

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

İBB İtfaiye Daire Başkanlığı Personeli - mehmet.nas@ibb.gov.tr - 532 4845824

ÖZET

Belediyeler, maruz kaldıkları kaçınılmaz değişime ayak uydurabilmek, gelişen yerel demokrasinin de etkisiyle çeşitlenerek hızla artan yerel toplumsal ihtiyaçları etkin karşılayabilmek ve sürdürülebilir güvenli kent ortamını sağlayarak, kent yaşam standardını yükseltebilmek için oldukça yoğun çaba içerisindeyler. Nitekim belediyelerin çoğu yeni stratejiler gütmekte ve dünyadaki iyi uygulamaları bazen aynen bazen de dönüştürerek örnek alarak görev, yetki ve sorumluluk alanındaki yerel halka hizmet sunmaktadırlar. Bunun yansımaları belediyelerin her faaliyet alanında hissedilmekte ve belediyelerin sürekli yeni uygulamaları hayata geçirdikleri görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediye İktisadi Teşebbüsleri, yerel yönetim, demokrasi, kentsel hizmet, faaliyet ve denetim.

GİRİŞ

Belediyelerin, artan yerel ihtiyaçları karşılayabilmek için yeni mekanizmalar geliştirmeleri gerekmektedir. Nüfusumuzun büyük bir kısmının büyükşehirlerde yaşadığı dikkate alındığında, bu idarelerin sunduğu hizmetlerin çeşitliliği ve kapsama alanının genişliği bu idarelerin önemini arttırmaktadır. Her gün değişen kentsel sorunlar bu idarelerin mevcut sorunlarının üstüne eklenmektedir.

Belediyeler, ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip, yarı ticari nitelikte, ancak hissedarı olan belediyeye bağlı ve onun genel denetimi altında çalışan özel amaçlı kuruluşlar aracılığıyla, birçok hizmet yürütmektedirler. Devlet ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yerel düzeyde sunmadığı hizmetleri sunmak, yeni istihdam alanı

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

yaratma çabaları, merkezi yönetimin denetiminden uzaklaşma isteği ve bürokratik engelleri aşma çabaları sonucu ortaya çıkan belediye şirketleri, belediyeler için alternatif hizmet sunma yöntemlerinden biri olarak kullanılmaktadırlar. Belediyeler, kanunların kendilerine yüklediği görevleri yerine getirebilmek ve giderek çeşitlenen yerel toplumsal ihtiyaçları etkin, ekonomik, zamanında karşılayabilmek için çeşitli arayışlara gitmiştir. Belediyeler, kamu hukukunun getirdiği sınırlamalardan kurtulmak, personel istihdamındaki esneklikten faydalanmak ve yerel hizmetleri daha etkin, zamanında sunabilmek gibi amaçlarla belediye iktisadi teşebbüslerini (BİT) alternatif hizmet sunma yöntemleri olarak kullanılmaktadırlar.

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Tanımı ve Özellikleri

BİT'leri 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 tanımlamak mümkündür. İşlevsel açıdan bakıldığında ise BİT'ler, "öncelikle kamu faydasına ulaşmak için planlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla vatandaşla ulaştırılmasını hedefleyen kuruluşlar" olarak tanımlanabilir.¹

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Genel Özellikleri

• Bir belediye iktisadi teşebbüsünden söz edilebilmesi için öncelikle söz konusu özel hukuk tüzel kişisinin sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olmalı ya da bu tüzel kişiye belediye tarafından, yönetilmek üzere ortak olunmalıdır. Belediyenin, söz konusu teşebbüsün sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaması durumunda, yönetim belediyeye ait olsa dahi belediye iktisadi teşebbüsünden söz edilemez.

•Özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptirler.

•Belediyelerden ayrı bir hukuk kişisi olmalarının sonucu olarak bağımsız bütçeleri bulunmaktadır.

•Belediyenin görev ve hizmet alanına ilişkin konularda faaliyet göstermek zorundadırlar.

•Pazarlanabilen mal ve hizmet üretirler.²

¹Gürbüz, Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", Sayıştay Dergisi, Ekim - Aralık, 2008, S. 71, s.43.

²Özdemir, a.g.e., s.43.

BİT'lerin Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi

Hukukumuzda BİT'lere ilişkin özel ve sistematik bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Buna karşılık çeşitli kanunlarımızda BİT'leri doğrudan veya dolaylı olarak düzenleyen hükümler dağınık bir biçimde yer almaktadır.³

BİT'lerin hukuki dayanaklarını, düzenlemelerde yer alan değişiklik ve yenilikler nedeniyle üç ayrı dönemde yürürlükte olan kanunlar açısından ele almak mümkündür.

1. 1984 Öncesi Dönem

Belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma veya kurulmuş bir teşebbüse katılma imkânının ilk temel hukuki dayanağı 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Anılan kanunun gereği yapılmadan önce İstanbul ve İzmir gibi kıyı kentlerinde havagazı, elektrik, su, telefon ve tramvay gibi kentsel hizmetler, kârlılığı sebebiyle ayrıcalığı olan şirketler eliyle yürütülmüşlerdir. Buna karşılık, yine 1580 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce, belediyeler tarafından, şirket ya da ortaklıkların özel hukuk hükümlerine tâbi olarak kurulduğu bilinmektedir.⁴

Hukukumuzda, belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma imkânı 03.04.1930 tarihinde kabul edilerek, 14.04.1930 tarihli 1471 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu düzenlemeleri nedeniyle doğmuş olup, bu tarihten sonra belediyeler, şirket kurma ve şirketlere iştirak etme eğilimi içerisine girmişlerdir.⁵

1580 sayılı Belediye Kanununda, belediye iktisadi teşebbüslerine ilişkin olarak açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 1580 sayılı kanun, belediyelerin görevlerini 15'inci maddesinde 82 bent halinde saymıştır. Bunlar içerisinde sınaî, ticari ve ekonomik özellikler gösteren görevler olduğu gibi, sair alanlarda hizmetlere ilişkin görevler de bulunmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları"⁶ başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerin yapması gereken görevlerini ifa ettikten sonra, belde halkının ortak ve medeni gereksinimlerini karşılayacak her türlü teşebbüste bulunabilecekleri düzenlenmiştir.

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.

³ Atik, Ebru Tüzemen, "Ulusal Kalkınmada Yerel Yönetimler", Ankara, Todaie Yayın, 2009, s.441.

⁴ Özdemir, a.g.e., s.44.

⁵ Atik, a.g.e., s.442.

⁶ www.emfed.org/index.php/belediye_kanunu_1bolum.html.(E: 27.03.2014).

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

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 yaptırılabilceği esnekliğini sağlamıştır. 1956 yılında kanunlaşarak yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan Türk Ticaret Kanunu'nda da BİT'lerin kurulmasına örtülü de olsa imkân veren düzenlemeler mevcuttur.⁷

Buna göre TTK'nın 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"⁸ denilmektedir. Söz konusu düzenleme gereğince tacir sıfatı bu teşekkül ve müesseselere ait iken, aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca bunları işleten belediyeler tacir sayılmayacaklardır.

Bahsi geçen düzenleme nedeniyle BİT'ler, tacir olmanın sonuçlarından olarak iflasa tâbi olma, ticaret unvanı kullanma, basiretli işadamı gibi davranma, işletmesini ticaret siciline tescil ettirme, ticaret odasına kaydolma, fatura ve teyit mektubu düzenleme ve tacirler arası uyumsuzluklarda özel hükümlere tâbi olma gibi külfetlere de diğer özel hukuk tüzel kişileri gibi katlanacaklardır.

Ticaret Kanununun 275'inci maddesinde ise "Devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahıslarından birisine esas mukaveleye dercedilecek bir kayıtlı pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurmamak hakkı verilebilir"⁹ hükmü ile BİT'lerin yönetimine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir.

2. 1984-2004 Dönemi

Belediyelerin iktisadi teşebbüs kurabilmeleri açısından yeni bir dönem olarak kabul edilebilecek olan 1984 yılı sonrasında, yeni bir Anayasa'nın varlığı, büyük şehir belediyeciliğine geçiş ve kamu yönetiminde özelleştirmenin önemli bir yere sahip duruma gelmesi gibi faktörlerle BİT'lerin kurulmasında hızlı bir gelişme içine girilmiştir.¹⁰

27.06.1984 tarihinde kabul edilerek, 09.07.1984 tarihli 18453 nolu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin

⁷ Kavruk, Hikmet, "Yerel Yönetim Şirketleri" Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik (Ed.), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.427.

⁸ www.binted.com.tr/hakkında.(E: 01.04.2014)

⁹ www.dtsso.org.tr/site/tsm/mevzuat/kanunlar/Kan_5.pdf.(E: 27.03.2014)

¹⁰ Kavruk, a.g.e., s.425.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da da 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan düzenlemelere paralel hükümler benimsenmiştir.¹¹

3030 sayılı kanunun 8'inci maddesinin birinci fıkrasında "Büyük şehir ve ilçe belediyeleri, görevli oldukları konularda, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir."¹² denilmektedir. 21'inci madde uyarınca ise "1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili mevzuatın, bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri büyük şehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır."¹³ Anılan düzenlemeler ile 3030 sayılı kanunda, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na yapılan atıf nedeniyle BİT kurulmasına ve kurulmuş olan teşebbüslere katılmasına büyük şehir belediyeleri açısından da imkân tanınmıştır.

Böylelikle 1580 sayılı kanunun 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 BİT'lerin kontrolsüz bir biçimde artmasına sınırlama getirilmek istenmiştir.

24.11.1994 tarihinde kabul edilerek, 27.11.1994 tarihli 22124 nolu Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, bu konuda sınırlayıcı bir düzenleme içermektedir. Kanunun 26'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında "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."¹⁴ hükmüne yer verilmiştir. Buna göre BİT'lerin kurulmasında Bakanlar Kurulu'nun izninin varlığı kuruluş şartlarından birisi haline getirilmiştir.

Anılan maddede ayrıca belediyelerin kuruluşlarının ve bu kuruluşlardaki sermaye paylarının özelleştirilmesinin 4046 sayılı Özelleştirme uygulamaları Hakkında Kanun esaslarına göre ve yetkili organlarca belirlenip yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

3. 2004 Yılından Günümüze

Belediyelerin şirket kurabilmelerine ilişkin olarak açıkça yetki veren ilk yasal düzenleme 07.12.2004 tarihinde kabul edilerek, 24.12.2004 tarihli 25680 nolu Resmî

¹¹ *Atik, a.g.e. s.448.*

¹² yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUwMDUwMDUxMDUy (27.03.2014).

¹³ www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html.(E: 01.04.2014)

¹⁴ eski.yerelnet.org.tr/yy_mevzuati/tuze_detay.php?kod=483&туру=ge.(E: 28.03.2014)

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde yer almıştır. Madde uyarınca; "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir".¹⁵ Böylelikle belediyelerin şirket kurmalarının ancak belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlı olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.

5272 sayılı Belediye Kanunu'nun yedi buçuk ay gibi kısa bir süre yürürlükte kalmasından sonra halen yürürlükte bulunan, 03.07.2005 tarihinde kabul edilerek, 13.07.2005 tarihli 25874 nolu Resmi Gazete'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. 5393 sayılı Belediye Kanunu, BİT'lere ilişkin olarak, yürürlükten kaldırdığı 5272 sayılı Kanunla aynı yönde hükümlere yer vermiş, bu alanda herhangi bir değişiklik yoluna gitmemiştir.¹⁶

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin l/(j) bendinde, belediyeye ait şirketlerin özelleştirilmesi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 60'uncü maddesinin l/(f) bendinde "Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderlerinin belediye giderlerinden sayılacağı"¹⁷ düzenlenmiştir. Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci ve "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler"¹⁸ başlıklı 75'inci, borç ve alacaklarının takası ile mahsubuna ilişkin geçici 5'inci maddelerinde de belediye şirketlerine ilişkin düzenlemeler mevcuttur.

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'ncü maddesinde büyükşehir belediyelerinin şirket kurmaları konusunda açıkça yetki vermektedir. Anılan madde gereğince;

"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen kurallara göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik yapabilecek donanımına sahip personel bu şirketlerin yönetiminde ve denetiminde görev yapabilirler. 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

¹⁵ *Atik, a.g.e. s.448.*

¹⁶ *Özdemir, a.g.e., s.47.*

¹⁷ acikarsiv.atilim.edu.tr/browse/85/321.pdf.(E: 28.03.2014)

¹⁸ www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html.(E: 28.03.2014)

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

%50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir."¹⁹

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 24'üncü maddesinin I/(g) bendinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ile benzer şekilde "Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderlerini"²⁰ büyükşehir belediyesinin giderleri arasında saymıştır.

Hukukumuzda belediye iktisadi teşebbüslerine, yerel yönetimlere ilişkin temel kanunlardan başka düzenlemelerde de yer verildiği görülmektedir. Daha önce 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 12'nci maddesinin 1/1 (j) bendinde, bu ortaklıklarda çalışanlar sandıktan yararlanacaklar arasında sayılmış, ancak söz konusu düzenleme 16.06.2006 tarihinde 5510 sayılı kanunla 01.10.2008 tarihinden itibaren olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.²¹

Bunun yanı sıra 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 aranmaksızın, şehir içi dağıtım şirketine yüzde on nispetinde ortak olmaya davet etmek zorunda olduğuna dair bir düzenlemeye yer verilmiştir.²² Söz konusu düzenleme ile belediyenin ortaklığı ile belediye şirketlerinin ortaklığı, sağladığı güvence ve hizmete katılım açısından eşdeğer görülmüştür. Anılan kanunda hâlihazırda doğalgaz dağıtım işi ile uğraşan belediye şirketlerine ilişkin düzenlemelere de yer verilmektedir.²³

Belediyeleri Şirket Kurmaya İten Nedenler

Belediyeler, öncelikle belirli bir belediye hizmetini doğrudan kendi daireleri eliyle mi, hukuksal bakımdan bağımsız olmayan bir işletmenin eliyle mi, yoksa hukuksal bakımdan bağımsız (özerk) bir şirketin eliyle mi (Anonim şirket, Limitet şirket, vb.) yerine getirileceği konusunda tabi olunacak hukuk, örgüt yapısı, işletme yöntemi, personel ve finansman açılarından çeşitli değerlendirmeler yaparak, organizasyon biçimine karar vermektedirler.²⁴

¹⁹ www.konya.bel.tr/mevzuat/17.pdf (E: 30.03.2014)

²⁰ www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html (E: 30.03.2014).

²¹ *Atik, a.g.e. s.448.*

²² *Kavruk, a.g.e., s.429.*

²³ *Kavruk, a.g.e., s.429.*

²⁴ Çınar, Tayfun, Yerel Yönetimlerde Yatırım Planlaması ve Hizmet Sunumu, Ankara, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No: 23, 2007, s.171.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

Belediyeleri şirket kurmaya iten başlıca nedenler şunlardır:

- Kamu personel mevzuatının sınırlamalarına bağlı kalmaksızın esnek istihdam ve ücret politikası uygulama olanağına sahip olmak, bu suretle eleman alımında kolaylık sağlamanın yanında ihtiyaç duyulan nitelikli ve kalifiye elemanlara yeterli ücret ödeyebilme imkânına kavuşmak,
- Merkezi yönetimin vesayet denetiminden kaçmak, mali açıdan özerk olmak, bürokratik işlemlerden kurtulmak, harcamalarda daha serbest hareket edebilmek,
- Belediye şirketlerinin borçlanma konusunda belediyelere oranla daha serbest olması nedeniyle bankalardan daha kolay kredi kullanabilmek,
- Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmalarının dışına çıkarak, özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanmak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hızlı karar alabilmek,
- Yeni gelir kaynakları oluşturmak,
- Yerel kalkınma girişimlerine öncülük etmek, yeni istihdam olanakları yaratmak,
- İhale Yasasının kısıtlamalarından kurtulmak, işleri daha etkin ve hızlı yürütebilmek.²⁵

II. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 5. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları olarak belirlenmesine karşın; geçici 2.madde ile İstanbul ve İzmit illeri için istisnai bir uygulama yapılarak büyükşehir belediye sınırları, kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla il mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Daha önce büyükşehir yetki alanında bulunan ilçe sayısı da 27'den 32'ye çıkmıştır.

06.03.2008 Tarihli Ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla İstanbul'un büyükşehir sınırları içerisinde yer alan bir ilçe belediyesi ile mevcut 41 adet ilk kademe belediyesinden 37'sinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiş ve ilk kademe belediyeleri arasında yer alan 9 adet bucak teşkilatı kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği

²⁵Tayfun, a.g.e., s.172.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

kalkmayan 4 ilk kademe belediyesi de ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. Tüzel kişiliği sona erdirilen ilçe belediyesi (Eminönü) diğer bir ilçe belediyesine (Fatih) katılmıştır. Tüzel kişiliği sona erdirilen ilk kademe belediyelerinin bünyesinde yer alan mahallelerin bazıları mevcut bir ilçe belediyesine katılmış; diğerleriyle ise yeni ilçeler kurulmuştur. Mevcut ilçelerden bir kısmının bazı mahalle ve mahalle kısımları ile de yeni ilçeler kurulmuştur. Yeni kurulan ilçelerin bazıları sadece mahallelerden oluşmuş, bazılarına ise ayrıca köyler bağlanmıştır. Mahalle ve mahalle kısımları ilçe belediyelerinin alanına bağlanan köyler ise belediye alanı ile birlikte mülki idare alanını oluşturmuştur. Yeni kurulan sekiz ilçe belediyesinin (Arnavutköy, Alaşehir, Başakşehir, Beylikdüzü, Çekmeköy, Esenyurt, Sancaktepe, Sultangazi) dördü ilk kademelerinden oluşturulmuş; dördü ise ilk defa kurulmuştur. Söz konusu kanunla getirilen düzenlemeye göre, İstanbul'da bir büyükşehir belediyesi ve 39 ilçe belediyesi vardır. 5216 sayılı Kanunla birlikte, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yetki alanı 5.343 km²'ye genişlemiş olup, toplam alanının % 34,9'u (1864,23 km²) Anadolu Yakasında, % 65,1'i ise (3478,79 km²) Avrupa yakasında bulunmaktadır.²⁶⁸

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin Genel Yapısı ve İşleyişi

İştiraklerin belediye yönetimi ile bağlantısı, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı vasıtası ile sağlanmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin iştirak ettiği bütün tevekküller anonim şirket şeklinde kurulmuşlardır. İktisadi teşekküllerin idare yapısı, Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda teşekkül etmektedir. Şirketlerin en üst karar ve öncelik organı ise, genel kurullarıdır.

- Genel Kurul
- Yönetim Kurulu
- Denetçiler

Yönetim kurullarının seçilmeleri, ibraları ve azledilmeleri,²⁷şirket ana sözleşme değişikliklerinin kararlaştırılması, bilanço ve kar/zarar hesabının tasdik edilmesi, kar dağıtımı konusunda karar verilmesi, tasfiye memurlarının azledilmesi ve tasfiye halinde ortaklık aktiflerinin toptan satılması konusunda karar alınması²⁸ ve tahvil ihracına karar

²⁶www.ibb.gov.tr, (E: 06.04.2014)

²⁷Türk Ticaret Kanunu, m.312-316.

²⁸Türk Ticaret Kanunu, m.319. Türk Ticaret Kanunu, m.442 - 443. Türk Ticaret Kanunu, m.423.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

verilmesi, münhasıran genel kurulun yetkisi dâhilindedir. Bu yetki ve görevler bir başka organa devredilemez.

Yönetim Kurulu, şirketin yürütme ve temsil organıdır. Yönetim kurulları, kanundan ve ana sözleşmeden doğan görev ve yetkilerini yerine getirirler. Şirketin yönetimi, iç ve dış ilişkide temsili, ortaklık defterinin tutulması, genel kurulun toplantıya çağırılması ve toplantı ile ilgili işlerin yürütülmesi, şirketin malvarlığının tasfiyesi halinde yapılması gereken işler, sermayenin arttırılması veya azaltılması ile ilgili işlemler, ortaklığın sona ermesi ve tasfiye ile ilgili işler yönetim kurulu tarafından yürütülür. Ana sözleşmede yönetim kurulunun yetkisi daraltılabileceği gibi genişletilebilir de. Münhasıran genel kurulun yetki alanına girmeyen hususlarda, niteliği ve fonksiyonuna uygun düşmek şartı ile ana sözleşme ile yönetim kuruluna yetki verilebilir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İktisadi Teşekküllerinde, münhasıran genel kurulun yapması gereken hususlar dışında, şirketin işleri ve yönetimi konusunda yönetim kurulu yetkilidir. Şirketlerin "temsil ve ilzam"ı hususunda genel müdürlüklerin yetkisi kısıtlı tutulmuştur. Genel müdürlük "temsil ve ilzam" işlevlerini ancak yönetim kurulu ile birlikte kullanabilmektedir.

İktisadi teşebbüslerin genel müdür ve yardımcıları ile birim müdürleri, yönetim kurulları tarafından atanmaktadır. Faaliyet konuları ve büyüklüklerine göre genel müdür yardımcılığı, bölge Müdürlüğü, müdürlük ve şeflik gibi birimler oluşturulmuştur.

Yönetim kurulları, genel kuruldan sonra şirketin en üst organıdır.

Şirketlerin işleyişleri, faaliyetleri yönetim kurulu tarafından organize edilmektedir. İktisadi teşebbüslerin yönetim kurulları, büyükşehir belediyesinde görev yapan üst düzey yöneticileri arasından seçilmektedir. Yönetim kurullarına seçilen belediye üst düzey yöneticilerine şirketler tarafından huzur hakkı verilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Faaliyet Alanları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri, yedi sektörde faaliyet göstermektedir.²⁹

ENERJİ GRUBU: Doğalgaz, akaryakıt, katı atıklardan elektrik enerjisi üretilmesi, bölgedeki jeotermal sıcak su potansiyelinden faydalanarak yerleşim alanlarının ısıtılması:

²⁹İBB Faaliyet Raporu, İstanbul, 2014.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

İGDAŞ

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İSTANBUL ENERJİ

İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.

UGUTAM

İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma, Mühendislik,
Sanayi ve Ticaret A.Ş.

ÇEVRE GRUBU: Katı atıkların, tıbbi atıkların ve deniz atıklarının
toplanması, nakledilmesi, arıtılması, yakılması ve depolanması, çevre ve peyzaj işleri:

İSTAÇ A.Ş.

İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş.

AĞAÇ A.Ş.

İstanbul Ağaç ve Peyzaj, Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi
İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.

ULAŞIM GRUBU: Lastik tekerlekli toplu ulaşım, raylı sistemler (Metro
tramvay, vb.), deniz ulaşımı, otopark işletmeciliği:

ULAŞIM A.Ş.

İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İSTANBUL OTOBÜS A.Ş.

İstanbul Otobüs İşletmeleri A.Ş.

ŞEHİR HATLARI A.Ş.

İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İSPARK A.Ş.

İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret A.Ş.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

İNŞAAT GRUBU: Toplu konut yapım, beton ve beton elemanları üretimi, yol yapımı ve asfalt üretimi, gayrimenkul:

KİPTAŞ A.Ş.

İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İSFALT A.Ş.

İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İSTON A.Ş.

İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları. Sanayi ve Ticaret A.Ş.

BİMTAŞ

Boğaziçi İnşaat Müşavirlik A.Ş.

İMAR A.Ş.

İstanbul İmar İnşaat A.Ş.

TEKNOLOJİ GRUBU: Trafik sinyalizasyonu, toplu taşıma bilet sistemi, motorlu araçların bakım ve onarımı, uluslararası teknolojik işbirliğini gerçekleştirmek, teknopark oluşturmak:

İSBAK A.Ş.

İstanbul Ulaşım Haberleşme ve Güvenlik Teknolojileri A.Ş.

BELBİM A.Ş.

İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.

HİZMET GRUBU: Sağlık, spor, kültür, sanat, fuarcılık, yayın ve tanıtım hizmetleri, serbest bölge kurumu ve işletmesi, kaplıca işletmeciliği, halkın dinlenme, eğlenme ve diğer sosyal nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tesisler kurmak ve işletmek, yöredeki her türlü el ürününün iç ve dış piyasada pazarlanmasını sağlamak:

KÜLTÜR A.Ş.

İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

SAĞLIK A.Ş.

İstanbul Sağlık Yatırımları ve İşletmeciliği Sosyal Hizmetler Sanayi ve Ticaret
A.Ş.

SPOR A.Ş.

İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret A.Ş.

BOĞAZIÇI YÖNETİM A.Ş.

Boğaziçi Konut Hizmet Yönetim İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş.

GIDA GRUBU: Ekmek ve unlu mamuller, içme suyu işletmeciliği, kanal ve su tesisi inşaatı, et ve margarin üretimi,

HALK EKMEK A.Ş.

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.

HAMİDİYE A.Ş.

Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret A.Ş.

BELTUR A.Ş.

Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret A.Ş.

İLETİŞİM GRUBU: Bilişim, iletişim, basım, yayın, web yayın ve haberleşme hizmetleri:

İSTİME MEDYA A.Ş.

Medya Bilgi İletişim Basım Yayın Reklam Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.

**İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin 31.12.2013 İtibariyle
Sermaye Yapıları**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, belediye şirketlerinin doğrudan sermayesine ortalama olarak %69 oranında sahiptir. Dolaylı olarak ise hemen hemen %99,9 oranında sahiptir.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin toplam sermayesi 2.808.187.454.TL olup bunun, %94'üne tekabül eden 2.537.067.467 TL'si doğrudan belediyeye aittir. 271.119.987 TL'lik kısmı ise diğer ortaklara aittir. Toplam sermayenin yaklaşık %37'sine tekabül eden 1.065.287.071 TL'si nakit, %63'ne tekabül eden 1.720.168.231 TL'si bedelsiz, çok az miktarda ise 22.739.144 TL aynı sermayeden oluşmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri, özellikle 2002 yılından sonra başlayan kâr dağıtımları ile kendilerine yatırılan nakit sermayenin yaklaşık yarısını (485 milyon TL) büyükşehir belediyesine kaynak yaratarak geri ödemiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediyeler tarafından yerel ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan belediye iktisadi teşebbüslerinin başlıca güncel kaynaklarını, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme uygulamaları Hakkında Kanun ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu oluşturmaktadır. Ancak hukukumuzda, belediye iktisadi teşebbüslerine ilişkin hükümler içeren mevzuat dağınık ve yetersizdir.³⁰

Ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş, faaliyet ve denetimine ilişkin çerçeve düzenlemelerde olduğu gibi bir çerçeve düzenlemenin belediye iktisadi teşebbüsleri açısından da oluşturulması mümkün ve gereklidir.

Günümüzde belediyelerin zorunlu hizmet alanlarına ilişkin olarak dahi iktisadi teşebbüsler kurarak faaliyetlerde buldukları görülmektedir. Kanunlarımızda bu konuda bir sınırlama getirilmemiş olması nedeniyle, belediyelerin şirket kurmak için değil hizmet görmek için kurulduklarının göz ardı edilerek adeta bir "şirket belediye"ye, dönüştürdüklerini söylemek mümkündür.³¹

Açıklanan nedenlerle öncelikle belediyelerin hangi hizmet alanlarında şirket kurabileceklerinin açık olarak belirlenmesi yoluyla sınırlandırılması uygun olacaktır.³²Bunun yanı sıra, belediyelerin yerel faktörler dikkate alınarak hangi tür teşebbüslerde bulunabilecekleri, BİT'lerin hukuki ve mali yapısı, sayı sınırlaması, sermaye payları, saymanlık ve denetim biçimleri ile mal ve hizmet alım yöntemleri - Kamu İhale Kanununa tâbi olmaksızın- özel düzenlemelerle belirlenmelidir. Kamuoyunda siyasi çıkar ve amaçlarla kurulup işletildikleri yönünde günden güne artan yaygın bir kaniya sebep olan BİT'lerin kanunlarımızda, sistematik bir biçimde ve yerel ihtiyaçlara uygun olarak titizlikle düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan,

³⁰Karabilgin, Ahmet, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Ocak, 1992, Cilt 1, S. 1, s.23.

³¹Fırat, a.g.e., s.80.; Toprak, Zerrin, Yerel Yönetimler, 7. Baskı, İzmir, Birleşik Matbaa, 2008, s.280; Toprak, Çevre Yönetimi ve Politikası, 2. Baskı, İzmir, 2003, s.54.

³²Öner, Şerif, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s.231.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

belediyelerin neden BİT kurma uygulamalarına ağırlık vererek, kamunun dışına çıkma arayışı içinde oldukları tespit edilerek, BİT'ler tarafından yapılan işlerin, doğrudan belediye örgütü içinde, belediye personeli tarafından yerine getirilebilmesi için gereken hukuki düzenlemeler yapılmalıdır.³³

BİT'lerin, kuruluş amaçlarına uygun olarak hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinde bir araç olarak kullanılarak kâr eder duruma getirilmeleri, bu kârların tekrar o bölgenin kalkınmasında ve istihdamın sağlanmasında kullanılması ile önemli rolleri olacaktır. Ulusal kalkınma, yerel düzeyde başlayarak ülke geneline yayılmalıdır. Hizmetlerin görülmesinde kamu yararının ve bunun içinde kalkınmanın amaç edinilmesi ancak bu hizmetlere ilişkin düzenlemelerin sağlıklı ve net bir biçimde oluşturulması ile mümkündür.

KAYNAKÇA

ATİK, Ebru Tüzemen, "Ulusal Kalkınmada Yerel Yönetimler", Ankara, Todaie Yayın, 2009.

BERK, Ahmet, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", Sayıştay Dergisi, Nisan - Haziran, 2003, S. 71.

ÇINAR, Tayfun, Yerel Yönetimlerde Yatırım Planlaması ve Hizmet Sunumu, Ankara, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No: 23, 2007.

FIRAT, A. Serap, "Belediyelerde Özelleştirme uygulamaları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Ocak, 1998, Cilt 7, S. 1.

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

KAVRUK, Hikmet, "Yerel Yönetim Şirketleri" Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik (Ed.), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005.

ÖNER, Şerif, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

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

³³Berk, a.g.e., s.62.

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

mehmet NAS

TOPRAK, Zerrin, Yerel Yönetimler, 7. Baskı, İzmir, Birleşik Matbaa, 2008.

TOPRAK, Zerrin, Çevre Yönetimi ve Politikası, 2. Baskı, İzmir, 2003.

KANUNLAR

Türk Ticaret Kanunu

FAALİYET RAPORLARI

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2014.

İNTERNET KAYNAKLARI

www.ibb.gov.tr, (E: 06.04.2014).

www.emfed.org/index.php/belediye_kanunu_1bolum.html.(E: 27.03.2014).

www.binted.com.tr/hakkinda.(E: 01.04.2014)

www.dtso.org.tr/site/tsm/mevzuat/kanunlar/Kan_5.pdf.(E: 27.03.2014)

yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUwMDUwMDUxMDUy (27.03.2014).

www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html.(E: 01.04.2014)

eski.yerelnet.org.tr/yy_mevzuati/tuze_detay.php?kod=483&turu=ge.(E: 28.03.2014)

acikarsiv.atilim.edu.tr/browse/85/321.pdf.(E: 28.03.2014)

www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html.(E: 28.03.2014)

www.konya.bel.tr/mevzuat/17.pdf.(E: 30.03.2014)

www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html (E: 30.03.2014).