T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ

HACER TUĞCE YILMAZ

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. ADEM ESEN

İSTANBUL – 2023

ÖZET

TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ

Çalışmamızın birinci bölümünde, kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramları detaylandırılmış, kamu yönetiminin yapısı ve kamu hizmeti sunmada alternatif yöntemler ele alınmıştır. Ülkemizde kamu yönetimi geçmişten günümüze farklı düşünce akımlarının etkisiyle yenilenmiş ve uygulama örnekleri yönetimin çeşitli aşamalarında deneyimlenerek, meri mevzuatta bu hususlardan etkilenmiştir.

Kamu hizmeti sunumunda vatandaşa yakınlık bakımından önemi olan belediyeler yerel hizmetlerin üretimini ve sunumunu çeşitli yöntemlerle yerine getirmektedir. Bu yöntemlerden birisi olan belediye şirketleri çalışmamızın ikinci kısmında detaylandırılmıştır. Belediye şirketleri, belediyeler için hem bir ihtiyaç hem de 696 sayılı kanun hükmünde kararname ile zorunluluk halini almıştır. Belediyeler hem kendilerine kaynak yaratmak hem de hizmet üretiminde piyasaya haiz birtakım kolaylıklardan faydalanmak için belediye şirketlerini kurmuşlardır. Çalışmamızın üçüncü kısmında ise belediye şirketlerinin denetimi açıklanmaya çalışılmıştır. Bu hususlarla ilgili olarak öncelikle denetim kavramı ve denetim türleri ele alınmış, ardından şirketlerin denetiminin önemi vurgulanmıştır. Belediye şirketleri hem piyasadaki sermaye şirketleri gibi denetlenmekte hem de farklı olarak Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Sonuç kısmında ise belediye şirketlerinin mevzuatta yeterince ele alınmadığı, tek bir yasal metinle desteklenmediği ve uygulamada farklılıkların olduğu sonucuna varılmış ve belediye şirketlerinin denetiminin aslında gerektiği kadar yapılamadığı sebepleri ile ortaya koyulmuştur. Çalışmamızda uzun araştırmalar ile çeşitli yazılı materyallerden, üniversite kütüphanelerinden, belediyelerin stratejik plan ve raporlarından, denetim raporlarından faydalanılmış, bu kapsamda Sayıştay Başkanlığı internet portalı ve belediyelerin internet siteleri incelenmiştir.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Hizmet, Belediye, Belediye Şirketleri, Denetim, Sayıştay Denetimi

ABSTRACT

In the first part of our study, the concepts of public administration and public service are detailed, the structure of public administration and alternative methods in providing public service are discussed. In our country, public administration has been renewed under the influence of different currents of thought from the past to the present, and examples of practice have been experienced at various stages of administration and have been affected by these issues in the current legislation.

Municipalities, which are important in terms of proximity to citizens in the provision of public services, perform the production and delivery of local services in various ways. Municipal companies, one of these methods, are detailed in the second part of our study. Municipal companies have become both a necessity and a necessity for municipalities with the decree law numbered 696. Municipalities have established municipal companies both to create resources for themselves and to benefit from some conveniences in the market in service production. In the third part of our study, the audit of municipal companies has been tried to be explained. Regarding these issues, firstly the concept of auditing and types of audits were discussed, and then the importance of auditing companies was tried to be emphasized. Municipal companies are both audited like capital companies in the market and are also subject to the audit of the Court of Accounts.

In the conclusion part, it was concluded that the municipal companies were not adequately addressed in the legislation, they were not supported by a single legal text, and there were differences in practice, and it was revealed that the auditing of the municipal companies could not be done as much as necessary. It has been understood that the municipal companies sometimes make a loss rather than creating resources, and therefore the related companies are financed by the municipalities.

In our study, with long researches, various written materials, university libraries, strategic plans and reports of municipalities, audit reports were used. In this context, the outputs of our audit task, which we have taken under the responsibility of the municipality, were examined through the internet portal of the Turkish Court of

Accounts, the websites of the municipalities and interviews with people with professional experience.

Keywords: Public Administration, Public Service, Municipality, Municipal Companies, Audit, Audit of the Court of Accounts

Önsöz

“Yalnız tek bir şeye ihtiyacımız vardır, çalışkan olmak. Servet ve onun tabii neticesi olan refah ve saadet yalnız ve ancak çalışkanların hakkıdır” diyen Gazi Mustafa Kemal Atatürk’ün sözü hayatım boyunca rehberim olmuştur. Bu sözü bir kez daha deneyimleme imkânı bulduğum çalışmamda desteğini benden esirgemeyen tüm dostlarıma teşekkür ediyorum. Akademik hayatta çalışkan olmayı, üretmeyi bana öğreten, karamsarlığa düştüğümde daima cesaretlendiren ve süreç boyunca desteğini benden esirgemeyen danışman hocam Prf. Dr. Adem ESEN’e belediyecilik pratiği anlamında da bana kattıklarını hayatımın her aşamasında bir rehber olarak kullanacağımın sözünü vererek teşekkür ediyorum. Akademik hayatı deneyimlemem için gerek ders aşamalarında gerek tez aşamasında ihtiyacım olan desteği bana sağlayan Beylikdüzü Belediyesi aileme, özelinde Sayın Belediye Başkanımız Mehmet Murat Çalık’a teşekkür ediyorum. Kıymetli dostlarım sizler kendi isimlerinizi biliyorsunuz bu yüzden ayrı ayrı yazmayacağım, tezimin her aşamasında görüşlerinizi benden esirgemediniz ve vazgeçmemem için elinizden geleni yaptınız. İlgi ve destekleriniz sayesinde süreçte yalnız olmadığımı her daim bana hissettirdiniz. Sizlere çok teşekkür ediyorum. Eğitim hayatım boyunca bende emeği bulunan tüm öğretmenlerime ve bugün var olan kadına dönüşmem için hayatın bana öğrettiği tüm derslere teşekkür ediyorum. Ve tabi ki en çok teşekkürü hak eden ve hayatın bana en büyük hediyesi olan canım ailemi en sona sakladım. Fedakârlığın kendisi olan anneme, çalışkanlığın kelime anlamı olan, bana hakkı ve emeği öğreten kıymetli babama, karşılıksız sevgiyi tattığım kız kardeşlerime ve ruh eşime teşekkür ediyorum. İyi ki varsınız, hep benimle olun…

Hacer Tuğce YILMAZ

2023-İstanbul

İÇİNDEKİLER

ÖZET……i

ABSTRACT……ii

ÖNSÖZ……iv

GİRİŞ ……...1

BİRİNCİ BÖLÜM

Türkiye'de Kamu Yönetimi Yapısı ve Belediyelerin Kamu Hizmeti Sunma Şekilleri

1.1. Türkiye'de Kamu Yönetimi Yapısı 4

1.2. Merkezi Yönetim 5

1.3. Yerel Yönetim 7

1.3.1. Türkiye'de Belediyelerin Kısa Tarihçesi 9

1.4. Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetinde Yaklaşımlar 11

1.4.1. Geleneksel Kamu Yönetimi 11

1.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Ve Yönetişim Kavramı 12

1.4.3. Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı 16

1.4.4. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı 19

1.4.4.1. Robert B Denhardt İle Janet Vinzant Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti İlkeleri 21

1.5. Belediyelerin Kamu Hizmeti Sunma Şekilleri 23

1.5.1. Kamu Hizmeti Kavramı 23

1.5.2. Kamu Hizmeti Kavramında Dönüşüm 25

1.5.3. Kamu Hizmetine Egemen Olan İlkeler 27

1.5.3.1. Süreklilik İlkesi 27

1.5.3.2. Değişkenlik İlkesi 27

1.5.3.4. Eşitlik İlkesi 28

1.5.3.5. Bedelsizlik İlkesi 29

1.6. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Hizmet Paylaşımı Kıstasları 30

1.7. Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramı 34

1.8. Belediyelerin Sunmuş Olduğu Kamu Hizmetleri 35

1.9. Belediyelerin Kamu Hizmeti Sunma Yöntemleri 36

İKİNCİ BÖLÜM

Belediye Şirketlerinin Yapısı Ve Yönetimi

2.1. Belediye Şirketi Kavramı 39

2.2. Belediye Şirketlerini Ortaya Çıkaran Sebepler 41

2.3. Merkezi Yönetim Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi 44

2.4. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Usulleri 45

2.4.1. Yeni Şirket Kurulması 47

2.4.1.1. 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yeni Belediye Şirketi Kurulması İle İlgili Hükmünün Değerlendirilmesi 49

2.4.2. Belediye Şirketleri Aracılığıyla Şirket Edinme 51

2.4.3. İştiraklere Sermaye Katılımı Yoluyla Şirket Kurulması 51

2.4.4. Hibe Kabulü İle Belediye Şirketi Edinilmesi 52

2.5. Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları ve Sınırları 53

2.6. Avrupa Birliğinde Belediye Şirketleri 54

2.7. Belediye Şirketlerinde Kurumsal Yönetişim (Corporate Governance) 55

2.8. Belediye Şirketlerinin Hukuki Dayanağı Ve Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi 59

2.8.1. 5393 Belediye Kanunu 59

2.8.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 60

2.8.2.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında Belediye Personelinin Belediye Şirketlerinde Görev Almaları 61

2.8.2.2. Belediye Şirketlerinde Huzur Hakkı 62

2.8.3. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu 64

2.8.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun 66

2.9. E.103708 Sayılı "Belediye Şirketleri" Konulu Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı Görüş Yazısına İlişkin Değerlendirme 66

2.10. Belediye Şirketleri İle Belediye Arasındaki İlişkiler 68

2.10.1. İdari İlişkiler 68

2.10.2. Mali İlişkiler 69

2.11. Belediye Şirketlerinin Diğer Ticari Şirketler Karşısında Durumu 71

2.12. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerince Edinilen Örnek Belediye Şirketleri 73

2.12.1. İstanbul Enerji A.Ş. 74

2.12.2. Ulaşım Park Ulaştırma Hizmetleri A.Ş. 75

2.12.3. Anket Anonim Şirketi 75

2.12.4. İzmir İnovasyon ve Teknoloji Anonim Şirketi 75

2.12.5. Konya Sanat Kültür ve Spor Faaliyetleri Ticaret Anonim Şirketi 76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye'de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Değerlendirme

3.1. Denetim 77
3.1.1. Denetim Türleri 80
3.1.1.1. İç Denetim 81
3.1.1.2. Bağımsız veya Dış Denetim 82
3.2. Denetçi Kavramı 85
3.3. Belediye Şirketlerinde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında Olmayan Alanların Denetimi 85
3.3.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Denetim 86
3.3.2. Bağımsız Denetim 89
3.4. Türkiye'de Belediye Şirketlerinde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında Sayıştay Denetimi 91
3.4.1. Sayıştay Kurumu ve Denetimi 91
3.4.1.1. Sayıştay Kurumu ve Kısa Tarihçesi 91
3.4.1.2. Sayıştay'ın Görevi 92
3.4.2. Sayıştay Denetimi Türleri 92
3.4.2.1. Düzenlilik Denetimi 93
3.4.2.1.1. Mali Denetim 94
3.4.2.1.2. Uygunluk Denetimi 95
3.4.2.2. Performans Denetimi 96
3.5. Sayıştay'ın Belediye Şirketlerinde Yapmış Olduğu Denetimin Kapsamı ve Değerlendirilmesi 99
3.5.1. Belediye Şirketlerinin 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun Kapsamına Alınması 99
3.5.2. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında, Belediye Şirketlerinin Hangi Tür Denetim Kapsamına Alınacağı Hakkında Değerlendirme 99
3.5.2.1. Sayıştay'ın Belediye Şirketleri Üzerinde Düzenlilik ve Performans Denetimi 100
3.5.2.1.1. Sayıştay'ın Belediye Şirketi Üzerindeki Düzenlilik Denetimine İlişkin Örnek Bulguları 101
3.5.2.1.2. Belediye Şirketi ve Belediye Arasındaki Mali İlişkilerle İlgili Sayıştay Tarafından Yapılan Uygunluk Denetimi İle İlgili Örnek Sayıştay Daire Kararları Ve Değerlendirilmesi 108
3.5.2.2. Belediye Şirketlerinde Sayıştay Tarafından Yapılan Düzenlilik ve Performans Denetimi Süreci 110

3.5.3. Sayıştay'ın Belediye Şirketi Denetimi Esnasında İstediği Bilgi ve Belgelerin Ticari Sır Kapsamında Değerlendirilip Değerlendirilemeyeceği 111

3.5.4. Sayıştay'ın Belediye Şirketlerinin Mali Denetimi Sonucunda Vereceği Görüş Üzerine Değerlendirme 113

SONUÇ……..115

KAYNAKÇA 120

Giriş

Kamu yönetimi sistemi, ülkeden ülkeye farklı yönetim araçları kullanılarak yerine getirilmektedir. Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, iki ayaklı bir sistem üzerine inşa edilmiştir. Bunlar; merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklindedir. Yerinden yönetim birimlerinden biri olan belediyeler, il ve ilçelerdeki mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması bakımından kayda değer bir yere sahip olan yönetim sistemleridir. Ülkemizde yerel hizmetleri, belediyeler öncesinde vakıflar büyük oranda yerine getirmekteydi. Belediye uygulamalarına geçiş ise Osmanlı Devleti'nin Kırım Savaşı sonrası yaşadığı çeşitli gelişmeler olduğu ifade edilmektedir.

Modern anlamda ise bugün var olan il ve ilçe belediyelerinin varlık kazanması 1857 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. Günümüzde Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına özgülenen idari yapılardır. Bu ihtiyaçları kamu hizmeti üreterek ve vatandaşa ulaştırarak karşılamaktadırlar. Kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramları devlet erkinin görev ve yetkilerindeki değişimlere bağlı olarak zaman içerisinde farklı şekillerde literatürde ve pratikte yer bulmuştur.

İnsan ihtiyaçları zamana, mekâna, siyasi-politik süreçlere ve kültürel etkenlere bağlı olarak zamanla farklılaşmış, artmış ve çeşitlenmiştir. Dolayısıyla kamu hizmeti de hem devlet erkinin görevlerine hem de insan ihtiyaçlarına bağlı olarak genişleyerek farklılaşmıştır. Kamu hizmeti tüm dönüşümü ve gelişiminin sonucunda dört temel özellik çerçevesinde tanımlanmaya çalışılan hizmetlerdir. Bu dört özellik veya temel ilke; süreklilik, değişkenlik, eşitlilik ve bedelsizlik şeklindedir.

Kamu hizmetinin üretiminden sunulmasına kadar olan süreçlerinin üzerine çeşitli çalışmalar yapılarak modellemeler ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Buna müteakiben "kamu hizmetinin kamu yönetimi sistemi içerisinde kimin tarafından vatandaşa sunulacağı" da güncelliğini koruyan bir tartışma konusudur.

Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, merkezi yönetim ve yerinden yönetim sistemleri üzerine inşa edilmiştir. Kamu hizmeti bu sistemler tarafından ilgililere sunulmaktadır. Ancak hangi kamu hizmetinin hangi yönetim sistemi tarafından

sunulacağı tartışmalı bir konu olup bu hususla ilgili bir çerçeve çıkarılmaya çalışılmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası hizmetin kimin tarafından sunulacağı sorusuna mahalli idareleri tanımlarken; mahalli müşterek ihtiyaç söylemi üzerinden bir kavramsallaştırma yapmıştır.

Mahalli ve müşterek ihtiyaçlar, yaşanılan sosyo-kültürel, ekonomik, siyasi ve teknolojik gelişmeler beraberinde artmış ve çeşitlenmiştir. Artan ve çeşitlenen bu ihtiyaçların karşılanması noktasında, vatandaşa en yakın kamu idaresi olan belediyelere kayda değer sorumluluk düşmektedir. Buna müteakiben hizmet sunma noktasında çeşitli düşünce akımlarının da etkisiyle özel kesim ve kamu kesiminin ortak olarak sürecin içerisinde yer aldığı alternatif yöntemler ortaya çıkmıştır. Bu yöntemler; emanet, yönetimler arası işbirliği, ihale/sözleşme, imtiyaz, yap-işlet-devret ve belediye şirketleri şeklinde ifade edilebilir.

Belediyeler, özellikle 1980'li yıllardan itibaren yeni kamu yönetimi anlayışının bir getirisi olan yerelleşme sürecinin de etkisiyle belediye şirketleri eli ile hizmet sunma metodunu yoğun olarak kullanmaya başlamışlardır. Belediye şirketleri kendi bütçesi olan ve topluma özel mal statüsünde mal üretebilen, denetimi yapılan ve yönetimi büyük oranda belediyeye ait olan işletmeler olarak düşünülebilir. Çalışmamızda detaylandırılacağı üzere belediye şirketlerinin kurulmasına ortam hazırlayan birçok neden vardır. Bunlardan bir kısmı idari bir kısmı ise mali nedenlerdir.

Kent yönetiminde etkinliğin arttırılması için belediyelerin hizmeti vatandaşa ulaştırmada tökezlememesi gerekmektedir. Bu nedenledir ki şirketler kurarak hizmet üretme çoğu noktada belediyelerin elini rahatlatması beklenilen bir mevzudur. Ancak belediye şirketleri kendi özü itibariyle birtakım unsurlarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Başka bir ifadeyle kuruluşları ve faaliyet alanları bakımından çelişkili bir yapıya sahiplerdir yani toplumsal fayda yaratmaya özgülenen kamu tüzel kişisi tarafından kurulup yönetilirken üretimi piyasa mekanizması içerisinde yerine getirmektedirler.

Belediye şirketleri, kendi doğası gereği belediye ile ilişkili olmak mecburiyetindedir. Dolayısıyla piyasa mekanizması içerisinde olan diğer ticari

işletmelerden bu noktada ayrılmaktadır. Ticari işletmeler, Türk Ticaret Kanunu kapsamında farklı şekillerde kurulan, kurulum aşamasında izne tabi olmayan, kar amacı güden kuruluşlardır.

Belediye şirketlerinin sermayesinde büyük oranda kamu kaynağını kullanıyor olması bu şirketleri denetimi açısından da ticari şirketlerden farklı kılmaktadır. Kamu yönetimi için denetim faktörünün önemli hale gelmesinin altında yatan esas sebep kamu kaynağının kullanımıdır. Bu sebepledir ki belediye şirketlerinin denetimi önemli bir konu şeklide ele alınmalıdır.

Belediye şirketleri kamu kaynağını kullanması bakımından ilgili mevzuat hükümleri gereği, Sayıştay denetimi ile ticari ve vergisel anlamda denetime tabidir. Sayıştay denetimi dışında belediye şirketleri çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ile denetlenmektedir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu uyarıca Gümrük ve Ticaret Bakanlığı sermaye şirketlerinin mevzuata uygunluk kapsamında denetimini yapmaktadır. Bununla birlikte bir kısım sermaye şirketi bağımsız denetime tabidir. Bağımsız denetime tabi olan sermaye şirketleri ruhsatlı yeminli mali müşavir, serbest mali müşavir unvanlarını taşıyanlarca veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca bağımsız denetçiler tarafından denetlenirler. Bir diğer denetim ise vergi müfettişleri eli ile yapılan denetimdir. Vergi mevzuatı üzerinden, ilgili şirketlerin hesap ve işlemleri denetlenmektedir.

Mali denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kapsamında ele alınmıştır. Mali denetimde amaç kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının ölçümüdür. Sayıştay tarafından yapılan denetim mali denetim kavramının bir getirisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Hizmet, Belediye, Belediye Şirketleri, Denetim, Sayıştay Denetimi

BİRİNCİ BÖLÜM
Türkiye'de Kamu Yönetimi Yapısı ve Belediyelerin Kamu Hizmeti Sunma Şekilleri

1.1. Türkiye'de Kamu Yönetimi Yapısı

Literatürde Kamu yönetimi sisteminin, ayrı bir mesele olarak ele alınması 19'uncu yüzyıla rastlamaktadır. Ancak bilimsel manada kamu yönetimi kavramı ile ilk kez 1812 yılında C. J. Bonin tarafından "Kamu Yönetiminin İlkeleri" başlıklı çalışmasında kullanılmıştır. Kamu yönetimi ile ilgili yapılan çalışmalar 20'inci yüzyılın ortalarına kadar çoğunlukla Geleneksel Kamu Yönetimi olarak nitelendirilen kamu yönetimi çalışmalarından meydana gelmekteyken 1960'ların sonuna doğru Dwight Waldo ve öğrencileri tarafından Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımlarının eleştirileri üzerine yapılan çalışmalarla Yeni Kamu Yönetimi hareketi içeriği üretilmeye başlanmıştır (Ütük, 2015, s. 47-49).

Kamu yönetimi, "bütün bir toplumun iç içe geçmiş ve kimi zaman birbirleriyle çelişen sorunların arasında işleyen, kamu hizmetlerini yürüten bir idari sistem" şeklinde ifade edilebilir. Kamu yönetimi akademik bir disiplin olarak, "kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu vatandaşla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik bir sistem" olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2018, s. 10-12). Kamu yönetimi toplumsal düzenin sağlanmasında, kamu hizmetinin kesintisiz üretilmesine ve sunulmasına, ortak nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik idari bir sistemdir. Bu sistemin kesintisiz şekilde işlemesi ise kendi düzenini sağlayan elemanların beklenilen ölçütlerde işlemesi ile mümkün olacaktır. Kamu yönetimini oluşturan elemanlar (Eryılmaz, 2018)'a göre halk, örgüt, norm düzen, kamu politikası, mali kaynak ve kamu görevlileridir. Devlet işleyişinin devamlılığının sağlanabilmesi kamu yönetimi elemanlarının sistemin bir parçası olarak kendilerinden beklenen görevleri uygun şekilde ifa etmeleriyle mümkün olacaktır. Türkiye idari yapısı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü maddesinde, "İdare, kuruluş ve

görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" şeklinde ifade edilerek hükme bağlanmıştır. Anayasa hükmünden anlaşılacağı üzere, ülkemizde kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerinden yönetim alt sistemlerine bağlı şekilde işleyen bir sistemdir. Yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır.

Ülkelerin siyasi, idari, sosyolojik ve ekonomik yapılarını etkileyen, yönetsel yapılarındaki tercihin arkasındaki belirleyici faktörlerin etkisiyle devletler yerel yönetim veya merkezi yönetim ağırlıklı yönetsel yapılar tercih ederler. Her ülkenin tarihsel perspektifi farklı olduğundan uygulamada pek çok farklı modelin uygulamaya koyulduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelere Türkiye, Fransa, İtalya ve eski Doğu Bloku ülkeleri, yerinden yönetimin, doğal olarak yerel yönetimlerin güçlü olduğu ülkelere ise ABD, İngiltere, Japonya, Almanya ve İskandinav ülkeleri örnek gösterilebilmektedir. Her ne kadar bahse konu gruplandırmalar yapılsa da uygulamada yukarıda ifade edilen ülkeler birbirlerinden ayrılmaktadır. Ülkemizde Tanzimat Fermanının 1839 yılında ilan edilmesi ile başlayan modernleşme hareketi, özellikle yönetim sistemine yönelik reformların bir bütün halinde uygulanmaya başladığında, Fransa idari yapılanma açısından rol model olarak görülmekteydi. Ancak bugün her ne kadar merkezi yönetim ağırlıklı olan grupta birlikte yer alınsa da "Türk ve Fransız kamu yönetimi ve yerel yönetim sistemlerinin farklılığı son yirmi yılda Fransa'da yönetimi yerelleştirme ve etkinleştirme amacıyla gerçekleştirilen reformlarla daha da belirgin hale gelmiştir" (Parlak, 2014, s. 9-12).

1.2. Merkezi Yönetim

Ülkemizde kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları eli ile yerine getirilmekte olup, yönetim kuruluşları bahse konu iki idari sistemin altında toplanmaktadır. Merkezi yönetim, ülkedeki genel hizmetleri yürüten, başkent ve taşra kurumlarından meydana gelmektedir. Ülkemizde 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiş ve yürütme erki cumhurbaşkanlığında toplanmıştır. Yeni sistem gereği bakanlar ve cumhurbaşkanı

yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bahse konu değişiklik ile "Başbakan ve bakanlar kurulunun tüm yetkilerini kullanacak olan cumhurbaşkanına Anayasa ve kanunla sınırlama getirilmeyen her alanda kararname ile düzenleme yetkisi verilmiştir" (Yördem, 2018, s. 14). Bu doğrultuda Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü maddesi "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur." şeklinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 104'üncü maddesinde "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir." Şeklinde hükme bağlanmıştır. (Yıldırım, 2021, s. 294)'a göre konuya ilişkin ilk tespit, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin (olağanüstü hallerde çıkarılacaklar hariç) kanun hükmünde işlemler olmadıkları ve bazı idari birimlerin kurulmasını sağlamaları bu tespitin yapılabilmesine engel teşkil etmeyeceği" yönündedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun olmadığı, kanunları değiştirmediği veya ortadan kaldırmadığı, kanunlarla çelişmesi halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı açıkça ifade edilebilmektedir.

2017 yılı Anayasa değişikliği sonrası merkezi yönetim başkent teşkilatı altında örgütlenen bakanlıklar ise, 10.07.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, bakan; "bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Cumhurbaşkanına karşı sorumludur" şeklinde ifade

edilmiştir (Eryılmaz, 2018, s. 157). Bakanlıkların hiyerarşik yapısı ise, Bakan yardımcılığı, bakan yardımcılığına bağlı genel müdürlükler ve genel müdürlüklere bağlı daire başkanlıklarından meydana gelmektedir.

Merkezi yönetimin diğer ayağını oluşturan taşra teşkilatı ise il ve ilçe örgütleri şeklinde hizmet sunmaktadır. İl idaresi vali, il müdürlükleri ve il idare kurullarınca yerine getirilmektedir. İl müdürlükleri bakanlıkların illerde yürüteceği hizmetin özüyle orantılı olarak oluşturulan, hiyerarşik olarak valinin emri altındaki örgütlerdir. İl idare kurulları ise il yönetiminde valinin başkanlığında valinin yönetimine yardımcı bir anlamda valinin danışma kurulları şeklinde faaliyetlerini sürdürmektedirler (Eryılmaz, 2018, s. 168).

Merkezi yönetim yetki genişliği esasına göre çalışmaktadır. Yetki genişliği Anayasamızın 126'ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Kamu yönetimi sisteminin temel gayesi kamu hizmetinin yerine getirilmesidir. Bu amacını merkezden yönetim ve yerinden yönetim alt sistemleri ile sağlamaktadır. Yetki genişliği ise merkezden yönetim sistemi kavramlarından biri olmakla beraber, yerinden yönetim ve merkezden yönetim alt sistemleri arasında geçiş niteliğine sahip bir kavram olarak ele alınabilir (Çetin, 2018). Ülkemizde yetki genişliği, İl yönetiminde Valilik sistemi üzerinden kurgulanmaktadır. Anlaşılacağı üzere yetki genişliğinin kullanan yönetici, merkezi yönetim kademesinde görevlidir. Valilik sisteminde, yönetim erki birtakım konularda merkez adına merkeze danışmadan karar alabilmektedir. İl yönetimine dair alınan kararlar ve yürütülen hizmetlerin ortaya çıkardığı ekonomik yük ise yine merkezi yönetimin bütçesinden karşılanmaktadır. Merkezdeki yöneticiler, yetki genişliği aracılığıyla taşradaki yöneticinin görev alanına giremez ve onların yerine geçerek işlem yapamazlar, yani taşrada görev yapan yöneticiyi ikame edemezler, ancak emir ve talimat verebilirler (Yılmaz D. , 2007)

1.3. Yerel Yönetim

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'inci maddesinde; " Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve

görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." şeklinde yerel yönetimler tanımlanmıştır. Yerel yönetim idareleri ülkemizde; belediye, il özel idaresi ve köy teşkilatlanmasıyla, anayasada ifade edilen mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasını sağlamaktadır. 2012 yılı itibariyle, 12/11/2012 Tarih ve 6360 Sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yerel idare sisteminde birtakım değişikler vuku bulmuş, kanun öncesinde on altı adet olan büyükşehir sayısı otuza çıkarak büyükşehir ve büyükşehir olmayan iller şeklinde yerel yönetim birimleri ikili bir yapı halini almıştır (Arıkboğa, 2019, s. 55). Bu düzenleme sonrasında, büyükşehir olan illerde; büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri şeklinde; büyükşehir olmayan illerde ise il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde bir örgütlenme ortaya çıkmıştır.

Yerel idari teşkilatlanmalardan biri olan il özel idareleri, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin "a" bendinde **"** İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" şeklinde tanımlanmıştır. 6360 sayılı torba yasa ile il özel idarelerinin büyükşehirlerde tüzel kişiliklerine son verilmiş, buralardaki bucak örgütleri kaldırılmış, ilin sınırları büyükşehir sınırlarına gelmiş yani kent yönetiminde önemli değişiklikler yaşanmış, nüfusun %93.3'ü kentli nüfus olmuştur (Keleş & Mengi, 2017, s. 162-163). İl özel idareleri, il sınırları içindeki tüm bölge ile sorumlu olup merkezi yönetim ile diğer yerel idareler arasındaki, yerel müşterek hizmetlerin karşılanmasına özgülenen "ara düzey bir yerel idari birim" olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2018, s. 192). İl özel idareleri; il sınırları içerisinde, belediye ve köylerin yetkisi dışında kalan işleri yürütmek amacıyla kurulan; vali , il genel meclisi ve il encümeni şeklinde örgütlenen, yürütme organı görevini yapan vali, karar organı olan seçimle görev alan İl genel meclisi ve hem seçilmiş hem atanmış üyelerden oluşan encümenden oluşur (Arıkboğa, 2019, s. 56). Yerel idari teşkilatlanmalarından bir diğeri olan köyler ise 18/3/1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Kanunu" hükümlerine istinaden görev yapmaktadır. Köy yönetimi, ilgili kanunun 1'inci maddesinde "Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi

bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir." şeklinde ifade edilmiştir. Kanun hükmü mukabilinde 2000 ve altında kalan nüfusa sahip yerleşim birimlerinin köy olarak ifade edilmiştir.

Köy kanunu kapsamında köy örgütü; muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneğinden oluşmaktadır. Köy derneği köyün karar organı, ihtiyar heyeti ve muhtar ise köyün yürütme organıdır. 6360 sayılı torba yasa ile birlikte büyükşehir idari sınırları kapsamında köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış olup yalnızca 51 il kapsamında varlıklarını sürdürmektedirler. Yerel idarelerden belediyeler ise mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına özgülenen temel yerel birimdir. Belediye başkanı, belediye meclisi ve encümenden oluşan örgütlenmesinde meclis, belediye tüzel kişiliğinin karar organı olup meclis çalışmaları ise yerel düzeyde seçilen kişilerce yürütülmektedir. Meclis encümeni ise 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nda öngörülen usul ve esaslar dahilinde seçilmiş ve atanmış kişilerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ise 6360 sayılı torba yasa ile köklü bir değişiklikle büyükşehirlerdeki yerel idari en büyük teşkilatlanma olmuştur. 5216 sayılı "Büyükşehir Kanunu" ile 750000 nüfus şartı öngörülmüş ve nüfus şartını sağlayan illerin büyükşehirlere dönüşebileceği ifade edilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisi üyelerinden oluşur ve ilçe belediyelerinin imar ile bütçe uygulamalarının kesinleştiği, yerelde il yönetiminin gerçekleştirildiği, büyükşehir belediyesi karar organıdır.

Kentlerde hizmet sunumu açısından en önemli idari yapılanmalardan biri belediyelerdir. Özellikle 6360 sayılı torba yasa ile birlikte bu husus daha da önemli hale gelmiştir. Dolayısıyla büyükşehir ve büyükşehir olmayan belediye yapılanmaları çalışmamızın ilgili kısımlarında detaylı şekilde incelenecek ve mukabilinde çalışmamızın temel meselesi ile ilgili değerlendirmeler ilgili kısımlarda mevzu bahis edilecektir.

1.3.1. Türkiye'de Belediyelerin Kısa Tarihçesi

Türkiye'de modern anlamda belediye uygulamalarına rastlanması, Osmanlı Devleti'nde Kırım Savaşı sonrası yaşanılan türlü gelişmeler olduğu ifade

edilebilmektedir. (Keleş, s. 155)'e göre modern belediyeciliğin gelişmesi ile azınlıkların siyasal katılım elde etmeleri için dış devletlerin, Osmanlı Devleti'ne baskı yapmaları arasında bir bağ olduğunu öne sürmektedir. Kırım Savaşı sonrası, İstanbul merkezinde gayrimüslim nüfus sayısının arttığı, dolayısıyla nüfusun artan ihtiyaçlarının karşılanması, ulaşım, temizlik gibi temel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için İstanbul şehremanetinin kurulmasının bir ihtiyaç halini aldığı ifade edilebilir. Kurulan belediyenin görevleri, yetki ve sorumlulukları ile ilk şehir meclisi şeklinde ifade edilen yönetim organının kimlerden oluşacağı "Şehremaneti Nizamname"sinde detaylı şekilde ifade edilmiş, Şehir Meclisinin 15 kişiden oluşacağı 12 üyenin yerel esnaf içerisinden seçileceği hüküm altına alınmıştır (Toksöz, 2016, s. 4).

Günümüzdeki var olan ilçe belediyelerinin kuruluşu ise İstanbul Şehremaneti sonrasında 1857 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile sağlanmıştır. Belediye örgütlenmelerinin öncesinde, kamu hizmetlerinin büyük ölçüde vakıflar eli ile yerine getirildiği, kadıların ise idari, hukuki meselelerle ilgili bölgedeki yöneticiler olduğu bilinmektedir. 1877 yılında, Dersaadet Belediye yasası ile İstanbul ilinde 14 tane olan belediye sayısı 20 taneye yükseltilmiş ancak 1912 yılında merkeziyetçi gelenek yine hissedilir hale gelmiş, belediye daireleri kaldırılmış yerine belediye şubeleri kurularak şehir meclisinin yerine encümen almıştır. Bu merkeziyetçi yapının, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile mülga hale gelen 1930 yılında düzenlenen 1580 Sayılı Belediye Kanunu gelinceye kadar sürdürüldüğü bilinmektedir (Keleş, 2016, s. 157).

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması adına, yerel seçmenler tarafından beş yıllık seçilen karar organlarına sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi üyeleri seçimle göreve gelmekte olup, büyükşehir belediye meclisinde ise belediye meclisi üyeleri, ilçe belediye meclis üyeleri içerisindeki doğal üyelerden meydana gelmektedir. Ülkemizde Büyükşehir belediyeleri 6360 sayılı torba yasa ile büyükşehirlerdeki yerel idari en büyük teşkilatlanma haline gelmiştir. 5216 sayılı "Büyükşehir Kanunu" ile 750000 nüfus şartı öngörülmüş ve nüfus şartını sağlayan illerin büyükşehirlere dönüşebileceği ifade edilmiştir. İlgili torba yasa ile

birlikte belediye teşkilatlanması ilçe ve büyükşehir şeklinde ikiye ayrılmıştır. Büyükşehir idari yapısı beraberinde il idari sınırını farklılaştırmış, büyükşehir olan illerde köy tüzel kişiliğine son verilerek mahallelere dönüştürülmüştür. Bu durum pek tabi belediyelerin görev ve hizmet alanlarında çeşitlenmeye sebep olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye kanunu kapsamında belediyelerin yetki ve görevleri artmıştır. İkili bir yerel yapılanma ile büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında birtakım olağan ilişkilerin doğmasına sebebiyet vermiştir.

İlçe belediyelerinin birtakım kararlarının kesinleşmesinin büyükşehir belediye meclisinde olduğundan aslında hem ilçe hem de büyükşehir belediyelerinin karar organı olarak büyükşehir belediye meclisi görülebilmektedir (Eryılmaz, 2018, s. 218). Bu kararlardan bir tanesi ise bütçedir. 09.10.2005 Resmî Gazete Tarihi ve 25961 Resmî Gazete Sayılı "Belediye Meclis Çalıma Yönetmeliği"nin 17'inci maddesinde "…İlçe belediye meclisinin bütçeye ilişkin kararları büyükşehir belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir…" şeklinde hükme bağlanmıştır. Yönetmelik hükmü gereği ilçe belediye meclisinin bütçe tasarıları büyükşehir belediye meclisinde kesinleşmektedir.

1.4. Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetinde Yaklaşımlar

1.4.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının modellenmesinde devletin doğrudan hizmeti sunan ve bu hizmet sunumundaki süreçlerde nihai karar verici olarak kurgulandığı bir sistem şeklinde ifade edilmesi mümkündür. Kamu yöneticileri bu model kapsamında yalnızca siyasi aktörlere karşı sorumlu olmakla birlikte kamu politikası üretme yetileri sınırlandırılmış ve takdir yetkileri kısıtlanmıştır (Ütük, 2015, s. 50). Örgütlenme açısından ise yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir modelin kurgulandığı görülmektedir. Geleneksel Kamu Yönetimi; Weber, Wilson, Taylor gibi isimlerin düşünceleri etkisinde gelişmiştir. Bu isimler arasında özel olarak değinilmesi gereken ise Bürokrasi teorisi ile isminden sık sık bahsettiren Weberdir (Ayhan & Önder, 2017, s. 21). Weber'in bürokrasi yaklaşımı; katı bir hiyerarşi ilişkisini

benimseyen bir yaklaşım olarak geleneksel kamu yönetimi yaklaşımlarını şekillendirmiştir.

Geleneksel Kamu Yönetimi refah devleti döneminde aşırı derecede büyüyerek, kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık, merkeziyetçilik, katı hiyerarşik yapı eleştirilerine maruz kalmıştır. Özellikle 1970 yılların ortasından itibaren artan kamu harcamalarının etkisiyle hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlamış ve tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi, özel sektör menşeli yönetim fonksiyonlarının kamuya entegre edilmesi düşünceleri gündeme gelmiştir. Geleneksel modelin 'daha fazla işlememesi ve işlemediği konusunda yaygın bir kanaatin' oluşması nedeniyle gözden düşmesi (Hughes, 2017, s. 67) sonucu başlayan bu arayışlar çoğunlukla Yeni Kamu Yönetimi adıyla uygulamada yer bulmuştur. Esasen 1960'lı yıllarda gelişen fakat o dönemde uygulamaya konulamamış fikirlerin günümüzdeki gecikmiş bir yansıması olarak görülen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı (Dunleavy & Hood, 1994, s. 9-10),1970'lerden itibaren ortaya çıkan krizlerin çözümünde geleneksel yönetim modelinin yetersizliklerine karşı bir çözüm yolu olarak önerilmiştir.

1.4.2. Yeni Kamu Yönetimi Ve Yönetişim Kavramı

Geleneksel kamu yönetimi esaslarına göre örgütlenmiş kamu yönetiminin pek çok ülkede örgütlü bir devletten beklenebilecek temel gereksinimleri dahi karşılamakta yetersiz kaldığı düşünülmüştür (Laking, 2000, s. 217). Bununla beraber refah devleti anlayışı altında her alanda aşırı büyüyen ve yayılan, buna karşılık talepleri karşılayamayan bir kamu sektörünün oluşması özellikle kamusal hizmetlerin yeniden tanımlanması ve yürütülme usullerinin belirlenmesi konusunda tüm dünyada yeni arayışlara yol açmıştır (Lane, 2000, s. 216). Ülkemizde, 1980'li yıllarda neoliberal politikaların etkisi ve 1950'lilerde başlayan hızlı kentleşme faktörüyle beraber dünyaya ayak uydurarak alternatif yönetim modeli olan yeni kamu yönetimi anlayışı gelişme göstermiştir. Bugüne geldiğimizde yeni kamu yönetimi anlayışının etkisi mevzuat anlamında da yoğun bir şekilde hissedilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışında, özel kesim kamu kesimi ayrımı ortadan kaldırılarak yönetimin

paydaşlarının, kamu kesiminin karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlamak üzere çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir.

Küreselleşme kavramı çok boyutlu kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Boyutlarından bir tanesi olan ulusal sınırların ötesine çıkarak uluslararası olma fikriyatı ise ulusal sınırlar içerisinde kalan kamu yönetim sistemlerinin de uluslararası idari yapılar haline gelmesinin gerekliliğini ortaya koymuş ve bu şekilde kamu idari sisteminde yeniden yapılanma sürecine girilmiştir (Merrien, 1998, s. 5-67). 1970'li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik krizlerin sebebi olarak keynezyen yaklaşımlar gösterilmiş ve beraberinde sosyal devleti sorgulayan liberal yaklaşımların etkisiyle kamu hizmetinin sunulması noktasında sınırlı bir devlet müdahalesi öngören yeni yaklaşımlar ortaya çıkarılmıştır (Karcı, 2008, s. 41-43).

Kamu kesiminin ekonomik ve sosyal hayatta aktif rol alması, ülkelerin kalkınmasına katkıda bulunması, sosyal devlet anlayışı ile hareket etmesi kamu hizmetinin çeşitlenmesine dolayısıyla kamu harcamalarında ciddi artışların yaşanmasına sebebiyet vermiş, demokratik düşünce sistemlerinin etkisinin artması ile vatandaşların devlet erkinden bekledikleri hizmet türü ve hizmetin kalitesine yönelik beklentilerinde bir artışa sebep olmuş bu durumda nitekim kamu harcamalarının Gayrisafi milli hasıla içerisinde büyük paylara sahip olmasını beraberinde getirmiştir (Akyel & Köse, 2010, s. 10-11). Dolayısıyla milli kaynağın içerisinde kamu harcamalarının ciddi bir yerinin olması, kamu kaynağının daha çok denetlenmesi ihtiyacını doğurmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışında, denetim, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkelerin eksikliği sebebiyle ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik birtakım reçeteler sunduğu şeklinde ifade edilerek, savunucuları tarafından öğretide çalışılmıştır. Anlayışın temel prensiplerinden bir tanesi kamu kesiminin hesap verilebilir olması ile ilgilidir. Kamu kurumları hesap verilebilir olmalı ve kamu denetimine açık olmalıdır. Kamu kesimi, harcadığı kamu kaynağının sorumluluğunu alarak, kaynağın esas yaratıcısı olan vatandaşa karşı hesap verir hale gelmelidir. (Göküş, 2011, s. 39-42)'e göre; Yeni kamu yönetimi felsefesinde kamu hizmeti üretiminde müşteri odaklı olmak savunulurken hizmetin üretiminde ise

optimal olunması yani kaynak israfından kaçınılması hakim görüş olarak ifade edilmekte olup kamu hizmeti sunumunda ise yeni kamu yönetimi felsefesine göre, devlet üretici değil yönetici olmalıdır başka bir deyişle devlet, hizmet üretim sürecine doğrudan katılmak yerine bu süreci yöneten ve denetleyen bir paydaş olmalıdır.

Yeni Kamu Yönetimi felsefesinin kavramlarından bir tanesi Yönetişim kavramıdır. Kavram literatürde farklı şekillerde ele alınmaktadır. Bir kısım yazar tarafından eleştirilirken bir kısım yazar tarafından geleneksel yönetim anlayışındaki eksiklikleri ortadan kaldıran bir anlayış olarak görülmektedir. (Zabcı Çulha, 2002, s. 152-177)'nın çalışması literatürdeki yönetişim eleştirisi olarak oluşturulan çalışmalara örnek olarak gösterilebilir. Çalışmada yönetişim kavramı kapitalizmin egemen güçlerine bağımlı kalınması yönünde ortaya çıkarılan bir kavram olarak tartışılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, vatandaş odaklılığın ön plana çıkarıldığı iddia edilerek vatandaş ve yönetimin tüm paydaşların yönetimde karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlamak üzere çeşitli mekanizmalar geliştirdiği ifade edilebilir, bunlardan biri ise yönetişim kavramıdır (Kara Yıldırım, 2018, s. 273-289). Yönetişim kavramı (Tekelli, 1996, s. 1-11)' nin çalışmasında çok aktörlü bir iletişim sistemine bağlı olarak karar alma mekanizmasının oluşturulması, toplumun yönlendirilmesinde sivil aktörleri temel alan demokratiklik, hesap verme, katılımcılık, açıklık gibi ilkeleri benimseyen bir sistemdir. Yönetişim kavramı "kamu sektörü ve özel sektör arasındaki çizgileri şeffaflaştıran" ve geleneksel yönetim anlayışının sınırlarını aşarak yönetimin yeniden yapılandırılmasını sağlayan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Stoker, 1998, s. 17-18).

Yönetişim, genel olarak, "farklı ortaklık yapıları içeren interaktif bir süreç olarak görülmekte ve bu süreç içerisinde de, yönetişim, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına işaret eder; çok aktörlü bir sistemle yönetmeyi ifade eder" (Tek Turan, 2013, s. 13). Yönetişim yaklaşımı, özellikle 1993 yılında ABD'de (Osborne & Gaebler, 1993)'in ortaya attığı devletin bizzat işi yapan değil de yönlendirici fonksiyonu ile ekonomik ve toplumsal sistem içerisinde yer alması gerektiğine yönelik ortaya attıkları fikir ile günümüzde

farklı uygulama örnekleriyle şekillenmektedir. “Yönetişim terimi ilk olarak Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika üzerinde hazırlanan bir raporda kullanılmıştır” (Göküş, 2011, s. 43). Raporun ana fikri Afrika da yaşanılan kalkınma sorunları olmakla beraber bu husus “governance” krizi olarak ifade edilmiştir (Göküş, 2011, s. 43). Bu terim government terimi ile eş anlamlı kullanılmıştır. Yani literatürde kimi zaman yönetişim kimi zaman yönetim kavramı şeklinde ele alınmaktadır. Ancak yönetişim kavramı özü itibariyle yönetim kavramından farklılık arz etmekte olup yönetimi paylaşmayı savunmaktadır.

Yönetişim kavramı, ortak yönetim, minimal devleti ve kamu harcamalarının azaltılmasını savunan bir ilke olarak ifade edilebilmektedir (Güler Ayman, 2003, s. 95). (Köse, 2010, s. 36-37)’ye göre yönetişim kavramı küreselleşme ile yakından ilgili bir kavram olmakla beraber şeffaf, hesap verebilir yönetme anlayışını ortaya çıkarabileceği gibi güçlü varsayılanların güçlerini daha da artırmalarını sağlayacak araçları meşrulaştırma şeklinde de ortaya çıkabilir ancak yönetişim felsefesinin merkezi yönetimin elindeki yönetime has gücün yerel idarelerle ile paylaşılmasının ötesinde sendikalar, özel kesim, vakıf ve derneklerle paylaşabilmeyi savunduğunu ifade etmek mümkün olacaktır. Yönetişim kamu hizmeti üretiminde sadece kamu kesiminin değil yönetimde söz sahibi olabileceğini iddia ettiği her paydaşının yer alması gerektiğini savunur. Yönetişim anlayışının kamu hizmetinde etkinlik arttırıcı etkisinin olduğu söylemde yer bulurken bu söylem ise iki temel unsurda ele alınır; ilki kamu istihdam politikalarındaki katı anlayışlardan sıyrılarak hizmetin uzman kadrolarca yerine getirilebileceği olup ikincisi ise kaynak kullanımında söz hakkının toplumun her kesimine yayılması ile daha etkin sonuçlar üretilebileceği şeklindedir.

Kamu yönetiminde yeni anlayışların ortaya çıkması aslında modern devletin yerine getirmesi gereken görevlerle yani kamu hizmeti sunumuyla da ilgili bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına neden olan olaylar zincirinin bir halkası bu sebeple değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlar olduğu ifade edilebilir. Modern devletin en önemli görevlerinden biri, vatandaşa kamu hizmetini etkinlik ve verimlilik şartlarıyla sunmak olduğu ifade edilebilir. Yeni kamu yönetimi kamu hizmeti sunumunda nasıl bir organize yapı haline gelineceğini ortaya koymakta olup Yeni kamu yönetimi anlayışının iki temel iddiası olduğu ifade

edilebilir. Bunlardan ilki kamu kesimi ve özel kesimin bir olduğu ikincisi ise "kamu yönetiminde bürokrasinin tek yol olmadığı" üzerinedir (Göküş, 2011, s. 40).

Kamu yönetiminde yeni anlayışların ortaya çıkması, kamu hizmetlerinin finansmanını da büyük ölçüde etkilemiştir. Geleneksel anlayışların aksine kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar, kamu hizmeti alanın doğrudan hizmetin finansmanını üstlenmesi durumunun yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Bu duruma literatürde "kullanan öder" durumu denilmektedir. Ekmek bu durumu en güzel karşılayabilecek örnektir. "Önceleri bütçe içi işletmeler ile üretilerek halka sunulan, finansmanı idare tarafından sağlanan ekmek üretimi hizmeti" (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 44-45), günümüzde belediyenin bütçesinin dışında kurmuş olduğu şirketlerle sağlanmakta ve alıcısı tarafından doğrudan katılmak suretiyle finansmanı karşılanmaktadır.

1.4.3. Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Dayandığı değerleri neoliberalizm düşüncesinden alan Yeni Kamu İşletmeciliği, özelleştirme ve alternatif hizmet sunma modellerinin kamu yönetimi sistemi içerisinde yaygınlaşması ve devletin bu alanlardaki rolünün sınırlı kalması şeklinde pratikte vücut bulmasıdır. Yeni Kamu işletmeciliği yaklaşımının olgunluk kazanması açısından James Perry ve Kenneth Kraemer'ın 1983 yılında yayınladıkları "Public Management: Public and Private Perspectives" başlıklı eser litertürde önemli görülmüş, içeriğinde ise yeni kamu işletmeciliği akımının temel amaçlarına yer verilerek, kamu örgütünün geliştirilmesine yönelik birtakım özelliklere değinilmiştir (Karcı, 2008, s. 45-48). Neoliberal yaklaşımlar optimal kaynak dağılımının tek yolunun piyasa mekanizması olduğunu ileri sürmektedir. Bu bakımdan devletin piyasadaki müdahalesi optimum kaynak dağılımının önüne geçmekte ve piyasada etkin olmayan sonuçlara sebep olmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı da bu düşünce sistemine uygun olarak devletin kamu hizmeti sunarken etkin ve verimli bir hizmet ortaya çıkarabilmesinin yolunun, bu hizmetlerin özelleştirmesi veya alternatif yollarla özel kesim-kamu kesimi ortaklı hizmet sunma modelleri geliştirmesi olduğuna vurgu yapmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı "refah devleti düşüncesi tarafından desteklenen sosyal yardım, gelirin yeniden dağıtılması, pozitif insan hakları gibi fikir ve uygulamaların sonucunda gittikçe büyüyen devlet yapılarının ürettiği verimsizlik, hantallık, kurallara aşırı bağlılık, kırtasiyecilik, merkeziyetçilik ve aşırı hiyerarşi gibi şikâyetlerin bir sonucu olarak doğmuştur" (Kurum, 2017, s. 86).Yeni kamu işletmeciliğini literatürde ilk kez kullanıldığı çalışma olan (Hood, 1991, s. 3-19)'un çalışmasında, yeni kamu işletmeciliği kavramının kamu sistemi içerisinde yaşanan küresel çaptaki reformlarla hissedilir hale geldiği ileri sürülmüş ve bu reformlar dört başlık altında toplanmıştır, bunlar; "

I. Kamunun harcama ve personel giderlerini azaltmak suretiyle kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılması,
II. Kamu hizmet sunumunda özelleştirme uygulamalarının arttırılması,
III. E-devlet benzeri uygulamaların geliştirilmesi, kamu sisteminde bilgi teknolojisi uygulamalarından daha fazla faydalanılması,
IV. Küresel iş birliklerinin arttırılması ve kamu yönetimi alanında uzmanlaşma ihtiyacı" şeklinde ifade edilmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği yukarıda ifade edilen hususlarla beraber kuramsal bir çerçeve kazanmıştır. Yani yapılan reformlar yeni kamu işletmeciliği kavramını somutlaştırarak bir anlam kazandırmıştır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı işletmecilik ve kamu tercihi teorilerinden etkilenerek çeşitli kavramlarla hala gelişimine devam etmektedir. Yeni Kamu işletmeciliği kavramı özellikle yerelleşme, özel sektör, katılımcılık, piyasa-odaklı kamu yönetimi ve temsili bürokrasi gibi prensipleri temel almaktadır. Bu yaklaşım geleneksel kamu yönetimi yaklaşımlarının aksine tepeden inme karar alma mekanizmalarını ortadan kaldırarak katılımcılık felsefesiyle hareket eden bir karar alma mekanizmasını, yönetim sistemi için öngörmektedir. Yeni Kamu işletmeciliği anlayışı piyasa temelli bir kamu işletmeciliğini kamu sektörü için mutlak bir gereklilik olarak görmektedir (Ayhan & Önder, 2017, s. 31-34).

Kamu yönetiminde ihtiyaç duyulduğu iddia edilen yeni kamu işletmeciliği anlayışını ortaya çıkaran çeşitli etkenler olduğu kabul edilmekle birlikte (Genç, 2010, s. 147)' çalışmasında etkenler şu şekilde ifade edilmiştir; "

I. 1970'li yıllarda refah devleti anlayışının da etkili olduğu neden iddia edilen ve dünyayı etkisi altına alan petrol krizleri
II. Çeşitlenen ve genişleyen vatandaş taleplerini karşılamada kamu kesiminin hız, zaman, kalite ve etkinlik açısından eksik kalması
III. Yeni sağ ideolojilerin yükselişe geçerek ABD ve İngiltere de iktidara gelmesi ve yeni sağ politika uygulamaları ve bürokrasi eleştirilerinin artması
IV. Uluslararası örgütlerin liberal politikalarla ilgili aktif rol almaları
V. Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması
VI. Sivil Toplum örgütlerinin 1980 sonrası dönemde güçlenmesi, yönetişim kavramının güç kazanması, küreselleşme fikrinin yaygınlık kazanması,"

Şeklinde genel bir çerçeve çizilerek, yeni kamu işletmeciliğine sebep olan etkiler maddeler halinde sıralanabileceği ifade edilmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı esas olarak (Osborne & Gaebler, 1993)'in çalışmasıyla popüler hale gelmiştir, çalışmaya göre kamu kesiminin varlık sebebi vatandaşa hizmet olmakla birlikte kamu kesimi bu anlayış doğrultusunda vatandaş odaklı yönetilmeli ve bu anlayışla hizmet üretmelidir. Geleneksel kamu yönetimi, bürokratiklik üzerine kurulmuştur ancak yeni kamu işletmeciliği anlayışı bürokrasinin aksine hizmet sunumunda kaliteye, örgütsel misyon ve vizyona, yöneticilerin sorumluluk alabilmeleri ve hesap verilebilir hale gelmesine dayandığı ifade edilir (Genç, 2010, s. 149).

Günümüzde yeni kamu işletmeciliği ile ilgili çalışmalar dünyada hala devam etmekte olup devletlerin konuya ilişkin reform paketleri de hali hazırda uygulamaya koyulmaktadır. Ancak bu yaklaşımla ilgili topyekûn bir yargıya varmak pek tabi doğru olmayacaktır. Çünkü bir sistemin başarısı o sistemin uygulanma şekli ile ilgili olduğu kadar uygulanacağı yerin kültürel, ekonomik ve sosyolojik yapısı ile yakından ilgilidir. Yeni yaklaşımlar uzun süreçlerden geçerek ve çeşitli uygulama örnekleri denenerek varlık bulmaktadır. Bu sebeple yenilikçi uygulamaların bir ülkedeki başarısı veya

başarısızlığı o uygulamanın değerlendirilmesinde nesnel bir yargıya bizleri ulaştırmayacaktır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının başarısı da bu sebeple farklı ülkelerdeki siyasi, ekonomik, sosyolojik ve kültürel değerler hasebiyle değişkenlik gösterecek ve uygulama başarısının ölçümü de nesnel olmayacaktır (Ayhan & Önder, 2017, s. 37)

1.4.4. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

Yeni kamu hizmeti yaklaşımı ilk olarak Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt'ın çalışmalarında kendine yer edinmiştir (Göküş, 2011, s. 50). Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt çalışmalarını önceki çalışmalarda eksik bırakılan veya kendilerince eleştirilmesi gerekli görülen alanların eleştirileri üzerine inşa etmişlerdir. Onlar kamu yönetimi reformları ve önceki çalışmalardaki, eksiklikler, zayıf yönler ve güçlü yönleri dikkate alarak kamu yönetiminde yeni bir normatif model öne sürmüşlerdir. Günümüzde özellikle batılı ülkelerin yeni kamu hizmeti yaklaşımından etkilenerek uygulama örneklerini dünyaya kazandırdığı ifade edilebilir (Göküş, 2011, s. 50-55).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarında var olduğu şekilde kendi özelinde birtakım teorik unsurları içermekte olup bu unsurlar sayesinden normatif bir hal almaktadır ve bu durum kamu yönetimine has diğer yaklaşımlardan yeni kamu hizmeti yaklaşımını ayırmaktadır (Ayhan & Önder, 2017, s. 34).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımının en önemli vurgularından biri, "demokratik vatandaşlık" üzerinedir.(Denhardt & Denhardt, 2000)'ın çalışmasında demokratik vatandaşlık kavramı; vatandaşların haklarının devlet tarafından garanti altına alınması şeklinde ifade edilmiş olup, bir ülkede demokrasinin sağlanabilmesi için öncelikle o ülkede vatandaşların hak ve sorumluluklarının devlet tarafından güvence altına alınması gerektiği ileri sürülmüştür. Ayrıca çalışmada, demokratik ülkelerde vatandaşların katılım kültürüne sahip olabilecekleri, devletle birlikte yönetimde söz haklarının olabileceği ifade edilmiştir. Yeni kamu hizmeti yaklaşımının bir diğer unsuru sivil toplum örgütleridir, sivil toplum örgütleri vatandaş ve devlet arasındaki ilişkinin güçlenmesini ve devletin vatandaşla daha kolay bağ kurabilmesini

sağladığından vatandaşların kamu yönetimi politikalarının belirlenmesi hususunda sivil toplum örgütleri aracılığıyla daha etkin rol oynayabileceği düşünülebilir (Ayhan & Önder, 2017).

Yeni kamu hizmeti anlayışında, (Ütük, 2015)' göre "devletin temel rolü vatandaşların isteklerine odaklanarak vatandaşların siyasal sisteme katılımlarını sağlayabilecek kurumlar ve politikalar ortaya çıkarmaktır."

Kamu politikalarının üretilmesi ve uygulanması aşamasında zamanla devletin rolü dünyada ve pek tabi ülkemizde sorgulanır hale gelmiş ve bu sorgulamalar neticesinde kamu yönetiminin, yönetim dalının bir disiplini olması sebebiyle geleneksel anlayışlarda yaşanılan sorunlarla muhatap olduğu gözlemlenmiştir. Kamu yönetimi sisteminde değişikliğe gidilme ihtiyacının ortaya çıkmasında; toplumsal, ekonomik ve siyasi süreçlerin etkili olduğu bir gerçek olmakla birlikte, yönetilemeyen bir kamu sektörünün yol açtığı verimsizlik ve kaynak israfı sorunun da bu değişimlerde etkili olduğu bilinmektedir. Kamu yönetimi sisteminde yaşanan değişiklik, paralel şekilde devletin sistemdeki rolünü de etkilemiştir. Yönetim paylaşılmış, devreye özel kesim, sendikalar ve sivil toplum örgütleri girmiştir.

Kamu yönetiminde yaşanılan reformların kamu hizmeti uygulamalarında da yaşanması kaçınılmaz olmuştur. Kamu yönetiminde yaşanan reformların temel sebebi geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı bürokrasi, hiyerarşi ve kaynakların etkin kullanılamaması üzerine kurularak kamu sektörünün de özel sektör benzeri anlayışlarla yönetilebileceği düşünceleri ortaya atılmıştır. Bu anlayışlar yazımızın ilgili bölümünde de değinildiği üzere yeni kamu işletmeciliği anlayışı şeklinde isimlendirilmiştir. Ancak her model de olduğu gibi yeni kamu işletmeciliği anlayışında da uygulama noktasında kimi problemlerin yaşanıldığı düşünülmektedir. Geleneksel yönetim anlayışının eleştirileri üzerine kurulan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının eleştirileri üzerine ise Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı geliştirilmiş ve uygulanabilirlik kazanması için kavramsal bir çerçeve ve kendi has ilkeler geliştirilerek literatüre sunulmuştur (Genç, 2010, s. 149-152).

Yeni kamu hizmeti modelinde, demokrasi kavramı özel bir yer tutmakla birlikte demokrasinin ön koşulunun devlet ve vatandaşın iş birliği yapması üzerine

kurgulandığı ifade edilebilir (Genç, 2010, s. 152). Yeni Kamu Hizmeti anlayışı kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik gibi kavramların yanına sosyal adalet kavramını da ekleyerek, kamu yönetiminin hayatın içinde olmasını ifade eden yani kamu yönetiminin sosyal ve güncel problemlerle alakadar olması gerekliliğini savunan katılım faktörünün önemini vurgulayan bir model olarak ifade edilebilir (Denhardt & Denhardt, 2000).

1.4.4.1. Robert B Denhardt İle Janet Vinzant Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti İlkeleri

(Denhardt & Denhardt, 2000)'ın çalışmasında yeni kamu hizmeti yaklaşımı yedi maddelik ilkelerle açıklanmaya çalışılmış olup ilkeler aşağıdaki gibidir;

Birinci ilke devletin değişen rolü üzerinedir. Devlet, bu yaklaşımda vatandaşın ihtiyacını karşılayan, sorunlarına çözüm üreten bir rolü benimsemelidir. Kamu hizmetinin sunumunda kamu kesiminin vatandaşa yardımcı olan bir tarz izlemesi gerektiği ve geleneksel anlayışların aksine devletin kamu hizmetlerinin üretiminde yönetimin her paydaşıyla birlikte, kamu hizmetini nasıl üretilir hale getirebiliriz, nasıl planlayabiliriz şeklinde katılımcı (Göküş, 2011, s. 50) ve problem çözücü bir rol üstelenmesi modellenmiştir. Vatandaş etkin bir modelin kurgulandığı ifade edilebilir.

İkinci olarak, kamusal menfaatin kamu hizmetinin temel felsefesini oluşturması yani kamu kesiminin amacının kamu faydası yaratmak olduğu üzerinedir. Kamu hizmetinin amacı bireysel olanı değil kolektif olanı ortaya çıkarmaktır. Ortak olan ise yalnızca seçilmiş ya da atanmış politikacılarla değil, toplumun her kesiminin karar süreçlerine dahil olmasıyla ortaya çıkarılabileceğini ileri sürmektedir

Üçüncü felsefe ise ortaklaşa politika ve programların demokratik sonuçlar çıkaracağı ve stratejik düşünmenin hayata geçirilebileceği üzerinedir. Yani demokrasi kolektif aklın ve yürütmenin bir sonucudur (Genç, 2010, s. 154). Yönetimin her paydaşı yönetime dahil olursa o şekilde stratejik düşünmeye yönelik çıktılar elde edilebilir.

Dördüncü ilke ise müşteri kelimesinin aksine sunulan kamu hizmetinin ilgilisinin vatandaş olmasıdır. Bu savını ise devlet ile vatandaş arasındaki ilişkinin özel sektördeki üretici ve satın alan kişiler arasındaki ilişkiden farklı olduğu üzerine kurmaktadır (Göküş, 2011, s. 51)

Beşinci olarak hesap verilebilirlik olgusunun yeni kamu yönetimi veya yeni kamu işletmeciliği anlayışlarıyla basite indirgendiği ileri sürülmüştür. Hesap verilebilirliğin üst otoriteye değil toplumun her kesimine yayılması ile ilgilidir. Devletin, toplumun tamamına yani yönetimin her paydaşına karşı hesap verilebilir olmasıyla ilgili olan kapsayıcı bir kavram olduğu üzerinedir.

Altıncı husus ise verimlilik ve etkinlik konularından önce kamuya yani insana öncelik verilmesi ile ilgilidir. Yeni Kamu Hizmeti modeli daha öncede değindiğimiz üzere sosyal adalet, eşitlik ve toplumsal ilişkileri ön plana alan bir modellemedir. Bu sebepledir ki yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile kamu kesimine kazandırılan birtakım göstergelerin önüne insan faktörünün koyulması gerektiğini ileri sürer.

Yedinci ve son ilke de ise kamu yöneticisinin kim olduğu üzerine durulur. Kamu yöneticisi girişimci değil kamu adına çalışan önceliği vatandaş memnuniyeti olan kişi olması gerektiği savunulur. Özetle Yeni kamu hizmeti yaklaşımı yönetişim kavramının temelleri üzerine inşa edilmiş gibi görünüyor olsa dahi kavramlara ve ilkelere daha geniş anlamlar yüklemiştir. Öncelikle özel sektör ve kamu sektörü arasında bir ayrım yapmış, demokratik unsurlara ve kamu faydasına daha çok önem verilmesi gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. Kamunun ortaya çıkardığı hizmetin ilgilisinin müşteri olmadığını, kamu hizmetinin ilgilisinin vatandaş olduğunu ifade etmiştir. Bu bakımdan temel göstergelerin önüne insani değerleri koymuştur. Devletin sosyal adalete öncelik vermesi gerektiğini savunmuş ve bu doğrultuda paydaşlarla yani halkla el ele bir yönetim süreci ortaya çıkarması gerektiğini ifade etmiştir. Denetim konusunda ise salt performans programları veya yasal denetim aktörlerinin ötesinde her bir kişinin kamu kesimi faaliyetlerinin denetçisi olması gerektiğini iler sürerek önceki anlayışlarda ifade edilen hesap verilebilirlik anlayışının anladığımızın ötesinde daha kapsayıcı olduğunu ifade etmiştir.

1.5. Belediyelerin Kamu Hizmeti Sunma Şekilleri

1.5.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramsal açıdan, "hidematı umumiye", "kamusal hizmet", "amme hizmeti", "umumi hizmet" gibi ifadeler karşılık gelir şekilde kullanılmakta olup her ne kadar farklı kavramlarmış gibi ifade ediliyor olsa da bu tabirlerin eş anlamlı ifadeler olduğunu söylemek mümkün olacaktır (Yüzer, 2010, s. 5). Kamu hizmeti kavramının ortak bir tanımı olmamakla beraber çeşitli şekillerde ifade edilmesi mümkündür. Kamu hizmeti, devlet erkinin doğrudan veya belli sözleşmeler yaptığı aracılarla kamuya sunmuş olduğu tüm hizmetler olarak ifade edilebilir. (Olgun & Bektaş, 2017, s. 225-263) çalışmasında kamu hizmetini Türkiye'de, devletin rutin yönetim işleri dışındaki tüm faaliyetlerini anlatmak için kullanılmaktadır. (Özay, 1998, s. 295)'a göre bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesinin koşulları şu şekildedir; "hizmet kolektif yani genel/ortak olmalıdır, hizmetin sürekliliği bulunmalıdır, bu hizmet topluma sunulmadığı takdirde toplumda huzursuzluğa sebebiyet vermelidir." (Yılmaz, 1996, s. 148)'a göre ise kamu hizmeti kamu yararı oluşturan ve kamu yönetimi usulleri esas alınarak yürütülen faaliyetler olarak ifade edilmektedir.

Kamu hizmeti kavramı öğretide çoğu zaman idare hukuku dikkate alınarak açıklanmaya çalışılmıştır. Kamu hizmeti kavramının hukuki bir terim olarak ifade edilmesinin sebebinin Fransız öğretilerinin etkisi olduğu düşünülebilmektedir. Konu ile ilgili yapılan kavramsallaştırma çalışmalarında da Fransız doktrinlerinden ilham alındığı görülmektedir. Bu meselenin sebebinin ise idare hukukumuzun ortaya çıkarıldığı süreçte Fransız hukukundan ilham alınması olduğu açıktır. Türk idare hukuku, Osmanlı Devleti reformları, Türkiye Cumhuriyeti devrimleri ve bir model olarak Fransız Hukuku'nun etkisinde kalınarak hazırlanmıştır (Karahanoğulları, 2004, s. 98).

Fransız metinlerinde, kamu hizmeti kavramı, "Fransız devrimi öncesinde ortaya çıkmış, bu hizmetlerin savaş, kıtlık gibi olağanüstü zamanların bir ürünü olarak ortaya çıkabileceği" ifade edilmiştir (Chevalier, 2009, s. 252). Fransız Devrimi

esnasında kamu hizmetine "tüm toplumu ilgilendiren hizmet" anlamı yüklenilmeye çalışılarak kamunun, kamu faydası yaratma amacının olduğu İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde ifade edilmiş, devrim sonrasında ise Birinci Dünya Savaşına kadar devletin önemli yatırım alanlarını oluşturan demiryolları gibi kamu hizmetleri özel kişilere imtiyaz sözleşmeleri suretiyle devredilerek devletin bu alanda denetim rolü ortaya çıkarılmıştır. Fransa da diğer ülkelerin deneyimlediği ekonomik, toplumsal ve siyasi süreçlerin etkisi altında kalarak özellikle 1970'lerin sonuna doğru kamu hizmeti kavramında bir dönüşüm yaşamış ve minimal devlet düşüncesinin etkisi altında kalmıştır. Her ne kadar 1981 yılında sol iktidar "ekonomik millileşme" hareketini savunmuş olsa da özelleştirme yasalarının çıkmasına engel olamamış bu husus "cılız bir hareket olarak değerlendirilmiştir" (Karahanoğulları, 2004, s. 107-115). Kamu hizmeti meselesinin, Fransa'daki tarihi sürecinden hareketle devletin hizmeti doğrudan sunan yerine denetleyici ve yönlendirici görev benimseyebileceği, kamu hizmetinin özelleştirme ve benzeri yöntemlerle özel sektör eliyle de sunulabileceği fikrinin önem kazandığı anlaşılmaktadır.

Kamu Hizmeti kavramına yönelik olarak Anayasa Mahkemesi 1995 yılında verdiği kararda ise kavram, "devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler" şeklinde ifade edilmiş olup hizmetin kamu veya özel kesimce sunulabileceği, konusunun belli bir kesimi ilgilendirmesi halinde bunun ilgili hizmeti kamu hizmetinin dışına çıkarmayacağını ifade edilmiştir (Çapar, Demir, & Şükrü, 2015, s. 361-400). Literatürdeki her kavramda olduğu gibi kamu hizmeti kavramı açısından da birtakım değişiklikler olmuştur. Geleneksel tanımlar kamu hizmetini kamu kurumlarınca vatandaşa sunulan, kendine has birtakım ilkelere dayanan hizmetler olarak tanımlarken, günümüzde öğretide yer alan kavramsal çalışmalarda hizmetin yarattığı faydanın esas alındığı, kamu kurumlarının doğrudan veya sözleşmeler ile üçüncü kişilere ürettirebildiği hizmetler şeklindeki tanımlamaların geniş yer tuttuğu ileri sürülebilir.

1.5.2. Kamu Hizmeti Kavramında Dönüşüm

Kamu hizmeti üzerine yapılan kavramsallaştırma çalışmalarının zamanla farklılaşmasında, modern devlete haiz görevlerde birtakım farklılar ortaya çıkmış olması önemli bir etken olarak ifade edilebilir. İnsan ihtiyaçları ve istekleri zamanla çeşitlenmiş ve geçirilen toplumsal süreçlerle kamu hizmetleri genişleyerek farklılaşmıştır. (Göküş, 2011, s. 23)' e göre "toplumsal fayda sunması ve ortak tüketime konu olması sebebiyle ilgili hizmetler kamu hizmeti şeklinde tanımlanabilmektedir". Çalışmada bir hizmeti kamu hizmeti şeklinde niteleyebilmenin iki koşulu olduğu ileri sürülmüştür. Bunlar ise kolektif tüketim ve toplumsal fayda meselesidir. Genel itibariyle kamu hizmeti kavramı, siyasal organlar tarafından kamu faydası oluşturacağı düşünülen faaliyetlerin bizzat kendisi veya özel kesimle arasındaki sözleşmelere bağlı olarak, denetim ve gözetim faaliyeti saklı kalmak kaydıyla yerine getirilen faaliyetler şeklinde ifade edilebilir (Göküş, 2010, s. 195)

Kamu hizmeti kavramının anlaşılabilmesi için tarihsel süreçler içerisinde değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Kavramsal farklılaşmayı ortaya çıkaran pek çok tarihi vaka olduğu kabul edilmekle birlikte, çalışmamızın konusunu daha çok ilgili olduğu düşünüldüğünden küreselleşme kavramının özellikle irdelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Küreselleşme kavramı çok boyutlu olmakla beraber değişken, dinamik ve güncelliğini yitirmeyen bir kavramdır. Kısaca küreselleşme, "yerel-evrensel spektrumunda her iki yöne doğru ilerleyen bir süreci tarif etmekte, statik bir yapıdan ziyade son derece dinamik ve değişken bir kavrama işaret etmektedir" (Bayar, 2008, s. 25).

Dünyayı etkisi altına almayı başaran Küreselleşme ile 21'inci yüzyıl dünyası liberal düşünce akımlarının etkisine girmiş, bu etkiler ekonomik, toplumsal ve siyasi olarak ülkeleri etkilemiştir. Bu düşünsel değişim ve etkileşim ile devletin rolü sorgulanmaya başlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde dünya ekonomik anlamda daralma problemiyle yüz yüze gelmiş, bu problemlerin çözümünde ise Keynezyen anlayışların etkili olacağı düşünülmüştür ve devlete "müdahale" rolü yüklenmiştir. Keynes, 1936

yılında yayınladığı "İstihdamın, Faizin ve Paranın Genel Teorisi" adlı eserinde, devletin iktisadi ve mali konularda ekonomiye müdahalesinin olması gerektiğini ifade etmiş ve ekonomide maliye politikası araçlarından da yararlanılmasını savunmuştur (Keynes, 1980, s. 402-405). 1970'li yıllara değin devletin üstlendiği müdahaleci rol zaman zaman sorgulanmış ancak esaslı bir dönüşüm ihtiyacının hissedildiği dönem 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik krizler olmuştur. Bu süreçte Keynezyen anlayışların, ülkelerin deneyimlediği krizlerle mücadelede çözüm olmadığı ve hatta kamu kesiminin bu krizlerde rol oynadığı ileri sürülmüştür. Bu sebeple özellikle 1980'li yıllar ve sonrasında dünyada yaşanılan gelişmeler, liberal düşüncelerin gelişmesine katkı sağlamıştır. Özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde sağ partilerin seçimleri kazanması ile parti programları gereği serbest piyasa temelli liberal politikaların pratikte vücut bulması sağlanmıştır (Göküş, 2011, s. 32). Bu yeni düzende devletin yani kamu kesiminin dümeni tutan değil yönlendiren olması beklenmiş "Müdahaleci Devlet" yerine "Düzenleyici Devlet" ve "Minimal Devlet" gibi kavramların liberal ekonomik politikaların anahtar sözcükleri haline geldiği ifade edilebilmektedir. Bu hallerden kamu hizmeti kavramı ve pek tabi kamu hizmeti politikaları da etkilenmiştir.

Yeni liberal akımların etkisiyle kamu hizmetinin üretiminden sunumuna ve son olarak finansmanına kadar geçen süreçte özel kesim ile benzer yollar izlenebileceği düşüncesi hâkim bir görüş olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşme faktörüyle de devletin piyasada veya toplumsal hayatta tek hâkim olmasının önüne geçilerek baskı gruplarının etkisinin daha çok hissedileceği karar alma sistemlerinin işletilmesine başlanmıştır. Sivil toplum örgütleri, özel kesim temsilcileri, dernekler, siyasi partiler, sendikalar, vatandaş her kesimin dâhil olduğu kamu kesimi kararlarının verileceği yönetişim odaklı politikalar tüm dünyayı zamanla etkisi altına almıştır. Ülkemizde de bu durumun etkisi ile kalkınma planlarında yeni politikalar benimsenmiş, kamuda performansa dayalı bütçeleme yapılmaya başlanılmış, kamu kesimi personel istihdamı düzenlenmiş ve sonuç itibariyle de kamu hizmetinde yenilikçi ve özel kesim benzeri özelleştirme veya şirketleşme şeklinde oluşumlara gidilmiştir. 21'inci yüzyıl etkileri etraflıca değerlendirildiğinde kamu hizmeti kavramı, "genel ve bütünleşik bir ifadeyle kamu yararı amacıyla, bir kamu tüzel kişiliğinin doğrudan kendisi veya denetimi

altında bir özel kişi tarafından görülen ve kamu hukuku rejimine tabi olan faaliyetler" olarak tanımlanabilir (Artantaş, 2016, s. 20).

Bugün yol gösterici olan devlet, tam kamusal hizmetlerin sunumu kadar sosyal devlet olarak, vatandaşların kendisinden beklediği hizmetleri de yerine getirmektedir (Göküş, 2011, s. 33-38). Tabi bu hizmetlerin sunumu noktasında da değişen hacmin ve niteliğin de ayrıca sebep olmasıyla farklı hizmet sunma yöntemleri benimsemek durumunda kalmıştır.

1.5.3. Kamu Hizmetine Egemen Olan İlkeler

Kamu hizmetleri, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yerine getirilen faaliyetlerdir. Bu hizmetler her ne kadar çeşitlilik arz ediyor olsa da bir faaliyetin kamu hizmeti olarak ifade edilebilmesi için birtakım özellikleri taşınması gerekmektedir. Bu özellikler kamu hizmetine has ortak özellikler olarak nitelendirilebilir. Kamu hizmetlerinin ortak özellikleri dört temel ilke çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu ilkeler, "süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik ve uyarlama, nesnellik ve eşitlilik ve bedelsizlik" şeklindedir (Ütük, 2015, s. 6).

1.5.3.1. Süreklilik İlkesi

Birinci ilke olarak ifade edilen süreklilik ilkesi, kamu hizmetinde kesinti olmaması, kamu hizmetine ihtiyaç duyulan zamanlarda hizmetin sunulabilecek vaziyette olması şeklinde düşünülebilir. Kamu hizmetinin bir ihtiyacı karşılıyor olması nedeniyle kesintisiz ve nizami olması gerekmektedir. Kamu hizmetinin en önemli özelliği toplumsal fayda ortaya çıkarmak olduğundan, süreklilik arz etmemesi ve nizami olmaması durumunda toplumsal karmaşaya sebebiyet verebileceği düşünülmektedir (Göküş, 2011, s. 25). Kamu hizmeti bir kez uygun şekilde sunulduğunda bu hizmet devamlılık arz etmelidir. Kamu hizmetinin kesintisiz olması demek her an hizmetin sunulması demekten öte ihtiyacın ortaya çıktığı anda karşılanıyor olmasıyla açıklanmaktadır.

1.5.3.2. Değişkenlik İlkesi

İkinci ilke olarak kamu hizmeti değişkendir. Kamu hizmetinin değişken olması bu hizmetleri ortaya çıkaran politikaların esnek, yani uyarlanabilir olması ile yakından ilgilidir. Kamu hizmeti sunucusunun vatandaşın ihtiyaçlarını çağın gereksinimlerine uygun olarak karşılaması gerekmektedir. Yani kamu hizmeti üreten kesimin gelişen toplum ihtiyaçlarına ve teknolojik verilere kendini uydurmak zorundadır (Kara, 2008, s. 6-7). Toplumsal ihtiyaçlar, zamana ve deneyimlenen toplumsal, siyasi, ekonomik olaylardan etkilenerek değişmekte ve çeşitlenmekte olduğundan idarenin bu konuda esnek olması yani değişkenlik ilkesi çerçevesinde farklı koşullara ayak uydurabilmesi gerekmektedir. Bir hizmetin kesintisiz olmasının koşulu o hizmetin uyarlanabilir olması ile yakından ilgilidir (Göküş, 2011, s. 26), yani bir hizmet ne kadar koşullara ayak uydurabilirse o kadar kesintisiz olacaktır.

1.5.3.4. Eşitlik İlkesi

Üçüncü ilke ise kamu hizmetinin eşit sunulması ve nesnel olması ile ilgilidir. Kamu hizmetinde objektiflik esastır. Kamu hizmetinin kamu faydası yaratma amacından dolayı bu hizmetlerin taraf tutmadan, eşitlik kriterleri esas alınarak sunulması gerekmektedir (Kara, 2008, s. 6-7) . Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 10'uncu maddesinde; "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. (Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.) Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/1 md.) Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. (Ek fıkra: 12/9/2010-5982/1 md.) Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." şeklinde ifade edilmiş ve eşitlik ilkesi hükme bağlanmıştır.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi'nin 21'inci maddesinin b fıkrasında ; " Herkesin, ülkesinde kamu hizmetlerinden eşit yararlanma hakkı vardır." denilmek suretiyle açıkça kamu hizmetinin eşitlik ilkesinden bahsedilerek kamu

hizmetinden eşit faydalanmanın, evrensel bir insan hakkı olduğu hükme bağlanmıştır (Göküş, 2011, s. 28). Ancak eşitlik ilkesinden, kamu hizmetinin uygulanabilirliği üzerine kendine has birtakım şartların aranılmayacağı anlamı çıkarılmaması gerekmektedir. Birtakım kamu hizmetlerinin sunulabilmesi için özel şartlar aranmaktadır. Bir örnek olarak, evlilik hizmeti verilebilir. Evlilik hizmetinin sunulabilmesi için mevzuatta öngörülen birtakım şartlar vardır bu şartlardan bir tanesi yaştır, 8076 sayılı Medeni Kanun'un 124'üncü maddesinde; "Erkek veya kadın on yedi yaşını doldurmadıkça evlenemez" şeklinde evlilik hizmetinin sunulması için 17 yaş şartı aranılacağı hükme bağlanmıştır. Bu husus eşitlik ilkesine uyulmadığı anlamına gelmez, 17 yaşın dolmuş olan ve hizmete özgü kanuni olarak hükme bağlanmış diğer şartları taşıyan herkes ayrım yapılmaksızın bu hizmetten faydalanacaktır.

1.5.3.5. Bedelsizlik İlkesi

Dördüncü ilke ise bedelsizlik ilkesi olarak ele alınmaktadır. Bedelsizlik ilkesi öğretide meccanilik ilkesi olarak da bahse konu edilmiştir. Meccanni Arapça bir kelime olup karşılıksız şeklinde dilimize çevrilmektedir. Literatürde ise bedelsizlik biçiminde kullanımına rastlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin sınırlı bir alanda ve sınırlı sayıda üretildiği zamanlarda önemli bir ilke olarak değerlendirilmekte (Kara, 2008, s. 6-7) olan bedelsizlilk ilkesi kamu hizmetinin ifasından doğrudan bir bedel alınmaması ile ilgilidir (Artantaş, 2016, s. 30). Bahse konu ilke, literatürde tartışmalı bir husus olarak değerlendirilmektedir.

Günümüzde kamu hizmetinin üretim zinciri aşamaları düşünüldüğünde artan maliyetlerden dolayı kamu hizmeti finansmanına yönelik farklı metotlar uygulanılmaya başlandığı ve hatta birtakım kamu hizmetlerinin doğrudan kullanıcı tarafından karşılandığı uygulamaların pratikte vücut bulduğu ifade edilebilir. Anayasa Mahkemesinin 19.4.1988 tarih ve E. 1987/16 - K. 1988/8 sayılı kararında; "Kamu hizmetlerinin karşılığı olarak, yararlananlardan kullanım oranlarına ve ödeme güçlerine göre ücret alınabileceği kabul edilmektedir." denilmek suretiyle meccanilik ilkesini kabul etmemiştir (Artantaş, 2016, s. 31) ancak birtakım kamu hizmetleri hala

bedelsiz olarak yürütüldüğünden bedelsizlik ilkesi öğretide üç ilkenin ardından dördüncü ilke olarak ifade edilebilmektedir.

1.6. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Hizmet Paylaşımı Kıstasları

Türkiye idari yapısı merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde iki ayaklı bir sistem üzerine inşa edilmiştir. Kent hayatında iki temel idari yapının, kentsel kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu olması, bu yapılar arasında hizmet ve hizmetin finansmanının elde edileceği kaynak üzerinde bir çatışmanın vuku bulmasına sebep olmaktadır. Geçmişten günümüze yerel idareler ve merkezi idare arasındaki ilişkilerin farklı açılarda ele alındığı öğretiden anlaşılmakta olup çalışmamızın esas meselesinin ortaya koyulabilmesi için iki idari yapı arasındaki "mali" ilişkilerin detaylı şekilde incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. (Arıkboğa, 2019, s. 15)'ın çalışmasında hizmet paylaşımı ve hizmetin finansmanının paylaşımı "mali" ilişkilerin alt başlığını oluşturmaktadır. Bir başka deyişle merkezi idare ve yerel idareler arasında vuku bulan hizmetin kimin yapacağı ve hizmetin finansmanının tevzini hususları idareler arasındaki mali ilişkiler başlığı altında tartışılacaktır.

Gelir tevzini konusu hizmet paylaşımı konusuyla birlikte ele alınması gereken bir husus olarak düşünülmektedir. Gelir, bir hizmetin sunulabilmesi için öncelikli olarak sahip olunması gereken bir kaynaktır. Bu kaynağın olmadığı veya yetersiz olduğu durumlarda, kent hayatında lüzumlu olan kamu hizmetlerinin aksaması ve hatta hiç sunulamaması durumlarının yaşanılması kaçınılmaz olacaktır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "mahalli idareler" başlıklı 127'inci maddesinde; "..Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." denilmek suretiyle yerel idarelere, yerine getirecekleri kamu hizmeti görevleriyle orantılı gelir sağlanması gerekliliği hüküm altına alınmıştır. Hükümden hareketle gelir kaynağının, bölüşümün hizmetin özüyle orantılı olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kaynak problemi dikkate alındığında idarelerin gelir paylaşımının, idarece yerine getirilecek görevler dikkate alınmadan yapıldığında optimalden uzak ve iktisadi olmayan uygulamaların ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Gelir tevzinin mutlak koşulda idarelerin görev ve sorumluluk alanıyla uyumlu olarak yapılması gerekmektedir. Aksi halde gelir problemi sebebiyle yerine getirilemeyen kamu hizmetleri ile "gelir fazlasının sebebiyet verdiği israfın" ortaya çıkarıldığı durumların yaşanılması kaçınılmaz olacaktır (Arıkboğa, 2019, s. 21).

Kent yönetimlerin hizmetlere ilişin sorumlulukları ülkenin diğer bölgelerindeki idarelerine göre daha ağır, dolayısıyla da harcama ihtiyaçları daha yüksek düzeydedir. (Andersson, 2012)'un çalışmasında özellikle metropol hale gelmiş kentlerde kamu hizmetlerinin hangi idareler arasında ayrılması gerektiği konusu ele alınmıştır. (Andersson, 2012, s. 15)'un çalışması incelendiğinde birtakım hizmetler yerel birimlerin alanına girerken bazı hizmetler ise hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimin alanına girmektedir. Eğitim hizmeti, ambulans hizmeti (sağlık hizmeti), güvenlik hizmeti, sosyal yardım, elektrik bunlar merkezi idareye ait hizmetler olarak sınıflandırılmış gerekçe olarak ölçek ekonomileri gösterilmiştir. Trafik hizmeti, yangın müdahale hizmeti, imar ile ilgili uygulama hizmetleri, kütüphanecilik hizmetleri yerel birimlere bırakılmış hizmetlerdir. Yerel ihtiyaca yönelik çeşitleneceği ve ölçek ekonomilerinin konusuna girmeyeceği varsayılan hizmetler oldukları gerekçe olarak sunulmuştur. Birtakım hizmetler ise hem yerel birimlerin hem de merkezi idarenin sorumluluğuna verilen hizmetlerdir. Bunlara örnek olarak yollar ve köprüler, kamu sağlığı hizmetleri, sosyal konut hizmetleri, parklar ve yeşil alanlar verilmiştir.

Hizmet bölüşümü, öğretide çeşitli kıstaslar çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kıstaslar, subsidiarite ilkesi, faydanın yayıldığı alan, ölçek ekonomileri, dışsallıklar şeklindedir (Arıkboğa, 2019, s. 21-23).

1.6.1. Subsidiarite İlkesi

Subsidiarite İlkesi Avrupa Birliği uyum sürecinde literatürde ve mevzuatta kendine yer bulmuş bir ilkedir. Avrupa Birliği'nin ilham kaynağı ise Alman Anayasası olmuştur, "Alman Anayasasında subsidiarite merkezi idare ve yerel idare arasındaki

görev ve yetki paylaşımı hususunda kullanılan bir ilke olarak" ifade edilmiştir (Bozkurt & Özcan, 2001, s. 6). Bahse konu ilke, vatandaşa en yakın birimce hizmetin sunulması, hizmette yerellik anlayışı olarak ifade edilebilir (Arıkboğa, 2019, s. 21).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında; "3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır" şeklinde hüküm altına alınmış açıkça subsidiarite denilmemiş fakat tanımı yapılmıştır. Subsidiarite ilkesi, idareler arasındaki görev paylaşımına idarelerin hizmetin sunulacağı kitleye yakınlığı çerçevesinde ele almıştır. Ancak hizmet bölüşümünün yerine getirilmesinde tek başına yeterli bir ilke olmayacaktır. İdareler iktisadilik, verimlilik, ölçek ekonomileri gibi faktörleri de ayrıca değerlendirerek, hizmet bölüşümünü yerine getirecektir.

1.6.2. Hizmetin Faydasının Yayıldığı Alan

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında hizmet bölüşümünde dikkate alınan bir diğer husus ise hizmetin faydasının yayıldığı alandır. Burada temel mesele idarece sunulan hizmetin faydasının nereyle sınırlı kaldığıdır. Kamusal hizmetlerin fayda sağlayacağı alanlar hizmetin türüne göre farklılık içermekte olup kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması için, kamu hizmetlerinin sunumu ve maliyetinin paylaşımı, ilgili yerde yaşayan kişilerin tercihleri ile bağlantılı olmalıdır (Arıkboğa, 2019, s. 22). Örnek verilecek olursa, adalet hizmetinin faydası sınırları aşmakta ve tüm topluma yayılmaktadır. Böylesi bir hizmeti ulusal niteliğinden dolayı merkezi idarenin sunması yerinde olacaktır. Bu hizmetlerin standart oluşu ve tam kamusal niteliğinden dolayı maliyet unsuru da dikkate alındığında merkezi yönetimce sunulmasının optimallik koşullarını sağlayacağı düşünülmektedir.

1.6.3. Ölçek Ekonomisi

Ölçek ekonomisi kriteri ise daha çok hizmetin maliyeti ile ilgili bir meseledir. Ölçek ekonomisi koşullarının sağlanabilmesi için üretimin kitlesel bir üretim olması ve üretime başlangıç maliyetlerinin yüksek olması gerekmektedir. "Bazı hizmetlerin

üretiminin geniş bir bölgeye yayılması maliyetler açısından daha etkin olacaktır bu hizmetlere karayolları, su ve kanalizasyon gibi hizmetler örnek olarak verilebilir" (Arıkboğa, 2019, s. 23). Ölçek ekonomilerine ulaşmak, kaynak israfının önüne geçilmesi ve hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması için önemli bir konudur (Kara M. , 2016, s. 272). Ölçek ekonomilerine ulaşan idarelerin, üretimleri arttıkça ortalama maliyetleri azalacak ve kaynakların optimal kullanımını sağlamış olacaktır.

1.6.4. Dışsallıklar

Hizmet bölüşümü konusunda son kriter dışsallıklar mevzusudur. Dışsallık konusu idari bir birimce üretilen hizmetin olumlu veya olumsuz şekilde başka bir idari birimi etkilemesi durumudur. Yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetlerin faydaları alan konusunda değinildiği üzere kendi sınırlarını aşarak bir başka idari alanı etkilemektedir (Arıkboğa, 2019, s. 23). Bu etki olumlu olacağı gibi olumsuz şekilde de vuku bulabilir. Piyasa mekanizmasında etkinliğin sağlanmasının koşullarından biri dışsallıkların ortadan kaldırılmasıdır. Dışsallıklar sistemin etkinliğini bozarak kaynakların optimal kullanımının önüne geçen faktörlerdir. Hizmet bölüşümü bu kriterler çerçevesinde idarelerce değerlendirilerek yerine getirilmelidir.

İdareler arasındaki mali ilişkilerin diğer basamağı olan gelir tevzini konusunu belirleyen birtakım koşullar vardır. Bu koşullar siyasi, ekonomik, toplumsal ve yönetsel çerçevede ele alınabilir (Arıkboğa, 2019, s. 7-10). Kamu hizmetinin finansmanı olan gelir yerel idare ve merkezi idare arasında paylaşılmaktadır. Paylaşım konusunun temel sebebi ise gelirin kaynağının ortak olmasıdır. Kaynakların kıt olma mevzusu milli gelir içinde geçerli olduğundan milli gelirin kamu fonuna ayrılan kısmının da optimal dağıtım koşullarını sağlaması gerekmektedir. Kent idarelerinin gelir kaynakları kullanıcı bedelleri, vergiler, yönetimler arası transferler ve altyapı finansmanı için belediye borçlanmalarından oluşmaktadır (Sırtaş, 2006, s. 35-36). Gelir kalemlerinden ilki olan kullanıcı bedelleri yerel hizmetlerin sunduğu birtakım mal ve hizmetlerden bedel talep etmesi yani bu hizmetleri fiyatlandırması ile elde edilmektedir. Hizmetten faydalanan kimselerin ödeyeceği bir ücret söz konusu olduğu için herhangi bir dışsallık söz konusu olamaz (Sırtaş, 2006, s. 35-36). İkinci gelir kalemi ise vergilerdir. Kullanıcı bedellerinin uygulanamadığı yerlerde, hizmetlerin

faydalarının bireysel tüketicilerle sınırlandırılamadığı durumlarda, hizmetin fayda alanı ile yönetim sınırları büyük ölçüde aynı ise, vergiler finansman için uygundur (Sırtaş, 2006, s. 40-48). Vergilere örnek olarak, emlak vergisi, gelir vergisi, iş yeri vergileri verilebilir. Kanada, İrlanda gibi ülkelerde emlak vergisi gelir kalemlerinin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Ülkemizde kent idarelerinin gelir kaynağını oluşturan en önemli kalem merkezi idareden yerel idareye aktarılan kamu fonudur. "Merkezi idare bu konuda yetki ile donatılmışken yerel idarelerin ise kaynak yaratma yetkisi kanuni olarak sınırlandırılmıştır" (Arıkboğa, 2019, s. 17). Ülkemizde yerel idarelerin kaynak yaratabilmeleri ancak merkezi idarelerin bu konu ile ilgili kanuni düzenleme yapması ile mümkün olacaktır. Bu sebepledir ki gelir tevzini yerel idareler ile merkezi idare arasında önemli bir konudur. Gelir paylaşımı yapılırken idarelerin dikkat etmesi gereken bir diğer husus bölgesel ve toplumsal farklılıklardır. Bölgesel ve toplumsal farklılıkların sebebi; nüfus, vergi potansiyeli, bölgenin kalkınmışlık oranı, beşeri sermaye, doğal kaynaklar şeklinde sıralanabilir (Arıkboğa, 2019, s. 18). Bölgeler arasında vuku bulabilecek eşitsizliklerin ortadan kaldırılması gelir paylaşımındaki ilişkilerin düzenlenmesine bağlıdır, bir ülkenin kalkınabilmesi için öncelikle bölgesel kalkınma sağlanabilmelidir. Bu konuda idareler arasında kalkınmışlık seviyesi dikkate alınarak gelir paylaşımının düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir (Arıkboğa, 2019, s. 19).

1.7. Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın mahalli idareleri düzenleyen 127'nci maddesinin birinci fıkrasından özetle, mahalli idarelerin yöre halkının mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişisi olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda mahalli idarelerin ürettiği hizmetleri ele almak için öncelikle hizmetin genel özelliği olarak vurgulanan, mahalli müşterek olma kavramının çalışmamızda detaylandırılması gerektiği düşünülmektedir.

Mahalli müşterek ihtiyaç kavramının, 26.06.2002 tarih ve E.2001/377 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında yerel yönetim birimi sınırlarında yaşayan kişilerin, birlikte yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçları ve beklentilerini ifade ettiği söylenmiştir

(Anayasa Mahkemesi, 2002). Bir başka ifade ile topluluğun bireysel ihtiyaçlarının ötesinde kamu faydası yaratan ortak ihtiyaçlarının, mahalli ve müşterek ihtiyaçlar olarak ifade edilmektedir. Bu ihtiyaçlara örnek olarak büyükşehir belediyesi himayesinde olan toplu ulaşım hizmeti ihtiyacı veya ilçe belediyeleri himayesinde olan çöp toplama hizmeti ihtiyacı düşünülebilir. Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki hizmetlerin ayrılması noktasında önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda ihtiyacın doğduğu alanın sınırları yani ihtiyacın geneli mi yoksa daha ufak bir parçayı mı alakadar ettiği hizmet paylaşımında önemli bir ayrım şeklinde ifade edilebilmektedir.

Mahalli müşterek ihtiyaçlar kavramının açıklanmasında "iki farklı yaklaşım söz konusu olup birincisi, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının mekânsal boyutuna ilişkin, İkincisi ise bu hizmetin ekonomik olarak üretilebilecek olması" şeklindedir (Yaylı & Refik, 2012, s. 80). Kavramsal açıdan mahalli sınırları belli bir bölgeyi ifade etmekte olup, müşterek kavramı ise ortaklığı ifade etmektedir. Bu sebepledir ki mahalli müşterek ihtiyaç kavramından ihtiyacın hem yer hem de ortaklıkla sınırlandırılmış ihtiyaçları ifade ettiği sonucuna ulaşılabilmektedir.

1.8. Belediyelerin Sunmuş Olduğu Kamu Hizmetleri

Belediyelerin "yapacakları, yaptıracakları veya yapabilecekleri, yaptırabilecekleri" (Keleş, 2016, s. 262) hizmetler, hem 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda hem de 5393 Sayılı Belediye Kanunu kapsamında hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi gereği "a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir." şeklinde hükme bağlamıştır. Çalışmamızın ilgili kısımlarında kamu hizmetinin ilkeleri ile bu ilkelerle orantılı olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında kamu hizmetinin ne şekilde paylaşıldığı ayrıntılı şekilde açıklanmış olup buradan hareketle belediyelerin görev alanlarıyla ilgili kanun koyucunun önemli noktaların altını çizdiği ifade edilebilir. Bunlar; ilk olarak belediyenin mali durumu, ikincisi hizmetin vatandaşa en yakın noktada sunulması, üçüncüsü belediyenin yönetim sınırlarıyla sunulan hizmetin sınırlandırılması olup son olarak ise belediye hizmetlerinin belediye meclisi kararı ile mücavir alanlara da sunulabileceği ile ilgilidir (Keleş, 2016, s. 262).

1.9. Belediyelerin Kamu Hizmeti Sunma Yöntemleri

(Özay, 1998, s. 295)'ın çalışmasında hizmetin nasıl sunulacağından çok hizmetin karakterine yer vermiş ve kamu erkine hizmet sunma biçiminde bir serbestlik sunulması yolunun izlenmesini önermiştir. Hizmet sunma noktasında belediyeler hem tam kamusal hem de yarı kamusal hizmetlerin üretimi ve sunumunda önemli bir noktada yer almaktadır. Bu mal ve hizmetlerin yaydığı olumlu dışsallıklar hasebiyle kamu kesimi tarafından üretiminin özel kesime kıyasla daha etkin olacağı düşünülmektedir (Stiglitz, 1994, s. 155). Bu önemli noktada yer almaları belediyelerin iyi işletilebilme yükümlülüğünü de ilgililere getirmiştir (Azaklı, 1999, s. 1-16). Ancak ne kadar iyi işletilseler de yerel yönetimler, merkezi idarelere göre yeterince mali kaynakla donatılmamış ve merkezi yönetimin vesayeti altında olan yönetimlerdir. Bu

sebeple yerel idareler hizmet sunma türlerinde çeşitlilik yaratarak, farklı özelleştirme uygulamalarını denemişlerdir.

Son yıllarda yerel idarelerden beklenen hizmet alanlarında bir çeşitlenme olmuş bunun mukabilinde artan hizmetler beraberinde artan sorumlulukları da getirmiştir. Bugün vatandaşa en yakın kamu idaresi olan yerel idarelerden biri, belediyelerdir. Vatandaş devletten beklediği her türlü hizmeti kendine en yakın idari birim olan belediyelerden de beklemektedir. Bu durum kamu hizmetinin üretiminde ve sunumunda birtakım idari denetim yollarını gerekli kılmış ve belediyelerin yasal sorumluluklarında artışa sebebiyet vermiştir (Demirkaya, 2010, s. 421).

Yasal sorumluluklar ve idari denetim yolları belediyeleri alternatif hizmet araçlarından faydalanmaya yoluna gitmelerine neden olmuştur. Bu alternatif yöntemler; emanet, yönetimler arası işbirliği, ihale/sözleşme, imtiyaz, yap-işlet-devret ve belediye şirketleri şeklinde ifade edilebilir. Emanet yöntemi özel sektör veya kamu kurumu araya girmeden, hizmetin oluşturulan kurullarla yerine getirilmesi şeklinde ifade edilebilirken bu uygulama yasa gereği veya zorunlu olarak tercih edilmesi gereken bir yöntem olup ihale sürecine benzer süreçlere haizdir. Yönetimler arası işbirliği ise hizmetin başka kamu kurumuyla ortak şekilde yerine getirilmesi olup çoğu zaman teknik donanım ve uzmanlık gerektiren işlerde tercih edilen bir yöntem seklinde ifade edilebilir (Eryılmaz, 2018, s. 222-224).

İhale yöntemi ise özel bir yükleniciyle anlaşarak, ihale kanunu hükümlerine uygun olarak kamu hizmetinin gördürülmesi şeklinde ifade edilebilir. İhale, sözleşme ile yerine getirilen mal ve hizmet alım yöntemidir. İmtiyaz ise özü itibariyle doğal tekel olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için tercih edilen bir yöntemdir. Yani "İmtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenen bir yöntemdir" (Acartürk, 2001, s. 48). Yap-işlet-devret modeli ise, bir tür imtiyaz olarak yorumlanabilir. Kamu kurumu bu yöntem ile hizmeti gerçekleştirirken bir mali külfet altına girmemekle birlikte imtiyaz yöntemi, 1980'li yıllar sonrasında kamu kesimi hizmet üretimi ve yönetimi alanında liberal politikaların yaygın hale gelmesinin bir sonucu olarak ifade edilebilir. Yap-işlet-devret sisteminin özünü, yüksek finansman gerektiren hizmetlerin özel sektör tarafından kurularak bir

süre işletildikten sonra kamu kurumuna bırakılması oluşturmaktadır Son model ise belediyelerin belediye şirketleri ile kamu hizmetini sunmalarıdır. Belediyeler çoğu yerel hizmeti, özel hukuk hükümlerine tabi, kendilerine has bütçesi olan, şirketler ile yürütmeye başlamışlardır. Bu çerçevede belediyeler, belediye şirketlerini "yeni kamu yönetimi modeli ile gelişen yerelleşme sürecinin bir parçası olarak" dikkate almış (Demirkaya, 2010, s. 421), genişleyen ve çeşitlenen kamu hizmetlerini bu şirketlerin aracılığıyla sunma yoluna gitmişlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM
Belediye Şirketlerinin Yapısı Ve Yönetimi

(Karahan, Tunç, & Yılmaz, 2022, s. 24-38) tarafından Yerel Yönetim Reformu Projesi III. Aşama kapsamında yapılan çalışmada Türkiye'deki 30 Büyükşehir Belediyesinin 21 tanesi, il ve ilçe belediyelerinden ise 13 tanesi incelenmiştir. Bu kapsamda; Büyükşehir belediyelerinden 28 iştirak şirketi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi ülkemizde en çok iştirake sahip belediye olmuştur. Bununla beraber Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 15 iştirak şirketi, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 12 iştirak şirketi, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 11 iştirak şirketi, Konya, Erzurum ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri'nin ise 10'ar tane iştirak şirketine sahip olduğu raporlanmıştır. Toplamda ise incelenen 21 büyükşehir belediyesinde 183 adet iştirak şirketi bulunduğu ve bu iştirak şirketlerinin yaklaşık %47'sinin hizmet ve gıda alanında kurulduğu, %15'inin çevre ve enerji, inşaat ve ulaşım alanında olduğu görülmüştür. Çalışmada ortaya çıkan bir başka sonuç ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinin toplam karının 1 milyar TL tutarına yakın olduğudur. İl ve İlçe Belediyeleri iştirak şirketlerinde ise Ankara Çankaya Belediyesi 6 iştirak şirketine, Bursa Osmangazi Belediyesi 2 iştirak şirketine, Isparta Belediyesi, Kütahya Belediyesi ve Ankara Çankaya Belediyesi 6 tane iştirak şirketine sahip olduğu incelenmiştir. Dolayısıyla ilgili çalışma incelendiğinde, ülkemizde belediye şirketlerinin ekonomik anlamda önemli bir yer tuttuğu ve kayda değer istihdam yarattığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle ilgili şirketlerin kuruluşu, sunduğu hizmetler, mevzuatı ve denetimi çalışmamızın ilgili kısımlarında detaylandırılarak açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. Belediye Şirketi Kavramı

Mahalli idareler hizmetlerinde etkinliği sağlamak adına hizmet sunma metotlarında çeşitliliğe giderek özelleştirme modellerinden yararlanmaktadırlar. Bu yöntemlerden bir tanesi Belediyelerin şirket kurarak hizmet sunma girişimidir (Acartürk, 2001, s. 52-54). (Meşe, 2011, s. 203)' çalışmasında "belediye şirketlerini,

bir takım yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, belediyelerce kurulan ya da ortak olunan, bağımsız bütçeli özel hukuk tüzel kişileri" şeklinde tanımlamıştır. Ülkemizde belediyelerin şirket kurmak yolu ile hizmet sunma metodunu tercih edebilmeleri mülga olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na dayanıyor olsa da "esas olarak belediye şirketleri örneklerinin ortaya çıkması 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile mümkün olmuştur" (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 24). H. Kitchen ise belediye şirketleri ile ilgili olarak; kimi zaman yerelde yapılan seçimler sonucu seçilmiş belediye meclisinden bağımsız, kimi zamanda belediye meclisi tarafından kontrol edilen ya da doğrudan belediye meclisine bağlı olan ayrı bir ticari varlık şeklinde ifade etmiştir (Kitchen, 2006, s. 165-169).

Belediye şirketleri kendi bütçesi olan ve topluma özel mal statüsünde mal üretebilen, denetime tabi olan ve yönetimi belediyeye ait olan işletmeler olarak düşünülebilir. Belediye şirketleri, ticari amaçları ve özerk bir örgütsel yapıya sahip olmaları ile belediye yönetiminden ayrılmaktadırlar. Dolayısıyla belediye şirketleri, belediyenin iç birimlerinin aksine farklı örgütlenme biçimine sahip olmaları sebebi ile belediyeden ayrı görülen kuruluşlardır (Cronauge & Westermann, 2006, s. 67). "Yerel hizmetlerin sunulabilmesi için belediyelerce kurulan veyahut belediyelerce ortak olunması suretiyle ortaya çıkarılan, yöre halkının sosyal yararını ortaya çıkarma amacına özgülenmiş ve bölgenin kalkınmasını sağlayan özel hukuk kişileri olarak" tanımlanan belediye şikelerinin ortak özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 17); "

Belediyelerce kurulur veya ortak olunur

Belediyelerin görev alanına giren konularda faaliyet gösterir

Yönetimi belediyenin elindedir

Kendilerine özel bütçeleri vardır

Özel hukuk kişisidir"

Her ne kadar yukarıda birtakım ortak özellikler belediye şirketleri için sıralanıyor olsa da pek çok belediye şirketinin yukarıda varsayılan özelliklere tam olarak uymadığı bilinmekte olup özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında belediyelerin

görev alanı içerisinde sayılmamış birtakım hizmetleri ürettikleri bilinmektedir. İlgili kanun kapsamında sayılmayan hizmetlerin üretilip sunulması, sosyal fayda yaratmak veya bölgesel kalkınmaya katkı sunmak noktasında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği ise tartışmalı bir husus olacaktır. Ancak bu tip hizmetlerin üretilme sebebinin kaynak yaratma yani belediyeye gelir sağlama ihtiyacı olduğunun düşünülmesi de mümkün olacaktır.

Türkiye'de belediyelerin 2005 yılı öncesinde kurdukları ekonomik girişimler "işletme" olarak adlandırılırken 2005 yılı sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle bahse konu girişimler "şirket" olarak anılmaya başlanmıştır (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 44). Belediye şirketlerinin yerel kamusal şirket şeklinde ifade edilmesi ve belediye şirketlerinin genel tanımının yapıldığı çalışmalardan birisi olan, (Kitchen, 2006, s. 168)' in çalışmasına göre bu şirketler, piyasa koşullarına uygun şekilde hizmet veya mal üreten ve bu koşullar çerçevesinde sunumunu yapan, kamu hizmetinin üretimi için sorumluluğu bulunan, kendisine ait bütçesi olan, yönetim organları bazen bağımsız bazense yarı bağımsız şeklinde olabilen, denetim ve raporlama standartlarına uygun şekilde ticari varlıklarını sürdüren organizasyonlar şeklinde tanımlanmıştır. Kamu kaynağı kullanılarak sermaye yapısı oluşturulan şirketlerle ilgili bir diğer tanım ise, 25.06.1980 tarihli Kamu Makamları ve Kamu Şirketleri Arasındaki Mali İlişkinin Şeffaflığına İlişkin Yönerge'de yapılmış olup "kamu şirketi; devlet makamlarının bir mali pay neticesinde veya söz konusu şirketle ilgili düzenlemelerin bir sonucu olarak doğrudan veya dolaylı olarak hâkim etkiye sahip oldukları şirket" şeklindedir (Özçelik, 2010, s. 66).

2.2. Belediye Şirketlerini Ortaya Çıkaran Sebepler

Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile paralel şekilde yerindelik ilkesi daha çok dikkate alınmaya başlamış ve bu durum beraberinde belediyelere verilen yetkinin ve görevin artması sonucunu doğurmuştur. Belediyeler ise artan kamu hizmeti fonksiyonlarını yerine getirmek hem de yerelde temsilcisi olduğu vatandaşların faydasını çoğaltmak suretiyle, kendi oylarını arttırmak düşüncesi ile hizmetlerini etkin ve verimli şekilde yerine getirmek için belediye şirketlerinden yararlanma yoluna gitmişlerdir. Yerinden yönetim idari sisteminin

gelişmiş olduğu Belçika, Almanya, İtalya, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde belediye şirketlerinden faydalanmak suretiyle vatandaşa hizmet götürülmesinin daha fazla tercih edildiği görülmektedir (Özçelik, 2010, s. 67).

Belediyeler, kamu faydası ortaya çıkarmak adına, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına özgülenen kamu kurumlarıdır. Belediyeler nihai olarak yöre halkının ihtiyaçlarını karşılamak, yörede kalkınmaya katkı sunmak, refahı arttırıcı politikalar üreterek hitap ettikleri bölge halkının takdirini kazanmayı amaçlamaktadır (Kara, 2008, s. 59). Bu ve benzeri amaçları yerine getirebilmek için belediyeler, şirketler kurma yoluna gitmişlerdir. Belediye şirketlerinin kuruluş amacı olarak belediyelerin kamu hizmeti sunma sürecinin daha etkin ve verimli hale gelmesi, kamunun katı mevzuat hükümlerinden ve hantal işleyişinden kurtulmak gösterilebilir (Kara, 2008, s. 83). Belediye şirketleri (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 40-44)'ye göre kamu kurumları bürokrasisinden kurtularak, özel sektörün faydalandırıldığı piyasa koşullarından faydalanmak, sunulan hizmetleri özelleştirerek etkin ve verimli hale getirmek, kamu personelinin istihdam şeklindeki birtakım maliyetler ve sorumluluk alanlarından çıkarak daha esnek bir alım süreci ve esnek ücret tarifesiyle personel istihdam etmek, idari vesayetten kurtulmak, ihale yolu ile dışarıya çıkan kamu fonlarını geri dönüşümünü sağlayabilmek, istihdamı arttırmak ve kent sorunlarına hızlı çözümler üreterek bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla kurulur.

Belediyelerin şirketler kurarak faaliyetlerini gerçekleştirme sebeplerinden birisi ise kamu hukukunun dar kalıplarından uzaklaşarak özel hukuk hükümlerinden faydalanmaktır. Bir başka ifade ile belediyeler, belediye şirketleri ile kamu hukuku hükümlerinin daralttığı alanın içerisinden çıkarak, ağır işleyen sistemlerin yerini hızlı karar mekanizmalarına bırakmak ve en nihayetinde merkezi idarenin hem yerindelik hem de hukukilik denetimini içeren idari vesayet denetiminden kurtulmayı amaçlamaktadırlar (Yüzer, 2010, s. 79-99). Belediyeleri şirket kurmaya iten birçok sebep olduğu aşikârdır. Belediye yöneticileri ve meclis üyelerinin belediye şirketlerinin yönetim kurullarında görev alarak huzur hakkı elde etmeleri ile belediyelerin yöneticilerine bu yolla kaynak yarattığı görülmektedir. Bu husus belediyelerin şirket kurma motivasyonuna katkı sunacak bir neden olarak düşünülebilir.

(Meşe, 2011, s. 203-215)'ye göre belediyelerin şirket kurmalarındaki ana sebep ise kaynak yaratma isteğidir. Belediyeler, şirketler kurma yolu ile çözüme ulaştırabileceklerini düşündükleri kaynak ihtiyaçlarını çoğu zaman ilgili mevzuatta öngörülen faaliyet alanlarının dışına çıkmak suretiyle çeşitli hizmet kollarında faaliyet göstererek karşılamaya çalışmaktadır (Güneş, 2014, s. 56). Ancak "günümüzde belediye şirketlerinin çoğunun zarar ediyor vaziyette olması" (Meşe, 2011, s. 206) bu kaynak arama fikriyatıyla uymamaktadır. Belediye şirketlerinin vatandaşa sunmuş oldukları mallar ve hizmetler yarı-kamusal mal statüsünde değerlendirmek mümkündür. Yarı-kamusal mal ve hizmetleri, özel mallar ve hizmetlerden veya kamusal mallardan ayıran temel özellik; birden fazla bireyin bu hizmetten yararlanıyor ve özel sektörce de ikame edilebiliyor olmasıdır (Olgun & Bektaş, 2017, s. 225-263).

Belediye şirketleri kuruluşu bakımından özel hukuka tabidir. Bu bakımdan belediye şirketlerinin kuruluşunun bir diğer amacının rahat borçlanma yapabilme olduğu ifade edilebilir (Meşe, 2011, s. 203-215). Belediyelerin İller Bankası dışında borçlanabilecekleri alanlar kanuni olarak sınırlandırılmıştır. Bu sebeple Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak hareket eden şirketler üzerinden borçlanmaları belediyelerin hareket alanını rahatlatan bir unsur olacaktır. Ayrıca belediyeler, şirket kurarak; özel kesimle rekabet edebilir, yerel vergilerin azalmasını sağlayabilir, kent yönetiminde etkinliğini arttırabilir (Toprak Kahraman & Özgür, 1993, s. 183-187).

Belediyelerin şirketler yoluyla hizmet götürmesi hizmeti ucuzlaştırır bu sebeple hem yöre halkına hem de belediye yönetimine ciddi katkısı bulunur. Belediyelerin şirket kurmalarında idari vesayet denetiminde bir bakıma kurtulma amacının olması, kamu kaynağının denetimi noktasında birtakım eksiklikler ortaya çıkmasına sebebiyet verebileceği dikkate değer bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır (Meşe, 2011, s. 203-215). 2010 tarihli Sayıştay Kanunu'na yapılan düzenlemeler ile birlikte belediye şirketlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesinin yolu açılmış olsa da denetim konusu belediye şirketleri açısından hala şeffaflık kazanmış bir mesele olmadığı ifade edilebilir.

(Olgun & Bektaş, 2017)'ın çalışmasında; belediye şirketlerinin kuruluşları ve faaliyet alanları itibariyle birbiri ile çelişen ve rekabet içerisinde olduğu öne sürülen

iki ana özelliğinin olduğu ifade edilmektedir. İlki şirketin ortağının veya kurucusunun kamu tüzel kişisi olması ikincisi ise belediye şirketlerinin çalışma şekli ve üretiminin piyasa şartlarına göre şekillenmesidir. Belediye şirketlerinin bir taraftan sosyal faydaya gütme amacı ile seçilenlerce yönetilmesi bir taraftan da piyasa koşullarına uyum sağlaması yani kar amacına göre hareket etmesi beklenmektedir. Bu durum şirketler üzerinde zaman zaman yaşanan sorunları gün yüzüne çıkarmaktadır. Özellikle çoğu belediye şirketinin zarar ediyor durumda olması, şirketler açısından sosyal fayda sağlama ve kar amacı gütme ikileminin sonucu olarak düşünülebilir.

2.3. Merkezi Yönetim Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi

Kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının tamamını ifade etmek maksadıyla kullanılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, İktisadi devlet teşekkülleri şeklinde ilk olarak 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanun kapsamında ele alınarak; sermayesinin tamamı devlete ait olan, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar olarak ifade edilmiş ve 1930 ve 1950 yılları arasında ekonomimizde kayda değer bir yer tutmuştur (Övgün, 2009, s. 45-53).

(Tandırcıoğlu, 2002, s. 198)'na göre özelleştirme kavramını dar anlamda, devletin müteşebbis olarak ekonomide yer alması ile oluşan kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devrolması şeklinde tanımlamakta olup geniş anlamda ise özelleştirme devletin ticari alandaki faaliyetlerinin sonlandırılması şeklinde ifade edilmektedir. Buradan bahisle, dünyada ortaya çıkan serbest piyasacı yaklaşımlar ülkemizde de özelleştirmelerin yolunu açarak devletin alanını daraltmış, özel sektörün alanını açmıştır.

Çalışmamızın ilgili kısımlarında bahse konu edildiği üzere küreselleşme olgusu devletin doğrudan müdahaleci anlayışının aksine dolaylı bir yönlendirici olarak olağan akışta olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu kapsamda devlet, ticari hayata doğrudan müdahale etmek yerine rekabetçi bir piyasa sisteminin varlığını sağlayacaktır. Ülkemizde, küreselleşme olgusu dünyada yarattığı etkiyi 1980'li yıllarda hissettirmeye başlamıştır. Bu durum devletin doğrudan etki ettiği ve 1950'li yıllara kadar ulusal ekonomimizin gelişmesinde önemli bir yere sahip olan kamu

iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesini de beraberinde getirmiş bir zaman sonra özelleştirme uygulamaları yerel yönetimlere sıçrayarak farklı kamu tüzel kişiliğine sahip belediye iktisadi teşebbüslerinin yani belediye şirketlerinin ortaya çıkışına ivme kazandırmıştır (Özdemir, 2008, s. 42).

Belediye şirketleri, belediye hizmetlerinin çeşitlenmesi, yönetimin hantal yapısının aşılabilmesi maksadıyla, farklı kamu tüzel kişiliğe sahip, farklı usullerle kurulabilen ve sunacağı hizmetler sınırlı olan işletmeler şeklinde faaliyet sürdürmeye başlamıştır.

2.4. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Usulleri

Ülkemizde yaygın hale gelen belediye şirketlerinin Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde de kamu hizmeti sunulmasında bir araç olarak kullanıldığı ifade edilebilir. Ülkemizdeki kuruluş usullerinden farklı olarak Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde kurulan belediye şirketlerinin, uluslararası alanda hizmet verebilmeleri ve kurulmalarında çoğunlukla belediye meclisi kararının yeterli olabileceği görülmektedir (Demirkaya, 2010, s. 425).

Avrupa Birliği'nde belediye şirketlerinin kuruluşu farklı şekillerde olmaktadır. Bu sebeple farklı türlerde sermaye oranlarına sahip ya da faaliyet alanı farklı pek çok şirkete rastlamak mümkündür. Ancak Avrupa da varlığı devam eden şirketleri iki temel grupta ele alınmakta ve bu şirketler; "birinci olarak yerel yönetim kuruluşunun bir birimi olarak (organı olarak) faaliyet gösterenler (Türkiye'deki İSKİ ve İETT örnekleri gibi) ve İkinci olarak, hukuki yönden bağımsız limitet şirketler veya benzerleri olarak faaliyet gösterirler (İngiltere'de Plc, Fransa ve İspanyada S.A., Almanya'da AG veya GmbH, İtalya'da S.p.A, Hollanda'da NV, Türkiye'de ise Ltd olarak bilinirler)" şeklindedir (Demirkaya, 2010, s. 427).

Ülkemizde, belediye şirketleri özellikle 1980 yılından itibaren sayıca artmakta ve ekonomik sistem içerisinde hatırı sayılır bir yer tutmaktadır. Her ne kadar ilgili mevzuatta hizmet üretimi sınırlara tabi tutuluyor olsa da bu durumun farklı örneklerle aşılmaya çalışıldığı yazımızın ilgili kısımlarında bahse konu edilmiştir. Belediye şirketlerinin kurulmasına yönelik 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu"nun 26'ncı maddesi ve 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nun 70'inci maddesi ile

belediyelere, kanunda öngörülen görev ve hizmet alanlarına yönelik olmak şartıyla şirket kurabilme hakkı tanınmıştır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16'ıncı maddesi ile 334'üncü maddeleri incelendiğinde ise belediyelerin ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilecekleri, sermaye şirketlerine ortak olabilecekleri, yönetim kurullarında görev alabilecekleri ifade edilmiştir. 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'nda doğalgaz dağıtan şirketlerle belediyelerin şirketlerinin ortak olabileceği hüküm altına alınarak, belediyelerin ifade edilen şirketlere ortak olabileceği ayrıca düzenlenmiştir (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 45).

Belediye şirketlerinin kurulmasına yönelik 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" öncesinde belediyelerin elini daha rahat bırakan bir kuruluş prosedürü olduğunu söylemek mümkündür. Yani bahse konu kanun öncesinde belediyelerin şirket kurabilmeleri için meclis izni yeterli olmakta ve belediyeler sıklıkla şirket kurma yoluna gitmekteydi (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 46-47) . İlgili kanunun 1994 yılında çıkarılmasıyla şirket kurulması Bakanlar Kurulunun iznine tabi olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26'ncı maddesinde "Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu Kanundaki esaslara göre yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür. Bu şekilde sağlanan gelirler ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından özel bir hesapta toplanır. Bu özel hesapta toplanan gelirler ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından öncelikle; özelleştirme uygulamaları sonucu doğabilecek iş kaybı nedeniyle yapılacak tazminat ödemeleri ve gerektiğinde bu madde gereğince ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından özelleştirilecek diğer kuruluşlarda yapılacak idari, mali ve hukuki düzenlemelerin gerektirdiği harcamalarda kullanılır. Bu madde gereğince elde edilecek özelleştirme gelirlerinden yukarıda belirtilen öncelikli harcamalar düşüldükten sonra kalan miktar ilgili belediye ve il özel idaresi tarafından bütçelerine gelir kaydedilir. Belediye veya il özel idarelerinin yapacakları özelleştirme uygulamaları çerçevesinde özel ihtisas gerektiren konulara ilişkin müşavirlik, araştırma, pazarlama ve teknik hizmetler; ilgili belediye veya il özel idaresinin talebi üzerine idarece sağlanabilir. Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların

kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Cumhurbaşkanının iznine tabidir." denilmek suretiyle bu iznin cumhurbaşkanı tarafından verileceği ifade edilmiştir.

Belediyeler, yeni bir şirket kurarak, var olan bir şirkete ortak olarak, mevcut bir şirketi hibe ederek, mevcut bir belediye şirketinin şirket kurmasıyla şirkete sahip olabilirler (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 77-84). 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" hükümlerinden hareketle belediyelerin; Yeni bir şirket kurarak, kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak, olan bir şirkete ortak olarak kurulabileceği ve bu işlemlerin cumhurbaşkanı iznine tabi ifade edilmiştir. İlgili kanun hükmünde ifade edilen kuruluş türleri cumhurbaşkanı iznine tabi olmakla beraber cumhurbaşkanı izni aranmayan lakin belediyelerin tercih ettiği birtakım kuruluş türleri de vardır. Bu durumun uygulamada ortaya çıkmasının ve belediyelerce yoğun tercih edilmesinin altında yatan sebep ise merkezi yönetim iznine tabi bir idari işlem gerekliliğinden uzaklaşarak uygulamada daha serbest alanlar yaratma ihtiyacı olduğu ifade edilebilmektedir. Hibe ile kabul edilen şirketler, belediyenin iştiraki olan şirketlere sermaye artırımı yapması ve belediye şirketlerinin kurdukları veya iştirak ettikleri şirketlerin şirket kurması meclis iznine tabi olarak yapılabilmektedir (Güneş, 2014, s. 53-55).

2.4.1. Yeni Şirket Kurulması

Belediyeler, yeni bir şirket kurma yöntemi ile şirket edinmek için öncelikle cumhurbaşkanı iznini almak ve ilgili mevzuatta öngörülen hizmet alanları içerisinde kalmak zorundadır. Belediyeler, liberal düşünce akımlarının etkisi ile ve mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu kapsamında şirket kurmanın yalnızca meclis iznine bağlı olması hallerinden dolayı, özellikle çalışmamızın ilgili kısımlarında da bahse konu edildiği üzere 1984 yılından itibaren hızlı bir şekilde şirketleşme yolunu tercih etmişlerdir. O yıllarda özellikle büyükşehir belediyeleri yeni şirket kurma metodu ile şirket edinmeyi tercih etmiş, ve belediye şirketlerinin gerçek örnekleri verilmeye başlamıştır. Belediyelerin hızla artan yeni şirket kurma biçimindeki işlemleri merkezi yönetimin bu alanın denetimine olan ihtiyacı görmesiyle birtakım kısıtlamalara tabi

tutulmuştur. 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" hükümleri 1994 yılında şirketlerin kurulması kararını belediye meclisinden alarak bakanlar kurulu iznine tabi hale getirmiş cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bu yetki cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Yeni bir şirket kurulması yöntemi ile belediyelerin şirket kurabilmeleri aşağıda sıralanan süreçte olur; (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 78); "

Kurulacak şirketin amaç ve faaliyetlerinin konusunu gösterir gerekçe raporunun hazırlanması,

Fizibilite etüdünün yapılması,

Kurulacak olan belediye şirketinin türünün, ortağı varsa ortaklarının, faaliyet alanının ve sermaye miktarının yer aldığı olumlu meclis kararı alınması,

Şirket ana sözleşmesinin meclis kararı doğrultusunda hazırlanması

İzne ilişkin talep dosyası hazırlanması ve hazırlanan dosyasın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na gönderilmesi

EPDK'dan 4646 Doğalgaz Piyasası Kanun uyarınca dağıtım lisans örneği alınması.

Cumhurbaşkanınca verilecek kararın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belediyeye bildirilmesi

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun şirket kuruluşuna ilişkin mevzuatın yerine getirilmesi."

Yukarıda ifade edilen hususlar dikkate alındığında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın konu ile ilgili koordinasyon görevini yerine getirdiği, belediye ile cumhurbaşkanlığı arasındaki işlemlerin yürütülmesini sağladığı ifade edilebilir. Ayrıca belediyeler şirket kurma veya ortak olma fark etmeksizin mutlak koşulda belediye meclisinden olumlu karar almalıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (i) ve (j) bendinde; "… i) Bütçe içi işletme ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek. j) Belediye adına imtiyaz

verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek…" şeklinde ifade edilmiştir. Kanun hükmünden hareketle belediyeler ister yeni belediye şirketi kursunlar ister kurulu olan şirkete ortak olsunlar, bu işlemler gerçekleşmeden önce belediye meclisinden olumlu yönde bir karar almaları gerekmektedir ayrıca bu kararlar ayrıntılı ve gerekçeli olmalıdır. Meclisin vermiş olduğu kararda şirketin türü, faaliyeti, varsa ortaklıkları, sermayesi ve hatta belediyeye ne tür bir fayda sağlayacağı ifade edilmelidir (Nalçakar, 2009, s. 1-5).

2.4.1.1. 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yeni Belediye Şirketi Kurulması İle İlgili Hükmünün Değerlendirilmesi

Belediyeler için 2018 yılı itibariyle belediye şirketi kurmak bir tercihten çok ihtiyaç veyahut görev haline geldiği ifade edilebilmektedir. Bu duruma sebebiyet veren husus ise 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedir. İlgili kanun hükmünde kararname; il özel idareleri ve belediyelerde hizmet alımı sözleşmelerine dayalı personel çalıştırılmasına ilişkin usul ve esasların uygulanmasında takip edilmesi gereken hükümleri düzenlemektedir. Yani kanun hükmünde kararname mahalli idarelerde çöp toplama, temizlik, bahçe işlerinde v.b. işlerde çalışan alt işveren ve alt işverenin işçisi olarak çalışan işçilerin belediye şirketleri bünyesine geçirilerek çalıştırılmasını düzenlemektedir (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 79-80).

Ülkemizde belediyeler çoğunlukla maliyetleri düşürebilmek, uzmanlık gerektiren işlerin üstesinden gelebilmek, kamudaki katı personel istihdamı anlayışında esneklik sağlamak ve üretim ile hizmet sunumunda karşılaşılabilecek riskleri en aza indirmek adına taşeron firmalar eli ile iş gördürme yolunu tercih etmişlerdir (Cilavdaroğlu, 2019, s. 183-186). Belediyeler açısından mevzuatta işçi çalıştırılmasına yönelik kimi yükümlülükler taşeron firmaya yüklenmekte bir bakıma sorumluluk yüklenici firma ile paylaşılmaktaydı. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca sigorta primleri; 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca işçilerin fazla çalışma ücretleri ile işten ayrılan işçilerin ihbar ve kıdem tazminatları; 6331 sayılı

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamında iş yerinde alınacak tedbirler ve işçileri koruyucu donanımlar v.b. kanunların öngördüğü idari yükümlülükler taşeron işverene bırakılabilmekteydi.

Belediyelerde taşeron statüsünde olan işçilerin, işçi kadrolarına atanmak yerine şirketler bünyesine alınmalarının iki sebebi olduğu düşünülmekte olup bunlardan ilki personel maliyetiyken ikincisi ise personel alım sürecinde katı yaklaşımlardan uzaklaşmak olduğu ifade edilebilir (Cilavdaroğlu, 2019, s. 189-195). Taşeron işçilerin 696 sayılı kanun hükmünde kararname ile belediye şirketleri bünyesinde örgütlenmeleri, belediyenin şirketleri personel istihdamı aracı olarak kullanmalarını sağlamıştır. Bünyesinde şirketi olmayan belediyelerde bu sebeple yeni şirket kurma biçiminde şirketler kurmuşlardır. Bu durum belediyelerin eline bırakılmamış mevzuatta emredici olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla ilgili kararname sonrasında "personel istihdamı" sağlanması amacıyla belediye şirketlerinin kuruluşu zorunlu bir durum olmuştur (Karahan, Tunç, & Yılmaz, 2022, s. 24-38).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca 01.01.2018 tarihli "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esasları" gösterir tebliğ yayımlanmıştır. Tebliği 41'inci maddesinin c bendinde " Öngörülen şartları taşımaya devam etmek kaydıyla sınav sonuçlarının kesinleşmesini müteakip idare bünyesinde personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalışanlar bu Usul ve Esasların 28 inci maddesinde ifade edilen idarenin şirketlerinden birinde, bu nitelikte şirket bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kurulacak idarenin şirketinde, şirketler bünyesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalışanlar ise çalıştığı idarenin şirketinde en üst yöneticinin onayı ile topluca işe başlatılır." denilmekte ve emredici hüküm koyarak belediyelerin bu amaçla şirket kurmalarının önünü açmıştır. Personel istihdam edilmek amacıyla yeni bir şirket kurulması veya ortak olunmasıyla ilgili süreçle alakalı ise çalışmamızın ilgili kısımlarında ifade edilen prosedürlerin aynen izlenileceği yine tebliğden anlaşılmaktadır.

2.4.2. Belediye Şirketleri Aracılığıyla Şirket Edinme

Belediyelerce şirket kurulması 696 Sayılı kanun hükmünde kararname öncesinde tercihe bırakılmış ve hatta istisnai bir uygulama şeklinde değerlendirilmiştir. Bu sebepledir ki belediyelerin şirket kurmaları meri mevzuatta katı hükümlere bağlanmış ve merkezi yönetim aktörlerinin iznine tabi tutulmuştur. Ancak mevzuat hükümleri katı bir tutum izliyor olsa da belediyeler uygulama alanlarında farklı yöntemler benimseyerek, mevzuatta yer alan boşluklar çerçevesinde şirketler eli ile hizmet sunma ve kaynak yaratma yolunu deneyimlemeye devam etmiştir. Bu yöntemlerden bir tanesi belediyelerin kendi şirketlerinin, şirketler kurması şeklinde ortaya çıkmıştır. Belediye şirketlerinin kurdukları veya iştirak ettikleri şirketler aracılığıyla şirket edinmeleri konusunda meri mevzuatta bir hüküm bulunmaması ve bu sebeple bu alandaki boşluktan faydalanılması üzerine belediyeler başka şirketlere sahip olmaktadır. Belediye şirketleri kurulduktan sonra 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda tacir sayılmakta olup özel hukuk kişisi olarak hareket etmektedir. Bu sebeple belediye şirketlerinin, tüzel kişi olarak şirket kurmaları dolayısıyla belediyelerin bu yöntem ile şirket edinmeleri uygulanan bir yöntem haline gelmiştir

Her ne kadar merkezi yönetimce bu hususun izne tabi olması gerektiğine ilişkin İç İşleri Bakanlığı'nca 21.04.2008 tarihli genelge itibariyle ele alınmış ve belediye şirketlerinin başka şirket kurmaları dönem itibariyle Bakanlar Kurulu iznine tabi tutulmuş olsa da bu husus 2010 yılında Danıştay tarafından iptal edilmiştir (Kamutech Yazılım A.ş., 09.09.2019). İptalin ardından meri mevzuatta konuya ilişkin herhangi bir düzenlemeye rastlanılmamıştır.

2.4.3. İştiraklere Sermaye Katılımı Yoluyla Şirket Kurulması

Belediye şirketlerinin mevcut veya kurulacak olan şirketlere sermaye katılımı ile şirket kurması 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26'ıncı maddesinde "..Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Cumhurbaşkanının iznine tabidir." Şeklinde hükme bağlanmıştır. Hükümden hareketle ilgili yöntemle şirket

kurulması Cumhurbaşkanlığı iznine tabidir. Ancak karıştırılmaması gerekli olan bir diğer husus ise kurulmuş ve ortak olunmuş belediye şirketine sermaye artırımında bulunulması kararına ilişkin olarak; meri mevzuat değerlendirildiğinde, sermaye artırımına ilişkin yukarıda bahse konu edilen merkezi yönetim organlarından alınacak bir iznin olmadığı açıktır. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisi Görevleri" başlıklı 18'inci maddesinin "i" bendinde "i) Bütçe içi işletme ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek" şeklinde belediye meclisi görevleri ifade edilmiş, hükümden hareketle belediye şirketinin sermaye artışı kararının meclisin görevi olduğu görülmektedir.

2.4.4. Hibe Kabulü İle Belediye Şirketi Edinilmesi

Belediyeler, uygulamada birtakım farklı araçlar kullanarak merkezi yönetimin izne tabi tuttuğu yöntemlerin dışında da şirketler edindikleri bilinmektedir. Bu edimin yöntemlerinden biri ise hibe yolu ile belediye şirketi kurulmasıdır. 21.04.2008 tarih ve 2008/31 sayılı İç işleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelge ile belediyelerin kurdukları birliklerce veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde izin almaları gerektiği hükme bağlanılmış ancak Danıştay 8. Dairesi bu konu ile ilgili genelgenin yürütmesini durdurma kararı vermiştir. (Kılıçarslan, 2019, s. 4). Danıştay'ın kararı sonrasında başka bir düzenleme yapılmadığından sadece şirket kuruluşu ve sermaye koyulması noktasında iznin gerekli olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Hibe kabulü ile şirket edinilmesi, ilgili şirketin hibesinin şartlı veya şartsız bir işlem olup olmamasına göre farklı idari işlemleri gerekli kılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında şayet yapılacak hibe şartlı ise "Belediye Meclisi Görevleri" başlıklı 18'inci maddesi kapsamında ele alınması gerekmekte olup, eğer şartsız bir edinim ise ilgili kanunun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre işlem tesis edilmelidir. Bu aşamada kabul edilecek şirketin borçlu olmaması esastır. Ayrıca hibe ile bir şirket edinilmesi belediyenin hem mali hem de idari yapısını etkileyen ve dolayısıyla sorumluluk doğuran bir işlemdir. Bu

nedenle, şartsız bir hibe olsa dahi, belediye karar organınca bu hibenin kabul edilmesi daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.5. Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları ve Sınırları

Avrupa'da ve ülkemizde belediye şirketleri birçok farklı alanda hizmet üretmekte ve vatandaşa bu hizmeti sunmaktadır. (Hall, 1998)'ın çalışması Avrupa'da faaliyet gösteren şirketlerin daha çok hangi alanlarda faaliyet gösterdiğini ortaya koymaktadır. Şirketlerin çoğunlukla su, elektrik, enerji, telekom, atık toplama, ulaşım, haberleşme gibi özellikle "ağ hizmetleri" çerçevesinde kamusal hizmetler sunduklarını ifade etmiştir. Avrupa da kamusal hizmet üreten şirketler, sermaye yapısı olarak özel işletmelere tamamen ait olabildiği gibi kamu-özel ortaklığı şeklinde de kurulmakta olup, buralarda birtakım geleneksel kamu hizmetleri de üretilmektedir (Hall, 1998, s. 8).

Avrupa Birliği ülkelerinde belediye şirketleri yereldeki kamu menfaatini sağlamaya yönelik hizmetlerini yerine getirmekte olup belediye şirketlerinin sermayedarları, bölgesel anlamda belediyeye tanınmış yetkiler doğrultusunda hizmet vermektedir (Özçelik, 2010, s. 74). Avrupa ülkelerinin çoğunda belediye şirketlerinin faaliyetlerinin bölgesel sınırlamalara tabi tutulduğu görülmektedir. Bir örnek olarak Danimarka'nın Odense şehri verilebilir; Burada hizmet veren belediye şirketlerinin faaliyetlerine yönelik bir sınırlama olarak, belediye şirketinin toplam gelirinin ancak %5'i kadar bir oranda belediye sınırları dışında gelir elde edebileceği ifade edilerek, belediye şirketlerinin bölgesel sınırları aşmasına bir kısıtlama getirilmiştir (Özçelik, 2010, s. 75). İster ülkemizde ister Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, kamu idaresinin böyle bir sınırlama yapmasının sebebi olarak, bu şirketlerin kamu faydası yaratarak bölgesel kalkınmaya öncelik vermesi olarak gösterilebilir.

Ülkemizde kamusal hizmet üreten belediye şirketlerine, belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış faaliyetler ortaya çıkarma yetkisi verilmiş, bir bakıma faaliyet alanları bu yol ile sınırlandırılmıştır. Günümüzde belediye şirketleri, ilgili kanunlarda belediyelere özgülenen hizmetlerin dışına çıkarak, farklı faaliyet kollarına yönelik hizmetler de üretmektedir. Bu hizmetlerin bir kısmı su, ekmek,

kanalizasyon v.b. gibi temel ihtiyaçlara özgülenerek kâr amacı gütmeyen sosyal fayda amacı öne çıkmış hizmetler olsalar da bir kısım hizmetin, (otopark hizmeti gibi) temel gayesi kaynak yaratmaktır. Bu durumda belediye şirketlerinin kar amacıyla mı kurulacağı yoksa sosyal fayda üreten hizmetler için mi kurulacağı daha çok sunulan hizmetin niteliği ile ilgili olacaktır (Yüzer, 2010, s. 90-93).

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre sermaye şirketleri kanunen yasaklanmayan her türlü konuda kurulabilir ve işletilebilir. Belediye şirketleri ile ilgili ticaret kanununda faaliyetlerini sınırlandırıcı herhangi bir hüküm konulmamakla birlikte 5393 sayılı belediye kanununda 70. Maddede açıkça belediye şirketlerinin faaliyet alanı belediye faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır. Belediyenin görev alanı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesinde yazmakta olup aynı zamanda 5216 sayılı kanunun 7. Maddesinde tekrarlanmaktadır.

2.6. Avrupa Birliğinde Belediye Şirketleri

Ülkemizde belediyelerin sunmuş oldukları hizmetlerin bir kısmının belediye şirketleri eli ile yürütüldüğü bilinmektedir. Bu hizmetlerin hem üretimi hem de kamuya sunulması noktasında belediye şirketlerinin varlığı belediyelerin yüklerini hafifletmekte ve sorumluluk paylaşımını yaratmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, çalışmamızın konusu bakımından ele alındığında; ilgili metinde kamu hizmetinin niteliği ve sunumundaki çeşitli kıstaslara değinildiği, devletlere kamu hizmetinin vatandaşa en yakın noktada sunulması konusunda yerellik ilkesinin öneminin vurgulandığı incelenmiştir. Avrupa Birliği üyesi devletlerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bir bakıma yerel şirketlerde bir artış yarattığı ifade edilebilir; bu dolaylı artışın altında yatan sebepler hizmetlerin vatandaşa sunumu noktasında Şartta da ifade edilen yerellik ilkesi, hizmet sunumunda iktisadilik ilkesi ve hizmetin verimliliği hususlarının etkili olduğu düşünülmektedir.

Avrupa Birliği üyesi devletlerde olan belediye şirketleri; kendi devlet yapılanmaları, yerel ihtiyaçlar, devletlerin hizmet sunma stratejileri, ekonomik ve sosyal nedenler gibi çeşitli sebeplerden dolayı farklılaşmakta ancak özü itibariyle ekonomik bir birlik olan Avrupa Birliğinin belli başlı tavsiyeleri veya kriterlerine

uygun olarak işletmelerinin yönetimini sağlamaktadırlar. Avrupa'da da çoğunlukla yerel kamu şirketi şeklinde anılan belediye şirketlerinin varlığı hali hazırda kullanılan bir hizmet sunma yöntemidir. Buralarda, ülkemizdeki kuruluş ve varlık şeklinden farklı bir şirket yapılanması olduğunu ifade etmek yerinde olacaktır (Demirkaya, 2010, s. 421). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin büyük bir kısmında belediye şirketlerinin kuruluş usullerinde yetkili makam belediye meclisleridir (Özçelik, 2010, s. 67). Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerde belediye şirketlerinin ortaklık yapısı farklı şekillerde oluşturulmaktadır. Avrupa Birliği'ne üye ülkeler belediye şirketlerini yerinden yönetim sürecinin bir parçası olarak kullanmaktadırlar (Dexia, 1999, s. 31). Sermayesinin tamamı belediyeye ait olanlar gibi özel kesim ve kamu kesimi ortaklı şirketler, uluslararası ortaklı ulus ötesi belediye şirketlerinin olduğu görülmekte olup örnek olarak Almanya'da Mainz şirketi verilebilmektedir (Demirkaya, 2010, s. 421-425).

2.7. Belediye Şirketlerinde Kurumsal Yönetişim (Corporate Governance)

Kurumsal yönetişim kavramı köken itibariyle "Corporate Governance" kavramdan gelmektedir. Türkçeye çeviri sırasında literatürde kurumsal yönetim haline de rastlamak mümkündür. Ancak son yıllarda kurumsal yönetişim kavramının bir karşılığı olarak kullanımı daha ağır basmıştır. Kavramın ilk olarak rastlandığı yayın 1992 yılında yayınlanan ''Financial Aspects of Corporate Governanance'' Cadbury Raporudur. Bu raporun ortaya çıkışındaki esas sebep ise özellikle Amerika merkezli batı ekonomilerinde ortaya çıkan sorunlardır. Bu sorunlara, mevzuat açısından bir düzenleme ve yeni bir yönetim anlayışını zorunlu kılan bir dizi başarısızlık ve şirket skandallarıyla iflas etmiş şirketler sebep olmuştur (Bayraktaroğlu & Kurt, 2007, s. 245-255).

Kurumsal yönetim; bir şirketin, hak sahipleri ve kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde kaynaklarını kendine çekmesini, verimli çalışmasını ve bu sayede istikrarın sağlanmasını mümkün kılan bir uygulama bileşimidir (Millstein, 1999). Kurumsal yönetişim için literatürde çeşitli tanımlamalara rastlamak mümkündür. İlk tanım Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü (Organisiation For

Economic Co-Operation And Development, 1999 Rev. 2004)' nin tanımına göre kurumsal yönetişim; şirket yönetimi, yönetim kurulu ve menfaat sahipleri arasındaki ilişkileri içeren aynı zamanda şirketlerin hedeflerini ortaya koyarak bu hedeflere nasıl ulaşılacağını belirleyen bir sistemdir. Kurumsal yönetişim, esas olarak bir yönetim yaklaşımını ifade etmektedir. Bu yaklaşım özü itibariyle şirketlerin sürdürülebilirliği üzerinden hareket ederek, şirketteki menfaat sahipleri arasındaki ilişkilerin sürdürülebilir olmasını, şirket karlılığının arttırılmasını yani başarılı bir şirket profili yaratılmasını benimsemektedir (Haşit & Aslı, 2014, s. 88).

Kurumsal yönetişim, Türkiye gündemine 2000'li yıllarda TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan "AB Yolunda iyi Kurumsal Yönetişim" adlı bir toplantıyla girmiştir. Kurumsal Yönetişim kavramı ilk olarak ülkemizde dönemin ekonomik bakanı olarak görev yapmakta olan Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Geçiş" programında yer almıştır. Daha sonra ise Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti'nin Acil Eylem Planı ile devlet reformlarında üzerine çalışılan bir konu olmuştur (Köse & Kumcu Yıldız, 2009, s. 8).

Kurumsal yönetişim ilkeleri şirketlerin değerine değer katmak, şirket yönetimlerinde keyfi uygulamaların önüne geçmek, pay sahipleri ve diğer menfaati olan tarafların haklarını korumak, şirket paydaşları arasında adaletli olmak, şirketin varlığının önemli sebeplerinden biri olan kamuyu aydınlatmak ve şeffaf bir anlayışla örgütleri yönetmek için günümüzde uygulanması zorunlu hale gelen ilkelerdir. Bu ilkelerden uluslararası kabul görmüş olan ilkeleri detaylandırarak çalışmamızı sürdüreceğiz.

(Zengin & Yılmaz Altıok, 2017, s. 688-689) çalışmasında ilk ilke olan eşitlik kavramı şirketin tüm paydaşlarına karşı eşit davranma ve eşit mesafede olma anlamını taşımakta, şeffaflık ilkesi ise örgütün dışarıdaki çevreye karşı şeffaf olmasını, yani tüm paydaşlar ve dış çevre tarafından erişebilir olması anlamını taşımaktadır. 2001 yılında yaptığı çalışmasında Black, güçlü bir yapıya ulaşmanın yolunun, pay sahiplerinin şirket hakkında yeterince bilgiye sahip olmak olduğuna değinmiştir. Şeffaflık ilkesi, örgütlerin sırları dışında kalan tüm bilgiye ulaşmak için kamunun zorluk yaşamaması ile ilgilidir. Örgütlerin şeffaf olması özellikle yatırımcıların doğru kararlar

verebilmelerini sağlayacaktır. Piyasada asimetrik bilgi oluşumunun önüne geçilecektir. Bir diğer ilke ise hesap verilebilir olma ilkesidir. Örgütler açısından en önemli ilkelerden biri olan hesap verilebilir olma kurumsal yönetişim açısından yönetim kurulu ile yakından ilgilidir. Yeni Türk Ticaret Kanunu'nda da kurumsal yönetişim ilkeleri dört ana başlık altında düzenlenmiştir. Bu ilkeler: Derinlemesine şeffaflık, adillik, hesap verilebilirlik ve sorumluluktur (Haşit & Aslı, 2014, s. 88).Sermaye Piyasası Kurulu kurumsal yönetişim ile ilgili ilkeleri ilk olarak 2003 yılında yayınlamıştır ancak daha sonra çeşitli eklemeler yaparak son halini vermiştir. Sermaye Piyasası Kurulunun yapmış olduğu düzenlemeler neticesinde ilk kıstas Pay sahiplerinin haklarına yönelik, ikinci kıstas şeffaflık ve kamuyu aydınlatma, üçüncü kıstas menfaat sahiplerinin hakları ve son olarak dördüncü kıstas yönetim kuruluna yönelik olarak oluşturulmuştur. SPK'nın en son düzenlemeleriyle beraber şirketlerin, artık pay sahipleri dışında, dış çevreye yani diğer menfaat sahiplerine karşı sorumluluk aldığı görülmüştür. Şirketlerin sorumluluk alanlarının artması da aslında bu rolleri göz önünde bulundurulduğunda doğal karşılanacaktır. Şirketler artık sadece karlılık açısından ele alınan kurumlar olmaktan çıkarak, toplumun gözü önünde birtakım sosyal projelere de öncülük eden çok yönlü sistemler haline gelmiştir (Sermaye Piyasası Kurulu, 2020).

Özel sektörde hizmet sunan şirketler açısından kurumsal yönetişim ilkelerine uygun olarak örgüt yapısının şekillendirilmesinin bir ihtiyaç olduğu gün yüzüne çıkmaktadır. Bu ihtiyacı ortaya çıkaran temel sebep ise küresel dünyada rekabet zorunluluğunun ortaya çıkmasıdır. Bu rekabette tarafların eşit koşullarda yarışabilmeleri ise ancak sağlam örgüt yapılarının kurulması ile mümkün olacaktır. Sağlam örgüt yapılarından kasıt ise sonsuz ömürlülük fikriyatıyla hareket eden, finansal olarak dayanıklı, stratejik yönetilebilen, kurumların oluşturulmasıdır. Kurumsal yönetişim ise bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Kurumsal yönetişim kavramı, yönetim kavramının ötesinde stratejik yönetimi içeren, şirketlere uyulması zorunlu ve isteğe bağlı olarak sunulan birtakım kriterler getirmiştir. Ülkemizde Sermaye Piyasası Kurulu öncülüğünde şirketlere kurumsal yönetişim ilkeleri sunulmuştur. Bu ilkeler, Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak hizmet sunan örgütlerin piyasa sistemi içerisinde var olmaları için uymaları gerekli görülen unsurlardır. Türk

Ticaret Kanunu'na göre oluşturulan sermaye şirketleri içerisinde belediye şirketleri de yer almaktadır. Bu sebeple, kurumsal yönetişim ilkeleri özel kesim şirketleri açısından ne kadar gereklilik arz ediyorsa çoğunlukla yerel hizmet sunumunda ön plana çıkan belediye şirketleri için de gereklilik arz etmektedir. Bu bakımdan kurumsal yönetişim ilkeleri kapsamında belediye işletmelerinin yönetim kurullarında alt komiteler oluşturmalarına bir mevzuat engeli de yoktur (Saklı, 2012, s. 57). Buradan hareketle belediye şirketlerinin genel müdürü ve yönetim kurulu arasındaki görev dağılımı da yine kurumsal yönetişim ilkeleri ile düzenlenmesi herhangi bir sorun oluşturmayacağı öne sürülebilir. Dolayısıyla Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun öngördüğü Kurumsal Yönetişim İlkelerinden "Yönetim Kurulu" için öngörülen uygulamaların belediye şirketlerinde de uygulanmasının önünde herhangi bir engel yoktur (Saklı, 2012, s. 57-58).

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından ileri sürülen ilkelerden birisi olan şeffaflık ve hesap verilebilir olma kriterleri yine belediye şirketleri açısından önemli olmaktadır. Özel kesim şirketlerinin paydaş haklarından birisi olan şirket bilgilerine ulaşmada kolaylık sağlanması, belediye şirketleri açısından da önemli bir ölçüttür. Yerel halkın detaylı bir şekilde bilgilendirilmesi, aynı zamanda belediyeler açısından bir sonraki dönemde seçimlere yönelik de siyasi bir çalışma olacaktır. Halk kendisine sunulan hizmeti bilme ve hatta hizmet tercihlerine katılma hakkına yeni kamu yönetimi anlayışları çerçevesinde sahip olmalıdır. Belediye şirketlerinin internet sitelerinin olması ve de sunmuş oldukları faaliyetleri, bilançolarını, finansal raporlarını, yönetim kurulu üyelerini buradan halka duyurmaları gerekmektedir. Hem şeffaflık hem de hesap verme yükümlülüğü açısından kendi paydaşlarının en rahatlıkla ulaşabildiği mecralar buralar olacaktır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinden (BELTUR)'un internet sitesi üzerinden bu bilgilere ulaşmak bir paydaş açısından kolay olduğu incelenmiştir. Bir diğer konu ise kurumsallaşma meselesinin uzun zamana yayılan bir süreç olmasıdır. Yani bir şirket kurumsallaşmak istiyorsa bir düzene geçmek durumundadır. Ancak yapılan taramalar sonucu belediye şirketlerinde yönetim kurullarının oluşumunun seçim dönemi ile yenilendiği görülmüştür. Sadece siyasi parti değişimlerinde değil aynı partinin farklı adayları ile belediye yürütme ve karar organlarının oluşmasıyla da şirket

yönetim kurulları değişmektedir. Bu bakımdan çoğu yönetim kurulu üyeliklerinin dört/beş yılla sınırlandığı görülmektedir. Şirketlerin kurumsal yapılarının oluşması için şirketleri yöneten kadronun devamlılığı sağlanmalıdır. Bu husus kurumsallaşma yolunun başlangıcıdır.

2.8. Belediye Şirketlerinin Hukuki Dayanağı Ve Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi

Çalışmamızın ilgili kısımlarında belediyelerin şirket kurma sebepleri ve şirketlerin kuruluş usulleri detaylandırılmış, meri mevzuata atıf yapılmıştır. Bu kapsamda belediye şirketlerinin günümüzdeki varlıklarını anlamlandırmaya çalışmak için, şirketlerin meri mevzuatta nasıl ve ne kadar ele alındığı sorularına cevap aranması gerektiği düşünülmüştür. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu incelenecek ve belediye şirketlerinin ele alındığı hükümler detaylandırılacaktır.

2.8.1. 5393 Belediye Kanunu

Türkiye'de belediye şirketleri ile ilgili konular 5393 sayılı ve 03.07.2005 tarihli Belediye Kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu kanuna ek olarak 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ve 5216 sayılı Büyükşehir kanununda da belediye şirketlerine yönelik çeşitli düzenlemeler vardır. Özellikle 6360 sayılı kanun belediye şirketleri ve büyükşehir-ilçe belediyesi arasında yetki-sorumluluk-kaynak dağılımı hakkında hükümleri barındırmaktadır (Olgun & Bektaş, 2017, s. 225-263). Bu kanunlar çerçevesinde ilçe belediyelerinin görev alanına giren birtakım hizmetler büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Bunlara, otopark açma ve işletme yetkisi, mezbahalar, mezarlık tesisi gibi hizmetler örnek olarak verilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 70. maddesinde '' Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir'' şeklinde şirket kurabilecekleri belirtilmiştir. Belediye şirketleri, belediyeler tarafından kurulmasına rağmen özel hukuk kişisi olarak hizmet sunmaktadır. Bu da önceden de değindiğimiz üzere belediye şirketlerinin piyasa

mekanizmasına göre hareket etme gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Belediye şirketlerinin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü belediye yönetimince belirlendiği için şirketlerin hedefleri ve stratejileri belediye yönetimince biçimlendirilmektedir (Güneş, 2014, s. 56). Bu durumda da şirketler belediyelerin uzantıları olarak yorumlanmaktadır. Fakat hukuki olarak ele alındığında, şirketlerin özel hukuk hükümlerine tabi tacirler olduğu, bu bakımdan piyasa mekanizmalarına göre işletilmeleri ve kurumsal yapılarının oluşturulması gerektiği düşünülebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bazı hükümleri belediye şirketlerinin iflas etmelerinin önüne geçmek amacıyla, şirketlerin borçlanmalarına kısıtlar getirmiş, daha açık bir ifadeyle belediye şirketlerinin borçlanmaları için belediye meclisi kararı veya bazı hallerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayını gerekli kılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin d bendi; "d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır" örnek olarak gösterilebilir. Aynı şekilde şirketlerle ilgili bir diğer düzenleme ise kamusal vasıfları olması hasebiyle 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi olmalarıdır. Bir diğer husus ise şirketlerin kamu ihale kanununa tabi şekilde alımları yapmasıdır. Ancak 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında bu şirketler bazı mali istisnalara da sahiplerdir. Her sene düzenlenen belli bir miktarı aşmayan alımlarında ihale mevzuatının dışında tutulmakta ve belediyenin birtakım tesislerini de yine ihale olmaksızın meclis kararı ile işletebilmektedirler.

2.8.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Belediye şirketleri özel hukuk kişisi olarak sayılmakta olsalar da 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "şirket kurulması" başlıklı 26'ıncı maddesinde; "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim

kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." şeklinde ifade edilmiştir. Bu hükümlerden hareketle belediyelerin kendilerine verilen hizmet alanlarına yönelik şirket kurabilecekler, bu şirketlere kendi mülkiyetindeki alanların işletilmesi ile ilgili meclis kararı doğrultusunda yetki verebilecek ve bu şirketlerin yönetiminde kendi personellerini görevlendirebilecektir. Bununla birlikte şirketlerin "sermaye şirketi" şeklinde kurulabileceği de ele alınmıştır. İlgili kanun hükmünde belediye şirketlerinin özel hukuk kişisi olduğu ifade edilmekte lakin kanun hükümleri doğrultusunda bu işletmeler ve belediye arasında hem hizmet sunumu kısıtlanması hem de kendi personellerinin görev alabilmesi sebebiyle bir organik bağ olduğu söyleminde bulunmak doğal olacaktır. Bu durum ortaya kamusal niteliği ağır basan, "kuruluş itibariyle idari bir işleme ihtiyaç duyan belediye şirketlerinin kimi kesimlerce kamu tüzel kişisi olarak algılanması" durumunu ortaya çıkarabilmektedir (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 80).

2.8.2.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında Belediye Personelinin Belediye Şirketlerinde Görev Almaları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "şirket kurulması" başlıklı 26'ıncı maddesinde yer alan "...Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel, bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.." hükmü doğrultusunda belediyeler ile söz konusu şirketler arasındaki personel istihdamına hukuki zemin hazırlanmıştır. Belediye şirketlerinin organlarında, belediye personelinin görevlendirilmesi hem belediye ve şirket arasında organik bağ

kurulmasına hem de şirketlerin karar alma süreçlerinde belediye politikalarının etkili olmasına yol açmaktadır. Belediye şirketlerinde, belediye personellerinin görevlendirilmesi konusuna ilişkin bir diğer düzenleme ise, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "üyelerin sayısı ve nitelikleri" başlıklı 359'uncu maddesinin "5"inci alt bendinde "Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebilir. Yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebilir." hükmüdür. Hükümden hareketle belediye şirketlerinin yönetim kurullarında belediye personellerinin görev alabileceği açıkça ifade edilmiş fakat 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ifade edilen "yöneticilik vasfına" burada değinilmemiştir. Ancak belediyelerin, ilgili şirketlere yapacakları görevlendirmelerde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine uygun şekilde hareket etmeleri ve yöneticilik vasfı tanımlanmış personeller arasından görevlendirme yapmalarının mevzuata uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda, önceleri şirket organlarından bir tanesi olan denetim kurullarının kapsam dışı bırakılmış ve denetime tabi şirketlerin ilgili bakanlıkça bağımsız denetime tabi tutulacakları, bağımsız denetçiler eli ile denetlenecekleri düzenlemiş olup belediye şirketlerinde, belediye personellerinin denetim kurulu üyesi olarak atanmalarının mümkün olmayacağı sonucunu ortaya çıkmaktadır (Kılıçarslan, 2019, s. 56).

2.8.2.2. Belediye Şirketlerinde Huzur Hakkı

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında "Belediye Personelinin Belediye Şirketlerinde Görev Almaları" başlığı altında belediye şirketlerinin yönetim kurullarında belediye yöneticilerinin görev alabileceği açıklanmıştır. Aynı şekilde belediye şirketlerinin yönetim kurullarında, belediye meclis üyeleri de görev alabilmektedir. Belediye meclis üyelerinin belediye şirketlerinin yönetim kurullarında görev almaları ile ilgili açık bir hüküm bulunmamakla birlikte kısıtlayıcı bir hüküm de

söz konusu değildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 28'inci maddesinde "Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz" denilmektedir. Dolayısıyla ilgili madde çerçevesinde meclis üyelerinin belediye şirketlerinde yönetim kurullarında görev alamayacağına ilişkin herhangi bir yükümlülükten bahsedilmemiştir.

Belediye yöneticileri ve meclis üyeleri belediye şirketlerinin yönetim kurullarında görev almaları ile şirket sözleşmesine konu edildiyse huzur hakkı alabilmektedir. Genel itibariyle şirketler, kurucularından bağımsız ayrı tüzel kişilikler olmaları hasebiyle, şirketlerin sürdürülebilir olmalarını sağlamak maksadıyla bir emek ortaya koyulması gerekmektedir. Emeği ortaya koyan kişilerin yüklendikleri sorumluluklar ile şirketlerin varlıklarını korumak için verdikleri hizmet ve aldıkları risklerin karşılanması nedeniyle şirketler, yönetimlerine çeşitli isimler altında ödemeler yapmaktadır (Bilen & Güler, 2019, s. 141-142).

Huzur hakkı kavramı; yönetimde söz sahibi olan kişilerin aldıkları sorumluluk karşılığında hak ettikleri maddi bir edimdir (Ünlü, 2017, s. 115-116). Anlaşılacağı üzere kavram bir haktır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 394'üncü maddesinde "Yönetim kurulu üyelerine, tutarı esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olmak şartıyla huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kârdan pay ödenebilir" denilmektedir. Bu kapsamda belediye şirketi yönetim kurulunda görev alanlara, şirket sözleşmesi veya genel kurulun kararıyla huzur hakkı verilebilir.

Belediye yöneticileri ve belediye meclis üyeleri birden fazla şirketin yönetim kurullarında görev alabilmektedir. Bu kapsamda yöneticilerin huzur hakkını görev aldıkları her şirket için ayrı ayrı mı alacakları sorusunu karşımıza çıkmaktadır. 631 sayılı "Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali Ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" 'nin 12'nci maddesinde "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinden (…)(1) , kurum ve kuruluşların yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu, danışma kurulu üyelikleri ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev alanlara, kurum içi ve kurum dışı ayrımı

yapılmaksızın bu görevlerinden sadece biri için ücret ödenebilir. Bu maddenin uygulanmasında oluşacak tereddütleri gidermeye Maliye Bakanlığı yetkilidir" denilmektedir. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere belediye şirketlerinin yönetim kurullarında görev yapan devlet memurları birden fazla şirkette görev alsalar dahi yalnızca tek bir şirketten huzur hakkı alabilirler. Belediye şirketlerinde görev alan belediye meclis üyeleri için ise bu denli bir kısıtlama yapılmamıştır. 08.08.2012 tarihli ve 8674 sayılı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün İç İşleri Bakanlığı'na yazmış olduğu yazıdan özetle belediye meclis üyelerinin şirketlerden alacağı huzur hakkı ödemelerinin 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12'nci maddesi kapsamına girmeyeceği dolayısıyla görev yaptıkları şirket sayısı kadar huzur hakkı alabilecekleri değerlendirilmiştir

2.8.3. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16. maddesinin hükümleri incelendiğinde belediyelerin kuracakları işletmelerin tacir sayılacağı ancak belediyelerin tacir sayılmayacakları ifade edilmiştir. Bu bakımdan belediyelerin şirket kurmasına yönelik Ticaret Kanunu bünyesinde de herhangi bir sınırlamanın olmadığı görülmüştür. Belediyeler, kuruluş usulleri bakımından cumhurbaşkanı onayı ile kurulacak şirketler dışında özel sektörden hibe edilenler, iştiraklerde sermaye artırımı yoluna giderek kurulanlar gibi çeşitli şekillerde şirket kurabilirler. Kurulacak şirketin türü bakımından, belediye şirketleri uygulamada anonim şirket veya limited şirket şeklinde oluşturulmaktadır (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 82). Anonim şirketler şeklinde kurulacak belediye şirketleri için 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında görev alacak kamu personeli, şirket kuruluşu işlemleri ve kuruluş belgelerine ilişkin hükümleri şu şekildedir;

"MADDE 334- (1) Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişilerinden birine, esas sözleşmede öngörülecek bir hükümle, pay sahibi olmasalar da işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurmak hakkı verilebilir. (2) Birinci fıkrada yazılı şirketlerde pay sahibi olan kamu tüzel kişilerinin yönetim kurulundaki temsilcileri, ancak bunlar tarafından görevden alınabilir. (3) Kamu tüzel kişilerinin yönetim kurulundaki temsilcileri, genel kurul tarafından seçilen üyelerin hak ve görevlerini haizdir. Kamu tüzel kişileri, şirket

yönetim kurulundaki temsilcilerinin bu sıfatla işledikleri fiillerden ve yaptıkları işlemlerden dolayı şirkete ve onun alacaklılarıyla pay sahiplerine karşı sorumludur. Tüzel kişinin rücû hakkı saklıdır. " "MADDE 335- (1) Şirket, kurucuların, kanuna uygun olarak düzenlenmiş bulunan, sermayenin tamamını ödemeyi, şartsız taahhüt ettikleri, imzalarının noterce onaylandığı veya ticaret sicili müdürü yahut yardımcısı huzurunda imzaladığı esas sözleşmede, anonim şirket kurma iradelerini açıklamalarıyla kurulur. (Ek cümle: 15/7/2016-6728/67 md.) Şirketin kuruluşunda, esas sözleşmeyi ihtiva eden kâğıtlardan değerli kâğıt bedeli alınmaz. (1) (2) 355 inci maddenin birinci fıkrası hükmü saklıdır." "MADDE 336- (1) Esas sözleşme, (…) (3) değerleme raporları, ayın ve işletme devralınmasına ilişkin olanlar da dâhil olmak üzere, kurulmakta olan şirketle, kurucular ve diğer kişilerle yapılan ve kuruluşla ilgili olan sözleşmeler (…) (2) kuruluş belgeleridir. Bunlar, sicil dosyasına konulur ve birer nüshaları şirket tarafından beş yıl süreyle saklanır." İlgili maddeler kapsamında belediye şirketlerinde, belediyede görev alan kamu personellerinin yönetim kurullarında görev alabileceği ve bu kurullardaki görevlerine ilgili idare tarafından son verilebileceği, şirket kurulması için kurucuların taahhüt edilen sermayenin ödeneceğini ifade ettikleri, imzalarının noterce onaylandığı esas sözleşmede şirket kurma iradelerini açıklamalarının yeterli olacağı ve kuruluş belgelerinin tam şekilde düzenlenmesi ile bu belgelerin 5 yıl süreyle saklanması ifade edilmiştir.

Belediye şirketinin Limited Şirket şeklinde kurulması ise ilgili kanunun 585'inci maddesinde düzenlenmiş olup "Şirket, kurucuların, kanuna uygun olarak düzenlenmiş bulunan, sermayenin tamamını ödemeyi şartsız olarak taahhüt ettikleri, ticaret sicili müdürlüğünde yetkilendirilmiş personelin huzurunda imzaladığı şirket sözleşmesinde limited şirket kurma iradelerini açıklamalarıyla kurulur…" şeklinde ifade edilmiştir. Limited şirketler şeklinde kurulan belediye şirketlerinin anonim şirketten farklı olarak ticaret sicili müdürlüğünce yetkilendirilen personel huzurunda, açıkça kurmayı beyan ettikleri sözleşmenin imzalanması ile kurulacağı hükme bağlanmıştır.

2.8.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

Belediyelerin şirket kurabilmelerini düzenleyen bir diğer kanun ise 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'dur. İlgili kanunun "mahalli idarelerde özelleştirme uygulamaları" başlıklı 26'ıncı maddesi uyarınca; "Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu Kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür… Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Cumhurbaşkanının iznine tabidir" denilmektedir. Bu kapsamda belediyelerin şirket kurabilecekleri ve şirket kurmaları ile mevcut ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulmasını cumhurbaşkanı iznine tabi tutmuştur.

Belediye şirketlerinin mevzuat açısından değerlendirilebilmesi, bir çerçeve yasasının olmaması sebebiyle zorluklar barındırmaktadır. Aynı şekilde bir çerçeve yasasının olmaması, uygulamada belediyelerin zorlanmasına ve farklı risk faktörlerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir.

2.9. E.103708 Sayılı "Belediye Şirketleri" Konulu Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı Görüş Yazısına İlişkin Değerlendirme

Belediye şirketleri, genel itibariyle belediye hizmetlerini yerine getirmek adına belediyelerce kurulabilen veya ortak olunabilen tüzel kişiliklerdir. Belediye şirketleri de diğer şirketler gibi yönetim, kuruluş, örgütlenme v.b. hususlarla ilgili 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir. Belediye şirketleri iki tür şirket yapısı şeklinde kurulmakta olup bunlar anonim şirket ve limited şirkettir.

Anonim şirket 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 329'uncu maddesinde; "Anonim şirket, sermayesi belirli ve paylara bölünmüş olan, borçlarından dolayı yalnız malvarlığıyla sorumlu bulunan şirkettir" şeklinde tanımlanmış, limited şirket ise aynı kanunun 573'üncü maddesinde; "Limited şirket, bir veya daha çok gerçek

veya tüzel kişi tarafından bir ticaret unv anı altında kurulur; esas sermayesi belirli olup, bu sermaye esas sermaye paylarının toplamından oluşur" şeklinde ifade edilmiştir. Belediye şirketinin anonim şirket veya limited şirket şeklinde kurulmuş olması şirketin yönetim sistemi açısından farklı birtakım hususlar ortaya çıkarmaktadır. Anonim şirketlerde 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında yönetim kurulu esas sözleşme veya genel kurul tarafından atanmaktadır. Genel kurul ise, şirketin pay sahipleridir. Aynı kanuna göre limited şirketlerde ise yönetim işlevini yerine getiren organ müdür veya müdürler kurulu şeklinde tezahür edilmektedir. Belediye şirketleri anonim şirket şeklinde kurulmuşsa, yönetim kurulunun atanması genel kurul veya esas sözleşme ile yapılacaktır. Limited şirket şeklinde kurulan belediye şirketlerinde ise, müdür/müdürler kurulunun atanması esas sözleşme ile yapılmaktadır. Bu bakımdan iki türde de 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında belediye meclislerine şirket yönetimlerinin belirlenmesine ilişkin doğrudan yetki veren bir hükme rastlanılmamaktadır (Sert, 2021, s. 4). Buna istinaden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinin "p" bendinde ; " Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak." Hükmünden hareketle belediyelerin çoğunda belediye başkanı, belediye şirketlerinin yöneticilerinin atanmasında tek yetkili olarak hareket etmekteydi fakat bir kısım belediyede ise belediye şirketlerinin kuruluşunda, sermaye aktarımında karar mercii olan belediye meclislerince bu yetki yerine getirilmekte olup uygulamada farklı şekil unsurlarının ortaya çıkmaktaydı. İlgili kanunda açıkça bir hükmün olmaması tarafımızca uygulamada ortaya çıkan farklı şekil unsurlarının esas sebebi olarak değerlendirilmiştir. 24.04.2019 tarihli ve 43742444 sayılı yazı ile Ticaret Bakanlığı, belediye şirketlerinin yönetimlerinin belirlenmesinde farklı uygulamaların ortadan kaldırılması ve tek bir şeklin benimsenmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetim Genel Müdürlüğü'nden konu ile ilgili görüş talep etmiştir (Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü, 2019). İlgili görüş yazısında, Belediye şirketlerinde genel kurulda belediyeyi ve şirketi temsil edecek kişilerin belirlenmesi ile ilgili olarak, hali hazırda tartışmalı bir konu olarak değerlendirilse de ilgili yazı kapsamında meclisin yetkisinde olduğu ve bu kişileri meclisin belirleyeceği ifade edilmiştir. (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2019). Buna istinaden Ticaret Bakanlığı üst yazı ile bu meseleyi il

müdürlüklerine göndererek, bilgilendirme yapmıştır. Konu ile ilgili Ankara Büyükşehir Belediyesi'nce Danıştay'a ilgili üst yazının yürütmesinin durdurulmasıyla ilgili dava açılmış ancak bu istem Danıştay'dan reddedilmiştir. Hali hazırda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisine şirket kuruluşu ile ilgili yetki verilmekte olup, bahse konu üst yazı ile de belediye şirketlerinin genel kurulunda belediyeyi temsil edecek kişilerin seçimi hakkında belediye meclislerinin görevli olacağı ifade edilmiştir.

Konu ile ilgili hali hazırda tartışmalar devam etmekte olup, ilgili üst yazıya karşı, 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında belediye tüzel kişiliğinin temsilcisinin belediye başkanı olduğu, genel kurulun temsilcisinin de bu sebeple belediye başkanı olacağı ile aynı kanunun 38'inci maddesinde ifade edilen belediye başkanının diğer organların görev alanına girmeyen hususlarda görevli olduğuna ilişkin hükmü gereği böylesi bir yetkinin bir üst yazı ile belediye meclisine verilemeyeceği savı ileri sürülmekte olup, bazı belediyelerce konu yargıya taşınırken bir kısım belediyece üst yazıya uygun işlem tesis edilmeye başlanmıştır.

2.10. Belediye Şirketleri İle Belediye Arasındaki İlişkiler

2.10.1. İdari İlişkiler

Kamu hizmetinin geleneksel anlamda kamu personeli eli ile yürütülmesi esas teşkil etmekte olup günümüzde gelişen kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde kamu hizmetinin farklı yöntemler ile de yürütülmesinin yolu açılmıştır. Kamu hizmeti sunumunda kullanılan metotlardan birisi olan belediye şirketlerinde, kamu hizmeti sunumunu şirket personelleri yapmaktadır. Bu hususun ortaya çıkmasının temel sebebi ise kimi hizmetlerin teknik uzmanlık gerektirmesi ve kamu personelinin katı istihdam şartlarının ve mali yükünün belediyelerce esnek hale getirilerek, belediye şirketleri üzerinden personel istihdamı ile aşılmak istemidir. Belediyeler ve belediye şirketleri arasındaki idari ilişkilerin ilk ayağını da tüm bu sebepler incelendiğinde personel istihdamı oluşturmaktadır.

Belediye şirketleri ve belediye arasındaki koordinasyonun sağlanmasına yönelik belediyelerde çeşitli çalışmalar yapılmakta ve bu alan özelinde müdürlükler kurulmaktadır. İlçe belediyelerinde kurulan ''İşletme ve İştirakler Müdürlüğü''

büyükşehirlerde kurulan ‘’ İşletmelerden Sorumlu Daire Başkanlığı’’ şeklinde isimlendirilebilir. İlgili birimler, şirketler ve belediye arasındaki ilişkinin koordine edilmesiyle görevlendirilmiştir. İdari ilişkilerin bir diğer ayağı ise, belediye ve şirket arasındaki organik bağın temelini oluşturan şirketlerin karar organlarında belediyenin yöneticilik vasfına haiz personelinin görev almasıdır. Belediyelerin şirketlerdeki sermayenin büyük bir kısmına sahip olması, şirketin karar organlarında yani yönetiminde söz sahibi olabilmesi anlamına gelmektedir (Demirbaş, Çetinkaya, Güneş, & Bektaş, 2017, s. 161). Belediyeler, sermayedar olarak şirket yönetiminde görev almakta ve şirket politikalarını büyük ölçüde etkilemektedir. Karar mekanizmasında belediyelerin bu denli etkin olmasının bir sebebi yöneticilerin belediye görevlisi olmasıyken bir diğer sebebi şirket sermayesinin büyük ölçüde belediyenin sermaye transferleriyle karşılanıyor olmasıdır. Bu durum çoğu zaman belediye şirketlerinin kamu tüzel kişisi olarak algılanmasına sebep olmaktadır (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 50). Bu algının oluşmasında belediye ile şirket arasındaki hem mali hem de idari ilişkiler büyük ölçüde etkili olmuştur. Şirketlerin hem kamu sermayesi hem özel sermayeden oluşan yapıları ise denetimiyle ilgili uygulamada farklı durumların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir.

2.10.2. Mali İlişkiler

Belediyelerin, belediye şirketlerinin sermayesinin büyük bir oranına sahip olması, ilgili şirketlerle arasında mali birtakım ilişkilerin ortaya çıkması ile tarafların karşılıklı mali hak ve yükümlülüklere sahip olması sonucunu doğurmaktadır. Mali haklardan bir tanesi 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “belediye gelirleri” başlıklı 59’uncu maddesinin “h” bendinde; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler” şeklinde ifade edilmiştir. Belediyeler sermayesine ortak olduğu şirketlerden, şirketin kar etmesi durumunda gelir elde ederken, şirketin zarar etmesi durumunda da şirket ortağı olarak bu zarara katlanmakla mükelleftir. (Demirbaş, Çetinkaya, Güneş, & Bektaş, 2017, s. 162)’ın çalışmasında belediye şirketlerinin, uygulamada büyük ölçüde zarar ettiği veya kar elde etse dahi bu sonucun belediyeye gelir şeklinde yansımadığı, elde edilen karın şirketin sermayesine eklendiği sonucunun gözlemlendiği ifade edilmiştir. (Hellermann, 2007, s. 158)’a göre belediyeler, hukuki olarak belediye şirketinin ticari faaliyetlerinden doğan yükümlülüklerden doğrudan

sorumlu olmamakta fakat garantör olduğu belediye şirketlerinin borçlarından dolaylı olarak sorumlu tutulabileceğini ifade etmiştir.

Çalışmamızın ilgili kısımlarında değinildiği üzere huzur hakkı, şirket yöneticilerine şirket tarafından verilen mali bir edim ve haktır. Bu kapsamda belediye yöneticileri ve meclis üyelerinin şirket yönetim kurullarında görev almaları sonucunda mali bir edim olan huzur hakkı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla huzur hakkı da belediye ve şirket arasındaki ilişkilerin ve hatta idari ilişkilerin maddi bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediye şirketleri ile belediye arasında ortaya çıkan ihale ilişkileri mali ilişkilerin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu öncesinde belediye şirketleri, kamu tüzel kişisi olmadıkları için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında hareket etmekteydi. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile kamu kaynağının kullanıldığı alanlardan birisi olan belediye şirketleri bu kanun kapsamına alınmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "kapsam" başlıklı 2'inci maddesinin a bendinde ; "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler" şeklinde belediye şirketleri sayılmış ve kanun kapsamında oldukları hükme bağlanmıştır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu belediye şirketlerine bir takım istisnalar tanımaktadır. Dolayısıyla bu istisnalar belediye şirketlerinin piyasadan alım yapmalarında kolaylık sağlamaktadır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesi istisnaları düzenlemektedir. Özellikle ilgili kanunun 3'üncü maddesinin 'g' bendinde "2 nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları," eşik değerler altındaki alımların istisna olacağı ve doğrudan alım yapılabileceği ifade edilmiştir. İlgili hüküm detaylandırıldığında;

Yapılacak alımın mal ve hizmeti kapsadığı dolayısıyla yapım işlerinin istisna kapsamında değerlendirilemeyeceği,
Doğrudan mal ve hizmet üretimi veya ana faaliyetlere yönelik hizmetlerin istisna kapsamın değerlendirilebileceği,
İstisna kapsamında yapılacak alımların Kamu İhale Kanunu kapsamında değerlendirilmediğinden şikâyet yollarının da Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılamayacağı, incelenmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu 2003 yılı öncesinde, belediye şirketlerinin belediyelerin açmış oldukları ihalelere katılamayacağı yönünde hükümlere sahipken, 2003 yılında yapılan değişiklik itibariyle bu hükümler kaldırılarak belediye şirketlerinin, belediyelerin ihalelerine katılabilmesinin yolu açılmıştır. "Belediye şirketlerine kaynak aktarmanın en kolay yolu, belediye ihaleleridir" (Koca, 2016, s. 52). Her ne kadar belediye şirketleri özel kişi statüsünde olup kendilerine ait bütçeleri olsa dahi belediyeler ile aralarındaki ihale ilişkisi ile kamu kaynağının kasada kalması sağlanabilmektedir yani şirket sermayedarı olan belediyenin kasasındaki paranın yine ortak olunan şirkete gitmesi kamu kaynağının içeride kalması sonucunu doğuracağı ifade edilebilir. Belediye ile belediye şirketi arasındaki ihale ilişkisiyle ilgili (İlhan, 2013, s. 23) değerlendirmelerinde, 2008-2009 yıllarında örneklem usulüyle seçilen belediyelerin düzenledikleri ihalelerde, kendi şirketlerinin büyük oranda tek istekli ya da tek teklif veren oldukları tespitine yer vermiştir. Tespitten yola çıkılarak belediye ve şirket arasındaki ihale ilişkilerinin Kamu İhale Mevzuatında açıkça hükme bağlanan rekabet ilkesini zedeleyebileceği yorumunda bulunmak mümkün olacaktır.

2.11. Belediye Şirketlerinin Diğer Ticari Şirketler Karşısında Durumu

Belediyeler ülkemizdeki mevzuat alanındaki düzenlemeler ile birlikte yerel halka hizmet sunumu noktasında kendilerine yardımcı olacağı inancı ile şirketler kurma yoluna gitmektedir. Bu şirketlerin sermayesinin tamamı veya çoğunluğu belediyeye ait olmakta ve dolayısıyla şirket yönetimi yine belediye idaresi tarafından yerine getirilmektedir. Belediye şirketleri, ilgili bölümlerde de ifade edildiği üzere mevzuatın kendisine verdiği yetki ölçüsünde hizmet sunma imkânına sahiptir. Yani

belediye şirketleri faaliyet alanları bakımından her ne kadar özel hukuk kişisi olsalar da idari bir denetime tabi oldukları ifade edilebilmektedir. Belediyelerin görev ve yetki alanları ile sınırlandırılan belediye şirketleri, bir bakıma belediyenin birtakım hizmetlerini belediye adına halka sunan şirketlerdir. Burada belediyenin konumu ise doğrudan hizmet üretmek yerine, şirketler ve vatandaşın buluşmasını sağlamaktır. Yani belediyeler, yeni kamu işletmeciliği anlayışının da etkisiyle hizmet sunan değil sunduran olarak edilgen bir yapı haline bürünmektedir.

Belediye şirketleri, belediyelerin hizmetlerini sunmak amacıyla kurulduklarından ve sunmuş oldukları hizmet türü de incelendiğinde, bir bakıma kamu faaliyeti gördükleri düşünülebilmektedir. Belediyelerin sahip oldukları gelirin büyük bir kısmı merkezi idare tarafından sağlanmaktadır. Ancak kimi zaman ekonomik veya siyasi sebeplerden dolayı yerel idarelere gönderilecek gelirde çeşitli kısıtlamalara gidilmektedir (Sevgili Gençay, 2018, s. 154-176). Belediyeler ise bu kısıtlamaların yaratabileceği olumsuz etkileri hafifletmek amacıyla şirketleşerek mali kaynak yaratma yoluna gitmektedir.

Belediyelerin vatandaşa sunmuş olduğu hizmetlerde kayda değer bir role sahip belediye şirketlerinin faaliyetleri, kamu yararı ile ticari yaklaşımın birleşiminden meydana gelmektedir (Westberg L. , 2005., s. 26).Belediye şirketlerini mevcut sermaye şirketlerinden ayıran belli başlı temel özellikler vardır. Bunlarda ilki belediye şirketlerinin kurulmasının yasal dayanağının 5393 Sayılı Belediye Kanunu olmasıdır. Sermaye şirketlerinin yasal dayanağı ise Türk Ticaret Kanunu'dur. Bir diğer temel özellik ise belediye şirketlerinin yukarıda da değinildiği üzere kamu faaliyetlerini içeren hizmetleri ortaya koymasıdır. Sermaye şirketlerinin faaliyet alanları kanuna aykırı olmadıkça herhangi bir sınırlandırmaya tabi tutulmamıştır. Belediye şirketlerin yöneten kadro büyük ölçüde belediyenin kendi kadrosudur. Bu durum da dolaylı olarak, şirketin hedeflerini, karar aşamalarını, vizyon ve misyonunun ortaya koyulmasında belediye yönetiminin büyük ölçüde etkili olduğu sonucunu doğurmaktadır. Ancak Türk Ticaret Kanunu kapsamında kurulan şirketlerin yönetimi prensip olarak profesyonel yöneticiler tarafından yerine getirilmektedir. Her ne kadar bu prensip dışında yönetilen şirketler olsa da, genel çerçevede şirketler, piyasa

koşullarında varlıklarını sürdürebilmek için profesyonel yönetim sağlamak zorundadırlar.

Belediye şirketlerinin sermayesinin büyük bir kısmı kamu kaynağından karşılanmaktadır. Dolayısıyla belediye şirketleri, sermaye şirketlerinden farklı olarak Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. Bir diğer husus ise sermaye şirketlerinden farklı olarak belediye şirketleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "kapsam" başlıklı 2'inci maddesinin "a" bendinde ; "a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler." şeklinde belediye şirketleri kapsam içerisine alınmıştır. Bu nedenledir ki kanuni dayanağı Türk Ticaret kanunu olan sermaye şirketlerinden farklı olarak belediye şirketleri kamu ihale kanunu kapsamında değerlendirilmektedir.

Belediye şirketlerinin mal ve hizmet alım süreçlerinin kamu ihale süreçlerine tabi olması kimi zaman olumsuz bir durum olarak değerlendirilmiş bunun sebebi ise mevzuatta ifade edilen tedarik süreçlerine bağlanmıştır (Güneş, 2014, s. 62). En nihayetinde kamuda var olan bürokratik işlemlerin, zaman ve işlem maliyetine sebep olması, geleneksel yönetim anlayışından kopuşu beraberinde getirmiş ve bu durumun belediyelerde şirketleşme faaliyetlerini hızlandırmıştır. Hali hazırda belediye şirketlerinin, ilgili mevzuata tabi mal ve alım süreci işletmeleri bu şirketlerin varlık sebebiyle ters düşmekte ve literatürdeki eleştirilerin temel sebebinin bu durum olduğu düşünülmektedir. Alım süreçlerinde kamu ihale kanunu kapsamına alınan şirketlerin, gelir getirici faaliyetleri kamu kurumlarının tabi olduğu devlet ihale kanununa tabi olmadığı, ilgili kanunun kapsam başlığı altında ayrıca incelenmiştir

2.12. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerince Edinilen Örnek Belediye Şirketleri

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ıncı maddesi ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde Büyükşehir Belediyelerince şirket edinilebileceği ifade edilmiştir. Belediye şirketleri çeşitli kollarda hizmet vermek

amacıyla kurulabilmekte olup, ilgili mevzuat hükümlerince sunabilecekleri hizmetler belediye tarafından sunulan hizmetlerle sınırlandırılmıştır. Yani büyükşehir belediye şirketleri mevzuatın belediyeler için öngördüğü hizmetler dışındaki hizmetleri ifa etmek için kurulamazlar. Ancak çalışmamızın ilgili kısımlarında değinildiği üzere var olan şirketlerin yerine getirdikleri hizmetler dikkate alındığında bahse konu sınırlandırmaların birtakım istisnaları olduğu incelenmiştir.

2.12.1. İstanbul Enerji A.Ş.

İstanbul Enerji Anonim Şirketi, Bel-Pet ismi ile petrol ve petrol ürünleri ticaretini gerçekleştirmek üzere Petrol Ofisi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi ortaklığı ile 1962 yılında kurulmuş olup 1992 yılında İDO A.Ş. ile İSFALT tarafından devir alınmış ve limited şirket haline gelmiştir (İstanbul Enerji A.Ş.). 2003 yılı itibariyle İGDAŞ'ın ihtiyacı olan doğalgazın ithalatını yapabilmek amacıyla faaliyet alanını genişletmiş ve İGATAŞ adını almıştır (İstanbul Enerji A.Ş.). Son olarak, yenilenebilir enerji kaynaklarına dünya çapında yapılan yatırımlar dikkate alınmış, şirketin stratejik yönetim çalışmalarına hız verilmiş ve 2006 yılında, şirket hizmet alanının daha iyi tahlil edilmesinin bir sonucu olarak isim değişikliğine gidilerek İstanbul Enerji A.Ş. ismi alınmıştır (İstanbul Enerji A.Ş.).

Şirket faaliyetlerinden birisi olan, Seymen Enerji Üretim Tesisi, İstanbul ili Silivri ilçesindeki, Seymen Katı Atık Düzenli Depolama ve Bertaraf tesisi içerisinde yer almakta olup, çöp gazından enerji elde edilmesi ile çöp gazının içeriğinde olan metan gazının doğaya salınımın önlenmesi hizmetlerini yerine getirmektedir (İstanbul Enerji A.Ş.). Bu kapsamda, 2020 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından kısmi kabulü yapılmış ve üretilen elektriğin satışına başlanmış olup mevcut yapısı ile yıllık 90 bin hanenin elektrik ihtiyacının karşılanabileceği ve 690 bin ton zehirli gazın salınımının önlenebileceği düşünülmektedir (İstanbul Enerji A.Ş.).

Şirket yenilenebilir enerji kaynaklarının yönetilmesi, aydınlatma hizmetleri, petrol türevli artıkların geri kazanımı, toptan ve perakende akaryakıt hizmeti sunmakta olup şirket sermaye yapısını; İstanbul Büyük Şehir Belediyesi, İsbak A.ş., İsfalt A.ş., Kiptaş, Metro İstanbul A.ş., oluşturmaktadır (İstanbul Enerji Anonim Şirketi, 2020, s. 13-15).

2.12.2. Ulaşım Park Ulaştırma Hizmetleri A.Ş.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan Ulaşım Park Anonim Şirketi, 1990 yılında Kocaeli Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti. unvanıyla sigorta hizmetlerini yerine getirmekteyken 2015 yılında ilgili şirket hem faaliyet kolunu hem de unvanında bir değişikliğe gitmiştir (Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, 2020, s. 314-315). Şirket 5 Ocak 2016 tarihinde tür değiştirmek suretiyle Anonim Şirket statüsüne dönüştürülmüş olup 2017 yılı itibariyle 18 tramvay ve 89 hatta 336 otobüsü ile şehre hizmet vermektedir (UlaşımPark A.Ş., 2022). İlgili şirketin faaliyet alanını oluşturan toplu ulaşım hizmetinin yanı sıra terminal işletmeciliği gibi hizmetleri de yerine getirmektedir.

2.12.3. Anket Anonim Şirketi

Ankara Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan Anket Kültür ve Turizm Etkinlikleri Tekstil Temizlik Organizasyon Hizmetleri Restorasyon ve İnşaat Ticaret Anonim Şirketi, 2000 yılında kurulmuş olup Ankara halkına kültür, sanat, reklam ve tanıtım hizmetlerini sunmaktadır (ANKET A.Ş., 2020). Bu kapsamda ilgili şirket çeşitli organizasyonları yerine getirmiş, ulusal ve uluslararası kongre ve seminerleri planlamış olup bunun yanı sıra ekmek dağıtımı, gıda dağıtımı, giysi yıkama yardımı şeklindeki çeşitli sosyal sorumluluk projelerini hayata geçirmiştir (ANKET A.Ş., 2020). Şirket sermayesi; %96,051'i Ankara Büyükşehir Belediyesinde, %3,874'ü ABB Proje Organizasyon A.Ş., %0,05'i Belko Ltd.Şti, %0,025'i Ankara Halk Ekmek A.Ş. şeklinde oluşmaktadır (ANKET A.Ş., 2020).

2.12.4. İzmir İnovasyon ve Teknoloji Anonim Şirketi

İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Ege Üniversitesi birlikteliği kapsamında 1994 yılında kent bilgi sistemine katkı sunmak maksadıyla kurulan Ünibel Özel Eğitim ve Bilgi Teknolojileri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 1998 yılında İzmir İnovasyon ve Teknoloji Anonim Şirketi unvanını almıştır (İzmir İnovasyon ve Teknoloji A.Ş.,

2021). Şirketin hissedarı İzmir Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan İzmir Beton Anonim Şirketi olup bağımsız denetime tabi şekilde faaliyetlerini sürdürmektedir (İzmir İnovasyon ve Teknoloji A.Ş., 2021).

2.12.5. Konya Sanat Kültür ve Spor Faaliyetleri Ticaret Anonim Şirketi

Konya Sanat Kültür ve Spor Faaliyetleri Ticaret Anonim Şirketi 2004 yılında Konya Büyükşehir Belediyesi şirketi olarak; kültür, sanat ve tanıtım faaliyetlerini yerine getirmek maksadıyla kurulmuştur (Konya Sanat Kültür ve Spor Faaliyetleri Ticaret Anonim Şirketi, 2020).. Kuruluş amacı doğrultusunda ilgili şirket; kültürel yatırımlar yapmak, tanıtım faaliyetlerini yerine getirmek, kültürel mekânların işletilmesini sağlamak, ulusal ve uluslararası çeşitli organizasyonları gerçekleştirmektedir. Bahse konu şirket bu kapsamda çeşitli markalara sahiptir. Bunlar; Konya Kitapçısı, Konya Çini, Konya Şehir Turu, Konya Şehir Tiyatrosu, Dijital Kitabım şeklindedir (Konya Sanat Kültür ve Spor Faaliyetleri Ticaret Anonim Şirketi, 2020)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Türkiye'de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Değerlendirme

Çalışmamızın ilgili kısımlarında; yerel yönetimlere, belediyelere ve belediyelerin alternatif hizmet sunma yöntemlerinden biri olarak değerlendirilen şirketlere değinilmiş, ilgili konular detaylandırılmıştır. Belediye şirketlerinin kendine has yapısı hasebiyle bu sistemlerin birtakım mali ve idari denetimlere tabi olduğuna ayrıca değinilmesi gerektiği düşünülmüştür. Kamu kaynağını kullanan aynı zamanda kamuya kaynak oluşturmak amacıyla kurulan bahse konu şirketlerin denetimi, piyasada faaliyet gösteren diğer şirketlerden farklı şekillerde de yapılmaktadır. Bu kapsamda çalışmamızın başlığı altında denetim, iç denetim, dış denetim ve belediye şirketlerinde denetim kavramları açıklanarak incelenecek ve değerlendirme yapılacaktır.

3.1. Denetim

Denetim kavramını genel bir bakış açısı ile olanın olması gerekenle karşılaştırılması ve olması gerekene uygun hale getirilmesine yönelik faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür. Denetim kavramı geçmişten günümüze, insanlık tarihinin var oluşundan beri tarih sahnesinde yer almaktadır. (Sayıştay Başkanlığı, 2000, s. 15)'nın derleme çalışmalarından denetim terimleri sözlüğüne göre denetim "ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir".

Denetim, sistematik ve tutarlı verilerden hareketle, maddi kanıtların sonucu ortaya çıkan bulgularla, rehberlik faaliyetlerini şekillendiren bir dizi süreç olarak ele alınmaktadır. Kurumlar ister kamu ister özel olsun otokontrol sistemlerini denetim

faktörü ile yerine getirirler. Denetim, yönetim sisteminin bir parçası ve hatta sürecin son aşamasıdır. Dolayısıyla yönetim sisteminin başarılı olabilmesi denetimin başarısı ile yakından ilgili olacaktır. Denetim kısaca bir yönetim sisteminin faaliyetlerini önceden belirlenen birtakım amaçlara uygun olarak işletilip işletilmediğini, belirlenen kurallara uyulup uyulmadığının ortaya koyulmasıdır (Bozkurt, 2013, s. 57).

Denetim kavramı çok boyutlu bir kavram olmakla beraber bazen başka kavramlarla aynı anlama gelir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramları teftiş, inceleme, kontrol, gözetim ve benzeri şekilde sıralamak mümkündür. Denetim bir anlamda "yönetim süreci içerisinde dönüt yani "feedback" sağlayarak, idareyi yönlendirmenin aracıdır" (Kebeli, 2020, s. 7). Denetim aslında örgütlerin israfı önleme amaçlarının aracı olarak kullanılan bir yapı olarak düşünülebilmektedir (Kebeli, 2020, s. 8-9). Bu amaçları yerine getirebilmek için sorunların giderilmesine yönelik rehberlik faaliyetleri ön plana çıkan modern denetim anlayışına geçilerek performans denetimi ve iç denetim sistemleri çağdaş denetim anlayışları doğrultusunda kurgulanmıştır (Kebeli, 2020, s. 8-9).

Kamu yönetimi için denetim faktörünün önemli hale gelmesinin altında yatan sebeplerden biri kamu kaynağının kullanımıdır. Kamu kaynağını büyük ölçüde vatandaştan alınan vergiler oluşturmaktadır. Tarihte devletlerin yapmış olduğu harcamaların finansmanına yönelik vatandaştan alınan ağır vergilerin yol açtığı türlü halk olayları yaşanmıştır. Günümüzde, kamu kaynağı harcanmaları kontrol altına alınarak, vatandaşın ağır vergi yüküne katlanmasının önüne geçilmeye çalışmaktadır. Bunun mukabilinde, denetim faktörü kamu kaynağı harcamalarının kontrol altına alınmasında birincil araç olarak önem kazanmıştır (Akyel & Köse, 2010, s. 10-11).

(Kendirli, Başaran, & Turan, 2014, s. 28)'a göre denetim, "harcamaların mevzuata uygun, verimli, etkin ve tutumlu olarak gerçekleştirilmesi konusunda idareye yardımcı olan bağımsız ve sürekli bir süreçtir". Zamanla denetim işlemlerinin çeşitliliği, karmaşıklığı ve işlem maliyetleri artmıştır. Bu sebeple denetim faaliyetlerini uzman kadroların devralması ve işlemlerin daha da profesyonel ellere bırakılması ihtiyaç olarak gün yüzüne çıkmıştır. Benzer şekilde yüksek denetim kurumları da parlamento adına denetim görevinin kullanılmasının etkin araçları haline

gelmiştir. (Akyel & Köse, 2010). Denetim faaliyetleri ulusal düzeyde değerlendirildiğinde yürütme erkinin elinde bulunan kurumlarla yerine getirilmekte olup dış denetim ise yasama erkinin kontrolünde yani yüksek denetim kurumu olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Kendirli, Başaran, & Turan, 2014, s. 27-37).

Sayıştay denetimleri, "yüksek denetim" kavramına karşılık gelir şekilde ifade ediliyor olsa da "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kapsamında dış denetim şeklinde ele alınmıştır" (Kebeli, 2020, s. 8). 6085 Sayılı Sayıştay Kanununda "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Sayıştay raporlarında belirtilir. Kamu zararına sebep olunan durumlar ise bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılır" şeklinde ifadeye yer verilmiştir. Buradan hareketle Sayıştay'ın, denetime tabi kuruluşlarda mali denetimin ötesinde kaynak kullanımı açısından performans denetimi yapabileceği de ifade edilmiştir.

Devletin çeşitlenen fonksiyonları ve vatandaşların kamu hizmetinde artan beklentileri kamu kaynağının kullanımını arttırmış olup kaynağın ne şekilde daha verimli ve etkin kullanılabileceği sorusunu gün yüzüne çıkarmıştır. Kamu kaynağının verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığı ile daha etkin ve verimli nasıl kullanılacağı performans denetimi yapılması ile mümkündür. Geçmiş dönemlerdeki denetim anlayışı daha çok yapılan işlemlerdeki hataları ve usulsüzlükleri tespit etmekle kalmış olup performans denetimi gibi yeni denetim anlayışlarının gelişmesi, geleneksel yönetim anlayışında gerçekleşen denetime kıyasla süreçlerin iyileştirilmesine yönelik bir süreç olarak ele alınmıştır (Akyel & Köse, 2010, s. 18-20).

Dünya genelinde deneyimlenen finansal değişimler çok farklı sorunları ve riskleri gün yüzüne çıkarmış olup geçmişte yaşanılan bir takım finansal krizlerin ortaya çıkışını tetikleyen sorunlara önlemler alınmaya çalışılsa da halen hileli raporlamalar, usulsüz işlemler ve bunun gibi bir takım finansal skandallarla yüz yüze

kalınmaktadır. İster kamu sektörü ister özle sektör olsun problemlerin temelinde kıt kaynakların ne şekilde kullanıldığının yatmakta olduğu bir gerçektir, iktisadın temel kaygısı olan kıt kaynaklar bugün günümüzde denetim kavramının gelişmesine modern anlamda yeniden şekillenmesine de ilham vermiştir. Denetim kavramı öncelikle özel sektörde anlam bulmuş olsa da günümüzde kamu sektörü içinde bir ihtiyaç halini almıştır. İç denetim, dış denetim bu kavramlar ayrı şekilde çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alınacak olsa da birbirlerini tamamlayan, biri olmadan diğeri eksik kalacak olan kavramlar olduğu unutulmamalıdır. Denetim bugün bir ihtiyaç olup tüm örgütlerin kendi otokontrollerini sağlamalarına özgülenen, adeta kendi içlerindeki gizli güçleri halini almıştır. Benzer şekilde denetim, gelecekte süreklilik kazanmış kurumlar ortaya çıkarabilmenin birincil şartı olarak düşünülmektedir.

3.1.1. Denetim Türleri

Denetim işlemini, yapıldığı ölçütler dikkate alındığında farklı şekillerde sınıflandırmak mümkündür. Sınıflandırmalardan bir tanesi yönetsel denetimin boyutları şeklinde karşımıza çıkmakta olup iç ve dış denetim şeklinde ayrılabilir (Ertekin, 2004, s. 58). Aynı şekilde denetim yapanın, yani denetçinin denetlenen yapı ile arasındaki bağ bakımından da iç denetim ve dış denetim şeklinde bir sınıflandırma yapılması mümkündür (Bozkurt P. , 2013, s. 59). Denetim yapılan kurum kendi personelleri tarafından denetleniyorsa bu husus iç denetimi oluşturmaktayken kurum dışı denetçiler eli ile bir denetim söz konusu ise bu durum dış denetim faaliyetlerini oluşturmaktadır.

Kamu örgütlerinde yapılan iç ve dış denetim, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini içermektedir (Ertekin, 2004, s. 58). Çalışmamızın odağı, belediye şirketlerinin denetimi ile şirketlerde kamu kaynağının sermaye olarak kullanılması sebebiyle, belediye şirketlerinde Sayıştay denetimi olduğundan, çalışmamızın ilerleyen kısımlarında denetim faaliyetleri, yönetsel denetim ile denetçinin kim olduğu açısından yapılan sınıflandırma şeklinde ifade bulan iç denetim ile dış denetim kavramları üzerinden incelenecektir.

3.1.1.1. İç Denetim

Bir örgütte iç denetim, kısaca örgütün kendi kendini denetleme faaliyetidir. Örgüt veya işletme kendi çalışmalarını, süreçlerini, işlemlerini kendi çabaları ile denetleyerek kendi otokontrol sistemini kurmaktadır. İç denetim, bir başka ifade ile kuruluş içinde çıktıya etki eden tüm işlemlerin üst yönetim adına yetkilendirilen örgüt içi personeller eli ile denetlendiği denetim sürecidir. İç denetim faaliyetlerinin etkinliği, üst yönetim tarafından iç denetim sonucunda ortaya çıkarılan sonuçların ilgilerce ne kadar dikkate alındığı ve iyileştirici çalışmaların ne denli yapıldığı ile yakından ilişkilidir (Dalak, 2000, s. 74). İç denetim sistemin olağan akışına bozucu etkiye sebep olabilecek risklerin önceden saptanmasına ve sorumlularca, konu üzerinde iyileştirici çalışmaların önceden yapılmasına olanak sağlayan bir çalışma ürünüdür.

Denetim kendi içerisinde, denetim işlemini kimin yaptığıyla ilişkili olarak ikiye ayrılır, bunlar iç denetim ve dış denetim şeklindedir (Bozkurt, 2013, s. 57). İç denetim, kurumun kendi birimlerinin yaptığı denetimken dış denetim ise denetlenen kurumun üst yönetimle organik bir bağı olmayan, kurumun dışındaki bir başka örgütün kurumun işlemlerine yönelik yaptığı denetim faaliyetlerinin toplamı olarak ifade edilebilir (Kebeli, 2020, s. 7). (Aslan, 2010)'a göre iç denetim "amaç itibariyle diğer denetim türlerinden daha geniş kapsamlı ve bu denetim türlerini de içine alan bir denetim türü olup bir başka açıdan ise iç denetim, mali nitelikteki faaliyetler ile mali nitelikte olmayan faaliyetlerin gözden geçirilerek değerlendirilmesinin yapıldığı bir denetim türü" olarak ifade edilmiştir.

Modern iç denetim anlayışının gelişmesinde etki eden olaylar zinciri yakın geçmişe dayanmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası, Amerika Birleşik Devletleri, finansal raporlar ile dış denetim faaliyetlerine ek olarak kurumların zamanla büyüyen hacimlerinin ve karmaşıklaşan ilişki ağlarının yönetimini sağlayabilmek adına iç denetim faaliyetlerinin gelişmesine ve yayılmasına etki eden bir dizi faaliyetler ortaya çıkarmıştır (2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2009, s. 1). Örgütlerin küresel ticari kurumlar haline gelmesi, üretim ve dağıtıma yönelik ilişki ağlarını karmaşıklaştırırken birtakım ilkelerin ortaya çıkışına zemin yaratmış,

kurumsal yönetişim kavramı beraberinde şeffaflık, hesap verilebilirlik, verimlilik, etkinlik, sorumluluk gibi ilkeler çerçevesinde iç denetim faaliyetlerinin gelişimini hızlandırmıştır. "Yönetim adına denetim olarak başlayan iç denetim zamanla bünyesine operasyonel denetim, iç kontrol süreçlerinin ve risk yönetiminin değerlendirilmesi ve işlem süreçlerinin analiz edilmesi yoluyla kurum faaliyetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması gibi çağdaş unsurları bünyesine taşımış ve yönetimin denetimi olarak nitelendirilebilecek olan bir fonksiyona dönüşmüştür." (2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2009, s. 1)

İç denetim faaliyetlerinin gelişmesi, iç denetimin bir meslek haline gelmesini sağlamış, iç denetim, iç denetçiler eli ile yapılan denetimler şeklinde tanımlanmaya başlamıştır. Bu hususla ilgili olarak 1941 yılında ABD'de kurulan İç Denetçiler Enstitüsü ve yapmış oldukları faaliyetler, iç denetim ile iç denetim mesleğinin profesyonelleşmesine katkı sunmuş, 1987 yılında ilk "Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları" ilan edilmiştir (2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2009, s. 1).

İç denetim faaliyetlerinin birden fazla amacı olmakla birlikte temel amacının risk yönetim sürecinin işleyişine ilişkin üst idareye tam ve nesnel bilgi sağlayarak, sürecin etkili yürütülmesine rehberlik ederek güvence vermektir (Koçak & Kavakoğlu, 2010). İç denetim faaliyetleri günümüzde, daha çok pro-aktif bir şekilde faaliyetlerini yerine getirmelidir. Pro-aktif yaklaşımdan kasıt ise krizin gelmeden tespitini yaparak uygun önlemlerin alınmasını sağlamaktır. Bu anlamda iç denetçiler kendi kurumlarında rehberlik edici yönelimlerin ön plana çıkmasını sağlayarak koruyucu hekim yaklaşımı sergileyeceklerdir (Demirbaş M. , 2005, s. 167-188).

3.1.1.2. Bağımsız veya Dış Denetim

Dış denetim kavramı genel bir ifadeyle, ilgili kurumun işlemlerinin, mali tablolarının, finansal durumunun dışarıdan bağımsız denetçiler eli ile denetlenmesidir. Dış denetim bağımsız denetim şeklinde de tezahür edilmekte olup, ülkemizde daha çok vergi mevzuatı ve Türk Ticaret Kanunu kapsamında değerlendirilmiştir (Ceylan, 2013, s. 10). Bağımsız denetim, (Erdoğan, 2002, s. 59)' a göre "Mali tabloların güvenilir (doğru) olup olmadıklarını objektif olarak belirleyen ve bunu rapor eden faaliyet" şeklinde ifade edilmiştir. Bir başka dış denetim tanımı ise, "denetlenen

işletmeden bağımsız, bir uzman tarafından yürütülen denetim faaliyetleri" şeklindedir (Tarmur, 1997, s. 21).

Genel bir ifadeyle bağımsız denetim Sermaye Piyasası Kurulu tarafından çıkarılan tebliğde açıkça tanımlanmış olup, hükme bağlanmıştır. Sermaye Piyasası Kurulu'nun, Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ (Seri: X, No: 22)'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin b bendinde ise bağımsız denetim "İşletmelerin kamuya açıklanacak veya Kurulca istenecek yıllık finansal tablo ve diğer finansal bilgilerinin, finansal raporlama standartlarına uygunluğu ve doğruluğu hususunda, makul güvence sağlayacak yeterli ve uygun bağımsız denetim kanıtlarının elde edilmesi amacıyla bağımsız denetim standartlarında öngörülen gerekli tüm bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak, defter, kayıt ve belgeler üzerinden denetlenmesi ve değerlendirilerek rapora bağlanması" şeklinde tanımlanmıştır (Sermaye Piyasası Kurulu, 2006).

Ülkemizde denetim sisteminin uygulama alanı bulması cumhuriyet öncesi döneme dayanmakta olup, daha çok devlet mali sisteminin incelenmesi, kayıtların işlenmesi şeklinde ortaya çıkmış ve Maliye Nezareti 1938 yılında kuruluncaya dek bağımsız bir meslek grubu olmaksızın kadıların eli ile denetim faaliyetleri yerine getirilmeye çalışılmıştır (Uzay & Bayat, 2016, s. 1504). Türkiye'de bağımsız denetimin ve beraberinde bağımsız denetim mesleğinin gelişimine bankacılık faaliyetlerinin önemli katkı sağladığı ifade edilebilir. 1960'lı yıllarda mali piyasalarda düzenli faaliyet gösteren bankalar ve uluslararası fon sağlayan kuruluşlar, mali tablolarının dış denetimini, yurtdışı kaynakların isteği sebebiyle yaptırmaya başlamışlardır (Bezirci & Karasioğlu, 2011, s. 576-577). Bu denetim faaliyetleri, ilk zamanlar yurtdışı merkezli bağımsız denetim firmaları aracılığıyla yerine getirilse de 1970'li yıllarla birlikte uluslararası denetim şirketlerine üye olan, Türkiye'de yerleşik denetim firmaları eli ile yapılmaya başlanmıştır (Bezirci & Karasioğlu, 2011, s. 576-577). 1987 yılında ise, ülkemizde bağımsız dış denetim faaliyetlerinin yaygınlaşması ve gelişmesi adına önemli bir adım olarak değerlendirilebilecek bir düzenleme vuku bulmuş, bankaların bağımsız dış denetimi yasal bir zorunluluk olmuştur. 1988 yılı itibariyle de Sermaye Piyasası Kurulu'nca ülkemizde denetleme ilke ve kurallarını

içeren tebliğler yayımlanmış, bağımsız dış denetim yasal nitelik kazanmıştır (Kutukız & Öncü, 2009, s. 133).

Amerika Birleşik Devletlerin'de Enron, Worlcom, Global Crossing, Tyco, Cerox ve Avrupa Birliğin'de de Parmalat, Ahold gibi büyük ölçekli, dünya çapında ticari ağa sahip sermaye şirketlerinde yaşanılan büyük yolsuzluklar ve finansal skandallar, finansal raporlama ve denetimi yapan bağımsız dış denetim şirketlerine ve dolayısıyla denetçilere olan güveni sarsmış, batı merkezli yaşanan skandallar kısa bir sürede tüm piyasaları etkisi altına almış ve yaşanılan bu durum üzerine piyasaya düzen getirmek, yatırımcı güvenini arttırmak gibi sebeplerle 2002 yılında halka açık sermaye şirketlerinin denetimine ilişkin yeni düzenlemeleri içeren Sarbanes - Oxley Yasası çıkarılmıştır (Dinç & Cengiz, 2014, s. 232). Amerika'daki bu düzenlemeler kısa sürede ülkemizde de takibe alınmış ve Sermaye Piyasası Kurulu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu mevzuatlarında değişikliğe gidilmiş, denetim firması rotasyonuna ilişkin süreler arttırılmıştır (Kutukız & Öncü, 2009, s. 134).

Literatürde, kamu kesimi tarafından dış denetim ve yüksek denetim kavramı birlikte kullanılmakta olup, Anayasa'nın 160'ıncı maddesi ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un 68'inci maddesi uyarınca kamu kurumlarının yüksek denetim organının Sayıştay olduğu hükme bağlanmıştır. Sayıştay tarafından yapılan dış denetim kapsamında mali kayıtlar, hesaplar, kamu kaynağının kullanım performansı değerlendirilerek (Kendirli, Başaran, & Turan, 2014, s. 27-37), kurumların bir sonraki dönemde mevzuata uygun, etkin ve verimli işlemler ortaya çıkarması sağlanmaktadır. Bir başka ifadeyle (Kılıçarslan, 2019)'ın çalışmasında, kamu kurumlarında Sayıştay tarafından yapılan denetim, ilgili mevzuatta dış denetim olarak ifade edilerek, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarını dikkate alarak, kamu idarelerinin resmi bilgi ve belgeleri ile mali tabloları ve hesap kayıtlarının mevzuata uygunluğunun tespiti ile kamu kaynağının uluslararası kabul görmüş ilkelere uygun olarak elde edilmesi ve harcanması bakımından yapılan faaliyetler şeklinde tanımlanmıştır.

Dış denetim farklı kaynaklar aracılığıyla açıklanmaya çalışılmış olup ortak ve genel bir ifadeyle ister kamu kesimi ister özel kesim fark etmeksizin örgütün, kendi ile

iş anlaşması olmayan kimseler tarafından mali hesap ve işlemlerinin birtakım ölçütler dâhilinde değerlendirilmesi durumudur. Dış denetim özü itibariye örgütün hem iç hem de dış çevresine olan güvenin tazelenmesi, şeffaf ve açık bir yönetimin sağlanması ile kurumsal bir örgüt yapısının oluşturulması için önemli faaliyetler bütünü olmaktadır.

3.2. Denetçi Kavramı

Denetçi kavramı ilk olarak 1289 yılında İngiltere'de Kral I. Edward tarafından, devlet gelirlerinin kayıt sisteminin tahsildarlarca düzenli yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi için kişiler görevlendirilmesi üzerine, bu görevliler "auditor" şeklinde anılmış, 1581 yılında ise muhasebe denetçilerinin ilk meslek örgütü Venedik sınırlarında kurulmuştur (Tarmur, 1997, s. 31). Denetçi, özü itibariyle objektif düşünen ve davranan mesleki bilgisiyle denetim işlemlerini yerine getirmekle sorumlu kişilerdir. Denetçileri üç şekilde incelemek mümkündür, bunlar; iç denetçi, dış denetçi ve kamu denetçileridir (Sarışen Yüzer, 2020, s. 15). Bu ayrımın ilki iç denetçilerdir. (Akyel, 2010)'in çalışmasında iç denetçileri, değerlendirmeleri ve incelemeleri ile kurumun iç kontrol sisteme katkıda bulunan denetim elemanları olarak ifade edilmiştir. İkincisi dış denetçiler şeklinde ifade edilmiş olup dış denetçiler ise denetim firmalarında çalışan, denetlenen kurumla organik bağı bulunmayan denetim faaliyetlerini yerine getiren görevliler şeklinde ifade edilebilir. Bir başka deyişle dış denetçi; serbest meslek ifa eden, denetlenen kurumdan bağımsız olan ve bağımsız çalışmalar yaparak karşılığında denetlediği kurumdan ücret alan bağımsız denetim elemanı şeklinde tanımlanabilir (Sarışen Yüzer, 2020, s. 16). Son olarak kamu denetçileri ise, kamu kurumlarında görev yapan, kamu faydası için gerek özel gerekse kamu kurumlarında denetim görevini ifa eden denetçilerdir. Kamu denetçileri, kendi kurumlarında iç denetim, kurumun dışında ise iç denetim faaliyetlerini sürdürmektedirler (Sarışen Yüzer, 2020, s. 17).

3.3. Belediye Şirketlerinde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında Olmayan Alanların Denetimi

Belediye şirketlerinde yapılan denetimi iki başlık altında incelemek mümkün olacaktır. Bunlar; Sayıştay Kanunu kapsamında olmayan alanların denetimi ile Sayıştay Kanunu kapsamında olan alanların denetimi şeklindedir. Sayıştay kanunu

kapsamında olmayan alanların denetimi, çeşitli kamu kurumları eli ile yapılan denetim ile Türk Ticaret Kanunu kapsamında yapılan sermaye şirketlerine özgü bağımsız denetimdir. Bu denetimler; vergi hukuku kapsamındaki denetimler, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı denetçileri eli ile yapılan denetimler, 5393 kapsamında belediye başkanının denetim yetkisi ve bağımsız denetim kapsamında bağımsız denetçiler veya yeminli mali müşavirlerce yapılan denetimlerdir.

3.3.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Denetim

Belediye şirketleri, 1984 yılı itibariyle ülke genelinde hızla artmaya başlamış ve bu durum merkezi idarenin belediye şirketleri üzerindeki dikkatinin artmasına sebebiyet vermiştir. Merkezi yönetimin belediye şirketleri üzerindeki dikkatinin artması doğrudan bu alanların denetimi konusunda çeşitli çalışmaları ortaya çıkarmış, denetim ihtiyacının sebebi ise bu şirketlerde kamu kaynağının sermaye olarak kullanılması ve kullanılan kamu kaynağında etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun bir tasarruf sağlanıp sağlanmadığının ortaya konulmasıdır (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 374). En nihayetinde kamu kaynağının kullanıldığı her alanın denetimi mevzuatta düzenlenmiş olup, idarece denetlenmesi doğaldır.

(Akın & Anıl, 2009, s. 190)' a göre denetim; "iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili, önceden belirlenmiş ölçütlere uygun, sonucu ilgililere bildirilerek objektif ve sistematik olmalıdır". Ülkemizde kamu mali denetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hukuki zemin kazanmakta olup ilgili kanunun amaç kısmında "Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynakları nın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir." denilmek suretiyle ifade edilmiştir. Buradan hareketle kamu mali denetimi, kamu kaynağının etkinlik ve verimlilik şartlarına uygun olarak elde edilip kullanılmasını, buna yönelik olarak yapılan işlemlerin uygunluğunu, mali işlemlerin standart bir kayıt altına alınmasını sağlayacak bir sistem olarak kurgulanmıştır. Kanunun tanımlar kısmı ve kapsam kısmı detaylı incelendiğinde,

araştırma konumuz olan iktisadi teşebbüslere yani belediye şirketlerine değinmediği görülmüştür. Ancak bu şirketlerde de kamu kaynağının kullanıldığı ortadadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu 55'inci maddesinde açıkça "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur" denilmektedir. 5393 sayılı kanun belediyelerin denetimini statü açısından ikili bir ayrıma tabi tutmuş, iç ve dış denetiminde 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununa uygun olarak yapılacağını ifade etmiştir. Aynı şekilde ilgili kanun, denetimin kapsamına belediyeler tarafından kurulan şirketleri de dâhil etmiş, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kapsama dahil edilmeyen şirketler, dolaylı olarak denetime tabi hale gelmiştir.

5018 sayılı kanunda denetim türlerinde iç denetim ilgili kanunun 63. Maddesinde " İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir…" şeklinde ifade edilmiştir. İlgili kanun dış denetimi ise 68'inci maddesinde "Dış denetim, "Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır" şeklinde ifade edilmiştir. Dış denetimden kasıt Sayıştay tarafından yapılan, kamu kaynağı üzerindeki denetimdir. Belediye şirketleri kamu kaynağının kullanıldığı alanlar olarak her ne kadar özel hukuk tüzel kişisi olsalar da kaynak kullanımı açısından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kapsamında denetlenen yerler olmuşlardır.

Dağınık bir mevzuatı olması sebebiyle belediye şirketlerinde etkili bir denetim mekanizması oluşturulamamaktadır (Küçük, 2015, s. 40). Ancak yapılacak

incelemenin konusu doğrultusunda çeşitli bakanlıkların müfettişleri şirketleri geçmişte olduğu gibi günümüzde de denetlemektedir.

Sermaye şirketleri üzerindeki denetimin hukuki boyutu 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında değerlendirilebilmektedir. Sermaye şirketleri modern anlamda kendi iç denetim sistemlerini oluşturmakla beraber bağımsız denetim ve ilgili bakanlıklarca yapılan denetime tabidir (Memiş, 2012, s. 157). 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu uyarıca Ticaret Bakanlığı sermaye şirketlerinin mevzuata uygunluk kapsamında denetimini yapmakta olup, bu durum ilgili kanunun 210'uncu maddesi altında hüküm altına alınmıştır (Memiş, 2012); "Ticaret Bakanlığı bu Kanunun ticaret şirketlerine ilişkin hükümlerinin uygulamasıyla ilgili tebliğler yayımlamaya yetkilidir. Ticaret sicili müdürlükleri ve şirketler bu tebliğlere uyarlar. Ticaret şirketlerinin, bu Kanun kapsamındaki işlemleri, Ticaret Bakanlığı denetim elemanları tarafından denetlenir. Bu denetimin ilkeleri ve usulü ile denetime tabi işlemler Bakanlıkça hazırlanan yönetmelikle düzenlenir. (2) Diğer bakanlık, kurum, kurul ve kuruluşlar, ancak kendilerine kanunla tanınan yetkinin sınırları içinde kalmak şartıyla ve öngörülen amaç, konu ve şekle tabi olarak şirketlere ilişkin düzenlemeler yapabilir. (3) Kamu düzenine veya işletme konusuna aykırı işlemlerde veya bu yönde hazırlıklarda ya da muvazaalı iş ve faaliyetlerde bulunduğu belirlenen ticaret şirketleri hakkında, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, Ticaret Bakanlığınca, bu tür işlem, hazırlık veya faaliyetlerin öğrenilmesinden itibaren bir yıl içinde fesih davası açılabilir." İlgili kanun hükmünden hareketle bakanlığın yapmış olduğu denetimin kapsamının, yönetmelik ve kanun hükümlerine aykırı hareket edilmesini önlemeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Buradan hareketle bakanlık, tescil ve kuruluş işlemlerini, defter ve belgeleri, genel kurul ve yönetim kurulu işlemleri ve bunun gibi işlemlerin tamamını denetleme yetkisine haizdir. Sermaye şirketleri açısından bağımsız denetçilik faaliyetleri ise sadece ilgili bakanlığın belirlediği kriterlere haiz şirketler üzerinde yapılan denetim işlemidir. Bu işlem "ruhsatlı yeminli mali müşavir, serbest mali müşavir unvanlarını taşıyanlarca veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca bağımsız denetçi şeklinde yetkilendirilen kişilerce, 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 397'inci maddesi uyarınca yapılır" (Memiş, 2012, s. 158-159).

Ticaret kanunundaki hükümler doğrultusunda Ticaret Bakanlığı müfettişleri ve vergisel mevzuatı açısından maliye müfettişleri şirketlerin incelemesini yapmaktadır. Belediye şirketlerinin belediye dışında ayrı bir tüzel kişiliğinin olması bu kurumlara vergi mükellefiyeti yüklemekte olup, vergisel konularla ilgili olarak Maliye Bakanlığı'nca yapılan vergisel denetime tabi tutulmaktadırlar (Kendirli, Başaran, & Turan, 2014, s. 29) Mevcut uzman kadro, iş yoğunluğu ve denetim maliyetleri dikkate alındığında belediye şirketlerinin denetiminin belli bir düzende gerçekleşmediği ifade edilebilir. (Küçük, 2015, s. 45-46)'e göre bu alanların "belediyelerde var olan idari vesayet denetimi kapsamında olmaması da ayrı bir denetim boşluğu" olarak değerlendirilebilir. İdari vesayet kapsamında olmasa da İç İşleri Bakanlığı bünyesinde olan Mülkiye Teftiş Kurullarınca bu alanların denetlenmesi kendi yönetmeliklerinde düzenlenmiştir. Kurulun görevleri başlıklı 6'ıncı maddesinde "ç) Mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerce yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi halinde, aksamanın giderilmesi amacıyla Bakana önerilerde bulunmak." şeklinde yerel yönetimlerle ilgili denetim görevi sıralanırken belediyeler tarafından kurulan şirketler üzerinde de bu yetkiye sahip oldukları ifade edilmiştir (Karanfiloğlu, 2000).

Yukarıda da değinildiği gibi mevzuattaki dağınık yapıya bir son verilmesi ve belediye şirketlerinin özellikle mali yapılarında ortaya çıkabilecek risklerin önlenebilmesi için 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'na belediye şirketlerinin denetimi dâhil edilerek, yapısal bir düzenlemeye gidilmiştir.

3.3.2. Bağımsız Denetim

Bağımsız denetime tabi olan belediye şirketleri ile ilgili düzenlemeler Ticaret Bakanlığı'nca yapılmaktadır. Bağımsız denetim ülkemizde ilk olarak 23 Ocak 2013 tarihli ve 2012/4213 sayılı kararla gündeme alınmıştır (Kan & Kaya, 2020, s. 206). Yıllar içerisinde hangi şirketlerin bağımsız denetim muhatabı olacağına ilişkin çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Çalışmamızın yürütüldüğü zaman dilimi içerisinde güncel düzenleme ise 26 Mart 2018 tarihli ve 2018/11597 sayılı "bağımsız denetime

tabi şirketlerin belirlenmesine dair karar" şeklindedir. 2020 yılı itibariyle mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere hangi şirketlerin bağımsız denetime tabi olduğunun sorgulanacağı bir e- uygulama sistemi kamu gözetim muhasebe ve denetim standartları kurumunca ilgililerin kullanımına açılmış olup (Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, 2020) sorgulamaya https://dtsorgu.kgk.gov.tr/ linki üzerinden ulaşmak mümkündür. " ın (2018/11597 Sayılı Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar, 2018) uyarınca;

"aktif toplamı 30 milyon tl ve üstü

yıllık net satış hasılatı 40 milyon tl ve üstü

çalışan sayısı 125 ve üstü" şeklinde sıralanan kıstaslardan en az ikisine sahip ve art arda iki hesap dönemi boyunca bu şartları taşıyan belediye şirketleri bağımsız denetime tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "denetleme" başlıklı 397'inci maddesinde; "Dördüncü fıkra uyarınca denetime tabi olan anonim şirketlerin ve şirketler topluluğunun finansal tabloları denetçi tarafından, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca yayımlanan uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu Türkiye Denetim Standartlarına göre denetlenir. Yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu içinde yer alan finansal bilgilerin, denetlenen finansal tablolar ile tutarlı olup olmadığı ve gerçeği yansıtıp yansıtmadığı da denetim kapsamı içindedir." şeklinde bağımsız denetimin kapsamı hükme bağlanmıştır. Kanun hükmünden hareketle bağımsız denetim, Kamu Gözetim Muhasebe ve Denetim Kurumunun yayımladığı uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu olarak Türkiye denetim standartları çerçevesinde, bağımsız denetim yapmakla yetkilendirilen denetçiler tarafından yapılan denetimdir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Denetçi olabilecekler" başlıklı 400'üncü maddesinde; Denetçi, bağımsız denetim yapmak üzere, 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre ruhsat almış yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavir unvanını taşıyan ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca yetkilendirilen kişiler ve/veya ortakları bu kişilerden oluşan sermaye şirketi olabilir…" şeklinde kimlerin bağımsız denetçi olabileceğini

hüküm altına almıştır. Bağımsız denetimin kapsamı mali denetimin amacı, denetime tabi şirketim mali tablolarının güvenirliği, esas sözleşmeye ve kanunlara şirketin uygun olarak hareket edip etmediğinin anlaşılmasıdır

3.4. Türkiye'de Belediye Şirketlerinde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında Sayıştay Denetimi

3.4.1. Sayıştay Kurumu ve Denetimi

3.4.1.1. Sayıştay Kurumu ve Kısa Tarihçesi

Ülkemizde, 2003 yılında, hedeflenen kalkınma planlarına uygun olarak kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına kadar geçen süreçlerle ilgili olarak etkinlik, verimlilik, saydamlık, hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde 5393 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe koyulmuştur. 5393 Sayılı Kanun'un "kapsam" başlıklı 2'inci maddesinde; "Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 ile 78'inci maddelerine tâbi" şekilde ifade edilmiştir. Kapsamdan hareketle kamunun kaynağının kullanıldığı genel yönetim kapsamındaki alanların bu kanun kapsamına dahil edilerek, denetim ve kontrol altına alındığı ifade edilebilir. Kanun kapsamındaki idarelerin dış denetim makamı Sayıştay olarak ifade edilmiş olup bu alanların dış denetimi Sayıştay'ın kontrolünde yani Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimindedir. Bu kapsamda kamu kurumlarında dış denetimin amacının kamu kaynağının kanun kapsamında ifade edilen hesap verilebilirlik, şeffaflık, verimlilik gibi ilkelere bağlı kalınarak kullanılmasını ve elde edilmesini sağlayarak, genel yönetim kapsamındaki idarelerin hesap işlemlerinin ve mali uygulamalarının mevzuata uygunluğu yönünden incelenerek sonuçların yasama kurumuna yani Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır (Kılıçarslan, 2019, s. 23).

Yargı merci olan Sayıştay'ın yaptığı denetimler mali ve hukuki sonuçları olan ve idarelere bu kapsamda belli başlı sorumluluk alanları yaratan denetimlerdir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kapsamında hangi idarelerin denetleneceği, Sayıştay makamınca hangi raporların düzenleneceği ifade edilerek Sayıştay'ın iki türlü denetim yaptığı hüküm altına alınmıştır, bunlardan ilki düzenlilik denetimi ikincisi ise performans denetimidir (Kılıçarslan, 2019, s. 26). Düzenlilik denetimi kendi içinde ikiye ayrılır; bunlar mali denetim ve uygunluk denetimidir.

3.4.1.2. Sayıştay'ın Görevi

Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına kamu idarelerinin dış denetimini yapmak ve ilgili idarelerin işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli yargı makamıdır. Kamu idarelerin her türlü işlem ve eylemleri denetime tabidir. Denetimin farklı şekillerde yapılabileceği, farklı türlerinin olduğu çalışmamızın ilgili kısımlarında değerlendirilmiştir. Sayıştay'ın görev ve yetkilerini ortaya koyan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; (1) Bu Kanunun amacı; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştay makamının kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir" denilmek suretiyle Sayıştay'ın kamu idarelerinin etkin, verimli ve mevzuata uygun şekilde işlem tesis etmelerini sağlayarak, kamu kaynağının etkin kullanılmasının sağlanması yönünde idarelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetimini yaptığı hüküm altına alınmıştır.

3.4.2. Sayıştay Denetimi Türleri

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Sayıştay Denetimi" başlıklı 36'ıncı maddesinde Sayıştay denetimi türleri ; "Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve

performans denetimini kapsar. (2) Düzenlilik denetimi; a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir. (3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir. (4) Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir. " şeklinde ifade edilerek, Sayıştay denetiminin düzenlilik denetimi ile performans denetiminden ibaret olduğu bahse konu edilmiştir.

3.4.2.1. Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi; Sayıştay Kanunu'nda kapsamda ifade edilen idarelerinin hesapları, işlemleri mali rapor ile tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile ilgili kamu idarelerinin gelirleri, giderleri, malları ve hesaplarının meri mevzuata uygunluğunun değerlendirilmesi çalışmalarıdır (Düzenlilik Denetim Rehberi Revize Komisyonu, 2014, s. 3). Düzenlilik denetimi; Kamu idaresinin hesap ve işlemleri ile mali raporlarının standartlara uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği ve kamu idaresinin mali durumunu, faaliyet sonuçlarını kendi düzenlediği raporlarında doğruluk ilkesine uygun şekilde gösterip göstermediği hakkında denetim görüşü oluşturmak, ilgili idarenin yapmış olduğu hesap işlemlerinin meri mevzuata uygunluğunu denetlemek, iç kontrol sisteminin etkinliğini test etmek ve son olarak kamu zararı varsa tespitini yapmayı amaçlamaktadır (Kılıçarslan, 2019, s. 38).

Sayıştay denetimi düzenlilik denetimi ile performans denetimi üzerine kurulu bir sistem olarak işlemekte olup, düzenlilik denetimi ise uygunluk denetimi ve mali denetim alt sistemleri üzerinden ilerlemektedir. Mali denetim ilgili idarenin hesap ve işlemleri ile mali raporların doğruluğunu sorgularken, uygunluk denetimi ise kamu zararının tespitine yönelik çalışmaları kapsamaktadır.

3.4.2.1.1. Mali Denetim

Düzenlilik denetiminin bir ayağı olan mali denetim, Sayıştay Kanunu kapsamında ifade edilen idarelerin bir yıllık hesapları, mali rapor ve tabloları hakkında yapılan çalışmalar ile denetim sonucunda ilgili idarenin ifade edilen hesapları ve mali tabloları hakkında görüş bildirilmesidir. Mali denetim bir başka ifadeyle, İlgili idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesine ilişkin çalışmaların tamamını kapsamaktadır (Düzenlilik Denetim Rehberi Revize Komisyonu, 2014, s. 3) . Mali denetimin üç amacı olduğu ifade edilebilir. Bunlar; hesap ve işlemlerin doğruluğu, mali tabloların güvenilirliği ve son olarak ilgili idarenin iç kontrol sisteminin test edilmesidir.

Mali denetimin ilk aşamasında belge ve defter kontrolü ile genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre bu evrakın düzenlenip düzenlenmediği tespit edilmekte ve hesapların doğru muhasebeleştirilmesinin kontrolü sağlanmaktadır. İkincil aşama ise idarenin mali tablolarının güvenilirliğinin sorgulanması yani hali hazırdaki mali durumun ilgili evraka nasıl yansıtıldığının incelenmesidir. Buradaki amaç aynı zamanda kurum içindeki, iç kontrol sisteminin güvenirliğinin tespitinin sağlanmasıdır. Mali denetim neticesinde idarenin, mali yapısı incelenirken dolaylı olarak idarenin gerçekleştirdiği hizmetler de incelemiş olur. Sayıştay'ın performans denetiminin de altlığını yine mali denetim kapsamında yapılan mali hesap ve işlemlerin incelenmesi oluşturmaktadır. Son aşama ise mali analiz tekniklerinden faydalanarak mali tabloların yorumlanmasıdır (Bayar D. , 2008, s. 67-68). Sayıştay ilgili idare hakkındaki görüşünü son aşama ile netleştirir.

Mali denetim süreci dört aşama şeklinde gerçekleşmekte olup her süreç birbiri ile bağlantılı ilerlemektedir. Süreçler kısaca; Planlama, Uygulama, Raporlama ve İzleme şeklindedir.

Planlama, Sayıştay denetçilerince kurumu tanıma, önemlilik seviyesini belirleme, hesap alanlarını belirleme, riskli alanları tespit etme ve örnekleme ile denetim planı ve programının hazırlanması aşamalarından meydana gelmektedir. Kurum tanıma aşamasında ilgili idarenin hukuki alt yapısı, görevleri, hizmet alanı,

ilişkileri, mali yapısı değerlendirilir, önemlilik seviyesi belirleme aşamasında hangi hataların mali raporların güvenirliğini etkileyeceği, tespiti yapılır, hesap alanları belirleme aşamasında ise ilgili idarenin muhasebe sistemi ve hesapları belirlenir ve ardından riskli hesaplar, alan ve konular tespit edilerek denetim planı oluşturulur. Uygulama aşamasında, belirlenen hesap alanları çerçevesinde prosedürler uygulanır, denetimle ilişkilendirilecek somut bilgi ve belgelere dayanan denetim kanıtları toplanır ve değerlendirmeye tabi tutulur. Raporlamada ise önceki aşamalarda elde edilen tüm bulgular raporlanır. Raporlama aşaması öncelikle idareye taslak raporun gönderilmesi ile başlar ve idarenin cevapladığı hususlar ile birlikte son rapor hazırlanmasıyla tamamlanır. Ardından hazırlanan rapor TBMM'ye ilgili tarihte gönderilir. Sayıştay mali denetiminin son aşaması izlemedir. İzleme aşamasında, Sayıştay iki işlevi yerine getirir, bunlardan ilki kalite kontrol süreçlerini ele alan gözden geçirme şeklindeyken ikinci işlev bulguların izleme raporları ile takip edilmesidir (Sayıştay Başkanlığı, 2020, s. 8-10). Buradaki esas amaç ilgili idarenin hatalarını düzeltip düzeltmediğinin ortaya konulmasıdır.

3.4.2.1.2. Uygunluk Denetimi

Sayıştay tarafından yapılan düzenlilik denetiminin diğer ayağını ise uygunluk denetimi oluşturmaktadır. Uygunluk denetimi, ilgili idarenin mali kayıt ve işlemlerinin meri mevzuata ve ilgili oldukların düzenlemelere uygun şekilde yerine getirip getirmediklerinin tespiti şeklindedir.

INTOSAI denetim standartları kapsamında uygunluk denetimi; "kamu idarelerinin faaliyetlerinin, uymakla yükümlü oldukları yasa ve diğer düzenlemelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğine ilişkin yapılacak denetim" şeklinde ifade edilmiştir (Düzenlilik Denetim Rehberi Revize Komisyonu, 2014, s. 7). Uygunluk denetimi, düzenlilik denetiminin bir ayağı olarak mali denetimle birlikte yürütülebileceği gibi bağımsız TBMM tarafından gelen inceleme talepleri doğrultusunda da yürütülebilir (Düzenlilik Denetim Rehberi Revize Komisyonu, 2014, s. 8). Uygunluk denetimi bir faaliyetle ya da bir hizmetle ilgili olabileceği gibi ilgili idarenin tüm hesaplarını da kapsayabilir veya tek bir projeyle de ilgili olabilir.

Sayıştay'ın uygunluk denetimi kapsamının, ilgili mali işlemin doğruluğunun ölçülmesi olduğu anlaşılmaktadır. Bir hesabın veya mali tablonun doğru olması ise o işlemlerle ilgili yürürlükteki kural ve kaidelere uygun yapılması ile birtakım maddi hatalardan arındırılmış olması ile ilgili olduğu ifade edilebilir. Uygunluk denetimi kapsamında iki türlü hata olup bunlardan ilki maddi hata ikincisi hukuki hatadır. Maddi hatadan kasıt matematiksel, aritmetik hatalarken hukuki hatalardan kasıt ise mevzuata uygun işlem tesis edilememesi şeklindedir. Uygunluk denetimi raporu, hatalı işlemlerin düzeltilmesi, kusurlu işlemlerin cezalandırılması ve ortaya bir kamu zararı çıktıysa ilgilisine tazmin ettirilmesi maksadıyla düzenlenen bir rapordur (Bayar D. , 2008, s. 4-5).

Sayıştay tarafından yapılan düzenlilik denetimi, kapsamı geniş ve ilgili idareye çeşitli sorumluluklar yükleyen bir denetim türü olup sonucunda iki tip rapor ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan ilki Sayıştay Denetim Raporuyken ikincisi ise kamu zararı tespiti olması halinde düzenlenen Yargılamaya Esasa Rapordur (Yıldırım M. , 2020, s. 26).

3.4.2.2. Performans Denetimi

Sayıştay tarafından yapılan performans denetimini tahlil edebilmek için öncelikle denetime tabi olan performans kavramına bakılması gerekmektedir. Performans; hizmette etkinlik, üretimde verimlilik şeklinde genel bir ifadeyle tanımlanabilmektedir (Kubalı, 1999, s. 32). Performans denetimi ise bir kurumda veya bir faaliyette kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının, kaynakların tutumluluk esasıyla yönetilip yönetilmediğinin ve hesap verilebilirlik ilkesine uyulup uyulmadığının birtakım ölçütler çerçevesinde incelenmesi şeklinde ifade edilebilir (Kubalı, 1999, s. 32). Bir başka deyişle performans denetimi "kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından yönetilip yönetilmediğini ve mali sorumluluğun gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun faaliyetlerinin değerlendirilmesi" şeklindedir (Candan, 2007, s. 47).

Kamu kesiminde çıktılardan ziyade girdilerin denetlenmesi daha kolay bir davranış halidir. Çünkü bir hizmetin sonucunun değerlendirilmesi kimi zaman siyasi birtakım risklerin alınması anlamına da gelmektedir. Genel itibariyle bütçe odaklı bir

sistemde hizmetin üretiminde harcanan bütçenin, yani girdinin denetlenmesi, veriye ulaşım bakımından da kolaydır. Ancak çıktının yani sonuçların değerlendirilmesi performans kriterlerini uygulamayı da gerektirmektedir (Esen, 2016, s. 78). Bu bakımdan performans denetimi, Sayıştay tarafından yapılan diğer denetimlerden farklı olarak, sonuç odaklı bir sistemle kurgulandığı ifade edilebilir. Performans denetimi, yapılan işlerin hukukiliğinden daha çok sonucunda verimlilik, etkinlik, hesap verilebilirlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı ile ilgilenmektedir. Sonuç odaklı yenilikçi bir denetim sistemi olduğundan, yapılan faaliyetlere yönelik iyileştirici önerilere yer verilir ve sistemin gelişmesinde büyük rol oynar.

Performans denetimi ile ilgili çalışmaların ortaya çıkış noktası çalışmamızın ilgili kısımlarında ifade edilen yeni kamu işletmeciliği çalışmaları ile gündeme gelmiş ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel meselesi olan verimlilik, etkinlik ve iktisadilik ilkeleri çerçevesinde gelişmiştir (Apan, 2011, s. 21). (Kendirli, Başaran, & Turan, 2014, s. 33)'nın çalışmasında performans denetimini idarelerin kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanıp kullanmadığı ile kaynak kullanımının iktisadiliğinin ölçülmesi olarak ele almış ve performans denetimini yeni kamu işletmeciliğinin temel meseleleri ile ölçüşen bir tanımlama ile ifade etmiştir. Performans denetimi, ilgili idarenin süreçlerinde iyileştirme yapacağı gibi aynı zamanda kamu kaynağını elinde bulunduran ve yöneten idarelerin hesap verilebilir idareler haline gelmesine katkı sunacaktır. Performans denetimi esnasında aşağıda ifade edilen konular Sayıştay tarafından incelenebilir (Yörüker & Özeren, 2002);

İlgili idarenin, mevcut politikalara sunduğu bilgi ve katkıların kalitesi

Belirlenen program amaçlarının ve hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği

Belirlenen programların gerçekleşme oranlarını

İdarenin programın/faaliyetin uygulamaya konulmasında faydalandığı araçların tutumluluk, verimlilik, etkinlik ve etik yönlerini

İdarenin programlarının/faaliyetlerinin arzulanan ve arzulanmayan doğrudan ve dolaylı etkilerini değerlendirerek performans denetimi kapsamında ele alabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kaynağını kullanan idarelerin kaynağı kullanma ve bu kaynağı yönetip kontrol edebilmelerini güncel sistemlerden faydalanarak ele almış yeni birtakım kavramlarla idareleri buluşturmuştur. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte performans esaslı bütçeleme sistemi başlamış buna müteakip idarelerin orta ve uzun vadeli amaçlar, göstergeler, stratejik planlar ve bütün bu hedef ve politikalara uygun şekilde performans esaslı bütçeleme yapmalarının gerekliliği ortaya çıkmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçelemenin uygulanmaya başlanması ve 2010 yılında da 6085 sayılı Sayıştay Kanunun yürürlüğe girmesiyle Sayıştay'ın denetim alanı farklılaşmış, performans denetimi de görevlerinden biri haline gelmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2014, s. 5-6). Bu kapsamda Sayıştay 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında idarelerin üretecekleri somut bilgi ve belgeye dayalı performans programlarının ve göstergelerinin ışığında performans denetimini gerçekleştirecektir.

Sayıştay'ın performans denetimi ile temel üç hedefi olduğu ileri sürülebilir. Bunlar; "Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek üzere kamu idarelerinin, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak performans bilgilerini faaliyet raporlarında göstermelerini sağlamak, raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak, Kamu idarelerinin performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve raporlamak üzere hazırladıkları faaliyet raporlarında yer alan bilginin doğruluğu konusunda TBMM'ye ve kamuoyuna bilgi vermek" şeklinde ifade edilebilir (Sayıştay Başkanlığı, 2014, s. 6).

3.5. Sayıştay'ın Belediye Şirketlerinde Yapmış Olduğu Denetimin Kapsamı ve Değerlendirilmesi

3.5.1. Belediye Şirketlerinin 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun Kapsamına Alınması

Belediye şirketleri, özel hukuk tüzel kişisi olmaları hasebiyle kendi bütçeleri olan kurumlardır. Bu sebeple her ne kadar kamu kaynağını sermaye edinmek bakımından belediyelerle yakın ilişkileri olsa da ayrı bütçelere sahiplerdir. Belediye şirketlerinin bütçelerinin denetimi, belediye kanunun 55'inci maddesi uyarınca belediyenin bütçe ve kesin hesaplarının tabi olduğu denetimlere tabidir dolayısıyla bu kurumların Sayıştay denetimine tabi kurumlar olduğu ifade edilir (Kendirli, Başaran, & Turan, 2014, s. 33). Mevzuatta netlik sağlanması adına bu husus ayrıca 6085 sayılı Sayıştay kanununda da bahse konu edilmiş ve bu şirketler Sayıştay'ın denetimi kapsamına alınmıştır. Çalışmamızın konusunu oluşturan belediye şirketlerinin denetimi konusu ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun çıkarılmasıyla daha şeffaf hale gelmiştir. Bahse konu kanun metninin 4'üncü maddesinde "..(1) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri denetler" ifade edilerek, mevzuatta belediye şirketlerinin denetimi ile ilgili öğretide tartışma konusu edilen hususlar için açıklayıcı bir hüküm olmuştur.

3.5.2. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Kapsamında, Belediye Şirketlerinin Hangi Tür Denetim Kapsamına Alınacağı Hakkında Değerlendirme

Sayıştay denetiminin belediye şirketlerinin tamamına mı yoksa belli bir pay oranı öngörülen kısmına mı uygulanacağı konusu 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun ilk halinde %50'lik kamu payı şartının öngörüleceği şeklinde bir cevap bulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 4/11/2014 tarihli ve E:2013/114, K:2014/184 sayılı kararı ile bu hususla ilgili bir düzenleme yapılması kararı verilmiş, buna müteakip 14/1/2016 tarihli ve 6661 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile Sayıştay denetimi için

lüzum görülen "%50" kamu payı şartı kaldırılmış ve kamu payı miktarına bakılmaksızın belediye şirketlerinin denetiminin yolu açılmıştır. Sayıştay kanunu kapsamında, belediye şirketleri açısından denetimin iki şekilde gerçekleşeceği hüküm altına alınmıştır. Bağımsız denetime tabi olduğu ilgili bakanlıkça öngörülen şirketlerin bağımsız denetim raporu Sayıştay'a gönderilir, ardında Sayıştay tarafından şirketlerin denetimine esas alınan ilgili raporları usulüne uygun şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmaktadır. Bu kapsamda olmayan şirketlerin denetimi doğrudan Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Kan & Kaya, 2020, s. 204).

Ülkemizde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 60, 5018'in 68. Maddesinde dış denetim sorumlusu Sayıştay'dır. Sayıştay denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Sayıştay Denetimi" başlıklı 36'ıncı maddesinde; "Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar." Şeklinde hüküm altına alınmıştır. Düzenlilik ve performans denetimi Sayıştay makamınca yapılan denetim türleri olduğu çalışmamızın ilgili kısımlarında bahse konu edilmiştir. Belediye şirketlerinde ise Sayıştay denetiminin kapsamı, denetime konu edilen şirketin gelir ve giderleri, mal hesapları ile ilgili tüm işlemleri hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı ve mali tablolar ile bu tablolardan yola çıkılarak oluşturulan türlü belgelerin doğruluğu ile güvenirliliği hususunda görüş bildirilmesi şeklinde ifade edilebilir (Kan & Kaya, 2020, s. 205).

3.5.2.1. Sayıştay'ın Belediye Şirketleri Üzerinde Düzenlilik ve Performans Denetimi

Belediye şirketlerinde yeni Sayıştay Kanunu öncesi gelir ve gider kalemleri şirketin denetim kurulunca denetlenmekte, şirketin dış denetimi ise 6102 sayılı Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca yapılmaktayken 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu sonrasında belediye şirketleri üzerinde Sayıştay tarafından da bir dış denetim mekanizması kurulmuştur. Sayıştay'ın iki tür denetiminin olduğu bunlardan ilkinin düzenlilik ikincisinin performans denetimi olduğu çalışmamızın ilgili kısımlarında ifade edilerek, düzenlilik denetiminin mali denetim ile uygunluk denetimini kapsadığı ifadelerine yer verilmiştir. Mali denetim ile Sayıştay ilgili örgütün mali tablolarının güvenirliliğini

denetlerken uygunluk denetiminin konusu ise kurumun gelir ve gider hesaplarının kanuna uygunluğunun ölçülmesini ile kamu kaynağının usulüne uygun toplanıp harcanması ve sonucunda kamu zararı tespitinin ortaya çıkarılmasıdır. Buradan hareketle Sayıştay tarafından uygunluk denetiminin kapsamına giren idareler için, Sayıştay daire kararları sonucu kamu zararı ortaya konularak, ilgililerden 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesi gereği ilgililerden tahsil edilerek kamu zararı ortadan kaldırılır. Bu kapsamda Sayıştay'ın belediye şirketleri üzerinde uygunluk denetimi yapması mümkün değildir dolayısıyla uygunluk denetimi sonucu ortaya çıkarılan kamu zararı konusu belediye şirketleri denetiminin kapsamı dışındadır (Sönmez, Güçlü, & İlgezdi, 2019, s. 388).

3.5.2.1.1. Sayıştay'ın Belediye Şirketi Üzerindeki Düzenlilik Denetimine İlişkin Örnek Bulguları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden biri olan İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi, 2017 yılında Sayıştay denetim elemanlarınca mali hesap ve işlemleri düzenlilik denetimi kapsamında ele alınmış ve incelenmiştir. Spor A.Ş. İstanbul halkının fiziksel ve ruhsal gelişimine katkı sunmak maksadıyla kurulmuş olup bu amacı doğrultusunda çeşitli faaliyetler ortaya çıkarmaktadır. Sayıştay denetimi kapsamında yapılan faaliyetlerin mali hesap ve işlemlere yansıması değerlendirilmiş olup ilgili şirkete "mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği" şeklinde olumlu görüş verilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2017, s. 4).

Sayıştay Düzenlilik Denetimi raporu incelendiğinde, şirketle ilgili yapılan denetimin görüşünü etkileyecek bir bulguya rastlanılmamış olup, Spor A.Ş. ile ilgili Sayıştay'ın denetim görüşünü etkilemeyecek tespit ve değerlendirmeler şu şekildedir (Sayıştay Başkanlığı, 2017)

Tablo 1

Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler	**Tespit ve Değerlendirmelerin Konusu**
Bulgu 1: Spor A.Ş. Tarafından Yapılan Bazı İhalelerde Çalışılmayan Günler İçin Personelden Yapılan Yemek Kesintilerinin Hatalı Hesaplanması	Yapılan hizmet alımı işinde, çalışılmayan günler için kesinti yapılan tutara ilişkin KDV'nin %18 yerine %8 hesaplanarak hizmet alımı yapılan firmalara yersiz ödeme yapılması
Bulgu 2: 2016 Yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesine Bağlı Spor Tesislerinin İşletilmesi Hizmet Alımı İşi Kapsamında Alt Yüklenicilere İhale Edilen İşlerle İlgili Sözleşme Bedellerinde Yüksek Oranlarda İş Artışına Gidilmesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Spor A.Ş. ile yapılan sözleşme kalemlerinde iş artışına giderken sözleşmede öngörülen %20'lik artış oranını dikkate almakta ancak Spor A.Ş. konu ile ilgili alt yüklenicilerle yapmış olduğu alımlarda iş artışına yönelik herhangi bir sınır koymamakta olup bu durum neticesinde alımın üstünde iş artışları ile karşı karşıya kalınması
Bulgu 3: Genel Müdürlük Personeli Dışındaki Personel İçin de Ücretsiz Yemek Hizmeti Sağlanması	Spor A.Ş, Genel Müdürlük binasında kendi mutfağında üretim yapmak suretiyle personeline ücretsiz yemek sunmaktadır. Ancak yemekhane hizmeti yalnızca personele sunulmamakta olup aynı zamanda ücretsiz şekilde personel harici kimselerin faydalandığı, çıkılan ihalede ise çalışan personelin sayısının üstünde öğün alımı yapıldığı anlaşılmakta olup dönem itibariyle karlılığı düşen şirketin 6102 Ticaret Kanunu kapsamında ele alınan basiretli iş insanı olarak hareket etmemesi

Bulgu 4: Şirketin, Yeminli Mali Müşavirlik Hizmeti Satın Almasına Karşın Vergisel Konularda Cezaya Muhatap Kalması	Spor A.Ş. de Ba-Bs formlarını elektronik ortamda düzenleyerek kanuni sürelerde ilgili bildirimlerde bulunmak ve yine belirli sürelerde kanuna uygun şekilde düzelme işlemlerini yapmakla mükellef olan şirketlerden olup kanuni sürelere uyulmadan düzeltme bildiriminde bulunulduğu bu sebeple özel usulsüzlük cezasıyla karşı karşıya kalındığı, katma değer vergisi beyannamesi ile ilgili olarak ise gecikme zammı ile ödeme yapıldığı incelenmiş olup şirketin bu tür cezalarla muhatap olmaması maksadıyla hizmet alımı şeklinde yeminli mali müşavirle çalıştığı halde yine de türlü cezalarla karşı karşıya kalması
Bulgu 5: Grup Sağlık Sigortası Hizmet Alım İşinde Mevzuata Aykırı Hususların Varlığı	Üst düzey yöneticiler harici kişiler ile kişilerin aile fertlerine mükerrerlik teşkil edecek şekilde sağlık sigortası ödemesi yapılması ile bir önceki yılla aynı şartları ve hususları taşımasına rağmen sağlık sigortası alımının geçen yılın çok üstünde bir maliyetle edinilmesi

Tablo 1'den anlaşılacağı üzere, Sayıştay'ın düzenlilik denetime vereceği görüşü etkilemeyen tenkitler ve değerlendirmelerine ilgili raporda ele alınmıştır. Sayıştay'ın denetim görüşünü etkileyebilecek herhangi bir tenkite raporunda yer vermemiştir. Sayıştay'ın ilgili raporda bahse konu ettiği değerlendirmeler büyük ölçüde şirketin uygulama hatalarını ortadan kaldırmasına yönelik önerileri içermektedir. Yukarıda ifade edilen bulgularla ilgili olarak, şirketin yapmış olduğu alımlarla ilgili olarak meri mevzuatın yeterince anlaşılamaması, yapılan alımlarda verimlilik ilkesine uygun seyretmeyen, şirket karlılığına olumsuz etkisi olabilecek

kimi tutumların sergilendiği, şirket tarafından yapılan ihale neticesinde alınması gereken mali müşavirlik hizmetlerinden yeterince faydalanılmadığı bu sebeple türlü cezalarla şirketin karşı karşıya kaldığı, sağlık sigortası ile ilgili alımlarda üst yöneticiler harici kişilerin sigortalardan faydalandırıldığı gibi huşuların ele alındığı görülmüş olup genel itibariyle şirketin alımlarının sonraki süreçlerde şirket karlılığının düşünülerek verimlilik esasıyla yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Sayıştay'ın şirket kaynağında meydana gelen azalış veya artışlara engel teşkil eden kanuna aykırı işlem ve eylemlerin sonucunda kamu zararı yazamayacağı raporumuzun ilgili kısımlarında ifade edilmiş olup, ilgili şirket raporun da incelenmesi neticesinde uygunluk denetiminin yapılmadığı bu kapsamda Spor A.Ş.' ye herhangi gibi kamu zararı yazılmadığı incelenmiştir. Spor A.Ş. 2016 yılı denetiminden olumlu görüş almış, hesap ve işlemleri ile mali tablolarıyla ilgili herhangi bir tenkit edilecek hususa raporda yer verilmemiştir.

Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olarak varlığını sürdürmekte olup, toplu ulaşımda İstanbul halkının kullanması amacıyla elektronik ödeme sistemleri geliştirme hizmetini vermekte olup bu hizmetlerinin yansıması olan mali hesap ve işlemleri ile mali tablolarının güvenir olup olmadığına ilişkin 2019 yılında Sayıştay denetçileri eli ile düzenlilik denetimi kapsamında denetlenmiştir. 2018 faaliyetlerine ilişkin düzenlenen mali tabloları, hesap ve işlemlerinin "geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği" görüşünü vermiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2019, s. 9).

Sayıştay Düzenlilik Denetimi raporu incelendiğinde, şirketle ilgili yapılan denetimde "Denetim Görüşünün Dayanakları" ile "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" kısmında ifade edilen tenkitler olduğu görülmüş olup, Spor A.Ş. ile ilgili tespit ve değerlendirmeler şu şekildedir (Sayıştay Başkanlığı, 2019).;

“Denetim Görüşünün Dayanakları” başlığı altında incelenen bulgular (Sayıştay Başkanlığı, 2019, s. 10-11).

Tablo 2

Denetim Görüşünün Dayanakları	**Tespitlerin Konusu**
Bulgu 1: Büyükşehir Belediyesince İşletme Hakkı Devredilen İstanbulkartın Şirket Bilançosunda Gösterilmemesi	İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından mevzuatta yer alan hükümler çerçevesinde, şirkete devretmiş olduğu işletme hakkının ilgili şirketin mali tablolarında gösterilmediği bu kapsamda şirket mali tablolarının tam, anlaşılır ve eksiksiz şekilde düzenlenmemesi

“Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” başlığı altında incelenen bulgular (Sayıştay Başkanlığı, 2019, s. 11-41);

Tablo 3

Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler	**Tespit ve Değerlendirmelerin Konusu**
Bulgu 1: İstanbulkart Sistemi Şirkete Devredilmeden Önceki Bakiye Bedellerin Bir Kısmının Elektronik Paraya Dönüştürülmemesi ve Koruma Hesabına Aktarılmaması	Şirkete devir öncesinde kartın işletmesi İETT tarafından yapılmakta olup devir tarihinden itibaren önceki bakiyeye ilişkin olarak bir kısım tutarın tahsil edildiği ancak kalan kısmına ilişkin 2018 tarihine kadar tahsil işleminin yapılamadığı ve buna müteakip kalan tutarın koruma hesabına alınmaması

Bulgu 2: Abonman Kartta (Mavi Kart) Ay Sonunda Kalan Tutarların Üye İşyerlerine Dağıtılması	Abonman kart kullanıcıları tarafından kullanılmayan bakiyenin iptalinin gerçekleşmesi, tutarın Belbim A.Ş. de kalması gerekirken UKOME'nin aldığı bir kararla, mevzuatta üye iş yerlerine bu tutarın dağıtılacağına ilişkin karar alma yetkisi olmamasına rağmen belirli bir katsayı kullanılarak üye iş yerlerine dağıtılması
Bulgu 3: Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertlerinin Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması	
Bulgu 4: Cari Hesapların Bir Sözleşme Olmaksızın Yürütülmesi	Şirketin alacaklıları ile borçluları arasındaki cari hesapların 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 89'uncu maddesi uyarınca hukuki açıdan geçerli olmaması, taraflar arasında cari hesapların işletilmesinin herhangi yazılı bir sözleşmeye bağlı olmaması
Bulgu 5: Çeşitli Sebeplerle Bloke Edilen Toplu Ulaşım Kartının (İstanbulkart) Bloke Tarihinden Sonra Kullanılmaya Devam Edilmesi	Kartların kullanılması ile ilgili çıkarılan yönetmelik hükümlerinde bahse konu edilen kartların bloke edilmesi ile bloke edilen kartlara cezai işlem uygulanılması ile ilgili hükümlere aykırı şekilde kartların kullanılması ve sorumlulara herhangi bir cezai işlem uygulanmaması ile kartların bloke edilmesinden sonra bir müddet kullanılmasının sistem kaynaklı bir sorun olması
Bulgu 6: İş Sözleşmesi Devir Protokolü ile Şirkete Devredilen Personele İlişkin Kıdem	İş akdi sona ermeksizin yıllık izin borcunun doğmayacağı, doğduğu zamanda ise işçinin aldığı son ücrete göre bu tutarın hesaplanacağı ve esas olanın yıllık izinleri

Tazminatı ve Yıllık İzin Ücretlerinin Devreden Şirkete Peşinen Ödenmesi	işçiye yıl içerisinde kullandırılması olduğu bu ödemenin bu sebeple devreden tarafından peşinen yapılamayacağı ile Kıdem tazminatına hak kazanılamayacağının düzenlendiği hükümlere istinaden devreden tarafından peşinen ödenen kıdem tazminatının Belbim A.Ş.'yi yükümlülük altına sokabilme ihtimalinin olması
Bulgu 7: Sofra Kurumsal ve Ödüllendirme Hizmetleri AŞ'nin Kurulmasına İlişkin Pay Sahipleri Sözleşmesinde Bazı Hükümlerin Şirket Hak ve Menfaatlerine Uygun Düşmemesi	BELBİM AŞ'nin SOFRA AŞ tarafından çıkartılacak karta 10 yıllık süre için "İstanbulkart" özelliği tanıyacağı yükümlülüğü verilmiş fakat bu duruma uygun bir değerleme yapılmadığı ile istanbulkart işletmeciliğinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Belbim A.Ş.'ye bir süre belirlenerek verildiği ancak yeni bir meclis kararı ile bu hakkın alınabileceği bilinmekte iken yapılan sözleşmede SOFRA A.Ş.'nin çıkaracağı kartla ilgili BELBİM A.Ş'nin 10 yıl süre ile muvafakat edeceği şirketi hak ve menfaatleri ile uygun düşmemekte olup bir diğer hususun ise yukarıda bahse konu edilen değerlemenin yenilenmesi halinde BELBİM A.Ş.'nin haklarını talep etmesinin sözleşmenin 23.4 maddesi uyarınca mümkün olmaması
Bulgu 8: Sözleşmeye Aykırı Olarak Komisyon Bedeli Ödenmesi	Şirket ile temsilciler arında imzalanan Bireysel Temsilcilik Sözleşmesi'nin 7.5'inci maddesinde komisyon bedeline ilişkin olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir, bu kapsamda temsilci yalnızca e-para satışı yaparsa komisyona hak

	kazanacak olup BDDK'dan konu hakkında alınan görüş yazısına istinaden abonman kartlar ile sınırlı kartlar bu komisyonun dışında tutulacak olup temsilcinin bu kartların satışına aracılık etmesi halinde bir komisyon ödemesi mümkün değilken Belbim A.Ş.'nin %4 komisyon ödemesi yaparak yersiz bir ödeme gerçekleştirilmesi
Bulgu 9: Sözleşmede Yer Alan e-Para Yüklenmiş Medyanın Dağıtımında %4'lük Komisyon Öngörülmesi	Temsilcilik sözleşmesinde, temsilcinin dağıtımıyla ilgili bir görevi olmamasına karşın ayrıca bir komisyon ödemesi öngörülmesi

3.5.2.1.2. Belediye Şirketi ve Belediye Arasındaki Mali İlişkilerle İlgili Sayıştay Tarafından Yapılan Uygunluk Denetimi İle İlgili Örnek Sayıştay Daire Kararları Ve Değerlendirilmesi

Sayıştay'ın belediye şirketlerinin üzerinde uygunluk denetiminin yapılamayacağı bu husus hasebiyle kamu zararı yazılmayacağı bunun sebebinin 6102 Türk Ticaret Kanunu kapsamında tacir unvanına haiz örgütler olmaları, şeklinde ifade edilebilir. Ancak bu husus belediye şirketi ile belediye arasındaki mali ilişkiler için geçerli değildir. Sayıştay kamu kaynağının ve fonunun olduğu belediyeler üzerinde ilgili hukuki mevzuatın öngördüğü şekillerde denetim yapmakla görevli olduğundan, belediyelerin belediye şirketleri ile aralarında gerçekleşen türlü mali ilişkilerine yönelik belediyenin hesap ve işlemleri dikkate alınarak uygunluk denetimi yapabilir.

İhale mevzuatına yönelik olarak Sayıştay'ın Yargı kararlarına örnek oluşturabilecek nitelikteki 07.04.2016 tutanak tarihli, 326 karar numaralı Sayıştay 6'ıncı daire kararı (Kılıçarslan, 2019, s. 121);

“Konu: Belediye şirketine ait araçların bakım-onarım hizmetlerinin belediye bütçesinden karşılanmasının kamu zararı oluşturduğu,

.. belediyesinin ön ödeme yöntemini kullanarak yapmış olduğu taşıt bakım-onarım giderinin incelenmesi üzerine;… belediyesinin şirketi olan… şirketine ait araçların bakım-onarım gideri olduğu… belediye iştiraki olsa bile mevzuatta öngörülmeyen bir ödeme yapılması mümkün değildir.” Şeklinde ifade edilen Sayıştay Yargı kararında belediye şirketi ile belediye arasında gerçekleşen bu şekilde bir mali işlemin ilgili mevzuatta öngörülmediği bu sebeple kamu zararı doğurduğu hükme bağlanmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlar” başlıklı 75’inci maddesi; (Ek fıkra: 12/11/2012-6360/19 md.) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun ilgili hükmünde öngörülen belediyelerin bütçelerinden yardım yapılabilecek kurumların düzenlendiği kapsamın dışında bırakılmıştır. Bu hususla ilgili belediyenin gider kalemlerinde “şirketlere borç verilmesi” ile ilgili bir hukuki düzenleme sayılmamıştır bu sebepledir ki Sayıştay Makamınca verilen 24.3.2015 tarih ve 218 sayılı yargı kararında belediyelerin kendi kurmuş oldukları şirketlere iller bankasından kredi çekerek kullandırtması mevzuata aykırı olarak değerlendirmiştir (Kılıçarslan, 2019, s. 15). Belediyeler şayet şirkete kaynak aktarmak istiyorsa bunu sermaye aktarımı şeklinde mevzuata uygun şekil şartlarını sağlayarak yerine getirmelidir.

03.06.2014 tutanak tarihli, 112 karar numaralı Sayıştay Yargı kararında ise (Kılıçarslan, 2019, s. 123);

“Konu: Şehrin çeşitli cadde ve sokaklarında otopark olarak kullanılan alanla ilgili … Büyükşehir Belediyesi’nden kira tahsilinin yapılmamasının kamu zararı oluşturduğu,

Şirkete devri gerçekleşen ilgili alanlarla ilgili belediye şirketiyle kira bedel tespiti yapılmaması nedeniyle kira tahsil edilmemiş olması kamu zararına sebep olmaktadır” şeklindeki kararda ise belediye ile şirket arasındaki kira işleminin usule uygun gerçekleşmemesi sebebiyle, kamu zararının ortaya çıkarıldığı tespitine yer verilmiştir.

3.5.2.2. Belediye Şirketlerinde Sayıştay Tarafından Yapılan Düzenlilik ve Performans Denetimi Süreci

Sayıştay denetimine tabi idarelerin muhasebe yetkililerinin adı ve soyadının her yılın başında, Sayıştay Başkanlığına bildirilmesi gerekmekte olup, muhasebe yetkilileri üst yöneticiler tarafından belirlenecektir. Belediye şirketlerinde üst yönetici görevi anonim şirketlerde yönetim kurulu, limited şirketlerde ise şirket müdürü tarafından yerine getirilmektedir. Bu hususla ilgili 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesinin hükmü uyarınca 17/11/2011 tarihli ve Sayılı Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" yayınlanmış ve bu kapsama belediye şirketleri de dahil edilmiştir (Kılıçarslan, 2019, s. 29). Belediye şirketlerinde usul ve esaslar dâhilinde belirlenecek muhasebe yetkilisi, ilgili evrakın Sayıştay denetçilerine verilmesinden sorumludur. Sayıştay Grup Başkanlarınca bir belediye şirketi, denetim kapsamına alınmışsa, ilgililere bu husus denetim öncesinde bildirilir. Şirket tüzel kişiliğinin temsilcisi olan genel kurul doğrudan bilgilendirilmelidir.

Sayıştay tarafından belediye şirketlerinde, denetçiler eli ile yapılan denetim düzenlilik ve performans denetimini kapsamakta olup bu denetim sonuçlarının birleştirilmesiyle ortaya çıkarılan raporun bir örneği idareye bir örneği ise başkanlık makamına gönderilir, idarelere gönderilen raporların en geç 30 gün içerisinde idarece cevaplanarak ilgililere gönderilmesi gerekmektedir. Sayıştay tarafından düzenlenen rapor cevaplı rapor olma özelliğinden dolayı mutlak suretle idarece yasal süreler dikkate alınarak cevaplanmalıdır. İdareden gelen cevaplar ile rapor yeniden düzenlenerek mayıs ayının sonuna kadar Taslak Sayıştay Raporu olarak Başkanlığa sunulur, ancak Sayıştay daireleri tarafından düzenlenen "yargılamaya esas rapor" belediye şirketleri için düzenlenmez (Kan & Kaya, 2020, s. 209). Çalışmamızın İlgili kısımlarda da ifade edildiği üzere yargılamaya esas raporun içeriği kamu kaynağının kamu zararına sebebiyet verebilecek kanuna aykırı bir halde kullanılıp kullanılmaması üzerine olduğu için ve belediye şirketleri ile ilgili Sayıştay makamınca uygunluk denetimi yapılamayacağından yargılamaya esas rapor düzenlenmemektedir. Belediye şirketleri için Sayıştay denetçisi tarafından yazılan taslak raporlar Sayıştay Rapor

Değerlendirme Kurulu sonrasında Sayıştay Raporu haline gelerek Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Sayıştay denetçileri, belediye şirketlerinde denetim faaliyetlerini yerine getirirken çeşitli aşamaları izlemektedirler. Bu aşamalardan bir tanesi düzenlilik denetimi kapsamında önceki yılın teftiş raporlarının izlenerek takibinin yapılması şeklindedir. İzleme aşaması iki ayrı işlevi belirtmekte olup ilki, denetimin her aşamasında kalite kontrol süreçlerini niteleyen "gözden geçirme" olarak, ikincisi ise denetim sonuçlarının izlenmesi olarak ifade edilebilir (Sayıştay Başkanlığı, 2020, s. 9-10). Denetim sonuçlarının izlenmesi, Sayıştay tarafından idareyle paylaşılan bulgularla ilgili idarenin hangi çalışmaları yaptığını izlemek ve Sayıştay'ın görüşlerini, tavsiyelerini yerine getirip getirmediklerini veya ne ölçüde getirdiklerinin değerlendirilmesi amacını taşımaktadır

3.5.3. Sayıştay'ın Belediye Şirketi Denetimi Esnasında İstediği Bilgi ve Belgelerin Ticari Sır Kapsamında Değerlendirilip Değerlendirilemeyeceği

4986 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun "Ticarî sır" başlıklı 23'üncü maddesinde; " Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bu Kanun kapsamı dışındadır." Şeklinde ticari sırların bu kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği, bu sebeple Bilgi Edinme Kanunu hükümlerinin bu alanda uygulanamayacağı düzenlenmiştir. Ticari sır kavramına ilişkin tanımlar kısmında bir açıklama yapılmamış olup, meri mevzuatta da bu kavrama ilişkin nelerin ticari sır olarak değerlendirileceğine ilişkin bir sınır çizilmemiştir. Ticarî Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısında ticari sırrın tanımı ilk defa yapılmış fakat tasarı kanunlaşmamıştır, ilgili tasarıda ticari sır "Bir ticarî işletme veya şirketin faaliyet alanı ile ilgili yalnızca belirli sayıdaki mensupları ve diğer görevlileri tarafından bilinen, elde edilebilen, özellikle rakipleri tarafından öğrenilmesi halinde zarar görme ihtimali bulunan ve üçüncü kişilere ve kamuya açıklanmaması gereken, işletme ve şirketin ekonomik hayattaki başarı ve verimliliği için büyük önemi bulunan; iç kuruluş yapısı ve organizasyonu, malî, iktisadî, kredi ve nakit durumu, araştırma ve

geliştirme çalışmaları, faaliyet stratejisi, hammadde kaynakları, imalatının teknik özellikleri, fiyatlandırma politikaları, pazarlama taktikleri ve masrafları, pazar payları, toptancı ve perakendeci müşteri potansiyeli ve ağları, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantılarına ilişkin veya bu gibi bilgi ve belgeleri" ifade etmektedir (Durmuş Karataş, 2017, s. 384). Tasarıda ticari sır ile ilgili kolayca ulaşılma imkanı olmayan, öğrenilmesi halinde rakiplerine karşı dezavantajlı duruma düşme ihtimali olan, kamuya açıklanması zorunluluğu bulunmayan, örgütsel devamlılığa zarar verebilme ihtimali olan her türlü bilgi ve belgenin ticari sır olarak ele alınabileceği ifade edilmiştir.

Sayıştay denetçileri tarafından Belediye şirketlerinin denetimi yapılırken idarelerin, "uygulama esnasında birtakım bilgi ve belgelerin ilgililere belediye şirketlerinde sunulmama durumunun yaşanıldığı" ifade edilmiş (Kılıçarslan, 2019), bu hususun 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 6'ıncı maddesinde düzenlenen; " (1) Sayıştay, bu Kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırmaya, kamu idarelerinden temsilci istemeye yetkilidir. (2) Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. (3) Sayıştay, denetimine giren kamu idarelerinin işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir. (4) Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir. (5) Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, Sayıştay dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir." Hükümlere aykırılık teşkil edeceği düşünülmektedir. Kanun hükmünde açıkça ifade edildiği üzere denetçilerin istediği türlü belge ve bilgilerin verilmesi gerekmektedir. Ticari sır şeklinde bu ve benzeri evrakın

saklanması mümkün değildir. Ticari sır kavramı yukarıda açıklanmaya çalışılmış olup, Sayıştay denetimi esnasında her türlü bilgi ve belgenin, niteliğine bakılmaksızın denetçilere sunulacağı, ilgili mevzuatta hükme bağlandığından, idarenin bu konuda ticari sır olduğu gerekçesiyle birtakım bilgileri paylaşmamasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Belediye şirketlerinin denetimi yapan Sayıştay Grup Başkanlıklarında en kıdemli denetçi gruba başkanlık ederek koordinasyonu sağlar. Belediye şirketleri için düzenlenecek mali denetim raporu Sayıştay Başkanlığı tarafından çıkarılan Düzenlilik Denetim Rehberine uygun şekilde yapılmalıdır. Denetçi tarafından düzenlilik denetimi ile belediye şirketlerinde yalnızca mali rapor düzenleneceğinden mali raporun içeriğinde, ilgili idarenin mali tabloları, hesap ve işlemlerinin güvenirliği, doğruluğu şeffaflığı test edilir. Bu esnada denetçinin ihtiyaç duyduğu evrak; mali tablolar, önceki teftiş ve denetim raporları, idarenin bütçe ve stratejik plan ile programları, gelir-gider işlemleriyle ilgili türlü belge, stok işlemlerine yönelik tutulan belgeler, idarenin sözleşmeleri, protokolleri ve diğer idarelerle arasında varsa türlü anlaşmalar ve denetçinin ihtiyaç duyabileceği çeşitli bilgi ve belgelerden oluştuğu ifade edilebilir.

Denetçinin belediye şirketlerinde yapacağı denetimin kapsamı doğrultusunda usule uygun şekilde denetim esnasındaki bulgulara göre isteyeceği evrak çeşitlenecektir. Şirket idaresinin ilgili evrakı doğru ve eksiksiz sunması sorumluluğu vardır. Bu işlemlerle ilgili sorumluluk 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 9'uncu maddesinde ayrıca hüküm altına alınmıştır, belediye şirketlerinin yönetim kurulu ilgili evrakın usule uygun sunulmasından sorumludur (Kan & Kaya, 2020, s. 211-215).

3.5.4. Sayıştay'ın Belediye Şirketlerinin Mali Denetimi Sonucunda Vereceği Görüş Üzerine Değerlendirme

Sayıştay tarafından belediye şirketlerinin mali hesaplarıyla ilgili dört farklı görüş verilebilir. Bunlar mali hesapların güvenirliğinin gösteren olumlu görüş, birtakım hesapların düzeltilmesi kaydıyla mali hesapların güvenilir olduğunu ifade eden şartlı görüş, mali hesap ve kayıtların güvenirliği konusunda şaibeli birtakım bulguların olduğunu ifade eden olumsuz görüş son olarak ise Sayıştay makamı şirketin sunduğu evrakın mali hesap ve işlemlerle ilgili olarak karar verilmesinde yetersiz

kaldığı durumlarla ilgili görüş vermekten kaçınma şeklinde bir ifadede bulunabilir (Sayıştay Başkanlığı, 2020, s. 13-15).

Belediye şirketlerinin kendine has yapısı ve belediyelere özgü görev alanlarındaki hizmetleri üretmekle mesul olmaları, onları ticari işletmelerden farklı bir noktaya koymakta olup bu alanlarda özellikle kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılmasına yönelik bir denetim mekanizmasını gerekli kılmaktadır..

SONUÇ

Geçmişten günümüze kamu yönetimi kavramı çeşitli şekillerde ifade edilmiş, anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Devlet yönetiminin sürdürülebilir olması kamu yönetimi sisteminin her bir parçasıyla ahenk içinde çalışması ile mümkün olacaktır. İkinci dünya savaşı sonrasında dünya ekonomik daralma ile yüz yüze gelmiş, çözüm Keynezyen modelleme de aranmıştır. Dolayısıyla ekonomik daralmanın çözüm aracı devletin ekonomik alana müdahalesi olarak düşünülmüştür. Ancak zamanla kamu harcamalarındaki büyük orandaki artış, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizler, Keynezyen yöntemlerin çözüm aracı olmadığı fikrinin ortaya atılmasına zemin hazırlamıştır. Bunun mukabilinde devletin yani kamu kesiminin müdahaleci rolü sorgulanmış yerine yeni bir kavram olarak düzenleyici veyahut minimal devlet kavramları liberal ekonomik politikaların anahtar kavramları haline gelmiştir. 1980'li yıllarla birlikte neoliberal politikaların etkisi, yönetimin her alanına sirayet etmiştir.

Kamu yönetimi anlayışında da geleneksel anlayışlardan farklı olarak yeni modellemeler ortaya atılmıştır. Yeni modellemeler hem yönetimsel kavramları açıklamaya çalışmış hem de kamu kesiminin artan kamu harcamalarının sebebi olan kamu hizmeti kavramını detaylandırmıştır. Bu çalışmalar yeni kamu yönetimi anlayışı olarak nitelendirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel modellemenin aksine kamu kesimi ve özel kesim ayrımının ortadan kalkmasını, devletin karar verme süreçlerinde yönetimin paydaşlarının söz sahibi olmasını savunan bir yaklaşım olarak literatürde yer almıştır. Ancak her modellemede olduğu gibi yeni kamu yönetimi yaklaşımı da kendi içinde çeşitli eleştiriler alarak yenilenmeye devam etmektedir.

Günümüzde kamu yönetimine ilişkin modelleme çalışmaları hala devam etmektedir. Ancak yapılan çalışmalarla ilgili topyekûn bir yargıya varmak mümkün olmayacaktır. Çünkü yeni bir sistemin başarısı o sistemin uygulanma şekline, uygulanacağı yerin kültürel, ekonomik, sosyolojik yapısına ve karar vericilerin sistemi ne kadar benimsemiş olmasına bağlıdır. Bu nedenle yenilikçi uygulamaların bir ülkedeki başarısı veya başarısızlığı o uygulamanın değerlendirilmesinde tek başına nesnel bir veri olarak değerlendirilmemelidir.

Kamu yönetimi ve kamu hizmeti sunumuna ilişkin tartışmalı alanlardan birisi olan "hizmetin kimin tarafından sunulacağı" sorusuna çalışmamızda bir cevap aranmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetini kimin sunacağı, sunulan kamu hizmetinin ilgilisinin kim olduğu, kimlere fayda yarattığı, maliyeti ve üretim aşamaları ile yakından ilgili olduğu anlaşılmıştır.

Ülkemizde kamu hizmeti sunucuları; merkezi yönetim ve yerinden yönetim idareleri arasında paylaşılmaktadır. Yeni kamu yönetimi akımlarının etkisi ile kamu yönetiminde yerelleşme kavramı ön plana çıkmış, Avrupa Birliği Yerel Özerklik Şartnamesinde yerelleşme ilkesinden bahsedilmiştir. Yerelleşme ilkesi, kamu hizmetinin en yakın idari birimce vatandaşa sunulmasıdır. Dolayısıyla, vatandaş yerelde kendisine en yakın hizmet birimi olan belediyelerden, merkezi yönetimden beklediği çoğu hizmeti beklemeye başlamıştır. Bu nedenle belediyelerin hizmet alanı hem genişlemiş hem de çeşitlenmiştir. Bunun akabinde ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi birçok maliyetin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Artan maliyetlerle başa çıkabilmek ve sunulan hizmetin kalitesini arttırmak maksadı ile belediyeler, alternatif hizmet sunma modelleri geliştirilmeye ve uygulamaya başlamıştır. Bilindiği üzere, yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminin hesap verilebilir, şeffaf ve katılımcı olması gerektiğini savunmuştur. Dolayısıyla kamu yönetimi, kamu kaynağını kullanarak yerine getirdiği hizmetlerin şeffaf, iktisadi, katılımcı bir şekilde üretiminden ve sunumundan sorumlu olmalıdır.

Kamu hizmeti sunumunda tercih edilen alternatif yöntemlerden bir tanesi belediye şirketleri yolu ile hizmetin yerine getirilmesidir. Belediye şirketleri; belediye bütçesinden ayrı bütçesi olan, Türk Ticaret Kanunu kapsamında ticari hayatta var olan ve Belediye Kanunu ile ilgili kanun kapsamında kuruluş şartları bulunan işletmelerdir.. Avrupa'da olan belediye şirketleri, özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birlikte kayda değer bir artış göstermiştir. Ülkemizde de benzer şekilde artış gösteren belediye şirketlerinin, belediyelerce yoğun tercihinin altında siyasi, idari ve mali nedenler olduğu çalışmamızda detaylandırıldığı üzere; Mali nedenler özelinde, borçlanma hususu kayda değer bir alan kaplamaktadır. Belediyelerin borçlanma yapabilmesi birtakım koşullarla sınırlandırılmıştır. Ancak belediye şirketleri özel hukuk kişisi oldukları için daha rahat borçlanma yaparak hizmet üretebileceklerdir. Bir

diğer mali sebep hizmetin iktisadi şekilde üretilmesi gayesidir. Belediye bütçesi kaynak bulma konusunda mevzuat gereği sınırlı bir alana sahiptir. Belediye bütçesine gelir kaydedilen kaynağın önemli kısmı merkezi yönetimden gelmektedir. Bu aşamada merkezi yönetimin gelir tevzini belli başlı kriterlere dayanılarak yapılmaktadır. Ancak merkezi yönetim gelir tevzinin siyasi ve politik süreçlerden kimi zaman etkilenebilmektedir. Bu nedenle belediyeler, kaynaklarını iktisadi ölçütlerle değerlendirmeli ve tasarruf etmelidir.

Belediye şirketleri, kuruluş açısından çeşitli idari düzenlemelere tabidir. Belediyeler; yeni bir şirket kurarak, var olan bir şirkete ortak olarak, mevcut bir şirketi hibe ederek ve mevcut bir belediye şirketinin şirket kurmasıyla belediye şirketi edinebilirler. Belediye şirketi kurulumu hakkındaki hükümlerden hareketle; Yeni bir şirket kurulması ve sermaye katılımında bulunularak şirket edinilmesi, Cumhurbaşkanı iznine tabidir. İdari bakımdan uygulamada cumhurbaşkanı iznine tabi olmayan şirket edinme türlerine de rastlanılmaktadır. Bunlar; Belediye şirketlerinin şirket kurması ve hibe kabulü ile şirket edinilmesi, şeklinde ifade edilebilir.

Belediye şirketlerinin kuruluşu ile ilgili, çalışmamızda ortaya çıkan bir diğer sonuç ise; kuruluşları ve faaliyet alanları bakımından çelişkili bir yapıya sahip olduklarıdır. Belediye şirketleri, toplumsal fayda yaratmaya özgülenen kamu tüzel kişisi tarafından kurulmakta ve yönetilmekteyken yaptığı üretimi piyasa mekanizması içerisinde yerine getirmektedir. Belediye şirketlerinin kâr düzeyi, bir yandan kamu yararı gözetilirken, diğer yandan sermaye sahipleri için makul bir getiri sağlayacak şekilde olmalıdır.

Ülkemizde kamusal hizmet üreten belediye şirketlerine, belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış faaliyetler ortaya çıkarma yetkisi verilmiş, bir bakıma faaliyet alanları bu yol ile sınırlandırılmıştır. Çalışmamızda ortaya çıkan bir sonuç belediye şirketlerinin, ilgili kanunlarda belediyelere özgülenen hizmetlerin dışına çıkarak, farklı faaliyet kollarına yönelik hizmetler de üretiyor olmasıdır. Bunun temel meselesinin, belediye bütçesine kaynak yaratmak olduğu düşünülmektedir.

Belediye şirketlerinin yönetim kurulları veya müdürlerinin belirlenmesi hakkında mevzuatta net bir hüküm olmamakla birlikte belediye tüzel kişisinin temsil yetkisi belediye başkanına ait olduğundan, belediye başkanı tarafından bu görevlendirmeler kısa bir zamana kadar yapılmaktaydı. Güncel ve tartışmalı bir düzenlemeye istinaden; Belediye şirketlerinde belediyeyi temsil edecek genel kurulun belirlenmesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görüş yazısı doğrultusunda Ticaret Bakanlığı, ticaret sicil müdürlüklerine üst yazı ile belediyelerde karar organı olan meclisin yetkili olduğu ifade edilmiştir. Fakat hali hazırda bu husus kimi belediyelerce yargıya taşınmakta ve kanuni bir düzenlemeye henüz rastlanılmamaktadır.

Belediye şirketleri kamu kaynağının kullanıldığı işletmelerdir. Bu bakımdan denetimleri ticari şirketlerden farklılaşmaktadır. Belediye şirketleri; Sayıştay denetimine, vergi mevzuatı doğrultusunda denetime, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu uyarıca Gümrük ve Ticaret Bakanlığı sermaye şirketlerinin mevzuata uygunluk kapsamındaki denetime ve bağımsız denetime, tabidir.

Kuruluş dayanağı Belediye Kanunu olan belediye şirketleri, kuruluşu Türk Ticaret Kanunu kapsamında olan diğer sermaye şirketlerinden farklı olarak Sayıştay denetimine tabidir. Ancak Sayıştay denetimine tabi olan diğer kurumlardan farklı olarak belediye şirketlerinde kamu zararı kavramının ortaya çıkması mümkün değildir. Başka bir ifadeyle; Sayıştay'ın uygunluk denetimi soncunda bir rapor ortaya çıkmaktadır, bu rapor, hatalı işlemlerin düzeltilmesi, kusurlu işlemlerin cezalandırılması ve ortaya bir kamu zararı çıktıysa ilgilisine tazmin ettirilmesi amacı ile düzenlenmektedir ve dolayısıyla uygunluk denetimi kapsamında, kamu zararı ortaya çıkabilmektedir, kamu zararı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamında "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" şeklide ifade edilmiş olup belediye şirketlerinde uygunluk denetimi yapılmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Belediye şirketlerinde Sayıştay denetim elemanları düzenlilik denetimi kapsamında yalnızca mali denetim yapmaktadır.

Çalışmamızda büyükşehir belediyelerinde olan belediye şirketlerinin ilçe belediyelerine kıyasla daha fazla denetimden geçtiği görülmüştür. Bunun sebebinin ise kayda değer bir kaynağın bu alanda tasarrufu olduğu düşünülmektedir. Aynı zamanda belediye şirketlerinin denetimi, Sayıştay ve Diğer kamu kurumlarınca belli bir düzenle yapılmamaktadır. Bunun en önemli sebebinin ülkemizde denetim kültürünün gelişebilmesi için ihtiyaç olduğu düşünülen denetçi sayısının yeterli seviyede olmamasıdır. Denetimler büyük oranda şikayet v.b. gibi dışarıdan alınan ihbarlarla yerine getirilmekte, belli aralıklarla şirket denetimleri yapılmamaktadır. Denetim faaliyetlerinin rehberlik edici özelliğinin yeterince anlaşılabilmesi için izleme ve gözlemleme ile belli aralıklarla denetim faaliyetlerinin yapılması gerekmektedir. Belediye şirketlerinin ayrı yasal metninin olmadığı görülmüştür. Mevzuatta bırakılan boşluk, kuruluş amaçlarının dışında işleyen, yönetilemeyen ve belediye bütçesine yük haline gelen belediye şirketi örneklerine neden olmaktadır. Denetim faaliyetlerinin artması ile mevzuatta ortaya çıkan boşluğun giderilmesine yönelik adımlar atılacak ve uygulama hataları önlenmiş olacaktır. Denetim faaliyetleri ile ortaya çıkan mevzuat eksiklikleri maddi çıktılarla desteklenmiş olacak ve yasa koyucunun bu alana odaklanması sağlanabilecektir. Özellikle yasa koyucunun yargı denetimi aracı olan Sayıştay denetimi, belediye şirketlerinin, yönetimlerinin iyileştirilmesi, hesap veren, şeffaf ve uzun ömürlü şirketler haline gelebilmesi için üzerinde durulması gereken bir denetim faaliyetidir.

Sonuç olarak; belediyelerin, belediye şirketi edinmelerine sebep olan hedeflerine ulaşabilmeleri için, şirketleri kurumsal yönetişim ilkelerine uygun şekilde profesyonel yöneticilerle yönetmeleri ve stratejik yönetimin en önemli aracı olan denetim faaliyetlerini yerine getirmeleri gerekmektedir. Sadece dış denetim araçlarını beklemek yerine kendi iç denetim mekanizmalarını işletmeli ve kurumsallaşmayı sağlamaya yönelik adımlar atmalıdır. Benzer şekilde belediyeler, şirketleri yalnızca, kurum motivasyonunun arttırılmasına araç olarak nitelendirdiğimiz huzur hakkı veren aracılar olarak değil, belediye mali sisteminin güçlendirilmesine katkı sunan ve yereldeki iktidarın korunmasına fayda sağlayacak sistemler olarak kurgulamalıdırlar.

Kaynakça

2018/11597 Sayılı Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar. (2018)	*https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180526-2.pdf.* https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180526-2.pdf: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180526-2.pdf adresinden alındı
Boğaziçi Yönetim A.Ş.	*Boğaziçi Yönetim Anonim Şirketi*. Haziran 8, 2021 tarihinde Boğaziçi Yönetim A.Ş. Web Sitesi: https://www.bogaziciyonetim.istanbul/hakkimizda/ adresinden alındı
Acartürk, E. (2001)	Yerel Yönetimler Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 52-54.
Ağaç ve Peyzaj Anonim Şirketi.	22 Mayıs, 2021 tarihinde Ağaç ve Peyzaj AnomiM Şirketi Web Sitesi: https://agac.istanbul/detay/pendik-fidanligi-110 adresinden alındı
Ağaç ve Peyzaj Anonim Şirketi.	*Ağaç ve Peyzaj Anonim Şirketi*. Nisan 22, 2021 tarihinde Ağaç A.Ş. Web Sitesi: https://agac.istanbul/detay/alibeykoy-fidanligi-89 adresinden alındı
Akın, N., & Anıl, N. (2009)	Belediyeler ve İktisadi İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi ve Vergi Kanunları Karşısındaki Durumları. *Mali Çözüm Dergisi*, 187-209.
Aktan, C. C. (2005)	*Kurumsal Şirket Yönetimi; İyi Şirket Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar*. SPK.
Akyel, R. (2010)	Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulamaların Değerlendirilmesi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-22.
Akyel, R., & Köse, H. Ö. (2010)	Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, 9-44.

Alroussan, M. (2019) Impact Of İstanbul Metropolitan Municipality's Companies On Municipality'Financial Performance Thesis. *ISTANBUL AYDIN UNIVERSITY INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES*, 1-223.

Anayasa Mahkemesi (2002) Anayasa Mahkemesi, E.2001/377.

Andersson, M. (2012) *Metropolitan Management – Approches and İmplications.* 15: Sixth Urban Research and Knowledge Symposium 2.

Anket A.Ş. (2020) *Anket Kültür ve Turizm Etkinlikleri Tekstil Temizlik Organizasyon Hizmetleri Restorasyon ve İnşaat Ticaret Anonim Şirketi*. 2020 tarihinde Anket Kültür ve Turizm Etkinlikleri Tekstil Temizlik Organizasyon Hizmetleri Restorasyon ve İnşaat Ticaret Anonim Şirketi Web Sitesi: http://anketas.com/index.php/hakkimizda/ adresinden alındı

Apan, A. (2011) ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, 9-31

Arıkboğa, Ü. (2019) *Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler.* Ankara: Orion Kitabevi.

Artantaş, O. Ç. (2016) Kamu Hizmeti ve Bedel Yüksek Lisans Tezi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Ensititüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı*, 1-134.

Aslan, B. (2010) Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim. *Sayıştay Dergisi*, 63-86

Ayhan, E., & Önder, M. (2017) Yeni Kamu Hizmeti Yakşalımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19-48.

Azaklı, S. (1999) Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları (Ege Bölgesi Örneği). *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Ensititüsü Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı*, 1-16

Bayar, D. (2008) Sayıştayın Anatomisi . *Maliye Dergisi*, 63-81

Bayar, F. (2008)	Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar*, 25-34
Bayraktaroğlu, S., & Kurt, M. (2007)	Bir Yönetim Pratiği Olarak Kurumsal Yönetim . S. BAYRAKTAROĞLU, & M. KURT içinde, *Türkiye'de İşletmecilikte Yeni Perspektifler* (s. 245-255). Ankara: Gazi Kitapevi
Belbim Anonim Şirketi	*BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş*. Mayıs 23, 2021 tarihinde BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş Web Sitesi: https://www.belbim.istanbul/hakkimizda adresinden alındı
Belbim Anonim Şirketi. (2021)	*Belbim A.Ş. 2020 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: Belbim A.Ş.
Beltur Anonim Şirketi	*Beltur Anonim Şirketi*. Mayıs 23, 2021 tarihinde Beltur Anonim Şirketi Web SİtesI: https://beltur.istanbul/tr/hakkimizda adresinden alındı
Beltur Anonim Şirketi	(Tarih Belirtilmemiş). *Beltur Anonim Şirketi*. Mayıs 23, 2021 tarihinde Beltur Anonim Şirketi Web Sitesi: https://beltur.istanbul/tr/yonetim-kurulu adresinden alındı
Beltur Anonim Şirketi	*Kurumsal*. https://beltur.istanbul/tr/hakkimizda. adresinden alındı
Bezirci, M., & Karasioğlu, F. (2011)	Türkiye'de Denetimin Tarihsel Gelişimi. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 572-592
Bilen, C. İ., & Güler, S. (2019).	Tüm Yönleriyle Huzur Hakkı. *Vergi Dünyası Dergisi*, 141-151.
Bimtaş Anonim Şirketi	*Bimtaş Anonim Şirketi*. Mayıs 23, 2021 tarihinde Bimtaş Anonim Şirketi: https://www.bimtas.istanbul/kurumsal/hakkimizda adresinden alındı
Boğaziçi Yönetim A.Ş. (2020)	*2019 Yılı Boğaziçi Yönetim A.Ş. Faaliyet Raporuv.* İstanbul: Boğaziçi Yönetim A.ş. https://www.bogaziciyonetim.istanbul/wp-

content/uploads/2021/02/faaliyet-raporu.pdf adresinden alındı

Bozkurt, E., & Özcan, M. (2001) Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1-21.

Bozkurt, P. (2013) Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Denetişim Dergisi*, 57.

Candan, E. (2007) *Türk Bütçe Siteminde Performans Denetimi.* Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

Ceylan, E. (2013) Bağımsız Dış Denetim ve 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi* , 1-124.

Chevalier, V. D. (2009) *İdare Hukuku,.* Bursa: Ekin Basım Yayın

Cilavdaroğlu, A. (2019) Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri. *Sayıştay Dergisi*, 181-205

Cronauge, U., & Westermann, G. (2006) *Kommunale Unternehmen, Eigenbetriebe-Kapitalgesellschaften-Zweckverbande* (Cilt V). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH &Co.

Çapar, S., Demir, R., & Şükrü, Y. (2015) Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi. *Türk İdare Dergisi*, 361-400

Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 94-112.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2019) *Kocaeli Ticaret Odası.* Mayıs 10, 2021 tarihinde http://koto.org.tr/: http://koto.org.tr/dokumanlar/262a0464ef745425c782bfd450ccfcfb.pdf adresinden alındı

Dalak, G. (2000) Denetim ve Kalite Denetimi. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 65-79.

Demirbaş, M. (2005) İç Kontrol ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005/1 s.167-188*, 167-188.

Demirbaş, T., Çetinkaya, Ö., Güneş, V., & Bektaş, N. B. (2017)	Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye'de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 145-175
Demirkaya, Y. (2010)	Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 420-440
Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000)	The New Public Service:Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 549-559
Dexia. (1999)	*Local Public Companies in the Fifteen Countries of the Euroean Union and in Norway.* Paris: Dexia
Dinç, Y., & Cengiz, S. (2014)	Muhasebe Denetiminde Hata ve Hilenin Denetçi Etiği Açısından İncelenmesi: Enron Skandalı Örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 221-236
Dunleavy, P., & Hood, C. (1994)	"From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management,*, 9-16.
Durmuş Karataş, N. (2017)	Ticari Sırların ve Kişisel Verilerin Korunması Kapsamında Vergi Mahremiyeti. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 371-417
Düzenlilik Denetim Rehberi Revize Komisyonu. (2014)	*Düzenlilik Denetim Rehberi.* Ankara: Sayştay Başkanlığı.
Ercan, Ü., & Sığrı, Ü. (2018)	Şirketlerin Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğinin Vekâlet Kuramı Bağlamında İncelenmesi: Oyak Örnek Olayı. *İş ve İnsan Dergisi*, 208-223
Erdoğan, M. (2002)	Muhasebe, Denetim ve Bağımsız Denetimin Gerekliliği. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 51-63.
Ertekin, Y. (2004)	Çağdaş Yönetim ve Denetim. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 55-67.
Eryılmaz, B. (2018)	*Kamu Yönetimi.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
Esen, A. (2016)	Şehir Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi ve Doğal Afet, Deprem Zararlarının Azaltılması.

UIuslararası Erzincan Sempozyumu (s. 77-90). Erzincan: Erzincan Üniversitesi'.

Genç, F. N. (2010) Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 145-159

Giritli, İ., Bilgen, P., & Akgüner, T. B. (2015) *İdare Hukuku.* İstanbul: Der Yayınevi.

Göküş, M. (2010) Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması. *Selçuk Üniversitesi İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 194-218.

Göküş, M. (2011) *Kamu Hizmet; Kuram Politika Uygulama.* Konya: Çizgi Kitapevi Yayınları.

Güler Ayman, B. (2003) Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praktis*, 93-116.

Güneş, V. (2014) *Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Belediye Şirketlerinin Mali Açıdan Değerlendirilmesi.* Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Ensititüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi

Hall, D. (1998) *Public Enterprise in Europe.* United Kingdom: Psiru Report,Institute for Public Policy Research.

Hamidiye A.Ş. (2020) *Hamidiye Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: Hamidiye A.Ş. https://box.ibb.gov.tr/index.php/s/bP3ZKM5iUyXM4sv#pdfviewer adresinden alındı

Haşit, G., & Aslı, U. (2014) Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kurumsal Yönetim İlkelerinden Yönetim Kurulu İlkesinin İncelenmesine Yönelik Nitel Bir Araştırma. *Sakarya İktisat Dergisi*, 85-113.

Hellermann, J. (2007). Handlungsformen und Handlungsinstrumentarien. W. H. Uectrıtz içinde, *Handbuch, Kommunale Unternehmen* (Cilt II, s. 130-202). Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt KG

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 3-19.

Hughes, O. E. (2017) *Public Management and Administration, An İntroduction* (Cilt V). Palgrave: Macmillan.

İgdaş A.Ş. (2020) *İGDAŞ Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İGDAŞ A.Ş. https://cdn.igdas.com.tr/web/Docs/igdas-faaliyet-raporu-web-versiyon_3586106.pdf adresinden alındı

İlhan, İ. (2013) Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkiler Üzerine Bir Araştırma. *Sayıştay Dergisi*, 5-25.

İsbak A.Ş. *İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri A.Ş.* Haziran 14, 2021 tarihinde İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri A.Ş Web Sitesi: https://www.isbak.istanbul/kurumsal/hakkimizda/ adresinden alındı

İsbak A.Ş. *İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri A.Ş.* Haziran 14, 2021 tarihinde İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri A.Ş. Web Sitesi: https://www.isbak.istanbul/kurumsal/kurumsal-yonetim/ortaklik-yapisi/ adresinden alındı

İsfalt A.Ş. (2020) *İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İSFALT A.Ş. Haziran 14, 2021 tarihinde http://isfalt.istanbul/storage/app/media/mali-tablolar/isfalt%20faaliyet%20rapor_2019_02.pdf adresinden alındı

İstaç A.Ş. (2020) *İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi. Haziran 14, 2021 tarihinde https://istac.istanbul/contents/11/raporlar_132366988732183525.pdf adresinden alındı

İstanbul Enerji A.Ş. *İstanbul Enerji A.Ş.* Haziran 10, 2021 tarihinde İstanbul Enerji Anonim Şirketi Web Sitesi:

https://www.enerji.istanbul/seymen-eut/ adresinden alındı

İstanbul Enerji A.Ş. *İstanbul Enerji Anonim Şirketi*. Haziran 10, 2021 tarihinde İstanbul Enerji Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.enerji.istanbul/tarihce/ adresinden alındı

İstanbul Enerji Anonim Şirketi. (2020 *İstanbul Enerji Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İstanbul Enerji Anonim Şirketi. https://www.enerji.istanbul/wp-content/uploads/2021/03/2019-Faaliyet-Raporu.pdf adresinden alındı

İstanbul Halk Ekmek A.Ş. *İstanbul Halk Ekmek A.Ş.* Haziran 8, 2021 tarihinde İstanbul Halk Ekmek Anonim Şirketi Web Sitesi: http://www.ihe.istanbul/s/kurulus-24 adresinden alındı

İstanbul İmar A.Ş. *İstanbul İmar Anonim Şirketi*. Haziran 15, 2021 tarihinde İstanbul İmar Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.imar.istanbul/tr/kurumsal/hakkimizda adresinden alındı

İstanbul Metro A.Ş. (2020) *Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İstanbul Metro A.Ş. 24 Haziran, 2021 tarihinde https://www.metro.istanbul/Content/assets/uploaded/2019-Faaliyet-Raporu.pdf adresinden alındı

İstanbul Personel Yönetim A.Ş. Haziran 25, 2021 tarihinde İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.isper.istanbul/2-kurumsal/115-tarihcemiz/ adresinden alındı

İstanbul Ulaşım A.Ş. *İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi*. Haziran 25, 2021 tarihinde İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi Web Sitesi: https://ulasim.istanbul/hakkimizda adresinden alındı

İstanbul Ulaşım A.Ş — *İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi*. Haziran 25, 2021 tarihinde İstanbul Ulaşım Hizmetleri ve Araç Kiralama Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.belgemodul.com/sirket/473 adresinden alındı

İstgüven A.Ş — *İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi*. Haziran 14, 2021 tarihinde İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi Web Sitesi: https://istguven.istanbul/sirket-profili/ adresinden alındı

İstgüven A.Ş. — *İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi*. Haziran 15, 2021 tarihinde İstanbul Güvenlik Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.belgemodul.com/sirket/1661 adresinden alındı

İston A.Ş — *İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş.* Haziran 16, 2021 tarihinde İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş. Web Sitesi: https://iston.istanbul/tarihce/ adresinden alındı

İstpark A.Ş. (2020) — *İstanbul Otopark İşletmeleri Anonim Şİrketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İstanbul Otopark İşletmeleri Anonim Şİrketi. Haziran 14, 2021 tarihinde https://ispark.istanbul/bilgi-toplumu-hizmetleri/ adresinden alındı

İsttelkom A.Ş. — *İsttelkom A.Ş.* 7 Haziran, 2021 tarihinde İsttelkom Anonim Şİrketi Web SİtesiI: https://isttelkom.istanbul/kurumsal/hakkimizda/ adresinden alındı

İsyön A.Ş — *İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi*. Haziran 16, 2021 tarihinde İstanbul Yönetim Yenileme Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.isyon.istanbul/tr/hakkimizda.html adresinden alındı

İşcan, Ö. F., & Kayğın, E. (2009) — Kurumsal Yönetişim Sürecinin Gelişimi Üzerine Bir Araştırma. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 213-224

İzmir İnovasyon ve Teknoloji A.Ş. (2021) *İzmir İnovasyon ve Teknoloji Anonim Şirketi*. Ağustos 2, 2022 tarihinde İzmir İnovasyon ve Teknoloji A.Ş.: https://www.izmirteknoloji.com.tr/tr/hakkimizda adresinden alındı

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. (2020) *www.kgk.gov.tr*. www.kgk.gov.tr: https://kgk.gov.tr/ContentAssignmentDetail/3610/S%CC%A7irketlerin-2019-Hesap-Do%CC%88neminde-Denetime-Tabi-Olup-Olmad%C4%B1klar%C4%B1n%C4%B1-Sorgulayabilecekleri-Sistem-Kullan%C4%B1ma-Ac%CC%A7%C4%B1lm%C4%B1s%CC%A7t%C4%B1r adresinden alındı

Kamutech Yazılım A.Ş. (2019) *www.kamuiscileri.net* . www.kamuiscileri.net : https://www.kamuiscileri.net/belediye-sirketleri-baska-sirketler-kurabilir-mi-12611.html#:~:text=T%C3%BCrk%20Ticaret%20Kanunu%20h%C3%BCk%C3%BCmlerine%20g%C3%B6re,%C3%B6zel%20hukuk%20t%C3%BCzel%20ki%C5%9Fili%C4%9Fi%20mevcuttur.&text=Dolay%C4%B1s%C4%B1yla%2 adresinden alındı

Kan, S., & Kaya, T. (2020) *Belediye Şirketlerinde Giderler, İstisnalar ve Sayıştay Denetimi* . Ankara: Adalet Yayınevi.

Kara Yıldırım, Ö. (2018). Türkiye'de İyi Yönetişim. *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırma Dergisi*, 273-289.

Kara, M. (2016) Türkiye'de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 249-276.

Kara, U. (2008) Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürecinde Belediye İktisadi Teşekküleri: İstaç A.Ş. Örneği. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, 1-148.

Karahan, U., Tunç, M. A., & Yılmaz, H. (2022) *Belediye Yönetimindeki İştiraklerin İşleyişine Yönelik Karşılaştırmalı Değerlendirme Raporu.* Avrupa Birliği: Yerel Yönetim Reformu Projesi (Lar III). https://www.lar.org.tr/wp-content/uploads/2022/10/Output-1-A.1.1.9.-

Karsilastirmali-Degerlendirme-Raporu_TR-1.pdf adresinden alındı

Karahanoğulları, O. (2004) *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim).* Ankara: Turhan Kitabevi.

Karanfiloğlu, Y. (2000) Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi*, 1-104.

Karcı, Ş. M. (2008) Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz Üniversitesi İdari ve İktisadi Bilimler Fakültesi Dergisi*, 40-64.

Kebeli, A. (2020) Kamu İç Denetiminde Performans Denetimin Yeri. *Denetişim Dergisi*, 5-34.

Keleş, R. (2016) *Yerinden Yönetim ve Siyaset.* İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R., & Mengi, A. (2017) *Kent Hukuku* . Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Kendirli, S., Başaran, Ş., & Turan, H. (2014). Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 28.

Kendirli, S., Başaran, Ş., & Turan, H. (2014) Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27-37

Keynes, J. M. (1980) *İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi.* İstanbul: Minnetoğlu Yayınları

Kılıçarslan, A. (2019) *Belediye Şirketlerinin Hukuki Sorumluluğu ve Sayıştay Denetimi.* Ankara: Tap Yayınevi.

Kitchen, H. (2006) Local Government Enterprises. M. R. Bird, & F. Vaillancourt içinde, *Perspectives On Fiscal Federalism* (s. 141-175). Washington DC: The World Bank.

Kitchen, H. (2006) *Perspectives on Fiscal Federalism.* The World Bank, Local Government Enterprises. Washington DC: The World Bank.

Koca, R. (2016). Belediye Şirketlerinin Bağlı Olduğu Belediyeler İle İhale İlişkiler; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği . *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimdalı Yüksek Lisans Tezi*, 1-82.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi. (2020) 2020 Yılı Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu. *Faaliyet Raporu*, 1-348. https://www.kocaeli.bel.tr/webfiles/userfiles/files/faaliyet-raporlari/2020%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Rapor.pdf.pdf adresinden alındı

Koçak, S. Y., & Kavakoğlu, T. (2010) İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 119-148.

Konya Sanat Kültür ve Spor Faaliyetleri Ticaret Anonim Şirketi. (2020) *Konya Kültür A.Ş.* Ağustos 3, 2022 tarihinde Konya Kültür Anonim Şirketi Web Sitesi: https://www.konyakultur.com/hakkimizda/tarihce/ adresinden alındı

Köse, Ö. (2010) Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü. *Sayıştay Dergisi*, 1-49.

Köse, S., & Kumcu Yıldız, Y. (2009) Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Kamu Yönetiminde Uygulanılmasına Yönelik Bir Model. *8. Anadolu İşletmecilik Kongresi* (s. 2-15). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi

Kubalı, D. (1999) Performans Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 32-62

Kurulu, K. İ. (2009). *2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu.* Ankara: Kamu İç Denetim Koordinasyon Kurulu.

Kurum, İ. (2017) Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi:Belediyeler Örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 86.

Kurumsal Gelişim ve Yönetim Sistemleri Daire Başkanlığı Strateji Geliştirme Müdürlüğü. (2020). *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2019 Faliyet Raporu.* 2019: İstanbul Büyükşehir Belediyesi.

Kutukız, D., & Öncü, M. A. (2009) Bağımsız Denetimin Anonim Ortaklıklarda Kurumsal Yönetimin Gelişmesine Etkisi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 132-139.

Küçük, H. (2015). Türkiye'de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme . *Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives*, 39-52.

Kültür A.Ş. (2020) *İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi. Haziran 16, 2021 tarihinde https://kultur.istanbul/gorsel/2021/01/2019_Faaliyet-Raporu.pdf adresinden alındı

Kültür A.Ş. *İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi*. Haziran 16, 2021 tarihinde İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi Web Sitesi: https://kultur.istanbul/kultur-a-s/ adresinden alındı

Laking, R. (2000) Don't Try This at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia. *International Public Management Journa*, 217-235.

Lane, J. E. (2000) *The Public Sector*. London: Sage.

Medya A.Ş. *İstanbul Dijital Medya Anonim Şirketi*. Haziran 24, 2021 tarihinde İstanbul Dijital Medya Anonim Şirketi Web SİtesiI: https://www.medya.istanbul/kurumsal.html adresinden alındı

Memiş, T. (2012) Şirketler Hukukunda Denetim. *Erzurum Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 152-186.

Merrien, F. X. (1998 Governance and Modern Welfare State. *International Social Science Journal*, 5-67.

Mert, F. (2012) *Kurumsal Yönetişimin Uygulanabilirliği: Giresun İlindeki Anonim Şirketlerde Bir*

Araştırma Yüksek Lisans Tezi. Gümüşhane: Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Ensititüsü İşletme Anabilim Dalı.

Meşe, M. (2011) Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Dış Denetim Dergisi*, 203-215.

Metro İstanbul A.Ş. *Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi*. Haziran 24, 2021 tarihinde Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi: http://www.metro.istanbul/icerik/hakkimizda adresinden alındı

Millstein. (1999 *I. "Corporate Governance Reform in Asia", Corporate.* Corporate Governance Advisor.

Nalçakar, H. (2009 Belediyelerde Şirket Kurulması. *Mahalli İdareler Hizmet Dergisi*, 1-5.

Olgun, İ., & Bektaş, M. (2017) Belediye Şirketleri ve İştirakler. H. Ateş, & M. Bıyıkoğlu içinde, *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler* (s. 225-263). İstanbul: D&R Yayınları.

Organisiation For Economic Co-Operation And Development. (1999 Rev. 2004) *OECD Principles of Corporate Governance.* Paris: OECD.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Amerika Birleşik Devletleri: Penguin Books

Övgün, B. (2009) Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu Yüksek Lisans Tezi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü* , 1-230.

Özay, İ. (1998). Türkiye'deki Klasik Kmau Hizmeti Anlayışı: Çok Yaşa yada Tes Amour. *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 295.

Özçelik, H.(2010) Avrupa Birliğinde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme Doktora Tezi.

Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilimdalı Doktora Programı, 1-213.

Özdemir, G. (2008) Belediye İktisadi Tesebbüslerinin Özelleştirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 41-74.

Parlak, B. (2014) Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 7-40.

Saklı, A. R. (2012) Belediye İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 47-62.

Sarışen Yüzer, P. (2020) Bağımsız Denetimde İç Denetim Faaliyetlerinden ve İç Denetçilerden Yararlanılması: Bağımsız Denetçiler Üzerine Bir Araştırma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı İşletme Bilim Dalı Doktora Tezi*, 1-152.

Sayıştay Başkanlığı. (2000) Performans ve Risk Denetim Terimleri . *Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 5*, 15.

Sayıştay Başkanlığı. (2014) *Performans Denetimi Rehberi.* Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Sayıştay Başkanlığı. (2016) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi BELTUR A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.* Ankara: Sayıştay Başkanlığı. Temmuz 7, 2021 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2457-istanbul-buyuksehir-belediyesi-beltur-as adresinden alındı

Sayıştay Başkanlığı. (2016) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Halk Ekmek A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.* Ankara: Sayıştay Başkanlığı. Temmuz 7, 2021 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2458-istanbul-buyuksehir-belediyesi-halk-ekme adresinden alındı

Sayıştay Başkanlığı. (2017) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Spor A.Ş-İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği*

Ticaret Anonim Şirketi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı. Temmuz 16, 2021 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2651-istanbul-buyuksehir-belediyesi-spor-as adresinden alındı

Sayıştay Başkanlığı. (2019) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Belbim A.Ş. - Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş. 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.* Ankara: Sayıştay Başkanlığı. Temmuz 16, 2021 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3002-istanbul-buyuksehir-belediyesi-belbim-as adresinden alındı

Sayıştay Başkanlığı. (2020) *Düzenlilik Denetimi Temel Kavramlar.* www.sayistay.gov.tr: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/Rehberler/Duzenlilik_Denetimi_Temel_Kavramlari.pdf?x=123#:~:text=Say%C4%B1%C5%9Ftay%2C%20kamu%20idarelerinin%20hesap%2C%20i%C5%9Flem,ve%20konu%20baz%C4%B1nda%20da%20denetleyebilir. adresinden alındı

Sermaye Piyasası Kurulu. (2006) Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ (Seri: X, No: 22) Türkiye: Resmi Gazete.

Sermaye Piyasası Kurulu. (2020) *Sermaye Piyasası Kurulu.* https://www.spk.gov.tr/: https://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/845 adresinden alındı

Sert, G. (2021) *Mevzuat Takip Sistemi*. https://mevzuattakip.com.tr/: https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/belediye-sirket-yonetimlerinin-gorevlendirilmesi-ve-degistirilmesi adresinden alındı

Sevgili Gençay, F. D. (2018) Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü. *TBB Dergisi*, 154-176.

Sırtaş, Ş. (2006 Anakentlerin Mali Sorunları: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği Yüksek Lisans Tezi. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Ensititüsü Maliye Anabilim Dalı*, 1-147.

Sönmez, E., Güçlü, C., & İlgezdi, A. R. (2019 *Belediye Şirketleri.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Spor İstanbul A.Ş. (2020 *İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirket 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: Spor İstanbul A.Ş. Haziran 25, 2021 tarihinde https://spor.istanbul/wp-content/uploads/2020/10/2019-Yili-Spor-Istanbul-Faaliyet-Raporu.pdf adresinden alındı

Stiglitz, J. E. (1994 *Kamu Kesimi Ekonomisi.* (Ö. F. (çev.) , Dü. İstanbul: Marmara Üniversitesi.

Stoker, G. (1998 Governance As Theory: Five Positions. *International Socie l Science Journal*, 17-18.

Şehir Hatları A.Ş. (2020) *İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 2019 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: Şehir Hatları A.Ş. Haziran 24, 2021 tarihinde https://belgex.s3.amazonaws.com/uploads/file_name/428/aaa3ecab873549c1c0241f0f5584e1f6.pdf adresinden alındı

Tandırcıoğlu, H. (2002) Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme. *Dokuz Eylül Üniveristesi*, 198-226.

Tarmur, S. (1997) Türkiye'de Bağımsız Denetim, Bağımsız Denetim Şirketleri ve Sorunları . *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetimde Muhasebe ve Finansal Kontrol Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tez*, 1-137.

Türk Dil Kurumu (2020) *https://sozluk.gov.tr/*. https://sozluk.gov.tr/: https://sozluk.gov.tr/ adresinden alındı

Tek Turan, H. (2013 Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi. *https://scholar.google.com/citations?user=Oi*

Ji_xkAAAAJ&hl=en, 1-18. https://s3.amazonaws.com: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35405234/yonetisim_ve_yeni_kamu_yonetimi.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DYONETISIM_VE_YENI_KAMU_YONETIMI.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F2 adresinden alındı

Tekelli, İ. (1996) Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine. *Sosyal Demokrat Değişim Dergisi*, 1-11. https://www.academia.edu. adresinden alındı

Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü. (2019) *Kocaeli Ticaret Odası.* Mayıs 10, 2021 tarihinde http://koto.org.tr/: http://koto.org.tr/dokumanlar/262a0464ef745425c782bfd450ccfcfb.pdf adresinden alındı

Toksöz, F. (2016) İstanbul Şehremaneti. P. Semerci Uyan içinde, *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisi Yapısı ve İşleyişi* (s. 4) İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Toprak Kahraman, Z., & Özgür, H. (1993) İzmir Büyük Kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri. *Türk İdare Dergisi*, 183-187.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982) *Görev ve yetkileri.* https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Mevzuat/Kanunlar/Anayasa.pdf adresinden alındı

Ugetam A.Ş. (2021) *İstanbul Uygulamalalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Anonim Şirketi 2020 Yılı Faaliyet Raporu.* İstanbul: Ugetam A.Ş. Haziran 25, 2021 tarihinde https://ugetam.istanbul/wp-content/uploads/2021/06/ugetam_faaliyet_raporu_2020_Web.pdf adresinden alındı

UlaşımPark A.Ş. (2022) *https://www.ulasimpark.com.tr/hakkimizda*. UlaşımPark Ulaştırma Hizmetleri Anonim Şirketi Web Sitesi:

https://www.ulasimpark.com.tr/hakkimizda adresinden alındı

Uzay, Ş., & Bayat, S. B. (2016) 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunun Bağımsız Denetim Alanında Getirdiği Yenilikler ve Tartışmalı Konular. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1503-1513

Ünlü, U. (2017). Anonim Şirketlerin Yönetim Kurulu Üyeliğinde Bulunan Tüzel Kişilerin Huzur Hakkı Elde Etmesi. *Mali Çözüm Dergisi*, 113-118.

Ütük, U. (2015) Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış. *Sayıştay Dergisi*, 47-70.

Westberg, L. (2005.) *Serving the Public the Role and Benefit of Local Public Enterprisesin Europe.* Sweden:: KFS Företagsservice AB.

Yaylı, H., & Refik, Y. (2012). Türkiye'de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 65-82.

Yıldırım, M. (2020). Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinde Sayıştay Denetim Bulgularının Analizi ve Çözüm Önerileri Yüksek Lisans Tezi . *Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Muhasebe ve Denetim Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı*, 1-114.

Yıldırım, T. (2021) *İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı.* https://anayasa.gov.tr: https://anayasa.gov.tr/media/6105/turan_yildirim.pdf adresinden alındı

Yılmaz, D. (2007). Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1245-1254.

Yılmaz, E. (1996) *Hukuk Sözlüğü.* Ankara: Yetkin Yayınevi.

Yördem, Y. (2018). Türkiye'nin İdari Yapısı ve Mülki İdarenin Yeri. *Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi*, 10-24.

Yörüker, S., & Özeren, B. (2002) *ASOSAI Performans Denetim Rehberi*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı İnceleme/Araştırma/ Çeviri Dizisi

Yüzer, F. (2010). Türkiye'de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi Yüksek Lisans Tezi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı*, 1-219.

Zabcı Çulha, F. (2002). Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi*, 152-177.

Zengin, A. N., & Yılmaz Altıok, A. (2017) Kurumsal Yönetim İlke ve Standartları. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 684-702.