



## BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME<sup>1\*</sup>



<sup>1</sup>Hasan ÖZÇELİK

### Öz

Belediyeler, tarihsel süreçte mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ifasında çeşitli yöntemlerle faaliyetlerde bulunmuşlardır. Özellikle yerel hizmetlerin zaman içerisinde çeşitlenmesi ve mahiyetinin de farklılaşmasına bağlı olarak yeni kamu yönetimi anlayışının da bir gereği olarak hizmet sunum model ve süreçlerinin de iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu önemli değişimin yanı sıra kentsel alanların genişlemesi ve sayısının da artmasına bağlı olarak hizmet sunumunun daha etkili, ekonomik ve verimli hale getirilmesi gerekmiştir. Bu süreçte belediyelerin şirketleri vasıtasıyla hizmet üretmesi ve sunması gerekliliği hasıl olmuştur. Ancak bu yapıların yönetimi kadar denetiminin de önem arz ettiği zaman içerisinde anlaşılmıştır. Bu makalede belediye şirketlerinin iç ve dış denetimi hakkında zamansal periyotta bir değerlendirmeye gidilmiştir. Akabinde de hâlihazırda belediye şirketlerinin denetimi konusunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi maksadıyla çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye, Belediye Şirketleri, Denetim, Mahalli Müşterek Hizmet.

### An Assessment on Audit of Municipal Companies

### Abstract

Municipalities have been active in various ways in the performance of local joint services in the historical process. In particular, depending on the diversification of local services over time and the differentiation of their content, service delivery models and processes had to be improved as a requirement of the new public administration approach. In addition to this important change, service provision had to be made more effective, economical and efficient due to the expansion of urban areas and the increase in their number. In this process, it became necessary for municipalities to produce and provide services through their companies. However, it has been understood over time that the control of these structures is as important as their management. In this article, an evaluation was made on the internal and external audit of municipal companies in a temporal period. Subsequently, various suggestions have been made in order to eliminate the deficiencies that have already been identified in the supervision of municipal companies.

**Keywords:** Municipality, Municipal Companies, Audit, Local Joint Service.

### Atıf/Citation:

Özçelik, H. (2022). Belediye şirketlerinin denetimi hakkında bir değerlendirme. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 201-214.  
doi: 10.56400/tarsusiibfdergisi.1203368

\* Bu makale, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı'nda "Avrupa Birliği'nde Ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme" adlı Doktora Tezi'nden üretilmiştir.

<sup>1</sup>Dr., Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Başkanı, dr.hasanozcelik@gmail.com, ORCID-iD: 0000-0002-5798-7788

Makale gönderim tarihi: 12.11.2022

Kabul tarihi: 01.12.2022



## GİRİŞ

İnsanların yerleşik hayata geçmesi ile birlikte mahalli müşterek bir mahiyet taşıyan ortak hizmetlerin sunumunun daha sistematik bir şekilde yürütülmesi gerekmiştir. Yerel ve merkezi örgütlenmeler neticesinde ise mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunucuları ise zamanla değişim göstermiştir. Bilhassa kentleşme, kentsel alanların büyümesi, nüfus artışı ile birlikte yerel hizmetlerin mahiyeti derinleşerek çeşitlenmiştir. Böylece yerel hizmetlerin sunumunda da kayda değer dönüşümlerin yaşanması gerekmiştir. Gün geçtikçe belediyeler, etkisi altında kaldıkları dönüşümden olabildiğince etkilenmekte, buna bağlı olarak da sayısı ve mahiyeti artarak derinleşen mahalli müşterek ihtiyaçları etkili ve verimli bir şekilde sunabilmek için çeşitli aksiyonlar almaktadır. Bu süreçte belediyeler dünyadaki gelişmeleri yakından izlemekte, yeni stratejiler belirlemekte ve iyi uygulama örneklerini esas alarak mahalli müşterek hizmetleri sunmaya çalışmaktadır. Söz konusu değişikliklerin ve dönüşme çabalarının bilhassa 1980’li yıllarla birlikte hız kazandığı görülmektedir. Anılan süreçte ise en etkili aracın özel hukuk hükümlerine istinaden teşekkül ettirilen belediye şirketleri olduğu anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede belediyeler, sermayelerinin tamamına veya büyük kısmına sahip oldukları özel hukuk hükümlerine tabi belediye şirketlerinin katı kurallardan müstesna yönetim ve denetim yapısından istifade etmekte, zamanla çeşitlenen mahalli ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılanması noktasında anılan şirketleri kullanarak gereksinimlere yanıt vermeye çalışmaktadır. Bu bakımdan etkili, ekonomik ve verimli hizmet sunum sürecinin sağlanmasının yanı sıra belediye şirketleri yerel düzeyde kayda değer bir rekabet ortamı da sağlamaktadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları incelendiğinde 1390 adet belediye ve 33 adet de belediye bağlı idaresi bulunduğu görülmektedir. Şirket sayılarına dair istatistiki bir veri söz konusu raporlarda bulunmamakta olup belediye ve bağlı idare şirketlerinin sayılarının özellikle 696 sayılı KHK’ye dayanılarak personele dayalı işlerin belediye şirketleri eliyle yürütülmesi akabinde Personel A.Ş. şirketlerinin neredeyse bütün belediyelerde kurulduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla belediye şirketlerinin sayısının belediye ve bağlı idare sayısından daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan 2021 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu’nun incelenmesi neticesinde belediyeler ve bağlı idarelerinde toplam 188.238 personel (memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici işçi) istihdam edilirken bu idarelerde toplam 527.674 şirket çalışanı bulunduğu görülmektedir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2022: 55). Dolayısıyla şirketlerde istihdam edilen personel sayısı belediyelerde istihdam edilen personelden yaklaşık 2,8 kat daha fazladır. Söz konusu şirketlerin personel sayısı, bütçeleri ve yerel hizmet sunumunda üstlendikleri fonksiyon da dikkate alındığında anılan şirketlerin denetiminin de giderek önem kazandığı değerlendirilmektedir. Makale kapsamında belediye şirketlerinin tarihsel süreç içerisinde yaşadıkları gelişim ve anılan şirketlerin var olmasına olanak sağlayan hukuki dayanaklar ile çeşitli yargı kararları kapsamında bilgi verilerek bu yapıların yönetimi kadar denetiminin de önem arz ettiğinden hareketle çalışmada belediye şirketlerinin denetimi hakkında zamansal periyotta bir değerlendirmeye gidilmiştir.

## 1. BELEDİYE ŞİRKETLERİ

20. yüzyılın başından itibaren hızla gelişen sanayileşme ve kentleşme gibi çeşitli faktörler neticesinde yönetim paradigmalarında kayda değer değişimler yaşanmaya başlamıştır. 1980’li yıllarda nüfus artışı, tarımsal ve endüstriyel üretim, istihdam politikaları ile araçlarındaki değişimler nedeniyle kırsaldan kente göç artmış, giderek yoğunlaşan kentleşme ile birlikte daha adem-i merkeziyetçi yönetim yapıları önem kazanmış, böylece hizmet sunum süreçlerinde sistematik değişiklikler yerel yönetimleri de zorunlu bir şekilde yönetsel bir reforma gereksinimi içerisine sokmuştur. Yerel hizmetlere duyulan gereksinimin artması ile birlikte alternatif hizmet sunum modelleri ve araçları da ortaya çıkmıştır. Belediyeler, kentsel alanlarda giderek artan yerel hizmet gereksinimlerini sunmak maksadıyla işletmelerini “şirket” statüsüne dönüştürerek var olan ihtiyaçları giderme yoluna gitmiştir. Bu noktada sadece şirket kurmaktan ziyade kurulmuş şirketlere ortak olma veya bir şirketin hisselerini bedelsiz olarak hibe yoluyla alarak hizmet sunma kabiliyetini artırma yoluna gitmiştir. Anılan gelişmeler akabinde Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra belediyelerin ve il özel idarelerinin şirket kurması veya teşekkül ettirilmiş olan şirketlere ortak olması, kentsel alanda mahalli hizmetlere yönelik olarak artan talep ile özdeş seyir göstermiştir (Toprak, 2006: 270).

## 2. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye ile illiyet bağı bulunan teşekküller “Bağlı Kuruluş”, “İşletme” ve “Şirket” kavramları ile farklı maddelerde ve farklı anlamlarda kullanılmıştır. Ancak hâlihazırda belediyelerin sermayesinin tamamına sahip veya büyük oranda ortak olduğu şirketlerin tanımı noktasında bir açıklamaya gidilmediği görülmektedir. Genel olarak mevzuatımızda “şirket” tanımı Mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu’nun 520’nci maddesinde “*Şirket bir akittir ki onunla iki veya ziyade kişiler, şeylerini ve mallarını müşterek bir gayeye erişmek için birleştirmeyi iltizam ederler.*” şeklinde yapılmıştır. Mezkûr tanımda geçen “müşterek gaye” lafzı, basiretli bir tacir gibi kâr elde etmek ve ortaklar arasında bu getirinin taksim edilmesi şeklinde açıklanmaktadır (Toprak, 2006: 270). Mer’i 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 620’nci maddesindeki “... iki ya da daha fazla kişinin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca erişmek üzere birleştirmeyi üstlendikleri sözleşmedir” düzenlemesinde şirket, mülga Kanun düzenlemesine paralel şekilde, kişilerin “ortak bir amaca erişmek” için emek ve mallarını birleştirmeleri olarak tanımlanmaktadır. Türk Ticaret Kanunu’nun 11’inci maddesinde ise ticari işletme “*esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletme*” olarak tanımlanmakta, yine Türk Ticaret Kanunu’nun 16’ncı maddesindeki “*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.*” hükmü uyarınca belediyelerin kurduğu teşekkül ve müesseseler tacir olarak nitelendirilmektedir.

Bu tanımlardan hareketle belediye şirketleri; yönetimine veya sermayesinde dolaylı veya doğrudan belediye tarafından sahip olunan, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ağırlıklı olarak özel

hukuk hükümleri kapsamında kendi personeli ile yürüten ve/veya üreten, müstakil bütçeli, özel hukuk tüzel kişiliğini haiz, iktisadi alanda ticari esaslarla faaliyette bulunan teşekküller şeklinde tanımlanması mümkün gözükmemektedir.

Tortop'a göre belediye şirketleri; genel olarak belediyeler tarafından kurulmakta veya ortak olunmakta, özel hukuk hükümlerine göre idare edilmekte, baskın bir şekilde belediye yöneticileri tarafından sevk ve idare edilmekte, müstakil mahiyette bir bütçeye sahip olmakta ve belediyelerin sunmakla görevli oldukları hizmet kollarında faaliyette bulunmaktadır (1998: 91).

Günümüzde ise belediye şirketlerinin faaliyetlerini çeşitlendirdikleri, belediyelerin salt mahalli müşterek hizmetleri dışında gelişen teknoloji ve hizmet gereksinimleri ile uyumlu bir şekilde faaliyet alanlarını zenginleştirdikleri görülmektedir (Bozlağan, 2004: 266).

### 3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında özellikle İzmir ve İstanbul'da su, havagazı, elektrik, ulaşım gibi hizmetlerin imtiyazlı şirketlerce ifa edildiği görülmektedir. Söz konusu şirketler arasında İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketi (1855), İzmir Havagazı Şirketi (1859) ve İzmir Suları Anonim Şirketi (1895) yer almaktadır (Toprak, 1993: 25). Anılan imtiyazlı şirketlerin önemli bir kısmı Türkiye Cumhuriyeti döneminin başına dek faaliyet gösteren ve büyük ölçüde yabancı sermayeli bir şekilde faaliyet gösteren kuruluşlar olduğu ve bilhassa elektrik alanında çok sayıda imtiyazlı şirketi olduğu bilinmektedir (Eryılmaz, 1995: 117). Söz konusu şirketlerin 1923-1940 yılları arasında İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsat-ı Sınaiye TAŞ, İzmir Civarı Telefon TAŞ, Ankara Elektrik TAŞ, Ankara Havagazı TAŞ ve Adana Elektrik TAŞ adları altında faaliyette buldukları ve ağırlıklı olarak yabancı ortaklı şirketler olduğu belirtilmektedir (Eryılmaz, 1995: 117).

1930 yılından sonra, imtiyazlı şirketlerin devletleştirilmesi yoluna gidilmiştir (Eryılmaz, 1995:117). Özellikle 1929 yılında başlayan ekonomik kriz akabinde devletin iktisadi alanda etkin bir rol alması ile birlikte Türkiye'de de hizmet sunumu konusunda kamu kesiminin ağırlığı giderek artmıştır. Bilhassa Devletçilik ilkesi ile birlikte devlet üretim süreçlerinde de yer alarak millileştirme hareketi ile söz konusu imtiyazlı şirketleri devletleştirme yoluna gitmiştir. Böylece İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi kentlerde elektrik başta olmak üzere su, ulaşım ve havagazı hizmetlerini ifa eden imtiyazlı şirketler, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 157'nci maddesinde yer alan satın alma hakkına istinaden 1932 yılından sonra satın alınmış, anılan yapılar belediyelere bağlı birer idare haline getirilmiştir (Eryılmaz, 1995: 118; Toprak, 1993: 25). Zamanla söz konusu teşkilatlar uhdesinde de kimi değişiklikler yapılarak bazı teşkilatlar özel hukuk tüzel kişiliğine büründürülerek var olan gereksinim giderilmeye çalışılmıştır.

Belediyelere bağlı olan bu yapıların daha işler hale getirilmesi ise merkeziyetçi yapının ağır vesayet denetimi yetkisi altında bir zaruret haline gelmiş, böylece bu teşkilatların sundukları hizmetlerin zamanla şirketleşmesi de gerekmiştir. Anılan yapıların yönetiminde belediyenin etkinliğini artırmak için üst düzey belediye yöneticilerinin bu şirketlerin yönetim kurullarında görev alması da sağlanmış,

sonrasında ise belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir yöntem haline gelen şirketleşme eğilimi 1980’li yıllarda hızla artmıştır (DPT, 2000: 87). Bilhassa kentleşme ile gereksinimi ve çeşidi artan hizmetlerin büyükşehirlerde şirketler eliyle gördürülmesi uygulaması akabinde şirketler yeni birer belediye idaresi olarak nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 1995: 118).

#### 4. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

Belediyelerin, asli görevlerini ifa etme noktasında yaşadıkları zorlukları aşmada kullandıkları şirketler, etkili birer hizmet sunma modeli halini alması ile birlikte şirketlerin kurulması uygulaması giderek zorlaştırılmış, bu nedenle kurulmuş bulunan şirketlerin belediyelere bedelsiz devri ile belediyelerin hareket kabiliyetlerini artırdıkları görülmüştür. Ayrıca kimi nedenlerle açıkça kurulması yasaklanmayan konularda da pek çok şirket kurularak belediyelerin hizmet sunma imkanı artırılmaya devam edilmiştir (Dönmez, 1996: 62). Hizmet sunumunun mevzuat özelinde ayrıntılı kaidelere tabi tutulması neticesinde giderek artan hizmet gereksinimi ve belediyelerin kapasite ve yönetsel kısıtları bu yöndeki değişimi zorunlu kılmıştır (DPT, 2007: 1). Diğer taraftan Tükiye’nin Avrupa Birliği (AB) üyeliğine 1999 yılında aday ülke olmasıyla AB’ye entegrasyonu sağlayacak reformların yerleşme özelinde süratle tatbik edilmesi gerekliliği de hasıl olmuştur (DPT, 2000: 4).

Her ne kadar özel kanunlarında belediyelerin şirket kurabileceği hususuna yer verilmiş olsa da anılan konuda farklı bir düzenleme daha bulunmaktadır. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 26’ncı 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 Cumhurbaşkanının<sup>2</sup> iznine tabidir*” denilmek suretiyle şirket kurulması ve sermaye katılımında bulunulması halinde onay ve izin mercileri düzenlenmek suretiyle belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin şirketleşme çalışmaları kontrol ve denetim altına alınmıştır.

Ancak süregelen zaman içerisinde kimi belediyelerce şirket kurma prosedürünün ve izin sürecinin zorluğuna binaen hâlihazırda teşekkül ettirilmiş bir şirketin bedelsiz olarak devralınması yoluna gidilmiştir. Anılan konunun yargıya intikali akabinde Danıştay 8. Dairesi 05/03/2010 tarihli ve E: 2008/4976, K: 2010/1108 sayılı kararında: “*bedelsiz veya hibe yoluyla şirket edinilmesiyle ilgili olarak herhangi bir sınırlama olmadığı ve idarenin yargı kararlarına uymasının yasal bir zorunluluk olduğundan bahisle, il özel idareleri ve belediyelerin kurulmuş veya kurulacak şirketlere bedelsiz olarak pay verilmek suretiyle hissedar olmaları veya mevcut bir şirketin hibe yoluyla tüm mal varlığı ile bedelsiz olarak devralınması halinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 26’ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu izni alınmasına gerek olmadığı,...*” yönünde değerlendirmede bulunmuştur.

<sup>2</sup> 9/7/2018 tarih ve 30473 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı KHK’nin 85 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan “Bakanlar Kurulu’nun” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir.

2000’li yılların başında Yerel Yönetimler Reformu adı altında yürürlüğe konulmuş olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları var olan gereksinimleri de karşılayacak ölçüde yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede belediyelerin şirket kurabilmesinin hukuki zemini de yeniden düzenlenmiştir.

Öte yandan 696 sayılı KHK ile 27/06/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ek Madde 20 eklenmiştir. Bu maddeye göre: *“İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir. Bu madde kapsamındaki şirketler hakkında 10/6/2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunda belirtilen özel şartlara ilişkin hükümler uygulanmaz. Bu madde kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı<sup>3</sup> yetkilidir.”* Böylece belediyeler özelinde doğrudan hizmet alımı şeklinde bir alım yöntemi hayata geçirilerek bu alımların mevcut şirketler üzerinden yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak şirketi bulunmayan belediyeler ve bağlı idareler için ise Personel A.Ş. şirketlerinin kurulması vesayet makamınca gerçekleştirilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un *“Şirket kurulması”* başlıklı 26’ncı maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmetleri ile ilgili sermaye şirketi kurabileceği hususu düzenlenmiştir. Anılan şirketlerde ise yöneticilik sıfatını haiz kamu görevlilerinin yönetim ve denetim kurullarına görev alabileceği de belirtilmiştir. Aynı maddede ayrıca büyükşehir belediyelerinin *“mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir”* hükmü de bulunmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerine söz konusu faaliyetler özelinde işletme haklarını şirketlere devretme hakkı verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun *“Şirket kurulması”* başlıklı 70’inci maddesinde belediyelerin görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği düzenlenmiş, ancak belediyelere faaliyet konularını şirketlere devretme yetkisi verilmemiştir. Nitekim büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin faaliyet alanlarını kendi şirketlerine devretme hakkının olmadığı

<sup>3</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişten önce söz konusu usul ve esasları belirleme yetkisi “Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşleri ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu”na aitti.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün 09/06/2020 tarih ve 109706 sayılı yazısı ile vurgulanmıştır.

## **5. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN FAALİYET ALANLARI**

Mahalli müşterek nitelikli çok sayıda hizmeti ifa etme sürecinde belediyelerin faaliyetlerini kolaylaştıran şirketlerin faaliyet alanlarını sekiz başlık altında tasnif etmek mümkün gözükmemektedir. Belediyeler doğalgaz, katı atıklardan elektrik enerjisi üretilmesi, akaryakıt, jeotermal sıcak su potansiyelinden faydalanarak yerleşim alanlarının ısıtılması gibi alanlarda enerji şirketleri kurabilmektedir. Kent içi toplu taşıma ve ulaşım gibi alanlarda teknoloji şirketleri; katı ve tıbbi atıklar ile deniz atıklarının toplanması, bertaraf edilmesi ve yeniden kazanımı konularında çevre şirketleri; kent içi ulaşım alanında ulaşım şirketleri; ekmek, su gibi zaruri gereksinimlerin karşılanması amacıyla gıda şirketleri; toplu konut, yol ve altyapı gereksinimlerinin karşılanması için inşaat; kentsel planlama konusunda mühendislik şirketleri kurabilmektedir. Öte yandan kültür, sağlık, spor, halkla ilişkiler gibi alanlarda ise çeşitli hizmet şirketleri teşekkül ederek bu hizmetleri sunabilmektedir. Bu açıklamalardan hareketle genel olarak belediyelerin görev ve yetkileri kapsamında yer alan bütün hizmetleri kapsayacak şekilde şirketler kurabileceği anlaşılmaktadır.

## **6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ**

Kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde kullanılarak mali disiplinin, hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Kamunun mali yönetimi ve denetimi anlamında önemli düzenlemeler içeren söz konusu Kanun’un kapsam maddesine bakıldığında söz konusu düzenlemelerin kamu idareleri, kurum ve kuruluşlarını kapsadığı, başka bir deyişle anılan düzenlemenin belediye şirketlerini kapsamadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan 5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinde ise belediye şirketleri özelinde “ilgili mevzuata” yapılan atıflar da nazara alındığında Belediyelerce şirket kurulması ve şirketlerin faaliyette bulunmaları ile anılan şirketlerin denetimlerinin Türk Ticaret Kanunu ve diğer mevzuata göre yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve diğer mevzuat hükümlerine göre teşekkül ettirilmiştir. Anılan şirketler genel olarak faaliyetlerini Türk Ticaret Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütmektedir. Başka bir deyişle mezkûr teşekküller özel hukuk tüzel kişiliğine sahip şirketlerdir. Bu açıklamalardan hareketle belediye şirketleri, çalışma usul ve esasları bakımından Türk Ticaret Kanunu’na tabi olarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Öte yandan Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre; şirketlerin iç ve dış denetimlerinin ne şekilde yapılacağı ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Şirketin iç denetimi dışında önem arz eden bir husus ise mezkûr Kanun’un öngördüğü ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanlarınca yapılan denetimdir. Yine konusu itibarıyla farklılık arz eden ve belediye şirketleri üzerinde tatbik edilen çok sayıda denetim türü ve merci de bulunmaktadır. Örneğin Vergi Usul Kanunu, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gibi mevzuattan kaynaklanan denetim yetkisi de ilgili merciler tarafından belediye

şirketlerini kapsayacak şekilde tatbik edilmektedir. Başka bir deyişle belediye şirketleri, genel olarak yukarıda zikredilen kanun ve benzer mevzuat hükümleri kapsamında yetkili denetim ve inceleme görev ve yetkisi ile dış denetime tabi tutulmakta, diğer gerçek ve tüzel kişiler gibi denetlenebilmektedirler (Güler, 2009: 5).

Belediyelerin pay sahibi olduğu şirketleri kamu kurum ve kuruluşu vasfına haiz bağlı kuruluş, müessese, işletme vb. kuruluş olarak kabul eden ve dolayısı ile işleyiş ve denetimleri bakımından bu kuruluşlar ile aynı kapsamda olduklarına dair bir kısım görüşler de ileri sürülmektedir. Anayasamıza göre kamu kurum ve kuruluşları, ancak kanunla veya kanunların açıkça verdiği yetkiye istinaden kurulabilen kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardır. Hukukumuzda bağlı kuruluş, müessese ve işletmeler 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri ile kamu tüzel kişiliğini haiz şekilde yapılandırılmış kurum ve kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Belediye şirketleri ise ilgili kanun hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişilikleri olduğundan bağlı kuruluş, müessese ve işletme gibi kabul edilmeleri gerektiği görüşüne katılmak mümkün görünmemektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri*" başlıklı 23'üncü maddesi (j) bendinde yer alan "*Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler*" hükmü ile (k) bendinde yer alan "*Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler*" hükmü iktisadi teşebbüs ile bağlı kuruluşları ayrı ayrı düzenleyerek bu teşekküllerin farklılığı ortaya konulmuştur. Öte yandan "*Büyükşehir Belediyesinin Giderleri*" başlıklı 24'üncü maddesinin (c) bendinde yer alan "*İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri*" hükmü ile (g) bendinde yer alan "*Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri*" hükmü, şirketler ile bağlı kuruluşlar arasındaki düzenleme farklılığını açıkça ortaya koymaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Şirket Kurulması*" başlıklı 70'inci maddesi "*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir*" hükmü ve "*İşletme Tesis*" başlıklı 71 inci maddesi "*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir*" hükümleri de "işletme" ve "şirket" kavramları arasındaki farklı açıkça ortaya koymuştur (Küçük, 2015: 44-45).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bu tüzel kişiliğin şirketleri üzerinde denetim yetkisi açık bir şekilde düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun'un "*Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinin (d) bendinde "*Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak,*" (e) bendinde "*Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarımlarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak,*" (i) bendinde ise "*Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek*" hükümleri yer almaktadır. Kanun'un 26'ncı maddesinde ise "*genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını*



*haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilecekleri*” düzenlemiştir. Bu düzenleme nazara alındığında belediye şirketleri üzerinde belediye yöneticilerinin bir tür iç denetim mahiyetinde dolaylı bir denetim yetkisinin bulunduğu anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde belediye şirketlerinin denetimi hakkında sarıh bir düzenlemenin bulunmadığı görülmektedir. Söz konusu Kanun’un 25’inci maddesine göre belediye meclisinin her yıl bir denetim komisyonu kurarak belediyenin önceki yıl gerçekleşen gelir ve giderleri ile hesap, kayıt ve işlemlerinin denetleneceği belirtilmiştir. Ancak anılan düzenlemeye göre denetim komisyonu sadece belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarını denetleyebilirken belediye şirketlerine bu madde hükmünde yer verilmemiştir. Diğer taraftan aynı Kanun’un 55’inci maddesinde belediyelerin denetimine ilişkin usul ve esaslara yer verilmiştir. Söz konusu maddede *“Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir”* hükmü de düzenlenmiştir. Dolayısıyla belediyelerde iç ve dış denetim yapılması esnasında belediye işletmeleri ve bağlı kuruluşlarının denetime konu edilebileceği hususu açıklık kazansa da belediye şirketlerinin bu madde kapsamında düzenlenmemesi dikkat çekmektedir. Bu çerçevede gerek ihtisas komisyonu olan Denetim Komisyonunun gerekse de iç ve dış denetim kapsamında yetkili olan mercilerin belediye şirketleri üzerinde bir denetim yetkisinin olmadığı açıklık kazanmaktadır.

Şirketlerin “belediye denetimi” kapsamında dolaylı olarak denetleneceklerine ilişkin bir düzenleme sadece 56’ncı maddede yer almaktadır. Anılan maddeye göre belediye başkanı, her yıl hazırlayacağı faaliyet raporlarında, *“bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin”* çeşitli değerlendirme ve bilgilere yer verebilecektir. Diğer taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68’inci maddesine göre belediye şirketlerinin iç borçlanması sırasında belediye meclisinin yetkili olması da dikkat çekmektedir. Yine aynı Kanun’un 18’inci maddesine istinaden sermaye artışında da meclis kararının gerekmesi sadece şirketlerin borçlanma ve sermaye artırımı konusunda belediye başkanı ve belediye meclisine dolaylı ve etkili bir denetim imkânı tanımaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümler ve değerlendirmeler çerçevesinde; belediye, işletme ve bağlı kuruluşların denetimi ile ilgili düzenlemelere yer verilmişken belediyelerin pay sahibi olduğu şirketlerin denetim kapsamında doğrudan alınmaması önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır (Keskiner, 2006: 21-30).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 260’inci maddesinde düzenlenen İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının bir vesayet makamı olarak *“Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,”* yetkisi bulunmaktadır. Öte yandan aynı Kararname’nin 100’üncü maddesinde de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne *“Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,”* şeklinde genel bir denetim ve izleme yetkisi verilmiştir. 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde ise Devlet

Denetleme Kurulunun denetim kapsamına “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştirakleri” de alınmıştır.

2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’nci maddesinin (d) bendine göre, “doğrudan veya dolaylı sermayesi %50’nin üzerinde belediyeye ait belediye şirketleri” de bu kanun kapsamına alınmış olup, belediye şirketlerinin mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini bu Kanun hükümlerine göre yürütmesi zorunluluğu getirilmiştir.

1982 Anayasası’nın 160’ıncı maddesine göre, kamu idareleri, kurum ve kuruluşlarının “gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak” Sayıştayın görevi olarak belirlenmiştir. Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu da Sayıştay’ın bu görevini kapsamlı bir şekilde düzenlemiştir. Ancak söz konusu Kanun’da Sayıştayın denetim kapsamı içerisinde belediye şirketlerine yer verilmediği görülmektedir. Ancak bahsi geçen Kanun’u mülga eden 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile bu duruma bir son verilmiş, merkezi ve yerel yönetimlere “bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri” Sayıştayın denetimi altına alınmıştır (Kendirli, vd. 2014: 33-34). Sayıştay Başkanlığının 2010 yılında yürürlüğe giren bu Kanun’dan sonra belediye şirketlerini düzenli olarak denetlediği görülmektedir.

Diğer yandan ilk defa 2013 yılında yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla, belirlenen eşik değerleri karşılayan ve Karara ekli (I) sayılı liste kapsamında olanlar hariç olmak üzere, sermayesinin en az %50’si belediyelere ait olan şirketler bağımsız denetim kapsamına alınmıştır. Söz konusu şirketler için yıllar itibarıyla belirlenen ve yapılması planlanan değişikliklerle 2023 ve sonrası için öngörülen eşik değerler aşağıdaki şekildedir:

**Tablo 1. Sermayesinin En Az %50’si Belediyelere Ait Olan Şirketler için Yıllar İtibarıyla Belirlenen Eşik Değerler**

	2013 - 2015	2016 - 2022	2023
<b>Aktif toplamı (TL)</b>	40 milyon	30 milyon	60 milyon
<b>Yıllık Net Satış Hasılatı (TL)</b>	50 milyon	40 milyon	80 milyon
<b>Çalışan Sayısı</b>	125	125	100

Mevcut verilere göre sermayesinin en az %50’si belediyelere ait olan şirketlerden 2022 yılında 211’i bağımsız denetim kapsamında yer almaktadır. 29 Kasım 2022 tarih ve 6434 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile “Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar” ile belirlenen eşik değerlere göre 2023 ve sonrası için bu sayının 180 olacağı öngörülmektedir.

Görüleceği üzere belediye şirketlerinin denetiminde genel olarak Türk Ticaret Kanunu hükümlerinin egemen olduğu ancak bu şirketlerin sermayesinin tamamı veya yarısından fazlasına sahip olan tüzel kişiliklerin belediyeler olması nedeniyle belediyelerin ve belediyeler üzerinde vesayet

denetimine sahip olan idarelerin de belediye şirketleri üzerinde bir denetim yetkisinin olduğu görülmektedir. Ancak bu denetim türleri bahsedilen merci ve süreçlerden de ibaret değildir. Özel ve genel mahiyetteki kanunlar ile diğer idare, kurum ve kuruluşlar gibi belediye şirketleri de bu denetim kapsamında alınabilmektedir. Ancak değinilen bu denetim türleri kapsamında en etkili denetimin Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan denetimler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu hususta 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında belediye şirketlerinin denetimi hususunda yeterli ve kapsayıcı hükümlerin olmaması önemli bir eksiklik olarak göze çarpmakta, uygulamada tereddütlere mahal vermektedir.

## 7. SAYIŞTAY DENETİMLERİNDE BELEDİYELER VE BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Belediye şirketlerinin Sayıştay Başkanlığı tarafından denetimi de önem taşıyan bir husustur. Nitekim Sayıştay Başkanlığı tarafından belediye şirketleri özelinde yapılan denetim bulguları incelendiğinde genel olarak söz konusu şirketlerin iş ve işlemlerinde tespit edilen mali ve uygunluk denetimi kapsamındaki bulgulara yer verildiği görülmüştür. Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan 2021 yılı Faaliyet Raporunda ise belediye şirketlerine yönelik 2021 yılı kapsamında 32 denetim yapıldığı belirtilmiş ve söz konusu şirketlerin “... denetiminde izlenecek usul ve esasları içerecek şekilde ve denetimlerin mümkün olan en yüksek kalitede yürütülmesine destek vermek amacıyla Mahalli İdare Şirketleri Denetim Kılavuzu” hazırlandığı belirtilmiştir (Sayıştay, 2022: 29).

Ancak belediye ile şirketler arasındaki ilişki bakımından yapılan denetimlerde kayda değer hususlar bulunmaktadır. Sayıştay Başkanlığı tarafından şirkete sahip olan kimi belediyelerde yapılan denetimlerde tespit edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

“Belediye Şirketinin Zararının Sermaye Artırımı Yoluyla Finanse Edilmesi” bulgusu dikkate alındığında belediyelerin 5018 sayılı Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesine bir atıfta bulunularak bir belediyenin üç yıl süresince zarar eden şirketini sermaye artırımı yolu ile finanse etmeye çalıştığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2019: 14-15).

Bir diğer bulguda ise “Bankamatik Ünitelerinin İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Verilmesi” hususuna değinilmiş olup (Sayıştay, 2020a: 17-18), ilgili mevzuat özelinde belediyeler tarafından şirketlerine ihalesiz olarak verilecek çok sayıda hizmet olmasına rağmen belediyelerin bu genel ve geniş kapsama rağmen ihale suretiyle verilmesi gereken işleri de ihalesiz olarak şirketlerine verdiği tespit edilmiştir.

Diğer bir bulguda ise kimi belediyelerde şirketlere dair mali veriler ile şirketlerin ortaklığa dair mali kayıt ve bilgilerin uyuşmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2020b: 14-15). Bir başka deyişle belediye ve şirket illiyet bağında mali konularda üretilen bilgi ve verilerin güvenilir bir mahiyet içermediği görülmektedir. Diğer bir denetimde ise “Belediye Şirketleriyle İlgili Kurum Bünyesinde Yeterli Bilgi ve Belge Bulunmaması” yönünde bu tespiti destekleyecek mahiyette çeşitli bulgulara ve tespitlere yer verildiği görülmüştür (Sayıştay, 2020c: 18).

Görüleceği üzere gerek belediyelerin gerek de belediye şirketlerinin Sayıştay Başkanlığı tarafından etkin bir şekilde denetlendiği, bu iki mahalli idare birimi arasında rastlanılan mali ve uygunluk denetimi bulgularının sürekli olarak takip edildiği anlaşılmaktadır. Yerel düzeyde etkinlikleri ve mali güçleri kayda değer bir şekilde artan belediye şirketleri için Mahalli İdare Şirketleri Denetim Kılavuzu şeklinde bir denetim izlencesinin hazırlanması da bu tespiti doğrulamaktadır. Anılan kılavuzun belediyeler özelinde yapılacak iç denetimlerde de esas alınmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

### **SONUÇ ve ÖNERİLER**

Yirminci yüzyılın son çeyreği ile birlikte sanayileşme ve kentleşmenin ivme kazanması akabinde kentlerin sunduğu imkânların da artması ile kırsaldan kente olan nüfus hareketini hızlandırmıştır. Kentsel alanın genişlemesi mahalli müşterek nitelikli hizmetlere olan gereksinimi artırırken söz konusu hizmetlerin mahiyeti ve çeşitleri de teknolojik gelişmelere istinaden farklılaşmıştır. Klasik belediye örgütlenmesi ve hizmet sunum yöntemleri bu dönüşüme bilhassa yasal kısıtlardan ötürü yanıt vermekte güçlük çekmiştir. Buna bağlı olarak da belediyeler, etkili ve verimli hizmet sunma yöntemlerinden biri olarak Türk Ticaret Kanunu kapsamında özel hukuk tüzel kişisi olan belediye şirketleri vasıtasıyla hizmet sunma kabiliyetini artırma yoluna gitmiştir.

Hâlihazırda belediyelerce kurulacak şirketlerin hukuki dayanağı 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesi olup, anılan düzenlemeye göre nihai izin merci Cumhurbaşkanı olarak belirlenmiştir. Anılan sürecin zorluğuna binaen kimi belediyelerce var olan bir şirketin bedelsiz devralınması yoluna da gidilmiş olup, bu hususta Danıştay, bedelsiz olarak devralınan şirketler için ilgili mercinin iznine gerek olmadığı yönünde karar ittihazı cihetine gitmiştir. Diğer taraftan belediyelerde taşeron olarak çalışan personelin kadroya geçirilmesi uygulaması kapsamında belediyelerde Personel A.Ş. adı altında bir örgütlenmeye de gidilmiştir. Böylece şirketi olmayan belediyeler için de Vesayet Makamının kararı ile şirketler kurulmuştur.

Yukarıda yer verilen gelişmelerden hareketle yerel düzeyde sermaye anlamında önemli bir yer tutmaya başlayan belediye şirketlerinin denetimi de önem kazanmıştır. Özel hukuk tüzel kişisi vasfında olan belediye şirketleri ile ilgili olarak Türk Ticaret Kanunu hükümlerine istinaden bir denetim sürecinin öngörülmektedir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu incelendiğinde belediye şirketlerinin denetimi noktasında bir belirsizlik bulunduğu görülmektedir. Söz konusu kanunlarda belediye işletmeleri ve bağlı kuruluşları denetim komisyonu ile iç ve dış denetim kapsamında denetlenebilirken belediye şirketlerinin bu kapsama alınmadığı, dolaylı mahiyette belediye başkanının hazırlayacağı faaliyet raporunda belediye ortaklıklarına dair bilgilere yer vereceği hükmü yer almaktadır. Bu bakımdan belediyeler özelinde söz konusu tüzel kişiliklerin denetiminin tereddüte mahal vermeyecek şekilde düzelmemesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan söz konusu belediye şirketlerinin bütçesi ve yerel piyasadaki işlerliği dikkate alındığında denetimin önemi giderek artmaktadır. Hâlihazırda da bu şirketler üzerinde en etkili denetimin Sayıştay Başkanlığı tarafından yapıldığı, ayrıca vergi, sosyal güvenlik mevzuatı gibi kaidelerden hareketle çeşitli denetim

erklerince de belediye şirketlerinin denetime konu edildikleri görülmektedir. Belediye şirketlerinin denetimi özel ve kamu hukukunun kesişiminde yer alan ve dağınık bir muhteviyat taşıyan bir görünüm arz etmektedir. Bu sebeple yerel ekonomide önemli bir yer tutan ve belediyeler lehine hizmet sunum sürecinde rekabeti sağlayan söz konusu şirketlerin denetiminin daha sistematik bir hale getirilmesi, bu aşamada belediyelerin iç denetim mekanizmalarınca şirketlerin sürekli bir denetime tabi tutulması için yeterli ve sarıh bir düzenlemeye gidilmesi yerinde olacaktır.

<b>Finansal Destek:</b>	<b>Bulunmamaktadır.</b>
<b>Çıkar Çatışması:</b>	<b>Bulunmamaktadır.</b>
<b>Etik Kurul Onayı:</b>	<b>Gerekmemektedir.</b>
<b>Yazar Katkı Oranı Beyanı:</b>	<b>Çalışmanın tamamı yazar tarafından yürütülmüştür.</b>

### KAYNAKÇA

- Bozlağan, R. (2004). Belediye iktisadi teşebbüsleri ve özelleştirme. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen (Ed.). *Kamu yönetimi* içinde (ss. 265-292), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Dönmez, M. (1996). Belediyelerin şirket kurmaları ve kurulmuş şirketlere ortak olmaları. *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, 30, s.62.
- DPT (2000), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, ÖİK Raporu, Ankara: DPT Yayınları, DPT: 2507 – ÖİK: 527.
- DPT (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.
- DPT (2007), Kamuda İyi Yönetişim, ÖİK Raporu, Ankara: DPT Yayınları, DPT:2721 – ÖİK: 674.
- DPT (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim, ÖİK Raporu, Ankara.
- Eryılmaz, B. (1995). İktisadi ve İdari Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi. Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını.
- Güler, C. (2009). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri (1), Erişim Adresi: [www.kidder.org.tr](http://www.kidder.org.tr)
- Kendirli, S., Başaran, M. Ş., & Turan, H. (2014). Belediye işletme ve şirketlerinin dış denetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 27-37.
- Keskiner, Y. E. (2006). Belediye şirketlerinde stratejik plan zorunluluğu. *Türk İdare Dergisi*, 78(451), 21-30.
- Küçük, H. (2015). Türkiye’de belediye şirketlerinin denetimi üzerine bir değerlendirme. *Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives*, 3(1), 39–52.
- Sayıştay Başkanlığı (2019). İzmir Narlıdere Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3028-izmir-narlidere-belediyesi>
- Sayıştay Başkanlığı (2020a). Muğla Bodrum Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3248-mugla-bodrum-belediyesi>
- Sayıştay Başkanlığı (2020b). Van Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3277-van-buyuksehir-belediyesi>
- Sayıştay Başkanlığı (2020c). Rize Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Erişim Adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3258-rize-belediyesi>

- Sayıştay Başkanlığı (2022). 2021 Faaliyet Raporu, Erişim Adresi: [https://www.sayistay.gov.tr/files/2202\\_SAYI%C5%9ETAY%202021%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU%20\(1\).pdf](https://www.sayistay.gov.tr/files/2202_SAYI%C5%9ETAY%202021%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU%20(1).pdf)
- Toprak, Z. (1993). *Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri*, İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayını.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel yönetimler*. 6. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, N. (1998). Güçlü mahalli idare anlayışının gelişmesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), 71-91.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2022). 2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Erişim Adresi: [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2021\\_yili\\_mahall-\\_dareler\\_genel\\_faaliyet\\_raporu-20220720132303.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2021_yili_mahall-_dareler_genel_faaliyet_raporu-20220720132303.pdf)
- 14/04/1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>.
- 10/11/1984 tarih ve 18571 sayılı Resmi Gazete yayımlanan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.3071.pdf>
- 27/11/1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf>
- 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 24/10/2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982.pdf>
- 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.
- 14/02/2011 tarih ve 27846 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6102.pdf>
- 24/12/2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm>
- 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- 15/07/2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf>
- 30/11/2022 tarih ve 32029 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6434 sayılı Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair Cumhurbaşkanı Kararı, Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/11/20221130-14.pdf>