

Makale Başvuru/Kabul Tarihleri:

Received/Accepted Dates:
09.06.2020/20.07.2020

Cilt 7, Sayı 14, Yıl 2020

Türkiye’de Şehir Enerji Hizmetleri ve Belediyeler

Dr. Ali İhsan ÖZTÜRK

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı

ihsanozturk61@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3066-9376

Özet

Şehir enerji hizmetleri, toplumun tamamına hitap eden işler olduğundan dolayı bu faaliyetlerin kamu hizmeti oldukları tartışılmazdır. Sanayi devrimi sonrasında, havagazı ve elektrik kentlerin aydınlatma ve ısıtma hizmetlerinde kullanılmaya başlamış, böylece yerel bir kamu hizmeti olarak yerel yönetimlerin ilgi ve görev alanına girmiştir. Havagazı ve elektrik üretim ve dağıtımını başlangıçtan itibaren uzun bir süre belediyelerin kontrolünde yürütölmüştür. Ancak zamanla bu hizmetlerin bir kısmı, yerel düzeyde üretilme özelliğini kaybederek, ölkesel-merkezi hizmet özelliğini kazanmıştır. Bazı sektörlerde teknolojik ve iktisadi nedenlerle bölgesel ya da ulusal düzeyde bütünleştirme-merkezileşme zamanla zorunlu hale gelebilmektedir. Bu durumda, hizmetin yerel olmaktan çıkması doğal bir olgudur. Yerel yönetimlerden bu Şekilde alınarak merkezileştirilen hizmetler arasında, bazı enerji hizmetleri de yer almıştır. Elektrik üretiminin merkezileşmesi ve enterkollekte sisteme bağlanması, teknolojik gelişmenin sonucu olmuş, buna benzer Şekilde, doğalgazın devreye girmesi, iktisadi ve kent sağlığı gibi nedenlerle havagazı fabrikalarının kapanmasını gerektirdiğinden, belediyeler enerji üretiminde, büyük ölçüde devre dışı kalmıştır. Oysa elektrik ve gaz dağıtım hizmetlerinin, merkezileştirilmesi ve daha sonra da özelleştirilmesinin gerekçesi olarak aynı Őeyleri söylemek olası mıdır? Şehir içi enerji dağıtım hizmetlerinin, yerel yönetimlerden devralınarak merkezileştirilmesinin sebepleri nelerdir? Bu hizmetlerin özelleştirilmesinin gerekçesi, teknolojik sebepler midir? Yoksa gerçek amaç iktisadi etkinliği sağlamak mıdır? Yerellik ilkesi açısından konu nasıl değerlendirilmelidir? Bu çalışmada, Türkiye’de, Şehir enerji hizmetlerinin merkezileştirme ve özelleştirilme süreci, hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde irdelenmektedir. Bu süreçte, teknoloji ve ekonomik etkinlik dışında bazı nedenlerin etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediye hizmeti, Havagazı-doğalgaz, Elektrik, Hizmette yerellik, Özelleştirme.

City Energy Services and Municipalities in Turkey

Abstract

Since city energy services are jobs that appeal to the whole society, it is indisputable that these activities are public services. After the industrial revolution, gas and electricity started to be used in the lighting and heating services of the cities, thereby entering the area of interest and duty of local governments as a local public service. The production and distribution of gas and electricity has been carried out under the control of municipalities for a long time from the beginning. However, over time, some of these services lost their feature of being produced at the local level and gained the feature of national-central service. In some sectors, integration or centralization may become mandatory at regional or national level due to technological and economic reasons. In this case, it is a natural phenomenon that the service ceases to be local. Some energy services were also included among the services that were taken from local administrations in this way. The centralization of electricity generation and its connection to the interconnected system have been the result of technological development, and similarly, municipalities have been largely disabled in energy production, since the introduction of natural gas requires closure of gas plants due to economic and urban health. However, is it possible to say the same as the reason for the centralization and subsequent privatization of electricity and gas distribution services? What are the reasons for urban energy distribution services to be taken over from local administrations and centralized? Are the reasons for the privatization of these services technological reasons? Or is the real aim to achieve economic efficiency? How should the subject be evaluated in terms of locality principle? In this study, in Turkey, centralization and privatization process of the city’s energy services within the framework of the principle of subsidiarity services, are discussed. In this process, it is understood that some reasons are effective except technology and economic efficiency.

Key Words: Municipality services, Gas-natural gas, Electricity, Subsidiarity, Privatization.

GİRİŐ

Toplumun tamamını ilgilendiren, yani müşterek bir ihtiyaçı karşılamaya yönelik faaliyetlerden olan Şehir enerji işlerinin kamu hizmeti olduğu açıktır.(Şanlı, 1) Doktrinde kamu hizmeti; Devlet veya diğer

kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların kontrol ve denetimleri altında, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararı sağlamak için ifa edilen, devamlı nitelikteki faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. (Onar, 40) Anayasa Mahkemesi, Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikleri kamu hizmeti olarak kabul etmektedir. Danıştay İdari İşler Kurulu, 3.10.1996 tarih ve K. 1996/83 sayılı kararında, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi için, merkezi idare, yerel idareler veya kamu kurum ve kuruluşları ile arasında doğrudan veya dolaylı bir bağın bulunmasını gerekli görmektedir. (Işıksungur, 261) Elektrik ve doğalgaz gibi hizmetler bakımından bu bağ, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından verilen lisanslar, çıkarılan tamimler (ikincil mevzuat) ve denetim mekanizmaları vasıtasıyla sağlanmaktadır.

Ayrıca bu tür hizmetlerin kamu hizmeti olarak tanzim edilmesi ve kamu iktisadi işletmeleri eliyle yürütülmesi, doğal tekel niteliğine sahip olmalarındandır (Çakal, 1996). Doğal tekel özelliği taşıyan bütün faaliyetlerin kamu işletmeleri eliyle yürütülmesi gerekmemektedir. Ancak özel sektör girişimine açılmış olsa da bu mahiyetteki hizmetlerin regülasyona tabi tutulmaları bir zorunluluktur. Bu tür iktisadi niteliklere sahip kent hizmetleri, sanayi devrimi sonrasında gelişme göstermiş ve bu endüstrilerin kamu düzenlemesi yapılmaksızın özel sektöre bırakılması halinde, meydana gelecek rekabet ekonomik etkinliği sağlayamayacağından, toplum refahına faydalı olmayacağı öngörülmüştür (Çakal, 1996). Yani doğal tekel, sektörde tek firmanın bulunması halinde hizmetin en az maliyetle sağlandığı varsayımına dayanmaktadır.

Kim tarafından yapılırsa yapılsın, genel, sürekli, zorunlu ve ortak ihtiyaçları karşılamaya yönelik etkinlikler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Yerel halkın ortak ve sürekli ihtiyaçlarını giderenlere ise yerel kamu hizmeti denilmektedir. (Öztürk, 2010: 25) Günümüzde farklı bir durum mevcut olmakla birlikte, ülkemizde modern belediyenin bir buçuk asrı aşan tarihinin büyük bölümünde, bu tür hizmetler yerelde üretilip tüketildiklerinden, yerel yönetimlerin, yani belediyelerin alakası kapsamında bulunmaktaydı.

Modern belediye ülkemizde 1855 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla faaliyete geçmiştir (Öztürk, 2019: 11). Modern belediyeciliğin belirgin özelliği yatırımcı bir teşkilat olmasıdır. Ancak ilk kurulduğunda, ülkemizde belediyelerin bu tür yatırımları doğrudan yapacak mali ve teknik donanımına sahip olmadıkları da bilinen bir gerçektir (Öztürk, 2010: 43).

Bu çalışmada, şehir havagazı ve elektrik üretim ve dağıtımı ile şehir içi doğalgaz dağıtımı ve diğer enerji işlerinin, ülkemizde, bir kamu hizmeti olarak belediyelerle irtibatlandırılması ve belediye hizmeti olmaktan çıkarılmasının tarihi süreci ve sebepleri incelenmektedir. Bu hizmetlerin belediyelere verilmesi ve belediye hizmetleri dışına çıkarılmasında, hangi düşünce ve etkenlerin amil olduğu, hizmette etkinlik ve katılım, yani yerellik anlayışının etkisinin bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. Böylece yerel yönetim/belediye tarihimizde, bu hizmet kapsamında/bağlamında yerellik anlayışının etkileri bulunup bulunmadığı tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu tebliğ, daha önce hazırlanmış, şehir gaz hizmetleriyle ilgili makalemizden (Öztürk, 2016) de yararlanılarak, elektrik vb. diğer enerji hizmetleri ile ilgili kısımlarda yeni ilaveler yapılmak, enerji alanında belediyelerin son dönemdeki faaliyetleri yeniden gözlenmek suretiyle, konunun yeniden ve daha kapsamlı bir bakış açısıyla değerlendirilmesiyle ortaya çıkmıştır.

Tebliğ, elektrik, havagazı ve doğalgazın tarihi gelişimine değinen eserler, Devlet Arşivleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Arşivi belgeleri ışığında ilgili mevzuat derlemeleri, Resmi Gazete gibi kaynaklardan yararlanarak ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Konuyla ilgili literatür taraması yapılmış olmakla birlikte, yararlandığımız eserler dışında, doğalgazla ilgili düzenlemeler ve gelişmeler hakkında yazılı/basılı kaynaklar henüz yeterince oluşmamıştır. Bu alanda, elektronik kaynaklar da kullanılmaktadır. Tebliğ konumuz bir buçuk asırlık bir süreyi kapsamakla birlikte, havagazı ve elektriğin tarihçesi ve Osmanlı dönemi uygulamasına özet olarak değinilmeye çalışılmıştır. Ülkemizde

modern belediyenin ortaya çıkmasıyla havagazının faaliyete geçmesi aynı zaman dilimine rastladığından, bu hizmetin gelişimi ve kurumsal bağlılığı başlangıçtan itibaren kesintisiz ortaya konmaya çalışılmıştır. Konu, hizmetin hukuki statüsü ve meydana gelen değişimin sebepleriyle sınırlı tutulmuştur.

Enerji ve Kent İdaresi

Enerji konusunu çevre sorunlarından bağımsız bir kurgu ile ele almak imkân dâhilinde görünmemektedir (Gündüzöz & Can, 29). Şehir aydınlatmanın bir yerel kamu hizmeti olduğu, kentsel alanların, gündüz olduğu kadar, gece de kullanılması gerektiği, su, hava, çöp, görüntü, gürültü kirliliği kadar, aydınlatma konusunun da yaşamın sürdüğü çevre faktörleri arasında önemli bir yeri olduğu, güvenli ve kaliteli bir kent yaşamı için açık alan aydınlatmasının zorunlu bir yerel hizmet olduğu açıktır. Hatta örneğin Paris Belediyesi'nin bütçesinin % 2'sinin sokak aydınlatmasına ayrılmış olduğu ifade edilmektedir (Ünver, 15-22).

Şüphesiz kamu hizmeti niteliğindeki şehir enerji işleri, elektrik, havagazı-doğalgaz gibi hizmetlerden ibaret değildir. Şehir enerji hizmetleri kapsamında, odun-kömür vb yakacak madde (mahrukat) satış işlerinin organizasyonu da belediyelerin görevleri arasında yer almıştır. Bu hizmetlerin, ilk belediye nizamnamesi ve kanunlarında, şehrin zorunlu tüketim mallarının tedariki, görevinin bir gereği olduğu görülmekteydi. Ancak kömür tevzii gibi işler şehir enerji hizmetleri bağlamında da anılabileceği gibi, esasen, 1855 tarihli ilk şehremaneti nizamname layihasının 2. Maddesinde, *..”ibadullahın havayıcı zaruriyesinden (zorunlu ihtiyaçlar) olan eşyanın tedarikinin kolaylaştırılması..”* belediye idaresinin görevleri arasında sayılmakta olup, (Ergin, 1272) 1868 tarihli *Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*'nin 3. Maddesinde vazifeler sayılırken; şehrin zaruri ihtiyaçlarından olan odun ve kömür gibi eşyanın konulması için meydanlar oluşturmak, belediye idaresinin yetki ve görevleri arasında yer almaktaydı. (Ergin, 1616) 1877 tarihli ilk belediye kanunumuz olan *Vilayat Belediye Kanunu*'nda; 3. Maddede şehrin tenveri, halkın temel ihtiyaç maddelerinin tedarikinin kolaylaştırılması, belediye görevleri arasında sayılmaktaydı. (Ergin, 1658) 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, 15. Maddede, belediye görevleri arasında; *“ Mahrukat (yakacak) pazarları ve ardiyeleri yapıp idare etmek;”* görevi de belediyelere ait bulunmaktaydı. (Belediye Kanunu, 1930)

1985 yılında kömür tevzii işlerinin özel sektöre açılması için kanun tasarısı görüşmelerinde ileri sürüldüğü üzere; *“Kömür tevzi müesseselerinin, kömür tevzi müessesesi olmayan yerlerde belediyelerin, halka, daha ekonomik şartlar altında, daha iyi yakacağı temin ettiği ve en iyi dağıtımını yaptığı düşünülmekteydi.”* (tbmm.gov.tr. 1985).

5216 sayılı kanunun 7. maddesinde; büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında; *“Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek”*, işi de sayılmaktadır. Büyükşehir olmayan yerlerin belediyelerine bu iş yasaklanmış değildir. Çünkü yerel nitelikli müşterek hizmetler, belediye tarafından görev olarak telakki edilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. Maddesinde bu genel yetki; *“a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.”* Şeklinde ifade edilmektedir. (Belediye Kanunu, 2005)

Elektrik, telefon vb. gibi bazı kamu hizmetleri merkezileşme özelliğine sahiptir ve zamanla teknolojiye paralel olarak, özellikle elektrik üretimi, yerel yönetimlerin görev alanından çıkarak merkezi bir idare eliyle, bir tek merkezden yönetilme zorunluluğu göstermektedirler. Ancak belediyelerin görev alanından çıkarılan hizmetlerden biri de doğalgaz dağıtım hizmeti olmuştur. Acaba burada da aynı gerekçe geçerli olabilir miydi?

Konu, hizmette yerellik ya da ikincil olma/yedek olma (subsidiarity) ilkesi açısından değerlendirilecektir. Bu ilke; bir hizmetin, hizmetin görüleceği, götürüleceği yere en yakın ve en alt birim (yerel birim) tarafından, yerinde ve yerinden ifa edilmesinin, hem ekonomiklik hem de katılımcılık (demokrasi) açısından öncelikli olmasını öngörmektedir (Keleş, 4).

Havagazı Hizmetleri ve Belediyeler

Şehrin ısınma ve aydınlanması için ilk kitlesel üretim biçimi olan havagazı üretim ve dağıtım işi, Sanayi Devrimi sonrasında, Batı Avrupa'da ortaya çıkmıştı. Ülkemizde havagazı üretimi, başlangıçta sultan sarayları için düşünülmüş ve daha sonra üretim fazlası havagazının sokak aydınlatılmasında kullanılması gündeme gelmişti. Nihayet üretimin fazla olduğu görülmekle, ihtiyaç duyanların evlerde kullanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştı. (Öztürk, 2016: 100)

Havagazı üretimi ve şehir içi dağıtımıyla başlayan şehir gaz hizmetleri, şehir içi gaz dağıtımından da önce, havagazının şehrin aydınlatılmasında, yani toplu aydınlatma işlerinde kullanılmasıyla gündeme gelmişti. Bu konuda, Avrupa'da büyük kentlerin havagazıyla aydınlatılmakta olmasından esinlenilmişti. Batıda havagazı ile ilk olarak 1807'de Manchester aydınlatılmaya başlanmış ve diğer büyük şehirler bunu takip etmişti. (Lolan, 747) Ancak ülkemizde biraz daha beklemek gerekecekti. Sokakların havagazı ile aydınlatılması, beraberinde sokak aydınlatması için kurulacak fenerlerin tesisi ve bu fenerlerin yakacağı havagazının bedelini ödeme konusunda, Belediye'ye önemli bir mali yük getiriyordu. Oysa Belediyenin bunu karşılayacak kaynakları bulunmamaktaydı. Bunun için aydınlatma vergisi (*Tenviriye Resmi*) konulup, dükkân ve konutlar değerine göre sınıflara ayrılarak ödeyecekleri ücret tespit edilmekteydi. (Ergin, 2005-2006) 1864'de *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye*'nin kararıyla, öncelikle bütün memurlar ile devlete bağlı kesimlerin evlerinin önüne zorunlu, halktan arzu edenlerin de gönüllü olarak kandil asması öngörülmekteydi. Ayrıca, Şehremaneti'nin öncülüğünde, esnafın, dükkânların önüne kırk-elli adım aralıkla, zabitanın gösterdiği örneğe uygun kandil asmaları sağlanacaktı. (Öztürk, 2016: 99)

İktisadi kamu hizmeti olarak gaz üretim ve dağıtımını, yani şehir aydınlatmada havagazı kullanımı ve bu kamu hizmetinin statüsünü belirleyen hukuki çerçeve ile belediyelerin bu hizmetle irtibatlarının gelişimi incelendiğinde; ülkemizde modern belediyenin ilk kuruluşuna kadar geriye gitmek gerekmektedir. 1854 tarihli İstanbul Şehremaneti Nizamname layihasına bakıldığında, yatırımcı bir kuruluşun öngörülmediği, belediyeye altyapı hizmetleri ve iktisadi nitelikli kamu hizmetleri alanında fazla bir görev verilmediği, şehir aydınlatma, havagazı vb. konularla ilgili bir hüküm bulunmadığı anlaşılmaktadır. (Ergin, 1272)

Ülkemizde şehrin aydınlatılması ve temizliği, diğer kamu hizmetlerine göre, daha erken tarihlerde belediye hizmeti olarak kabul edilmişti. Bu tür iktisadi kamu hizmetlerinden, en erken tarihte, şehir içi havagazı üretim ve dağıtım hizmetleri yerel/beledi bir iş olarak vasıflandırılmış ve düzenlenmişti.

1858 tarihli, Altıncı Belediye Dairesi'nin (Beyoğlu ve Galata Belediye Dairesi) *Nizam-ı Umumi*'nin, (Belediye) *Meclisinin Vezâif-i Memuriyeti* (memuriyet görevleri) başlıklı 53. Bendinde; yollar, sokaklar, lağımlar ve kaldırımlar yapılmasına ve kandiller yanmasına, suyollarına ve gazlara sözü geçen belediye meclisi tarafından nezaret olunacağı, belirtilmekteydi. (Ergin, 1609; Öztürk, 2016: 100)

1868 *Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi* ile belediye dairesinin, gaz ve kandiller koyarak yolların aydınlatılmasına gayret edeceği belirtilmekteydi. (Ergin, 1616) Yani sokakları aydınlatma işi, Şehremaneti'nin (Anakent yönetimi) değil, Belediye Dairesinin görevleri arasında sayılmaktaydı.

Uygulamada ise başkent İstanbul'da ilk havagazı üretim tesisi, 1853'te Dolmabahçe Sarayını aydınlatmak ve ısıtmak üzere yapılmıştı. Bu gazhanedeki üretim fazlasının, şehrin aydınlatılmasında kullanılması yönünde Şehremaneti'nin girişimiyle ilk olarak Pera (İstiklal) Caddesi aydınlatılmıştı. Sokakların aydınlatılmasının ardından, havagazının, özellikle varlıklı kesimlerin yaşadığı bölgelerde, evlerde de ısıtma ve aydınlatma amacıyla kullanılması gündeme gelmiş, Belediye ile müteahhit arasında, Eylül 1869'da geçici bir sözleşme yapılmıştı. (Akbulut & Sorgu, 377)

Anadolu yakasında ilk olarak 1864 yılında tamamlanan Beylerbeyi Sarayını aydınlatmak için yapılan gazhane ile havagazı üretilip kullanılmaya başlanmış, benzer şekilde, artan havagazı, Beylerbeyi semtindeki bazı sokakların aydınlatılmasında kullanılmıştı. (Kayserilioğlu ve diğ., 91) Anadolu yakasında kentleşme ve nüfusun gelişmesiyle, havagazı işletmesi kurulması ve gaz dağıtımını için yoğun

talepler gelmesi üzerine, (BOA, ŞD:2426) 1891 senesinde 50 yıllık bir süre için Kadıköy’de gazhane kurulup işletme işi imtiyaz usulüyle özel girişimcilere verilmişti. (Akbulut & Sorguç, 378)

Dolmabahçe ve Beylerbeyi gazhanelerinin Hükümetçe ihaleyle yaptırılıp emanet usulüyle işletilmiş olması, İstanbul’un Avrupa yakası için de örnek alınmıştı. Belediye tarafından gazhanenin ihaleyle yaptırılması düşünülmüş, konulacak aydınlatma rüsumuyla giderlerin karşılanabileceği hesap edilerek, 1873 yılında inşaat işi ihale edilmişti. Yedikule Gazhanesi bir süre emanet usulüyle işletildikten sonra, 1887 yılında, özel sektöre verilmesi kararlaştırılıp, bölgenin havagazı imtiyazıyla birlikte Hasan Tahsin Efendi’ye devredilmişti. Havagazı işini özelleştirmenin belediyeye sağlayacağı en büyük fayda, iki yüz sokak fenerinin ücretsiz olarak yakılacak olmasıydı. Bunun dışında, uygun bir bedel karşılığı beş yüz adet sokak aydınlatma feneri ve tesisatları da işletmeci tarafından döşenecekti (Ergin, 2637; Öztürk, 2010: 237).

Ondokuzuncu Yüzyılın son çeyreğinde Osmanlı hükümeti, modern dünyada havagazı fabrikası (gazhane) işletme ve şehri aydınlatmanın bir belediye hizmeti olduğunun farkındaydı. Nitekim Dolmabahçe Gazhanesi, Dolmabahçe Sarayı’nı aydınlatmak üzere inşa edilmiş ve *Hazine-i Hassa* tarafından işletilmekteydi. Gazhane, 1874 yılında Şehremaneti’ne devredilmişti. Bu konuyla ilgili olarak Sadaret (Başbakanlık) makamından Şehremaneti’ne gönderilen yazıda, “...alelumûm gazhâneler ise münâsebet-i mahsûsaları iktizasınca her yerde şehremanetlerine muhavvel olmasıyla...” yani bütün dünyada gazhanelerin belediyelerce işletildiğinden bahisle, söz konusu Gazhanenin Belediyeye devrinin uygun olacağından söz edilmekteydi. (BOA. İ.DH. 37/47530; Öztürk, 2010: 224)

İlk anayasamız olan 1876 tarihli *Kanun-ı Esasi*, belediyeyi anayasal bir kurum olarak zikretmekte olup bu hüküm doğrultusunda 1877’de *Dersaadet Belediye Kanunu* ve *Vilayat Belediye Kanunu* çıkarıldı. *Söz konusu* belediye kanunlarıyla, Belediye Umumi Vazifeleri başlığı altında (3. Madde) sokakların aydınlatılması görevinden bahsedilmekteydi. (Ergin, 1624,1658) Bu görevleri yürütebilmek için de belediyelere Tenvirat (aydınlatma) Resmi alma yetki ve görevi verilmişti. (Ergin, 541)

Belirtildiği üzere, Devlet tarafından yaptırılarak işletilmek üzere Belediyeye devredilmiş olan Dolmabahçe Gazhanesi’nin, Belediyeden tekrar geri alınmasının gerekçesi olarak, mevcut makine ve teçhizatın yenilenmesi, Avrupa’dan konuyla ilgili bir usta ve mühendis getirilmesi gösterilmekteydi. (Ergin, 2595; Öztürk, 2010: 224) Asıl neden ise, Belediyenin işletmede yeterince başarılı olamamasıydı. Belediye zaten Yedikule Gazhanesi’ni kendisi işletmeyip, 1887’de imtiyaz vererek özel sektöre devretmişti. (Öztürk, 2010: 226)

Dolmabahçe Gazhanesi’nin işletmesi, isteklilerin hiçbirine ihale edilemeyince, 1912 yılında Gazhane tekrar bir kanunla Belediyeye devredilmişti. (Öztürk, 2010: 226) Sözleşmeye göre; gazhane bütün eklentileri, sokaklarda döşeli gaz boruları, fenerler ve tüm fabrika kısımları ile 42.433 Lira bedelle, Belediyeye devredilecekti. (Ergin, 2597) Bu defa, Dolmabahçe Gazhanesi ve Beyoğlu yakası havagazı işletme imtiyazı 12 Şubat 1914 tarihinde özel sektöre verilmişti. Neden olarak, Belediyenin gazhaneyi yeniden devraldıktan sonra işlettiği dönem içerisinde büyük miktarda zarara uğraması gösterilmekteydi. (Topuzlu, 137-38)

Görüldüğü gibi, şehir içi gaz üretim ve dağıtım işlerinde, belediyenin doğrudan işletmeci olduğu durumlarda, işletme zarar etmekteydi. Bu da kaynakların etkin ve verimli kullanılması bakımından kamu işletmeciliğini sorgulanabilir kılmaktaydı.

Yukarıda belirtildiği gibi, zaten Osmanlı belediyesi havagazı fabrikası kurup şehre havagazı dağıtma gibi büyük finans gerektiren yatırımı yapabilecek mali kaynaklara da sahip değildi. Ancak imtiyaz vererek özel sektöre yaptırmak mümkün olabilirdi. Birinci Dünya Savaşı sırasında, Devletin borçlanmada zorlanması üzerine, İstanbul Belediyesi, Periye Bankası’ndan almış olduğu borcun bir kısmı ile Dolmabahçe Gazhanesi’ni Devletten satın almıştı (Tekeli, 49).

Cumhuriyete intikal eden şehirlerden ancak İstanbul, İzmir gibi metropollerde havagazı bulunmaktaydı. Dört şehirde elektrik tesisatı mevcuttu. (Al, 32) 1926 yılında, İstanbul Avrupa yakası havagazı imtiyazı, Üsküdar-Kadıköy Havagazı Şirketi'nce satın alınarak, yeniden örgütlenmişti. (BCA, 2462) 1927'de Ankara'da havagazı fabrikası kurmak ve işletmek üzere, bir Alman Firmasına 60 yıl süreyle imtiyaz verilmişti (Ortaylı & Tekeli, 41).

1930 tarih ve 1580 sayılı *Belediye Kanunu*'nda, gaz ve her nevi müştail (yanıcı) maddeler depoları yapmak ve işletmek; belediye görevleri arasında yer almaktaydı. (Belediye Kanunu, 1930) 1957 yılında yapılan değişiklikte, *Petrol Kanununa göre petrol hakkı sahipleri tarafından yapılan ve petrol ameliyatından madut bulunanları hariç olmak üzere, gaz ve her nevi müştail maddeler depoları yapmak ve işletmek,*" belediyelerin görevleri arasında kalmaktaydı. Yani sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) ile ilgili işletmeler belediye görevlerinin dışında tutulmuştu. Petrol gazları, diğer petrol mamulleri gibi özel sektörün teşebbüs alanında bırakılmaktaydı.

Kanundaki "*depo yapmak ve işletmek*" tabiriyle belediyelere verilen gaz ile ilgili görevler, gaz üretmeyi (havagazı), şehir içi dağıtımı ve satışı ile depolama hizmetlerinin tamamını kapsamaktaydı. Tabii o tarihlerde ülkemizde doğalgazın kullanımı söz konusu olmadığından, doğalgazla ilgili gündeme gelebilecek, ithalat işlemi kanunda düzenlenmemiştir.

İmparatorluk ve Cumhuriyetin ilk döneminde bu tür kamu hizmetlerinin mercii, *Nafia Nezareti*'ydi (Gürtan, 1957). 1930 tarihli *Belediye Kanunu* ise, (Md: 70/8) Belediye vergi ve resimleri dışında, belediye hizmetlerine mukabil alınacak ücret tarifelerini belirleme yetkisini belediye meclislerine vermektedir (Belediye Kanunu, 1930).

3611 sayılı *Nafia Vekâleti Kuruluş Kanunu* yine bu tür iktisadi belediye hizmetleri üzerinde bakanlığa murakabe görevi tanıtmaktaydı. (Nafia Vekâleti, 1939; Gürtan, 1957). 1939 tarih ve 3645 sayılı kanuna göre, uygulanmakta olan tarifelerin, idare, işletme ve tesise dair usul ve esasların icabına göre değiştirilmesine Nafia (Bayındırlık) Bakanı yetkiliydi. (İstanbul Elektrik, 1939)

5237 sayılı *Belediye Gelirleri Kanunu*, bu tür iktisadi belediye hizmetleri tarifelerinin tasdik yetkisinin belediye meclislerine ait olduğunu düzenlemekteydi. (Belediye Gelirleri, 1948) 1957 tarihinde 6973 sayılı kanunla Sanayi Vekâleti kurulduktan sonra, elektrik ve havagazı hizmetlerinin kontrol ve denetimi ile tarifelerin tasdik yetkisi bu bakanlığa geçmişti. (Sanayi Vekâleti, 1957; Gürtan, 1957) 1959 tarihinde, elektrik ve havagazı ücret tarifelerini onaylama yetkisi Sanayi Bakanlığı'nın Enerji Dairesi Başkanlığına tevdi edilmekteydi. (6373 Sayılı, 1959)

Görüldüğü gibi, belediyelerin elektrik üretim ve dağıtımını yaptığı dönemde, İstanbul'daki İETT dışında, belediyeler yetkili iken, 1959'dan sonra, bütün tarifeler, usul ve kurallar, bakanlık tarafından belirlenmekteydi. Enerji Bakanlığı kurulunca da, yeraltı ve yerüstü enerji ve tabii kaynaklar ile ürünlerinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim fiyatlandırma politikasını tayin ve gerektiğinde fiyatlarını tespit etmek, bakanlığın görevleri arasında sayılmaktaydı. (Enerji ve Tabii, 1985)

1963 yılında *Beyoğlu ve Yeniköy Daireleri Türk Anonim Gaz Şirketi*'nin imtiyaz süresi bitmekte olduğundan, Belediyeye iki alternatifli teklif sunmaktaydı. Bunlar; mevcut imtiyazın en az on yıl daha uzatılması yada gazhane ve havagazı üretim-dağıtım işletmesi işi için Şirket ile Belediye arasında, yabancı sermayedarların da katılacakları bir konsorsiyum kurulmasıydı. İstanbul Belediye Meclisi, Şirketin bu teklifinin reddine ve işletmenin devralınmasına karar vermişti. 1964 yılında Beyoğlu havagazı imtiyazının süresinin dolması üzerine, mevcut işletmenin devralınması ve bununla ilgili geçici bir işletme idaresi kurulması gündeme gelmişti. Konuyla ilgili Belediye Meclisindeki tartışmalarda, muhalefet şerhinde ise, Belediyeye bağlı işletmelerin zarar ettikleri sırada, özel sektör tarafından idare edilen havagazı işletmesinin kâr etmekte olduğu ve kârından belediyeye pay ödemesi nedeniyle, topluma ve tüketicilere pahalıya mal olan devlet işletmeciliği yerine, kaynakların daha etkin kullanılmakta olduğu anlaşılan özel sektör eliyle işletmenin devamında fayda görülmekteydi. (İstanbul Belediye, 1964-49) Belediye Meclisinin 4 Mart 1964 tarih ve 964/93 sayılı kararıyla Beyoğlu

yakasında havagazı hizmetinin yürütülmesi için, İETT Genel Müdür Yardımcısının başkanlığında, *İstanbul Belediyesi İETT Umum Müdürlüğü Beyoğlu Ciheti Muvakkat Gaz İşletmesi* adında bir komisyon teşkil edilerek, işletme konusunda kesin şekil verilinceye kadar görevlendirilmişti (İstanbul Belediye, 1964-93).

Elektrik üretim ve dağıtımında belediyeler

Elektrik de havagazı gibi kömürün yakılmasıyla elde edilmekteyken, daha sonra hidroelektrik ve diğer elektrik üretim kaynakları devreye girmişti. 19. asrın son çeyreğinde Batıdaki metropollerde elektrik fabrikaları kurulmaya başlamıştı. 1880'lerde İngiltere, Hollanda, Almanya kentleri başta olmak üzere, kent aydınlatmasında elektrik kullanılmaktaydı. Bu işletmeler, daha ziyade imtiyaz usulüyle özel sektör tarafından yürütülmekteydi (Lolan, 1938: 747; Öztürk, 2010: 257).

Ülkemizde 20. yüzyıl başlarında önce İzmir, Selânik, Şam, Beyrut ve ardından İstanbul gibi şehirlerde elektrik üretim tesisleri kurulmaya başlamıştı. Bunlar da imtiyaz usulüyle özel girişimcilerce yürütülmekteydi. (Öztürk, 2010:257) yerel bir hizmet olmasına rağmen, belediyelerin bu hizmetle ilgili görevleri, bazı denetim işleri gibi oldukça sınırlıydı. Daha çok müşteri olarak öne çıkmaktaydı belediyeler. Çünkü sokak aydınlatma ücretlerini karşılamaktaydılar. Cumhuriyet döneminde durum uzun süre bu şekilde devam etmişti. 1939'da İstanbul elektrik imtiyazı devralınarak, belediyeye bağlı özel bütçeli İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Ankara'da EGO, İzmir'de ESHOT bünyesinde elektrik üretim ve dağıtım hizmetleri yürütülmeye başlandı. (Öztürk, 2010:275)

Belediyeler, tıpkı havagazında olduğu gibi, şehir elektrik hizmetlerinin kurucu ve işletmecisi yada işletmeye veren kurumlar konumundayken, sektörde meydana gelen teknolojik gelişmeler, bu hizmetin yerel olmaktan çıkarılıp merkezi bir teşkilatça yürütülmesini gerektirmiştir. Elektrik hizmetlerindeki merkezileşme süreci incelenerek, gaz sektöründe daha sonra yaşanacak merkezileşme süreciyle karşılaştırma yapılması uygun olacaktır.

Birinci (1963-1967) ve İkinci (1968-1972) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Türkiye'de elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretine ilişkin faaliyetlerin entegre bir sistem içerisinde ve bir kamu kurumu çatısı altında birleştirilmesi plan hedefi olarak öngörülmüştü. Bu doğrultuda, 1970 tarih ve 1312 sayılı Kanunla kamu iktisadi kuruluşu statüsünde, Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuştu. (Türkiye Elektrik, 1970) Elektriğin otoprodüktör (kendine yeter enerjiyi üreten) santrallerle şehir çapında üretilmesi iktisadi olmaktan çıkmış, ülke düzeyinde üretilerek enterkonnekte bir sistemle dağıtılması gündeme gelmişti. (Tekeli, 51)

Kanun tasarısının gerekçesinde; enerjisiz sanayileşme ve kalkınmanın mümkün olamayacağı, oysa enterkonnekte (İng. Interconnected=birbirine bağlı) şebekeye bağlı belli başlı büyük şehirlerde enerji yetersizliğinin hat safhaya vardığı belirtilmekteydi. Belediyeler, zamanında kendi elektrik dağıtım şebekelerini ıslah, tevzi ve takviye etmediklerinden, kabul edilemez voltaj düşüklüklerine mâruz kalan sanayide işletme güçlük ve sıkıntıları meydana gelmekteydi. Büyük şehirlerde ve bilhassa İstanbul'da (Silâhtarğa) elektrik santralının, aylarca gerekli üretimi yapamadığından, enerji taleplerinin zirve yaptığı saatlerde, bazı sanayi kollarında elektrik kısıntısına gidilmekteydi. Bu durum, enerji üretim tesislerinin ayrı ayrı idarelerde bulunmasının bir neticesiydi. Birçok şehir ve kasaba akaryakıtla işleyen, ikide bir bozulan dizel grupları ile beslendiğinden, buralardaki elektrik enerjisi kilovatsaat maliyeti ve tarifeleri, enterkonnekte şebekeye bağlanan şehirlere nazaran, daha pahalıydı. Bu nedenle, bütün ülke düzeyinde elektrik enerjisinin üretim, iletim, dağıtım işlerini bir tek teşkilât içinde toplamak gerekmekteydi. Ülke çapında ihtiyaç duyulan bol ve güvenilir elektrik enerjisini temin için, etüt, plân, proje, inşa, tesis, işletme, bakım, onarım ve finansman gibi çeşitli fakat birbirlerine bağlı işleri hâlihazırdaki dağınıklık, yetersizlik ve verimsizlikten kurtarmak üzere TEK kanun tasarısı hazırlanmakta, Batı Avrupa ülkelerinde de devlet ve belediye teşekküllerini ve bütün elektrik şirketlerini ortadan kaldırarak tek bir devlet teşekkülü kurulduğu ifade edilmekteydi. (Tekeli, 51)

Böylece, teknik nedenler ve belediye elektrik santrallerinin yetersizliği gerekçe gösterilip, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti görevi, yerel bir hizmet olmaktan çıkarılmaktaydı. Belediye veya bağlı kuruluşlarından alınan görev, tekel niteliğinde merkezileştirilmiş ve TEK'e verilmiş oldu. Belediyeler ve diğer kamu tüzel kişileri dağıtım şebekelerini kendileri kurup işletmeye devam edebilecekleri (Türkiye Elektrik, 1970).

On yıl sonra bu kez elektrik dağıtım işleri de belediyelerden alınacaktı. Belediyelerin sahip olduğu elektrik dağıtım birimleri ve Birlik Elektrik Tesislerinin TEK'e devri ile elektrik enerjisinde bütünleşme sağlanmıştı (1312 Sayılı, 1982).

İstanbul örneğinde incelemekte olduğumuz belediye bağlı kuruluşu (İETT) 1982'de elektrik dağıtımını da TEK'e devretmişti. (Çelebi, 139)

Bu arada, şehir gaz hizmetlerini işletmeye devam ederken, yukarıda bahsettiğimiz Beyoğlu yakasındaki bu geçici idare şekli 1984 yılına kadar devam etmiş ve o tarihte 3030 sayılı kanunun geçici 1'nci maddesiyle İETT'ye devredilmişti (Büyük Şehir, 1984).

1999 yılında 4493 sayılı kanunla, elektrik idaresiyle özel şirketler arasında yapılacak sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuş ve TEAŞ (Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi), TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi) ve TETAŞ (Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi) olmak üzere, merkezi yapılanma üçe bölünmüştü. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik hizmeti üretiminin iki tarafı bulunmaktadır: kamu ve özel tüzel kişileri (üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış grupları) ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). (Şanlı,-)

Bu alanda geçerli olan lisanslar, bir tür "örtülü imtiyaz" olarak nitelenebilir. Özel hukuk kişileri, kurumdan alacakları lisanslar ile kâr ve zararları kendilerine ait olmak üzere, kamu hizmetini yürütmekte ve EPDK, hizmet üzerinde, koşulların belirlenmesi, gözetimi, denetimi ve yaptırım uygulama yetkilerini kullanmaktadır (Şanlı,-).

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri 1984 yılında 3030 sayılı kanunla kurulmuştu. Kanunun, Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin görevleri başlıklı 6. maddesinin (g) bendinde; Büyükşehir dâhilindeki her nevi gaz hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdukmak, işletmek veya işletletmek, Büyükşehir belediyelerine ait görevler arasında sayılmaktaydı. (Büyük Şehir, 1984)

Doğalgaza Geçiş ve Hukuki Düzenlemeler

Ülkemizde 84/8806 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile doğal gazın sanayi ve şehir şebekelerinde kullanılması öngörülmüştü. Şehir merkezlerinde evsel ve ticari doğalgaz kullanımına ilk olarak Ankara'da 1988 yılı sonunda başlanmıştı. 1992 yılında İstanbul ve Bursa'da da kullanıma geçilmişti (Büyük Larousse, 9/4430).

Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ), 1974'de kurulmuş olup, 1987 yılından itibaren doğal gaz taşımacılığı ve ticareti ile iş kapsamını genişletmişti. (www.botas.gov.tr)1984'de imzalanan doğalgaz alım anlaşmasına göre, Türkiye'den BOTAŞ ve Sovyetler Birliği'nden "Soyuz Gasexport" ayrıntılı şartları ve gaz fiyatını tespit edecekti (Sovyet Sosyalist, 1984).

İstanbul, Ankara, İzmit gibi şehirlerde, şehir içi gaz dağıtım işi, yukarıda açıklamış olduğumuz yasal gerekçelerle, doğalgaz ibaresi geçmese de, eski belediye kanunumuzdaki, şehir içi gaz dağıtım kavramına dâhil edilerek belediyeler tarafından yürütülmekteydi. 1987 yılında, ülkemizde doğalgazın kullanımı hakkında yasal düzenleme yapılması için ilk girişimde bulunulmuş, hükümete, Belediye Kanunu dâhil yasal değişiklik yapmak üzere, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmişti. (Doğal Gazın Kullanımı, 1987; Öztürk, 2016:107)1988 yılında Doğalgazın Kullanımı Hakkında, 350 Sayılı KHK'ye göre; doğalgazın ithali, BOTAŞ tarafından yapılacaktı. Büyükşehir belediye sınırları içinde doğalgazın dağıtım ve satışı, büyükşehir belediyesi ve/veya bu belediyenin kuruluşları, BOTAŞ ve diğer hakiki ve/veya hükmi şahısların katılması ile kurulacak sermaye şirketleri tarafından gerçekleştirilecekti (Doğalgazın Kullanımı, 1988). Yetki verilmesine rağmen büyükşehir belediyelerinin

şehir içi doğalgaz dağıtım yetkileri ellerinden alınmamış, Büyükşehir belediye şirket ve kuruluşları tarafından doğalgaz dağıtımına devam edileceği, ancak diğer yerlerde, doğalgaz dağıtım ve satışının, BOTAŞ veya onun öncülüğünde kurulacak şirketler tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Ülkemizde, şehir içinde konutlarda ve ticari sektörde ilk kez Ekim 1988'de Ankara Büyükşehir Belediyesi kuruluşu Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi (EGO) tarafından Ankara'da başlayan doğalgaz kullanımı, 1992 yılında İstanbul, Bursa, Eskişehir ve İzmit'e genişlemiştir. İstanbul'da İETT tarafından yürütülen, havagazı üretim ve dağıtımı, Haziran 1993'te sona ermiştir. (Çelebi, 139)

1986'da, altyapı ve diğer tesisleri kurarak, her nevi gaz ve sıvı yakıt taşıma ve dağıtımını yapmak amacıyla, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olarak İGDAŞ, İzmit'te ise, 1992'de İzmit Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde İZGAZ kurulmuştur. (www.forumoloji.com; www.izgaz-gdfsuez.com) Görüldüğü gibi, doğalgaz dağıtım işi, İstanbul ve İzmit'te belediyelere ait şirketler tarafından, Ankara'da, 1942 tarih ve 4325 sayılı Kanunla kurulmuş olan, Belediyeye bağlı EGO Genel Müdürlüğüne, diğer şehirlerde ise BOTAŞ tarafından yürütülmekteydi (Öztürk, 2016: 108).

1990 yılında aynı yetki kanununa dayanarak, Doğalgazın Kullanımı Hakkında 397 sayılı KHK yayınlanmıştır. Buna göre, doğalgaz ithali, satışı, satış fiyatının tespiti ve ülke içinde dağıtım yetkisi de BOTAŞ'a ait olacaktır. Şehirlerde BOTAŞ'ın veya doğalgaz dağıtım ile ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş sermaye şirketlerinin; doğalgaz dağıtım tesisleri kurmasına, işletmesine ve satış yapmasına Bakanlar Kurulu'nca izin verilebilecekti. Doğalgazın ithali, satışı, satış fiyatının tespiti ve dağıtım konusu ile ilgili olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde bulunan hükümler, bu KHK'nin uygulandığı yerlerde dikkate alınmayacaktı (Doğal Gazın Kullanımı, 1990).

Böylece, önceki kararnamede büyükşehir belediyeleri ile bağlı şirket ve kuruluşlarının doğalgaz dağıtım ve satış yetkisine dokunulmamışken, bu sefer daha önceden kurulmuş şehir içi doğalgaz dağıtım yapan şirketlere (belediye şirketleri olduğu KHK'de zikredilmiyor) Bakanlar Kurulunca doğalgaz satış izni verilebilecekti. Zaten bu şirketler daha önce Belediye Kanunu'nda bulunan hükümden aldıkları yetkiyle doğalgaz dağıtım yapmaktaydı. KHK ile doğalgaz hatlarıyla ilgili belediyelerin planlama yetkisi de etkisizleştiriliyordu. Bu sırada sadece Ankara, İstanbul ve İzmit'te doğalgaz yatırımlarını belediye kuruluşları yürütmekteydi (Öztürk, 2016: 109).

Sekizinci Beş Yıllık (2001-2005) Kalkınma Planı, başta elektrik ve doğalgaz alt sektörleri olmak üzere enerji kaynaklarının üretiminden tüketimine kadar her aşamada, özel kesimin en üst düzeyde yatırım ve işletme faaliyetlerine katılımı için gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılmasını öngörmekteydi. (Sekizinci Beş, 2006) Böylece, mevzuatın ve uygulamanın Avrupa Birliği düzenlemeleri ile uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. Elektrik dağıtım sektörünün özelleştirilmesi de işletmede verimlilik, kayıp/kaçakların azaltılması, yatırım finansmanının özel sektörde sağlanması, rekabet sonucu müşteri memnuniyetinin ve hizmet kalitesinin artırılması gibi sebeplere dayandırılmaktaydı (Demiral, 125).

Öte yandan, 2003 tarih ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'yla, 1580 tarihli Belediye Kanunu'ndaki; Belediyelerin, gaz ve her nevi yanıcı maddeler depoları yapmak ve işletmek; şeklindeki görevleri kaldırılmaktaydı. (Petrol Piyasası, 2003) Böylece, gaz sektörünün düzenleyici üst kurullar gözetiminde özelleşmesi yönünde hukuki yapı tamamlanmaya çalışılmaktaydı.

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, doğalgaz ile ilgili faaliyetleri, dağıtım, ithalat, depolama, toptan satış, iletim olmak üzere kısımlara ayırmıştı. Kanunla, doğalgazın şehir dağıtım hizmeti ve belediye işletmelerinin geleceği, şöyle düzenlenmiş oldu: Şehir içi dağıtım faaliyetlerinde, geçiş sürecinde; mülkiyeti, işletmesi ve doğalgaz ticaret hakkı belediye veya belediye şirketine ait olan yerlerde, dış borçlarının en son anapara ödeme tarihinden itibaren üç yıl içerisinde kamu hisselerini yüzde yirmi veya altına düşürecek şekilde devrederek yeniden yapılanacaklardı (Elektrik Piyasası, 2001).

Böylece 4646 sayılı kanunla doğalgaz dağıtım işi kamu hizmeti olmaktan değil ancak belediye hizmeti olmaktan çıkarılmış olmaktadır. (Öztürk, 2013: 101) 2004 yılında yürürlüğe giren yeni belediye kanunları da doğalgaz dağıtım hizmetini belediye görevleri arasından çıkarmıştı (Büyükşehir Belediye, 2004; Belediye Kanunu, 2005)i

Genel olarak bu tür hizmetlerin kamu kuruluşlarınca yürütülen hizmetler kapsamında çıkarılmasıyla, bu sektörün rekabete açılması, rekabet sonucunda halkın yararına olarak hizmette kalite ve fiyat avantajının sağlanması hedeflenir. Ayrıca kaynakların etkin ve verimli kullanılması sağlanarak milli ekonomiye katkıda bulunulacağı umulur.

Bu kanunun çıktığı tarihte ülkemizde Ankara, İstanbul ve Kocaeli olmak üzere sadece üç kentimizde doğalgaz dağıtım işi Büyükşehir Belediyelerine ait şirket ve kuruluşlarca yürütülmekteydi. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin sahibi olduğu İZGAZ, 2008 yılında özelleştirilmişti (Öztürk, 2016: 112).

2007 yılında, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından, doğalgaz dağıtım faaliyeti yapmak üzere, yeni bir anonim şirket (Başkentgaz) kurularak EGO Genel Müdürlüğünden doğalgaz dağıtım işini devralmış, EPDK tarafından, bu şirkete, 2037 yılına kadar geçerli olan doğalgaz dağıtım lisansı verilmişti. Nihayet 2013 yılı ortalarında, Başkent'in doğalgaz şirketi, özel sektöre devredilmiş oldu. Kalan lisans süresi 24 yıldır (Hürriyet, 14.03.2013; Öztürk, 2016: 113).

Böylece ülkemizde kamu sermayesine ait yegâne şehir içi doğalgaz dağıtım şirketi İGDAŞ olup, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin, 18.09.2009 tarih ve 1462 sayılı kararı ile İGDAŞ'taki hisselerin özelleştirme kapsam ve programına alınması kararlaştırılmış ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümlerine göre özelleştirmeye yönelik hazırlık işlemlerine başlanmıştı. (İstanbul Büyükşehir, 2009) Ancak halen özelleştirme ihalesine çıkılmamıştır.

Genel olarak Belediyelerin Enerji İşleri ve Değerlendirme

Enerji alanda bazı belediyelerimizin başka teşebbüsleri de olmuştur. Örneğin, daha önce Bel-Pet unvanıyla faaliyet gösteren İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştirak şirketi, 2003 yılında, gaz ve akaryakıt tedarik işlerini faaliyet konularına ekleyerek, İGATAŞ unvanıyla yeniden organize edilip, rüzgâr ve boğaz akıntısından elektrik üretimi, doğalgaz tedariki amacıyla EPDK'ya yaptığı başvurular olumlu sonuçlanmamış, daha sonra Enerji A.Ş. unvanını almıştır. (Kaynak Geliştirme, 102) Oysa rekabetle ilgili yasal sınırlamalar, belediyenin sahip olduğu doğalgaz şirketi (İGDAŞ) için gaz tedarik şirketi kurmasını tam olarak engellemiyordu (Elektrik Piyasası, 2001).

Ülkemizde modern belediyenin kuruluşuna tekabül eden, 19. yüzyılın ikinci yarısının başlarında gündeme gelen sokak aydınlatma ve şehir havagazı işleri, Avrupa'da olduğu gibi, bir belediye hizmeti olarak telakki edilmekte ve belediyelere devredilmekteydi. İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemi belediye kanunlarında bu görev belediyelere tevdi edilmişti. Ülkemizde belediyenin başlangıçta, şehri yönetmek üzere kurulmuş bir özerk yapı olmayıp, daha ziyade şehrin temizlik ve aydınlatılması ile ilgili bir memuriyet olduğu, (Ortaylı, 69) düşünüldüğünde bunu anlamak da kolaylaşmaktadır.

Enerji üretiminin yerel tesislerde yapıldığı dönemlerde, üretim ve dağıtım işinin belediyelere ait iken, zamanla, teknolojik gelişmelerin etkisiyle, şehir elektrik üretim ve dağıtımından ülke genelinde elektrik üretim ve dağıtımına geçilmesi gerekmiş, önce elektrik üretimi, ardından dağıtım işi belediyelerden merkezi bir kuruluşa (TEK) aktarılmıştı. Ancak, şehir içi gaz dağıtım hizmetlerinin belediyelerin görev alanından çıkarılması, böyle bir teknolojik gelişmeyle fazla alakalı görülmemektedir.

1990 yılında doğalgazın ithali, dağıtım, satışı ve fiyatlandırılmasında tekel konumuna getirilen BOTAŞ'ın bu konumu, 2 Mayıs 2001 tarihinde yasalaşan 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile hukuken sona ermiş oldu. Yukarıda belirtildiği üzere 2004 yılında yürürlüğe giren yeni belediye kanunları gaz hizmetlerini belediye görevleri arasında saymamıştır. Ancak bu alanda faaliyet göstermek belediyelere yasaklanmış da değildir. Yeni Belediye Kanunu eskisinden farklı olarak

belediye görevlerini bentler halinde saymamaktadır. Bunun yerine, mahalli müşterek hizmetler belediyelerce görev olarak kabul edilebilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. Maddesinde belediyenin yetkileri sayılırken; doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, bu yetkiler arasında zikredilmektedir. (Belediye Kanunu, 2005) Ancak 4646 sayılı anılan kanunla doğalgaz sektörü regüle edilip, düzenleyici üst kurul denetim ve gözetimi altına alınarak, özelleşmesi zorunlu hale getirilmiş, böylece doğalgaz dağıtım işi rekabete açılmıştır. Doğal tekel olarak kabul edilen bazı iktisadi ve ticari nitelikli kamu hizmetlerinin, ekonomik etkinlik ve tüketici yararı nedeniyle rekabete açılması öngörülmüş, yukarıda ilgili yasal düzenleme gerekçesi açıklanırken belirtildiği üzere, bu sektörde özelleştirme, liberal ekonominin bir gereği olarak değerlendirilmiştir.

Kaynakların etkin kullanılması ve hizmet alanının rekabete açılması noktasından bakıldığında da gaz dağıtım sektöründe belediye işletmesinin bulunması, kendi başına rekabeti önleyici bir durum değildir. Çünkü doğalgaz satışında, hangi tip tarifenin hangi müşterilere uygulanacağı ve Serbest Tüketici Limiti kamu otoritesi (EPDK) tarafından belirlenmektedir. Yani yıllık belli bir limiti yakalayan tüketici, dilediği yerden gaz alabilmekte, şehir doğalgaz dağıtım şirketinden gaz alma mecburiyeti bulunmamaktadır.

Subsidiarite yani yedek olma ilkesi, kamunun yapması gerekmeyen işlerin, kamu eliyle yapılmaması, özel sektöre yürütülmesi, merkezi idarenin yürütmesi gerekmeyen işlerin de yerel idareler eliyle yürütülmesini esas aldığına göre; gaz dağıtım hizmetlerinde merkezileşme bu ilkeye aykırı düşmekte, özelleştirme ise ilkeyle uyushmaktadır. Dağıtım işinin tamamen özelleştirilmesinin kanunla bir takvime bağlanması ise, belediyelerin, özellikle şehirleşmenin tamamlanmamış olduğu yerlerde, gaz dağıtımını gibi kent gelişiminde mühim bir vasitadan mahrum kalmalarına da yol açmış olacaktır (Öztürk, 2016: 114).

Günümüzde, bazı belediyelerin web sitelerinde enerji ile ilgili birimlerinin bulunduğunu ve bu birimlerin görevleri arasında; "belediyenin enerjiyle ilgili stratejilerini ve hedeflerini planlamak, uygulamak ve yaygınlaştırmak, yenilenebilir enerji kaynaklarından (hidroelektrik, rüzgâr, güneş, jeotermal, biokütle, biyogaz, dalga akıntı enerjisi ve gel-git gibi fosil olmayan enerji kaynakları) elektrik üretimi sağlamak ve belediyenin hizmetlerinde kullanmak." Şeklinde görevlerinin bulunduğu, Türkiye'deki belediyelerin gelecek planlarında yerel güneş enerjisi stratejisi oluşturmak suretiyle kendi bölgelerinin güneş enerji potansiyellerinin, finansman olanaklarının belirlenmesi ve uygun projelerin hayata geçirilmesine destek olmak üzere bazı çalıştayların yapıldığına bakıldığında; (www.gunder.org.tr, 2020) enerji alanında belediyelerin artık herhangi bir faaliyet yürütememelerinin söz konusu olmadığı görülmektedir.

Ülkemizde enerji alanında merkezi yönetimin kontrolü tamamen eline aldığı, hatta belediyelerin yerine geçmiş olduğu, merkezi yönetimin enerji hususunda asıl aktör durumuna geldiği görülmekle birlikte, belediyelerin, imar hukuku kapsamında, binaların enerji güvenliği vs konularda yetkili olduğu, imkân verildiği takdirde, belediyelerin özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarının harekete geçirilmesinde çeşitli teşvik unsurları ve uygun fonlama ile daha etkin bir rol üstlenebilecekleri, (Gündüzöz & Can, 45) rahatlıkla söylenebilecektir.

KAYNAKÇA

1312 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması, Bazı Madde, Bent ve Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun. (1982, 11 Eylül), *Resmî Gazete* (Sayı: 17809). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17809.pdf>

6973 Sayılı Sanayi Vekâleti Kurulu ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun 3'ncü Maddesinin (G) Fıkrasının Tadiline ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun. (1959, 16 Haziran). *Resmî Gazete*, (Sayı: 10232). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10232.pdf>

Akbulut, M. R. & Sorgu C. (1995). Gazhaneler. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*, C. III. 377-378.

Al, H. (1996). Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi. *İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2*, İlke yayınları, İstanbul. 21-57.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA), S: 2462.

Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), İ.DH. 37/47530; ŞD: 2426

Belediye Gelirleri Kanunu. (1948, 9 Temmuz), *Resmî Gazete* (Sayı: 6953). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6953.pdf>

Belediye Kanunu. (1930, 14 Nisan), *Resmî Gazete* (Sayı: 8834). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>

Belediye Kanunu. (2005, 13 Temmuz), *Resmî Gazete* (Sayı: 25874). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713.htm>

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi. (1986). C. 9. İnterpress Basın ve yayın, İstanbul.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004, 23 Temmuz), *Resmî Gazete* (Sayı: 25531). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm>

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) Değıştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984, 09 Temmuz), *Resmî Gazete*, (Sayı: 18453). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf>

Çakal, R. (1996). *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara.

Çelebi, B. (1995). İETT. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*, C. 4, 137-139.

Demiral, O. (2006). Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirilmesi. *Türkiye’de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu 26 Nisan 2006 İstanbul*. Tasam, İstanbul. 125-131.

Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değışiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu. (1987, 10 Haziran). *Resmî Gazete*, (Sayı: 19490). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19490.pdf>

Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1990, 9 Şubat), *Resmî Gazete* (Sayı: 20428). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20428.pdf>

Doğalgazın Kullanımı Hakkında KHK, (1988, 09 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 20014). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20014.pdf>

Elektrik Piyasası Kanununda Değışiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun. (2001, 2 Mayıs), *Resmî Gazete* (Sayı: 24390). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/05/20010502.htm#1>

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (1985, 01 Mart), *Resmî Gazete*, (Sayı: 18681). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18681.pdf>

Ergin, O. N. (1995). *Mecelle-i Umur-ı Belediyeye*, C. 1-9, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul.

Gündüzöz, İ & Can, H.H. (2015). Türkiye’de Enerji Güvenliğı Çerçevesinde Belediyelerin Rollerini, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24. 28-46.

Gürtan, S. (1957). Beledi Amme Hizmetleri Tarifelerinin Tasdik Mercileri. *İETT Dergisi*. 2. 2-14.

<http://www.botas.gov.tr>

<http://www.forumoloji.com/jeoloji-jeo-fizik-295/dogalgaz-hakkinda-1081/>

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss651m.htm>

<https://www.gunder.org.tr/belediyeler-icin-gunes-enerjisi-bilgilendirme-etkinligi/> ulaşım tarihi.14.02.2020.

<https://www.izgaz-gdfsuez.com/Icerik.aspx?cat=2&id=3>

Hürriyet, 14.03.2013.

Işıksungur, Ö.D. (2011). Elektrik Hukukî Niteliği. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3-4, 249-266.

İstanbul Belediye Meclisi'nin, 1964 tarih ve 964/49 ve 964/93 sayılı kararları, *İBB Meclis Müdürlüğü Arşivi*.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi. (2009), 18.09.2009 tarih ve 1462 sayılı kararı. Erişim adresi: <https://www.ibb.gov.tr>, 2009.

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun. (1939, 22 Haziran), *Resmî Gazete*, (Sayı: 4239). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4239.pdf>

Kayserilioglu, S. ve diğ., (1999). *Osmanlı'dan Günümüze Havagazının Tarihçesi*. C. I, İGDAŞ, İstanbul.

Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1, 3-14.

Lolan, M. (1938). Avrupa'nın Başlıca Şehirleri; Su, Gaz ve Elektrik İhtiyaçlarını Nasıl Temin Etiler I. *İstanbul Belediye Mecmuası*, 160-162. 746-749.

Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun. (1939, 30 Mayıs), *Resmî Gazete* (Sayı: 4219). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4219.pdf>

Onar, S.S. (1969). *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt(C.) I, İstanbul.

Ortaylı, İ. & Tekeli, İ. (1982). *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, Yeni Belediyeciliğe Doğru*, Türk İdare Derneği, Ankara.

Ortaylı, İ. (1990), Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras. *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl*, Metropol A.Ş, Ankara. 63-74.

Öztürk, A.İ, (2010). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e İmtiyaz Usulüyle Yürütülen İstanbul Belediye Hizmetleri (1852-1964)*. Kültür A.Ş, İstanbul.

Öztürk, A.İ, (2013). Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukukî Sorunlar, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 91-114.

Öztürk, A.İ, (2016). Türkiye'de şehir gaz hizmetlerinin gelişimi ve belediye görevinden çıkarılması, *Şehir & Toplum*, 5, 97-116.

Öztürk, A.İ, (2019). *Başlangıçtan Bugüne İstanbul'un Belediyeleri*, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul.

Petrol Piyasası Kanunu, (2003, 20 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 25322). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031229.htm>

Sanayi Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun. (1957, 27 Mayıs), *Resmî Gazete* (Sayı: 9617). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9617.pdf>

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, (2006, 01 Temmuz) *Resmî Gazete* (Sayı: 26215). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060701M1-1.htm>

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği'nden Türkiye Cumhuriyetine Doğal Gaz Sevkiyatına Dair. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği Hükümeti Arasında Anlaşma.

(1984, 7 Aralık) *Resmî Gazete* (Sayı: 18598). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18598.pdf>

Şanlı, Y. (yılı yok). Elektrik Hizmeti Kamu Hizmetidir. emo.org.tr.

Tekeli, İ. (1990). Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine. *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl*. Metropol A.Ş, Ankara. 44-56.

Topuzlu, C. (1982). *İstibdat-Meşrutiyet-Cumhuriyet Devirlerinde 80 Yıllık Hatıralarım*, 2. bası, Haz. Hüsrev Hatemi ve Aykut Kazancıgil, İ.Ü. Cerrahpaşa Tıp Fakültesi yayını, İstanbul.

Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu. (1970, 25 Temmuz), *Resmî Gazete* (Sayı: 13559). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13559.pdf>

Ünver, R. (1999). Kent, İnsan ve Çevrenin Algılanması. *Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu'99*, 17-19 Şubat 1999 İstanbul, Cilt 1, Kent ve İnsan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstaç A.Ş, İstanbul. 14-23.