



## Belediye İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Bir İnceleme\*

### A Study on Municipal Economic Enterprises

Nida Malbeği<sup>1</sup>

#### Öz

Ülkemizde belediyeler, artan görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için yeni yöntem arayışına girmişlerdir. Bunun üzerine belediyeler yeni gelir kaynakları yaratabilmek, özel hukuk hükümlerine göre çalışabilmek, daha kalifiye eleman çalıştırabilmek, merkezi yönetimin denetiminden uzaklaşabilmek gibi birçok sebepten dolayı şirket kurma yoluna başvurmuşlardır. Bahse konu bu şirketlerin hukuki niteliği (tüzel kişiliği), gördükleri faaliyetin (sunulan hizmetin) niteliği, ihale ve denetim süreçleri hakkında tartışmalar mevcut olduğundan, bu çalışmada da esas itibarıyla bu konular ele alınmaya çalışılacaktır.

#### Anahtar Kelimeler

Belediye İktisadi Teşebbüsleri • Tüzel kişilik • Kamu Hizmeti • İhale ve Denetim Süreci

#### Abstract

In our country the municipalities have been in need of new ways to perform their increased responsibilities and duties. Then they started to establish companies, so that they could create new sources of revenue, work in accordance with the private law provisions, employ more qualified employee, move away from the control of the central administration etc. This article will mainly deal with the debates about the legal character, provided service, bidding and audit process of the subject companies.

#### Keywords

Municipal Economic Enterprises • Economic Enterprises of Municipality • Legal Entity • Public Service • Bidding and Audit Process

\* Bu makale çalışması 30.12.2017'de dergiye teslim edilmiştir. Makale hakem incelemesinden geçirilmiştir.

<sup>1</sup> **Sorumlu Yazar:** Nida Malbeği (Araştırma Görevlisi) Türk-Alman Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İstanbul, Türkiye.  
E-posta: malbeği@tau.edu.tr ORCID: 0000-0002-1969-0246

**Atf:** Malbeği N, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Bir İnceleme" (2019) 18(1) İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 31.  
<https://doi.org/10.26650/ihid.644396>

## GİRİŞ

Sosyal devlet anlayışı ve hızlı kentleşme, devletin ekonomik hayattaki rolünde önemli değişikliklere yol açmış ve bu doğrultuda yerel hizmetlere yönelik taleplerde artış gündeme gelmiştir. Yerel hizmetlerin yürütülmesinde belediyeler diğer yerel yönetimlere nazaran daha aktif olup, bu hizmetlerin ve ihtiyaçların çeşitlenmesi belediyelerin yükünü artırmıştır. Bu ihtiyaçları giderebilmek adına belediyelerin bulunduğu çarelerden biri de, bir (alt) teşkilatlanma biçimi olarak “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin” (bundan sonra BİT kısaltılması kullanılacaktır) kurulmasıdır<sup>1</sup>. Birçok ülkede bu tür yollara başvuru giderek artmaktadır<sup>2</sup>.

Özellikle şirketlere ortak olarak ya da şirket kurarak hizmet görme usulü Osmanlı döneminde başlayıp, günümüze kadar devam etmiştir. Örneğin, yabancı ortakların hisselerinin de bulunduğu birçok şirket (İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsat-ı Sınaiye TAŞ-1925, İzmir Cıvarı Telefon TAŞ-1926, Ankara Elektrik TAŞ-1928, Ankara Havagazı TAŞ-1928, Adana Elektrik TAŞ-1929, oldukça erken tarihlerde kurulmuştur<sup>3</sup>. *Reuter* ve *Ergin* tarafından kaleme alınan eserde “*Belediyelerin bu iktisadi faaliyeti bugün onların en mühim bir işi olarak tavsif edilirse mübalağa edilmiş olmaz.*” şeklindeki yorum o tarihte bile şirketleşmenin ne derece önem kazandığını vurgulamaktadır<sup>4</sup>. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir kesim tarafından, şirketleşmenin bir yöntem olarak görülmesiyle birlikte 1980’li yıllarda belediye şirketlerinin sayısının hızla arttığı görülmüştür<sup>5</sup>.

Çalışmamızda esas itibarıyla “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin” kuruluş nedenleri, teşebbüslerin ve gördükleri hizmetin hukuki niteliği tartışılacaktır. Bu bağlamda öncelikle Türk İdari Teşkilatı bakımından BİT’lerin konumu ve hukuki dayanakları ele alınacaktır. Ardından BİT’lere ilişkin mevzuatımızda yer alan hukuksal dayanaklar ve bu teşekküllerin nasıl kurulduklarına kısaca değinilecektir. Son olarak da BİT’lerin idarenin faaliyetleri bakımından, özellikle de kamu hizmeti görüp görmediği ve ihale rejimlerine ilişkin hususlar tartışılacaktır.

<sup>1</sup> BİT kurulmasının bir yöntem olduğu hakkında bkz. Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, s. 439.

<sup>2</sup> FEDSEM (Federation Nationale Des Societes d’Economie Mixte), Tanıtım Broşürü, Paris, 2009’dan aktaran Hasan Özçelik, *Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 51. “*Belediye şirketleri, yerel kamu hizmetlerinin modernizasyonu için araçlar ve kurumsal değerlerle (müşteri memnuniyeti, etkin yönetim, kar, esneklik) kamu hizmet değerlerinin (yerel idareler tarafından sunulan yönetim ve kontrol, kamu hizmetleri için çalışma, uzun vadeli vizyon, kalite ve güvenlik) birlikte yürütmesini sağlayarak özelleştirmeye dönük alternatif olarak görülmektedirler.*

• *Yapısal fonların uygulanması için araçlardır. Örneğin Fransa’da 300 belediye şirketi; kentsel dönüşüm planları, sınır ötesi işbirliği, bos arazi ve terk edilmiş endüstri bölgelerinin yeniden yapılandırılması, çevre projeleri konularında Avrupa fonlarından yararlanmaktadır.*

• *Belediye şirketleri, kamu-özel ortaklığı konusunda da örnek oluşturmaktadırlar. Zaman zaman üçüncü kişileri belediye hizmetlerine çekmek, özellikle de özel sermayeyi bu alana yönlendirmek isteği hatta gereği ortaya çıkmaktadır.”*

<sup>3</sup> Tarihi gelişimle ilgili detaylı bilgi için bkz. Bilal Eryılmaz, “İktisadi ve İdari Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi”, *Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu*, İstanbul, İBB, 1995, s.117.

<sup>4</sup> Ernst Reuter, Necmeddin Ergin, *Belediye Maliyesi*, İstanbul, İçişleri Bakanlığı Yayınlarından Seri: I Sayı: 7, 1945, s. 115.

<sup>5</sup> Bilal Eryılmaz, *a.g.m.*, s. 118. Burada şunu da belirtmek gerekir ki; kanaatimizce yazarın “özelleştirme” ile kast ettiği, özel hukuk kişisi tarafından o hizmetin görülmesidir.

## TÜRK İDARİ TEŞKİLATI BAKIMINDAN BELEDİYE İKTİSADI TEŞEBBÜSLERİNİN KONUMU

Belediye tarafından kurulan ya da ortak olunan bu iktisadi teşebbüslerin idari teşkilatımızda yer alıp almamasıyla ilgili öğretilerde farklı görüşler mevcuttur. Bu konuda bir belirleme yapılabilmesi adına çalışmamızda öncelikle bu kavrama yüklenen anlam ve teşebbüslerin hukuki nitelikleri, öğretilerdeki farklı görüşler de ele alınarak incelenecektir. Bu bağlamda BİT'lere neden ihtiyaç duyulduğu ve daha ziyade uygulamada hangi gerekçelerle kuruldukları da tartışılacaktır.

### Kavram ve Hukuki Nitelik

Belediyelerin ekonomik girişimleri genel olarak “belediye bütçesi içinde ya da dışında yer alan işletmeler”, “tanzim satış fonları ve döner sermayeli kuruluşlar”, “belediyelerin kurdukları ve/veya iştirak ettikleri şirketler” ve “birlikler ve diğer alternatif teşebbüs yöntemleri” şeklinde kurulabilmektedir<sup>6</sup>.

Çalışmamızda yer verilen “Belediye İktisadi Teşebbüsü” kavramı belediyelerin ekonomik girişimlerinin tamamı için kullanılmış torba ya da çatı bir kavram değildir. “BİT” kavramı sadece belediyelerin kurdukları ve/veya iştirak ettikleri şirketler için kullanılmış ve BİT'lerin hukuki niteliklerine ilişkin açıklamalarımız da bu doğrultuda yapılmıştır<sup>7</sup>. Aksi takdirde her bir ekonomik girişimin hukuki niteliğini ayrı ayrı ele almak çalışmamızın kapsamında değildir<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> “Bu farklı kuruluş biçimleri, işletmelerin farklı yapısal özellikleri, farklı yönetim ve işleyiş biçimine sahip olmaları, bu işletmeleri düzenleyen genel bir yasanın bulunmamasındandır.” görüşü için bkz. Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1989, s. 339.

<sup>7</sup> “BİT” kavramının ülkemizde, “KİT” kavramından esinlenerek belediyelerin sermayesine ortak olduğu şirketler için kullanıldığı; oysa belediye şirketlerinin BİT'lerin bir alt kategorisi olduğu yönündeki görüş için bkz. Hasan Özçelik, a.g.e., s. 45. Burada “KİT” kavramından bahsetmiş olmamız sebebiyle, şunu da belirtmekte yarar görülmüştür: KİT ve BİT kavramları tamamen farklı kavramlar olup, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 58. maddesi gereğince belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir.

<sup>8</sup> “Belediye bütçesi içinde ya da dışında yer alan işletmeler” kategorisinde özel yasalar ile kurulmuş, belediye tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği haiz kuruluşlar olduğu gibi (örneğin İSKİ, İETT, EGO, ASKİ); 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesi gereği yönetim ve işletme giderleri belediye bütçesi içinde gösterilen, doğrudan belediye tüzel kişiliği tarafından işletilen kuruluşlar da yer almaktadır. Çeşitli hizmetlerde hızlı karar vermek ve bunu uygulamak, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan imkanları hazır bulundurmak, belli başlı yatırımların hızlı bir şekilde yapılmasını veya uzun vadeli yatırım hizmetlerinin devamlılığını sağlamak için tanzim satış fonu, ekme fırını tesis ve işletme fonu, gecekondular gibi belediyelerin uygulamada “döner sermaye” adını verdikleri, bazen bütçelerine koydukları ödenekten, bazen de tanzim satış yapılacak maddeye gereksinimi olacaklardan topladıkları paralardan gidermek üzere kurdukları kuruluşlar da mevcuttur. Bu kuruluşların yasal dayanakları, tanımları ve hukuki nitelikleri bakımından ayrık bir düşünceye incelenen eserlerde rastlanmamıştır. Bkz. Ahmet Karabilgin, “Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 1, S. 1, Ocak 1992, s. 21-22. Ahmet Berk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, S. 49, Nisan-Haziran 2003, Ankara, s. 57-58. Farklı bir sınıflandırma biçimi için bkz. Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE, 1966, s. 98-99.

Şöyle ki; kural olarak kamu hukukuna tabi, belediye bütçesi içinde ve belediye personeli ile hizmet üretenlerin çoğunun belediyeden ayrı bir tüzel kişiliği yokken (katma bütçe, fon, işletme, vb.); kural olarak kamu hukukuna tabi olmakla birlikte ayrı bütçesi ve personeli olan, belediyeden bağımsız veya yarı bağımsız yönetim yapısına sahip olanların ise ayrı tüzel kişilikleri vardır. Bkz. Hasan Özçelik, a.g.e., s. 47., 104 vd.

Tanımı ve hukuki niteliği hususlarında tartışmalar olan “Belediye İktisadi Teşebbüsleri” kavramı yerine ilgili mevzuatta “bağlı kuruluş”, “işletme”, “şirket” kavramları kullanılmış<sup>9</sup>, ancak “BİT” kavramının tanımına yer verilmemiştir<sup>10</sup>.

Öğretide yapılan tanımlar ele alındığında “BİT”lerin, birçok yerel hizmetin yürütülmesi amacıyla, belediyeler tarafından kurulan ya da ortak olunan, bağımsız bütçeli, kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi, özel hukuk tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir<sup>11</sup>.

Öğretide yapılan tanımlar incelendiğinde bu teşebbüslerin genel özelliklerini<sup>12</sup> şu şekilde belirtebiliriz:

- Belediye tarafından kurulur veya belediyece ortak olunurlar,
- Kural olarak özel hukuk hükümlerine tabidirler,
- Yönetimlerinde belediyenin ağırlığı söz konusudur,
- Belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler ve bütçeleri faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirlerden oluşur,
- Kural olarak belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.

BİT’lerin hukuki niteliğiyle ilgili öğretilerde farklı görüşler mevcuttur. Bir görüş, BİT’lerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan ve faaliyetlerinde de özel hukuk hükümlerine tabi olan ticaret şirketleri gibi yürütüldüklerinden ötürü bu teşebbüslerin özel hukuk tüzel kişisi olduğu yönündedir<sup>13</sup>. Bir diğer görüş ise, belediyelerin çok yüksek yüzdelerle bu şirketlerde paya sahip olmaları, yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün belediye yönetimince belirlenmesi ve şirket politikaları üzerinde belediyenin etkileri nedeniyle, şirket görünümündeki bu teşebbüslerin özel hukuk tüzel kişisi olmadığı yönündedir<sup>14</sup>. *Gözler* bu tür şirketler ve işletmelerin 5302

<sup>9</sup> Kurulan ya da ortak olunan şirketler için “yerel kamu şirketleri” ya da “belediye şirketleri” kavramının kullanılabilceği önerisi için bkz. Hasan Özçelik, a.g.e., s. 48.

<sup>10</sup> Bu kavramların farklı kullanımları için bkz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m. 23/j ve k bentleri, m. 24/c ve g bentleri; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 70. ve 71. maddeleri.

<sup>11</sup> Benzer bir tanım için bkz. Ahmet Berk, a.g.m., s. 52. Akalın ise “BİT’leri, bir kuruluş statüsüne göre, belediyelerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince belediyelerin elinde olması nedeniyle, yönetim kurallarının belediyelerce tespit edildiği, cari faaliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu belediye gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal yararının maksimizasyonu amacıyla göre kaynak tahsis edilen firmalar” şeklinde ticari yarardan ziyade sosyal yararı ön plana çıkartan farklı bir tanım yapmıştır.” Bkz. Güneri Akalın, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 3, S. 6, Kasım, 1994, s. 17. Farklı açılardan yapılan tanımlamalar için bkz. Hasan Özçelik, a.g.e., s. 43, 47, 49, 110.

<sup>12</sup> Nuri Tortop, “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 7, S. 1, Ocak 1998, s. 91.

<sup>13</sup> Oğuz Sancakdar, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara, Seçkin, 2008, s. 331. Bilal Eryılmaz; “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 61, S. 382, Mart 1989, Ankara, s.53. Tunay Köksal, *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları*, DPT Yayınları, No: 2328, Ankara, 1993, s. 47-48.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin web sayfasında da şirketler hakkında şöyle bir ifadeye yer verilmiştir: “23.07.2004 tarih ve 24431 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26. maddesine göre, Büyükşehir Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilmektedir. Aynı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip, yarı ticari nitelikte, ancak yerel yönetime bağlı ve yerel yönetimin genel denetimi altında çalışan özel amaçlı bu kuruluşlar aracılığıyla bir çok hizmet yürütülmektedir.” Bkz. [http://www.ibb.istanbul/tr-TR/kurumsal/Sirketler/\(Çevrimiçi, 27.07.2016\)](http://www.ibb.istanbul/tr-TR/kurumsal/Sirketler/(Çevrimiçi, 27.07.2016)).

<sup>14</sup> Enis Yeter; “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 65, Eylül 1993, S. 400, s.80. Muhterem Dilbirliği, “Belediye Şirketleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 4, S. 2, Mart 1995, s. 71. İpek Özkan Sayan, Murat Kışlalı,

sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun verdiği özel yetkiye dayanarak ve bu kamu tüzel kişileri tarafından sermayesinin tamamına ya da çoğunluğuna sahip olarak kurulduğunu, kendilerini kuran mahalli idarenin vesayeti altında bulduklarını ve bu nedenle de birer kamu kurumu olduklarını belirtmektedir<sup>15</sup>. Hatta kendilerini kuran mahalli idarelerin üstlendikleri görevleri yerine getirmek üzere kuruldukları için "mahalli kamu kurumu" olduklarını ifade etmiştir<sup>16</sup>. Kanaatimizce bu görüşün açıklayamadığı hususlar vardır. Şöyle ki; yukarıda bahsi geçen hükümler sadece bu yerel yönetimlerin şirket kurmalarına ya da ortak olmalarına izin veren, imkan tanıyan genel hükümler olup, kurulan şirketlerin hukuksal niteliğini belirleyen hükümler değildir. Ayrıca İSKİ, İETT, EGO gibi kurumlar için ayrı kanunlar<sup>17</sup> çıkartılarak, bahsi geçen bu kanunlarda bu kurumların niteliklerinin açıkça "kamu tüzel kişiliği" olduğunu belirtme ihtiyacı duyulmuştur. Daha da önemlisi, her ne kadar yerel yönetimlere ilişkin mevzuat kendi görev ve faaliyet alanları için şirket kurabileceklerini belirtmiş olsa da, aşağıda "Hukuksal Dayanaklar" başlığı altında da ele alacağımız üzere 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanun'un 26. maddesi belediyeler ve diğer mahalli idarelerin "ticari amaçla" faaliyette bulunmak üzere şirket kurabileceklerini ya da sermaye katılımında bulunabileceklerini düzenlemiştir. Nitekim uygulamada birçok BİT "mahalli müşterek" ihtiyaçların dışında da faaliyette bulunmaktadır<sup>18</sup>. Bu noktada özellikle ayırt edilmesi gereken husus, bu teşebbüslerin hukuki niteliği ile teşebbüslerin yönetiminin, denetiminin, ihale rejimlerinin, belediye veya üçüncü kişilerle olan ilişkilerinin birbirlerinden ayrı meseleler olduğudur. Faaliyetleri, denetimleri vs. bakımından birçok özel hukuk tüzel kişisinden farklı oldukları belirtilebilirse de bu hususlar BİT'leri kamu tüzel kişisi haline getirmez. Nitekim kural olarak BİT'ler kamusal yetkilere sahip değildir<sup>19</sup>. BİT'ler, çalışmamızın ilerleyen kısımlarında daha detaylı değinileceği üzere özel hukuk tüzel kişileri gibi kurulmakta ve özel hukuk hükümlerine göre faaliyetlerini yürütmektedir. BİT'lere verilen yetkiler, BİT'ler üzerindeki denetim ya da belediye ve üçüncü kişiler ile olan ilişkilerindeki farklılıklar ancak BİT'leri diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklılaştıran noktalarda gündeme getirilebilecek hususlardır<sup>20</sup>. Kanaatimizce BİT'lerin kamu tüzel kişiliği anlamını içeren kamu kurumu sayılması başka bir şey, bunların kamu kesiminde yer aldığı kabulü ise başka bir şeydir. Nitekim 4.12.2008 tarihinde Nüfus ve

"Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 17, S. 1, Ocak 2008, s. 65-66. Ancak yazarlar BİT'lerin açıkça kamu tüzel kişisi olduklarını da belirtmemişlerdir.

<sup>15</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, Bursa, Ekin, 2009, s. 593.

<sup>16</sup> Gözler, a.e. , s. 593.

<sup>17</sup> 3645 sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatın İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve 4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun.

<sup>18</sup> Yusuf Karakılıç, *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Ankara, Seçkin, 2016, s. 235.

<sup>19</sup> Hasan Özçelik, a.g.e., s. 48.

<sup>20</sup> "...işletmenin devredildiği şirketlerin "belediye şirketi" olmaları ve diğer özel şirketlerden farklı bir hukuki niteliğe sahip olmaları nedeniyle eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmamaktadır." Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 14.02.2013 tarihli, 2011/63 E.-2013/28 K. Sayılı Kararı.

Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne belediye şirketlerinin kamu kurumu niteliği taşıyıp taşımadığı sorulmuş ve ilgili Genel Müdürlük de, belediyenin hisse oranı ne olursa olsun, bu şirketlerin özel hukuk tüzel kişisi olduklarını 12.3.2009 tarihli görüşünde belirtmiştir<sup>21</sup>.

Bu konuyla ilgili yargı içtihatları incelendiğinde de BİT'lerin diğer özel hukuk kişilerinden farklı olduğuna değinilmiş; ancak birer özel hukuk tüzel kişisi oldukları da açıkça belirtilmiştir<sup>22</sup>. Bu durum 6772 sayılı "Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2 nci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun" gereği BİT çalışanlarının bu ilave tediye hakkından yararlanıp yararlanamayacağı ile tekrar gündeme gelmiş ve Yargıtay eski tarihli kararlarında, belediyelerin ortak oldukları şirketlerin özel hukuk kişisi olmaları nedeniyle, diğer bir deyişle kanunun sadece kamu tüzel kişilerine bu hakkı tanıdığını belirterek bu şirketlerde çalışan işçilerin bu ilave tediye hakkından yararlanamayacağına karar vermekte ve BİT'lerin özel hukuk kişiliğini tekrar vurgulamaktaydı<sup>23</sup>. Ancak 2014 tarihli bir kararında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin %96 oranda ortak olduğu Burulaş'ın işçisinin bu kanundan ve tediye hakkından yararlandırılması gerektiğine hükmetmiştir<sup>24</sup>. Fakat burada dikkat edilmesi gereken husus Yargıtay'ın yeni tarihli

<sup>21</sup> Mahalli İdareler Birliği'nin Görüşü için bkz. <http://www.migm.gov.tr/Gorusler/Belediye%20%C5%99Eirketlerinin%20T%C3%BCzel%20Ki%C5%99Fili%C4%9Fi.pdf>, (Çevrimiçi, 23.3.2015).

<sup>22</sup> "Bir kuruluşun kamu kurum ve kuruluşu olması başka, sermayesinin kamu kurum ve kuruluşuna ait olması başkadır. Kamu kuruluşlarının ortaklıklarında pay sahibi olması hatta payın tamamına sahip olmaları, bunların hukuki niteliğini değiştirmez..." Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 11.03.1989 tarih ve 1989/2323 E.-1989/2472 K. [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 20.3.2015).

"...İSTON A.S. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve diğer ilçe belediyelerinin iştiraki ile kurulmuş T.T.K. hükümlerine tabi bir Anonim Şirkettir. Bu niteliği itibari ile anılan şirket 1475 sayılı İş Kanununun 14/4 fıkrasında öngörülen "kamu kuruluşları" deyimini kapsamına girmez." Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 15.12.1997 tarih ve 1997/17743 E.-1997/21516 K. [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 20.3.2015).

"...Davacı şirketin sermaye kompozisyonu içinde yine Belediyenin kurduğu ya da iştiraki, bağlı ortaklığı bulunan kuruluş ve şirketlerin varlığı da is bu kuruluş ve şirketlerin Belediyeden ayrı hukuki varlıklarının (Tüzel kişiliklerinin) bulunması nedeni ile davacı şirkete kamu kuruluşu niteliği kazandırmayacağı..." Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 11.03.1989 tarih ve 1989/2323 E.-1989/2472 K. [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 20.3.2015).

"...Belediyelerce sermayesinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan şirketlerin, özel hukuk hükümlerine göre oluşturulan ve 3659 ve 6245 sayılı yasalarda öngörülen teşekkül veya kurum (müessese) olarak nitelendirilmesi olanağı bulunmayan özel hukuk tüzel kişileri olduğu ve tüm faaliyetlerinin özel hukuk hükümleri kapsamında bulunduğu." Danıştay 1. Dairesi, 02.11.1998 tarih ve 1998/209 E.-1998/290 K. [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 20.3.2015).

"... Haklarında soruşturma izni verilen ...'nın Yönetim Kurulu Üyesi oldukları BELBİM A.Ş.'nin TTK hükümlerine göre kurulan bir şirket olması ve özel hukuk hükümlerine tabi bulunması nedeni ile, 4483 sayılı kanun kapsamında belirtilen memurlar ve diğer kamu görevlileri tanımına girmedikleri ve haklarında genel hükümlere göre işlem yapılması gerektiği anlaşıldığından..." Danıştay 2. Dairesi, 27.09.2001 tarih ve 2001/1166 E.-2001/2122 K. Bkz. Hasan Özçelik, a.g.e., 48.

"...Anayasanın m.123/f.3 hükmüne göre Kamu Tüzel kişilikleri ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir. Ticaret şirketleri ise ticari faaliyette bulunmak üzere Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişileridir. Belediyelerin kurdukları ticaret şirketlerini diğer ticaret şirketlerinden ayıran ve bunlara kamu tüzel kişiliği niteliğini kazandıran herhangi bir yasa hükmü bulunmamaktadır... .. şirket sermayesinin % 98,667'sinin İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olması özel hukuk hükümlerine göre kurulan bu şirkete kamu tüzel kişiliği niteliği kazandırmayacağı hususudur. Açıklanan nedenlerle İSFALT A.S. kamu kurumu veya kuruluşu niteliği taşımadığı .." Danıştay 1. Dairesi, 05.04.2002 tarih ve 2002/38 E.-2002/48 K., [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 20.3.2015).

"... davacının genel müdürlük yaptığı İSFALT San. Tic. Anonim Şirketinin özel hukuk hükümlerine göre faaliyet göstermesi, personelinin kadrosununun 190 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde ekli cetvellerde yer alması" Danıştay 11. Dairesi, 20.02.2008 tarih ve E. 2007/3962 E.- 2008/1651 K., [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 20.3.2015).

<sup>23</sup> Bkz. Yargıtay 9. HD'nin 20.1.1997 tarihli 1996/17813 E.-1997/695 K. sayılı ve 20.09.2007 tarihli 2007/1156 E., 2007/27576 K. sayılı içtihatları için bkz. [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com). 21.01.2009 tarihli 2007/34591 E., 2009/604 K. sayılı karar için bkz. <http://suleymantopak.av.tr/grup/makaleler/belediye-iktisadi-tesebbüslerinde-calisan-iscilerin-ilave-tediye-ucret-hakki.html>.

Belediye şirketlerinin, personellerine bu ilave tediye ödemesinin kanuni mükellefi olmadığı ve bahsi geçen kanun kapsamında olmadığı hakkındaki görüş için bkz. Salim Demirel, Hilmi Bahadır Barçın, **6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları**, Ankara, Özel Ofset Basın Yay., 2016, s. 95.

<sup>24</sup> Bkz. Yargıtay 7 HD'nin 18.9.2014 tarihli 2014/9389 E.- 2014/17555 K. sayılı içtihadı. [www.kazanci.com](http://www.kazanci.com) (Çevrimiçi, 14.7.2016).



kararında BİT'lerin hukuki niteliğini tartışmadığı, BİT'lerin özel hukuk kişisi olduğu yönündeki fikrinin değişmediği, sadece “Belediyenin” kendisinin kamu tüzel kişiliği haiz olmasını, bir nevi tüzel kişilik perdesini kaldırarak, belediye bağı kuruluşları bakımından da yeterli gördüğü anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, belediyenin bir kamu tüzel kişisi olması nedeniyle, belediye bağı kuruluşunda çalışan bir işçinin bu tediyeden yararlanma hakkı olması gerektiği kanaati hasıl olmuştur. Yoksa kanaatimizce BİT'lerin kamu tüzel kişisi olduğu yönünde bir içtihat değişikliği söz konusu değildir. Aynı konuda 2017 tarihli kararında da Yargıtay, “*Belediyeler tarafından kurulan veya ortak olunan şirketler ise, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi sermaye şirketleri olup, belediyelerin tüzel kişiliğinden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişileridir. Belediyelerin kurdukları veya ortak oldukları ticaret şirketlerine, kamu tüzel kişiliği kazandıran herhangi bir kanun hükmü bulunmadığı gibi, kamusal yetki ve ayrıcalıklar tanınmamıştır. Dolayısıyla, söz konusu şirketlerin “kamu tüzel kişisi” ya da “kamu kurum ve kuruluşu” oldukları kabul edilemeyeceğini*” belirtmiş ve aynı kararda ilave tedaviye alacağı ödemekle yükümlü tutulamayacağını şu gerekçelere dayandırmıştır<sup>25</sup>:

“...6772 sayılı Kanun'un 1. maddesindeki düzenleme uyarınca, “belediyeler ve bunlara bağı teşekküller” kanun kapsamındadır. *Belediyelerin hissedarı olduğu şirketler ise, Ticaret Kanunu hükümlerine tabi, belediyeden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğundan, bu şirketlerin belediyeye bağı teşekkül sayılması mümkün değildir. Anılan maddede, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan şirketlerin kanun kapsamında olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, madde metninde sermayesi belediyeye ait olan şirketlere yer verilmemesi kanun koyucunun tercihidir. Keza, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun, 15.07.1934 tarihinde yürürlüğe giren 2571 sayılı Kanun'la değişik 19. maddesi hükmünde, belediyelerin iştirak edecekleri şirketler ifadesine açıkça yer verilmiş olduğu halde, bu tarihten sonraki bir tarih olan 11.07.1956 tarihinde yürürlüğe giren 6772 sayılı Kanun'da, belediyelerin hissedarı olduğu şirketlerden bahsedilmemiş olması da bu durumun bir göstergesidir. Dolayısıyla, 6772 sayılı Kanun'un 1. maddesindeki, belediyeye bağı teşekkül ifadesinden, kanun koyucunun, belediyelerin hissedarı olduğu şirketleri kastettiği söylenemez. Anılan sebeplerle, belediyelerin hissedarı olduğu şirketler 6772 sayılı Kanun kapsamında bulunmadıklarından, davalı şirket ilave tedaviye ödemekle yükümlü değildir.”*

Sonuç itibarıyla, birçok yönden diğer özel hukuk kişilerinden farklı nitelikler taşıyanlar da BİT'ler birer özel hukuk tüzel kişileridir. İdari teşkilatımız bakımından konumları hususunda da BİT'lerin Türk İdari Teşkilatında yer almadığını, *Gölan'ın* deyişimiyle “BİT'lerin kamu kesiminde yer alan özel hukuk kişileri” olduklarını belirtebiliriz<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Yargıtay 22. Hukuk Dairesi'nin 13.6.2017 tarihli E. 2016/24028 K. 2017/14012 sayılı içtihadı. www.kazanci.com

<sup>26</sup> Aydın Gölan, “İdareler Arası Mal Devri-2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. Maddesine İlişkin Düşünceler”, Prof. Dr. Kemal Oğuzman'ın Anısına Armağan, İstanbul, Beta, 2000, s. 358. Genel anlamıyla “Kamu kesiminde bulunan özel tüzel kişiler” kavramı için bkz. Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Fakiülter Matbaası, 1982, s. 343.

## Kuruluş Nedenleri

Konuyla ilgili birçok çalışmada<sup>27</sup> belirtilen, belediyeleri iktisadi teşebbüsler kurmaya iten sebepleri, şu şekilde genelleştirebiliriz<sup>28</sup>:

- Kamusal denetimin ağır, yavaş ve farklı standartlara göre işleyen mekanizmasının dışında özel hukuka tabi şirketlerin denetimi alanına geçme isteği,
- Bürokrasiyi ve yasal sınırlamaları asgariye indirmek,
- Yeni gelir kaynağı yaratmak,
- Personel istihdamını serbestçe gerçekleştirebilmek,
- Halkın yerel temel ve ortak ihtiyaçlarını daha ucuz ve kaliteli bir şekilde üretmek,
- Beldenin ekonomik ve sosyal gelişimine katkıda bulunmak amacıyla öncülük etmek,
- Siyasi reklam yapmak.

Yukarıda belirttiğimiz bu sebeplerin biri ya da birden çoğu belediyeleri teşebbüs kurmaya itiyor olabilir. Ancak üzerinde düşünülmesi gereken bir diğer husus da, incelediğimiz eserlerde yer almayan ve kanaatimizce belediyeleri teşebbüs kurmaya iten önemli faktörlerden bir diğeri de, belediyelere, çeşitlenen ve artan ihtiyaçları karşılamak için yeterli yetkinin (örneğin yeni ve atipik sözleşmeleri akdetme yetkisinin) ve bu anlamda yeterli kaynağın “açıkça” verilmemesi de olabilir. Açıkça verilmeme ile kastımız, kamu idarelerinin sırf “kamu idaresi” olmalarından ötürü, yerel ihtiyaçları en iyi şekilde tespit edebilecek ve onlara verilen mahalli müşterek ihtiyaçları giderme ”genel yetkisinin” her bir ihtiyaç için tek tek verilmesine gerek olmadığı yönünde bir düşüncenin varlığıdır<sup>29</sup>. Ancak bu düşünce ile yeni ortaya çıkan ihtiyaçları gidebilecekleri inancıyla hareket ettiklerinde de haklarında yapılan denetimin olumsuz bir şekilde sonuçlanması önemli bir engel teşkil edebilecektir. Şöyle ki; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59. maddesi (h) bendinde her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerin belediye gelirlerinden olduğuna hükmedilmiş ve uygulamada da belediyelerin kurdukları bu şirketlerden elde ettikleri kazançları belediye bünyesine aktardıkları ya da belediyelerin yerel hizmetlerinin karşılanması

<sup>27</sup> A. Yasin Karanfiloğlu, “Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar”, *Sayıştay Dergisi*, Y. 2000, S. 38, Ankara, s. 39. Enis Yeter, “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 65, S. 400, Eylül 1993, s. 85. Hasan Özçelik, *a.g.e.*, s. 50 vd.

<sup>28</sup> Kuruluş nedenlerini, faaliyet alanlarıyla karşılaştırarak Hasan Özçelik’in *a.g.e.*, s. 104’te derlenen tablo çalışmamızın Sonuç kısmından sonra Tablo 1 şeklinde yer almaktadır.

<sup>29</sup> Farklı bir kuruluş nedeni olarak, belediye şirketlerinin özelleştirme uygulamalarını yaygınlaştırmak ve hızlandırmak için kurulduğu belirtilmiştir. Bkz. İpek Özkan Sayan, Murat Kışlalı, “Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 17, S. 1, Ocak 2008, s. 60.

<sup>29</sup> Duran, *Ders Notları*, s. 155-156. Ayrıca bkz. Duran, *Ders Notları*, s. 77, 144-145. Bu noktada şunu da belirtmekte fayda vardır: 5393 sayılı Kanunu’nun 14. maddesine bu yönde yapılmak istenen eklemeye Anayasa Mahkemesi tarafından şu gerekçelerle iptal edilmiştir: “...İptali istenen kurulla belediyelerin “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri de” yapmakla görevlendirilmeleri, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmaksızın, 5393 sayılı Yasa’nın 14. maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kural, Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırıdır; iptali gerekir. Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Mehmet ERTEN ve A. Necmi ÖZLER bu görüşe katılmamıştır.” Anayasa Mahkemesi’nin 2005/95 E.-2007/5 K. sayılı içtihadı için bkz. www.kazanci.com.



konusunda yaptıkları ihalelere kendi iktisadi teşebbüslerinin de girmesini sağlayarak belediye bütçesinden çıkan giderlerin bir kısmının bu şekilde belediyeye dönmelerini sağladığı belirtilmektedir<sup>30</sup>. Denetimlerin birçoğunda ise, yerel yönetim tarafından giderilmesine karar verilen ihtiyacın, gerçek bir ihtiyaç olmadığı ya da böyle bir ihtiyaç varsa da belirlenen yöntemle (örneğin belediye ve yetkin bir kişi arasında akdedilen sözleşmeyle) kaynak aktarılamayacağı kararıyla sorumlular hakkında yaptırımlar uygulandığından, belediyeler şirketleşmeyi bu anlamda bir çare olarak düşünüyor ve sık sık bu yöntemle başvurma ihtiyacı duyuyor olabilirler. Bunun yerine, belediyelere, her ihtiyaç için açık ve özel bir yasal düzenleme olmasa bile, doğan ihtiyaçları giderme imkanı verilse, denetimlerde sadece belirlenen kaynağı gerçekten o ihtiyaç için kullanıp kullanmadığının sorgulaması yapılsa ve o süreçte hizmeti yerine getirecek kişinin katlanacağı külfetler açık ve standart bir şekilde belirlense ne yerel yönetimler bu derece denetim ve yasal sınırlamalardan kurtulma eğiliminde olur, ne de kamu oyunda yerel yönetimlerin hizmetleri giderme yöntemi veya gördükleri kişiler üzerinde şüphe duyulur<sup>31</sup>.

Ayrıca öğretilen belirtilen diğer gerekçeler de değerlendirildiğinde, bu gerekçelerin tüm BİT'ler için ve her zaman için geçerli olabilecek gerekçeler olmadığı görülmektedir. Örneğin en çok zikredilen denetimden kurtulma isteği ele alındığında BİT'ler, normal bir özel hukuk tüzel kişisinin tabi olmadığı denetimlere tabi tutulmaktadır. Şöyle ki; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Denetim Komisyonu" başlıklı 25. maddesinde<sup>32</sup> belediye birimleri ve bağlı kuruluşlar bakımından yapılacak denetime yer verilmiştir<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Yeter, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", s. 85.

<sup>31</sup> Prof. Dr. Aydın Gülan, "İdari Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar" isimli yüksek lisans dersi, 19.03.2015. Fakat bu noktada şunu da belirtmekte yarar vardır. Anayasa Mahkemesi 28. dâimatta da ele aldığımız 2005/95 E.-2007/5 K. Sayılı ihtihadında 5393 sayılı Yasanın 14. maddesine eklenen "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." hükmünü "Belediyeler belediye sınırları içinde, Anayasanın 127. maddesinin birinci fıkrasına göre "mahalli müşterek ihtiyaçları" karşılamakla görevlendirilirken, ikinci fıkrasına göre de bu görevlendirmenin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla yapılması zorunlu kılınmaktadır. Belediyeler mahalli müşterek gereksinimleri, yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk biçimde belirleyebilir. İptali istenen kuralla belediyelerin "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri de" yapmakla görevlendirilmeleri, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmaksızın, 5393 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kural, Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırıdır." gerekçesiyle iptal etmiştir. (Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Mehmet ERTEEN ve A. Necmi ÖZLER bu görüşte katılmamıştır.)

<sup>32</sup> **Maddde 25:** "...belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur..."; "Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarının her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir..."

<sup>33</sup> Aynı Kanunu'nun 56. maddesinde de Belediye Başkanı'nın hazırlayacağı faaliyet raporlarında, "bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin" bilgi ve değerlendirmelere yer vereceği belirtilmiştir. Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. Maddesine göre belediye şirketlerinin iç borçlanma için söz konusu Kanunla gerekli izinlere tabi kılınması ve 18. maddeye göre sermaye artışında meclis kararının gerekmesinin, uygulamada ön denetimi sağlamaya yönelik önemli bir kontrol mekanizması olduğu belirtilmiştir. (Hasan Özçelik ile yapılan 23.03.2015 tarihli görüşme.)

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 18. 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 ile yine belediye, bağlı kuruluş ve işletmeleri bakımından denetim düzenlenmiştir.

Ayrıca 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun m. 15/a bendinde “*Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,*” hükmü yer almaktadır. Ancak söz konusu hükümde de belediyelerin pay sahibi olduğu şirketler kapsama alınmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu yürürlüğe girene kadar, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un 20. maddesiyle Başbakanlık müfettişlerine denetimde yetki verilmiş, ancak uygulamada bu yetkinin etkin bir şekilde kullanılmadığı belirtilmiştir<sup>34</sup>.

Dolayısıyla 6085 sayılı Sayıştay Kanunu öncesinde, belediye şirketlerinin denetimi içte kendi organları tarafından<sup>35</sup>, dışta ise diğer şirketlerde de olduğu gibi 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 274. maddesi gereğince Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın denetim elemanları tarafından gerçekleştirilmekteydi<sup>36</sup>. 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerinin tamamına yakını Sayıştay denetimi kapsamına alınmış ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile de Sayıştay’ın denetim alanı neredeyse tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Nitekim 6085 sayılı Kanun’un ilgili hükmü<sup>37</sup> incelendiğinde hükümde belirtilen şartları taşıyan belediye şirketlerinin de Sayıştay denetimine tabi olduğu anlaşılmaktadır<sup>38</sup>. Hatta bahsi geçen kanun hükmündeki “kamu

<sup>34</sup> A.e., s. 159. Belediye şirketlerin yeterince denetlenmediği İçişleri Bakanlığı’nın 7.7.1994 tarih ve 612 sayılı Genelgesi’nde de belirtilmiştir. “... Şirket sayısının her geçen gün arttığı ve özel hukuk hükümlerine dahil bu şirketlerin yeterince denetlenememesi neticesinde kamuoyunda usulsüzlük iddialarının yoğunlaşmasına neden olduğu anlaşılmıştır.” Aktaran A. Yasin Karanfiloğlu, a.g.m., s. 44. Karanfiloğlu bu ve bu genelgeden sonra benzer ifadeler içeren 4.8.1994 tarih ve 716 sayılı Genelge, 29.11.1994 tarih ve 1405 sayılı Genelge ile yürürlükten kaldırdığını belirtmiştir. Karanfiloğlu, a.g.m., s. 45.

<sup>35</sup> Belediye Kanunu m. 55 vd.  
Madde 55: “*Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar.*  
*İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.*  
*Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.*  
*Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.*  
*Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur”.*

<sup>36</sup> Emre Okutan, a.g.m., s. 158-159.

<sup>37</sup> 6085 m. 4: “(1) Sayıştay;  
(Değişik: 6495 - 12.7.2013 / m.73/cc) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, (Değişik ibare: 6661 - 14.1.2016 / m.19) “sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan” (...) (\*) özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)  
(Değişik: 6495 - 12.7.2013 / m.73/cc) (...) (\*) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri, ... Denetler.”  
Hükümün Anayasa Mahkemesi’nin 16.7.2015 tarih ve 29418 sayılı R.G.’de yayımlanan, 4.12.2014 T., 2013/114 E. ve 2014/184 K. sayılı Kararı’ndan önceki hali aşağıdaki gibidir:  
a) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),  
b) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Kamu payı %50’den az olmamak kaydıyla (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri, ... Denetler”.

<sup>38</sup> Aynı yönde bkz. Salim Demirel, Hilmi Bahadır Barçın, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

payının %50'den az olmama" şartı da Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2015 tarih ve 29418 sayılı R.G.'de yayımlanan, 4.12.2014 T., 2013/114 E. ve 2014/184 K. sayılı kararı<sup>39</sup> ile iptal edilmiş olduğundan hükmün kapsamının tüm şirketler bakımından genişlediği anlaşılmaktadır.

**Çerçevesinde Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları**, s. 67., 69, 81. Kapsam bakımından detaylı bilgi için bkz. Mehmet Seven, "6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'na Göre Kamu İşletmelerinin Denetimi", **Dış Denetim Dergisi**, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneği, S. 3, Ocak-Mart 2011, s. 139-141. Makale için bkz. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-6085-sayili-sayistay-kanununa-gore-kamu-isletmelerinin-denetimi-11-17.pdf>, (Çevrimiçi, 22.3.2015). Denetim bakımından detaylı bilgi için bkz. Mustafa Yavuz, "Kamu Kaynağı Kullanan Şirketlerin Sayıştay Tarafından Denetimi", **Dış Denetim Dergisi**, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneği, S. 3, Ocak-Mart 2011, s. 147 vd. Makale için bkz. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-kamu-kaynagi-kullanan-sirketlerin-sayistay-terafından-denetimi-11-18.pdf>, (Çevrimiçi, 22.3.2015) ve Engin Duymaz, Fatih Çavdar, "Mahalli İdarelerin Denetim Raporları", **Dış Denetim Dergisi**, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneği, S. 4, Nisan-Haziran 2011, s. 171 vd. Makale için bkz. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-mahalli-idarelerin-denetim-raporlari-12-19.pdf>, (Çevrimiçi, 22.3.2015).

<sup>39</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2015 tarih ve 29418 sayılı R.G.'de yayımlanan, 4.12.2014 T., 2013/114 E. ve 2014/184 K. sayılı Kararı'nda "...dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenilmesi için bunların sermayesindeki kamu payının % 50'den fazla olması kuralına yer verilmektedir. Bu durum, Sayıştay'ın anılan kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin denetim yetkisini ortadan kaldırmakta, dolayısıyla yasama organının yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerini kanunlara uygun bir şekilde yürütüp yürütmediğini denetleme imkânını sınırlayarak demokratik devlet ilkesine zarar vermektedir." gerekçesine yer verilmiştir.

Ancak kararın Muammer Topal ve Hicabi Dursun'a ait olan karşı oyunda "...Sayıştayın anılan idare ve kurumların denetlenmesi, hesap ve işlemlerinin kesin hükmüne bağlanması dışındaki görevleri yönünden ise Anayasa'da bir düzenleme yapılmamış ve 160. maddenin birinci fıkrasının ilk cümlesinde "...ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükmüne bağlama işlerini yapmakla görevlidir." denilmek suretiyle bu görevleri belirleme yetkisi kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Bu çerçevede kanun koyucunun kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükmüne bağlanması dışında kalan görevlerini belirleme dolayısıyla anılan idare ve kuruluşlar dışında kalanların denetlenmesi görevini Sayıştaya verip vermeme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu açıktır.... Kanun koyucunun anılan nitelikteki ve sermayesinde belli bir miktarda kamu payı bulunan anonim ortaklıkları ile her çeşit kuruluşu Sayıştay denetimine tabi kılp kılmama konusunda takdir yetkisi bulunmakta olup bu çerçevede Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilenler dışında kalan idare ve kuruluşlardan özel kanunla kurulan anonim ortaklıkları ile merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine, sosyal güvenlik kurumlarına ve mahalli idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit kuruluştan kamu payı %50'den fazla olanları denetleme yetkisini Sayıştaya vermesinde veya kamu payı %50'den az olanları ortaklık hakları yönüyle de olsa Sayıştayın denetimine tabi kılmamasında Anayasa'nın 160. maddesinde aykırı düşen bir yön bulunmamaktadır. Öte yandan Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilen idare ve kuruluşlar dışında kalan idare ve kuruluşlara ilişkin kamu kaynaklarının kamu yararına yönelik olarak hukuka uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi de Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin bir gereği olmakla birlikte Anayasa'da bu denetimin hangi kurum aracılığıyla ve hangi usullerle yapılacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu denetimin ille de Sayıştay aracılığıyla yapılması zorunlu olmayıp bu denetim yetkisinin hangi kurum aracılığıyla ve hangi usulle yapılacağı hususu kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kalmaktadır." gerekçesiyle karara katılmadığı belirtilmiştir.

M. Emin Kuz'a ait karşı oyda ise "...Kuşkusuz, bütün kamu gelirlerinin, giderlerinin, mallarının, işlemlerinin ve hesaplarının şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak denetlenmesi gerekmektedir. Ancak, bu denetimin anayasal dayanağını oluşturan 160. ve 165. maddelerde, kamu payı % 50'nin altında olan kuruluş ve ortaklıkların Sayıştayca denetlenmesini öngören bir hüküm bulunmadığını belirtmek gerekir. Yukarıda da açıklandığı üzere, 160. maddede belirtilen idareler dışında hangi idare, kurum, kuruluş ve ortaklıkların TBMM adına Sayıştayca denetleneceğini ve denetimin kapsamını belirleme yetkisi kanunlara bırakılmış; 165. maddede ise sermayesinin yansından fazlası Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM tarafından denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği hükmüne bağlanmıştır.... İptal edilen ibarelerdeki "kamu payı"nın Anayasanın 160. maddesinde belirtilen idare ve kurumların "malları" kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, dolayısıyla kamu payının % 50'den az olması hâlinde de Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştayca denetlenmesinde zorunluluk bulunduğu düşünülebilirse de, Anayasanın bu hükmü kamu payının bulunduğu kuruluş ve ortaklıkların değil, sadece kamu payının denetimine imkân verdiğinden, kamu payının % 50'den az olduğu kuruluş ve ortaklıkların Sayıştayın denetimi kapsamına dahil edilip edilmeyeceği hususunda, 160. madde gereğince yasama organı takdir yetkisine sahiptir... Mezkûr ibarelerin iptali 6085 sayılı Kanunun "Denetim alanı" başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinin kapsamını, dolayısıyla da Sayıştayın denetim alanını yasama organının öngörmediği ölçüde genişletmektedir. Anayasanın 153. maddesinde, Anayasa Mahkemesinin bir kanun hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak şekilde hüküm tesis edemeyeceği hükmüne bağlanmaktadır. Buna göre, kanun koyucunun isterse getirebileceği bir kuralı getirmemesinin takdir yetkisi içinde olduğu ve kuralın uygulama alanını genişletecek şekilde bir iptal kararı verilemeyeceği açıktır. 6085 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerindeki mezkûr ibarelerin iptali ile anılan hükümlerin kapsamı, kanun koyucunun öngörmediği şekilde genişletilmiştir." gerekçesine yer verilmiştir.

BİT'lerin kuruluş nedenleri bakımından bir diğer husus belediyelerin özellikle de uzman yönetim kadrolarını sıkı mevzuat hükümleri karşısında kolaylıkla oluşturmamaları ve bunun şirket ve iştiraklerde daha kolay usuller ve daha esnek ücret politikasıyla gerçekleştirilebileceği kanaatinde olmalarıdır. Ayrıca belediyeler üst düzey yöneticilerini bu şirketlerin yönetim veya denetim kurullarına üye yaparak onlara maaşları yanında “huzur hakkı” adı altında ek ödeme yapabilmektedir<sup>40</sup>. Bu yolla belediyeler uzman personel açığını zaman zaman giderebilmektedir.

## BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HUKUKSAL DAYANAKLARI VE KURULUŞ PROSEDÜRLERİ

### Hukuksal Dayanakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi<sup>41</sup> ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesinde<sup>42</sup> belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilecekleri açıkça düzenlenmiştir<sup>43</sup>. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde, belediyelerin bu tip girişimlerde bulunabilmesi için öncelikle zorunlu görevlerini yerine getirmiş olmaları gerekmektedir<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Süleyman Toprak, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan İşçilerin İlave Tediye Ücret Hakkı”, **Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Y. 2015, S. 45. Bkz. <http://suleymantopak.av.tr/grup/makaleler/belediye-iktisadi-tesebbuslerinde-calisan-iscilerin-ilave-tediye-ucret-hakki.html>

<sup>41</sup> Madde 70: *Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir*” Bu hükümlerle ilgili Anayasa Mahkemesi 2005/95 E.-2007/5 K. sayılı içtihadında “...İptali istenilen kural, belediyelerin kendilerince yürütülen veya yürütülmesi öngörülen hizmetlerden hangilerini özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırabileceklerini veya devredebileceklerini değil, kendi görev ve hizmet alanlarında, belediye meclislerince alınan kararlarla ve bazı idari koşulları yerine getirerek, “özel hukuk tüzel kişisi” biçiminde, etkinlikleri tamamen özel hukuk kurallarına göre gerçekleştirilen ve yönetilen sermaye şirketi kurabileceklerini öngörmektedir... Buna göre, iptali istenilen kuralda belediyelerce kurulabileceği öngörülen sermaye şirketlerinin çalışma konularının, belediyelerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevleri dışında kalan alanlarda, sermaye şirketleri aracılığıyla yürütülmeye uygun nitelikteki (piyasa şartlarının gözetileceği) görev ve hizmetler olacağına kuşku bulunmamaktadır. Bu nedenle Belediyelerin Anayasanın 127. maddesinde belirtilen mahalli müşterek ihtiyaçlardan Anayasanın 128. maddesi kapsamında dışında kalanları sermaye şirketleri aracılığıyla yürütebileceği sonucuna varılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, 70. madde hükmü Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir. Tülay TUĞCU, Fulya KANTARCIOĞLU ve Şevket APALAK bu görüşe katılmamışlardır.” iptal talebini reddetmiştir.

<sup>42</sup> Madde 26: *Yüksekşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, 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. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir”.*

<sup>43</sup> Bu hükümlerle ilaveten 5393 sayılı kanunun 18. maddesinin (i) bendinde de meclisin görevleri arasında “Bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmasına...” karar vermesi sayılmıştır. Bu bağlamda 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16. Maddesiyle belediyeler tarafından kurulan kurum ve kuruluşların da tacir sayılacağı belirtilmiştir. Yine aynı kanunun 334. Maddesinde ise esas sözleşme öngörülecek bir hükümlerle belediyelere, pay sahibi olmasalar bile, işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurma hakkı verilebileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca çalışma konumuz Belediye İktisadi teşebbüsleri üzerine olduğundan “Hukuksal Dayanaklar” başlığı altında yer verilmemiş de olsa 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 52. Maddesinde de “İl özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.” düzenlemesine yapılmıştır. Ancak uygulamada daha ziyade belediyelerin ya da büyükşehir belediyelerinin teşebbüsleri mevcuttur.

<sup>44</sup> Madde 19: “(1) Belediyelerin hakları, salahiyetleri ve imtiyazları şunlardır:  
1) Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler. ...  
(2) (Değişik: 3612 - 7.2.1990) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesi<sup>45</sup> ile belediyeler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutulmuştur. 4046 sayılı yasanın 26. maddesi BİT'ler bakımından oldukça önemlidir. Özellikle iki hususa değinirsek; bu hükmün yürürlüğünden önce belediyeler sadece meclis kararı ile şirket kurabilmekteyken, bu hüküm sonrası Bakanlar Kurulu'nun izni de gerekli kılınmıştır. Ayrıca, yukarıda bahsettiğimiz diğer mevzuat hükümleri incelendiğinde ya şirket kurmak ya da temsilci bulundurmak hususları düzenlenmiş, diğer bir deyişle, kurulu olan bir şirkete katılmayı ilk defa 4046 sayılı Kanun düzenlemiş bulunmaktadır<sup>46</sup>. Ancak Belediye Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunu'nun 4046 sayılı kanundan sonra yürürlüğe girmesi ve bu yasaların şirket kurulumu için Bakanlar Kurulu iznini şart koşmadığından mahalli idarelerin görevleriyle ilgili alanlarda şirket kurarken Bakanlar Kurulu'ndan izin alınmasının gerekli olmadığı da belirtilmektedir<sup>47</sup>. Danıştay ise 5.3.2010 tarihli 2008/4976 E.-2010/1108 K. sayılı içtihadında 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin, şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olacağını hüküm altına almıştır<sup>48</sup>. Bu noktada belki ikili bir ayırım yapmak faydalı olabilir. Şöyle ki; belediyelere kendi mevzuatları ile verilen görevler çerçevesinde kurulan şirketler ile 4046 sayılı Kanuna göre ticari faaliyet görmek amacıyla kurulan şirketler<sup>49</sup>. Ancak uygulamada, belediye şirketlerinin kendilerine verilen görevler çerçevesinde kurdukları şirketler bakımından bu sınırlamaya uygun davranmadığı eleştirileri getirilmektedir<sup>50</sup>. Nitekim bu durumu fark eden İçişleri Bakanlığı yayımladığı birçok genelgede bu hususu dile getirmiş ve bunun önüne geçmeye çalışmıştır<sup>51</sup>. En son 2008/31 sayılı genelgede de bu hususa değinilmiş ve yerel yönetimlerin kendi hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmalarına imkan bulunmadığı belirtilmiştir.

*veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir".*

<sup>45</sup> Madde 26/4: "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".

<sup>46</sup> "5216 sayılı Kanununun 28. maddesindeki "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmü açısından kontuya bakıldığında ise; belediyenin kurulmuş bir şirkete ortak olmasını yasaklayan acık bir hüküm 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda yer almadığına göre, 4046 sayılı Kanununun 26. maddesinin son fıkraya hükmününün 5216 sayılı Kanun hükmüne aykırı olduğu da düşünülemez.". Bkz. Hasan Özçelik, a.g.e., s. 124.

<sup>47</sup> Melikşah Yasin, *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*, İstanbul, Beta, 2007, s. 211.

<sup>48</sup> Karar için bkz. www.kazanci.com

<sup>49</sup> Ticari amaçlı kuruluşların özelleştirilmesi ile, kamu hizmeti ifa eden kuruluşların özelleştirilmesi hakkında bkz. Yasin, a.g.e., s. 210. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde İçişleri Bakanlığı'nın yaptırdığı bir araştırmada belediyelerin görev alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla şirket kurabilecekleri ve kurulu şirketlere katılabilecekleri belirtilmiştir. Bkz. M. Salih Bor, Halil Ulusoy, "Belediyelerin Şirket Kurup Kuramayacakları", *İnceleme-Araştırma Raporları*, 1998-1989, İçişleri Bakanlığı, APK, 1990, s. 260'tan aktaran A. Yasin Karanfiloğlu, a.g.m., s. 41.

<sup>50</sup> Emre Okutan, a.g.m., s. 162. Recep Bozlağan, a.g.m., s. 266.

<sup>51</sup> A. Yasin Karanfiloğlu, a.g.m., s. 44-45. Hasan Özçelik, a.g.e., s. 119-121.



Buraya kadar bahsetmiş olduğumuz mevzuat hükümleri incelendiğinde, dikkat çeken bir diğer husus da belediyelerin ortak oldukları şirketlerin başka bir şirket sahibi olmasıyla ilgili herhangi bir düzenlemenin yer almadığıdır. İncelediğimiz mevzuat hükümleriyle kendilerine sınırlamalar getirilen belediyeler bu boşluğu kullanarak ortak oldukları şirketlerin şirket sahibi olmasını sağlamışlardır. Bu yönelişin artması üzerine İçişleri Bakanlığı bir alt başlıkta değineceğimiz 2008/31 sayılı Genelgeyi yayımlama ihtiyacı duymuş ve bu tip şirketleşmelerde de Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiğini vurgulamıştır<sup>52</sup>.

### Kuruluş Prosedürleri

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 21.04.2008 tarihli ve 2008/31 sayılı Mahalli İdare Şirketleri Hakkında Genelgesi<sup>53</sup> ile gerekli olan evrakları ve usulü belirlemiştir. Dolayısıyla bir BİT kuruluşu ya da ortaklığı için Belediye meclisinin kararına genelgede belirtilen belgelerin eklenerek İçişleri Bakanlığı'na sunulması ve bakanlığın olumlu görüşü alındıktan sonra, 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'nun izninin alınması gerekmektedir<sup>54</sup>.

Ancak aynı Genelge belediye şirketlerinin yeni kuracakları şirketlerin de Bakanlar Kurulu iznine tabi olduğunu düzenlediğinden Danıştay 8. Dairesi tarafından “*serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gibi bir gereklilik anılan yasa maddesinde öngörülmemiştir*” gerekçesiyle iptal edilmiştir<sup>55</sup>. Bu Genelgeyi müteakip başka bir düzenleme yapılmamış olmasına rağmen uygulamada bakanlığın, bir belediyenin şirket kurabilmesine ya da ortak olmasına ilişkin evrak ve usuller için hala 2008/31 sayılı Genelge içeriğini işlettiği belirtilmiştir<sup>56</sup>. İptal edilen bir Genelgenin uygulanması yerine, bu konuda açık bir kanuni düzenlemenin yapılması yerinde olacaktır.

<sup>52</sup> Özçelik, BEL-KA A.Ş. ve UGETAM A.Ş.'yi bu yöntemle ve Bakanlar Kurulu'ndan izin alınmadan kurulmaları nedeniyle örnek göstermiştir. Bkz. Hasan Özçelik, a.e., 124 ve 125.

<sup>53</sup> Bkz. <http://www.migm.gov.tr/2008YiliGenelge.aspx>, (Çevrimiçi, 22.3.2015).

<sup>54</sup> 1988 Yılı Program Kararnamesi gereğince Devlet Planlama Teşkilatı'nın izni de alınması gerekli görülmüşken; 1992 yılı Program Kararnamesi'nde yer verilmeyerek bu izin yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. Tunay Köksal, “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 2, S. 6, Kasım 1993, s. 56.

<sup>55</sup> 24.05.2010 tarihli E. 2008/4976-K. 2010/1108 sayılı karar.

<sup>56</sup> İBB İştirakler Daire Başkanlığı Hukuk Müşaviri Av. Ayşe Akgündoğdu ile 23.03.2015 tarihli görüşmede ve kendisinin göndermiş olduğu bilgi notunda belirtilmiştir. Ayrıca bu konuda tarafımızca yapılan bilgi edinme başvurusunda da yeni bir genelge yayımlanmadığı ve hala bahsi geçen bu genelgedeki usuller uygulandığı yazılı olarak tarafımıza iletilmiştir. Genelgede şu belgelerin talep edileceği belirtilmiştir:

- Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair belediye meclisi kararı,
- Kurulacak Teşekkül-Şirket'e ait gerekçeli rapor.
- Kurulan şirketin amacı ve faaliyet alanı,
- Kurulan teşekküle ortaklık söz konusuysa güncel bilanço,
- Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağı,
- Kurulacak şirkete ait fizibilite çalışmaları ve talepte bulunan yönetimin başvuru tarihi itibarıyla genel mizanı,
- Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilançosu,
- 4646 sayılı Kanun uyarınca yapılacak müraعاتlarda ilgili firmanın EPDK'dan aldığı dağıtım lisansı örneği.



4046 sayılı Kanunun aynı hükmü gereşince belediyeler yeni bir şirket kurarak ya da kurulacak şirkete sermaye katılımında bulunarak ya da mevcut bir şirkete ortak olarak şirketleşebilecekken; uygulamada belediyeye hibe edilen ya da ettirilen şirketler aracılığıyla ya da iştirak halinde olunan şirketlerde sermaye artırımında bulunularak şirketleşildiğı ve bu tip şirketleşmelerde sadece belediye meclis kararının yeterli görüldüğü, diğer bir deyişle alınması gerekli izinlerin alınmadan, kanunlar dolanılarak şirketleşilmesi nedeniyle BİT'ler eleştirilmektedir<sup>57</sup>. Nitekim uygulamada örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Aęaç A.Ş., Beltur A.Ş. ve Sağlık A.Ş.'ye ortak olma şekilleri hibe yöntemiyle gerçekleştirilmiştir<sup>58</sup>. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin vermiş olduğı mütalaasında şirkete katılım payının hibe yoluyla gerçekleştirilip, gerçekleştirilmemesinin bir fark yaratmadığı ve hibe yöntemi için de Bakanlar Kurulu izninin alınması gerektiğini belirtmiştir<sup>59</sup>.

## BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN GÖRMÜŞ OLDUĞU HİZMETİN HUKUKİ NİTELİĞİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

İdarenin faaliyetleri başta kamu hizmeti olmak üzere, kolluk, regüstasyon ve özen-dirme destekleme faaliyetleri olarak sınıflandırılabilir. Çalışma konumuz bu faaliyetlerin açıklanmasını kapsamadığından, BİT'ler bakımından sadece kamu hizmeti faaliyeti üzerine tartışılacaktır. Bu anlamda öncelikle belirtilmesi gereken husus "BİT'ler kamu hizmeti görür" ya da "BİT'ler kamu hizmeti görmez" gibi kesin kanaatler belirtmenin doğru olmadığıdır. Aşğıda yapacağımız tartışmalar üzerine bir kısım BİT'in sırf o kamu hizmetini görmek için kurulduğunu, bir kısım BİT sırf o amaç için kurulmuş olmasa da idarenin o hizmeti BİT'e gördürdüğünü ve bir kısım BİT'in de tamamen ticari hayatın aktörü olarak ticari faaliyet gördüğünü, dolayısıyla kamu hizmeti görmediğini söyleyebiliriz. Ticari faaliyet için kurulan BİT'ler bir kenara bıraktığımızda, BİT'lerin faaliyetinin kamu hizmeti kapsamında olup olmadığını değerlendirmemiz gerekmektedir.

Şöyle ki; *Gözler*'in BİT'lerin mahalli kamu idaresi olduğu düşüncesi ele alındığında, hizmetin görev olarak verildiğı BİT'lerin ya da o hizmet için kurulmuş BİT'lerin emanet usulüyle, hatta *Gözler*'in deyişle "Kamu kurumu usulüyle"<sup>60</sup> kamu hizmetini gördükleri belirtilebilir<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Emre Okutan, "Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem", *Dış Denetim Dergisi*, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneğı, S. 3, Ocak-Mart 2011, s. 163. Makale için bkz. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-makaleler-ocak-mart-2011-11.htm>, (Çevrimiçi, 22.3.2015). A. Yasin Karanfiloğlu, *a.g.m.*, s. 39.

<sup>58</sup> Hasan Özçelik, *a.g.e.*, s. 120.

<sup>59</sup> Aktaran Hasan Özçelik, *a.g.e.*, s. 120.

<sup>60</sup> *Gözler*, *İdare Hukuku*, Cilt II, s. 390 vd.

<sup>61</sup> Bu noktada hizmetin görülüş usulü bakımından Danıştay 1. Dairesi'nin 2006/203 E.- 2006/719 K. sayılı mallara ve personele atfla hüküm kurduğı İZDENİZ A.Ş. kararı örnek alınabilecektir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi BİT'lerin özel hukuk kişileri olduğu kanaatinde olduğumuzdan bu şirketlerin mallarının "kamu malı" olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Nitekim bu husus öğretilde öncelikle KİT'ler bakımından tartışılmış ve mevzuatta yapılan açık düzenleme ile devlet malı statüsü kabul edilmiştir. Ancak yukarıda da bahsettiğimiz üzere BİT'ler ne bu 233 sayılı KHK'ye tabi, ne de BİT'lerin mallarıyla ilgili ayrı bir düzenleme mevcuttur. Ayrıca bkz. Aydın Gülan, *Kamu Mallarından Yararlanma*

Ancak BİT'lerin özel hukuk kişisi olduğu kanaatinde olduğumuzdan, BİT'lerin emanet usulü ile kamu hizmetini gördüğünü en azından klasik anlamıyla bu şekilde sayılmasını savunmamız mümkün değildir. Eğer BİT'lerin özel hukuk tüzel kişisi olmalarına rağmen, “emanet benzeri bir yöntemle” hizmeti gördükleri kabul edilmek istenirse, bunun sebebinin kuruluş aşamalarındaki ve çalışmamızda bahsettiğimiz diğer özel hukuk kişilerinden ayrılmalarını sağlayan bir çok farklılıkları bulunması ile mali kaynakları ve organlarını meydana getirenler bakımından kamusal imkanlardan faydalandıkları gerekçe gösterilebilecektir<sup>62</sup>. Diğer yandan, her ne kadar farklılıkları söz konusu olsa da bu şirketler özel hukuk tüzel kişileridir, bu nedenle de emanet benzeri yöntemlerle hizmeti görmelerinin mümkün olmadığı da gündeme getirilebilecektir. Ancak bu durumda İdare hukuku öğretisi ve uygulamasında belirtilen kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesinin klasik yöntemleri, BİT'ler bakımından söz konusu değildir. Nitekim uygulamada Belediyeler, bu şirketleri bir hizmeti görmek için meclis kararı ile bizzat görevlendirmektedir. İmtiyaz ya da diğer usuller için BİT ile Belediye arasında bir sözleşmenin akdi mevzubahis değildir. Bu sebeplerle BİT'lerin belediyelere verilen hizmetleri görmek için kurulduğu ya da görevlendirildiği durumlarda yeni bir görülüş usulüne ihtiyaç duyulduğu belirtilebilir. Bu yöntem “şirketleşme yoluyla gördürme” ya da “şirket kurma yoluyla gördürme” gibi ya da benzer kavramlarla üzerinde tartışılması gereken hususlardan biridir.

Bu başlık altında değinilmesi gereken bir diğer husus ise idarenin faaliyetin tamamını BİT'e gördürme zorunluluğunun olmadığıdır. Bazen idare bir hizmetin bir kısmını kendi bünyesinde görürken, bir kısmını da BİT'e gördürmeyi tercih edebilir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları Müdürlüğü, İstanbul Devlet Tiyatrosu yanında halka tiyatro kültür sanat hizmetini de sunmaktadır. Aynı zamanda İBB'nin Kültür A.Ş.'ye de gördürdüğü kültürel hizmetler söz konusudur<sup>63</sup>. Yine belediyelere ait nikah salonlarında evlendirme hizmeti sunulurken, Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. A.Ş (BELTUR) bünyesindeki köşklere de nikah ve düğün yapmak mümkün olup, burada sunulan düğün hizmetinin tamamen ticari bir faaliyet olduğu söylenebilir.

**Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Alfa, 1999, s. 20-21.

Personeli bakımından da yukarıda yer verdiğimiz içtihatlar doğrultusunda BİT personelinin kamu personeli olmadığı kanaatindeyiz.

<sup>62</sup> *Gülan* bu düşüncesini şu cümlelerle ifade etmektedir: “*Kamu hizmeti görecektir olan bu vakıflar özel hukuka tabi de olsalar gerek kuruluş aşamalarında gerekse mali kaynaklar ve organlarını meydana getirenler bakımından tamamen kamusal imkanlardan yararlanmaktadır. Bu sebeplerle emanet usulü ile kamu hizmeti gördükleri söylenebilir. İki ayrı alt başlık olarak incelenmekle birlikte, kamu kesiminde yer alan tüzel kişiler tarafından görülme usullerinin emanetten ibaret olduğu görüşündeyim, ancak faaliyetin işleyişine hakim olan hukuku da ifade edebilecek bir alt ayırım yapılması düşünülebilir.*” Bkz. Aydın Gülan, **Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1987, s. 54.

<sup>63</sup> “*Kültür A.Ş., Ekim 1989 tarihinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde, kültür, sanat ve turizm hizmetleri sunmak üzere kurulmuş ticari amaçlı bir anonim şirkettir.*” Bkz. <http://kultur.istanbul/hakkimizda/tarih%C3%A7e.aspx> (Çevrimiçi, 02.08.2016).

“*Vizyonumuz Kültür, sanat, turizm ve açık hava reklamcılığı alanlarında ulusal ve uluslararası düzeyde kabul görecektir seviyede ürün ve hizmetler sunarak Türk kültür ve sanatının tanıtılması ve yaşatılmasına, İstanbul'un tarihi, coğrafi, kültürel güzelliklerinin yurt içinde ve yurt dışında tanıtımına katkıda bulunan bir kuruluş olmak.*” Bkz. <http://kultur.istanbul/hakkimizda/tarih%C3%A7e.aspx> (Çevrimiçi, 02.08.2016).

Son olarak tartışılması gerektiğini düşündüğümüz hususlardan biri de idareye görev olarak verilmemiş; ancak tam olarak ticari faaliyet kapsamına da sokulamayan bazı şirket kurulumlarının ya da ortaklıklarının faaliyetlerinin nasıl nitelendirilmesi gerektiği hususudur. Örneğin İstanbul Halk Ekmek A.Ş. veya Ankara Halk Ekmek ve Un. Fab. A.Ş. belediye sınırları içerisinde daha ucuz ve daha kaliteli ekmek üretmek ve satmak için kurulmuş şirketlerdir. Ancak bilindiği üzere mevzuatımızda belediyelere ekmek üretmek gibi bir görev verilmemiştir. İdarelerin ekmek üretkenler üzerindeki denetimi daha ziyade idarenin idari kolluk faaliyeti kapsamında değerlendirilmektedir. Diğer yandan kendisini “kamu kurumu” olarak nitelendiren Hamidiye A.Ş. her ne kadar sosyal sorumluluk projeleri yürütse ve temel bir ihtiyaç olan suyu kaliteli üretilip ucuza satsa ve belki kuruluş amacı başlangıçta ticari değilse de, kanaatimizce, şu an ticaret hukuku kurallarına göre faaliyet gösteren, mahalli sınırları da aşmış kırk iki ülkeye su ihraç eden bir tacirdir<sup>64</sup>. Dolayısıyla burada belirtmek istediğimiz asıl husus, BİT’lerin ürettiği malların toplum bakımından önemi ya da diğer şirketlerden daha ucuz ve kaliteli hizmet görmeleri, gördükleri hizmeti kamu hizmeti haline getirmeyecektir. Önemli olan o toplumsal gereksinimin görülmesi görevinin, kanunla ya da kanunun verdiği izinle, idareye verilmiş olmasıdır. İdareye görev olarak verilmemiş bir hizmet sırf temel, ortak ihtiyaç ya da ekmek veya su üretimi gibi kamu yararına yönelik bir ihtiyaç diye kamu hizmeti olarak kabul edilemeyecektir.

## BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN İHALE REJİMLERİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

BİT’lerin en çok eleştirildiği alanlardan biri de ihale hukuku alanıdır. Bu anlamda BİT’lerin ihalesiz ya da ihaleye girerek aldıkları işler bakımından kendileri lehine avantajlar sağlayıp, haksız rekabete yol açtıkları yönünde görüşler dile getirilmiştir. Bu başlık altında da BİT’lerin tüm ihale rejimleri değil, eleştirilen tartışılan kısımları üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekirse BİT’lerle ilgili hem 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, hem de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapmak gerekecektir. Çünkü 4734 sayılı Kanun kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri için; 2886 sayılı Kanun ise genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin satın, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için uygulanacaktır.

<sup>64</sup> “Bir kamu kurumu olarak Hamidiye, su kalitesi bakımından lider olmakla birlikte insanlarımızı bilinçlendirmek ve bilgilendirmek suretiyle sektörde sosyal sorumluluk liderliğini de yerine getirmenin mutluluğunu yaşamaktadır.” Bkz. <http://www.hamidiye.istanbul/index.php/urunlerimiz/sosyal-sorumluluk> (Çevrimiçi, 02.08.2016).  
“Bir asır önce şehre akıtılan Hamidiye Suyu, bugün insanlığın malı olmuş ve gerek ürünlerinin kalitesiyle gerekse tarihi imajıyla ülkemiz sınırlarını aşarak 42 ülkeye su ihraç eder konuma gelmiştir.” Bkz. <http://www.hamidiye.istanbul/index.php/kurumsal/tarihçe> (Çevrimiçi, 02.08.2016).

2886 sayılı Kanun'un 6. maddesinde ihaleye katılmayacak olanlar düzenlenmiştir. Bu hükmün b bendinde *"İhale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların"* ihalelere katılması yasaklanmıştır. Ancak belediyelerin, kendi kurdukları veya yönetiminden belediye başkanı ve diğer belediye personelinin sorumlu olduğu şirketler ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı şekilde alım-satım ilişkilerine girdikleri ve ihalelerini bu şirketlere verdiklerini belirten Sayıştay Başkanlığı'nın 26.10.2000 tarih ve 614 sayılı yazısını müteakip İçişleri Bakanlığı 12.12.2000 tarih ve 47539 sayılı Genelgeyi yayımlamıştır. (İptali istenilen) Genelgede Belediyelerin ihale konusu iş ve işlemlerinde 2886 sayılı Yasaya tabi oldukları belirtilerek kanunda belirtilen kural ve ilkelere aykırı her türlü işlemin ilgili görevliler açısından hukuki ve mali sorumluluk doğuracağı açıklanmış ve 2886 sayılı Yasanın 2. ve 6. maddeleri doğrultusunda nasıl hareket edilmesi gerektiği belirlendikten sonra ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanarak en uygun bedelle ihalenin gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının denetlenmesi bakımından il özel idareleri, belediye personelinin yönetim ve denetiminde yer aldığı şirketlerin, bu idareler tarafından açılan ihalelere katılmayacakları düzenlenmiştir<sup>65</sup>. Bu Genelge üzerine belediye şirketi hem Genelgeye karşı, hem de açılan ihaleye alınmama işlemine karşı dava açmıştır. Danıştay ihalenin açıklık ve tarafsızlık ilkelerini, eşit rekabet koşullarını ortadan kaldıracak gerekçeleriyle davayı reddetmiştir<sup>66</sup>. Bu anlamda ihale yetkilisinin, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek ve denetlemekle sorumlu olan personelin yönetim kurulu başkan ve üyesi ya da denetim kurulu başkan ve üyesi olduğu belediye şirketleri, belediyenin açmış olduğu ihalelere katılmayacaktır<sup>67</sup>.

Uygulamada 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 71. maddesi<sup>68</sup> hükmüne istina-

<sup>65</sup> Bahse konu Genelgeye bilgi edinme yoluyla da erişilemediğinden bkz. 65. dipnotta ele alınan Danıştay 10. Daire'nin 16.12.2003 tarihli 2001/4312 E.-2003/5197 K. sayılı karar.

<sup>66</sup> *"...Bu durumda, ita amiri sıfatıyla ihaleleri onaylama veya iptal etme yetkisine sahip bulunan belediye başkanlarının ya da belediye ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, bunların eşlerinin ve ( ikinci derece dahil ) kan ve sıhrî kısımlarının ve bu şahısların ortaklarının ( bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç ) yönetim ve denetim kurullarında buldukları belediye şirketlerinin, aynı belediyelerin açtıkları ihalelere girmeleri 2886 sayılı Yasanın 2. maddesinde belirlenen ilkelere bağdaşmadığı gibi 6. madde hükmüne de uygun bulunmamaktadır.... Her ne kadar belediyelere ait şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alan belediye personeli, belediye ihalelerine kendi adlarına katılmamakta iseler de, bu kişilerin görevli oldukları şirketlerin ihalelere katılmaları 2886 sayılı Yasanın 6. maddesi hükmünün ihlali sonucunu doğurmaktadır... İhale işlemlerinde yetkili belediye görevlilerinin yönetim ve denetim kurulunda buldukları bir şirketin, belediyece açılan ihaleye katılması ise, görev ilişkisinin de ötesinde ihaleyi yapan ile ihaleye katılanın aynı olması anlamına gelmektedir. Böyle bir durum, ihalenin açıklık ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak gerçekleştirileceği konusunda kuşkuyla yol açabileceği gibi, eşit rekabet koşullarını da ortadan kaldıracak niteliktedir.... dava konusu Genelgede kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmamaktadır.*

*Diğer yandan, ... Büyükşehir Belediyesinde yapılan konser organizasyonu işine ilişkin ihalede davacı şirketin anılan Genelge hükümleri gereğince, teklif mektubunun açılmayarak ihale dışı bırakılmasına ilişkin uygulama işleminde de yukarıda yapılan açıklamalar ve ilkelere doğrultusunda hukuka aykırı bir yön görülmemektedir."* Bkz. Danıştay 10. Daire'nin 16.12.2003 tarihli 2001/4312 E.-2003/5197 K. sayılı kararı, www.kazanci.com, (çevrimiçi, 24.03.2015).

<sup>67</sup> Aynı yönde bkz. Salim Demirel, Hilmi Bahadır Barçın, a.g.e, s. 183.

<sup>68</sup> Madde 71: *Aşağıda belirtilen durumlarda ihale işleri Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak kıymet takdiri suretiyle yapılır.*  
1. Bu Kanun kapsamına giren idarelerin kendi aralarında yaptıkları ihale işleri.  
2. (1) numaralı fıkrada belirtilen idarelerin her türlü ihtiyaçlarının;  
a) Bu idarelere bağlı sabit veya döner sermayeli müesseseler ve özel bütçeli idarelerin kurdukları birliklerden,  
b) Kamu iktisadi teşebbüsleri ile sermayesinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete, kamu iktisadi teşebbüslerine veya mahalli idarelere ait kuruluşlardan,

den, kıymet takdiri yapılarak, protokolle (kamu alım usullerine tabi olmadan) mal ve hizmet alımını temin etmek amacı ile şirketlerin kurulduğu ve belediyelerin, yerel hizmetlerin hızlı ve etkin şekilde ifa edilmesi konusunda bu şirketlerden faydalandığı belirtilmiştir<sup>69</sup>. Bunun üzerine, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 19.12.2000 tarih ve B050MAH0740001 sayılı Genelgede “2886 sayılı Devlet ihale Kanununun 71. maddesinde öngörülen kamu kurumlarının ihtiyaçlarının birbirlerinden ihaleye tabi olmaksızın karşılayabilme imkanı, belediye şirketleri için geçerli değildir. Çünkü belediye şirketleri kamu kurumu olmayıp, Ticaret Kanununa tabi özel hukuk tüzel kişileridir. Buna göre ihtiyaçların ihale yapılmaksızın belediye şirketlerinden karşılanması yasalarımıza aykırıdır.”<sup>70</sup> hükmüne yer verilerek belediye şirketleri bakımından protokolle mal ve hizmet alımı engellenmek istenmiştir. Genelgede bu düzenlemeye gerekçe olarak kamu kurumlarının alımlarında 2886 sayılı Kanun’un temel ilkelerine uygun olarak rekabet ortamının gerçekleşmesi gerektiği, rekabet ortamının tekelleşmeyi önleyeceği, kamu kuruluşlarının sermayedar olduğu şirketlerin de özel sektörle eşit şartlarda kamu ihalelerine iştirakinin rekabeti ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlayacağı, bahsedilen sebeplerle 71. madde uygulamasının, giderek tekelleşmeye götüren yaygın bir uygulama haline dönüşmesinin engellenmesi gereğinden bahsedilmiştir<sup>71</sup>. Ancak 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26 maddesinde belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın, belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği yönünde düzenlemeye yer vermiştir. 2012 yılında da bahsi geçen hükme ekleme yapılarak, hükmün sadece bahsi geçen şirketler için söz konusu olduğu, yoksa üçüncü kişilere yapılacak devirler bakımından 2886 sayılı Kanuna tabi olunacağı açıkça düzenlenmiştir.

c) Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulmuş olan vakıflar ile sermayesinin yarısından fazlası bu vakıflara ait olan kuruluş, şirket ve müesseselerden,

d) Özel kanun ile kurulan tüzelkişiliğe sahip ve ortaklarının veya kanunların öngördüğü durumlarda ortak olmayanların ürünlerini alan, işleyen, değerlendiren, iyileştiren, satan, üretim ihtiyaçlarına yarayan araç ve gereçleri sağlayan ortaklıklar ve bunlara ait birliklerden,

e) Özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardan, Temini ile ilgili ihale işleri,

2 numaralı fıkranın uygulanmasında, ihale konusu mal ve hizmetlerle taşıma işlerinin bizzat o kuruluşlar tarafından üretilmesi ve yapılması zorunludur. Ancak, bu fıkra yazılı olup kuruluş amaçları temel gıda ve günlük tüketim maddelerini alıp satmak olan kuruluşlar bakımından, sözü edilen günlük gıda ve tüketim maddeleri, sanayi kuruluşları bakımından da imal edilecek mamullerin bünyesine giren hammadde, yarı mamul, devre elemanları, aksesuar, yardımcı özel teçhizat ve bir bütün halinde kurulacak tesislerde kullanılan ve kuruluşun imalat sahasına girmeyen makina, teçhizat için bizzat üretim ve yapım şartı aranmaz.

Bu usulle yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım ve taşıma işlerinin kıymet takdirleri, satış fiyatları Devletçe veya görevli mercilerce tespit olunanlar için bu fiyatlar esas alınmak suretiyle, fiyatları bu şekilde tespit olunmayanlar için ise 9 uncu maddedeki usule göre alıcı kuruluşlarca yapılır.

Satış fiyatları Devletçe veya görevli mercilerce tespit olunan mallar, dağıtım yapan kuruluşlarda bulunmadığı belgelenmek şartıyla bu fiyatlarla en yakın piyasadan da satın alınabilir.

İdarelere zorunluluk yükleyen özel hükümler saklıdır.

<sup>69</sup> Hasan Özçelik, a.g.e., s. 155.

<sup>70</sup> Hasan Özçelik, a.e., s. 155.

<sup>71</sup> Hasan Özçelik, a.e., s. 155-156.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi ihalelerde ise, m. 2/d hükmü gereğince belediye şirketleri, mal ve hizmet alımlarını, bu kanun hükümlerine göre gerçekleştirmektedir. Bu noktada şirket sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ya da büyükşehir belediyesine ait olması bu kanun kapsamında olmak bakımından yeterlidir.

Aynı Kanun'un 11. maddesi<sup>72</sup> incelendiğinde ihaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler; ihaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar; (c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinilenleri; (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketler (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin %10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç) bu idarelerin ihalelerine katılamazlar. Bu hükmün aksine davranılması sadece 11. madde hükmünü değil, aynı kanunun 5. maddesinde belirtilen rekabet, saydamlık gibi temel ilkeleri de ihlal edecektir<sup>73</sup>.

Yine 4734 sayılı Kanun'un 11. maddesinde sayılmayan ancak ihaleyi açan belediyenin görevlilerinin yönetim ve denetim kurulunda buldukları bir belediye şirketine işi ihale etmeleri halinde bir anlamda ihaleyi yapan ve üstlenenin aynı olması demek olup, ihalenin açıklığı ve tarafsızlığı ilkeleri bakımından şüphe doğurabilecektir. Nitekim öğretide eleştirilen<sup>74</sup> hususlardan biri de bu olmasına rağmen; ilgili Kanundaki sınırlama sadece 11. maddede belirtilen kişiler bakımından geçerlidir<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Madde 11 (İhaleye katılmayacak olanlar): "Aşağıda sayılanlar doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar: ...

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

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

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

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

(Değişik üçüncü fıkra: 30/7/2003-4964/8 md.) İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar.

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

<sup>73</sup> Benzer görüş için bkz. Tunay Köksal, **a.g.m.**, s. 61-62.

<sup>74</sup> İpek Özkan Sayan, Murat Kışlalı, "Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 17, S. 1, Ocak 2008, s. 67. Örnek kararlar için bkz. Salim Demirel, Hilmi Bahadır Barçın, **a.g.e.**, s. 172 vd.

<sup>75</sup> Bu hükümler incelendiğinde BİT'lerin 4734 sayılı Kanunun kapsamına girmesinin olumlu sonuçları olduğu gibi BİT'lerin bazı avantajları yitirmeleri bakımından olumsuz sonuçları ya da uygulamada sorun teşkil edebilecek hususlar da gündeme gelmiştir. Şöyle ki:

- Özel hukuk hükümlerine tabi ve/veya özel hukuk tüzel kişileri olduğu belirtilen BİT'ler Kamu İhale Kanunu kapsamına alınarak diğer birçok özel hukuk kişisine nazaran sınırlamalara tabi tutulmuştur.

- Söz konusu şirketlerin mal ve hizmet alımları (kanunda belirtilen istisnalar hariç) ile yapım işi alımları kanunun belirlediği süreçlere tabi tutulmuştur.

- Şirketlerin hizmet ifa aşamasında, tedarik süreçleri uzamıştır.

- Kamu alım usullerine tabi olunması sebebiyle şirket görevlileri, kamu hukukundaki yetki/sorumluluk hükümleri kapsamına girmiş bulunmaktadır. Bu durum, şirket görevlilerinin insiyatif alma, etkin yönetim gösterme vb. hususlarda çekince göstermelerine sebebiyet vermektedir.



BİT'lerin 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmış olması bu kuruluşların tedarik süreçlerine, Avrupa Birleşi ve uluslararası ihale uygulamalarına paralel usullerin uygulanmasını sağlamıştır. Ayrıca nitelik itibarı ile kamu kaynağı kullanan şirketlerin ihalelerinde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, kamuoyu denetiminin ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması yolunda önemli bir gelişmedir. Bu şekilde meydana gelebilecek ihmal ve kötüye kullanımların da daha etkin bir şekilde takibi ve cezalandırılması imkanı getirilmiştir. Ancak tam da bu noktada tartışılması gereken asıl husus kamusal usullerden kurtulmak amacıyla BİT kurulması yerine, neler yapılabileceğidir. Örneğin ihale yasaklarının bütün BİT'ler için söz konusu olması doğru değildir. Öyle ki, sırf o hizmet için kurulmuş bir BİT'e de çeşitli ihale yasakları getirmek o BİT'in kuruluş amacını yerine getirmesine engel olacaktır. Bunların denetimi bakımından baştan o hizmet için ayrılan belli bir bütçenin olması ve bu bütçenin doğru bir şekilde harcanıp harcanmadığının tespiti, kontrolü düşünülebilir bir çözüm olabilir. Bazen de bazı faaliyetlerin kamusal usullerle görülmemesi gerektiği savunulabilir. Örneğin sosyal yardım işlerini kamusal usullerle görmemek, kanun koyucu tarafından belirlenecek başka usullerle görmek daha uygun bir yöntem olabilir<sup>76</sup>. Kanaatimizce tamamen yasaklamalar getirmek yerine, ancak bu şekilde getirilebilecek çözümler ile BİT'ler kanunu dolanmaya gitmeyecek ve şeffaflık sağlanabilecektir.

Bu başlık altında tartışılacak bir diğer husus ise BİT'lerin o piyasada rekabeti ihlal edip etmediğidir. Somutlaştırmak gerekirse şikayete konu olan bir olayda Rekabet Kurulu şöyle karar vermiştir: ORSA Deniz Hizmetleri ve Taşımacılık Ticaret A.Ş., İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş.'nin Yenikapı-Bandırma ve Yenikapı-Yalova arası hızlı feribot seferleri hatlarında uygulanan yolcu ve araç bilet ücretlerini maliyetlerin altında belirleyerek rakip teşebbüslerin faaliyetlerini zorlaştırdığını ve İDO'nun ORSA'ya Yenikapı-Bandırma seferleri yapması için Yenikapı iskelesini kullanmasına izin vermediğini iddia etmiştir. Rekabet Kurulu 618 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi gereğince ilgili yerlerdeki liman veya iskele işletmeleri ile sözleşme yapmanın yeterli olduğunu, bu anlamda Yenikapı iskelesinin belediyeye ait olup, İDO'nun bu iskeleyi sadece belediye ile aralarındaki sözleşmeye göre kiracı olarak kullandığını, dolayısıyla Yenikapı iskelesini kullanarak tarifeli sefer düzenlemek isteyenlerin de yine belediye ile kira sözleşmesi yapması gerektiğini; ancak ORSA yetkililerinin belediye nezdinde bir girişimi olmadığını belirtmiştir. Fiyatlarla ilgili de kanunla bir Ulaşım Koordinasyon Merkezi'ne bırakılmış olan ücret tarifelerini tespit etme yetkisinin Belediye ile İDO arasında yapılan sözleşmede de belirtildiğini, bu nedenle İDO'nun fiyatları maliyetin altında tutarak rakip teşebbüsleri pazarın dışına itmesinin söz konusu olamayacağına hükmetmiştir<sup>77</sup>.

- Tedarik usullerinin ve süreçlerin kamu alım usullerine tabi kılınması şirketlerin serbest piyasada faaliyet gösteren rakiplerine karşı rekabet güçlerini zayıflatmaktadır.

<sup>76</sup> 25.03.2015 tarihinde İstanbul Üniversitesi Siddık Sami Onar İdare Hukuku Araştırma ve Uygulama Merkezi'nde gerçekleştirilen toplantıda Prof. Dr. Aydın Gülan tarafından "sosyal yardım hizmetleri" örnek olması adına dile getirilmiştir.

<sup>77</sup> Rekabet Kurulu'nun 28.04.1999 tarihli D4/İÖ.1.-99/1 dosya nolu, 99-21/169-88 Karar nolu kararı için bkz.http://www.

Bir başka kararda ise Belko Ankara Kömür ve Asfalt İşletmeleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. hakkında Ankara ilinde kömür ithalatı ve satışı hakkının sadece bu şirkete verildiği ve diğer kömür ithalatçısı teşebbüslerin kömür satışının yasaklandığı, dolayısıyla bu ilin kömür pazarında tekelleşmeye yol açıldığı, Belko'nun da pazarda tekel olmasından yararlanarak perakende kömür satışında aşırı fiyat uyguladığı şikayeti gelmiş ve Rekabet Kurulu önüne bu olayda şu şekilde karar vermiştir<sup>78</sup>:

*“Belko Ankara il merkezi ve mücavir alanında kömür satmaya yetkili tek kuruluştur. Bu tekel hakkı, Belko'ya Ankara İl Hıfzıssıhha Kurulu tarafından Ankara şehir merkezinde yüksek oranda hava kirliliğine yol açan kalitesiz kömürlerin satımının ve kullanımının engellenmesi amacıyla her yıl alınan kararlarla sağlanmaktadır....Genel anlamda; Belko belli dönemlerde kömür alımı için ihaleler düzenlemekte, bu ihalelerde kazanan teşebbüslerin fiyatlarına kendi maliyetlerini ekleyerek satış fiyatlarını belirlemektedir....Belko, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmayıp, ihaleyi kısmen ya da tamamen yapıp yapmamakta veya istediğine vermekte serbesttir. Ancak Belko'nun, gerek bir Belediye İktisadi Teşebbüsü olması ve gerekse ilgili piyasada tekel konumunda bulunması itibarıyla, sağlamakta olduğu hizmette kamu yararını azami ölçüde gözetmesi gerekmektedir. Bu itibarla, Belko tarafından kömür alımlarında maliyetlerin olabildiğince düşürülmesi için gerekli tüm önlemlerin alınması beklenmektedir. Bu durumun ise ancak, piyasanın çok iyi analiz edilmesi, alımların çok geniş çaplı ihaleler düzenlenerek mümkün olan en çok sayıda sağlayıcıya paylaştırılması, opsiyon haklarının yerinde, ileri görüşlülük içerisinde ve Belko lehine kullanılması gibi çok çeşitli metodlarla sağlanabileceği açıktır... Belko Ltd. Şti. tüzel kişiliği altında Park Restaurant ve Belko Havacılık adlı işletmeler faaliyet göstermekte ve kazanç-kayıp pozisyonları Belko tarafından karşılanıp finansal tablolarına yansıtılmaktadır. Bu faaliyetlerin Belko'nun ana işgal konusuyla doğrudan herhangi bir ilgisi bulunmamakta olup, son dönem itibarıyla söz konusu faaliyetler kapsamında, havacılık hizmetlerinde 19 ve restoran işinde 23 kişi olmak üzere toplam 42 personel istihdam edilmektedir. Öte yandan bu faaliyetlerin, şirkete kar sağlayıcı özelliklerinin olmaması bir tarafa, işletme zararlarının Belko tarafından karşılanıyor olması itibarıyla kömür maliyetlerini yükseltici etkisi bulunmaktadır...Belko olayında Rekabet Hukuku bakımından önemle vurgulanması ve üzerinde durulması gereken bazı noktalar bulunmaktadır. Öncelikle ifade edilmesi gereken, ilgili teşebbüsün yasal olarak sağlanmış bir tekel hakkının olduğu ve pazarın yeni girişlere mutlak anlamda kapalı olduğu hususlarıdır. Bununla birlikte, bu tür oluşumlarda başta fiyatlama konusunda olmak üzere çeşitli vasıtalarla gerçekleştirilmesi olası suistimallerin önüne geçilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmamış, şirketin fiyatlama stratejisi tamamen kendi inisiyatifine bırakılmıştır. Bu durumun*

rekabet.gov.tr/ File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fGerek%25c3%25a7eli%2bKurul%2bKarar%25c4%25b1%2fkar16.pdf (Çevrimiçi, 05.08.2016).

<sup>78</sup> Rekabet Kurulu'nun 06.04.2001 tarihli D1/1/H.U.-99/1 (Soruşturma, Nihai Karar) dosya nolu, 01-17/150-39 karar nolu kararı için bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fGerek%25c3%25a7eli%2bKurul%2bKarar%25c4%25b1%2fkarar281.pdf> (Çevrimiçi, 05.08.2016). İstanbul Halk Ekmek A.Ş'nin hakim durumunu kötüye kullandığı iddiasıyla ilgili karar ve Karşı Oyu için ayrıca bkz. Rekabet Kurulu'nun 04/08/1999 tarihli D3/1/H.S.-99/1 dosya nolu- 99-37/376-241 karar nolu karar. Aynı yönde bkz. 1.10.2009 tarihli 2009-3-130 dosya nolu, 09-43/1100-280 karar nolu karar.

sonuçları ise, alımlarda şirket çıkarlarına azami düzeyde özen gösterilmemesi, aşırı istihdam yaratılması, etkin olmayan bir yönetim tarzı sonucu olması gerekenden yüksek gerçekleşmiş maliyetler ve nihai olarak da yüksek fiyatlar şeklinde görülmektedir. Öte yandan, ilgili ürün olan ısınma amaçlı ithal parça kömür; kullanım özellikleri, tüketici tercihleri, yasal düzenlemeler, vs. gibi hususlar bağlamında yakın ikamesi bulunmayan temel tüketim maddesidir. Bir başka ifadeyle söz konusu ürünün talep esnekliğı oldukça düşüktür. Bu itibarla, ancak fiyatın belli seviyelerin üzerinde belirlenmesiyle kaçak kömüre yönelmesi ve belki de kömür tüketiminden vazgeçilerek ısınmanın başka metodlarla (elektrik sobası, vs.) sağlanması olası bir hale gelmektedir. Ayrıca Belko'nun ticari bir işletme olmakla birlikte belediye sermayeli olması şirketi, maliyet minimizasyonu ve kar maksimizasyonu gibi normal ticari davranışların ötesinde bazı uygulamalara yöneltebilmektedir. Belko açısından, birim (ton) başına hesaplamalarda ne kadarlık bir maliyetin olması gereken değer olduğunu kesin olarak söylemek mümkün görünmemektedir. Öte yandan incelemesi yapılan 1994 yılı ihalesi sonrası dönem için birim maliyeti oluşturan, gerek kömür alımı ve nakliye fiyatlarının ve gerekse şirketin bu süreç sonrasında maruz kaldığı ifade edilen kur farkı, finansman ve personel harcamaları gibi giderlerinin bir kısmının, olması gerekenden yüksek gerçekleştiğı tespit edilmiştir. Şirketin maliyetlerinin yüksekliğı büyük ölçüde kömür alımlarında gerekli özenin gösterilmemesi ve şirketin kömür dışındaki faaliyetlerinden kaynaklanmıştır. Ayrıca, Belko'nun satış fiyatlarının aynı ya da eş değer niteliklere sahip kömürlerin rekabete açık diğer coğrafi pazarlarda oluşan fiyatlarına göre, 1996 yılından bu yana ortalamada % 50 - 60 oranında yüksek seviyelerde belirlendiğı tespit edilmiştir. ...Belko Ankara Kömür ve Asfalt İşletmeleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'nin, "Ankara İli şehir merkezi ve mücavir alanı ısınma amaçlı ithal parça kömür pazarı"nda başka teşebbüslerin satış yapmasını engelleyecek şekilde kendisine sağlanan tekel imtiyazının verdiğı rahatlıkla kömür alımında ve sonrasında oluşan maliyetlerin olması gerekenden yüksek seviyelerde gerçekleşmesine neden olmak ve buna bağlı olarak aşırı yüksek fiyat uygulamak suretiyle kötüye kullandığına ve böylece 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine..."

Bir diğer husus da bazı işletmelerde ya da kurumlarda sadece BİT'lerin ürünlerinin satılması, bu yönde bir zorunluluk ve tekel oluşturulmaya çalışıldığı iddialarıdır. Örneğin Hamidiye marka su ile ilgili bu yönde iddialar gündeme gelmiş ve Rekabet Kurulu şu yönde karar vermiştir<sup>79</sup>:

*"Şikayet dilekçesinde özetle; İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) kontrolündeki Kültür A.Ş. tarafından kiralanan tüm büfelerde sadece Hamidiye marka su satılabileceğı hususunda ilgili büfelerin uyarıldığı, bildirim uymayan büfeler hakkında kira sözleşmeleri gereğince yasal işlem yapılacağı belirtilendiğı ifade edilmektedir... Konuya ilişkin olarak yapılan ilk tespit, Hamidiye Kaynak Suları Sanayi ve Ticaret A.Ş (Hamidiye A.Ş.) ve diğer faaliyetlerinin yanı sıra İBB'ye ait büfelerin kiralınması işini yürüten İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş'nin (Kültür A.Ş.) İBB tarafından kontrol edilen birer iktisadi*

<sup>79</sup> Rekabet Kurulu'nun 20.5.2008 tarihli, 2008-3-50 Dosya nolu, 08-34/451-158 karar nolu kararı.

teşebbüs olduklarıdır. Somut olayda büfelerde sadece belli bir marka ürünün satılmasının dikey kısıtlama niteliğinde bir münhasırlık uygulaması olduğu, bu ürünün satılmaması halinde kira sözleşmesinin sona erdirilmesine yönelik uygulamanın ise büfe kiralınması hizmetinin belli bir marka ürünün satılması şartına bağlanması nedeniyle bir bağlama (tying) uygulaması olarak nitelenebilecektir. Kültür A.Ş ile Hamidiye A.Ş. ekonomik bütünlük içerisinde yer aldıklarından dolayı her ikisinin işlem ve eylemleri bir bütünlük içerisinde değerlendirilmelidir....Ambalajlı su pazarı, yoğunlaşma oranlarının düşük olduğu bir pazardır. 2006 yılındaki Erikli devralmasından sonra Nestle'nin %(...) civarında bir pay ile pazar lideri haline geldiği pazarda Hamidiye A.Ş.'nin, gerek toplam ambalajlı pazarda gerekse de alt pazarlarda %(...) 'nin üzerinde bir paya sahip olmadığı ve 2002/2 sayılı Tebliğ'de öngörülen pazar payı eşliğini aşmadığı anlaşıldığından 2002/2 sayılı Tebliğ'in tanıdığı grup muafiyetinden yararlanması mümkündür. Ancak, inceleme konusu olay bakımından işaret edilmesi gereken en önemli husus münhasırlık uygulamasının perakende satış seviyesindeki satış noktalarında gerçekleştirilmesidir...Şişelenmiş su alt pazarı bakımından, sağlayıcı teşebbüslerce perakende satış noktalarına ürünlerin daha iyi şartlarda tüketiciye ulaştırılması amacıyla verilen soğutucu dolaplar en fazla göze çarpan yatırımdır. Sağlayıcı teşebbüsler tarafından tanıtıcı broşür ve promosyon malzemesi gibi reklam araçlarıyla da satış desteği verilebilmektedir. Ambalajlı su pazarının rekabetçi bir yapıda olması nedeniyle ticari hayatın gerekleri çerçevesinde sağlayıcı teşebbüsler, perakende satış noktalarını tek marka münhasırlığına ikna edebilmek için bazı yatırımlar ve iyileştirmeler sunmak zorunda olmalıdırlar. Somut olayda ise sağlayıcı konumundaki İBB şirketleri serbest piyasa şartlarında bir anlaşma yoluna gitmediği, idari yetkiden kaynaklanan güçle hareket ettiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede ilgili şirketlerin satış noktalarına bazı avantajlar sağlamak için herhangi bir motivasyonunun olmadığı anlaşılmıştır. Dosya konusu olayda 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (a) bendinde belirtilen türde iyileşme ve gelişmenin sağlanmadığı, buna ek olarak, münhasırlık uygulamasının tüketicinin tercih imkanını ortadan kaldırarak tüketici aleyhine sonuç doğururken büyük ölçüde homojen ve hızlı tüketilen bir ürün olduğundan sofistike bir pazarlama ya da sunum gerektirmediğinden tüketicinin anılan kısıtlamadan elde edeceği herhangi bir faydanın da bulunmadığı kanaatine varılmıştır. Buna ek olarak, İBB'ye ait büfelerin genellikle yıllık bazda yapılan ihalelerle üçüncü kişilere kullanıldığı dikkate alındığında, tek marka uygulamasının süresiz olarak devam etmesi, ilgili büfelerde markalar arası rekabetin süresiz ve nedensiz olarak ortadan kaldırılmasından başka bir amaca hizmet etmeyecektir. Bu çerçevede, her ne kadar söz konusu münhasırlığın tüm pazar ölçeğindeki etkisi sınırlı olacaksa da, markalar arası rekabetin herhangi bir haklı gerekçe olmadan ve süresiz olarak kısıtlanması 4054 sayılı Kanun'un ve 2002/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddelerinde öngörülen esaslarla bağdaşmadığından uygulamanın sona erdirilmesinin gerekli olduğu sonucuna ulaşılmıştır...5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un "Şirket Kurulması" başlıklı 26. Maddesinden Büyükşehir belediyeleri kendilerine ait büfeleri işletebilecekleri gibi, bu büfelerin işletilmesini kanunda sayılan koşullarla iştiraklerine devredebilecekleri anlaşılmaktadır. Söz konusu olayda olduğu gibi bu iştirakler de büfeleri üçüncü kişilere kiralayabilirler...Bu çerçevede,

*İBB büfelerinin kiralanması başlı başına bir pazar olarak görülmedikçe mevcut olay koşullarında ilgili ürün pazarı nasıl tanımlanırsa tanımlansın, İstanbul il merkezinde büfe ve/veya büfeyle rekabet edebilecek nitelikte işyeri sayısının son derece yüksek olduğu ve yukarıda yer verilen mevzuat çerçevesinde ruhsat temin edilmesi mümkün olduğu sürece İBB'nin büfe olarak kullanılabilir gayrimenkullerin kiralanmasına ilişkin olarak tanımlanabilecek bir pazarda, herhangi bir pazar gücüne sahip olamayacaktır...Dosya konusu olayda, bağlama uygulamasını iktisadi mantığa uygun şekilde gerçekleştirerek bir pazardaki gücünü başka bir pazardaki konumunu yükseltmek için kullanan bir şirket değil, idari tasarrufunda bulunan işyerlerini, bu işyerlerinin iktisadi gücünün seviyesini dikkate almaksızın, kendi ürettiği ürünlerin münhasıran pazarlanmasında kullanmak isteyen bir kamu otoritesinin iradesi bulunmaktadır."*

gerekçeleriyle Kültür A.Ş. tarafından gönderilen yazının münhasırlık uygulaması olduğuna, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki muafiyet şartlarını da taşımadığına ve bu münhasırlık uygulamasının kaldırılması yönünde görüş bildirmiştir.

## SONUÇ

Günümüzde belediyelerin kurduğu şirketlerin sayısının 700'ü bulunduğu ve bu şirketlerin büyük çaplı işlerin altına imza attıkları düşünüldüğünde bu teşebbüsler üzerinde önemle durulması gerektiği aşikârdır. Konu birçok çalışmada ele alınmış olmasına rağmen, genelde tek boyutlu bir bakış açısıyla eksiklikler, ihmaller, kötüye kullanımlar, eleştiriler dile getirilmiş; öneri olarak da toplu bir mevzuatın hazırlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. O nedenle burada gündeme getireceğimiz önerileri, meselelere mümkün oldukça BİT'lerin gözüyle de bakarak sunmaya çalışacağız.

1-Kanaatimizce her şeyden önce tartışılması gereken husus BİT'lere ne için ihtiyaç duyulduğu, bu anlamda gerçekten ihtiyaç olup olmadığı ya da BİT'ler kurulmadan da gördükleri hizmetin görülüp görülemeyeceğidir<sup>80</sup>. Yapılan bir çalışmada belediye başkanlarına ve denetim elemanlarına sorulan sorulardan biri de bu yönde olmuştur. Bunun üzerine belediye başkanlarının % 20'si ve denetim elemanlarının % 17'si BİT'lerin kurulması suretiyle görülen hizmetlerin aslında belediye bünyesinde de görülebileceği yönünde cevap vermiştir<sup>81</sup>. Çalışma içerisinde de değindiğimiz gibi birçok hizmet bakımından, yapılacak yeni düzenlemelerle belediyelerin, hatta diğer yerel yönetimlerin de bu anlamdaki yetkilerinin değiştirilerek ve/veya genişletilerek bu ihtiyaçların giderilmesi mümkün olabilir<sup>82</sup>. Ancak BİT'lerin gördüğü her türlü faaliyet için bunu mümkün görmek kanaatimizce doğru bir yaklaşım olmaz. Çünkü bazı BİT'lerin gördükleri hizmet kurumsal bir yapı ve profesyonel bir yönetim gerektirebilir. Örneğin, glütensiz ürünler piyasada henüz bulunmuyor ya da yurt dışından ithal

<sup>80</sup> Benzer bir görüş için bkz. Gürbüz Özdemir, a.g.m., s. 480.

<sup>81</sup> Nihat Yıldız, "Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7, S. 4, Ekim 1998, s. 58 ve 61.

<sup>82</sup> Hasan Özçelik ile yapılan görüşmeler sırasında Türkiye Belediyeler Birliği'nin, bu tip sorunların çözümü için yerel yönetimlerin yapılarına ilişkin çalışmalar yaptığı, yakın zamanda bu çalışmalarını gündeme getirecekleri bilgisi edinilmiştir.

edildiği süreçte tüketicinin bu ürünlere yüksek meblağlar ödemesi gerekiyorken, İstanbul Halk Ekmek (İHE) A.Ş.'nin İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Tıp Fakültesi Çocuk Sağlığı ve Metabolizma Hastalıkları Anabilim Dalı ile yürüttüğü proje sonucunda çölyak ve fenilketonuri hastalarının beslenme sorunu büyük oranda daha ucuza ve kaliteli bir şekilde çözüldüğü düşünülebilir. Yine bir başka örnek de çöp sızıntı suyu arıtma tesislerinde atıkların depolamasının yapıldığı alanlarda son teknoloji kullanılarak atıklar ile toprak tabakası arasında yalıtım işlemi yapmak ve çöp sularının toprağa karışmasını önlenmek amacıyla İstanbul Çevre Koruma ve Atık Maddeleri Değerlendirme Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İSTAÇ) kurulmuş ve çöp sızıntı suyu arıtma tesisleri faaliyete geçirilmiştir. Bu tesis birçok ülke yetkilisi tarafından incelenip, teknoloji seviyesi görüldükten sonra, bu tip tesislere ihtiyaç duyan ülkelerde ortak çalışmalar yapmak için yabancı ülke yetkililerinin İSTAÇ'a teklifte bulunduğu belirtilmiştir<sup>83</sup>. Dolayısıyla bazı hizmetlerin merkezi idare ya da merkezi idarenin idari vesayetine tabi yerel yönetimler yerine; bir "şirket" ya da benzeri bir modelle görülmesinin daha etkin ve verimli olabileceği kanaatindeyiz.

2-Belediyelerde şirketleşmenin gerekli ya da yararlı olup olmadığı hususuna başka bir gözle bakan diğer bir araştırmada<sup>84</sup> ise farklı veriler üzerinden bir sonuca varılmaya çalışılmıştır. Bu araştırmada belediye hizmetlerinin kamu yararı anlayışıyla verilmesinin verimliliği düşürüp düşürmediği, fiyatları arttırıp arttırmadığı gibi hususlar sorgulanmıştır. Araştırmada yer verilen Çizelge 1'e göre belediyelerin, şirketleşmenin arttığı 1990 sonrası dönemde, 1980'li yıllara göre daha çok zarar ettiği; Çizelge 2'de şirketleşmenin sanıldığı aksine pahalı bir yöntem olduğu; Çizelge 3'te maliyetlerin ve fiyatların arttığı belirtilmiş ve şirketleşmenin belediye giderlerini artırdığı, son 13 yılda belediyelerin yalnızca merkezi yönetime maliyetinin 23.2 katrilyon TL olduğu ve son 25 yılda 8.6 katrilyon zarar ettikleri, bunun da belediyeleri daha kötü bir duruma getirdiği belirtilmiştir<sup>85</sup>. Yaptığımız görüşmeler sırasında belediyelerin zarar etmelerinin diğer nedenlerinin de belediyelerin faaliyet alanları dışında şirket kurmaları, özellikle küçük şehirlerdeki şirketlerin iş kapasitelerinin olmaması, örneğin personel bakımından daha maliyetli bir yapıya sahip olması, ihalede öngörülmemiş işlerin şirket bütçesinden giderilmek istenmesi, kamunun iş görme teamüllerinin etkisi, ama daha da önemlisi şirketlerin kötü yönetimi olduğu belirtilmiştir<sup>86</sup>. Tüm bu yapılan araştırmalar ve uygulamacılardan aldığımız kanaatler değerlendirildiğinde, elbette birçok şirket zarar etmiş ya da ediyor olabilir; ancak kanaatimizce bunun önüne geçmek için üretilecek çarelerden biri BİT'lerin tümüyle ortadan kaldırılmasını savunmak değildir.

<sup>83</sup> Hasan Özçelik ile yapılan görüşmeler sırasında kendisi o dönemde İBB İştirakler Daire Başkanı olması nedeniyle bu teklifi bizzat aldıklarını; ancak mevzuattaki engeller nedeniyle gerçekleştiremediklerini belirtmiştir. Ancak TBB'ye yapmış olduğumuz Bilgi Edinme başvurusuna cevap verilmemiştir.

<sup>84</sup> İpek Özkan Sayan, Murat Kışlalı, **a.g.m.**, s. 59-74.

<sup>85</sup> İpek Özkan Sayan, Murat Kışlalı, **a.e.**, s. 69-74.

<sup>86</sup> Hasan Özçelik ve Av. Ayşe Akgündoğdu ile yapılan görüşmeler.



3-Şirketlerin hem zarar etmesini önlemek, hem de bir ön denetime tabi olmaları amacıyla profesyonel bir yönetim usulünün uygulanması çözümlerden biri olarak düşünülebilir. Şöyle ki; yaptığımız görüşmeler sırasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'nın uygulamada bir holding misali, iştiraklerin ekonomik ve verimlilik esaslarına göre idaresi, planlaması, programlanması ve işlenmesini sağlamak için aylık raporlamalar ve bu raporlar neticesinde somut müdahaleler ile İstanbul'daki şirketleri bir anlamda "yönettiği", bu nedenle de İstanbul şirketlerinin örnek gösterilen ve büyük çaplı işleri gerçekleştirmekte çok zorlanmadıkları belirtilmiştir<sup>87</sup>. Bu yöntem; sadece İstanbul bazında değil, her şehir ve hatta tüm ülkedeki şirketlerin koordinasyonunu sağlamak için, bu sektörde yıllarca çalışmış ve eğitilmiş profesyonellerden oluşan bir koordine usulü haline getirilerek, hukuki bir alt yapı da sağlanarak uygulanabilir.

4-Denetimler bakımından da yaptığımız görüşmelerde şirketlerin özellikle Sayıştay denetiminden oldukça çekindikleri; çünkü hata bulmaya ve sonuç odaklı (kamu zararının olup olmaması noktasında) bir denetim yapıldığı, gerçekten o ihtiyacın giderilip giderilmediğiyle ilgilenilmediği, bu yüzden de bazı şirketlerin hukuku dolanma yoluna gittikleri belirtilmiştir<sup>88</sup>. Kanaatimizce bunun değiştirilmesi sadece mevzuat düzenlemeleri ile mümkün değildir. Hem şirket kurucusu ve çalışanlarının, hem de denetleyicilerin sistemin olumsuzluklarını da görmelerini sağlayacakları eğitimler yapılmalıdır. Bu eğitimlerin de yardımıyla bahsi geçen kişiler, şirketlere çeşitli tedbirler önerebilmeli ya da şirketleri zorunlu kılabilenlidir. Buna yönelik mevzuat çalışmaları da yapılmalıdır.

5-Belediyenin ekonomik girişimlerine ya da sadece BİT'lere uygulanabilecek çerçeve bir kanun çalışması elbette yapılabilir. Ancak kanaatimizce, sadece bugüne kadar aksayan yönleri toparlayan bir kanun metni bu anlamda yararlı olmayacaktır. Öncelikle sistemin temelindeki aksaklıklar tespit edilmeli, ardından hem BİT'lerin, hem de eleştirenlerin bu sisteme bakışını değiştirecek çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu noktada iyi işleyen BİT'ler örnek alınarak hazırlanacak çalışmalar yararlı olabilecektir.

## KAYNAKÇA

- Akalın, Güneri: **"Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi"**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 3, S. 6, Kasım,1994.
- Berk, Ahmet: **"Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri"**, Sayıştay Dergisi, S. 49, Nisan-Haziran 2003, Ankara.
- Bor, M. Salih; Ulusoy, Halil: **"Belediyelerin Şirket Kurup Kuramayacakları"**, İnceleme-Araştırma Raporları, 1998-1989, İçişleri Bakanlığı, APK, 1990.
- Bozlağan, Recep: **"Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları"**, Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara.

<sup>87</sup> Hasan Özçelik ile yapılan 23.03.2015 tarihli görüşme.

<sup>88</sup> Hasan Özçelik ve Av. Ayşe Akgündoğdu ile yapılan görüşmeler.

- Demirel, Salim; Barçın, Hilmi Bahadır: **6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları**, Ankara, Özel Ofset Basın Yay., 2016.
- Dilbirliği, Muhterem: **“Belediye Şirketleri”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 4, S. 2, Mart, 1995.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Duymaz, Engin; Çavdar, Fatih: **“Mahalli İdarelerin Denetim Raporları”**, **Dış Denetim Dergisi**, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneği, S. 4, Nisan-Haziran 2011, Çevrimiçi, (<http://www.sayder.org.tr/e-dergi-mahalli-idarelerin-denetim-raporlari-12-19.pdf>), Erişim Tarihi: 22.3.2015.
- Eryılmaz, Bilal: **“Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”**, Türk İdare Dergisi, Y. 61, S. 382, Mart 1989, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal: **“İktisadi ve İdari Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi”**, Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul, İBB, 1995.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku Cilt 1**, Bursa, Ekin, 2009.
- Gülân, Aydın: **Kamu mallarından yararlanma usullerinin tabi olduğu hukuki rejim**, İstanbul, Alfa, 1999.
- Gülân, Aydın: **“İdareler Arası Mal Devri-2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 30. Maddesine İlişkin Düşünceler”**, Prof. Dr. Kemal Oğuzman’ın Anısına Armağan, İstanbul, Beta, 2000, s. 358. 353–364.
- Karabilgin, Ahmet: **“Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri”**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 1, S. 1, Ocak 1992.
- Karakılıçık, Yusuf: **Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler**, Ankara, Seçkin, 2016.
- Karanfiloğlu, A. Yasin: **“Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar”**, Sayıştay Dergisi, Y. 2000, S. 38, Ankara.
- Keleş, Ruşen/ Yavuz, Fehmi: **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1989.
- Köksal, Tunay: **“Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları”**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 2, S. 6, Kasım, 1993.
- Köksal, Tunay: **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları**, Ankara, DPT Yayınları, No: 2328, 1993.
- Okutan, Emre: **“Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem”**, Dış Denetim Dergisi, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneği, S. 3, Ocak-Mart 2011.
- Özçelik, Hasan: **Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme**, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- Özdemir, Gürbüz: **“Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları Ve Güncel Durum”**, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2011, S. 11, s. 473-497.
- Reuter, Ernst; Ergin, Necmeddin: **Belediye Maliyesi**, İstanbul, İçişleri Bakanlığı Yayınlarından Seri: I Sayı: 7, 1945.
- Sancakdar, Oğuz: **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Ankara, Seçkin, 2008.
- Sayan Ö. İpek; Kışlalı, Murat: **“Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler”**, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 17, S. 1, Ocak 2008.
- Seven, Mehmet: **“6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’na Göre Kamu İşletmelerinin Denetimi”**, Dış Denetim Dergisi, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneği, S. 3, Ocak-Mart, 2011.

- Toprak, Süleyman: “Belediye İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan İşçilerin İlave Tediye Ücret Hakkı”, **Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Y. 2015, S. 45. <http://suleymantopak.av.tr/grup/makaleler/belediye-iktisadi-tesebbuslerinde-calisan-iscilerin-ilave-tediye-ucet-hakki.html>
- Tortop, Nuri: “**Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi**”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 1, Ocak, 1998.
- Türkmen, Sıddık: **Türkiye’de Belediyeler (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)**, İçişleri Bakanlığı Yayınlarından Seri: III, S: 3, İstanbul, 1946.
- Yasin, Melikşah: **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, İstanbul, Beta, 2007.
- Yavuz, Fehmi: **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE, 1966.
- Yavuz, Mustafa: “**Kamu Kaynağı Kullanan Şirketlerin Sayıştay Tarafından Denetimi**”, Dış Denetim Dergisi, Ankara, Sayıştay Denetçileri Derneğı, S. 3, Ocak-Mart 2011.
- Yeter, Enis: “**Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri**”, Türk İdare Dergisi, Y. 65, S. 400, Eylül, 1993.
- Yıldız, Nihat: “Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7, S. 4, Ekim 1998.

## **Diğer Kaynaklar:**

- Hasan Özçelik ile yapılan 23.03.2015 tarihli Görüşme.
- İBB İştirakler Daire Başkanlığı Hukuk Müşaviri Av. Ayşe Akgündoğdu ile 23.03.2015 tarihli Görüşmede ve kendisinin göndermiş olduğu Bilgi Notu.
- Prof. Dr. Aydın Gülan, “İdari Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar” isimli yüksek lisans dersleri, 2015.
- [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr)
- <http://www.muhasebet.com>
- <http://www.rekabet.gov.tr>
- <http://www.sakincymm.com>
- [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)
- <http://migm.gov.tr>
- [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)
- <http://www.sayder.org.tr>

**Tablo-1**

<b>BİT'lerin Kuruluş Nedenleri</b>	<b>BİT'lerin Faaliyet Alanları</b>
Yerel doğal tekeller	Su, gaz ve toplu ulaşım,
Temel ihtiyaç maddelerinin uygun fiyatlarla yerel halka sağlamak	Ekmek, un, et, şeker, kömür gibi ihtiyaçların temini
Yerel kalkınma girişimlerine öncülük etmek	Halı dokuma, konfeksiyon, kaplıca, tatil köyü gibi kalkınma projeleri, yöresel iş kollarının desteklenmesi
Ek gelir sağlanmak	Otoparklar, iş hanları, oteller, soğuk hava depoları, kaplıcalar, gazinolar, turistik işletmeler, gıda sanayi, beton direk, mıcır, çakıl, asfalt tesisleri, akaryakıt istasyonları, içme ve maden suyu tesisleri yapıp işletmek
Sosyal ve kültürel amaçla faaliyette bulunmak	Hastaneler, sağlık ocakları, kreşler, spor tesisleri, sanat galerileri, aşevleri, düğün salonu işletmeleri, tiyatrolar.