

## BELEDİYE İŞLETME VE ŞİRKETLERİNİN DIŞ DENETİMİ

Selçuk KENDİRLİ\*

M. Şakir BAŞARAN\*\*

Hakan TURAN \*\*\*

### ÖZET

Belediye işletme ve şirketleri birçok kanun ve kuruluşun denetimine tabi olduğu halde Sayıştay denetimin dışında kalmaktadırlar. 2003 tarihinde yayımlanmış 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediye işletme ve şirketlerinin kamu kaynağı kullandıkları için Sayıştay’ca denetlenebilmesinin önü açılmıştır.

Belediyelerin kurduğu ya da katıldığı şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için, belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahip olan merkezi yönetim, belediye şirketleri üzerinde bu denetimi yapamamaktadır. Bu durum da denetim boşluğu yaratmaktadır. Bu boşluk yeni düzenlenmiş Sayıştay Kanununu ve yeniden düzenlenecek Türk Ticaret Kanunu ile doldurulabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, belediye kuruluşları, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

## AUDİT AND AUDİT OF THE MUNICIPALITY ENTERPRISES

### ABSTRACT

There has been a controversial issue on the inspection of municipalities` enterprises. Specifically, before 2003, enterprises which belong to municipal authorities, could be audited either internal or external auditors, although the Turkish Court of Accounts, called “Sayistay”, could not inspect companies of local governments` financial records. In 2003, there was a legislation established that numbered 5018 “Public Financial Management and Audit Law” in order to enable Sayistay to audit municipalities` enterprises which have public financial supply.

Taking all in to the consideration, it can be clearly identified that companies either completely or partly established by municipalities cannot be audited by central government organizations. Therefore, in order to fill to mentioned legislation gab, new layout Turkish Court of Accounts legislation should be employed effectively, and Turk Commercial Law should also be rearranged.

**Key Words:** Turkish Court of Accounts, Municipalities` Enterprises, Public Financial Management and Audit Law

---

\* Doç. Dr. Hitit Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü, selcukkendirli@hitit.edu.tr (Haberleşme adresi)

\*\* Uzman Denetçi, T.C. Sayıştay Başkanlığı

\*\*\* Hitit Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü

## 1. GİRİŞ

Belediye işletme ve şirketleri uygulamada pek çok kanun ve kuruluşun denetime tabi olduğu halde Sayıştay denetiminin dışında kalmaktadır. Avrupa uyum süreci içerisinde kamu yönetiminde yapılan değişikliklerle kamu kaynağı net olarak belirlenmeli ve kaynağı kullananın hesap verebilirliği açık olmalıdır. Bu amaçla bütçe birliği prensibi getirilmiştir. Bu nedenle belediye bütçeleri hazırlanırken belediye işletme ve şirketleri belediye bütçesi içinde yer alması gerekmektedir. Bu amaçla ilgili mevzuat çalışması tamamlanmıştır.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa göre belediye işletme ve şirketlerinin denetimi kamu kaynağı açısından Sayıştay'ın denetimine tabidir.

Denetim, harcamaların mevzuata uygun, verimli, etkin ve tutumlu olarak gerçekleştirilmesi konusunda idareye yardımcı olan bağımsız ve sürekli bir süreçtir. Ulusal düzeyde denetim faaliyetleri yürütme kurumları bünyesinde yer alan kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Dış denetim yasama organı adına Sayıştay'ca yapılmaktadır. Sayıştay, mali ve kurumsal özerkliğe sahip yüksek denetimi parlamento adına yapmaktadır. Sayıştayların denetimine tabi olan her alan, aynı zamanda parlamentonun egemenliğinin sağlandığı alanı ifade etmektedir.

Türk Sayıştay'ı da bu bağlamda önemli görevler üstlenmiştir. Bu görevleri, yerine getirirken Avrupa Birliği normlarına ve standartlarına uyum göstermesi, ülkemizin ve Sayıştay'ımızın ilerleme kaydetmesi açısından önem taşımaktadır. Bu itibarla Sayıştay Anayasada, "*Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün 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 yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.*

*Vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır... ”<sup>1</sup> denilmektedir.*

Anayasanın 160'ncü maddesi doğrultusunda düzenlenen 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanuna göre; Sayıştay meslek mensupları; Sayıştay Başkanı, Daire başkanları ve üyeler, Sayıştay denetçileri, Başsavcı ve savcılar, Yönetim mensupları. Raportörler, uzman denetçi, baş denetçi ve denetçiler denetçi yardımcılığından yetişirler. Sayıştay'da bir başkan ve altı üyeden oluşan daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler Kurulu Rapor Değerlendirme Kurulu ile Temyiz Kuruluna seçilen

<sup>1</sup> T.C. Anayasası (2709 S.K.), md.108, Resmi Gazete (9/11/1982, 17863).

daire başkanı ve üyelerin dışında kalan daire başkanı ve üyelerden kurulur. En kıdemli daire başkanı Kurula başkanlık eder. Daireler Kurulu 6085 sayılı Kanun'la kendisine verilen görevleri yapar. Daire başkanları, dairelerine ayrılan hesapların yargılanma ve bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenme ve sonuçlandırılması işleriyle görevlidir. Üyeler, denetçi raporlarını inceler ve düşüncelerini yazılı olarak belirtir. Ayrıca bu kanunda gösterilen diğer işleri yapar.<sup>2</sup>

6085 Sayılı Sayıştay Kanununda “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Sayıştay raporlarında belirtilir. Kamu zararına sebep olunan durumlar ise bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılır.”<sup>3</sup> denilerek Sayıştay'ın denetimine tabi kuruluşlarda performans denetimi yapabileceği öngörülmüştür.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde önemli bir belge ve taahhütleri içeren Ulusal Program'da öngörülen tedbirler arasında; Sayıştay'ın parlamento adına denetim yapan bir dış denetim kurumu olarak harcama sonrası denetim faaliyetlerini performans ve sistem denetimi, TBMM İçtüzüğünde, Sayıştay raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulmasını sağlayacak şekilde değişiklik yapılması gibi değişiklikler bulunmaktadır.

## 2. DIŞ DENETİM

Belediyelerin dış denetimi, merkezi idare birimlerince, yargı organlarınca ve Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bu birimlerce dış denetimi gerçekleştiren belediyelerin kendi içinde de bir denetim mekanizması bulunmaktadır. Bu da büyükşehir belediyelerinin kendilerine bağlı olan ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde yaptığı dış denetimdir. Belediyeler, kamu hukukuna tabi oldukları için, merkezi yönetim kuruluşlarının denetimi altındadırlar. Belediye iktisadi teşebbüsleri ise, özel hukuka bağlı oldukları için yalnızca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetimi altındadır ve bu denetim de özel hukuk hükümlerine göre gerçekleşmektedir.<sup>4</sup> Ancak vergi incelemesi açısından Maliye Bakanlığı denetim elemanlarının denetimine de tabidirler.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca, genellikle şikâyet, basında yer alan haberler veya kamudan gelen talep üzerine yapılan denetimler “Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük” hükümlerine göre yürütülmektedir. Denetimlere ilişkin esaslar anılan Tüzük'ün 9 uncu maddesinde sayılmıştır. Bunlar arasında yerel yönetim ortaklıklarını ilgilendiren (f) bendinde

<sup>2</sup> “Sayıştay Kanunu”(6085 S.K.), md. 10, 24, 27, Resmi Gazete (19.12.2010.27790).

<sup>3</sup> “Sayıştay Kanunu”(6085 S.K.), md. 7, Resmi Gazete (19.12.2010.27790).

<sup>4</sup> Nihat Yıldız, “Belediye Birlik ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:7, Sayı:4, Ekim, 1998, s. 67-68.

*“Ortaklığın amaç ve konusuna aykırı veya kamu kanunları gereğince ortaklığın feshini gerektiren hal ve işlemlerin bulunup bulunmadığı, ortaklık ana sözleşmesinde ortaklık konusunun sınırlarının açıkça gösterilip gösterilmediği, konusu kamu hizmeti olan veya Devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişilerinin sermaye payı bulunan ortaklıklardaki kamu tüzel kişilerinin ortaklık yönetim ve denetim kurullarındaki görevleri dolayısıyla yaptıkları işlemlerin ana sözleşme ve kanun hükümlerine uygun olup olmadığı incelenir.”<sup>5</sup>* denilmektedir.

Diğer denetim konuları ise ana başlıklar halinde; kuruluştaki sorumluluklar, ticaret sicili, ticaret unvanı, defterler, bilanço ve birleşme ile yönetim kurulu, denetçi, genel kurul, hisse senetleri, tahvil, infisah-tasfiye, şirket hesapları olarak sayılabilir.

Belediyelerin kurduğu ya da katıldığı şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için, belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahip olan merkezi yönetim, belediye şirketleri üzerinde bu denetimi yapamamaktadır. Bu durum da denetim boşluğu yaratmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü<sup>6</sup> gereğince mülkiye müfettişleri; 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’a<sup>7</sup> göre, başbakanlık Müfettişleri; Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin<sup>8</sup> Teftiş Kurulunun görevlerini düzenleyen 20 nci maddesi ile maliye müfettişleri yerel yönetimlerin kurduğu veya katıldığı şirketlerin denetiminde yetkili kılınmıştır.

Belediyelerce kurulan işletme/şirketler ile ortak oldukları işletme/şirketler tüzel kişiliğe haiz olduklarından vergi mükellefiyetleri bulunmakta olup, bu nedenle de vergi denetimine de tabidirler. Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan ortaklıkların Türk Ticaret Kanunu’na ilişkin işlemleri, Ticaret Bakanlığınca “Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük” hükümlerine göre denetlenmektedir.<sup>9</sup> Denetim re’sen, ortakların veya üçüncü şahısların istem veya şikâyetleri üzerine yapılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle, önceden Sayıştay denetimi dışında tutulan; Ankara Su ve Kanalizasyon İşletmesi (ASKİ), İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi (İSKİ), İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT) gibi idare ve işletmeler, Sayıştay denetimine girmiştir.

Belediye işletme/şirketlerini her yönüyle düzenleyen çerçeve kanunu bulunmaması veya var olan mevzuatın dağınık olması gibi nedenlerle uygulamada birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Belediyelerin şirket kurarak ekonomik yaşamda faaliyet göstermeleri başlı başına bir sorun olarak

<sup>5</sup> Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük, Resmi Gazete (07/08/1972 , 14269).

<sup>6</sup> İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü md.5, Resmi Gazete (12/09/1985, 18866).

<sup>7</sup> 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun md.20, Resmi Gazete (19/10/1984, 18550).

<sup>8</sup> Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (178 S.) md. 20, Resmi Gazete(14/02/1983, 18251).

<sup>9</sup> Ortakların Denetimine Dair Tüzük, Resmi Gazete(07/08/1972,14269).

görülüp çok ciddi eleştiriler yapılmaktadır<sup>10</sup>. 4734 sayılı Kanun'un "İhaleye katılmayacak olanlar" başlıklı 11 inci maddesinin 3 üncü paragrafında; idarelerin kurmuş oldukları şirketlerin idarelerin açmış oldukları ihalelere katılmayacakları düzenlenmekle,<sup>11</sup> şirketlere belediyelerin açacağı ihalelere girme yasağı konulmuştu.

Ancak 30.07.2003 tarihli 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8 inci maddesiyle 4734 sayılı Kanun'un 11 inci maddesinde yapılan değişiklikle maddedeki "...bunların kurmuş oldukları." ifadesi kaldırılarak, BİT'lerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamında kalması sağlanmakla birlikte, belediyelerin açmış olduğu ihalelere girebilmelerinin önündeki yasal engel kaldırılmıştır.

Belediye meclislerinin kararı ile kurulan şirketlerin organları da belediye yöneticileri tarafından oluşturulmaktadır. Çoğunlukla bu şirketlerin yönetim kurulu başkanlığını, kurucu belediyenin belediye başkanının yaptığı, denetim organlarında da 5216 sayılı Kanun çerçevesinde belediye yöneticilerinin bulunduğu görülmektedir. Belediye şirketleri bu yapılarıyla belediyeler tarafından açılmış birçok ihaleye ya tek başlarına girmekte veya ortak olarak ihaleye girmektedirler Belediye şirketleri ile belediyeler arasında ortaya çıkan tablo, bir taraftan denetim açığına işaret etmekte öte yandan belediyeler tarafından yapılan ihalelerde rekabet ilkesinin yeterince gözetilemediği tartışmasını gündeme getirmektedir. Bu nedenle, belediyelerin münferiden ya da müştereken çoğunluk hissesine sahip oldukları şirketlerin Sayıştay denetimine net olarak açılmasını sağlayacak mevzuat değişikliğine gidilmesi, ayrıca belediye şirketleri ile belediyeler arasındaki ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

### 3. SAYIŞTAY DENETİMİ

Türkiye'de denetim çok köklü bir geçmişe sahiptir. Devletin gelir ve giderleri ile malların parlamento adına denetlenmesi amacıyla ilk yüksek denetim kurumu olan Sayıştay, 1862 yılında kurulmuştur. Önceleri hükümdarın özel mal varlığı olan hazine "devlet hazinesi" haline gelince Sayıştay denetiminin muhatabı hükümet oldu. Bugün ise Sayıştay denetimi önce meclis sonra da halk için yapılmaktadır.<sup>12</sup>

Dış denetim harcama sonrasında kurumun dışında genelde parlamento adına hareket eden bağımsız bir denetim kuruluşunca (Yüksek Denetim Organı-SAI-Sayıştay) yapılan denetimi ifade etmektedir. Ülkemizdeki dış denetim kurumu Anayasa'nın 160 inci maddesi ve 5018 sayılı Kanun'un

<sup>10</sup> Enis Yeter, Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri, Toplantıda yapılan konuşma, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s.61. Aktaran: Ahmet Karabilgin, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 1, Sayı: 1, Ocak, s.23.

<sup>11</sup>" Kamu İhale Kanunu" (4734 S.K.), Resmi Gazete (22/01/2002, 26648).

<sup>12</sup> Tülay ARIN, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV, Acar Matb. İstanbul, 2000, s.187

68 inci maddesi uyarınca Sayıştay'dır. Dış denetim kapsamında; mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğu, gelir ve giderler ile mallara ilişkin hesapların mevzuata uygunluğu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ve performansın değerlendirilmesi yer almaktadır.

Sayıştay'a verilen görev, devletin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerin yasal mevzuata uygunluğuna karar vermektir. 2514 sayılı Kanun'un 68 inci maddesinde ise,<sup>13</sup> belediyelerin sayman hesaplarıyla kesin hesaplarının ikinci derecede Sayıştay'ın inceleme ve yargılamasına tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

Sayıştay Kanunu'nun 35 inci maddesinde,<sup>14</sup> kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.

5018 sayılı Kanun'un 68 inci maddesinde düzenlenen dış denetim,<sup>15</sup> kamu idarelerinin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer yasal düzenlemelere uygunluğunu da kapsamaktadır. Bundan dolayı İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın "*Tahsilat İşlemlerinin Denetimi*" konulu genelgesi uyarınca;<sup>16</sup> özel idare, belediye ve bunlara bağlı işletme ve birlikler tarafından icra edilen tahsilat işlemlerinin valilikler ve kaymakamlıklarca teftiş ve denetlenmesi işlemlerinin dış denetim faaliyeti olarak nitelendirmesi gerekmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun Kararı'nda,<sup>17</sup> belediye hesaplarında da gelir denetimi yapılırken Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurum hesaplarında olduğu gibi 832 sayılı Kanun'un gelir denetimine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına tabii bulunduğu, esasen bu hususun 8.7.1971 tarih ve 3523 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile de açıklığa kavuşturulmuş olduğuna, 832 sayılı Kanun'un gelir denetimine ilişkin hükümlerinde tarhtan bahsedilmemesinin tarhiyatın dayanağı olan belgelerin incelenmesine engel teşkil etmeyeceğine, anılan Kanun'un 29 uncu maddesi uyarınca denetim esnasında gerekli görüldüğü takdirde, her türlü bilgi ve belgenin istenilebileceğine, Aynı Kanun'un 81 inci maddesinin ilk fıkrasında belirtildiği üzere, hesap ve işlemlerinin yargılanması sonucunda mutlaka beraat veya tazmin kararı verilmesi gerekmeyip, icap ettiğinde durumun ilgili mercilere duyurulmasının da mümkün bulunduğu, etkin bir vergi denetimi için mutlaka kazai bir karar verilmesinin şart olmadığına, karar verilmiştir.

<sup>13</sup> Divan-ı Muhasebat Kanunu(2514 S.K.) md.68, Resmi Gazete (25/06/1934, 2735).

<sup>14</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.35, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

<sup>15</sup> Sayıştay Kanunu (832 S.K.) md.45, Resmi Gazete(27/02/1967,12538).A.k.md.68.

<sup>16</sup> İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının Genelgesi, (14.04.1993 , 242-1-21/857-6 )

<sup>17</sup> Sayıştay Genel Kurul Kararı (27.04.1992, 4725/1).

Belediye bütçesi dışında yer alan işletmeler, mali kaynak açısından belediye bütçesi ile doğrudan ilişkili olduğu halde, belediye sorumlu saymanının yönetim dönemi hesabı içinde bunların hesapları yer almamaktadır. Bu kuruluşların bütçe ve kesin hesapları, belediye bütçe ve kesin hesaplarının tabi olduğu usule tabi olduğundan, Sayıştay denetimine tabidirler.

Sayıştay Genel Kurulu'nun, 04.11.1991 gün ve 4708/1 no.lu kararında da özetle,

*“Tanzim satış mağazaları kurmak maksadıyla belediyeler tarafından tesis edilen fonlara ait hesapların, 832 sayılı Kanunun Geçici 8.maddesi ile atıfta bulunan 2514 sayılı Kanunun 68.maddesi kapsamında mütalaa edilmesi ve bu maddede belediye hesapları için öngörülen usul çerçevesinde, Sayıştay denetimine tabi olması gerektiğine”* karar verilmiştir.

Özel kanunlarla kurulan işletmeler, (Bağlı Kuruluşlar) katma bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla birlikte bunlar kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu kuruluşlar Türk Ticaret Kanunu'nun 18/1 inci maddesine göre,<sup>18</sup> tacir sayıldığından Ticaret Sicili Nizamnamesinin 13/2 nci maddesine göre<sup>19</sup> ticaret siciline kaydolmak zorundadırlar.

2560 sayılı Kanun'la kurulan<sup>20</sup> İSKİ, 3645 sayılı Kanun'la kurulan<sup>21</sup> İETT; 4325 sayılı Kanun'la kurulan EGO; gibi belediyelere bağlı işletmelerin denetimleri kendi özel kanunlardaki usul ve esaslara göre yapılmaktayken, 5018 sayılı Kanun'dan sonra Sayıştay denetimine tabi olmuşlardır.

5018 sayılı Kanun'la Sayıştay'a bazı yeni görevler verilmiştir. Sayıştay'ın harcama sonrası denetimini uygunluk denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayırmak mümkündür. Uygunluk denetimi, kamu kaynaklarının usulüne uygun olarak toplanıp yine usulüne uygun olarak harcanıp harcanmadığının ortaya konmasıdır. Performans denetimi ise kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkesine göre kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir.<sup>22</sup>

6085 sayılı Sayıştay Kanununun “denetim alanı” başlıklı 4. maddesinin (a) bendinde,<sup>23</sup> *“Sayıştay'ın genel bütçeli idareleri, özel bütçeli idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) denetleyeceği”* belirtilmiş; aynı maddenin (b) bendinde ise *“(a) bendinde sayılan idarelere*

<sup>18</sup> Türk Ticaret Kanunu (6762 S.K.), md.18, Resmi Gazete (09/07/1956, 9353).

<sup>19</sup> Ticaret Sicil Nizamnamesi md.13, Resmi Gazete (8.2.1957, 9530).

<sup>20</sup> [İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun](#)(2560 S.K.), Resmi Gazete823/11/1981,17523).

<sup>21</sup> [İstanbul Elektrik,Tramvay Ve Tünel İdareleri Teşkilat Ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun](#) 83645 S.K.), Resmi Gazete (22/06/1939,4239).

<sup>22</sup> Tolga Demirbaş, “Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay'ı Uygulaması”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Arş.,Çev.,İnc.,Diz.,Yayın No:17 Nisan, 2001, s.10.

<sup>23</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.4, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

*bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, vakıf, işletme ve şirketleri (kamu payının yarısından az olması halinde ortaklık hakları yönüyle) denetleyeceği”* vurgulanmıştır. Bu düzenleme kapsamında, belediye şirketleri Sayıştay denetimine tabidir.

Sayıştay denetimi, 6085 Sayılı Sayıştay Kanununun denetimin amacı başlıklı 34 üncü maddesinde;<sup>24</sup> bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi şeklinde düzenlenmiştir.

Sayıştay Kanununun “denetimin genel esasları” başlıklı 35 inci maddesinde,<sup>25</sup> denetim, “*Kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir.*” şeklinde tanımlanmıştır.

6085 Sayılı Sayıştay Kanununun Sayıştay denetimi başlıklı 36 ncı maddesinde,<sup>26</sup> Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak düzenlenmiştir.

Düzenlilik denetimi; Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,<sup>27</sup>

Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi suretiyle gerçekleştirilir.

“Dış denetim genel değerlendirme raporu” başlıklı 38 inci maddenin 5 inci fıkrasında,<sup>28</sup> “*Kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip buldukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi, bu idarelerin denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için*

<sup>24</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.34, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

<sup>25</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.35, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

<sup>26</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.36, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

<sup>27</sup> Ekrem Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Maliye Bakanlığı SGB, Ankara 2007. s.45

<sup>28</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.38, Resmi Gazete(19/12/2010,27790)



*ilgili kamu idarelerine gönderilir.”* şeklindeki düzenlemeden belediye işletme ve belediye şirketlerinin denetiminin ilgili belediye denetimiyle birlikte yapılacağı, anlaşılmaktadır.

Sayıştay Kanununun “Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu” başlıklı 39 uncu maddesine göre,<sup>29</sup> Sayıştay’ca denetlenen belediye işletme ve şirketlerinin denetimi sonucu oluşturulan raporları, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporu ve Maliye Bakanlığı’na hazırlanan genel faaliyet raporu ile birlikte değerlendirilecektir.

Denetim grup başkanlıklarınca bu konuda hazırlanan değerlendirme raporları esas alınarak hazırlanan faaliyet genel değerlendirme raporu, Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alındıktan sonra Sayıştay Başkanı tarafından idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahallî idareler genel faaliyet raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur ve bir örneği Maliye Bakanlığı’na gönderilir. Mahallî idarelerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığı’na, bir örneği de ilgili mahalli idarenin meclisine gönderilir.

Kısaca Sayıştay, kanunlarla kendisine verilen yetkiyle belediye ve belediye işletme/şirketlerinin Sayıştay Kanununun “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddesi,<sup>30</sup> a fıkrasında düzenlilik ve performans denetimi olarak tanımlanan Sayıştay denetimini gerçekleştirecektir. Maddenin b fıkrasında Düzenlilik denetimi; mali denetim ve uygunluk denetimi olarak belirtilmiştir. Maddenin c fıkrasında ise mali denetim; Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim, maddenin ç fıkrasında, uygunluk denetimi; Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetim, d fıkrasında, performans denetimi; Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesine ilişkin denetim olarak tanımlanmıştır.

<sup>29</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.39, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

<sup>30</sup> Sayıştay Kanunu (6085 S.K.) md.2, Resmi Gazete(19/12/2010,27790).

## SONUÇ

Belediye işletme/şirketlerini her yönüyle düzenleyen çerçeve kanunu bulunmaması veya var olan mevzuatın dağınık olması gibi nedenlerle uygulamada birçok sorunla karşılaşmaktadırlar.

Belediye meclislerinin kararı ile kurulan şirketlerin organları da belediye yöneticileri tarafından oluşturulmaktadır. Çoğunlukla bu şirketlerin yönetim kurulu başkanlığını, kurucu belediyenin belediye başkanının yaptığı, denetim organlarında da 5216 sayılı Kanun çerçevesinde belediye yöneticilerinin bulunduğu görülmektedir. Belediye şirketleri bu yapılarıyla belediyeler tarafından açılmış birçok ihaleye ya tek başlarına girmekte veya sonuçta ihaleyi kazanmaktadırlar. Belediye şirketleri ile belediyeler arasında ortaya çıkan tablo, bir taraftan denetim açığına işaret etmekte öte yandan belediyeler tarafından yapılan ihalelerde rekabet ilkesinin yeterince gözetilemediği tartışmasını gündeme getirmektedir

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarının çeşitli yerlerinde belediye işletme ve şirketlerinin Sayıştay'ca denetimi belirtilmiştir. Belediye işletme ve şirketleri Sayıştay Kanunu'na göre şu ana kadar denetlenememekteydi. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, bu şirket ve işletmeler kamu kaynağı kullandığı için %51'i aşan kısmının denetlenmesi gerekir.

**KAYNAKÇA**

- ARIN, Tülay “*Parlamento ve Sayıştay Denetimi*”, TESEV, Acar Matb. İstanbul, 2000
- CANDAN, Ekrem “*Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*”, Maliye Bakanlığı SGB, Ankara 2007
- DEMİRBAŞ, Tolga “*Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay’ı Uygulaması*”, T.C.Sayıştay Başkanlığı Arş.,Çev.,İnc.,Diz.,Yayın No:17 Nisan, 2001
- Divan-ı Muhasebat Kanunu*(2514 S.K.)
- İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü*
- İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının Genelgesi*
- İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun*
- İstanbul Elektrik, Tramvay Ve Tünel İdareleri Teşkilat Ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun* (83645 S.K.)
- Kamu İhale Kanunu* (4734 S.K.),
- Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*
- Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük*
- Sayıştay Kanunu* (6085 S.K.)
- Sayıştay Genel Kurul Kararı* (27.04.1992, 4725/1
- T.C. Anayasası*
- Türk Ticaret Kanunu* (6762 S.K.)
- Ticaret Sicil Nizamnamesi*
- YETER, Enis *Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri, Toplantıda yapılan konuşma*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s.61. Aktaran: Ahmet Karabilgin, “*Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı: 1, Ocak
- YILDIZ, Nihat “*Belediye Birlik ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:7, Sayı:4, Ekim, 1998
- 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*