T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKSAL VE YÖNETSEL DURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YAVUZ DENKTAŞ

ANABİLİMDALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMİ

KOCAELİ – 2012

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKSAL VE YÖNETSEL DURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YAVUZ DENKTAŞ

ANABİLİMDALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMİ

DANIŞMAN: DOÇ. DR. AHMET NOHUTÇU

KOCAELİ – 2012

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKSAL VE YÖNETSEL DURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan :Yavuz DENKTAŞ
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarih ve No: 08.02.2012-2012/03

Ramazan ŞENGÜL	Ahmet NOHUTÇU	Bülent KANTARCI
Doç. Dr	Doç. Dr	Yrd. Doç. Dr

KOCAELİ – 2012

ÖNSÖZ

Ülkemizde Belediye şirketleri, kamu yönetimi ile özel sektör yöneticiliğinin kesiştiği, karma denebilecek bir yapıyı ihtiva eden, yerel yönetimlere, halka, serbest piyasaya , ülke ekonomisine yadsınamayacak etkilere sahip bir unsurdur.

Belediyeler kurdukları şirketler ile yaptıkları hizmet dolayısıyla etkili, verimli, kamu yönetiminin bürokratik engellemelerinden uzak olabilmek adına özel sektör mantığı ile kamu hizmeti yapmaya çalışmaktadırlar. Bu aşamada hizmeti sağlayanın değişmesi ile beraber hizmeti alan tüketici konumundaki halkta vatandaştan *müşteri* konumuna gelmektedir. Belediyeler yerel hizmetlerde yaşanan sorunları aşabilmek, daha iyi hizmetler sunmak, yerel kalkınmayı sağlamak için birçok yöntem denemişlerdir. Yerel yönetimlerimizde kurulan belediye şirketleri bu yöntemlerin başında gelmektedir. Kamu hizmeti yapan belediye şirketleri fonksiyonlarının anlaşılması, eksik yönlerinin tespit edilmesi, verimliliğinin artırılması için en az belediye yönetimleri kadar üzerinde durulmalı ve incelenmelidir.

Bu çalışmada bana yardımcı olan sayın Hocam Ahmet NOHUTÇU'ya, desteklerini esirgemeyen eşim Sümeyra DENKTAŞ'a Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanı Kemal ALTUNEL'e teşekkürü borç bilirim.

Yavuz DENKTAŞ

Kocaeli, Aralık 2011

İÇİNDEKİLER

ÖZET ---------- V

ABSTRACT ---------- VI

KISALTMALAR ---------- VII

TABLO VE ŞEKİLLER ---------- VIII

GİRİŞ ---------- 1

BİRİNCİ BÖLÜM ---------- 4

BELEDİYE ŞİRKET TANIMI, KURULUŞ ŞEKİLLERİ VE AB'DE YAPILAN UYGULAMALAR ---------- 4

1. KAMU İŞLETMESİ KAVRAMI ---------- 4

1.2. Uluslararası Sınıflandırmalar Çerçevesinde Kamu İşletmesi Kavramı ---------- 5

2. BELEDİYE ŞİRKETLERİ ---------- 5

2.1. Tanım ---------- 6

2.1.1. Belediye İktisadi Teşebbüsleri ---------- 7

2.2. Belediye Şirketlerinin Genel Özellikleri ---------- 10

2.3. Belediyelerce Kurulabilecek Şirketler ---------- 12

2.4. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Nedenleri ---------- 15

2.4.1. KİT'lerin Kurulma Nedenleri ---------- 15

2.4.2. Belediyelerin Şirket Kurmalarının Nedenleri: ---------- 16

2.5. Belediye Şirketi Kuruluş İşlemleri ---------- 20

2.5.1. Danıştay Sekizinci Dairesi Kararı ve İçeriği ---------- 26

2.6. Belediyelerin İktisadi Ve Ticari Teşebbüs Kurma Şekilleri ---------- 27

2.6.1 Belediye Bütçesi İçerisinde Veya Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan ---------- 27
İşletmeler.---------- 27
2.6.1.1. Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler ---------- 28
2.6.1.2. Belediye Bütçesi İçerisinde Yer Alan İşletmeler---------- 28
2.6.1.3. Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan Katma Bütçeli İşletmeler---------- 29
2.6.2. Tanzim Satış Fonları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar---------- 29
2.6.3. Belediyelerin Kurdukları ve İştirak Ettikleri Şirketler---------- 30

2.7. Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi ---------- 30
2.7.1.Avrupa Birliğinde Yerel Kamu Şirketleri Yapılanması---------- 32
2.7.1.1. Yerel Kamu Şirketlerine Genel Yaklaşım---------- 32
2.7.1.2. Avrupa Birliği'nde Yerel Kamu Şirketleri Örnek Uygulamaları---------- 33

İKİNCİ BÖLÜM ----------36

2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI ----------36

2.1. 1984 Öncesi Dönem ---------- 36

2.2. 1984-2004 Dönemi: ---------- 43

2.3. 2004 Yılından Günümüze ---------- 46
2.3.1. Doğal Gaz Piyasası Kanununa Göre Şirkete Katılım---------- 53
2.3.2. Büyükşehir Belediyeleri İçin, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Açısından Getirilen Esnek Düzenleme Ve Yönetici Personelin Şirketlerin Yönetim Ve Denetiminde Yer Alması: ---------- 53

2.4. Belediye Şirketlerine İlişkin Kısıtlayıcı Hükümler---------- 54

2.5. Belediye Kanunu İle İlgili Yeni Anayasa Mahkemesi Kararları---------- 56

2.6. Belediyeye Ait Şirketlerin 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Olup Olmadıkları---------- 57
2.6.1. Belediye şirketlerinin 4734 sayılı kamu ihale kanunu kapsamına girme süreci---------- 59

2.7. Belediyeler Veya İl Özel İdareleri Tarafından Kurulan Şirketler Bu İdarelerin İhalelerine Katılabilir mi?---------- 61

2.8. Belediyelerin Ortak Olduğu, Daha Önce Kurulmuş Veya Faaliyette Bulunan Şirketlerde Sermaye Artırımına Katılması Bakanlar Kurulunun İznini Gerektirir mi? ---------- 63

2.9. Hibe Yoluyla Şirket Ortaklığı---------- 64

2.10. Belediye Şirketlerinde Çalışanların Maaş Ve Harcırahları---------- 65

2.11. Belediye Şirketlerinin Yönetim Ve Denetim Kurullarında Görev Alan Belediye Memurlarına Yasal Olarak Huzur Hakkı Ödenebilir mi? ---------- 66

2.11.1 Özelleştirmenin Önünün Açıldığı Kanun Maddeleri---------- 68

2.12. Belediye Şirketlerinin Denetlenmesi---------- 71

2.12.1. Belediye Şirketlerini Denetlemekle Görevli Birimler Kimlerdir? ---------- 72

2.12.2. Belediyelere Ait İşletmelerin Hazırlaması Gereken Tablolar ---------- 74

2.13. Belediye Şirketlerinin Sorunları ---------- 77

2.13.1. Hukuki Sorunlar ---------- 77

2.13.2. Yönetim Sorunları ---------- 78

2.13.3.İstihdam Sorunları---------- 79

2.13.4. Denetim Sorunları ---------- 80

2.13.5. Yatırım Sorunları ---------- 82

2.14. Belediye Şirketlerinin Zarar Ediş Nedenleri---------- 83

2.14.1. İşletme Yönetimi Politikaları---------- 83

2.14.2. Politik Çıkarlar: ---------- 84

2.14.3. İktisadi ve Mali Politikalar:---------- 84

2.14.4. Denetimsizlik:---------- 84

2.14.5. Kaynak Alt Yapı Yetersizliği:---------- 84

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ----------86

3. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İŞTİRAKİ BELEDİYE ŞİRKETLERİ ----------86

3.1. Tarihçe---------- 86

3.2. Belde Özel Sağlık ve Eğitim Hizmet Sosyal Hizmet Gıda ve İhtiyaç Malzemeleri Pazarlama ve Ticaret A.Ş---------- 88

3.3. Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş. ---------- 89

3.4. İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme A.Ş. (İZAYDAŞ) ---------- 90

3.4.1. Tarihçe---------- 90

3.5. Antikkapı Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş.---------- 91

3.6. Kent Konut İnşaat San. ve Tic. A.Ş. ---------- 93

3.7. Kocaeli Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti. ---------- 95

3.8. KBB Şirketleri Hakkında Sayısal Veriler---------- 96

SONUÇ ---------- 101

YARARLANILAN YAYINLAR ---------- 105

ÖZGEÇMİŞ---------- 110

ÖZET

Belediyeler özel sektörün sahip olduğu olanaklardan ve geniş alandan yararlanmak, daha kalifiye eleman çalıştırabilmek, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre çalışabilmek, merkezi yönetimin denetiminde uzaklaşabilmek gibi daha birçok sebepten dolayı şirket kurma yoluna başvurmuşlardır.

Yerel hizmetlerin karşılanmasında şirketleşme yöntemi Osmanlı Devleti döneminde başlamıştır. Osmanlı Devleti zamanında yabancı sermaye ile kurulan elektrik, tramvay ve su gibi şirketler zamanın şartlarına göre değişim göstermişlerdir. 1929 küresel krizi sonrası 1930 da, devletleştirme politikalarından dolayı şirketler önce devletleştirilmiş sonra ise belediyeleştirilmiştir. 1984 yılından sonra değişen kamu yönetim yaklaşımlarıyla beraber belediyelerde şirketleşme veya özelleştirme artmıştır.

Belediyelerin şirket kurmalarının hukuki dayanakları dağınıktır ve zamanla değişmiştir. 1930 yılında çıkarılan Mülga 1580 sayılı Belediye Yasası 1956 yılında çıkarılan Türk Ticaret Yasası, 1984 yılında çıkarılan Mülga 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı Özleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunları belediye şirketi kurmada hukuki dayanak olmuşlardır. Belediye şirketleri yerel ihtiyaçların , verimli, etkili karşılanması, hantal kamu yönetimi yapısından uzaklaşmak için belediyeler tarafından kullanılmış bir yöntemdir. Kamu kaynaklarının özel teşebbüs tarzında kamu denetiminden uzaklaştırılmasından dolayı birçok eleştiriye de konu olmuştur.

ABSTRACT

Municipalities has tried to establish company because of a lot of reason. Some of them are; possibilities , vast market and opportunity to employ quality staff, for working as Turkish Commercial Rule, get out the scope of central control.

The method of establısh company for making local government service has been started to performance with Ottoman government period. The private companies of electricity, tramcar and water which was establihed with foreign capital in Ottoman period had indicated to change as condition of time. After 1929's global crisis because of nationalize political thinking the private companies which were established for local government service firstly nationalized and later their control was given to municipality in 1930. After 1984 established company and spelization of local government service has increased because of changing public managment approach.

Judical base of local government companies(local public company) which were established by Municipalities is mess and has been changed plenty of time. These laws which is judical base are 1580 Municipality Code in 1930,6762 Turkish Commercial Code, 3030 Metropolitan Municipality Code in 1984, 4046 Prıvatization Code, 5216 Metropolitan Municipality Code(new) in 2004, 5393 Municipality Code(new). Founded local publıc company (Municipality company)for making effectiveness, productive progress and satisfing local needs is a method which aims at eliminating bulky publıc managment. There are olot of critic about Municipality company because of using publıc capital and empty of control.

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği
ASKİ : Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
A.Ş : Anonim Şirket
BİT : Belediye İktisadi Teşebbüsü
BM : Birleşmiş Milletler
CEEP : The European Centre of Employers and Enterprises providing Public services
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
EGO : Ankara Elektrik,Havagazı ve Otobüs İşletmesi
EPDK : Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
ESA : Avrupa Hesaplar Sistemi
GFSM : Government Finance Statistics Manual
İETT : İstanbul Elektrik Tramvay Tünel
İDO : İstanbul Deniz Otobüsleri
İGDAŞ : İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi
İSFALT : İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş.
İSKİ : İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi
İZAYDAŞ : İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme A.Ş.
KBB : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi
KHK : Kanun Hükmünde Kararname
KİK : Kamu İhale Kanunu
KİPTAŞ : İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.
KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü
ÖİB : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
R. G. : Resmi Gazete
SNA : The System of National Accounts
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEİAŞ : Türkiye Elektrik İdareleri Anonim Şirketi
TMSF : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAEİ : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK : Türk Ticaret Kanunu

TABLO VE ŞEKİLLER

Tablo 1: Bazı AB Üye Devletlerinde Yerel Kamu Şirket Sayılar **.....35**
Tablo 2: Mahalli İdare İşletmelerine Ait Özet Bilanço**.....76**
Tablo 3: Mahalli İdare İşletmelerine Ait Özet Gelir Tablosu **.....76**
Tablo 4: Mahalli İdareler İşletmeleri Toplu Personel Bilgileri **.....77**
Tablo 5 : KBB Şirketleri Pay Oranları**.....87**
Tablo 6: Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş'nin Sahip Olduğu Yatırımlar **.....89**
Tablo 7: Kent Konut'un Bugüne Kadar Tamamlamış Olduğu Projeler **.....94**
Tablo 8 : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketleri İstihdam Maliyetleri Tablosu**...96**
Tablo 9 : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketler Personel Sayısı**.....97**
Tablo 10 : 2008 Yılı KBB Faaliyet Raporuna Göre Şirketlerin Personel Sayısı **.....98**
Tablo 11 : KBB Personel Sayısı **.....98**
Tablo 12 : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Taşıt Tablosu **.....99**
Tablo 13 : KBB Şirketleri Yönetim ve Denetim Kurulları Üye Sayısı **.....99**
Tablo 14 : KBB Şirketleri İhale Yoluyla Hizmet Alım Tablosu**.....100**

GİRİŞ

Belediye şirketleri yada genel kullanımı ile BİT (Belediye İktisadi Teşebbüsü) merkezi idarenin kurduğu KİT'lerden esinlenerek ortaya çıkmıştır. Belediyeler hizmetlerinin daha etkin, verimli olmasını sağlamak için *ihale, imtiyaz, satış, kupon, kiralama* gibi birçok yönteme başvurmuşlardır. Bu yöntemlerden biri ve en çok tercih edileni şirketleşmedir.[1] Şirket kurmak sadece yerel yönetim birimi olarak belediyeye has bir durum değildir, İl Özel İdareleri ve Birliklerde şirket kurabilmektedir.

Belediye şirketi kavramı, bir kamu kurumu niteliğinde olan *belediye* ile TTK da geçen *şirket* kavramlarının birleşmesinden oluşmuştur. Fakat çok farklı tanımlara sahip kavramlardır. Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki tanımıyla "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" ifade eder.

Şirket kavramı ise ; iktisadi bir amacı gerçekleştirmek, başka bir deyişle kazanç elde ederek bunu ortakları arasında paylaştırmak amacıyla iki yada daha çok kişilerce kurulmuş tüzel kişidir. Şirketi kısaca ticari ortaklık olarak nitelendirmek mümkündür. Zaten İngilizce'de şirket kavramı bu tanımlamaya uygun olarak "commercial partnership" olarak kullanmaktadır.[2]

Belediye ve şirket tanımlarından anlaşılacağı üzere amacı belde sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan kamu tüzel kişisi belediye ile amacı kazanç elde etmek olan tüzel şirketin, bir arada zikredilmesi her ne kadar çelişkili de görünse kamunun belde halkının ihtiyaçları doğrultusunda şirket dahi kurabileceğini göstermektedir.

---

[1] Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 6.b. Ankara: Nobel Yayınevi, Kasım 2006, s. 270

[2] Mustafa Dönmez, **Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu,Mevzuat Yayıncılık**, Ankara: Mevzuat Yayıncılık 2010, s.987

Bu tezde Belediye Şirketlerinin; belediyeler için faydalı bir hizmet sunma yöntemi olduğunu, ve gerekli hukuki ve yönetsel altyapının uygun olması, denetim fonksiyonunun halkında dahil olduğu medya, serbest piyasa şirketleri, üniversite ile beraber yapılması, ortakları arasında diğer belediyeler, serbest piyasa şirketleri ve halk olması durumunda şehre, yerel halka, bölgeye, ülkeye büyük katkılar sağlayacağı savunulmaktadır.

Yerel hizmetler için özel şirket kurulması Osmanlı devleti son dönemlerinde başlamıştır. Kamu yönetimimizdeki değişen politikalarla beraber belediyelerdeki şirketleşmede artmış veya azalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında belirginleşen devletçilik politikaları ile özel şirketler satın alınıp belediyeleştirilmiş, 1984 yılından sonra Özal hükümetinin izlediği liberal politikalardan dolayı ise sayıları artmıştır. Özellikle 1984 yılındann sonra belediyelerde bürokratik sınırlamalardan uzaklaşmak, az olan girişimci sayısı, belediye gelirlerinin çok az olması ve hizmet sunma isteği gibi daha birçok sebeple şirketleşme yoluna başvurmalar artmıştır.

Yerel hizmetlerin merkezi hizmetlerden ayrılan en önemli özelliği yerel hizmetlerin ivedi bir şekilde yerine getirilerek mahalli müşterek hayati, sıhhi, insani ihtiyaçların karşılanması zorunluluğudur. Yerel yönetimler bu özelliği dolayısıyla ivedi karşılanması zorunlu görevlere sahiptir. Kamu bürokrasisinin hantal yapısıyla bu hizmetlerin karşılanmasında sıkıntılar yaşanmasından dolayı özel sektör esnekliği ile halledilmesi yoluna başvurulmuştur. Belediyelerin şirket kurması, ivedi ihtiyaçların özel sektör esnekliği, kabiliyeti, geniş hareket alanı ile halledilmesi yollarının kullanılması metodudur. Ülkemizde bu metodun amacına hizmet edip etmediği yada tam anlamıyla etkili, verimli kullanılıp kullanılmadığı, denetiminin yapılıp yapılamadığı tartışmaya açık bir konudur.

Konu hakkında yazılan birçok makale Internet yazısı olduğu halde sadece konunun işlendiği, irdelendiği bir kitap yoktur. Konu bazı yazarların Yerel Yönetimler kitabına konu olsa da birçok yazar tarafından da işlenmemiştir. Yazarlar belediye şirketlerini bu ekonomik girişimleri tanımlarken bile farklı kelimeler kullanmışlardır. Enis Yeter “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri, Güneri Akalın “Yerel Yönetimler Teşebbüsü(YİT)”,Bilal Eryılmaz, Muhterem Dilbirliği ve

Tünay Köksal "Belediye Şirketleri", Zerrin Toprak "Yerel Yönetim Şirketleri", Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz "Belediyelerin Ekonomik Girişimleri", Yüksel Demirkaya "Yerel Kamu Şirketleri",Cevdet Sökmen "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüsleri" Recep Bozlağan, Gürbüz Özdemir, Ahmet Berk ,Ebru Tüzemen Atik ise "Belediye İktisadi Teşebbüsleri" kavramlarını kullanmışlardır. Fakat 2004 ve 2005 yıllarında çıkan 5393 ve 5216 sayılı son Belediye ve Büyükşehir Belediyesi kanunlarında *şirket kurulması* başlığı yer aldığı için terimin kanuni olması, net anlaşılması ve sınırlarının net çizilmesi için *Belediye Şirketleri* olarak isimlendirilmesi doğru olacaktır.

Bu çalışmada belediye şirketleri 3 bölümde incelenmeye çalışılmıştır. Birinci bölümde belediye şirketleri, belediye iktisadi teşebbüsü tanım ve kavramlarından bahsedilmiş, ikinci bölümde tarihi sıra ile hukuki dayanaklar sıralanmış ve bazı önemli soru işaretleri olan sorunlar irdelenmiş, son bölümde ise Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bağlısı şirketler incelenerek konunun örneklenmesine çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKET TANIMI, KURULUŞ ŞEKİLLERİ VE AB'DE YAPILAN UYGULAMALAR

1. Kamu İşletmesi Kavramı

Mahalli idarelerin iştirak ettiği veya kurduğu şirketler, yönetim kontrolü kamu idarelerinin uhdesinde olduğundan kamu işletmesi olarak tasnif edilmektedir. Bu sebepten bir kamu şirketi olan Belediye şirketinin anlaşılabilmesi için önce kamu işletmesi tanımının ortaya konulması önemlidir. Kamu işletmeleri ekonomik etkinliğin ve kalkınmanın sağlanması, doğal tekellerin işletilmesi, piyasa başarısızlıklarının önüne geçilmesi, ekonomiyi yönlendirerek gelir dağılımının düzenlenmesi ve özel sektöre öncülük, örnek teşkil edilmesi gibi çeşitli amaçlarla kurulan, önemli mali politika araçlarından biri olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu işletmelerin mali politikalar içerisinde ifade ettiği anlam ve icra ettikleri fonksiyonlar yıllar itibarıyla değişmiştir. Günümüzde, kamu işletmesi kavramının içeriği ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, genellikle bir kamu idaresinin *çoğunluk hissesine* sahip olduğu yada bir kamu idaresi tarafından *yönetimi kontrol edilen* işletmeler kamu işletmesi olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda, kamu işletmesi kavramı bir yandan *pay sahipliği,* diğer yandan *yönetimde kontrol* kavramı ile ilişkilendirilmektedir.[3]

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu da; devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ticarî, sınaî ve ziraî işletmeleri "İktisadî Kamu Kuruluşları" olarak tanımlayarak mevzuattaki en geniş tanımı yapmaktadır.

[3] T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara, Ekim 2010, s. 4

1.2. Uluslararası Sınıflandırmalar Çerçevesinde Kamu İşletmesi Kavramı

a) Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 93): Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen SNA 93'e göre kamu işletmeleri kamu birimlerinin kontrolü altındaki şirketler olarak tanımlanmaktadır. Anılan sistemde kontrol, genel kurum politikasının atanan yöneticiler vasıtasıyla belirlenebilme yetkisi olarak ifade edilmektedir. Bu çerçevede kamunun, bir şirkette oy hakkı veren hisselerin yarıdan fazlasına sahip olması, hissedarların oy verme yetkisinin yarıdan fazlasını kontrol edebilmesi, özel bir kanun, karar ya da düzenlemeyle şirket politikasını belirleme veya şirket yöneticilerini atayabilme yetkisiyle donatılmış olması kontrol kavramının varlığını göstermektedir. Doğrudan bir kamu idaresinin kontrolü altında bulunmamakla birlikte, bir kamu idaresince kontrol edilen işletmelerin kontrol ettiği diğer işletmeler de kamu işletmesi olarak sınıflandırılmaktadır.

b) Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 95): AB tarafından geliştirilen ESA 95 kamu işletmelerinin sınıflandırılmasına yönelik olarak SNA 93 ile aynı yaklaşımı benimsemektedir.

c) Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu (GFSM 2001): IMF tarafından geliştirilen Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzunda da (GFSM 2001) benzer şekilde kamu işletmeleri genel yönetim birimleri tarafından kontrol edilen şirketler olarak tanımlanmaktadır.[4]

2. BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar Türk Ticaret Kanunu hükümlerini kendilerine temel alarak anonim ve limited şirket biçiminde yapılanmaya yönelmişlerdir. Daha önceleri belediyeler veya bağlı kuruluşlar tarafından yürütülmekte olan bazı hizmetler , özel hukuk hükümlerine tabi faaliyet gösteren şirketlerin yönetimine geçmiştir. Belediye şirketleri 1980'li yıllarda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir yöntem olarak ele alınmışlardır. Bu yıllarda

[4] T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu, a.g.k., s.4

sendikalar var olan istihdam koşullarını kötü etkilediği için diğer özel şirketlerde piyasa rekabetini kötü etkilediklerini savunduklarından belediye şirketlerine karşı olmuşlardır.[5]

2.1. Tanım

Yerel yönetimler hizmetlerin daha etkin ve verimli görülmesi maksadıyla çeşitli uygulamalara girişmiştir. Bu faaliyetler çeşitlidir. Kamu kurumların veya şirketlerin tamamen yada kısmen özel sektöre satılması "*satış*" kamu tekellerinin kaldırılması "*yasal kamusal serbestleşme*" bazı kamusal hizmetlerin bir sözleşme ile özel şirketlere yaptırılması "*ihale*" kamunun tekelinde bulunan bir hizmetin özel bir firmaya tekel olarak verilmesi , yada belirli bir alanda bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin özel bir kuruluşa verilmesi "*imtiyaz*" bir hizmetin yürütülmesi için kamuya ait araçların özel sektör tarafından kullanılmasına müsaade edilmesi "*kiralama*", tüketicilere mal ve hizmet satın almaları için parasal değeri olan *kupon* karşılığı yapılan yardımlar; hizmetlerin gönüllü kuruluşlarca yapılması ; kamuya ait gayrimenkullar üzerinde özel kişi veya kişilerce sözleşme ile hizmet üretilmesi, süre bitiminde işletmenin her türlü varlığı ile kamuya malı haline gelmesi gibi yöntemler uygulanmaktadır. Günümüz belediyeleri yukarıda bahsedilen uygulamalar yanında en fazla rağbet uygulamalardan biride "şirketleşmedir". [6]

Aslında belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirket kurmaları yada şirketlere ortak olmaları yeni bir uygulama değildir. Belediyeler 1930 yılında 1580 sayılı belediye kanunu çıkmadan önce ve sonra dahi, çok az şirket olsa da bazı hizmetleri yerine getirmek için özel şirket ortaklıklarında bulunmuşlardır. Örneğin 1927 yılında kurulan İzmir ve Civarı Telefon A.Ş'de İzmir Belediyesi ortaklığı bulunmaktadır. İstanbul Halk Ekmek ve Unlu Maddeler Sanayii ve Tic A.Ş'ni İstanbul, Küçükçekmece, Kağıthane, Bayrampaşa, Sefaköy belediyeleri 1978 yılında kurmuşlardır. Şirketin amacı İstanbul halkının düzenli ,ucuz ,sağlıklı ve kaliteli ekmek ile un ve undan mamul her türlü yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak , dağıtma ve dağıtım için

[5] Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 2001.
[6] Zerrin Toprak Karaman,Hüseyin Özgür, "İzmir Büyük kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri",Türk İdare Dergisi, Sayı 399, Haziran 1993, s. 173

gerekli üniteleri kurmaktır. Fakat yinede 1984 öncesi kurulan şirketler olsa da asıl belediye şirket kurulmasının yaygınlaşması 1984 yılından sonra başlamıştır.[7]

Şirketlerde belediye hisselerinin genelde %50'nin üzerinde olması nedeniyle , gündemde olan KİT'lerin özelleştirilmesinden de esinlenerek belediye hizmetlerinin de özelleştirilmesi gerektiği tartışılmakta ve günlük konuşma dilinde belediyelerin sahip olduğu şirketler *Belediye İktisadi Teşebbüsü* olarak adlandırılmaktadır. Bu şirketlerde belediyelerin payının %50'nin üzerinde olduğu durumunda, gerek yönetim gerekse sermaye açısından -bu şirketler özel hukuk tüzel kişisi olarak görülmesine rağmen- kamusal yönü ağır basmaktadır.[8]

2.1.1. Belediye İktisadi Teşebbüsleri

Belediye İktisadi Teşebbüsleri farklı araştırmacılar tarafından farklı veya yaklaşık aynı anlamda farklı özellikleri öne çıkarılarak tanımlanmıştır. Aşağıda bu tanımlar yer almaktadır.

Bozlağan'ın yaptığı tanımda Belediye İktisadi Teşebbüsleri, kimi yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi şartıyla ortak olunan, bağımsız bütçeli, özel hukuk tüzel kişileri şeklinde tanımlanır.[9]

Atik'in yaptığı tanımda benzer ifadeler yer almaktadır. Belediye İktisadi Teşebbüslerini genel olarak , "birtakım yerel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan veya yönetilmek üzere ortak olunan, bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişileri" olarak tanımlar.[10]

---

[7] Bilal Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler" , Türk İdare Dergisi, Sayı 382, Mart 1989, s. 51

[8] Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.k., s. 87

[9] Recep Bozlağan, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları", Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, TODAİE, 1-2 Kasım 2000, Ankara, s. 439.

[10] Ebru Tüzemen Atik, Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler -1(içinde), Ankara, TODAEİ Yayını, 19-20 Ekim 2009, s. 440

"Belediye İktisadi Teşebbüsleri bir kuruluş statüsüne göre yerel yönetimlerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince yerel yönetimin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu yerel yönetim gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden *firmalar*dır." biçiminde tanımlanabilir.[11]

Bu tanımın ortaya koyduğu öğeler şunlardır:

1. Pazarlanabilen (kişisel) mal ve hizmet üretecek: yani üretilen malların tüketim özellikleri (rakip ve engellenebilir) olacaktır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin kurdukları Radyo ve TV'ler reklam almadıkları sürece Belediye İktisadi Teşebbüsü sayılmazlar.
2. Mülkiyetin ve denetimin yeterince yerel yönetimlerin elinde olması ,dolayısıyla yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atanması:
3. Cari maliyetlerini finanse eden gelirinin çoğunu yerel yönetimler kasasından karşılamayan firmalar olması: örneğin bu durum EGO ile Bahçeler ve Parklar Müdürlüğü arasındaki farkı ortaya koyar. Kuşkusuz EGO bir BİT'tir.
4. İlke olarak yerel toplumun, sosyal yararını (refahını) maksimize edecek şekilde kaynak tahsis edecekleri kabul edilir. Bu nitelik BİT'leri, özel teşebbüsten ayırt eder. Bilindiği üzere özel teşebbüs kar amacına göre kaynak tahsis eder.

BİT'ler, yasaların ve diğer mevzuatın belediyelere yüklediği bir kısım yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olunan ve belediyeden ayrı bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliği olarak tanımlanabilir. İşlevsel açıdan bakıldığında ise, BİT'leri, öncelikle kamu yararına ulaşmak için tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür .[12]

[11] Güneri Akalın, "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi",Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 3, Sayı: 6, Kasım 1994,s. 17

[12] Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı 71, Ekim-Aralık 2008, s. 48

Belediye İktisadi Teşebbüsleri , kimi yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşuluyla ortak olunan, bağımsız bütçeli özel hukuk tüzel kişileri biçiminde tanımlanabilir.[13]

1970'li yılardaki ekonomik kriz, kamu harcamalarını azaltmak ve hizmetlerde verim ve etkinliği de sağlamak amacıyla ülke yönetimlerini yeni politika arayışlarına yöneltmiştir. Klasik devlet yönetimi, yapı ve işlev genişlemesinden dolayı görevlerini yerine getirmede yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda hizmet yöntemlerinin uygulamasında akılcı işletmecilik esaslarının uygulanmasını alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir. Ülkemizde yeniden yapılanma çalışmaları 1980'lerden itibaren daha da yoğunlaşmış, 1982 Anayasası ve buna bağlı mevzuat düzenlemelerinde özelleştirme konuları üzerinde durulmuştur. Günümüzde kamu kurumlarında geleneksel hizmet anlayışının yerini *özel sektörün işletmecilik yöntemleri* almaya başlamıştır. Merkezi yönetim hizmetlerinde görülen bu değişiklikler yerel yönetimleri de etkilemiştir.[14] BİT'ler, özellikle yerel hizmet taleplerine hızlı yanıt verme gereksiniminin ön plana çıktığı alanlarda, hantal bürokratik mekanizmaların azaltılmasını sağlamaktan başlayıp rekabetçi bir istihdam politikası uygulayarak daha nitelikli insan gücüne sahip olabilmeye varan birçok avantajdan yararlanmayı hedeflemektedirler.[15]

Bu aşamada BİT'lerin kurulmasının bir zorunluluk olmadığını hatırlatmakta fayda vardır. Örnek olarak bazı ülkeler kamu kolaylıkları (publıc utılıtıes) adını verdikleri bu BİT'lerin imtiyaz sözleşmeleri ile işletme tekelini özel şirketlere bırakmışlardır.[16] ABD, Kanada ve Avustralya gibi Anglo Amerikan ülkelerinde elektrik su telefon, gaz, ulaşım hizmetleri yerel yönetimlerce, özel firmalara imtiyaz sözleşmeleri ile ihale edilmişlerdir. Fakat belediyeler verdikleri imtiyaza karşılık regülasyon haklarını ellerinde tutarak hizmetin tarifesini ve kalitesini düzenleme

[13] Ahmet Berk , "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan Haziran 2003, s. 52
[14] Zerrin Toprak, a.g.k., s. 282
[15] Özdemir, a.g.m., s. 43
[16] M.Crew,Regulating Utılıtıes İn Era Of Deregulatıon,Newyork,St Martın Pres,1987, ss. 7-25'den Güneri Akalın Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi,Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt,3 Sayı,6 Kasım 1994, ss. 15-27

hakkını kaybetmemişlerdir. Aslında regülasyon halkı imtiyaz sahibi bir özel tekelin insafına terk etmemek için alınmış bir önlemdir. Ancak, bunun da yerel iktidarlar ve imtiyaz sahibi işletmelerin işbirliğini yani su istimalini davet ettiğinin anlaşılması üzerine, bir üçüncü yöntem gündeme gelmiştir.[17]

Bu üçüncü yöntemde ise, imtiyazın kaldırılarak söz konusu faaliyet alanının rekabete açılması, serbest piyasa ekonomisi sağlanması yani imtiyaz sahibi özel tekel yerine, serbest rekabete doğru geçilmesi önerilmektedir. Elbette ki böyle bir değişikliğin olabilmesi için; teknolojik ilerlemenin monopol piyasasından, serbest rekabete geçilmesine izin verecek şekilde oluşması gerekir. Yani piyasa şartlarının tam rekabet piyasası koşulları taşıması gerekmektedir. Örneğin şehir içi ulaşımda EGO ve İETT otobüsleri yanında halk otobüsleri, dolmuşlar, servis taşımacılığı, taksiler rekabet etmektedir.[18]

Dolayısıyla yerel kamu hizmetleri yani su, elektrik, gaz şehir içi ulaşım konusunda 3 farklı rejim söz konusudur.[19]

1. Yerel kamu hizmetlerinin BİT'ler eliyle yürütülmesi
2. İmtiyaz sahibi özel tekellere ihale edilmesi fakat regüle edilmemeleri.
3. Serbest rekabet piyasasına terk edilmeleri ve fiyatın piyasaca belirlenmesi

2.2. Belediye Şirketlerinin Genel Özellikleri

- Belediye tarafından kurulur (sermayenin yarıdan fazlası belediyeye ait olmalı) veya (yönetim belediyenin elinde olmalı) şartıyla belediyece ortak olunur.[20]
- Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.[21]

[17] George Stıgler,'The Theory Of Economic Regulatıon, The Bell Journal Of Economıcs, Sprıng 1971,s3-23'den Güneri Akalın Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi,Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt,3 Sayı,6 Kasım 1994, ss. 15-27

[18] Güneri Akalın, Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt,3 Sayı,6 Kasım 1994, s. 18

[19] Akalın, a.g.e., s. 18

[20] Bozlağan, a.g.m., s. 439

[21] Nuri Tortop; "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993, s. 9

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesi, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir." Hükmünü içermektedir. Buna göre belediyeler özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurabilecekler. Ancak söz konusu şirketin faaliyet konusu, belediyenin görev alanlarıyla ilgili olacaktır. Bu durumda kurulacak şirketin 5393 sayılı Kanunun 14 ve 15 inci maddelerinde belirtilen aşağıdaki görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olması ve şirket ana sözleşmesinde bu hususun belirtilmesi gerekmektedir:[22]

1. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
2. Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
3. Çevre ve çevre sağlığı
4. Şehir içi trafik,
5. Defin ve mezarlıklar,
6. Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
7. Konut,
8. Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor,
9. Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma,
10. Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
11. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma,
12. Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma ve işletme,
13. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasın sağlamak,
14. Gıda bankacılığı yapma,.

- Yönetim belediyenin elindedir.[23]
- Özel hukuk tüzel kişisidirler.[23]
- Yerel bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir araç olarak kullanılmıştır[24].

[22] Leyla Yördem, Belediye Şirketleri Ve İşletmeleri, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Şubat 2010, http://www.mahalliidarelerdergisi.org/BELEDIYE_SIRKETLERI_VE_ISLETMELERI_icerik287.html (02.01.2012)
[23] Akalın, a.g.e., s. 18
[24] Cevdet Sökmen,Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüsleri, Yerel Yönetimlerde Yatırım Planlaması Ve Hizmet Sunumu ,Todaie, Haziran 2007,s. 171

- Bir veya birkaç belediyenin veya il özel idaresi ile birlikte hisseleri toplamının %50'nin üzerinde olduğu, hatta bazı şirketlerde ortaklıklarının tamamını belediyelerin oluşturduğu bu şirketler, her ne kadar, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip iseler de kamu yönü ağır basan ve genellikle de yönetimi belediyenin elinde olan şirketlerdir. (Daha az sermaye durumunda Belediye İştirakinden söz edilebilir.)[25]
- Belediyeden bağımsız bütçeye sahiptirler.[25]
- Belediyelerin kurdukları veya ortak oldukları şirketler kamu ağırlıklı ticari kurumlar olmaları nedeniyle, denetimleri bir özel şirket gibi gerçekleştirilmemektedir.[25]
- Pazarlanabilen mal ve hizmet üretirler.[26]
- Türk Ticaret Kanununa tabidirler.[27]

Belediyeler tacir sıfatını alamayacaklarından şahıs şirketi kuramazlar. Anonim ve limited şirket gibi sermaye şirketi kurabilirler. Şirketin diğer ortakları başka bir belediye, kamu veya özel hukuk tüzel kişisi ya da gerçek kişisi olabilir.[28]

2.3. Belediyelerce Kurulabilecek Şirketler

Ticaret Kanununda Ticaret şirketi ortaklığı olarak başlıca beş tür düzenlenmiştir: kolektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketleri. Belediyelerde Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olduğundan, bu tür şirketler kurabileceklerdir.[29]

6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu* **MADDE 124**- (1) Ticaret şirketleri; kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlerden ibarettir.(2) Bu Kanunda, kollektif ile komandit şirket şahıs; anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirket sermaye şirketi sayılır.

---

[25] Tortop, a.g.m., s.9
[26] Gürbüz Özdemir, Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi, Sayıştay Dergisi, Sayı 71, Ekim-Aralık, s. 43
[27] Ahmet Berk , a.g.m., s. 53
[28] Yördem, a.g.m., s. 25
[29] Dönmez, a.g.k., s.989
* 1/7/2012 tarihinde yürürlüğe girecektir.

Komandit Şirket: Ticari bir işletmeyi bir ticaret unvanı altında işletmek maksadıyla kurulan ve şirket alacaklılarına karşı ortaklardan bir veya bir kaçının mesuliyetinin tahdit edilmediği, buna karşın, diğer ortak veya ortakların mesuliyeti muayyen bir sermaye ile tahdit edildiği şirketlerdir.[30] 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda "Ticari bir işletmeyi bir ticaret unvanı altında işletmek amacıyla kurulan, şirket alacaklılarına karşı ortaklardan bir veya birkaçının sorumluluğu sınırlandırılmamış ve diğer ortak veya ortakların sorumluluğu belirli bir sermaye ile sınırlandırılmış olan şirket komandit şirkettir" hükmü yer almaktadır.

Bu tür şirketin, sınırsız sorumlu ortaklarına komandite, şirkete yatırdıkları sermaye oranında sorumlu ortaklarına komanditer denir. Sınırsız sorumlu ortaklar müteselsil olarak ve bütün mallarıyla sorumludurlar. Bu sebepten dolayı şirket yönetimi bunlarındır. Sorumlulukları sermaye ile sınırlı ortaklar yönetime karışmazlar.[31]

6102 Sayılı Ticaret Kanunu'nda Sermayesi paylara bölünmüş komandit şirket, sermayesi paylara bölünen ve ortaklarından bir veya birkaçı şirket alacaklılarına karşı bir kollektif şirket ortağı, diğerleri bir anonim şirket pay sahibi gibi sorumlu olan şirkettir. Sermaye, paylara bölünmeksizin sermayesi sadece birden çok komanditerin sermayeye katılma oranlarını göstermek amacıyla kısımlara ayrılmış bulunuyorsa komandit şirket hükümleri uygulanır.

Anonim şirket: 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu **MADDE 329-** Anonim şirket, sermayesi belirli ve paylara bölünmüş olan, borçlarından dolayı yalnız malvarlığıyla sorumlu bulunan şirkettir. Pay sahipleri, sadece taahhüt etmiş oldukları sermaye payları ile ve şirkete karşı sorumludur. Hükümleri ile anonim şirket tanımı yapılmaktadır.

[30] T.C Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Komandit Şirketler , http://www.icticaret.gov.tr/Default.aspx?tabid=121&smid=528&ArticleID=34&reftab=87&t=Komandit-Şirket-Kuruluş-Mevzuatı (29.12.2011)
[31] Dönmez, a.g.k., s.989

6102 Sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu "Asgari sayı" başlığını taşıyan MADDE 338- (1) Anonim şirketin kurulabilmesi için pay sahibi olan bir veya daha fazla kurucunun varlığı şarttır, hükmü eski 6762 sayılı kanunda gecen **Madde 277 –** Bir anonim şirketin kurulması için şirkette pay sahibi en az beş kurucunun bulunması şarttır,hükmünü Temmuz 2012 de değiştirecektir. Yani yeni 6102 sayılı kanun ile 5 kişi şartı aranmayacaktır.

Ticari bir işletmeyi bir ticaret unvanı altında işletmek amacıyla kurulan, sermayesi belirli ve paylara bölünmüş olan ve borçlarından dolayı yalnız mal varlığı ile sorumlu tutulan şirket türüdür. Ani ve tedrici olmak üzere iki şekilde kurulur kurucu ortakların ortaklık sermayesinin tamamını ödemeyi taahhüt etmelerine "ani kuruluş",kurucu ortakların ortaklık sermayesinin bir kısmını ödemeyi taahhüt etmesine, geri kalan kısmı için halka başvurmasına "tedrici kuruluş" denir. Anonim şirketler her türlü iktisadi ve ticari kanuni olan etkinliği yapabilirler. Sadece faaliyet konularının şirket sözleşmesinde yer alması gereklidir.[32]

Limited şirket: Limited Şirket kavramı 6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'nda "Limited şirket, bir veya daha çok gerçek veya tüzel kişi tarafından bir ticaret unvanı altında kurulur; esas sermayesi belirli olup, bu sermaye esas sermaye paylarının toplamından oluşur. Ortaklar, şirket borçlarından sorumlu olmayıp, sadece taahhüt ettikleri esas sermaye paylarını ödemekle ve şirket sözleşmesinde öngörülen ek ödeme ve yan edim yükümlülüklerini yerine getirmekle yükümlüdürler. Limited şirket, kanunen yasak olmayan her türlü ekonomik amaç ve konu için kurulabilir, Ortakların sayısı elliyi aşamaz, Limited şirketin esas sermayesi en az onbin Türk Lirasıdır."hükümleri ile tanımlanmaktadır.

Limited şirketler, en az iki ortak ile kurulduklarından genellikle belediye ve kendi kuruluşu olan bir diğer şirketin ortaklığında kurulmaktadır. Böyle olunca da dışa açık olmayan rahat Türk Ticaret kanunu hükümlerine göre faaliyet yürüten teşebbüsler niteliğinde görülmektedir. Bunların sermayelerinin tamamına yakını kendilerinin yani kamu kuruluşu olan belediyelerindir. Bu bilgiler ışığında belediyelerce kurulabilecek şirketler sermaye şirketleridir. Sermaye şirketleri de

[32] Dönmez, a.g.k., s.989

anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerdir. Belediyeler daha çok anonim ve limited şirket kurmaktadırlar.[33]

2.4. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Nedenleri

Burada yerel yönetimlerin, iktisadi teşebbüs kurma gerekçelerini iki aşamada ele alacağız: birinci aşamada genel olarak kamu teşebbüslerinin kurulma gerekçelerini; ikinci aşamada bunlara ek olarak, yerel yönetimlerin kamu teşebbüsleri kurma nedenlerini inceleyeceğiz.[34]

2.4.1. KİT'lerin Kurulma Nedenleri

Bu noktada kamu teşebbüslerinin kurulmalarının genel olarak gerekçelerini sayalım.[35]

1. Piyasa mekanizmasının yetersizlikleri:

a.Yeterli müteşebbisin bulunmaması
b. Sermaye piyasasının var olmaması,
c. Doğal tekellerin (telefon, elektrik, su) mevcudiyeti
d. Makro dengesizlikler ve makul bir büyüme hızının başarılamaması,
e. Piyasa mekanizmasının miyopisinin risk almayı önlemesi

2. Ekonomideki gelir dağılımının değiştirilmesi: Bu gerekçe bir bölüşüm tezidir. Her üretim ilişkisi bir bölüşüm yaratır. Örneğin bir özel tekelin devletleştirilmesi halinde mevcut kar ,(hazine + işçiler + tüketiciler) arasında paylaşılır.
3. Merkezi planlama uygulamasını kolaylaştırmak: piyasa mekanizmasının makroekonomik değişkenler olan tam istihdam, ödemeler dengesi, makul bir

[33] Dönmez, a.g.k., s.990
[34] Akalın, a.g.m., s. 20
[35] Ray Rees ,Publıc Enterprıce ,London Weıdenfield-Nıcholson,1984,s.2'den Güneri Akalın Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi,Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt,3 Sayı,6 Kasım 1994, s. 20

büyüme haddi, fiyat istikrarı ile ilgili kesin çözümler üretememesi; merkezi planlamayı davet etti. Ancak merkezi planlamayı uygulayabilmek KİT'lerin varlığına bağlıdır.

4. Üretimin sosyalizasyonu: Bu husus esas itibariyle ideolojik bir tercihtir. Marks'ın üretim araçları üzerindeki mülkiyeti, sömürü aracı olarak öngörmesinden beri, sol partilerin (sosyalist + sosyal demokrat) devletleştirme politikası izledikleri görülmektedir.

2.4.2. Belediyelerin Şirket Kurmalarının Nedenleri:

Belediye kanunu ve diğer hukuki düzenlemeler incelendiğinde belediyelerin adeta bir girişimci gibi ticari ve endüstriyel girişimlerde bulunmaları konusunda geniş bir yetkiye sahip olduklarını söylemek mümkündür.[36] Bu alanda geniş yetkilere sahip olan belediyelerin, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde iktisadi teşebbüsler kurma eğiliminin genel nedenleri, sosyal, siyasi ve iktisadi nedenler olarak özetlenebilir.[37]

Daha detaylı olarak ele almak gerekirse belediyelerin iktisadi teşebbüs kurmalarının başlıca nedenlerini aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür.

1. Öncelikle yerel doğal tekeller; su, elektrik, gaz, ulaşım, yerel yönetimlerin kamu teşebbüsleri kurmalarına yol açmıştır.[38]

2. Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi isteği: Kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallar hizmetlerin verimli ve etkili yürütülmesinin önündeki engel olarak savunulur. Çoğu kamu kurumu belirli bazı hizmetlerini , yarı özel bir statü yürütme yollarını ararlar . Fakat bu yarı özerk statüler de yöneticileri pek tatmin etmemekte ; bunun yerine özel kesimin

[36] Ahmet Karabilgin "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri" ,Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1 Sayı 1,Ocak 1992, s. 21
[37] Uğur Yıldırım, "Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1:Reform- Muhammet Kösecik(Ed), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2005, s.398
[38] Akalın, a.g.m., s. 20, Berk, a.g.m., s. 56

yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkanları ve teknikleri kullanmak istemektedirler.[39]

3. Yerel kalkınma girişimlerine öncülük edilmesi: Yerel yönetimler, yaşanan iç göç ve turizm olanakları karşısında yerel kalkınma projelerini desteklemeye başladılar. Bir başka deyişle sermaye ve müteşebbisin kıtlığını; yerel vergi gelirleri ve bürokratlarla aşmaya çalıştılar. Halı, dokuma ve hazır giyim fabrikalarına ortak olmaktan tutun da, kaplıcalara tatil köylerine kadar, çeşitli kalkınma projelerini üslendiler.[40]

4. Halkında katılımını sağlayarak yerel sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam sahaları yaratmak , yerel imkanları değerlendirmek.[41]

5. Belediye iktidarının mensup olduğu partinin yerel kadrolarına ve yandaşlarına istihdam sağlama isteği: Belediyelerin bu amaçla İktisadi Teşebbüs kurdukları ya da kurulmuş olanları bu amaçla kullandıkları gözlenmektedir.[42]

6. Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen mevcut bürokratik yapının dışına çıkma isteği: Kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmaları yerel ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalmaktadır.[43]

7. Nitelikli eleman istihdam etme isteği: Belediyelerin uygulamış oldukları sınırları belirli ücret rejimi nitelikli elemanları istihdam etmeye imkan vermediğinden kurulan şirketlerin yönetim kademelerine getirilen nitelikli elemanlara ek gelir olanakları sunulmaktadır.[44]

---

[39] Eryılmaz, a.g.e., s. 51
[40] Akalın, a.g.m., s. 21
[41] Dilbirliği, a.g.m., s.70
[42] Akalın, a.g.m., s. 21
[43] Berk, a.g.m., s. 56
[44] Berk, a.g.m., s. 56

Belediyeler, asli ve sürekli kadrolarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre personel istihdam etmektedir. Mevcut personel rejimi içinde, belediyelerin nitelikli eleman bulmada karşılaştıkları güçlükler Belediye İktisadi Teşekküllerinin kuruluş nedenlerindendir. 657 kanun hükümleri içinde üstün nitelikli personel istihdam etmek özellikle ücret bakımından mümkün değildir. Oysa şirketlerde, piyasa şartları içinde daha esnek ücret politikası uygulama imkânı söz konusudur. Ayrıca, belediyeler üst düzey yöneticilerini (sekreter, sekreter yardımcısı ve daire başkanı gibi), şirketlerin yönetim kurullarına üye yaparak, onlara maaş dışında ek imkânlar (huzur hakkı) sağlamaktadırlar. Böylece ücret politikası açısından çift yönlü bir avantaja sahip olmaktadırlar.[45]

8. Merkezi yönetimin denetiminden kurtulma amacı : Belediyeler kamu hukukuna tabi olduğundan merkezi yönetimin (Bakanlıklar, Sayıştay vb.) denetimi altındadırlar. Belediye şirketleri özel hukuka bağlı olduklarından sadece Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetimi altında olup[*], denetimleri özel hukuk hükümlerine göre gerçekleşmektedir.[46]

9. Özel bankaların sermaye şirketlerine uyguladıkları kredi olanaklarından yararlanma isteği: Yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin diledikleri bankalarla çalışmaları mümkün değildir. Oysa özel hukuk tüzel kişileri bu konuda daha serbest hareket edebilmekte, özellikle özel sektör bankalarının kendilerine sunduğu kredi olanaklarından daha serbest bir biçimde yararlanabilmektedirler.[47]

10. Devletin ve KİT'lerin üstlenmediği temel ihtiyaç maddelerinin makul fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanmasının temini(bölüşüm): Ekmek kömür, kreş, tanzim satış kooperatifleri, hastaneler, düğün ve nikâh salonları, içme suyu vb. Eskiden belediyelerin narh koyarak yapmaya çalıştıkları işlevi,

[45] Eryılmaz, a.g.e., s. 51.
[*] 3/12/2010 tarihli Kanun No. 6085 Sayıştay Kanunu ile Belediye Şirketleri Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır.
[46] Berk, a.g.m., s. 56
[47] Berk, a.g.m., s. 56

BİT'ler kurarak dolaylı şekilde yerine getirmeye çalıştıklarını gözlemekteyiz.[48]

11. Siyasi reklam amacıyla hareket ederek bir eser bırakma isteği.[49]

12. Merkezi idarenin, belediyelere gelir yaratma yetki ve imkânı yerinde ve zamanında kullanmayıp bir tehdit unsuru olarak kullanması karşısında, buna önlem almak.[50]

13. Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmalarının dışına çıkarak özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanmak , kamu hizmetlerinin devamlılığında hızlı ve verimli kararlar alabilmek.[51]

Türkiye'de mahalli idareler mevzuatı bir bürokrasi, kırtasiyecilik ve vesayet denetimi altında bulunmaktadır. Mahalli idareler iş üretmekten çok belge üreten sistemden haklı olarak şikâyet etmektedirler. Çünkü mevcut sistemdeki bu yapı ihtiyaç duyulan araç, gereç ve personel teminini geciktirmekte, hatta imkânsız hale getirmekte, bu sebepten dolayı da planlanan birçok yatırıma zamanında başlanamamaktadır. Yatırımlarda meydana gelen bu tür gecikmeler maliyetler arttırarak belediye bütçelerine ek mali külfet yüklemektedir. Kırtasiyeciliğin ve sıkı vesayet denetimin yol açtığı böylesi olumsuzluklardan kurtulmak ya da kaçınmak isteyen belediyeler, süratli, verimli ve etkin bir idare adına daha fazla üstünlük istemektedirler. Belediyeler bu inisiyatif özel hukuk alanında buldukları için mevcut hükümleri zorlama ve hatta ihlal pahasına, bütçe içinde görülmesi gereken hizmeti döner sermaye kurarak oraya aktarmaya ya da fon kurmaya veya şirketleşmeye gitmektedirler. Belediye tüzel kişiliğinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bu teşebbüsler özel hukuk (Türk Ticaret Kanunu) hükümlerine

[48] Akalın, a.g.m., s. 21
[49] Dilbirliği, a.g.m., s.70, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, "Yerel Yönetimler Sorunları - Çözüm Önerileri", Haziran 1996, s. 184
[50] Dilbirliği, a.g.m., s.70
[51] Sökmen, a.g.m. ,s. 171

tabi olduğu için belediyelerin özlediği esnek hukuk kurallarından yararlanma imkânını da sunmaktadırlar.[52]

14. İhale yoluyla özel sektöre giden kamu fonlarının şirketler vasıtasıyla yeniden belediyeye dönüşünü sağlamak.[53]

15. Yerel yönetimler vergi dışı ek gelir sağlanması: Özellikle otoparklar, rant tesisleri (iş hanları, oteller),maden suları, yerel yönetimleri finanse edecek vergi dışı gelirlerin elde edilmesi anlamındadır. Gelirde merkeze olan bağlılığı azaltmak.[54]

16. İhale yasasının kısıtlamalarından kurtulmak , işleri daha etkin yürütebilmek.[55]

17. Yönetim kurulu başkan ve üyelerine ücret ödemesini sağlamak.[56]

2.5. Belediye Şirketi Kuruluş İşlemleri

5393 sayılı kanunun 18 inci maddesinin (i) bendinde "Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek." Belediye Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Madde hükmüne göre belediye şirketi kurulmasında birinci adım olarak Belediye Meclisinde bu hususta karar alınması gerekmektedir.[57]

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanunun 26. maddesi;

Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları

[52] Mustafa Dönmez, "Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak Olmaları", Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Mayıs 1998, Sayı: 34, s. 34
[53] Bozlağan, BİT'lerin özelleştirilmesinde temel…a.g.m., s.8
[54] Akalın, a.g.m., s. 21
[55] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, "Yerel Yönetimler Sorunları - Çözüm Önerileri", Haziran 1996, s. 184
[56] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.k., s. 184
[57] Leyla Yördem, Belediye Şirketleri ve İşletmeleri, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi,Şubat 2010

Madde 26 – *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,Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.Hükmünü içermektedir.

İçişleri Bakanlığı, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanunun 26. maddesinde belirtilen Bakanlar Kurulunun onayının alınması için gereken belgeler ile alakalı muhtelif zamanlarda 3 tane genelge yayınlamıştır. Konunun anlaşılması için genelgeler hakkında ayrıntılar aşağıda işlenmiştir.

İçişleri bakanlığı tarafından yayınlanan ilk genelge 16.08.1995 tarih ve 46984 sayılı genelgedir. Genelgenin içeriği: İçişleri Bakanlığına gelecek taleplerin Bakanlar Kuruluna sevk edilmeden önce ön incelemeye tabi tutulacağı belirtilerek, bundan böyle mahalli idarelerin şirket kurmaları, kurulmuş veya kurulacak şirketlere

sermaye katılımında bulunulması için Bakanlar Kurulu izin alınması konusunda talep yazılarına;

1. Mahalli idareler biriminin gelir-gider durum cetvelini ve müracaat tarihi itibariyle banka nakit (bakiye) durumunu gösterir dekontunun,
2. Mevcut veya kurulacak şirketin amacı ve faaliyet konusunu bildirir yazının,
3. Şirket kurulması veya sermaye katılımında bulunulmasını gerektiren nedenleri gösterir gerekçe raporunun,
4. Mevcut şirketin en son alınmış bilânço kar-zarar cetvelinin,
5. Kurulacak şirkete ilişkin fizibilite etüdünün,
6. Sermaye katılım miktarının,
7. Konuya ilişkin mülki idare amirlerinin görüş yazısının, eklenerek iki örnek dosya halinde valilik görüşü ile birlikte gönderilmesi, aksi takdirde taleplerin işleme alınmayacağı belirtilmiştir.

Bu konuda düzenlenen ikinci genelge 02.07.2007 tarih ve 2007/18 nolu İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün şirketler konulu genelgesidir. Genelgenin ihtiva ettiği konular aşağıdadır.

Bir önceki 16.08.1995 tarih ve 46984 sayılı genelge ilgi yapılmıştır.İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, il özel idareleri, belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre yetkili organlarının kararı ile sermaye şirketi kurabilmektedir. Diğer taraftan, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun 4 üncü maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır.

Bu çerçevede, il özel idareleri, belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26 ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi bulunmaktadır.

Yukarıda temel esasları özetlenen kanunların amir hükümleri gereğince; il özel idareleri, Büyükşehir belediyeleri, diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak veya ortak olunacak şirketlerle ilgili olarak aşağıda belirtilen esas ve usullere uygun hareket edilecektir.

1- İl özel idareleri, belediyeler, Büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birlikler kanunlarla kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilecek olup, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olmayan konularda şirket kurulmayacaktır.

2-Yeni bir şirket kurulması, kurulmuş bulunan bir şirkete sermaye iştirakinde bulunulması veya bedelsiz olarak ortak olunması ya da kurulu bir şirketin hisselerinin hibe yoluyla kabulü gibi ileride bu idareleri mali sorumluluk altına sokabilecek her türlü işlem için önceden Bakanlığımız kanalıyla Bakanlar Kurulundan izni alınacaktır.

3-Ortak olunan şirketin sermaye artışına gitmesi durumunda, beş yıllık bir süre içinde yapılacak toplam sermaye artışının şirket sermayesinin %20'sinden fazlasına tekabül etmesi halinde, şirketteki pay oranının korunması amacıyla yapılacak sermaye katılımı için de önceden Bakanlar kurulu izni alınacaktır.

4- İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununa göre, il özel idareleri ve belediyelerin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının %10'unu geçmeyen iç borçlanmalar il genel meclisi veya belediye meclisi kararıyla; %10'u geçen borçlanmalar ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılacağından, borçlanmalarda bu husus göz önünde bulundurulacaktır.

5-İl özel idareleri, belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birlikler tarafından kurulan şirketler tarafından yapılacak tahvil ihracı da, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 420 nci maddesine göre bir borçlanma olduğu için İl özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda getirilen sınırlamalar çerçevesinde, İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılacaktır.

6-Dış piyasalardan yapılacak borçlanma ve tahvil ihracında ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre hareket edilecektir.
7-İl özel idareleri, belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birliklerin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin bilançoları her yıl ocak ayında Bakanlığımıza gönderilecektir.
8-Bakanlar Kurulundan izin alınması amacıyla hazırlanacak olan dosya ekteki belgelerle birlikte Bakanlığımıza sunulacaktır.
9-İl özel idareleri, belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri ile bunların çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerce, yukarıda belirtilen esaslara aykırı olarak kurulan şirketlerin tasfiyesi veya sahip bulunulan hissenin satışı sağlanarak mevzuata aykırı uygulamalara en geç altı ay içinde son verilecektir.
16.08.1995 tarih ve 46984 sayılı genelge yürürlükten kaldırılmıştır

Şirket Kurulmasına Dair Dosyada Yer alacak Belgeler
1-Şirketin kurulmasına ve sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararı
2-Şirkete Kurulacak ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusu
3-Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilanço
4-Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü
5-Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibariyle genel mizanı

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan son genelge 21.04.2008 tarih ve 2008/31 nolu Mahalli İdare Şirketleri konulu genelgedir. Genelgenin içeriği aşağıdadır.

İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre mahalli idareler, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre yetkili organlarının kararı ile sermaye şirketi kurabilmektedir.

İl Özel İdaresi Kanununun 52 nci ve Belediye Kanununun 70 inci maddesine göre, bu idareler, kendilerine kanunla verilen görev ve hizmet alanlarında şirket

kurabilmektedir. Bu hükümler uyarınca, mahalli idarelerin kendi hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan; ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmalarına imkân bulunmamaktadır. Genel kural olarak, mahalli idarelerin serbest piyasada üretilen mal ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurması, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması veya kurulmuş şirketleri bedelsiz devir almasına imkân bulunmamaktadır. Bu sebeple, mahalli idarelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olmayan hususlarda şirket kurma talepleri işleme alınmayacaktır.

Öte yandan, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun 4 üncü maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK)'ndan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır.

Ayrıca, il özel idareleri, Belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26 ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi bulunmaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; il özel idareleri, Büyükşehir Belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Bakanlığımız yoluyla Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekmektedir. Bakanlar Kurulundan izin alınması için yapılacak taleplerde gönderilecek belgeler aşağıda belirtilmiştir.07/02/2007 tarih ve 2007/18 nolu genelge yürürlükten kaldırılmıştır

Mahalli İdarelerin Şirket Taleplerine Dair Dosyada Yer Alacak Belgeler

1-Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararı,

2-Kurulacak şirkete ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusu,
3-Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilanço,
4-Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağı
5-Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü,
6-Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibariyle genel mizanı,
7-Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilançosu,
8-4646 sayılı Kanun uyarınca yapılacak müracaatlarda ilgili firmanın EPDK'dan aldığı dağıtım lisansı örneği.

Fakat İzmir Büyükşehir Belediyesi 21.04.2008 gün ve 2008/31 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü genelgesinin, belediye şirketleri üzerinde yasayla getirilmiş bir vesayet denetimi yarattığı, mevzuatta herhangi bir izin mekanizması olmamasına rağmen,belediye şirketlerinin sermaye katılımıyla şirket kurması, bir şirkete ortak olması veya bedelsiz şirket edinimi için Bakanlar Kurulundan izin alınması yükümlülüğünü getirdiği, bakanlığın sahip olduğu vesayet hak ve yetkisinin fiilen genişletilmesi sonucunu doğurduğu ve hukuka aykırı olduğu iddialarıyla iptali ve yürütmesinin durdurulması istemi ile dava açmıştır.

2.5.1. Danıştay Sekizinci Dairesi Kararı ve İçeriği

Belediye şirketlerinin kurulması ve sermaye katılımında bulunmalarını düzenleyen 21.04.2008 tarih ve 11273 sayılı içişleri bakanlığı genelgesi (2008/31) Danıştay sekizinci dairesinin 24.09.2008 tarihli ve 2008/4976 sayılı kararı ile "4046 sayılı yasanın 26.maddesi ile merkezi idareye verilen izin yetkisi sadece şirketin kurulması veya sermayesinin koyulması aşamasıyla sınırlı olduğu, dolayısıyla daha sonra piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin bedelsiz şirket edinimi için İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmediği ve bu nedenle , yasada yer almayan bir durumu izne tabi tutulan genelgede hukuka uyarlık bulunduğu belirterek, genelge hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla yasada yer

almayan bir durumu izne tabi tutan genelgede hukuka uyarlılık bulunmadığı mahkeme kararı ile tescil edilmiş, özellikle belediyelerin hibe yolu ile şirket kurmalarının önündeki engel aşılmıştır.[58]

2.6. Belediyelerin İktisadi Ve Ticari Teşebbüs Kurma Şekilleri

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı'na göre kuruluş, görev ve işleyişlerindeki farklılıklar göz önüne alınarak belediyelerin ekonomik girişimlerini genel olarak üç ana başlık altında incelemek mümkündür.[59]

Fakat Yeter bu üç ana başlığa "Birlikler ve Diğer Alternatif Teşebbüs Yöntemlerini" eklemiştir.[60] Berk ise belediyelerin iktisadi ve ticari girişimlerini yönetim biçimlerine göre sıralamıştır.[61]

2.6.1 Belediye Bütçesi İçerisinde Veya Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan İşletmeler.

En önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerce, Mülga 1580 sayılı Belediye Kanununun 15, 19 ve ek 2'inci maddeleriyle verilen ekonomik ve iktisadi alanlardaki görev ve yetkilerine istinaden, bütçe içerisinde veya ayrı bütçeli olmak üzere çok sayıda işletme (fon işletme döner sermaye gibi) kurulmuş olup getirilen yeni düzenlemelerle işletme kurulması İçişleri Bakanlığına bağlanırken, bütçe dışındaki işletmelerin de bütçe içerisine alınması öngörülmüştür.[62] Bu işletmeler üç alt grupta toplamak mümkündür.

---

[58] Abdullah Ekinci, "Son Danıştay Kararı Çerçevesinde Belediyelerin Hibe Yoluyla Şirket Kurmaları"29.09.2010, http://www.muhasebenet.net/makale_abdullah%20ekinci%20smmm_belediyelerin%20hibe%20yoluyla%20sirket%20kurmalari.html (22.12.2011)

[59] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.k., s. 180

[60] Yeter, a.g.m., s.80

[61] Berk, a.g.m., s.57

[62] Cevdet Sökmen,a.g.m., s. 179

2.6.1.1. Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler

(Bağlı Kuruluşlar) 2580 sayılı yasayla kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon idaresi (İSKİ), 4325 sayılı yasayla kurulmuş olan EGO gibi, katma bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla olup bunlar kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu kuruluşlar Türk Ticaret Kanunu'nun 18/1. maddesine göre tacir sayılmakta ve bu nedenle Ticaret Sicili Nizamnamesinin 13/2. maddesine göre ticaret siciline kaydolmak zorundadırlar.[63]

Bu gurupta İSKİ, ASKİ, EGO gibi özel kanun ile kurulan işletmeler sayılabilir. Bu işletmelerin kuruluş yasalarında 1050 sayılı Muhasebe-i umumiye kanununa, Belediye Bütçe ve usulü tüzüğüne ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi bulunmadıkları, özel hukuka tabi oldukları, ticari usule göre çalışacakları öngörülmekte ve kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları hükmü yer almaktadır.[64]

2560 sayılı kanuna eklenen 05.06.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanun' un 3. maddesi ile gelen Ek 4. madde hükmü gereğince bu kanun diğer Büyükşehir Belediyelerince de uygulanmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde kurulan diğer Büyükşehir belediyelerindeki su ve kanalizasyon hizmetleri, 2560 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan bu tür kuruluşlarca yürütülmektedir.[65]

2.6.1.2. Belediye Bütçesi İçerisinde Yer Alan İşletmeler

Ülkemizde belediyelerin kurdukları su, mezbaha ve bunun gibi teşebbüslerin büyük bir bölümü bu yönetim şekli ile yani doğrudan doğruya yönetim şeklinde işletilmektedir. Bu teşebbüslerin giderleri ile yönetim ve işletme giderleri diğer belediye gelirleri ve giderleri gibi belediye bütçesinde gösterilmektedir.[66]

---

[63] Berk, a.g.m., s. 59
[64] Yeter, a.g.m., s. 80
[65] Berk, a.g.m., s. 59
[66] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.k., s. 181, Yeter, a.g.m., s.80

2.6.1.3. Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan Katma Bütçeli İşletmeler

Bu teşebbüsler belediye bütçesinde yalnız faaliyet sonucu ile görünmektedir. İşletmenin gerekli yıpranma payı ve yedek akçesi ayrıldıktan sonra geriye kalan doğrudan hâsılat belediyeye verilmekte ve belediye bütçesine gelir kaydedilmekte, işletme faaliyeti zararla kapatıldığı takdirde ise zararın karşılanması için belediye tarafından yapılan yardımlar belediye bütçesinde yer almaktadır. Belediye işletme üzerinde yönetsel vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır.[67]

01.09.1992 tarihi itibariyle nüfusu 20.000'den fazla olan 275 belediyeyi kapsayan araştırmada, bu belediyelerin 89'unda 102 adet Belediye Bütçesi Dışında Yer alan Katma Bütçeli İşletme olduğu saptanmıştır. Bu işletmelerin iştigal konusu itibariyle en fazla su, otobüs işletmesi(39 adet) bulunmakta olup bunu otobüs (12 adet), su (7 adet),mezbaha(7 adet),kanalizasyon(3 adet) takip etmektedir.[68]

2.6.2. Tanzim Satış Fonları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar

Belediyelere Tanzim Satış fonu kurma konusunda Mülga 1580 sayılı yasanın 15'inci maddesinin 02.12.1960 tarih ve 150 sayılı yasa ile değişiklik 43'üncü bendi ile yetki verilmişti. Bu hükme göre belediyeler et, ekmek, yaş meyve ve sebze, odun, mangal kömürü ile diğer gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerini gerektiğinde 2490 ve 1050 yasa hükümlerine bağlı olmaksızın satın almak ,stok etmek veya belirli bir kar haddi dâhilinde satın aldırmak, sattırmak veya ihtiyacı olanlara dağıtmak için bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak diğer tedbirleri almak yetkisine sahiptirler.[69]

Uygulamada "Tanzim satış", "Döner Sermaye" ve "Fon" deyimleriyle karışık ve birbirinin yerine gelecek şekilde kullanılmaktadır. Diğer taraftan gerek Tanzim

[67] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.k., s. 181
[68] Yeter, a.g.m., s. 82
[69] Yeter, a.g.m., s. 83

Satış gerekse Döner Sermayeli kuruluşlar genel olarak yeni bir örgütlenme yapısı oluşturulmadan belediyenin kendi personeli tarafından idare edilmiştir.[70]

2.6.3. Belediyelerin Kurdukları ve İştirak Ettikleri Şirketler

Belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacı ile kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için ekonomik girişimlerini şirketler yolu ile yerine getirmektedirler. Şirketleşmeye yönelmenin diğer nedenleri arasında mevcut personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunlar, merkezi idarenin denetiminden kurtulma düşüncesi ve özel girişimcilerin giden kamu fonlarının bir kısmını şirketler aracılığı ile tekrar belediyeye kazandırmak fikri sayılabilir.[71]

2.7. Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi

Yerel kamu şirketlerinin genel olarak kabul görmüş bir tanımı olmadığı gibi oluşumu, yapısı ve görevleri hakkında Avrupa genelinde farklı model uygulamalarından kaynaklanan bir çeşitlilik vardır (Türkiye'de genel olarak belediye şirketleri diye bilinmektedir ancak belediye haricindeki diğer bazı yerel yönetim kuruluşları da şirket kurabilmektedirler). Dolayısıyla yerel kamu şirketleri ifadesi daha doğru olacağı düşünülmüştür. Bu konudaki uluslararası yerleşmiş ifade ise (local public company/enterprise) şeklindedir. Ancak yine de en genel hatlarıyla bir tanımlama yapılmak istenirse; Kitchen'e göre yerel kamu şirketleri, piyasa rekabet koşulları kapsamında bir ücret veya bedel karşılığında mal ve hizmet üretmekle sorumlu olan kamu şirketleri olarak tanımlanabilir.[72] Bir başka tanımda yerel kamu şirketi, genel kamu yararına yönelik mal veya hizmet üreten, bir (veya birkaç) yerel yönetim birimi tarafından sermayesinin en az %50'si veya %50'sinden azına sahip olunmakla birlikte bu şirketin faaliyetleri üzerinde uygulamada kontrolü elde tutulan,

[70] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.k., s. 182
[71] Yeter, a.g.m., s.85
[72] Kitchen, H. "Local Government Enterprises", (Ed. M.Bird, R., Vaillancourt, F. *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington DC, 2006 The World Bank.'den Yüksel Demirkaya "Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları" Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl, 2010,Cilt 7 ,Sayı 13, s. 421

bir tüzel varlık olarak tanımlanabilir.[73]Aynı zamanda yerel kamu şirketi, kendine ait bir bütçe, muhasebe ve finans sistemine, işgücüne, sermaye araçlarına, bağımsız veya yarı bağımsız yönetim organına sahip olan, faaliyetlerinin izlenmesinden ve rapor edilmesinden sorumlu, ticari bir tüzel kişiliktir.[74]

Günümüzde yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak görev ve sorumlulukları da artmıştır. Kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda eskiye nazaran büyük bir yasal sorumluluk altına giren yerel yönetimler alternatif hizmet araçlarından faydalanmaya başlamışlardır. Bunların başında çok da yabancı olmadıkları yerel kamu şirketleri gelmektedir. Özellikle belediyeler birçok yerel kamu hizmetini, özel hukuka tabi olarak kurdukları özel hukuk tüzel kişisi şirketler ile yürütmeye başlamışlardır. Bu çerçevede yerel yönetimler, söz konusu şirketleri yeni kamu yönetimi modeli ile gelişen yerelleşme sürecinin bir parçası olarak değerlendirmiş ve çeşitlenerek artan hizmet taleplerini, farklı sektörlerde faaliyet gösteren bu şirketler vasıtasıyla karşılamaktadırlar. Bu şirketler, özel hukuk kurallarına tabi olmakla birlikte ne tamamen özel şirket ne de tamamen kamu kurumları durumundadırlar; ancak mahalli müşterek nitelikteki kamu yararına yönelik çalışmaların bir kurumsal yapı yoluyla gerçekleştirildiği özel kurumsal varlıklardır diyebiliriz.[75]

Birleşmiş Milletlere (BM) göre, yerel kamu şirketleri karar alma organlarında tamamen veya kısmen resmi kurumların hakim olduğu şirketlerdir ve kamunun kontrolü yarıdan fazlaya sahip olmalıdır.[76] Avrupa Komisyonuna göre ise yerel kamu şirketleri resmi kurumların dolaylı veya direk olarak yönetiminde etkin oldukları şirketlerdir. Bu çerçevede bir şirketin kamu şirketi olabilmesi için:

- Şirket sermayesinin çoğunluğu kamuya ait olmalıdır,
- Şirket yönetiminde kamu kontrolü hâkim olmalıdır,

[73] Ceep, Local Public Companies in the 15 Countries of the EU and in Norway., 1999,s.7 'den aktaran Yüksel Demirkaya "Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları" Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl, 2010,Cilt 7 ,Sayı 13, s. 422
[74] Kitchen, a.g.e , s. 168
[75] Demirkaya, a.g.e., s. 422
[76] Ceep, a.g.e., ss. 7-11

- Şirket yönetim kurulu ve danışma kurulunun üye sayısının yarıdan fazlası Kamuya ait olmalıdır.[77]

2.7.1.Avrupa Birliğinde Yerel Kamu Şirketleri Yapılanması

2.7.1.1. Yerel Kamu Şirketlerine Genel Yaklaşım

Yerel kamu şirketlerinin Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerindeki yapılanmalarını, hukuki durumlarını ve faaliyet alanlarını incelemeye geçmeden önce, genel olarak AB'nin üye ülkelerdeki yerel kamu şirketleri yapılanması hakkındaki temel politikasını incelemekte fayda vardır. Genel prensip olarak, AB her alanda olduğu gibi ekonomik alanda da üye ülkelerin AB'ye olan fonksiyonel bağlılığını artıracak düzenlemeler yapmamakta ve aksine bu konuda üye ülkeleri, bölgeleri ve yerel yönetim kuruluşlarını garanti altına alacak hukuki düzenlemeler yapmaktadır. Bu kapsamda AB'nin yerel kamu şirketleri hakkında üye ülkeler ve yerel yönetimler üzerinde bir hukuki bağlayıcılığı olan düzenleme yapma yetkisi yoktur. Dolayısıyla AB'nin bu konuda bir hukuki düzenlemesi olmamıştır. Çünkü AB genel prensipleri çerçevesinde bu tür düzenlemeler mümkün gözükmemektedir. Ancak ekonomik bir birlik olarak kurulan ve başarıyla işleyen AB tarafından üye ülkelerdeki kamu şirketleri ve yerel kamu şirketlerinin genel olarak uymaları gereken temel nitelikte bazı prensipler belirlenmiştir.[78] Nitekim AB komisyonu 2007 yılında yayınladığı Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi belgesinde belediye şirketlerinin hukuki ve mali yapılarının nasıl olması gerektiği hususundaki görüşlerini net olarak aşağıdaki ilkeleri teyit ederek belirlemiştir.[79]

- Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini üretim ve sunma şeklini seçmedeki özgürlüğü güvence altına alınmalıdır.

[77] EU Commission Directive 80/723/EEC, Article 2
[78] Demirkaya a.g.m., s. 423
[79] Abdullah Ekinci, Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Belediye Şirketlerinin Mali, Hukuki Yapıları Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları, (01.02.2010) http://www.muhasebenet.net/makale_abdullah%20ekinci%20smmm_belediye%20sirketlerinin%20mali%20hukuki%20yapilari.html,(03.01.2012)

- Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Modelleri ve benzer modeller, belediyelerin kamu hizmetlerini sunmada yararlanabilecekleri alternatif yöntemlerdir.

- Belediye şirketleri liberal ekonomi kuralları kapsamında halk için en iyisini yapmaya çalışmalıdır.

- AB para politikası gereğince, üye ülke yerel kamu şirketleri aynen özel sektör şirketleri gibi mali esnekliğe sahiptirler ve borçlanabilirler.

AB'nin üye ülkelere yönelik bağlayıcı kararlar almasını frenleyen temel prensiplerden belki de en önemlisi *Yerindelik* İlkesidir. AB hukuki mevzuatında Yerindelik İlkesi Maastrich Antlaşması ile genel bir ilke olarak girmiştir. Gerek AB kurumları gerekse Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin önemini vurgulamak amacı ile son zamanlarda hep gündemde tuttuğu Yerindelik İlkesi yerel ve bölgesel kamu yönetimlerine daha fazla kaynak ve güç aktarmak amacındadır. (*Subsidiarity: AB'nin sorunların ele alınmasında ve kamu hizmetlerini üretmekte ekonomik olarak verimlilik ilkesini göz önünde tutmak kaydı ile vatandaşlara en yakın düzeyde kalınmasının doğru olacağını savunmaktadır. İlk kez 1987 yılında Tek Senet içinde sadece çevreye ilişkin konularda kullanılmak için formüle edilen bu ilke, 1992 yılında kabul edilen Maastrich Antlaşması'nda AB'nin tüm faaliyet alanlarını kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmıştır).*

2.7.1.2. Avrupa Birliği'nde Yerel Kamu Şirketleri Örnek Uygulamaları

Yerel kamu şirketlerin gerek organizasyonel yapıları ve gerekse de hizmet alanları ile ilgili genel düzenlemeler AB tarafından yapılamayacağı bir önceki bölümde değerlendirilmişti. Haliyle AB üyesi hemen her ülkede; hukuki yapıları, örgütlenmeleri, hizmet stratejileri ve etki alanları itibariyle bu tür şirketler çeşitlilik göstermektedirler. Ancak, bu tür şirketler ekonomik bir birlik olarak kurulan ve bu

konuda iyi işleyen bir kontrol sistemine sahip olan AB'nin bazı temel prensiplerine uygun olarak işlemek zorundadırlar.[80]

Avrupa Birliği üye ülkelerinde, tamamen belediyelere ait olan, özel sektör ile ortak olunan, belediyeler arasında ortaklaşa kurulan ve hatta uluslararası alanda dahi faaliyet gösteren (özellikle enerji sektöründe) yerel kamu şirketleri vardır. Örneğin Almanya'da Mainz, Wiesbaden ve Darmstadt belediyeleri büyük enerji grupları ile rekabet edebilmek için temel kamu hizmetlerini üretmek ve sunmak amacı ile bir birlik oluşturmuşlardır. Avusturya'da ise Graz, Linz, Salzbur ve İnnsbruck belediyeleri enerji ve ulaşım alanında bir konsorsiyum oluşturarak (Citykom Ltd) %50 hissesini uluslararası şirketlere satarak bir ortaklık (joint venture) oluşturmuşlardır. Kamu-özel sektör arasındaki ortaklık (Public Private Partnership) türlerinden birisi olarak 'Joint Venture' son zamanlarda sık sık ilgili platformlarda dile getirilerek, özellikle belediyelerin finansman ihtiyaçları için bir alternatif araç olarak kullanılabileceği dile getirilmektedir.[81]

AB üye devletlerinde yerel kamu şirketleri genel olarak Networks servisler diye adlandırılan temel kamu hizmetleri alanında faaliyet göstermektedirler (su, elektrik, gaz, çöp, telekom, posta hizmetleri, toplu ulaşım, liman ve havaalanı gibi). Ancak genel kamu menfaatini ilgilendiren her alanda bu şirketler hizmet sunabilmektedirler. Bazı AB üye ülkesi belediyelerinde görülen cenaze hizmetleri ve süt üretim-dağıtımı gibi uygulamalar buna örnek olarak verilebilir.[82]

Birbirilerinden farklı olarak federal veya üniter yapıları olan AB üye ülkelerinde, çeşitli hukuki formlarda şekillenen yerel kamu şirketi modelleri vardır ve bu tür şirketlerin sayı ve çeşitliliğinde artarak devam eden bir trend söz konusudur (AB üye ülkelerinde yaklaşık 16.000 yerel kamu şirketi vardır)

[80] Demirkaya , a.g.e., s. 425
[81] Demirkaya , a.g.e., s. 426
[82] Demirkaya , a.g.e., s. 426

Tablo 1: Bazı AB Üye Devletlerinde Yerel Kamu Şirket Sayılar

Ülke	**Şirket**	Ülke	**Şirket sayısı**
Avusturya	149	İsveç	1.750
Belçika	243	Birleşik Krallık	185
Danimarka	224	Çekoslovakya	339
Finlandiya	994	Estonya	224
Fransa	1.198	Macaristan	—
Almanya	3.500	Litvanya	—
Yunanistan	1.198	Lavita	669
İrlanda	—	Polanya	2.415
İtalya	947	Slovenya	60
Hollanda	—	Slovakya	39
Portekiz	76		
İspanya	770	***Türkiye*** *(İçişleri*	*176*
		Bakanlığı,2009)	

Kaynak: David Hall, Public Enterprise in Europe, PSIRU Report, no: 9803, 1998.'den Demirkaya, a.g.m., s.427

AB'de yerel kamu şirketlerinin birçok çeşidi vardır. Ancak iki temel gruba ayrılırlar: birinci olarak yerel yönetim kuruluşunun bir birimi olarak (organı olarak) faaliyet gösteririler (Türkiye'deki İSKİ ve İETT örnekleri gibi). İkinci olarak, hukuki yönden bağımsız limited 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).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

Belediye şirketleri kurulmasının hukuki dayanakları 2004/2005 yılında çıkarılan kanunlara kadar çeşitli kanunlara dayandırılmıştır. 2004 yılına kadar kanunlarda şirket kurulması ile ilgili doğrudan kanun yoktur. 2004/2005 yılında çıkarılan 5393 ve 5216 sayılı kanunlar ile şirket kurulması başlığı altında Belediyelerin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği kanunlaşmıştır. Belediye şirketlerinin kanuni dayanakları 1984 yılından öncesi,1984–2004 yılları arası çıkan kanunlar ve 2004 yılı sonrası kabul edilen Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları kapsamında açıklanacaktır.

Belediye şirketlerinin hukuki dayanaklarını, düzenlemelerde yer alan değişiklik ve yenilikler nedeniyle üç ayrı dönemde yürürlükte olan kanunlar açısından ele almak mümkündür.[83]

2.1. 1984 Öncesi Dönem

Hukukumuzda, belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma imkânı 03.04.1930 tarihinde kabul edilerek, 14.04.1930 tarihli 1471 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu düzenlemeleri nedeniyle doğmuş olup, bu tarihten sonra belediyeler, şirket kurma ve şirketlere iştirak etme eğilimi içerisine girmişlerdir.[84]

Burada konumuzla ilgili olarak belediye şirketlerinden söz etmeden önce anayasa ve mülga 1580 sayılı kanunda belediyenin tanımlarına bakmakta yarar var. Anayasa'nın 127'nci maddesinde tanımlanan Belediye **"**Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları

[83] Atik, a.g.m., s. 442
[84] Atik, a.g.m., s. 442

kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Bu çerçevede belediyelerin kuruluş amaçları, görevleri, hak ve yetkilerini tanımlayan Mülga 1580 sayılı Belediye Kanununda belediye "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir." olarak tanımlanır.[85]

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Belediye şirketi kurma veya kurulmuş bir teşebbüse katılma imkânının ilk temel hukuki dayanağı Mülga1580 sayılı Belediye Kanunudur. Anılan kanun yürürlüğe girmeden önce Osmanlı imparatorluğu son dönemi dahil elektrik, su, havagazı, kent içi ulaşım, haberleşme gibi yerel hizmetler imtiyazlı şirketler yoluyla yapılmaktaydı. Bu şirketlerin çoğu yabancı sermayenin malıydı. Osmanlının son dönemimdeki imtiyaz Cumhuriyet döneminde de devam etmiş tir. İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsat-ı Sinaiye TAŞ.(1925); Ankara Elektrik TAŞ(1928); Adana Elektrik TAŞ.(1929); Ankara Havagazı TAŞ (1928) gibi. Cumhuriyet döneminin istisnası Aksaray (1924); Malatya (1924); Trabzon (1925); Kayseri (1928) Elektrik şirketlerinde olduğu gibi tamamen yerli sermeye ile kurulmuş olmasıdır.[86]

1930 yılından sonra bu imtiyaz sahibi şirketler için iki önemli olay meydana gelmiştir. Birincisi dönemin politikalarının mahsulü *devletleştirme* ikincisi ise çok kısa bir zaman sonra *belediyeleştirme* olmuştur[87]. Cumhuriyet Halk Fıkrasının ideolojik yaklaşımı belediyelerin uygulamalarına damgasını vurmuştur. Halk fıkrasının ideolojilerinden biri olan devletçilik anlayışı, merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetim, belediye yönetiminde de etkisini göstermiştir. Birçok hizmetin üretimi belediyeye verilmiştir.[88]

---

[85] Dilbirliği, a.g.m., s. 65
[86] Vecdi Akyüz (ed), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı Ve Yerel Yönetimler, Hazma Al, 2005.
[87] Eryılmaz, a.g.m., s. 44
[88] Akyüz, a.g.k., s. 112

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda Belediye şirketlerine ilişkin olarak açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. MÜLGA 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini 15. maddesinde 82 fıkra halinde ayrıntılı bir şekilde saymıştır. Bu görevler genel olarak belde sağlığı ve temizliği, sosyal yardım işleri, kentin imarı ve altyapı işleri, beldenin ve belde halkının düzen ve esenliğinin sağlanması, piyasa kontrolü ve kültür işleri şeklinde özetlenebilir.[89]

Mülga 1580 Sayılı Kanun'un 15.maddesinde sayılan görevlerden nitelikleri itibariyle sınai, ticari ve ekonomik özellik taşıyan 33/40/41/43/45/46/52/53/54/55 /56/58/59/60/61/63/64 /65 /66. fıkraları için "işletmek" kavramı kullanılmak suretiyle bu görevler diğerlerinden ayrılmıştır. Nitelikleri itibariyle sınaî, ticari ve ekonomik özellik taşımayan diğer görevlerde "işletmek" ifadesi kullanılmıştır. Buradan kanun koyucunun bu ayırımı belirtmek amacıyla bilinçli bir şekilde "işletmek" ifadesini kullandığı anlaşılmaktadır. Aynı şekilde Mülga 3030 Sayılı Kanun'un 6. Maddesinin d/f/g/h/i/j/l fıkralarında sayılan büyük şehir belediyelerinin sınai, ticari ve ekonomik özelliği taşıyan görevleri için de "işletmek" veya" işlettirmek" seklinde ifadeler kullanıldığı görülmektedir. Gerek Mülga 1580 Sayılı Kanun'un 15.maddesi gerekse Mülga 3030 sayılı Kanun'un 6. Maddesinde sayılan görevler belediyelerin belediye bütçesi içinde ve/veya katma bütçeli bazı işletme ve fonlar kurmalarına dayanak teşkil etmektedir.

Belediyelerin bir hizmeti ortak olacakları şirketler vasıtasıyla yapabilmelerine Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19/B-5 maddesi imkan vermektedir. Kanun, belediye sınırları içerisinde belirli semtler arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs minibüs, otokar, tünel,troyler, funikuler işletmek ve mezbahalarda satılan etleri satış yerlerine taşımak münhasıran belediyelerin hakkı olduğunu belirtikten sonra, "bunların , belediyelerinde iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyaz devri İcra Vekilleri heyeti (Bakanlar Kurulu) kararına bağlıdır."hükmünü getirmektedir. Kanun burada belediyelerin ortak olacakları şirket payının ne kadar olacağı konusunda bir sınırlama getirmemiştir.[90]

[89] Atik, a.g.m., s. 442
[90] Eryılmaz, a.g.m., s.52

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu, ticari ve sınai faaliyetlerde belediyelere geniş yetki vermiştir. Kanunu 19. maddesine göre "belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belediye sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsat, icra ederler." Buna göre belediyelerin, yasaların belirtikleri dışında her türlü ticari ve sınai teşebbüs ve faaliyette bulunabilmeleri için iki koşulu yerine getirmeleri gerekmektedir. Bunlardan ilki kanunun belediyeye yüklediği görevleri yerine getirmiş olmak ikincisi ise yapacakları hizmetin yani kurulacak teşebbüsatın belediye halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarından olmasıdır.[91]

24.03.1950 tarih ve 5656 sayılı Kanunla, Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ilave edilen ek 2. maddenin ikinci fıkrasında "Belediyeler ,bu maksadı (belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belediye sakinlerine kiraya vermek veya satmak) sağlamak üzere ,...kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkilidir" hükmü yer almaktadır.[92]

Bahsi geçen düzenlemelerin bu konuda bir yasaklama getirmemesi karşısında kanunun geniş yorumu yoluyla belediyelerin iktisadi teşebbüs kurabilecekleri ve var olan teşebbüslere katılabilecekleri şeklindeki hukuki dayanağa ulaşılmıştır.[93]

Mülga 1580 sayılı belediye kanunu, yürürlüğe girdiği dönemin belediye teknik, araç gereç ve personel ve diğer imkânlarını iyi gözeterek, birçok belediyenin kendi başına altından kalkmasına imkân bulunmayan işlerin başka kişilere yaptırılabileceği esnekliğini sağlamıştır.[94]

Mülga 1580 sayılı kanunda yer alan hükümlerin yanı sıra, söz konusu kanunun gerekçesinde "Cumhuriyetin fertleri gibi hukuki tabiyeden olan serbesti-i sayü amel hakkı sarehten kılınmıştır" ifadesi bulunmaktadır. Yani belediyeler de, özel gerçek ve tüzel kişiler gibi ,doğal haklardan olan çalışma ve iş yapma hakkına

[91] Necmettin Ergin, "Bizde Belediyelerin Ticari Ve Sınai Teşebbüsleri",Belediyeler Dergisi, Yıl 5, Sayı 50, Ekim 1939' den Eryılmaz, a.g.m., s. 52
[92] Tünay Köksal , "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2,Sayı 6,Kasım 1993,s. 55
[93] Ebru Tüzemen Atik, a,g,e., s. 443
[94] Kavruk, a.g.e., s. 421

sahiptir. Bu nedenle belediyeler Mülga 1580 sayılı kanun ,19. maddenin 1. bendinde yer alan sınırlamalar dahilinde , istedikleri konuda şirket kurmak ve kurulmuş şirketlere ortak olmak hakkına sahiptirler.[95]

09.07.1956 yılında kanunlaşarak 9353 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda belediye şirketlerinin kurulmasına örtülü de olsa imkân veren düzenlemeler mevcuttur.[96]

Türk Ticaret Kanununda, belediyelerin şirket kurma, şirketlere ortak olmaları konusunda bir engel hüküm olmadığı gibi, belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer vermek suretiyle, dolaylı yoldan belediyelerin de şirket kurabilmelerine imkan tanınmıştır.[97]

6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 3. maddesinde "bu kanunda tanzim olunan hususlarla bir ticarethane veya fabrika yahut ticari şekilde işletilen diğer bir müesseseyi ilgilendiren bütün muamele, fiil ve işler, ticari işlerdendir.11. maddesinin 1. fıkrasında "Ticarethane veya fabrika yahut ticari şekilde işletilen diğer müesseseler, ticari işletme sayılır". 12. maddesinde "aşağıda yazılı veya mahiyetçe bunlara benzeyen işlerle uğraşmak üzere kurulan müesseseler, ticarethane sayılır".

Hükümleri yer almış olup;

- Her çeşit imal veya inşa
- Matbaacılık, gazetecilik ve kitapçılık, yayın ilan ve istihbarat
- Tiyatro, sinema, otel, han ve lokanta gibi umumi mahaller, hususi mektep ve hastane ve açık satış yerlerinin işletilmesi

Umumi mağazalar ve sair depo ve ambarların işletilmesi, ticaret hane olarak sayılmıştır.

[95] Köksal, a.g.e., s. 55
[96] Atik, a.g.m., s. 443
[97] Dilbirliği: a.g.e. , s. 68

Fabrikacılık ise ; "hammadde veya diğer malların makine yahut sair teknik vasıtalarla işlenerek yeni veya değerli mamuller vücuda getirilmesidir" şeklinde tanımlanmıştır.

6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Hükmi Şahıslar" başlığını taşıyan 18'inci maddesinde"Ticaret şirketleriyle, gayesine varmak için ticari bir işletme işleten dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince hususi hukuk hükümleri dairesinde idare edilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahısları tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir sayılırlar denilmektedir. Söz konusu düzenleme gereğince tacir sıfatı bu teşekkül ve müesseselere ait iken, aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca "Devlet vilayet ve belediye gibi amme hükmi şahısları ile umumi menfaate hadim cemiyetler, bir ticari işletmeyi ister doğrudan doğruya, ister amme hukuku hükümlerine göre idare edilen ve işletilen bir hükmi şahıs eliyle işletsinler kendileri tacir sayılmazlar" denilmiştir. Yani bunları işleten belediyeler tacir sayılmayacak "bu hükmün doğal sonucu olarak şirkete sahip olan bir kamu kurumunun iflasını istemek kanunen mümkün olmayacaktır.[98]

Bahsi geçen düzenleme nedeniyle Belediye şirketleri, tacir olmanın sonuçlarından olarak iflasa tabi olma, ticaret unvanı kullanma, basiretli işadamı gibi davranma, işletmesini ticaret siciline tecil ettirme, ticaret odasına kaydolma, fatura ve teyit mektubu düzenleme ve tacirler arası uyuşamazlıklarda özel hükümlere tabi olma gibi külfetlere de diğer özel hukuk tüzel kişileri gibi katlanacaklardır. Ayrıca, bu şirketlerin ticaret siciline tescil ve ticaret odalarına kaydolmaları gerekmektedir.[99]

Aynı Yasa'nın 275. maddesi "Devlet, Vilayet, Belediye gibi amme hükmî şahıslarından birine esas mukaveleye dercedilecek bir hükümle pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkı verilebilir" hükmünü taşımaktadır.

[98] Hasan H. Can, Belediyelerin Şirket Kurmasındaki Yasal Esaslar, İller Ve Belediyeler Dergisi, Sayı 695, s. 29
[99] Sökmen, a.g.e. , s. 169

Yukarıda yapılan açıklamalardan, Türk Ticaret Kanunu'nda, belediyelerin şirket kurma ve kurulmuş şirketlere ortak olmaları konusunda engelleyici bir hüküm bulunmadığı gibi, belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer verilmek suretiyle, belediyelerin de şirket kurabilmelerine, kurulu bulunan şirketlere katılabilmelerine dolaylı yoldan imkân tanındığı söylenebilir.[100]

Yerel yönetim tarafından kurulan şirketler de işleyişlerinde Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olacaktır. Adı geçen kanunun 137. maddesine göre de ticaret şirketleri tüzel kişiliğe sahip olup şirket ana sözleşmesinde yazılı işletme konusu\konuları çerçevesinde kalmak şartıyla hak ve borç sahibi olabilirler.[101]

Belediyelerin şirketleşmeleri Belediye Kanunu'na ve Türk Ticaret Kanunu'na aykırı olmadığına göre bu tür şirketlerin kuruluş koşullarını aşağıdaki 3 madde ile sayabiliriz.[102]

1. Kurulacak şirketin, belediyelerin görevlerine giren bir konuda faaliyet göstermesi,
2. Bu şirketin kuruluş amacının belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olmaları
3. Belediye şirketlerince karşılanacak olan ihtiyaçların uygun nitelikte olması.[103]

Bu kanunun 1.maddesinde: "Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyet ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli kooperatif teşekkülleri kurulabileceği" belirtilmiştir.

---

[100] Recep Bozlağan, "Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun", Mevzuat Dergisi, Yıl 7, Sayı 73, Ocak 2004 , s. 45
[101] Sökmen, a,g,e., s. 169
[102] Dilbirliği, a.g,e., s. 69
[103] Nuri Tortop, "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi",Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt2, Sayı 2, Mart 1993, ss. 9-10

5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun 12. maddesinde, sandıktan yararlanacaklar belirtilirken, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasının belediye ait olduğu şirketler ve belediyelerin kendi sermayeleri ile kuracakları diğer şirketlerde sayılmıştır [104]. Ancak söz konusu düzenleme 16.06.2006 tarihinde 5510 sayılı kanunla 01.10.2008 tarihinden itibaren olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.

2.2. 1984-2004 Dönemi:

03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasası ve 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkana kadar Belediyelerin yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla İktisadi Teşebbüsler kurabilmesinin başlıca hukuksal dayanaklarını MÜLGA 1580 sayılı Belediye Kanunu, MÜLGA 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu [*], 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu [◙] ve 6762sayılı Türk Ticaret Kanunu olarak gösterilmiştir.[106]

Belediyelerin İktisadi Teşebbüs kurabilmeleri açısından yeni bir dönem olarak kabul edilecek olan 1984 yılı sonrasında, yeni bir Anayasa'nın varlığı, Büyükşehir belediyeciliğine geçiş ve kamu yönetiminde özelleştirmenin büyük önem kazanmış olması gibi faktörlerle BİT'lerin kurulmasında hızlı bir gelişme içine girilmiştir.[107]

27.06.1984 tarihinde kabul edilerek 09.07.1984 tarihli 18453 nolu resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin(KHK) Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan düzeltmelere paralel hükümler benimsenmiştir.[108]

---

[104] Köksal, a.g.m., s.56

[*] Kanun'un adı tam olarak "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dur.

[◙] Kanun'un adı tam olarak "4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dur.

[106] Berk, a.g.m., s. 53

[107] Kavruk, a.g.e., s. 443

[108] Atik, a.g.m., s.443

3030 sayılı kanunun 8'inci maddesinin birinci fıkrasında "Büyük Şehirler ve İlçe Belediyeleri, görevli oldukları konularda, Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir" denilmektedir.[109] 21'inci madde uyarınca ise "Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili mevzuatın, bu kanuna aykırı olmayan hükümleri Büyük Şehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır". Anılan düzenlemeler ile Mülga 3030 sayılı kanunda, Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'na yapılan atıf nedeniyle BİT kurulmasına ve kurulmuş olan teşebbüslere katılınmasına Büyük Şehir Belediyeleri açısından da imkân tanınmıştır. [110]

Böylece Mülga 1580 sayılı kanun'un yürürlüğe girmesi ile başlayan ve 80'li yıllarda özelleştirme eğiliminin artması ile hız kazanan belediyelerin şirket kurma girişimleri, Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ile daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Ancak belediyelerin zorunlu hizmetlerini dahi şirketler aracılığı ile görür hale gelmesi ve yolsuzluk aracı oldukları şeklindeki eleştiriler karşısında belediye şirketlerinin kontrolsüz bir biçimde artmasına sınırlama getirilmek istenmiştir.[111]

24.11.1994 tarihinde kabul edilerek 27.11.1994 tarihli 22124 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4046 sayılı Özleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, bu konuda sınırlayıcı bir düzenleme içermektedir. Kanunun 26'ıncı maddesinin dördüncü fıkrasında "Belediyeler ve Diğer Mahalli İdareler ile bunların kurduğu Birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir" hükmüne yer verilmiştir. Buna göre belediye şirketi kurulmasında Bakanlar Kurulunun izninin varlığı kuruluş şartlarından birisi haline getirilmiştir.[111]

Anılan maddede ayrıca belediyelerin kuruluşlarının ve bu kuruluşlardaki sermaye paylarının özelleştirilmesinin 4046 sayılı özelleştirme uygulamaları

[109] Berk, a.g.m., s. 54
[110] Atik, a.g.m., s. 443
[111] Atik, a.g.m., s. 444

hakkında kanun esaslarına göre ve yetkili organlarca belirlenip, yürütüleceği hükme bağlanmıştır.[112]

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu da Belediye İktisadi Teşebbüsleri konusunda çeşitli hükümler taşımaktadır. Sözgelimi, söz konusu Kanun'un 26. 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 bulunulması Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir" hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi;belediyeler ve diğer yerel yönetimler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması ,mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulmasının bakanlar kurulu'nun iznine tabi olacağı hususu devam etmektedir[113].(4046,md 26/4 ve5393 md 71) Başka bir anlatımla, 4046 sayılı Yasa da belediyelere iktisadi ve ticari girişimlerde bulunma hak ve yetkisi tanımıştır.

İçişleri Bakanlığınca yayınlanan 16.08.1995 gün ve 46984 sayılı genelgede İçişleri Bakanlığına gelecek taleplerin Bakanlar Kuruluna sevk edilmeden önce ön incelemeye tabi tutulacağı belirtilerek, bundan böyle mahalli idarelerin şirket kurmaları, kurulmuş veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması için Bakanlar Kurulu izin alınması konusunda talep yazılarına;

1. Mahalli idareler biriminin gelir-gider durum cetvelini ve müracaat tarihi itibariyle banka nakit (bakiye) durumunu gösterir dekontunun,
2. Mevcut veya kurulacak şirketin amacı ve faaliyet konusunu bildirir yazının,
3. Şirket kurulması veya sermaye katılımında bulunulmasını gerektiren nedenleri gösterir gerekçe raporunun,
4. Mevcut şirketin en son alınmış bilânço kar-zarar cetvelinin,
5. Kurulacak şirkete ilişkin fizibilite etüdünün,
6. Sermaye katılım miktarının,

[112] Atik, a.g.e., s. 444
[113] Toprak, a.g.e., s. 272

7. Konuya ilişkin mülki idare amirlerinin görüş yazısının, eklenerek iki örnek dosya halinde valilik görüşü ile birlikte gönderilmesi, aksi takdirde taleplerin işleme alınmayacağı belirtilmiştir.

2.3. 2004 Yılından Günümüze

3.7.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasası [*] ve 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Belediye İktisadi Teşebbüsleri için yasal boşlukları doldurmuştur.

Son yıllarda Türkiye'de de etkisini artırarak devam ettiren yeni kamu yönetimi anlayışı genel olarak yönetimde etkinliği ve verimliliği temel almaktadır. Bu doğrultuda kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı, özellikle mahalli idarelerde bir dönüşüm ve değişimi zorunlu kılmaktadır. Haliyle yerel yönetimlerin organizasyonları, görevleri ve çalışma yöntemlerinin de değişimin konusu olması zorunludur.[114]

Belediyelerin şirket kurabilmelerine ilişkin olarak açıkça yetki veren ilk yasal düzenleme 07.12.2004 tarihinde kabul edilerek, 24.12.2004 tarihli 25680 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde yer almıştır madde uyarınca "*Belediye kendine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir*". Böylelikle belediyelerin şirket kurmalarının ancak belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlı olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.[115]

5272 sayılı Belediye Kanunu'nun yedi buçuk ay gibi kısa bir süre yürürlükte kalmasından sonra halen yürürlükte bulunan, 03.07.2005 tarihinde kabul edilerek,

[*] 07.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı belediye yasası ,anayasa mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiş , ancak mahkeme yürürlüğün durdurulması istemini reddederek , yasal boşluğun doldurulması için yasama organı TBMM' ye 6 ay süre vermiştir. TBMM 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkartmış ve 85. madde f bendi ile 5272 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

[114] Yüksel Demirkaya, **"**Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları**",** Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 13, ss. 430–431.

[115] Atik, a.g.m., s.444

13.07.2005 tarihli 25874 nolu R. G.'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı kanunun "Şirket Kurulması" başlıklı 70'inci maddesinde 5272 sayılı kanunun 70'inci maddesinde yer alan düzenleme aynen korunmuştur.[116]

5393 sayılı Belediye Kanunu, Belediye Şirketlerine ilişkin olarak, yürürlükten kaldırdığı 5272 sayılı Kanunla aynı yönde hükümlere yer vermiş, bu alanda herhangi bir değişiklik yoluna gitmemiştir.[117]

5393 sayılı Belediye Kanunu 70. maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 26. maddesi ile belediyelerin ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilecekleri yasal olarak ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu 70. maddesi

Şirket kurulması

MADDE 70. — Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir.

Maddede belediyelerin kendilerine yüklenen görev ve hizmet alanlarıyla alakalı olmak şartıyla mevzuatta belirtilen yöntemlere göre şirket kurabilecekleri belirtilmektedir.[118]

Madde gerekçesinde belirtildiği üzere, bu düzenleme sayesinde bir yandan belediyelerin hizmetlerini daha etkili, daha verimli, daha ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmasına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurmasına müsaade edilmekte; diğer yandan kurulacak ortaklığın belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek şirket kurulumunu belli bir disipline almayı ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi istenmiştir.[119]

[116] Atik, a.g.m., s.444
[117] Atik, a.g.m., s.445
[118] Mustafa Dönmez, Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu,Mevzuat Yayıncılık, Ankara, 2010, s.987
[119] Dönmez, a.g.k., s.987

Tabiatıyla, madde hükmü gereğince belediyelerin daha önce kurdukları veya ortak oldukları şirketlerden, belediyenin görev alanıyla alakalı olmayan şirketleri tasfiye etmesi veya ortaklıktan çekilmesi gerekmektedir.[120]

Bilindiği gibi,belediyeler asli görevleri ile beraber, çeşitli mevzuatla verilen hizmet ve görevleri yerine getirirken kimi zaman yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması, kimi zaman da ekonomik, sosyal hukuki ve sosyo-politik nedenlerle mevzuatta açıkça yasaklanmayan konularda mahalli idarelerin serbestçe tasarrufta bulunabileceği kuralından hareketle çok sayıda şirket kurdukları yada kurulmuş şirketlere katıldıkları görülmektedir.[121]

5393 sayılı Belediye Kanunu 70. maddesinin "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir" gibi bir düzenlemeyle belediyelere sadece sorumlu oldukları hizmet alanında şirket kurabilme yetkisini vermiştir. Buna karşın ticaret şirketleri kanunen yasak olmayan her türlü iktisadi maksat ve konular için kurulabilmektedirler. Günümüz belediyecilik anlayışında, genel kamu menfaatini gözetmek şartı ile hemen her alanda yerel yönetimler hizmet üretebilmekte ve sunmaktadır. Yani yasal olarak belediye şirketleri belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kurulabilirler, fakat bu sorumluluk alanı belediyenin hizmet stratejisine bağlı olarak genişletilebildiği kadar genişletilebilir. Ancak aynı kanunun 14/5 maddesinde yer alan "...Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı, belediye sınırlarını kapsar." hükmü, belediyelerin görev ve sorumluluk sınırlarını açıkça belirlemiştir. Bu maddenin de belediyelere biçilen yeni rol gereğince sorgulanması gerekmektedir. Belediyelerin bölgesel, ulusal veya uluslararası ortaklık kurmaları durumunda bu madde engelleyici durumda olabilir.[122]

Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun **Madde 15-a** Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak" hükmü belediyelerin şirket kurmaları veya kurulmuş bulunan şirketlere katılmalarına imkan vermekte

[120] Dönmez, a.g.k., s.987
[121] Dönmez, a.g.k., s.987
[122] Demirkaya, a.g.e., s. 431.

görev ve hizmetleriyle ilgili geniş bir hareket serbestisine sahip olmalarını sağlamaktadır.[123]

5393 sayılı Belediye Kanunu"**Meclisin görev ve yetkileri**" başlıklı 18/i maddesindeki "Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek" gibi düzenleme ve aynı kanunun 18/j maddesindeki "belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" gibi bir düzenleme ile belediyelerin şirket kurması, şirketten ayrılması ve şirketlerdeki hisselerinin özelleştirilmesi gibi konular düzenlenmiştir. Ancak belediyelerin hâlihazırda kurulmuş olan şirketlere ortak olarak katılmaları konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır.[124]

60'ıncı maddesinin 1(f) bendinde "Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri"nin belediye giderleri sayılacağı düzenlenmiştir. Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci ve "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci ,borç ve alacaklarının takası ile mahsubuna ilişkin geçici 5'inci maddelerinde de belediye şirketlerine ilişkin düzenlemeler mevcuttur.[125]

10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihli,25531 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ıncı maddesinde Büyükşehir belediyelerinin şirket kurmaları konusunda açıkça yetki vermektedir. Anılan madde gereğince;

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 26. maddesi

Şirket kurulması

MADDE 26- 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

[123] Dönmez, a.g.k., s. 991
[124] Demirkaya, a.g.m., s. 432
[125] Atik, a.g.m., s. 445

bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait 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, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.

Madde Büyükşehir belediyelerince şirket kurulmasını düzenlemektedir. Buna göre; Büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen şartlara göre sermaye şirketleri kurabileceklerdir.[126]

Madde gerekçesi 5393 sayılı kanunun 70 maddesinde olduğu gibi ; "madde ile bir taraftan Büyükşehir belediyelerinin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurmasına izin verilmekte; diğer taraftan kurulacak ortaklığın belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek şirket kuruluşunun disiplin altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Doğal olarak belediyelerin kurdukları veya ortak oldukları şirketlerden , belediyenin görev alanıyla ilgili olmayanları tasfiye etmesi veya ortaklıktan çekilmesi gerekecektir.[127]

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 24'ınci maddesinin 1/(g) bendinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ile benzer şekilde "Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birlikler ile ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri"ni Büyükşehir belediyesinin giderleri arasında saymıştır.[128]

3/12/2010 tarihinde kabul edilen 6085 sayılı Sayıştay kanunu ile belediye şirketleri de Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır.

6085 Sayıştay Kanunu Denetim Alanı başlıklı 4. maddesi;

[126] Dönmez, a.g.k., s. 1270
[127] Dönmez, a.g.k., s. 1270
[128] Atik, a.g.m., s. 445

a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları (% 50'den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)

b) (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 (kamu payının yarıdan az olması halinde ortaklık hakları yönüyle), denetler ifadesiyle belediye şirketlerini de kamu kurumu olarak tanımlamış ve Sayıştay'ın denetim kapsamına alınmıştır.

Yeni Sayıştay Kanunu Tanımlar başlıklı 2. maddesinde Sayıştay denetiminin kapsamı düzenlilik ve performans denetimini olarak tanımlamıştır. Düzenlilik denetimi ikiye ayrılmakta olup; Mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır. Sayıştay'ın mali denetim; Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimini kapsamaktadır. Uygunluk denetimi ise; Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi kapsamaktadır. Yeni kanunda Performans denetimi; Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini kapsamaktadır.

Yukarıda belirlenen kıstaslar çerçevesinde hesap yargılaması yaparak kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığını yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili uygulamaları yapar.[129]

13.01.2011 tarihinde kabul edilen ve 27846 sayı ile 14.02.2011 tarihinde

[129] Abdullah Ekinci, Belediye Şirketlerinin Sayıştay Tarafından Denetiminin İçeriği Nedir, 20 Aralık 2010, http://www.muhasebenet.net/makale_abdullah%20ekinci%20smmm_belediye%20sirketlerinin%20sayistayca%20denet%20icerigi.html(21.12.2011)

resmi gazetede yayınlanan 1/7/2012 tarihinde yürürlüğe girecek olan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu belediye şirketlerini ilgilendiren hükümler içermektedir. Belediye şirketleri için, önceki 6762 sayılı T.T.K da geçen maddelerin benzerlerinin olduğu görülmektedir.

Taciri tanımlayan maddelerinde tüzel kişiler başlığı altında belediyelerin ticari şekilde işletmek üzere kurduğu kurum ve kuruluşları daha önceki 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine benzer bir şekilde tacir saymıştır. "**MADDE 16-** (1) Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar".

Yine aynı 16. maddenin 2. paragrafında . "Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler ve gelirinin yarısından fazlasını kamu görevi niteliğindeki işlere harcayan vakıflar, bir ticari işletmeyi, ister doğrudan doğruya ister kamu hukuku hükümlerine göre yönetilen ve işletilen bir tüzel kişi eliyle işletsinler, kendileri tacir sayılmazlar" hükmü ile önceki 6762 sayılı T.T.K'da olduğu gibi belediyelerin kurduğu kurumları tacir saydığı halde belediyeleri tacir sınıfına sokmayarak bu hükmün doğal sonucu olarak şirkete sahip olan bir kamu kurumunun iflasını istemek kanunen mümkün olmayacaktır.

Kamu tüzel kişilerinin yönetim kurulunda temsili başlıklı MADDE 334- de "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." hükmü ile daha önceki 6762 T.T.K 275. madde ile benzer manada belediyenin kuracağı şirkette belediyenin kendi temsilcisini bulundurabilme hakkını tekrarlamıştır.

2.3.1. Doğal Gaz Piyasası Kanununa Göre Şirkete Katılım

18.04.2001 tarihli 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun dördüncü maddesinde de doğalgaz şehir içi dağıtım şirketlerinin belediyeleri veya belediye şirketlerini sermaye koyma şartı aramaksızın, şehir içi dağıtım şirketlerine yüzde on nispetinde ortak olmaya davet etmek zorunda olduğuna dair bir düzenlemeye yer vermiştir. Söz konusu düzenleme ile belediyenin ortaklığı ile belediye şirketlerinin ortaklığı, sağladığı güvence ve hizmete katılım acısından eşdeğer görülmüştür. Anılan kanunda hâlihazırda doğalgaz dağıtım işi ile uğraşan belediye şirketlerine ilişkin düzenlemelere de yer verilmektedir. (madde 4 ve geçici madde 3)[130]

Belediyelerin sınırları dâhilinde kurulacak doğal gaz dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketine bedelsiz ortak olmaları 4646 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi gereği tanınmış bir haktır. Enerji piyasası düzenleme kurulundan dağıtım lisansı alan bir şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilecektir. Ancak bu artış hazineye borcu bulunmayan ve ilave kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilecektir.[131]

2.3.2. Büyükşehir Belediyeleri İçin, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Açısından Getirilen Esnek Düzenleme Ve Yönetici Personelin Şirketlerin Yönetim Ve Denetiminde Yer Alması:

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Şirket kurulması

MADDE 26- Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.

[130] Atik, a.g.e., s. 445
[131] Can, a.g.e., s. 31

Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait 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, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Denilmek suretiyle Büyükşehir Belediyelerinin büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletmesini, Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadan şirketlerine verebilmelerine ilişkin esnek bir düzenleme getirilmiştir.[132]

2.4. Belediye Şirketlerine İlişkin Kısıtlayıcı Hükümler

Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye şirketlerinin kurulmasında ne gibi usuller uygulanacağını düzenlememiştir. Buna karşılık, 5393 sayılı kanunun 70 ve 5216 sayılı kanunun 26'ıncı maddelerinde belediyelerin "ilgili mevzuatta belirtilen usullerle" şirket kurabileceğinden söz edilmektedir. Aksi bir düzenlemeye yer verilmediği de dikkate alındığında 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un belediyelerin şirket kurmalarının ve kurulmuş şirketlere katılmalarının Bakanlar Kurulu'nun izni ile gerçekleşebileceği yönündeki hükmü halen yürürlüğünü korumaktadır. Belediye şirketlerinin kurulmasında Bakanlar Kurulu'nun izni aranmasına karşılık, bu iznin hangi şartlar altında verilebileceği kanunlarımızda düzenlenmemiştir. Bu durumda sadece belediyelerin görev ve hizmet alanlarına ilişkin olarak faaliyet göstermek kaydıyla istenilen sayıda ve şekilde iktisadi teşebbüs kurulması mümkün olmaktadır.[133]

Daha önce de belirtildiği gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ıncı maddelerinde şirket kurma "belediyelerin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarıyla" sınırlı tutulmuştur.

[132] Sökmen, a.g.e., s. 178
[133] Atik, a.g.e., s. 446

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun tasarısının 70'inci madde gerekçesinde "madde ile taraftan belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurmasına izin verilmekte; diğer taraftan kurulacak ortaklığın belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek şirket kuruluşunun disiplin altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Doğal olarak madde hükmü gereğince belediyelerin kurdukları veya ortak oldukları şirketlerden, belediyelerin görev alanıyla ilgili olmayan şirketleri tasfiye etmesi veya ortaklıktan çekilmesi gerekecektir" denilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un kabul edilen ilk halinde 14'üncü maddenin 1(b)bendinde "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme ile belediyelerin görev ve yetki alanları son derece geniş tutulmuştur. Anılan düzenleme dolayısıyla, belediyelerin şirket kurma alanları da sınırsız denebilecek kadar genişlemiştir. Buna karşılık söz konusu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından 24.01.2007 tarihinde yürürlüğü durdurulmuştur ve düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.2007 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 24.01.2007 tarihli 2005/95 E. 2007/5 K. Sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylelikle belediyelerin yerel yönetimlere ilişkin olarak "genel görevli" olmalarına son verilmiş ve şirket kurmalarında belediyelerin görev ve hizmet alanları ile ilgili olma şeklindeki sınırlama yeniden anlam kazanmıştır[134].

Öte yandan 15.10.1985 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından imzaya acılan ve ülkemiz tarafından 21.11.1988 tarihinde imza konularak, 08.05.1991 tarihinde 3723 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan ve 06.08.1992 tarihinde onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında "Yerel Yönetimler kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısında tam takdir hakkına sahip olacaktır" denilmektedir.

[134] Atik, a.g.e., s. 447

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı'nın bahse konu düzenlemesi belediyelerin başka bir makam veya kuruluşa bırakılmayan tüm hizmetleri üstlenebilecekleri ve bu hususlarda teşebbüs kurabilecekleri şeklinde yorumlanmıştır[135]. Ancak, düzenleme metninde belediyelerden değil genel olarak yerel yönetimlerden söz edildiği dikkate alındığında anılan yoruma katılmamız mümkün olmamaktadır. Aksi düşüncenin kabulü halinde, Anayasa'nın 90'ıncı maddesinin 2004 yılında 5170 sayılı kanun ile eklenen son fıkrası [*] gereğince söz konusu düzenleme, kanunlarımızla çelişmesi nedeniyle öne geçecek ve böylece belediye şirketlerinin kurulmasında sınırsız bir yetki alanına sahip olunacaktır.[137]

2.5. Belediye Kanunu İle İlgili Yeni Anayasa Mahkemesi Kararları

Resmi gazetenin 29 Aralık 2007 tarih ve 26741 sayısında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararları yayınlanmıştır. Bunlardan Anayasa Mahkemesinin 24.01.2007 tarih ve 2005/95 Esas 2007/5 Kararında 5393 sayılı Belediye Kanunun birçok maddesi ele alınıp incelenmiştir.

"**Madde 70 - Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir**."

K- 70. Maddenin İncelenmesi

İptali istenilen kural, belediyelerin kendilerince yürütülen veya yürütülmesi öngörülen hizmetlerden hangilerini özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırabileceklerini veya devredebileceklerini değil, kendi görev ve hizmet alanlarında, belediye meclislerince alınan kararlarla ve bazı idari koşulları yerine getirerek, "özel hukuk tüzel kişisi" biçiminde, etkinlikleri tamamen özel hukuk kurallarına göre gerçekleştirilen ve yönetilen sermaye şirketi kurabileceklerini öngörmektedir. Öte yandan, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası hükmü,

---

[135] Nuri Tortop, Yerel Yönetimler Ve Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı 1, Ocak 1998, s. 76

[*] Madde 90 –**(Değişik:7.5.2004-5170/7 md.)** Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.

[137] Atik, a.g.e., s. 447

Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesini zorunlu kılmaktadır.Buna göre, iptali istenilen kuralda belediyelerce kurulabileceği öngörülen sermaye şirketlerinin çalışma konularının, belediyelerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevleri dışında kalan alanlarda, sermaye şirketleri aracılığıyla yürütülmeye uygun nitelikteki (piyasa şartlarının gözetileceği) görev ve hizmetler olacağında kuşku bulunmamaktadır. Bu nedenle Belediyelerin Anayasanın 127. maddesinde belirtilen mahalli müşterek ihtiyaçlardan Anayasanın 128. maddesi kapsamı dışında kalanları sermaye şirketleri aracılığıyla yürütebileceği sonucuna varılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, 70. madde hükmü Anayasaya aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir şeklinde karar çıkmıştır.[138]

2.6. Belediyeye Ait Şirketlerin 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Olup Olmadıkları

Belediye şirketlerine ilişkin bir diğer sınırlandırma ise mal ve hizmet alım ile yapım işlerine ilişkin olarak getirilmiştir 08.09.1983 tarihinde kabul edilen ve 10.09.1983 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Belediye şirketlerine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Buna karşılık 04.01.2002 tarihinde kabul edilen ve 22.01.2002 tarihinde 34648 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Belediye şirketlerini kanun kapsamında saymıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2. maddesi kanuna tabi kurum ve kuruluşları yazmaktadır.

---

[138] Lamih Çelik , "Belediye Kanunu İle İlgili Yeni Anayasa Mahkemesi Kararları",Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Ocak 2008, http://www.mahalliidarelerdergisi.org/BELEDIYE_KANUNU_ILE_ILGILI_YENI_ANAYASA_MAHKEMESI_icerik477.html (25.12.2011)

Madde 2- Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

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.

b) **(Değişik: 30/7/2003-4964/1 md.)** Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.

c) **(Değişik: 30/7/2003-4964/1 md.)** Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.

d) **(Değişik: 12/6/2002-4761/10 md.)** (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

Maddenin (a) bendinde "belediye" ve (d) bendinde ise "a b ve c bentlerinde belirtilen doğrudan veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese , birlik, işletme ve şirketler" denilmiştir. Bu durumda şirketin sermayesinin yarıdan fazlası Büyükşehir belediyesi, belediye, özel idare veya söz konusu 2. maddenin (a),(b) ve (c) bentlerinde sayılan diğer kamu kurum kuruluşlara ait ise bu şirket 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabidir. Yani şirket sermayesinin yarıdan fazlası kamu kaynağı olması yeterlidir. Bu sermayenin tek bir belediyeye ait olmasına da gerek yoktur.[139]

Burada özel hukuk tüzel kişisi bir varlığın Kamu İhale Kanunu'na tabi olması gibi hukuken anlaşılması güç bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu halde Belediye

[139] Sadettin Doğanyiğit, **Açıklamalı Sorun Çözümlü Belediye Kanunu Ve Büyükşehir Belediye Kanunu**, 2.b, Ankara ,Seçkin Kitabevi, 2005, s. 768

şirketlerinin özel hukuk tüzel kişisi olmalarının pratik bir önemi kalmamaktadır. Daha önce Belediye şirketlerinin temel kurulma nedenleri arasında Devlet İhale Kanunu'na tabi olmadan, mal ve hizmet alımında serbestîye sahip olmak bulunmakta iken, bu amaç 2003 yılında Kamu ihale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile zorlaşmıştır.[140]

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsam başlıklı İkinci maddesinin birinci fıkrası (a) bendine göre Özel idare ve Belediyeler ile bunlara bağlı döner sermaye kuruluşlar, birlikler ve tüzel kişiler kanunun kapsamındadır. Bu maddenin (d) bendine göre ise, Özel idare ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler ve tüzel kişilerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte yâda ayrı ayrı sermayesinin yarıdan fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş müessese, birlik, işletme ve şirketler de kamu ihale kanunu'na tabidir. Bu kuralın istisnası ise yine 4734 Sayılı Kanunun istisnalar başlıklı 3'üncü maddesi (g) fıkrasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; Kamu İhale Kanunu kapsamındaki şirketlerin ticari 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 3 milyon 796 bin 571 * yeni Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları bu kanunun kapsamı dışına çıkarılmıştır.[141]

2.6.1. Belediye Şirketlerinin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamına Girme Süreci

Belediye şirketleri açısından en çarpıcı müdahale biçimi, belediyelerin kendisine bağlı şirketlerden mal ve hizmet alımını kısıtlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler olmuştur. 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'nın *"İhtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması"* başlıklı 71. maddesi, belediyelere kendisine bağlı Belediye şirketlerinden *"ihalesiz olarak"* mal ve hizmet alımına

[140] Atik, a.g.e., s. 448
[*] 21.01.2010 tarih ve 27469 sayılı R.G.'de yayımlanan 2010/1 nolu Kamu İhale Tebliği ile bu tutar 5.372.854 TL olarak güncellenmiştir.
[141] Can, a.g.e., s. 31

olanak vermekteydi. Yasa bu noktada; kent sorunlarına etkin çözüm üretebilme amacıyla kurulmuş olan Belediye şirketlerinin manevra alanını genişletebilmek için liberal bir yaklaşımla belediye yönetimlerine kolaylık sağlamak istemiştir. İlgili maddede, kamu kuruluşları için kullanılan *"Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş almaları gerekmektedir"* genel ifadesinin, belediyeler için *"belediye encümeni uygun görüşü"* biçiminde geçerli olduğu 95/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesinin II/K-8.maddesinde hüküm altına alındığı görülmektedir. Devlet İhale Yasasının ve Genelgenin ilgili maddeleri gereğince belediyeler, ihale yapmaksızın kendilerine bağlı Belediye şirketlerinden mal ve hizmet alımına çok kolay başvurabilmekteydiler.[142]

Ancak 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'nın günümüzün değişen ve gelişen gereksinimlerine yanıt vermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kuruluşlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği gerekçesi ile çıkarılan yeni ihale yasası ile olmuştu. Zira 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı yeni Kamu İhale Yasası'nın *Kapsam* başlıklı 2. maddesinin *"d"* bendi, daha önceden kamu ihale yasası kapsamında olmayan belediye şirketlerini yasa kapsamına alındı. Bu çerçevede 01.01.2003 tarihinden itibaren, her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işleri bu çerçevede yürütülmeye başlandı. BİT'ler açısından yasanın en önemli yönü ise, yasanın *İhaleye katılmayacak olanlar* başlıklı 11.maddesinin 3. paragrafında, şirketlerin belediyelerin açacağı ihalelere girme yasağının konulmasıydı. Bu yasak, Belediye şirketlerinin, kendi belediyelerinin ihalelerine girmesini engelleyeceğinden dolayı kaçınılmaz bir süreci de başlatmış oldu. İstanbul Büyükşehir belediyesi kendi şirketlerini özelleştirmek için çalışma bile başlattı.[143]

Bu süreçte Kamu İhale Kurumu Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 54. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *"sermaye paylarına bakılmaksızın ihaleyi yapan idarenin doğrudan veya dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketlerin bu idarelerin yapacakları ihalelere katılamayacaklarına"* ilişkin hükmün iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Çanakkale Belediye Başkanlığı'nın açtığı dava, Danıştay 10. dairesi tarafından oybirliği ile reddedildi. Belediye

[142] Özdemir, a.g.m., s.58
[143] Özdemir, a.g.m., s.59

şirketlerinin yönetim kurulları genelde belediyelerin ilgili birimlerinin yetkilileri tarafından oluşturulduğundan, böylelikle Belediye şirketlerinin önü iyiye kapanmış oldu. Zira genelde yaşamlarını kendi belediyelerinden aldıkları ihalelerle devam ettiren Belediye şirketleri, kamu hizmeti yapmak amacıyla kurulmuş olsalar dahi, yönetim kurulları aynı şekilde oluştuğu sürece yaşamlarını sürdürmelerini sağlayacak ihalelere giremeyeceklerdi.[144]

Ancak konuyla ilgili tartışmaların başlaması ve özellikle Büyükşehir belediyelerinin yoğun baskısı üzerine başlayan süreçte genel seçimlerin yapılarak merkezi hükümetin değişmesi yeni bir durum ortaya çıkardı. Zira yeni hükümetin, 30.07.2003 tarihinde çıkardığı 4964 sayılı *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa'*nın 8. maddesi, 4734 sayılı yasanın 11. maddesinde değişikliğe neden olmuş ve maddedeki "*...bunların kurmuş oldukları..''* ifadesini kaldırmıştı. Bu değişiklikle birlikte, BİT'ler Kamu İhale Yasası'nın kapsamında kalmaya devam etmekle birlikte, belediyelerin açmış olduğu ihalelere girebilecekleri konusu netlik kazanmıştır.[145]

2.7. Belediyeler Veya İl Özel İdareleri Tarafından Kurulan Şirketler Bu İdarelerin İhalelerine Katılabilir mi?

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu:

İhaleye katılamayacak olanlar

Madde 11.-Aşağıda sayılanlar doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak ,kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar.

c) İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler

d) İhaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar.

[144] Özdemir, a.g.m., s.59
[145] Özdemir, a.g.m., s.60

e) (c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri.

f) (c) , (d) ve (e) bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin %10 'dan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç).

İhale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. Aynı şekilde, ihale konusu işin yüklenicileri de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketleri ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketleri için de geçerlidir.
(değişik: 4964/8 md.)

İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf,dernek,birlik,sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarenin ihalelerine katılamazlar.

Bu yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunların biri üzerine ihale yapılmışsa, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.

Madde hükmünden anlaşılmağı üzere, idare tarafından kurulan veya ortak olunan şirketlerin bu idarelerin ihalelerine girmesini yasaklayan herhangi bir yasaklama yer almamıştır.[146]

Belediyenin ortağı olduğu bu şirket, belediyenin kendi içinde bir kurum olmadığı veya idare (belediye) ile ilgili kurulmuş vakıf , dernek birlik, sandık gibi bir kuruluş olmadığı cihette belediyenin ortağı bulunduğu şirketlere ihale yasağı getirilmemiştir. Belediyenin ortağı bulunduğu bir şirket eğer istenen belgeleri sağlayabiliyor ise o belediyenin ihaleye girmesinde bir sakınca yoktur. Ancak

[146] Sökmen, a.g.e., s. 178

şirketin yönetiminde görev alan kişiler ile sermaye oranı %10'dan fazla olan ortağın , aynı zamanda ihale açan belediyenin ihale komisyonlarında; ihalenin hazırlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması ile onaylanmasında görevli olmamaları veya bu kişilerin belediyenin ihale yetkilisi konumunda bulunmamaları gereklidir. Tersi bir durumda 4734 sayılı (KİK) 11'inci maddesi gereğince bu şirketin ihalesine girmesi mümkün olmaz.[147]

2.8. Belediyelerin Ortak Olduğu, Daha Önce Kurulmuş Veya Faaliyette Bulunan Şirketlerde Sermaye Artırımına Katılması Bakanlar Kurulunun İznini Gerektirir mi?

Belediyelerin ortak olduğu şirketlerin sermaye artırımında bulunurken bunu Bakanlar Kurulu'na danışıp danışmayacağı uygulamada en fazla tereddüt edilen konulardan biridir.[148]

4046 sayılı yasa'nın yukarıda sözü edilen 26. maddesinin son fıkrası bu konuyu kapsamamaktadır.

Nitekim İç İşleri Bakanlığı'nın konu ile ilgili 23.01.1995 tarih ve 53059 sayılı yazısına cevaben Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca verilen 13.03.1995 tarih ve 926 sayılı görüşe göre:

"Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kuracakları birlikler tarafından ticari faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması veya mevcut şirketlere sermaye katılımında bulunmak suretiyle ortak olunması Bakanlar Kurulu iznine tabii kılınmakla birlikte, bunların esasen pay sahibi oldukları şirketlerin sermaye artırımına gitmeleri halinde, ortaklık paylarını korumak amacıyla sermaye artırımına katılmaları (rüchan hakkını kullanmaları) bir kuruluşa yeniden katılım anlamına gelmediğinden, bu işlemleri kendi yetkili organlarının alacakları kararlar

[147] Doğanyiğit, a.g.k., s. 769
[148] Dönmez, a.g.k., s. 997

doğrultusunda yürütebilecekleri düşünülmektedir." Denilerek konuya bir açıklık getirmiştir.

Bu görüşe karşın konu ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'nca yayınlanan 7.2.2007 tarih ve 3628 (2007/18) sayılı Genelgede; Belediye Şirketlerinin sermaye artırımında bulunması halinde, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26. maddesine göre Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi olduğu belirtilmiştir.

Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı'nın söz konusu genelgesi idari yargıya dava konusu olmuş ve Danıştay 8. Dairesi'nce[149] verilen yürütmeyi durdurma isteminin reddine ilişkin kararını itiraz üzerine inceleyen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 4046 sayılı yasa'nın 26. maddesi ile merkezi idareye tanınan izin yetkisi sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlı olduğu gerekçesiyle daha sonra piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin sermaye artırımına karar vermeleri halinde, Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekmediğini belirterek yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.[150]

Bu durumda belediyelerin ortağı oldukları şirketlerin sermaye artırımına gitmeleri halinde , ortaklık payı oranlarını korumak amacıyla sermaye artırımına katılmaları için Bakanlar Kurulu'ndan izin almasına gerek bulunmayıp , belediye meclisince karar alınması yeterli olacaktır. [151]

2.9. Hibe Yoluyla Şirket Ortaklığı

Belediyeler bir şirketin kurucu ortağı olabileceği gibi, kurulmuş bir şirkete sonradan sermaye katılımı yapmak suretiyle de ortak olabilirler. Fakat bu iki yöntem dışında belediyeler farklı bir yöntem olan bedelsiz hibe yoluyla da şirkete ortak olabilmektedir. Diğer şirket ortaklığında olduğu gibi tabii ki yine hibe yoluyla bir

[149] Danıştay 8. Dairesi'nin 21.09.2007 gün ve E.2007/2384 sayılı Kararı
[150] Danıştay İd. Dava Daireleri Kurulu'nun 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 s.K
[151] Dönmez, a.g.k., s. 998

şirkete sahip olunmasında da 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesi (g) bendi uyarınca belediye meclisinin karar vermesi gerekmektedir.[152]

Keza şirket hisselerinin bedelsiz devri için herhangi bir şart öne sürülmüş ise, 5393 sayılı yasa'nın 18. maddesinin (g) bendi hükmüne göre ayrıca o şartın kabulü yönünde belediye meclisi kararı alınması gerekir. Hibe yoluyla şirket ortaklığı ve varsa hibe şartlarının kabulü yönündeki hususlar, aynı meclis kararında da karara bağlanabilir.[153]

Belediyeler, hibe yoluyla bir şirkete ortak olması halinde, Belediye kendi mal varlığından herhangi bir nakdi veya ayni bir sermaye koymamaktadır. Bu durumda 4046 sayılı Yasa'nın 26. maddesinde belirtilen şartlar oluşmadığından, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun yukarıda söz edilen 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 sayılı Kararı'ndaki gerekçeler doğrultusunda hibe yoluyla şirket ortaklığı kuran belediyelerin Bakanlar Kurulu'ndan izin almasına gerek olmadığı sonucuna varılmaktadır.[154]

2.10. Belediye Şirketlerinde Çalışanların Maaş Ve Harcırahları

Belediyeler sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle ortak olduğu şirketler tamamıyla TTK hükümlerine bağlı özel hukuk hükümlerine bağlı kuruluşlar olduğundan özel hukuk tüzel kişisidirler. Bu sebepten dolayı tüm faaliyetlerinde olduğu gibi personelin maaşları ve harcırahları konusunda da tek yetkili şirket genel kuruludur.[155]

Bununla beraber Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay'ın verdiği istişare nitelikteki karar [156] da bu çerçeve şekillenmiş ve belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan

[152] Dönmez, a.g.k., s. 998
[153] Hayrettin Güngör, "Belediyelerin Şirket Ortaklığı", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Eylül 2008, Cilt 13 Sayı 9, s.5'den Dönmez, a.g.k., s. 998
[154] Dönmez, a.g.k., s.999
[155] Doğanyiğit, a.g.k., s. 769
[156] Danıştay 1.D., T. 2.11.1998, E. 1998/209, K. 1998/290

şirketlerde çalışanların aylık ve yollukları bakımından 3659 sayılı Bankalar Ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında olmadıkları sonucuna varılmıştır.[157]

2.11. Belediye Şirketlerinin Yönetim Ve Denetim Kurullarında Görev Alan Belediye Memurlarına Yasal Olarak Huzur Hakkı Ödenebilir mi?

Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanununda belediyelerin kendi görev alanlarıyla ilgili olarak şirket kurabilecekleri belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesi kanununda belediye yöneticilerinin şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilecekleri hüküm altına alınmış; ancak belediye kanununda buna ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Konunun aydınlanması için öncelikle , Devlet Memurları Kanunu ve, 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri incelenmesi doğru olacaktır.[158]

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1'inci Kısmının 4'üncü bölümünde Devlet memurları için 'Yasaklar' belirtilmiş ve bu bölümün 'Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı' başlıklı 28'inci maddesinde; "Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç.)…"ifadesi kullanılmıştır.

Yine aynı kanunun 'Kapsam' maddesinde belediyelerin bu kanuna tabi olduğu belirtilmiş ve 146'ncı maddesinin 2'nci fıkrası ile; "Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla

[157] Doğanyiğit, a.g.k., s. 769
[158] Yusuf Cumhur, "Belediye Şirketlerinin Yönetim ve Denetim Kurullarında Görev Alan Belediye Memurlarına Yasal Olarak Huzur Hakkı Ödenebilir mi", Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Aralık 2008 Ocak 2009 (Ortak Sayı)

sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz.”hükmü getirilmiştir.

631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 12’nci maddesinde; “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinden asli kadro ve görevleri dışında, kurum ve kuruluşların yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu, danışma kurulu üyelikleri ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev alanlara, bu görevlerinden sadece biri için ücret ödenebilir. Bu maddenin uygulanmasında oluşacak tereddütleri gidermeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.”hükmü yer almaktadır.

5393 Sayılı Yasada belediyelerde yönetici sıfatını haiz memur personelin belediye şirketlerinin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilecekleri açıkça belirtilmemiştir. Oysa 5216 Sayılı Yasada görev alacakları hususu açıkça belirtilmiştir. Belediye personeli 657 Sayılı Yasa kapsamında olduğundan, bu yasanın 28’inci maddesine göre belediyenin iştiraki olan şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında belediyeyi temsilen görev almaları yasaklanmamıştır. Dolayısıyla 5393 Sayılı yasada açıkça hüküm bulunmasa da belediyede görevli memurlar (yönetici sıfatını haiz olma zorunluluğu bulunmadan) belediye şirketlerinin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceklerdir. 5393, 5216 ve 657 Sayılı Yasalarda belediyelerde görevli memurların belediye şirketlerinin yönetim ve denetim organlarında görev almalarını yasaklayıcı hüküm bulunmamakla birlikte buralarda görev alan memurlara huzur hakkı ödeneceği konusunda hiçbir hüküm bulunmamaktadır. 657 Sayılı Yasanın 146’ncı maddesinde, bu kanunla sağlanan haklar dışında Devlet memurlarına hiçbir yarar sağlanamayacağı belirtilmiştir. Madde hükmünden ilk olarak belediye iştiraki olan şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alan belediye memurlarına huzur hakkı ödenemeyeceği izlenimi ortaya çıkmaktadır. Oysa bu kanunun 28’inci maddesinde Devlet memurlarının görevli oldukları kurumlarının iştiraklerinde kurumlarını temsilen görev almalarının yasaklanmamış olması ve Anayasamızın 18’inci maddesi ile ‘Angarya’nın yasaklanmış olması neticesinde bu görevleri karşılığında huzur hakkı ödenmesi

gerekmektedir. Bunlara ödenecek ücret veya huzur hakkı tutarı, yasal düzenleme bölümünde bahsedildiği üzere, esas mukavelede belirlenecek, eğer esas mukabelede belirlenmemiş ise şirketin genel kurulunca belirlenecektir.[159]

Belediye memurlarından belediyeye ait şirketlerden iki veya daha fazlasına ait yönetim veya denetim kurullarında görev alan belediye memurları 631 Sayılı KHK hükmü uyarınca sadece bir şirketten huzur hakkı alabilecektir.

2.11.1 Özelleştirmenin Önünün Açıldığı Kanun Maddeleri

Yerel yönetim birimlerinin görevleri incelendiğinde bazı hizmetlerde tam yetkili olduğu, "yaptırmak" "işlettirmek" olarak tanımlanan hükümlerde ise özelleştirme yapılabilirliğin yasal dayanaklarının oluşturulduğu görülmektedir.[160] Buna göre; belediyelerin görev yetki ve sorumlulukları başlığı (5393 madde 14) altında

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; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya *yaptırır.*

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları(5393,madde 15) altında ;

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini *yapmak veya yaptırmak*

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için

[159] Cumhur, a.g.m., s. 3
[160] Toprak , a.g.k., s. 275

gerekli tesisleri *kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek*; kaynak sularını *işletmek veya işlettirmek.*

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini *kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek*.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri *yapmak ve yaptırmak*.

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele *kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek* veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

Hükümlerinden geniş bir alanda özelleştirmenin önü açılmış olmaktadır.[161] Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin (5216. madde 7)hükümlerde özelleştirmenin mümkün olduğu konular belirtilmiştir[162]. Buna göre:

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

[161] Toprak, a.g.e., s. 276
[162] Toprak, a.g.e., s. 276

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayri sıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek;

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek;

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

2.12. Belediye Şirketlerinin Denetlenmesi

Mahalli idare kuruluşlarının kendileri dışındaki, merkezi idare tarafından kanunlarla belirlenmiş sınırlar dahilinde başka bir yönetsel birim tarafından denetlenmesi 'vesayet denetimi' olarak adlandırılır. Merkezi idarenin bu denetimdeki amacı, bütün devlet kurumlarının bir ahenk içinde koordineli ve mali disiplin içinde çalışmasını sağlayarak, suiistimallere engel olmaya çalışmaktır. Türkiye'de merkezi idarenin vesayeti, bir çok yasal düzenlemelerle farklı birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu denetimlerin başında, Sayıştay, Devlet İhale Kanunu, 5018 Sayılı Mali Denetim Kanunu, ve 3593 Sayılı Kanunlar çerçevesinden gelmektedir. Türkiye'de merkezi idarenin aşırı güçlendirilmesi ile yerel yönetimleri denetim altında tutma isteği ağır basmaktadır. Belki de bunun en büyük etkeni belediye mali kaynaklarının çoğunluğunun merkezi idare tarafından belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Belediye meclislerinin bazı kararları, dolaylıda olsa halen mülki idare amirinin vesayeti altında yürürlüğe girmektedir. Ayrıca, belediyelerin kendi iç organları tarafından da denetimi söz konusudur.[163]

Son Sayıştay kanunu çıkana kadar Türkiye'de belediye şirketlerinin idari ve finanssal olarak, yasal sınırları yeterli olarak belirlenmiş bir kamu denetimine tabi değillerdi. Bu durum kamu adına üretilen ve harcanan kaynaklarının etkin bir şekilde denetlenememesi neticesini doğurmaktaydı. Belediyelerin kurduğu ya da katıldığı

[163] İsmet Titiz, Belediye Ve Belediye Şirket Faaliyetinin Merkezi İdarenin Denetimi Ve İdare Vesayet,(01.12.2011)
http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=608(01.12.2011)

şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için, belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahip olan merkezi yönetim, belediye şirketleri üzerinde bu denetimi yapamamaktaydı. Dolayısıyla, DPT tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler İhtisas Komisyonu Raporu'nda belediye şirketlerinin kamu denetimi dışında olduğu ve bu şirketlerin yerel yönetimlerin bağlı oldukları genel kurallara bağlanması gerektiği vurgulamıştır.[164]

2.12.1. Belediye Şirketlerini Denetlemekle Görevli Birimler Kimlerdir? [165]

1- Başbakanlık Müfettişleri
2- Maliye Müfettişleri
3- Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ve Gelirler Kontrolörlerinin ve vergi denetmenleri,
4- Türk Ticaret Yasası yönüyle Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu,
5- Sayıştay denetçileri

Hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesini gerçekleştirmek amacıyla kamu kurumlarında mali kaynakların kullanımına ilişkin genel denetim yetkisi Sayıştay'ındır. Bu kapsamda bazı yazarlar tarafından belediye şirketlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği hakkında düşünceler ortaya atılmıştır. Ve 2010 yılında çıkan yeni Sayıştay kanunu ile belediye şirketleri Sayıştay kanunu kapsamına alınmıştır. Fakat bu tür bir denetimin alternatif bir hizmet üretme aracı olan belediye şirketlerinin işleyişlerini olumsuz olarak etkileyebileceği hesaba katılmalıdır. Sayıştay denetimi gibi ciddi bir merkezi denetim, belediye şirketlerini fonksiyonel olarak birer klasik kamu şirketi olmaya doğru itebilir.[166]

[164] DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 89
[165] Abdullah Ekinci, Belediye Şirketlerinin Denetlenmesi, (22.12.2010) http://www.yerelyonetimhaberleri.com/makale_detay.php?makaleid=14&baslik=belediye-sirketlerinin-denetlenmesi, (01.12.2011)
[166] Demirkaya, a.g.e., s. 433

2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu 4 maddesi; a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları (% 50'den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç), b) (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 şirketlerin hesaplarını denetler ifadesiyle belediye şirketlerini de kamu kurumu olarak tanımlamış ve Sayıştayın denetim kapsamına alınmıştır.

Yeni Sayıştay Kanununda; Sayıştay denetiminin kapsamı düzenlilik ve performans denetimini olarak tanımlamıştır. Düzenlilik denetimi ikiye ayrılmakta olup; Mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır. Sayıştay'ın mali denetim; Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimini kapsamaktadır. Uygunluk denetimi ise; Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi kapsamaktadır.Yeni kanunda Performans denetimi; Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini kapsamaktadır. [167]

Kanunda geçen performans denetimi daha sonra kanunda yer alan 7. maddesinin altıncı bendinde, "(6) Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz." Hükmü ile bu denetimi yaptırımı olmayan şirketler açısından kendini kontrol yaptırmasına dönüşen bir denetim hüviyetini kazandırmıştır.[168]

[167] Ekinci, Belediye Şirketlerinin Sayıştay Tarafından Denetiminin İçeriği Nedir….a.g.m.,s.1
[168] Ekinci, Yeni Sayıştay Kanunu Bağlamında Belediye Şirketlerinde Performans Denetimi, http://muhasebenet.net/haber.php?haber_id=588,(01.12.2011)

2.12.2. **Belediyelere Ait İşletmelerin Hazırlaması Gereken Tablolar**

Ülkemizde, 2010 sonu itibarıyla, tüm kamu işletmelerinin izlenmesine yönelik ilkeleri belirleyen ve bu işletmelerin faaliyetlerini konsolide bir şekilde takip ederek raporlamakla görevlendirilmiş bir kurum bulunmamaktadır. Hazine Müsteşarlığı ve diğer kamu pay sahipleri (ÖİB, TMSF, Mahalli idareler vb.) sadece kendi portföyünde bulunan işletmeleri izlemekte, ancak bunların büyük çoğunluğu şirketlere yönelik herhangi bir rapor yayımlamamaktadır. Bu sorunların aşılmasını teminen, 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı KHK'nın 65 inci maddesi ile Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 09/12/1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun'da değişikliğe gidilerek, Kamu iktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğünün ismi *Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü* şeklinde değiştirilmiş, anılan Genel Müdürlüğün görevleri arasına ise "sermayesinin yarısından fazlası, mahallî idareler dâhil kamuya ait olan veya faaliyet alanı itibarıyla ticarî nitelik taşıyıp Sayıştay Başkanlığınca denetlenen ve kapsamı Müsteşarlıkça belirlenecek olan kamu kuruluş ve işletmelerinin mali ve mali olmayan verilerini toplamak, izlemek ve değerlendirmek" görevi eklenmiştir.[169]

17 Haziran 2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan kamu sektöründe şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılmasını teminen, genel yönetim kapsamı dışında kalan kamu işletmelerinin faaliyetlerini etkin bir şekilde izleyerek malî ve malî olmayan verilerinin toplanmasına, derlenmesine ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi Ve Raporlanmasına Dair Tebliğ yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Tebliğ, Ek 1'de yer alan ve sermayesinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan veya faaliyet alanı itibarıyla ticari nitelik taşıyıp Yüksek Denetleme Kurulunca denetlenen işletmeleri kapsamaktadır. Herhangi bir şekilde toplam kamu payı yüzde elli ve altına düşen işletmeler bu Tebliğ kapsamından çıkarılmıştır.

---

[169] T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2010 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara, Kasım 2011, s. 2

Toplam kamu payı yüzde ellinin üzerine çıkan işletmeler ise bu Tebliğ kapsamına alınmıştır. İşletmelerde birden fazla kamu kurum veya kuruluşu pay sahibi ise toplam oran dikkate alınır.

Yayımlanan Tebliğe göre Belediye Şirketlerinin Tabi Olduğu Tabloların Gönderim Zamanı şöyledir.

1. Bilanço yıllık
2. Gelir tablosu yıllık
3. Nakit akış tablosu yıllık
4. Kar dağıtım tablosu yıllık
5. Borç-alacak tablosu yıllık
6. Personel tablosu yıllık
7. Personel profili tablosu yıllık
8. Yönetici profili tablosu yıllık
9. İstihdam maliyetleri tablosu yıllık
10. İhale yoluyla hizmet alımı tablosu yıllık
11. İştirak bilgileri tablosu yıllık
12. Taşıt tablosu yıllık
13. Gayrimenkul tablosu yıllık

Bu tebliğ doğrultusunda belediyeler tarafından istenilen bilgiler T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü'ne gönderilmeye başlanmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2007, 2008, 2009, 2010 yıllarında yayınladığı Kamu İşletmeleri Raporu ile aldığı bilgileri yayınlamıştır. Bunlardan ancak 2009 ve 2010 yılında yayınlanan raporlarda mahalli idareler şirketleri hakkında sayısal bilgiler bulunmaktadır. Aşağıda bu raporlardan düzenlenmiş kısa bilgiler yer almaktadır.

2009 yılında, mahalli idare işletmelerine ait finanssal veriler bir önceki döneme göre büyük bir değişim göstermemiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren şirketlerden İstanbul Gaz Dağıtım Sanayii ve Ticaret A.Ş. (İGDAŞ) 2.945 milyon ile bu dönemde en büyük aktif hacmine sahip olurken, İstanbul Konut İmar Plan Sanayii ve Ticaret A.Ş (KİPTAŞ) 1.219 milyon TL,

İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayii ve Ticaret A.Ş. (İSFALT) ise 619 milyon TL'lik aktif büyüklüğe sahip olmuşlardır. Brüt satışlarda ise İGDAŞ 2.856 milyon TL ile ilk sırayı alırken, ardından 490 milyon TL ile İSFALT ve 425 milyon TL ile İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayii ve Ticaret A.Ş. (İDO) gelmektedir.[170]

Tablo 2: Mahalli İdare İşletmelerine Ait Özet Bilanço

ÖZET BİLANÇO (milyon TL)	2008	2009	% Artış
Aktif Toplamı	8.323,60	8.284,20	-0,5
Dönen Varlıklar	4.617,90	4.338,40	-6,1
Duran Varlıklar	3.705,70	3.945,90	6,5
Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	3.030,40	2.621,00	-13,5
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.133,70	2.329,30	9,2
Öz Kaynaklar	3.159,60	3.334,00	5,5
Nominal Sermaye	3.004,10	3.064,20	2
Ödenmiş Sermaye	2.923,30	3.025,70	3,5
Pasif Toplamı	8.323,60	8.284,20	0,5

Kaynak: T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu

Tablo 3: Mahalli İdare İşletmelerine Ait Özet Gelir Tablosu

ÖZET GELİR TABLOSU (milyon TL)	2008	2009	% Artış
Brüt Satışlar	6.851,60	7.336,50	7,1
Yurt İçi	6.748,90	7.189,50	6,5
Yurt Dışı	6,6	13	96,7
Satışların Maliyeti	5.944,60	6.290,90	5,8
Faaliyet Giderleri	752,1	836,7	11,3
Faaliyet Kâr-Zararı	96,2	146,7	52,6
Dönem Kâr-Zararı	137	226,5	65,4
Dönem Net Kâr-Zararı	106,6	166,6	56,3

Kaynak: T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu

Mahalli idare işletmeleri 2009 yılında 31.073 kişiye istihdam sağlamıştır. Bu dönemde, Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlı Başkent Ulaşım ve Doğal Gaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayii ve Ticaret A.Ş. (BUGSAŞ) 4.348 personel sayısıyla en yüksek istihdam oranına sahip olurken, onu İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki Boğaziçi İnşaat Müşavirlik A.Ş. (BİMTAŞ) 2.596 ve İGDAŞ 2.277 kişiyle takip etmiştir.

[170] T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu, a.g.k., s.215

Tablo 4: Mahalli İdareler İşletmeleri Toplu Personel Bilgileri

TOPLU PERSONEL BİLGİLERİ	2008	2009	% Artış
Toplam Personel Sayısı (Ortalama Kişi)	27.782	31.073	11,8
Toplam İstihdam Gideri (milyon TL)	944	1.113	17,9
Ortalama Personel Maliyeti (TL/Ay)	2.831	2.985	5,4
İstihdam Giderleri / (MHSM + Dönem Giderleri) (%)	14,1	16	

Kaynak: T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu

2010 yılı Kamu İşletmeleri Raporu'nda Büyükşehir belediyelerinde çalışan personel sayısını 37.692 olarak verilmiştir. Bir sene gibi bir sürede personel sayısı 31.073 den 37.692 kişiye çıkmıştır.

Büyükşehir belediyelerine ait mahalli idare işletmeleri 2010 yılında 36.671 kişiye istihdam sağlamıştır. Bu dönemde, izmir Büyükşehir Belediyesine bağlı Genel Hizmet, Otopark, Özel Eğitim, itfaiye ve Sağlık Hizmetleri A.Ş. (iZELMAN) 5.793 personel sayısıyla en yüksek istihdam sayısına sahip şirket olurken, onu Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan BUGSAŞ (4.733) ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren iGDAŞ (2.277) takip etmiştir.[171]

2.13. Belediye Şirketlerinin Sorunları

2.13.1. Hukuki Sorunlar

Belediyelerin kurduğu yâda katıldığı şirketlerin en önemli sorunu, yukarıda da bahsedildiği gibi, bu şirketlerle ilgili gerçekçi bir yasal düzenlemenin henüz yapılmamış olmasıdır. Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu konuyu bir hukuki zemine oturtmuşsa da ülkemizin yeni KİT'leri diyebileceğimiz belediye şirketleri konusunda ciddi bir yasal düzenleme ihtiyacı hala mevcuttur. Ülkemizde uzun yıllardır belediyeler, ya şirket kurmakta yada kurulmuş bulunan şirketlere katılmaktadırlar. Son zamanlarda ise belediyelerin kurduğu yada katıldığı şirket

[171] T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü 2010 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara, Kasım 2011, s. 216

sayısında önemli bir artış gözlemlenmektedir. Bu durum, günümüzde sağlanan sosyal ve ekonomik gelişmeler karsısında belediyelerle ilgili yasal mevzuatın mevcut sorunlar karsısında yetersiz kalmasına bağlanabilir. Şirketleşme burada belediyeler için bir çıkış yolu olarak görülmekte ve belediyeler bu yolla daha rahat hareket etme olanağına kavuşmaktadırlar.[172]

Hizmetin belediyenin görevi kabul edilmesi, tekel kurması için değil fakat özel sektör tarafından cazip bulunmayarak yerine getirilmemesi halinde ortada kalmamasını sağlamak amacına yöneliktir. Bugün gelişmiş ülkeler kentlerinde, hizmetler özel sektörce daha ucuz ve daha etkinlikle yerine getirilmektedir. Böylece yerel yönetimlerin "pahalı" hizmet sunması engellenmekte ve hizmet yükü hafiflemektedir. Oysa ülkemizde *mevzuat yetersizliği* nedeniyle belediyelerin şirketler kurarak hizmet yaratması bize göre "keyfilik" ortaya çıkarmaktadır. Başka bir ifadeyle kent halkının bir hizmeti haksız rekabet veya yetersiz hizmet koşullarında elde etmesine yol açılarak toplumsal mağduriyet yaratılmaktadır.[173]

2.13.2. Yönetim Sorunları

Belediye şirketlerinin büyük kısmında, sermaye çoğunluğunun belediyelerin elinde bulunması nedeniyle bu şirketlerin yönetimi de belediyelerin kontrolü altında bulunmaktadır. Söz konusu şirketlerde; tecrübesi, eğitim, öğrenim durumu, branşına bakılmaksızın belediye görevlileri ve meclis üyelerine şirketin yönetim kurullarında görev verilmekte, bu durum da şirketlerde doğru ve yerinde karar alınmasını çoğu zaman engellemektedir. Belediye şirketlerinde sermayeyi temsil eden kişinin, temsil ettiği sermayenin kendisine ait olmamasından ötürü kişisel bir zararının bulunmaması, bu şirketlerde kotu yönetimin kaynağı olmaktadır.[174]

Belediyelerin şirket kurarak belde hizmetlerini "ucuz" ve "etkin" sunması beklenirken, devletin yarattığı imkân ve araçlar kullanılarak belediye çalışanları ve

[172] Hamza GÜNEŞ : "Belediye Şirketleri", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 Temmuz 2005, s. 30
[173] Toprak, a.g.e., s. 281
[174] Güneş, a.g.e., s. 34

özel kişilere yarar sağlanmaktadır. Aslında hizmetlerin ve elde edilen gelirlerin yine belde halkının istifadesine döndürülmesi gerekmektedir. Ancak uygulamadaki örneklere göre, "şirketler"'in genel kurul kararlarına göre bugüne kadar kar dağıtmayıp sermayeye ekleyerek işletmenin kapasitesini artırmaya yöneldiği belirtilmektedir.[175]

Son otuz yıldır belediye şirketlerinin faaliyetlerinden ve yerel yönetimlerin kontrollerindeki bu kuruluşlara yönelik politikalardan duyulan gerek merkezi gerekse özel sektörün hoşnutsuzluğu süregelmektedir. Özel sektör bağlantılı örgütlenmeler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide gerilim eninde sonunda ortaya çıkmaktadır. Ticari nitelikteki mal ve hizmetleri, devletin yerine bağımsız bir işletmenin daha etkin bir şekilde üreteceği genelde kabul edilmektedir. Ayrıca belediye şirketlerinin faaliyetlerinin bir sınırı bulunmaktadır. Üretim faaliyetleri için ayrı bir örgütlenme düşünüldüğünde bu defa yerel yönetim söz konusu kuruluşun verimli çalışmasını sağlama sorunu ile karşılaşmaktadır.[176]

2.13.3.İstihdam Sorunları

Belediye şirketlerinin büyük çoğunluğunda personel fazlalığı vardır. Bunun ilk nedeni, belediye şirketlerinin politik amaçlarla bölgedeki işsizlik sorununu çözümleyebilecek bir araç olarak görülmesidir. Belediye şirketleri herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın istedikleri sayıda ve türde elemanı istihdam edebilmektedirler. Öyle ki, belediye şirketleri arasında, sürekli olarak zarar ettiği halde, herhangi bir ekonomik kaygı duymadan, personel alımına devam eden şirketler de vardır. Personel fazlalığının ikinci nedeni ise, istihdam edilecek personelin niteliği ve sayısı hakkında gerçekçi ve tutarlı araştırmaların yapılmamasıdır.[177]

Şirket mevzuatını bilen personelin azlığı sebebiyle gelişmeler izlenememektedir. Kimliği, yapabilirliği, öğrenim durumu ile branşına bakılmaksızın belediye

[175] Toprak, a.g.e., s. 274
[176] Toprak, a.g.e., s. 279
[177] Güneş, a.g.e., s. 34

görevlilerine, danışman ve belediye meclisi üyelerine yönetim kurullarında, üye ve denetçi olarak görevler verilmektedir. Bazı belediye başkanları ve diğer belediye görevlileri çoğunlukla birden fazla şirkette yönetim kurulu üye ya da başkanlığını üstlenerek her birisinden ayrı ayrı ücret almakta, belediye şirketlerinin "ücret ve gelir kapısı" gibi görünmesine neden olan bu durum çalışanlar arsında büyük gelir farklılıklarına ve huzursuzluklara neden olmaktadır. Herhangi bir düzenleme olmadığından belediye şirketlerinde görevlendirilenlere, çok değişik miktarlarda ödeme yapılmaktadır.[178]

2.13.4. Denetim Sorunları

Denetim, işletme faaliyetlerinde olması gerekeni aramak, olan ile olması gereken arasındaki farkı belirlemek ve bu farkın nedenlerini araştırarak sonraki çalışmalarda söz konusu nedenleri dikkate almak; şeklinde tanımlanabilir.[179]

Belediyeler ve Büyük Şehir Belediyeleri birer kamu tüzel kişisi olduklarından sınırlı da olsa merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir. Daha öncede ifade edildiği üzere belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma ve kurulmuş iktisadi teşebbüslere katılma amaçları arasında merkezi idarenin vesayet denetiminden kurtularak, hareket serbestîsi içerisine girme arayışı yer almaktadır.[180]

Belediyelerin idari vesayet denetimine tabi olmalarına rağmen, belediye şirketlerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olmaları nedeniyle, üzerlerinde merkezi idarenin herhangi bir denetimi bulunmamaktadır. Kuruluş aşamasında aranan Bakanlar Kurulu izni şeklindeki denetim yolu ise belediye şirketleri üzerinde değil belediyeler üzerinde doğan bir denetim hakkıdır. Belediye şirketleri diğer özel hukuk tüzel kişileri gibi, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın müfettişlerince denetlenebilirler.

[178] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.e., s. 187
[179] Salih Bor – Salih Ulusoy: Belediyelerin ve Özel İdarelerin Şirketleri Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme-Araştırma Raporu (Ankara, 1998), s. 68
[180] Atik, a.g.e., s. 448

Ancak uygulamada bu denetimin yapılmadığı ya da uzun aralıklarla ve bazen ihbar yâda istem üzerine yapıldığı görülmektedir.[181]

Ülkemizde belediyelerin kurduğu yâda katıldığı şirketler, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olduğundan, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Ancak 2010 yılında Sayıştay denetimine tabii olmuşlardır. Bu denetim daha çok üçüncü şahısların haklarını korumaya yöneliktir. Belediye meclisinin ise bu şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi yoktur. Şirketlerde belediyeler genellikle belediye başkanı ve belediye meclisince seçilen üyeler aracılığıyla temsil edilmektedir. Belediye meclisi, belediye başkanını denetlerken şirketlerin denetimini de dolaylı olarak yapabilir.[182]

Türk Ticaret Kanunu hükümleri gereğince faaliyet gösteren Belediye şirketleri iç denetimleri diğer sermaye şirketleri gibi gerçekleştirilmektedir. Buna göre gelir ve giderleri şirket yönetim kurullarınca idare edilmekte, yönetim kurulunun ibrası ve şirket bütçesinin kabulü genel kurul kararı ile olmaktadır. Ancak söz konusu şirketlerde genellikle pay çokluğuna sahip olan ya da yönetimi elinde bulunduran belediyeler şirketlerin denetiminde de söz sahibi olmaktadır. Buna karşılık, belediye meclisinin belediyelerin kurdukları ya da ortak oldukları şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.[183]

Belediye başkanının aynı zamanda bu şirketlerin yönetim kurulu başkanı olarak karşımıza çıkması nedeniyle, belediye başkanının şirketle ilgili faaliyetleri belediye meclisi tarafından denetlenebilmektedir. Bu denetim sonucunda verilen kararlara karşı ise, vali ya da belediye başkanı tarafından iptal istemiyle idari yargıya başvurabilme imkânı doğmaktadır.[184]

Belediye meclisinin, belediye başkanını denetlerken şirketleri de dolaylı olarak denetlemiş olacakları düşünülebilecekse de belediyenin kamu bürokrasisine dâhil

[181] Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler** ,7.b, Birleşik Matbaa,İzmir, 2008, s. 280,
[182] Ali Ceylan – Elek Vergiliel : "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme", Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfi Yayını (Bursa, 1989), s. 52
[183] Toprak, a.g.e., s. 275
[184] Atik, a.g.e., s. 449

oluşu ve siyasi temsil geleneği, işletmecilik kuralları ile örtüşmeyeceğinden denetim fonksiyonunun gereği gibi işlemediğinden söz etmek mümkündür.[185]

Yerel yönetimler bu teşebbüslerin hesap denetimlerini yapacak Sayıştay benzeri bir kuruluş oluşturulması ya da bu görevin, teşkilatı genişletilmek suretiyle Sayıştay'ca yerine getirilmesi yönünde öneriler getirilmiştir.[186]Ve 2010 yılında çıkan Sayıştay kanunu ile belediye şirketleri Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. Ancak kanımızca Sayıştay denetimi söz konusu kuruluşların özel hukuk tüzel kişiliğine ve kuruluş amacına ters düşeceğinden, bu teşebbüslerin denetimi amacıyla oluşturulacak bir özel denetim komisyonunca denetlenebilmesinin sağlanması uygun olacaktır. Kaldı ki bu denetim mali yönleriyle sınırlı kalmamalı, şirketlerin kuruluş amaçlarına uygun olarak yürütülüp yürütülmediği de bu kapsamda denetlenebilmelidir.[187]

2.13.5. Yatırım Sorunları

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarını belirleyen çerçeve bir düzenleme bulunmadığından çok çeşitli alanlarda yatırım yapabildikleri görülmektedir. Bu yatırımlar gerçekleştirilirken çoğu zaman gerekli fizibilite çalışmaları da yapılmadığından yatırım yapıldıktan sonra önemli sorunlar ortaya çıkmakta ve şirketin başarısızlığı kaçınılmaz olmaktadır.[188]

Gelişen piyasa şartları içinde her türlü hizmetin belediye tarafından yerine getirilmesi akılcı değildir. Su temini, kanalizasyon sisteminin işlerliği gibi tam kamusal hizmetler dışında ölçülür ve fiyatlandırılabilir hizmetlerin "ihale" "kiraya verme" gibi yöntemlerle yaptırılması halinde verimliliğin ve yönetsel etkinliğin artacağı hesaplandığında özel sektöre devrine gidilmelidir. Her alanda ayrı birer hizmet örgütüne ve teknik donanıma sahip olmak istemek, tüm toplumun istifade etmediği mal ve hizmeti satmak için harcamalara girmek "mali sömürüyü" ortaya

[185] Kavruk, a.g.e., s. 439, Toprak, a.g.e., s. 275
[186] Karabilgin, a.g.e., s. 24
[187] Atik, a.g.e., s. 449
[188] Hüseyin Önal – Alim Barut , a.g.e., s. 173

çıkaracak ve\veya artıracaktır. Bu olgu da kamu hizmeti tercihinde kaçınılması gereken ölçütlerden en önemlisidir.[189]

Çoğu şirket sabit sermaye yatırımları tamamlamakta, ancak işletme sermayesi sıkıntı çekildiğinden üretime geçilememektedir. Üretime geçilememesi, sermaye artırımına katılımı güçleştirmektedir. Sermaye artırımlarında gerek Türk Ticaret Kanununa ve gerekse Sanayi ve Ticaret bakanlığınca getirilen ve konulan kurallara uyulmamakta, sermaye artırımına katılmada kuruluşun o andaki nakit durumuna göre işlem yapılmamaktadır. Özel kişilerin paylarının düşük olması ve yörede büyük bir sermaye birikimi bulunmaması sebebiyle bu şirketlerin sermaye artırımları sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarının hisse oranları sürekli artmaktadır. Belediye şirketlerinden çoğu her yıl artan oranlarda zarar etmekte, bu zararlarda ya şirketlere sermaye olarak kamu fonlarından giderilmekte ya doğrudan belediye bütçesinden para aktarılmakta ya da araç gereç ve malzeme yardımı yapılmak suretiyle karşılanmaktadır. Şirket sermayesinin büyük kısmı hatta bazen tamamı karşılıksız kaldığı halde yasal gereklere uyulmadan şirket sürdürülmeye çalışılmaktadır.[190]

2.14. Belediye Şirketlerinin Zarar Ediş Nedenleri[191]

2.14.1. İşletme Yönetimi Politikaları:

Şirketlerin zarar ediş nedenlerinden biri olarak işletme yönetimi politikaları gösterilebilir. Şirketlerin üst yönetimleri yada yönetim kurulları konularında uzmanlaşmamış, çağdaş işletme yönetiminde yetkin olmayan kişilere (genellikle belediye çalışanlarına) bırakılmaktadır.

[189] Toprak, a.g.e., s. 281
[190] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.e., s. 186
[191] Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.e., s. 185

2.14.2. Politik Çıkarlar:

Şirketler siyasal partilerin sempatizanlarınca (politik çıkarlar neticesinde) istihdamı artırıcı birer kurum olarak görülmektedir. Aşırı istihdam bütçede personel giderleri kaleminin çok büyük kalemlere ulaşmasına dolayısıyla zararlara sebep olmaktadır. Yapılan araştırmada şirketlerde çalışan personel sayısı 14.465 olarak tespit edilmiştir. 1992 yılında tüm belediyelerde toplam 121.299 memur ve 93.086 işçi mevcuda olduğu göz önüne alındığında 14.465 personel istihdamı rasyonel görünmemektedir.

2.14.3. İktisadi ve Mali Politikalar:

Belediyeler yerel düzeyde bir takım iktisadi ve mali politikalar güdebilirler. Örneğin, bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlamak, gelir dağılımındaki dengesizliği gidermek için belediyeler ucuz ekmek, ucuz su satabilir, sembolik fiyatlarla şehir içi ulaşımı sağlayabilir, ya da ucuz konut inşa ederek yöre halkına yine sembolik fiyatlarla kiralar ya da satabilir. Bu da zarara yol açar.

2.14.4. Denetimsizlik:

Özellikle büyük şehir olmayan yerlerde hemşerilik, komşuluk vb. gibi yakınlıklar, şirketlerin verimli çalışması yönünde denetim mekanizmasını aksatmaktadır. Merkezi idareler de yeterli ölçüde bu şirketleri denetleyememektedir. Siyasi baskılar da yine denetimsizliği doğurmaktadır.

2.14.5. Kaynak Alt Yapı Yetersizliği:

Kaynak tahsis edilmemesi sonucunda şirketler gerekli teknolojik yenileşmeyi yapamamak durumunda kalmaktadırlar ve teşebbüsü sürdürecek altyapı yatırımlarını gerçekleştirememektedirler. Gerileyen teknoloji ve yetersiz kalan altyapı yatırımları zamanla bu teşebbüslerin zarar etmesine yol açmaktadır.

Şirketlerin kuruluş aşamasında, yer secimi, rekabet, kalifiye eleman temini, pazarlama gibi serbest piyasa koşullarına riayet edilmemesi de zarar yaratıcı neden olmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İŞTİRAKİ BELEDİYE ŞİRKETLERİ

3.1. Tarihçe

Büyükşehir Belediyesi'nin tarihinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyük değişiklikler içermiştir. Zira bu kanundan önce Kocaeli Büyükşehir Belediyesi yoktu; Saraybahçe ve Bekirpaşa ilk kademe belediyelerini içeren İzmit Büyükşehir Belediyesi vardı. 1994 yılında kurulan İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet alanı sadece 32 km2 iken, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sınırları il sınırları ile eşitlendi ve hizmet alanı 3.505 km2'ye çıktı. Böylece hizmet alanı yaklaşık 110 kat artmış oldu. Yeni haliyle Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile birlikte yeni kamu yönetimi reformunun mahalli idareler ayağında önemli bir yere sahip olmuştur. Diğer bir ifadeyle mülki sınırları belediye sınırları ile özdeş hale gelmiştir. Örneğin, söz konusu sınırlar itibariyle köyler de Büyükşehir Belediyesinin hizmet alanı haline gelmiş ve dolayısıyla Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü kaldırılarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir.[192]

Kocaeli Büyükşehir belediyesinin muhtelif zamanlarda kurulmuş sahip olduğu 6 şirket ve iştiraki olan 2 adet şirket bulunmaktadır. Sahip olduğu şirketler:

1. Belde Özel Sağlık ve Eğitim Hizmet Sosyal Hizmet Gıda ve İhtiyaç Malzemeleri Pazarlama ve Ticaret A.Ş
2. Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş.
3. İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme A.Ş. (İZAYDAŞ)
4. Antikkapı Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş.
5. Kent Konut İnşaat San. ve Tic. A.Ş.
6. Kocaeli Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti.

İştiraki olan şirketler ise :İzgaz A.Ş ile İzmit Su A.Ş 'dir

[192] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Yılı Mali Performans Programı, s. 6

Tablo 5 : KBB Şirketleri Pay Oranları

ŞİRKET İSMİ	KURULUŞ YILI	SEKTÖR	1.ORTAK VE ORANI	2.ORTAK VE ORANI	3.ORTAK VE ORANI	4.ORTAK VE ORANI	5.ORTAK VE ORANI
İZGAZ A.Ş.	1992	Doğalgaz Dağıtımı	KOCAELİ BB				
			0.10				
ALTINNAL A.Ş.	1978	Otel İşletmeciliği	ANTİKKAPI A.Ş.	BELDE A.Ş	İZAYDAŞ A.Ş		
			0,1111	0,0140	0,8744		
ANTİKKAPI A.Ş.	2000	Akaryakıt ve Yiyecek Sektörü	BELDE A.Ş	ALTINNAL A.Ş.	İZAYDAŞ A.Ş.		
			0,0700	0,3375	0,5920		
BELDE A.Ş.	1978	Sağlık ve Eğitim Hizmetleri	KOCAELİ BB				
			0,9999				
KENT KONUT İNŞ.SAN VE TİC.LTD.ŞTİ	1990	İnşaat	KOCAELİ BB	KOCAELİ KENT SİGORTA	İZAYDAŞ A.Ş.	BELDE A.Ş.	ALTINNAL A.Ş.
			0,9500	0,0030	0,0250	0,0100	0,0100
KOCAELİ KENT SİGORTA ARACILIK HİZM.LTD.ŞTİ	1990	Sigorta	KOCAELİ BB	KENT KONUT İNŞ.SAN VE TİC.LTD.ŞTİ			
			0,9500	0,0500			
İZMİT SU A.Ş.	1995	İzmit Evsel ve Endüstriyel Su Temini	KOCAELİ BB				
			0,14				

Kaynak: KBB Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı[193]

İzmit Gaz A.Ş'YE EPDK'dan 2003 yılında 30 senelik dağıtım lisansı verilmiştir. Şirket 2009 yılında Gaz De France Suez firmasına satılarak özelleştirilmiştir.

[193] Değerler KBB Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı'ndan alınmış tablo Yavuz Denktaş tarafından oluşturulmuştur.

3.2. Belde Özel Sağlık ve Eğitim Hizmet Sosyal Hizmet Gıda ve İhtiyaç Malzemeleri Pazarlama ve Ticaret A.Ş

1978 yılında kurulan şirket 32 yıldır Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmekte olup; özellikle 2004 yılından itibaren modern işletmecilik anlayışı ile faaliyetlerine devam etmektedir. Şirketin kuruluş amacı ve bir belediye şirketi olmasından dolayı faaliyetlerini icra ederken sadece ticari bakış açısı ile hareket etmemekte olup, günümüzde belediyeciliğin olmazsa olmazlarından olan sosyal sorumluluk ilkesini de göz önünde bulundurmaktadır. [194] Faaliyet Alanları[195]

1. Diyaliz Merkezi: 2008 yılında haftada 3 gün 3 seans, 3 gün 2 seans olarak toplam 35 personel ile çalışmıştır.

2. Gülen Yüzler: Özürlü insanların emek yoğun olarak çalıştıkları, ürettiklerini Pazarladıkları ticari faaliyetler yanında sosyal faaliyetler de gerçekleştirilmektedir

3. Sera Merkezi

4. Yüksek Öğrenim Kız Öğrenci Yurdu ve Kantini: 2008 verilerine göre 367 öğrenci kalmaktadır.

5. Yüksek Öğrenim Erkek Öğrenci Yurdu: 2008 verilerine göre 116 öğrenci kalmaktadır.

6. İşçi Sağlık Tarama Hizmetleri

7. Kiralık İş Yerleri, Kent Mobilyaları, Araç Reklamları Gelirleri

8. Ticaret Müdürlüğü Gelirleri

9. Kapalı Otopark: Belediye Çarşı İş Hanı altında 80 araçlık otopark

10. Terminal Otoparkı

[194] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2009 Faaliyet Raporu, s.317
[195] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 336

Şirketin 2008 verilerine göre toplam personel sayısı 1040 kişidir. Bu 1040 personelin 881 kişisi ihaleli işlerden gelen personeldir. Geri kalan 159 kişi Genel Müdürlük , esas faaliyet alanları ve diğer dış birimlerde çalışanlar teşkil etmektedir. Bünyesinde 29 özürlü personel ve 6 hükümlü personel istihdam etmektedir.[196]

3.3. Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş.

Şirket tarafından Otel, restoran ve kafe işletmeciliği hizmetleri verilmektedir. Ayrıca Akçakoca, Kartepe, Osmanhamdibey ve Seka adlı deniz otobüslerimiz 2009 yılında da Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne 70 personel ile kiraya verilmiştir.

Şirketin yatırımlarının hem işletme sayısı olarak hem de yatırım miktarı yani maddi olarak bir sene gibi bir zamanda yaklaşık iki katına çıkardığı anlaşılmaktadır. Bu artışın sebebinin Büyükşehir Belediye kanunu 26 . maddede geçen belediyenin mülkiyeti ve tasarrufunda bulunan sosyal tesisler, büfe, otopark,ve çay bahçesi gibi mekanları 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmaksızın belediye şirketlerine devredebiliyor olmasıdır.

Tablo 6: Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş'nin Sahip Olduğu Yatırımlar

Yıllar	2009	2010
Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş'nin sahip olduğu yatırımlar	Sekapark Otel,Palmiye Cafe, Paşa Cafe, Naila Cafe,Mevlana Düğün Salonu, Terminal Cafe, Yelken Cafe Spor Cafe	Seka Park Otel, Palmiye Kafe, Paşa Kafe , Naila Kafe, Mevlana Düğün Salonu, Terminal Kafe, Yelken Kafe, Spor Kafe, M.Ali Paşa Düğün Salonu, Park Kafe, Gazi Restaurant
Toplam Yatırımlar	451.110,00. TL	807.336,00 TL

Kaynak: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2009 ve 2010 Faaliyet Raporu*

[196]Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2008 Faaliyet Raporu, s. 322

* Tablo Yavuz DENKTAŞ tarafından oluşturulmuştur.

3.4. İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme A.Ş. (İZAYDAŞ)

3.4.1. Tarihçe

90'lı yıllarda Kocaeli yurdumuzda en çok sanayileşmiş ve o oranda da kirlenmiş bölgesi idi. Mayıs 1995´de yapılan araştırmaya göre km2 başına 52 ton/yıl tehlikeli atık düştüğü hesaplanmıştır. 1990´lı yılların başında İzmit Büyükşehir Belediyesi hava, yer altı suyu ve toprak kirliliğinin önlenmesi ile İzmit Körfez´ indeki kirliliğin önlenmesi, koku probleminin giderilmesi, kentsel arazi kullanımının geliştirilmesi ve değer kaybının önlenmesi, halk ve çevre sağlığının korunması amacı ile İzmit Entegre Çevre Projesini hayata geçirmeye karar vermiştir.[197]

İzmit Entegre Çevre Projesi Kapsamında;

* Klinik ve Tehlikeli Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisi
* Evsel ve Endüstriyel Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi
* İzmit Doğu Kısmı Endüstriyel ve Evsel Atıksu Arıtma Tesis
* Atık Su Kollektörleri
* Dere Islahları (kapsam dahiline sonra alınmıştır) 'nın yapımı öngörülmüştür.

Hazırlanan İzmit Entegre Çevre Projesi Bakanlar Kurulunca kabul edilerek 29.01.1993 tarih ve 21480 no´lu Resmi Gazetede 93 K 080390 proje numarası ile önemli ve ivedi projeler arasında yayınlanmıştır. Yapım işinin ihalesi, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Başbakanlık Devlet Planlama Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı ve Çevre Bakanlığının olurları ile 3.050.000DM keşif bedeli ile 24.05.1993 tarihinde yapılmış ve Lurgi- Vinsan Konsorsiyumuna verilmiş olup yapılan ihale 28.05.1993 tarihinde onaylanmıştır.İzmit Entegre Çevre Projesi kapsamındaki projeler işletmek üzere Mayıs 1996 İzmit Büyükşehir Belediyesi´nce **İZAYDAŞ** adı ile şirket kurmuştur.

İZAYDAŞ, İzmit Entegre Çevre Projesi kapsamında projeleri işletmek üzere İzmit Büyükşehir Belediyesi tarafından Mayıs 1996'da kurulmuştur.İZAYDAŞ, Entegre Çevre Projesi bünyesinde yer alan;[198]

[197] www.izaydas.com./ icerik.asp?id=4
[198] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 320

• Klinik ve Tehlikeli Atık Yakma ve Enerji Üretim Tesisi ile
• Düzenli Depolama Alanları'nın işletmeciliğini yapmakla birlikte,
• Kocaeli Büyükşehir Belediyesi deniz sınırları dahilinde gemilerden atık alma işi ve
• Hafriyat sahalarının işletmeciliğini de yapmaktadır.

İZAYDAŞ, Türkiye'deki ilk atık bertaraf tesisi olarak bir taraftan atıkların yok edilmesini sağlarken diğer taraftan elektrik enerjisi üreterek ülke ekonomisine fayda sağlamaktadır. 2010 yılında yakma tesisinde 21.334 ton atık yakılarak bertaraf edilmiş ve bunun karşılığında 13.847.100 kWh elektrik enerjisi üretilmiştir.[199]

1997-2010 yılları arasında yakma tesisine toplam 222.012.575 kg tehlikeli atık kabul edilmiş, bunun 215.631.326 kg'ı yakılarak bertaraf edilmiştir. Bu atıkların yakılarak bertaraf edilmesi sırasında 126.609.000 kWh elektrik üretilmiş ve 45.624.260 kWh'ı TEİAŞ'a satılmıştır.[200]

İzaydaş 2011 yılı Ocak ayı faaliyet raporuna göre şirket kadrosunda çalışan sayısı 254 kişidir. Bu sayı 2008 yılı Kocaeli Büyükşehir belediyesi faaliyet raporunda 280 olarak görünmektedir. Müteahhit Personeli ise 199 kişidir.

İZAYDAŞ yenilenebilir enerji kaynakları konusunda da öncülük yapmaktadır. İzmit Solaklar ile Gebze'de Gaziler Dağı'na monte edilen 132 kW kapasiteli rüzgar türbinleri, kentimizde rüzgar enerjisinden de elektrik üretilebileceğini göstermiştir. Her biri yılda ortalama 100.000 kWh enerji üretebilmektedir.[201]

3.5. Antikkapı Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden biridir. Antikkapı'nın ticari geçmişi, GULFSTAR Alışveriş Merkezi'nde market olarak işletilen bölümün Ankaralı bir işadamı tarafından satın alınarak ANTİKKAPI Et Lokantası ismi altında hizmet vermesi ile başlamıştır. 1999 depremi sonrasında Antikkapı Büyükşehir

[199] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 320
[200] İzaydaş 2010 yılı Yıllık Faaliyet Raporu, s. 14
[201] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 326

Belediyesi tarafından satın alınarak 22.11.1999 tarihinde Kocaeli Fuar Müdürlüğü'ne devredilmiştir. 06.12.1999 tarihinden itibaren de adı ANTİKKAPI Restoran olarak değiştirilmiş ve Kocaeli Fuarcılık İşletme ve Turizm Ticaret A.Ş.(KOFAŞ) tarafından işletilmeye başlanmıştır. 13.06.2000 tarihinde Antikkapı Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş. unvanını almıştır. 20.10.2000 tarihinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nden Antikkapı A.Ş.'e Shell benzin istasyonu devredilmiştir. 2010 yılında unvan değişikliği ile Antikkapı Turizm İşletmecilik ve Özel Sağlık Hizmetleri A.Ş. olarak işletilmektedir. Bugün Antikkapı A.Ş., Ncity Alışveriş Merkezi yanında restoran hizmeti, Ömer Türkçakal Bulvarı'nda Petrol Ofisi markasıyla akaryakıt satışı hizmeti vermektedir.[202]

Antikkapı A.Ş., 100 kişilik Alakart Restoranı'nın yanı sıra 650 kişilik organizasyon salonu, 50 ve 100'er kişilik iki ayrı toplantı salonu ile müşterilerinin farklı taleplerine cevap verebilmektedir. 116 personeliyle hizmet veren Antikkapı A.Ş., restoran işletmeciliği dışında, catering, akaryakıt satışı, Antikpass, "Annelere Süt" kampanyası dahilindeki dağıtım işleriyle de farklı hizmet alanlarında faaliyet göstermektedir. Kocaeli ve çevre illerde kamu kurumu ve iştiraklerinde çalışan 2.000'in üzerindeki personelin sahip olduğu Antikpass kartı ile kart sahipleri, antlaşmalı seçkin restoran, market, kafe ve alışveriş merkezlerinden ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir. Sanayi Mah. Ömer Türkçakal Bulvarı'nda bulunan akaryakıt istasyonu 2002 yılından beri birçok kamu kurum ve şahıs araçlarına akaryakıt sağlamaktadır. Akaryakıt istasyonunda 1000'i bulan kamu kurum ve kuruluşlarına ait araçlar için taşıt tanıma hizmeti verilmektedir.2005 yılından bu yana Antikkapı A.Ş, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve İl Sağlık Müdürlüğü'nün ortaklaşa yürüttüğü "Anne Adaylarına Süt Yardımı" projesinde aktif rol üstlenmektedir. Proje gereği doğumdan önceki ve sonraki üçer aylık dönemleri kapsayan süt desteği, annelere ve anne adaylarına sağlıklı nesiller yetiştirmede yardımcı olmaktadır. Antikkapı A.Ş. personeli tarafından 12 ilçeye en kısa sürede süt ulaştırılarak annelerin süt yardımından faydalanması sağlanmaktadır.[203]

[202] www.antikkapi.com.tr/site/tr7index.php (25.12.2011)
[203] www.antikkapi.com.tr/site/tr/index.php (25.12.2011)

Antikkapı A.Ş.'nin cirosunda büyük bir yeri olan Antikkapı Pass uygulamasının alt yapı çalışmaları 2004 yılında tamamlanmıştır. 2005 yılında üye işyerleri oluşturularak 2010 yılında Antikkapı Pass'tan 19.875 kişiye hizmet verilmeye başlanmıştır. Antikkapı Restaurant'ta yıl içerisinde 12.659 alakart, 325.000 tabldot, 127.541 grup toplamı, 188.500 adet Ramazan iftar çadırı mönüsü, ayrıca duraklara dağıtılan 145.000 iftarlık kumanya ve evlere dağıtılan 115.408 adet hazır yemek ile 2010 yılında toplam 914.108 kişiye hizmet verilmiştir.[204]

2002 yılında Shell of Turkey LTD. ŞTİ. bayiliği ile akaryakıt istasyonu işletmeciliğine başlayan Antikkapı Akaryakıt İstasyonu 2008 yılının aralık ayından günümüze Petrol Ofisi A.Ş. bayiliği ile yoluna devam etmektedir.[205]

Şirketimiz 2009 yılını 2.026.436,75 TL performans karı ile kapatmıştır. Satış Hasılatı 2009 yılı sonu itibari ile 41.645.604,30 TL olmuştur.[206]

3.6. Kent Konut İnşaat San. ve Tic. A.Ş.

Kent Konut İnş. San. ve Tic. A.Ş. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından planlı ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi, ucuz ve sağlıklı konut yapımı amacı ile toplu konut, şehir plancılığı yapmak ve çarpık yapılaşmayı ortadan kaldırmak, modern, çağdaş mekanlar üretmek ve Kentsel Dönüşüm Projesi'ni hayata geçirmek amacıyla kurulmuştur.[207]

Kent Konut 1990 yılında Kent Birlik İmar Ltd.Şti. olarak kurulmuş iken 2006 yılında nevi değiştirerek Kent Konut İnş. Sanayi ve Ticaret A.Ş. unvanını almıştır. Kent Konut'un amaç ve konusu Şirket Ana Sözleşmesinin 3 üncü maddesinde "Planlı ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi, ucuz ve sağlıklı konut yapımı amacı ile toplu konut, ticari – sosyal – kültürel – eğitim – sağlık – dini tesis, teknik altyapı, toplu taşıma konularında projelendirme ve taahhütte bulunmak, şehir

[204] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 330
[205] www.antikkapi.com.tr/site/tr/petrol/index.php (25.12.2011)
[206] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2009 Faaliyet Raporu, s. 315
[207] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 331

plancılığı ve kentleşmenin getirdiği her türlü konuda etüd projelendirme, müşavirlik taahhüt hizmetlerini doğrudan veya bilvasıta verme, sağlıklı kentleşme ile ülkenin sosyo – ekonomik inkişafına yararlı olacak yatırımları gerçekleştirmek şirketin maksadını oluşturmaktadır." Şeklinde tanımlanmıştır. Kent Konut bu amacını gerçekleştirmek için; müşavirlik mühendislik, müteahhitlik, işletmecilik, ticari hizmetler ve turizm hizmetleri alanında faaliyet göstermektedir. [208]

Kent Konut 2006 yılında hızlı bir şekilde konut üretimine başlamış ve günümüze kadar bir çok kişiyi konut sahibi yapmıştır. Sermayesinin %95'i Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne ait olduğu için, bir kamu güvencesinin varlığını hisseden insanlar konut sahibi olmak amacıyla Kent Konut'a başvuru yapmaktadırlar. [209]

Tablo 7: Kent Konut'un Bugüne Kadar Tamamlamış Olduğu Projeler

YER	SAYI
İzmit Yeni Akarca Konutları Ali Kahya	96
Kartepe Taç Yaprak Konutları Arslanbey	544
İzmit Erenler-Cedit Konutları Merkez	588
Karamürsel Gazanferkent Konutları Dereköy	144
Derince Derince-Yenikent Konutları Yenikent	120
İzmit İzmitkent 1.Etap Konutları Merkez	555
İzmit İzmitkent 2. Etap Konutları Merkez	676
İzmit Umutkent Konutları Merkez	152
İzmit Erenler Cedit b7 (b18) Blok Merkez	36
Karamürsel Karamürsel Merkezkent Konutları Merkez	288

Kaynak : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu

Kent Konut A.Ş bünyesinde yıl sonu itibariyle 258 personel mevcuttur. 176 personelimiz Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki birimlerde'Teknik ve Mühendislik Hizmet Alım ihalesi kapsamında görevlerini ifa etmektedirler.[210]

[208] Akın Yılmaz, "Büyükşehir Belediyelerinin Konut Üretimindeki Etkisi ve Kent Konut A.Ş. Kocaeli Örneği",Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Mart 2011 http://www.mahalliidarelerdergisi.org/index.php?p=icerik&id=1286, (12.12.2011)
[209] Yılmaz, a.g.m., s. 5
[210] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2008 Faaliyet Raporu, s. 328

3.7. Kocaeli Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti.

2004 yılı Kasım ayında faaliyetine başlayan şirket Güneş Sigorta A.Ş. ve Anadolu Sigorta A.Ş. Sigorta Acenteliği yapmakta olup 2010 yılında faaliyetine aktif şekilde devam etmektedir.[211]

Aşağıda Kocaeli Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti'nin 2010 yılı Büyükşehir belediyesi faaliyet raporuna giren işlemleri yazmaktadır. Belediye'nin bu şirketi kendi iştirak ve mallarının sigortalanması için kurduğu anlaşılmaktadır.

1. 2010 yılı içerisinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne ait araçların trafik sigortaları yapılmıştır.
2. İSU Genel Müdürlüğü, ALTINNAL A.Ş., İZAYDAŞ A.Ş. ve BELDE A.Ş.'ye ait araçların da trafik sigortaları düzenlenmiştir.
3. Altınnal A.Ş.'ye ait Seka Park Otel'in Ticari Paket Sigortası yapılmıştır.
4. Antikkapı Restaurant'ın İşyeri Ticari Paket Sigortası yapılmıştır.
5. Antikkapı PO Akaryakıt İstasyonu Paket Sigortası yapılmıştır.
6. Kent Konut A.Ş.'nin demirbaşlarının ve elektronik cihazlarının Ticari Paket Sigortaları ve Elektronik Cihaz Sigortaları yapılmıştır.
7. Kent Konut A.Ş.'nin yaptırdığı inşaatların İnşaat All Risk Sigortaları yapılmıştır.
8. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne ait Akşemseddin, Ertuğrul Gazi, Karamürsel Alp Deniz Otobüsleri'nin ve Atatürk ile İnönü Gemileri'nin Tekne ve Tekne Harp Sigortaları yapılmıştır.
9. Altınnal Turizm İşletmecilik ve Yatırım A.Ş.'ye ait Akçakoca, Kartepe, Seka ve Osman Hamdi Bey Deniz Otobüsleri'nin Tekne ve Tekne Harp Sigortaları yapılmıştır.

[211] Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s. 337

3.8. KBB Şirketleri Hakkında Sayısal Veriler

KBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi ile yapılan yüz yüze görüşme sonuçu Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sahipliğindeki ve iştiraki olan şirketler hakkında bazı bilgiler temin edilmiştir. Alınan bilgiler muhtelif tablolarla sunulmuştur. Elde edilen tablolar ile KBB faaliyet raporlarından elde edilen bilgiler bir kıyas yapılabilmesi maksadıyla beraber verilmeye çalışılmıştır.

Tablo 8 : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketleri İstihdam Maliyetleri Tablosu

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİ İSTİHDAM MALİYETLERİ TABLOSU		
İZAYDAŞ A.Ş.	Maaş / Ücret Maliyeti (Giydirilmiş Maaş +Kanuni Ödemeleri	17.311.088,00 TL
ANTİKKAPI A.Ş.	Maaş / Ücret Maliyeti (Giydirilmiş Maaş +Kanuni Ödemeleri	3.459.000,00 TL
ALTINNAL A.Ş.	Maaş / Ücret Maliyeti (Giydirilmiş Maaş +Kanuni Ödemeleri	3.124.000,00 TL
BELDE A.Ş.	Maaş / Ücret Maliyeti (Giydirilmiş Maaş +Kanuni Ödemeleri	17.649.345,00 TL
KENT KONUT A.Ş.	Maaş / Ücret Maliyeti (Giydirilmiş Maaş +Kanuni Ödemeleri	16.500.141,00 TL
KOCAELİ KENT SİGORTA LTD. ŞTİ.	Maaş / Ücret Maliyeti (Giydirilmiş Maaş +Kanuni Ödemeleri	26.000,00 TL

Kaynak: KBB Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı

Tablo 9 : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketler Personel Sayısı

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLER PERSONEL SAYISI	
İZAYDAŞ A.Ş.	254
ANTİKKAPI A.Ş.	115
ALTINNAL A.Ş.	126
BELDE A.Ş.	233
KENT KONUT A.Ş.	490
KOCAELİ KENT SİGORTA LTD. ŞTİ.	1
TOPLAM	1219

Kaynak: KBB Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerin büyüklüklerini anlamanın bir yolu da sağladığı istihdamın büyüklüğüdür. Yukarda verilen tablonun bir benzerini 2008 yılı Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporundan çıkardığımızda daha farklı bir sonuca ulaşmaktayız. Tablo 9 ile Tablo 10 arasındaki farklar genelde şirketlerde çalışan taşeron firma personelin mevcutlara dahil edilip edilmemesi ve mevsimlik olduğu düşünülmektedir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin kendi personel mevcudu Tablo 11 de verilmiştir. Büyükşehir Belediye ile şirketlerin mevcudu karşılaştırıldığında şirketlerin ne kadar büyük etkili olduğu anlaşılmaktadır. Şirketlerde tüm belediyede çalışan personelin yarısından daha fazla kişi istihdam edildiği anlaşılmaktadır. KBB'de çalışan sayısı 3028 kişi, şirketlerde 2008 verilerine göre 1798 kişi çalışmaktadır. Bu sayılar aynı şekilde kamu işletmeleri 2009 raporundaki sayılarla kıyaslandığında 2008 yılında Türkiye genelinde mahalli idarelerin kurduğu şirketlerin istihdam sayısı 27.782 kişidir. Ayrıca önemli bir nokta olduğu için belirtmekte yarar olan Kocaeli Büyükşehir belediyesi sosyal projesi olan bilgi evleri projesi personeli de belediye iştiraki olan şirketler bünyesinden sağlanmaktadır. Buda belediye şirketlerinin kamu yararına çalışan işletmeler olduğunun göstergesidir.

Tablo 10 : 2008 Yılı KBB Faaliyet Raporuna Göre Şirketlerin Personel Sayısı

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLER PERSONEL SAYISI	
İZAYDAŞ A.Ş.	280
ANTİKKAPI A.Ş.	110
ALTINNAL A.Ş.	110
BELDE A.Ş.	1040
KENT KONUT A.Ş.	258
KOCAELİ KENT SİGORTA LTD. ŞTİ.	Bilgi yok
TOPLAM	1798

Kaynak : 2008 yılı Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu*

Tablo 11 : KBB Personel Sayısı

KADRO	ERKEK	BAYAN	TOPLAM
Memur	755	150	905
Sözleşmeli Memur	136	70	206
Sanatçı	32	15	47
İşçi geçici	77	51	128
İşçi daimi	1603	139	1742
TOPLAM	2603	425	3028

Kaynak : KBB 2010 Mali Yılı Performans Programı

Tablo 11 da şirketlerin sahip olduğa taşıt sayıları görünmektedir. Fakat KBB Kaynak Geliştirme İştirakler Daire ile yapılan yüz yüze mülakatta araçların artık satın alma yolunun fazla tercih edilmediği daha çok kiralama ile araç ihtiyacının karşılandığı tespit edilmiştir.

* Tablo Yavuz DENKTAŞ tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 12 : Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Taşıt Tablosu

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİ TAŞIT TABLOSU		
İZAYDAŞ A.Ş.	TOPLAM	**65**
ANTİKKAPI A.Ş.	TOPLAM	**13**
ALTINNAL A.Ş.	TOPLAM	**8**
BELDE A.Ş.	TOPLAM	**15**
KENT KONUT A.Ş.	TOPLAM	**14**
KOCAELİ KENT SİGORTA LTD. ŞTİ.	TOPLAM	**1**

Kaynak: KBB Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı

KBB şirketleri hakkındaki diğer tablolar

Tablo 13 : KBB Şirketleri Yönetim ve Denetim Kurulları Üye Sayısı

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİ YÖNETİM VE DENETİM KURULLARI ÜYE SAYISI		
İZGAZ A.Ş.	Yönetim Kurulu	1
	Denetim Kurulu	1
İZAYDAŞ A.Ş.	Yönetim Kurulu	7
	Denetim Kurulu	5
ANTİKKAPI A.Ş.	Yönetim Kurulu	8
	Denetim Kurulu	5
ALTINNAL A.Ş.	Yönetim Kurulu	9
	Denetim Kurulu	5
İSAŞ A.Ş.	Yönetim Kurulu	2
	Denetim Kurulu	1
BELDE A.Ş.	Yönetim Kurulu	5
	Denetim Kurulu	4
KENT KONUT A.Ş.	Yönetim Kurulu	8
	Denetim Kurulu	5

Kaynak: KBB Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dairesi Başkanlığı

Tablo 14 : KBB Şirketleri İhale Yoluyla Hizmet Alım Tablosu

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİ İHALE YOLUYLA HİZMET ALIM TABLOSU			
İZAYDAŞ A.Ş.		**Cari Yıl Bütçe**	**Cari Yıl Gerçekleşme**
		Toplam Bütçe	Yapılan Harcama (Tahakkuk)
	TOPLAM	16.143.596,20 TL	13.112.748,77 TL
ANTİKKAPI A.Ş.		**Cari Yıl Bütçe**	**Cari Yıl Gerçekleşme**
		Toplam Bütçe	Yapılan Harcama (Tahakkuk)
	TOPLAM	62.000,00 TL	62.000,00 TL
ALTINNAL A.Ş.		**Cari Yıl Bütçe**	**Cari Yıl Gerçekleşme**
		Toplam Bütçe	Yapılan Harcama (Tahakkuk)
	TOPLAM	0,00 TL	0,00 TL
BELDE A.Ş.		**Cari Yıl Bütçe**	**Cari Yıl Gerçekleşme**
		Toplam Bütçe	Yapılan Harcama (Tahakkuk)
	TOPLAM	325.000,00 TL	329.000,00 TL
KENT KONUT A.Ş.		**Cari Yıl Bütçe**	**Cari Yıl Gerçekleşme**
		Toplam Bütçe	Yapılan Harcama (Tahakkuk)
	TOPLAM	660.000,00 TL	226.000,00 TL
KOCAELİ KENT SİGORTA LTD. ŞTİ.		**Cari Yıl Bütçe**	**Cari Yıl Gerçekleşme**
		Toplam Bütçe	Yapılan Harcama (Tahakkuk)
	TOPLAM	0,00 TL	0,00 TL

Kaynak: KBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı

SONUÇ

Belediyeler zamanın şartlarının da kendilerini zorlamasıyla, merkezi yönetimin vesayet denetiminden çıkmak, daha serbest hareket etmek, istihdam politikalarını kendileri belirlemek, halka hizmet etmek gibi daha bir çok amaçla şirket kurmak yöntemine başvurmuşlardır. Bu yöntem sadece bizim ülkemize has bir olay değildir. AB ülkelerinde belediyelerin şirket kurma teşebbüsü 19. yüzyıla kadar dayanmaktadır.[212] Cumhuriyetin ilk yıllarındaki teşebbüslerin sermaye sıkıntısı çekmesinden dolayı devlet kendisi müteşebbis olmuştur. Ve merkezi yönetimler çıkardıkları özel kanunlarla Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurarak piyasada denetleyiciden sonra üretici durumuna gelmişlerdir. Yerel yönetimlerde ise durum daha farklı olmuştur. KİT'lerde olduğu gibi özel kanun çıkarılmamış ama zaman zaman desteklenmiş zaman zamanda vesayet denetimleri artırılmak istenmiştir. Belediye şirketi mevzuunda en zor durum bu kurumun serbest piyasa kurallarına göre *kar* amacıyla mı kuruldukları yoksa *kamu yararına* mı çalıştıklarıdır. Belediye şirketleri belediyeler tarafından tamamıyla kar amacıyla kurulmuş kuruluşlar değildir. Fakat şirket durumunda olan kuruluşun ayakta kalabilmesi faaliyetlerini sürdürebilmesi için kar etmesi de gerekmektedir. Aynı zamanda belediye bu kuruluşları halkına hizmet etmek ucuz, güvenilir hizmet ve mal sağlamak için yani kamu hizmeti için kurmuşlardır. Yani belediyeler özel sektör mantığı, işlevselliği, hareket genişliği ile kamu hizmeti yapma niyetindedir diyebiliriz.

Osmanlı döneminin sonu Cumhuriyet yönetiminin başından itibaren ülkemizde merkezileşme giderek artmıştır. Ve bu merkezileşmenin sonucu olarak Türk Kamu sistemindeki eksiklikler sebebiyle belediye şirketleri sorunu meydana çıkmıştır. Daha açık bir ifade ile mevcut olan Türk kamu sistemi, belediyeleri iktisadi teşebbüs kurmaya itmiştir. Sorun belediyelerin ekonomik girişimlerde bulunması değil onu bu yola iten Türk Kamu sistemidir. Türk Kamu Yönetim Sistemi'nin temelini oluşturan anayasalar, her seferinde daha merkeziyetçi ve otoriter bir biçimde hazırlanmıştır. Mesela, 1961 Anayasası'nda yerel yönetimleri düzenleyen 116. maddede "idari vesayet" ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmuyorken, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde merkezi idarenin yerel

[212] http://www.lesepl.fr/pdf/carte_EPL_anglais.pdf(01.12.2011)

yönetimler üzerinde "idari vesayet" yetkisine sahip olduğu açıkça yazılıdır. Anayasadan başlayarak aşağılara doğru kanunlar, tüzükler ve yönetmelikler düzeyine inildikçe, merkeziyetçi düşüncenin büyük ölçüde somutlaştığı görülmektedir. Bugün Türk belediyeleri, merkezi idarenin izni ve onayı olmadan hiç bir ciddi icraatta bulunamamaktadır. Personel rejimi bütünüyle merkezi idare tarafından yönlendirilmekte, bir kadronun ihdası, iptali ya da değiştirilmesine ilişkin bir istemin, belediyeden (kaynağından) çıkması ile sonucunun tekrar belediyeye (kaynağına) ulaşması çoğunlukla 5-6 ayı bulmaktadır. Ayrı bir tüzel kişiliğe, bütçeye ve idari ve mali özerkliğe sahip olan belediyelerde, yönetim, başarılı bir memuru re'sen terfi ettirmeye ya da başarısız bir memuru görevden almaya yetkili değildir. [213]

Belediye şirketleri, bu yukarıda sayılan merkezileşmek ve idari vesayet rejimini delmek için belediyelerce bulunmuş bir yöntem olmuşlardır. Belediyeler merkezi yönetimin tüm sınırlandırmalarından uzak hizmet üretebilme yöntemini şirketleşme yoluyla aşmışlardır. Belediyeler, kanunların kendilerine verdiği yetkiler genişletildikçe, hareket alanı serbestleştikçe ve AB normunda yerindelik ilkesi işletildiğinde ancak iktisadi teşebbüsleri de düzene oturacaktır.

Belediye şirketleri hakkındaki birçok eleştiri yapılmaktadır. En büyük eleştirilerden biri zarar ediyor olmalarıdır. Bir şirket olarak bakıldığında zarar ediyor olması amacına ters bir durum teşkil etmektedir fakat bir kamu hizmeti olarak düşünüldüğünde normaldir. Aslında belediye şirketlerinin zarar edip etmediği iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Kamu payının neredeyse yüzde yüz olduğu Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ve hatta Sayıştay denetimindeki bu şirketlerin Vergi, SGK primi, KDV gibi konularda diğer şirketlerden bir farkının olması gerekmektedir. Normal TTK şirketlerinin haiz olmadığı kısıtlamalara sahip belediye şirketlerinin kamu hizmeti yapanları ayrılmalı ve vergi konusunda desteklenmelidirler.

Belediye şirketleri konusundaki diğer bir eleştiri ise belediyelerin bu hizmetleri illa şirketler vasıtasıyla yapmasına gerek olmadığı bu işleri kendi bünyesinde de yapabileceğidir. Yani "eğer hizmet belediyelerce doğrudan ve veya şirketi olarak yine belediye tarafından dolaylı yerine getiriliyorsa belediyelerin yeni

[213] Bozlağan, Belediye İktisadi Teşebbüslerin Özelleştirilmesi…, a.g.m., s.13

bir teşkilatlanma ile şirket kurma mantığını anlamak mümkün görünmemektedir" şeklinde eleştiriler yapılmaktadır. [214] Fakat bu görüş şirketlerin sahip olduğu esnek istihdam bile düşünüldüğünde belediyenin kendi bünyesinde teşkilatlanma ile yapamayacağı ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin istihdam politikaları bile merkezi yönetimler tarafından kontrol edilmektedir.

Belediyelerin serbest piyasada üretilen mal ve hizmetlerin (bankacılık, sigortacılık,akaryakıt işletmeciliği,gıda market,giyim gibi) alanlarında faaliyette bulunmak için şirket kurmaları veya bu amaçla kurulan şirketlere ortak olması 5393 sayılı kanunun 70 . maddesiyle bağdaşmamaktadır.[215] Birçok yazar tarafından da dile getirilen bu konu belediye şirketleri için önemli bir konudur. Şirketlerin hangi konularda iş kurabileceği 5393 sayılı kanunun 14 ve 15. maddelerinde sayılmıştır fakat hala Kocaeli Büyükşehir belediyesi şirketlerinde de görüldüğü gibi kafe ,sigortacılık, akaryakıt, gıda gibi işler ile uğraşan şirketlerin olduğu görülmektedir. Belediyeler şirket kurarken serbest piyasada fazlasıyla var olan konularda işletme kurmamalıdır.

2009 ve 2010 yıllarında T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü tarafından Kamu İşletme kavramındaki işletmelerin sayısal durumu tespit edilmeye çalışılmış ve Kamu İşletmeleri Raporları yayınlanmıştır. Yayınlanan raporların mahalli idareler başlığı altındaki bölümü ayrıntısız ve kısadır. Merkezi yönetim yerel yönetimin şirketleri hakkında vesayet denetimini bu raporlar ile sağlamak istemekte, kullanılan kamu kaynaklarını bir nevi sorgulamaktadır. Merkezi yönetim haklı olarak harcanan kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını bilmek hakkına sahiptir. Fakat hazırlanan bu raporların daha kapsamlı ve daha şeffaf olması durumunda halk, sivil toplum kuruluşu, medya, üniversite tarafından denetiminin de mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Belediye şirketlerinin denetlenmesi son çıkan Sayıştay kanunu ile Sayıştay kapsamına alınmıştır. TTK hükümlerine göre kurulan bir şirketin Sayıştay tarafından denetlenmesi pratiği eleştiriye açık bir konudur. Şirketlerin bir taraftan Kamu İhale

[214] Toprak, a.g.k., s.275
[215] Güngör, a.g.m., s.4

Kanunu kapsamında olması bir taraftan Sayıştay denetimine alınması, hareket alanını iyice kısıtlayacaktır. Merkezi yönetim şirketleri denetlerken daha çok kanuni olarak altyapı sağlayıp şirketleri şeffaf hale getirmesi, denetimi halkın, medyanın , sivil toplum kuruluşları hatta üniversitelerin yapması daha doğru olacaktır. Merkezi yönetim şirketlerin şeffaf olabilmeleri adına, bilançolarını , yönetim kurulunda görev yapan belediye çalışanlarını, personelin aldığı ücrete kadar gerekli olan tüm bilgileri halk ile paylaşmasını sağlamalıdır.

YARARLANILAN YAYINLAR

AKALIN, Güneri, "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi",Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 3, Sayı: 6, Kasım 1994

AKYÜZ, Vecdi,(ed), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı Ve Yerel Yönetimler**, Hazma Al, 2005.

ATİK, Ebru Tüzemen, Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler -1(içinde), Ankara, TODAEİ Yayını, 19-20 Ekim 2009

BERK, Ahmet , "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan Haziran 2003, s. 52

BOR, Salih, -ULUSOY, Salih, Belediyelerin ve Özel İdarelerin Şirketleri Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme-Araştırma Raporu (Ankara, 1998)

BOZLAĞAN, Recep, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları", Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, TODAİE, 1-2 Kasım 2000, Ankara

BOZLAĞAN, Recep, "Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun", Mevzuat Dergisi, Yıl 7, Sayı 73, Ocak 2004

CAN, Hasan H., Belediyelerin Şirket Kurmasındaki Yasal Esaslar, İller Ve Belediyeler Dergisi, Sayı 695

CEEP, Local Public Companies in the 15 Countries of the EU and in Norway., 1999

CEYLAN, Ali, Elek Vergiliel : "**Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**", Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını (Bursa, 1989)

CREW, M., **Regulating Utılıtıes İn Era Of Deregulatıon,Newyork**,St Martın Pres,1987

CUMHUR, Yusuf, "Belediye Şirketlerinin Yönetim ve Denetim Kurullarında Görev Alan Belediye Memurlarına Yasal Olarak Huzur Hakkı Ödenebilir mi", Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Aralık 2008 Ocak 2009 (Ortak Sayı)

CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU BAŞKANLIĞI, "Yerel Yönetimler Sorunları - Çözüm Önerileri", Haziran 1996, s. 184

ÇELİK, Lamih, "Belediye Kanunu İle İlgili Yeni Anayasa Mahkemesi Kararları",Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Ocak 2008, Http://Www.Mahalliidarelerdergisi.Org/Belediye_Kanunu_Ile_Ilgılı_Yenı_Anayasa _Mahkemesı_İcerik477.Html (25.12.2011)

Danıştay 1.D., T. 2.11.1998, E. 1998/209, K. 1998/290

Danıştay 8. Dairesi'nin 21.09.2007 gün ve E.2007/2384 sayılı Kararı

Danıştay İd. Dava Daireleri Kurulu'nun 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 S.K

DEMİRKAYA, Yüksel, **"**Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 13

DOĞANYİĞİT, Sadettin, **Açıklamalı Sorun Çözümlü Belediye Kanunu Ve Büyükşehir Belediye Kanunu**, 2.b, Ankara ,Seçkin Kitabevi, 2005

DÖNMEZ, Mustafa, "Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak Olmaları", Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Mayıs 1998, Sayı: 34

DÖNMEZ, Mustafa, **Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu**,Mevzuat Yayıncılık, Ankara, 2010

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001

EKİNCİ, Abdullah, Belediye Şirketlerinin Sayıştay Tarafından Denetiminin İçeriği Nedir,20Aralık 010, http://www.muhasebenet.net/makale_abdullah%20ekinci%20smmm_belediye%20sirketlerinin%20sayistayca%20denet%20icerigi.html(21.12.2011)

EKİNCİ, Abdullah, "Son Danıştay Kararı Çerçevesinde Belediyelerin Hibe Yoluyla Şirket Kurmaları"29.09.2010, http://www.Muhasebenet.Net/Makale_Abdullah%20ekinci%20smmm_Belediyelerin%20hibe%20yoluyla%20sirket%20kurmalari.Html (22.12.2011)

ERGİN, Necmettin, "Bizde Belediyelerin Ticari Ve Sınai Teşebbüsleri",Belediyeler Dergisi, Yıl 5, Sayı 50, Ekim 1939

ERYILMAZ, Bilal, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler" , Türk İdare Dergisi, Sayı 382, Mart 1989

GÜNEŞ, Hamza, "Belediye Şirketleri", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 Temmuz 2005

GÜNGÖR, Hayrettin, "Belediyelerin Şirket Ortaklığı", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Eylül 2008, Cilt 13 Sayı 9

İZAYDAŞ 2010 yılı Yıllık Faaliyet Raporu

KARABİLGİN, Ahmet, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri" ,Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1 Sayı 1,Ocak 1992

KARAMAN, Zerrin -ÖZGÜR, Hüseyin , "İzmir Büyük kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri",Türk İdare Dergisi, Sayı 399, Haziran 1993

KİTCHEN, H. "**Local Government Enterprises**", (Ed. M.Bird, R., Vaillancourt, F. *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington DC, 2006 The World Bank

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2008 FAALİYET RAPORU

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2009 FAALİYET RAPORU

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2010 YILI MALİ PERFORMANS PROGRAMI

KÖKSAL, Tünay, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2,Sayı 6,Kasım 1993

ÖZDEMİR, Gürbüz, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı 71, Ekim-Aralık 2008

REES, Ray, **Publıc Enterprıce** ,London Weıdenfield-Nıcholson,1984

STIGLER,George, **"The Theory Of Economic Regulatıon"**, The Bell Journal Of Economıcs, Sprıng 1971

T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara, Ekim 2010

TİTİZ, İsmet, Belediye Ve Belediye Şirket Faaliyetinin Merkezi İdarenin Denetimi Ve İdare Vesayet,(01.12.2011)
http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=608(01.12.2011)

TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler** ,7.b, Birleşik Matbaa,İzmir, 2008

TOPRAK, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, 6.b. Ankara: Nobel Yayınevi, Kasım 2006

TORTOP, Nuri, "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi",Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt2, Sayı 2, Mart 1993

TORTOP, Nuri, Yerel Yönetimler Ve Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı 1, Ocak 1998

YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU, DPT, Ankara 2001

YILDIRIM, Uğur, "Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1:Reform- Muhammet Kösecik(Ed), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2005

YILMAZ, Akın, "Büyükşehir Belediyelerinin Konut Üretimindeki Etkisi Ve Kent Konut A.Ş. Kocaeli Örneği",Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Mart 2011 Http://Www.Mahalliidarelerdergisi.Org/İndex.Php?P=İcerik&İd=1286, (12.12.2011)

YÖRDEM, Leyla, Belediye Şirketleri Ve İşletmeleri, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Şubat 2010, http://www.mahalliidarelerdergisi.org/BELEDIYE_SIRKETLERI_VE_ISLETMELERI_icerik287.html (02.01.2012)

www.antikkapi.com.tr/site/tr/index.php (25.12.2011)

www.antikkapi.com.tr/site/tr/petrol/index.php (25.12.2011)

www.antikkapi.com.tr/site/tr7index.php (25.12.2011)

www.izaydas.com./ icerik.asp?id=4

ÖZGEÇMİŞ

1978 yılında Kayseri'de doğmuştur. İlk ve Ortaokul eğitimini Kayseri'de lise öğrenimini İstanbul'da tamamlamıştır. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi İşletme bölümününden 2007 yılında mezun olmuştur.

1996 yılında Deniz Kuvvetlerinde Deniz Astsubayı olarak çalışmaya başlamıştır. Marmaris, İstanbul, Gölcük bölgelerinde de görev yapmıştır. Halen Deniz Kuvvetleri bağlısı yüzer birliklerde görev yapan Yavuz Denktaş, Sümeyra Denktaş ile evli olup Sadi isminde bir oğlu vardır.