

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

**BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN
HUKUKİ NİTELİĞİ**

NURHAN YAPRAK

2502120200

TEZ DANIŞMANI

DR. ÖĞRETİM ÜYESİ CENK Y. ŞAHİN

İSTANBUL – 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : NURHAN YAPRAK

Numarası : 2502120200

Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU

Danışmanı : DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR
ŞAHİN

Tez Savunma Tarihi : 19.06.2019

Saati : 14:00

Tez Başlığı : BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. TURAN YILDIRIM		KABUL
2- PROF. DR. AYDIN GÜLAN		KABUL
3- PROF. DR. MELİKŞAH YASİN		KABUL
4- PROF. DR. NUR KAMAN		KABUL
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR ŞAHİN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. YÜCEL OĞURLU		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ HALİT UYANIK		

ÖZ

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

NURHAN YAPRAK

Bu çalışmada belediyeler tarafından kurulan ya da ortak olunan iktisadi teşebbüslerin hukuki nitelikleri çeşitli açılardan incelenmeye çalışılmıştır. Mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere kurulan yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyeler, kendilerine kanunla verilen görevleri yerine getirirken alternatif hizmet sunma yöntemlerini de kullanabilmektedirler. Bu hizmet sunma yöntemlerinden biri de belediyelerin şirket kurmalarıdır. Belediyeler tarafından kurulan bu şirketlere uygulamada belediye iktisadi teşebbüsleri adı verilmektedir. Bu sebeple çalışmada belediye iktisadi teşebbüsleri belediye şirketleri olarak da ifade edilmiştir.

Çalışmada, belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliğini tespit edebilmek için öncelikle tarihsel gelişimleri ve ortaya çıkış gerekçeleri, devletin ekonomik faaliyetleri temelinde ele alınmıştır. Ardından iktisadi teşebbüslerin sahip oldukları tüzel kişiliğin hukuki niteliği, kuruluşlarında izlenecek usuller ve yöntemler, hareket araçları ve denetimleri ayrı bölümler halinde açıklanmıştır. Böylece belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliği, bir tüzel kişiliğe ait tüm unsurlar açısından ayrıca incelenmiş ve her bir bölüm açısından varılan sonuçlar tüme varım yöntemiyle değerlendirilerek belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliği açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri var olan belediye iktisadi teşebbüsleri devletin ekonomik faaliyetleri temelinde incelenmiştir. Ayrıca bu bölümde belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluş gerekçelerine de değinilmiştir. İkinci bölümde belediye iktisadi teşebbüslerinin sahip olduğu tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin bir inceleme yapılmıştır. Üçüncü bölümde belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluş usulü ve yöntemleri ele alınmış, yapılan incelemede güncel

mevzuatla uygulama arasında bazı çelişkiler olduğu ve şirketlerin kuruluşuna ilişkin mevzuatın yorumlanmasında hataya düşüldüğü sonucuna varılmıştır. Dördüncü bölümde ise belediye iktisadi teşebbüslerinin tesis etmiş oldukları işlemlerin, bu işlemleri tesis eden personelin ve hizmet ifasında kullandıkları malların hukuki nitelikleri ayrı ayrı incelenmiştir. Yapılan incelemede belediye iktisadi teşebbüslerinin kanunla kendilerine tanınan açık bir yetkinin bulunması halinde idari işlem tesis edebildikleri görülmüştür. İktisadi teşebbüslerde çalışan personelin hukuki niteliği incelendiğinde bu personelin statüsünün kamuya ait bir şirkette çalışmaktan başka herhangi bir ticaret şirketinde çalışan personelden farklı olmadığı anlaşılmıştır. Bu şirketlerin faaliyetlerini yürütürken kamu mallarını sıklıkla kullandıkları da gözlemlenmiştir. Nihayet son bölümde belediye şirketlerinin gerek yargı dışı gerekse yargısal yollardan denetimleri incelenmiş ve belediye iktisadi teşebbüslerinin herhangi bir ticaret şirketi gibi denetlenmelerinin yanında kamuya ait bir şirket olmaları sebebiyle başkaca denetimlere tabi tutuldukları da görülmüştür. Yargısal denetimleri ise gerek özel hukuk gerekse idare hukuku açısından incelenmiş ve bu şirketlerin faaliyetlerinden dolayı yargısal denetiminin özel hukuka göre gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, incelenen tüm başlıklar ışığında ulaşılan bilgiler çerçevesinde değerlendirmeler yapılarak belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliği açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: (Teşebbüs, Şirket, Kamu İktisadi Teşebbüsü, İdari İşlem, Personel, Kamu Malı, Denetim, Sorumluluk)

ABSTRACT

LEGAL CHARACTER OF MUNICIPAL ECONOMIC ENTERPRISES

NURHAN YAPRAK

In this study, the legal characters of economic enterprises established or associated by the municipalities is tried to be examined from various perspectives. Municipalities, which are one of the local government units established to satisfy the local common needs, can use alternative service delivery methods while fulfilling the duties assigned to them by the law. One of these service delivery methods is to establish a company. These companies established by municipalities are called municipal economic enterprises in practice. Therefore, municipal economic enterprises are also referred to as municipal companies.

In this study, in order to determine the legal quality of municipal economic enterprises, historical development and reasons of emergence are firstly discussed on the basis of economic activities of the state. Then the legal nature of the legal character owned by economic enterprises, the procedures and methods to be followed in the establishment of economic enterprises, action tools and the auditing are explained in separate sections. Thus, the legal character of the municipal economic enterprises has been examined in terms of all the elements of a legal character and has been tried to be explained by evaluating the results of each section with the inductive method.

In the first chapter of the study, municipal economic enterprises which have existed since the first years of the Republic are examined on the basis of economic activities of the state. In this section, the reasons for the establishment of municipal economic enterprises are also mentioned. In the second chapter, an examination is made on the quality of legal character owned by municipal economic enterprises.

In the third chapter the establishment procedure and methods of municipal economic enterprises are examined, in this examination, it is concluded that there are

some contradictions between the current legislation and the implementation of the legislation and misinterpretations of the legislation regarding the establishment of the companies.

In the fourth chapter, the legal characters of the transactions established by the municipal economic enterprises, the personnel who conduct these transactions and the goods they used in the service were separately examined. In the examination, it was seen that municipal economic enterprises were able to constitute administrative action if there was a clear authority granted to them by law.

When the legal nature of the personnel working in economic enterprises is examined, it is understood that the status of these personnel is not different from the personnel employed in any trading company other than working in a publicly owned company. It was also observed that these companies used the public goods frequently while conducting their activities.

Finally, in the last chapter, the inspection of the municipal companies both in extrajudicial and judicial ways were examined and it was seen that, in addition to being inspected as a trading company, municipal companies are also subject to other audits as they are a public company. Judicial inspections of these companies were examined in terms of both private and administrative law and it was understood that judicial review of these companies was carried out according to private law.

As a result, the legal nature of the municipal companies has been tried to be explained by making evaluations within the framework of the information obtained in the light of all the headings examined.

Keywords: (Enterprise, Company, Public Economic Enterprise, Administrative Transaction, Personnel, Public Good, Inspection, Liability)

ÖNSÖZ

Belediye iktisadi teşebbüsleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmalarına rağmen gerek sermayesinin kamuya ait olması gerek yasal düzenlemelerle kendilerine kamu tüzel kişilerine tanınan bazı yetkilerin tanınması gerekse faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanı olması sebebiyle herhangi bir ticaret şirketinden farklı konumdadırlar. İşte bu sebeple belediye iktisadi teşebbüsleri, diğer ticaret şirketlerinden farklı yönlerinin ortaya konulması ve bu kapsamda hukuki niteliklerine ilişkin bir sonuca ulaşılması amacıyla inceleme konusu yapılmıştır. Uygulamada belediyelerin mahalli hizmetlerin görülmesinde sıklıkla şirket kurmaya başvurması ve artık birçok mahalli hizmetin bu şirketler tarafından yerine getirilmesi, çalışma konumuzu oldukça önemli kılmaktadır.

Çalışmada belediye iktisadi teşebbüsleri, tarihsel gelişimleri, kurulma gerekçeleri, sahip oldukları tüzel kişiliğin niteliği, kuruluş usulleri ve yöntemleri, hareket araçları ve denetimleri açısından incelenmiştir. Belediye iktisadi teşebbüsleriyle ilgili yapılan kaynak araştırmasında ise kamu yönetimi alanında birçok kaynağa ulaşılmasına rağmen hukuki metinlerin sayıca azlığı bu konuda doktrin görüşlerine ulaşmayı zorlaştırmıştır. Buna rağmen mevcut kaynaklar çerçevesinde yapılan incelemeler doğrultusunda ulaşılan sonuçlar değerlendirilerek çalışma tamamlanmıştır.

Belediye iktisadi teşebbüslerine ilişkin mevcut çalışmaların daha çok bu şirketlerin kurulma gerekçelerine odaklanmaları ve bir belediye şirketi özelinde yapılmış çalışmaların bulunması sebebiyle, çalışmada farklı bir yöntemle inceleme yapılmak istenmiştir. Belediye iktisadi teşebbüsleri, kuruluşlarından, faaliyetlerini yürütüş şekillerine ve denetimlerine kadar, bir cümleyi öğelerine ayırır gibi ayrıca incelenerek her bir konu başlığı üzerinden belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliğini tespiti yarayacak sonuçlar elde edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada uygulanan bu yöntemle belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki varlıkları bir temele oturtulmaya çalışılmış ve hukuki niteliklerini açıklayan bir mevzuatın eksikliği

açıkça ortaya konmuştur. Varılan bu sonuçların ilgili konuda var olan kaynak eksikliğine bir katkıda bulunması umut edilmektedir.

Çalışmam süresince görüş ve önerilerini benimle paylaşan değerli danışmanım Sayın Dr. Öğretim Üyesi Cenk Yaşar Şahin'e, çalışmanın ilk bölümünün başlıklarının oluşturulması aşamasında büyük katkıları olan tez izleme komitesi üyesi Sayın Prof. Dr. Aydın Gülan'a, çalışmamın şekillenmesinde büyük pay sahibi olan ve beni daima destekleyip teşvik eden Sayın Prof. Dr. Turan Yıldırım'a, çalışmamın her bir sayfasını kendi çalışması gibi okuyup düzeltmeler konusunda bana yardımcı olan araştırma görevlisi değerli arkadaşım Sayın Zeynep Çelik Gülseven'e, çalışmamı tamamlayabilmem için her fedakârlığa katlanan ve her konuda yükümü alan değerli anne ve babama, manevi desteğiyle her daim yanımda olan eşime ve varlığı bana en büyük destek olan oğlum Yusuf'a,

En içten duygularıyla teşekkürlerimi sunarım.

Nurhan Yaprak

İstanbul 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİ

I. DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİNİN KAPSAMI	5
A. Düzenleyici Olarak;	6
B. Müteşebbis Olarak;	8
II. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	11
III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ	14
IV. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULMA GEREKÇELERİ	21
A. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi	25
B. Merkezi İdarenin Vesayet Denetiminden Kurtulmak	30
C. İhaleler Yoluyla Özel Hukuk Kişilerine Giden Kamu Kaynaklarını Şirketler Aracılığıyla Geri Döndürmek	33
D. İller Bankası Dışında Özel Bankalardan Kredi Kullanabilmek	37
E. Kamu Personelinin Ücretlendirilmesi ve İstihdamında Rahat Hareket Edebilmek ...	40
F. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kurulabilmesinin Meşru Gerekçesi: Hizmet Kalitesini Artırmak ve Kaynak Yaratmak	43

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNİN NİTELENDİRİLMESİ SORUNU

I. TÜZEL KİŞİLİK KAVRAMI	48
II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN DOKTRİN GÖRÜŞLERİ	52
III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN YARGI KARARLARINDAN ÖRNEKLER	55

IV. BİR TÜZEL KİŞİLİĞİN KURULUŞ USULÜ ÇERÇEVESİNDE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN NİTELENDİRME DENEMESİ	58
---	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ USULÜ, YÖNTEMİ VE FAALİYETİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ USULÜ	73
A. Belediye Meclisi Kararı	74
1. Belediye Meclisi Kararının Kesinliği	76
2. Meclis Kararının İcraîliği.....	77
B. Cumhurbaşkanının İzni	82
II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ YÖNTEMLERİ...	87
A. Belediyelerin Doğrudan Şirket Kurması	88
B. Belediyelerin Kurulmuş Şirketlere Ortak Olması.....	89
C. Belediyeye Yapılan Bağışların Kabul Edilmesi Yoluyla Şirket Edinimi	94
D. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Şirket Kurması.....	95
III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YÜRÜTTÜKLERİ FAALİYETLER.....	96
A. Faaliyetlerin Kapsamı	97
B. Faaliyetlerin Hukuki Niteliği	104
1. Faaliyetin Amacı	104
2. Faaliyetin Konusu	106
a. Belediyenin Görev ve Hizmet Alanında Kurulan Belediye İktisadi Teşebbüsleri	106
b. Belediyenin Görev ve Hizmet Alanı Dışında Faaliyet Yürüten Belediye İktisadi Teşebbüsleri	112
3. Faaliyetin Yürütülüş Usulü	114

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HAREKET ARAÇLARI

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YÖNETİCİLERİ VE PERSONELİ	121
A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yöneticileri	121
B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Personeli	123
1. İşçi Statüsü	126
2. İlave Tediye Hakkı	130
II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN MALLARI	134
A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yararlandığı Kamu Malları	135
B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kamu Mallarından Yararlanma Usulü	138
C. Belediye İktisadi Teşebbüslerine Ait Mallar	141
III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN İŞLEMLERİ	144
A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri	145
B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin İdare Hukuku Alanındaki İşlemleri	149
1. İdari İşlemin Belirlenmesi	149
2. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kamu Hizmetini İfa Ederken Tesis Ettikleri İşlemler	151
a. Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Tesis Edebilme Yetkisi	151
b. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin İdari İşlemleri	153
(1) İhale Yapmak	154
(2) İş Deneyim Belgesi Vermek	157
(3) Yargı Kararlarından Örnekler	160
IV. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN EYLEMLERİ	162

BEŞİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YARGI DIŞI YOLLARDAN DENETİMİ	165
A. Özel Hukuk Hükümleri Çerçevesinde Denetim	165
B. Kamu Hukuku Çerçevesinde Denetim	171
1. Belediyeler Tarafından Yapılan Denetim	171

2.	Merkezi Yönetim Tarafından Yapılan Denetim	174
3.	Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim	175
II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN FAALİYETLERİ NEDENİYLE DOĞAN SORUMLULUKLARINDAN KAYNAKLANAN DENETİM		183
A.	Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özel Hukuk Sorumluluk Esaslarına Göre Sorumluluğu.....	185
1.	Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Tüzel Kişi Olarak Haksız Fiil Sorumluluğu ..	186
2.	“Adam Çalıştıranın Sorumluluğu” Açısından Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Sorumluluğu	188
3.	Yargı Kararlarından Örnekler	188
B.	Belediye İktisadi Teşebbüslerinin İdari Sorumluluk Esaslarına Göre Sorumluluğu	192
1.	İdarenin Sorumlu Tutulma Esasları	192
2.	Yargı Kararlarından Örnekler	194
SONUÇ.....		197
KAYNAKÇA		206
EKLER.....		247
ÖZGEÇMİŞ.....		256

KISALTMALAR LİSTESİ

AÜEHFD : Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi.

C : Cilt.

Ch : Chapter.

İUHFM : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası.

JOEEP : Journal Of Emerging Economies And Policy.

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü.

MÜHFHAD : Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi.

PP : Pages.

S : Sayfa.

S.a : Sayı.

S.D.Ü : Süleyman Demirel Üniversitesi.

TAAD : Türkiye Adalet Akademisi Dergisi.

Vol. : Volume.

Y : Yıl.

GİRİŞ

1982 Anayasası'nın 127'inci maddesine göre mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere görev yapmakta olan mahalli idarelerden biri olan belediyelerin ifa etmekle yükümlü oldukları görevleri, birçok etkenle bağlantılı olarak artmakta ya da nitelik değiştirmektedir. Örneğin, nüfusun artmasıyla bağlantılı olarak belediyelerin hizmet kapasitesini geliştirmesi ya da teknolojik gelişmeler sebebiyle mevcut hizmet sunumunu yenilemesi gerekebilir. Merkezi yönetimin izlediği, siyasi, sosyal ya da ekonomik politikalar da belediyelerin sundukları hizmetlere ve bu hizmetlerin sunulmuş şekline etki edebilir. İşte bu gibi sebeplerle belediyeler hizmetlerin sunumunu daha verimli, erişilebilir kılmak amacıyla alternatif hizmet sunma yöntemlerine başvurabilmektedirler. Bu yöntemlerden biri de belediyelerin kendilerine yasayla verilen yetkiye dayanarak şirket kurmalarıdır. Bu şirketler, Türk Ticaret Kanunu'nu hükümlerine göre kurulmalarına rağmen, gerek sermaye yapıları, gerek belediyelere kanunla verilmiş görev ve hizmet alanında faaliyet göstermeleri gerekse de kamu kaynağını kullanmaları sebepleriyle herhangi bir ticaret şirketinden farklı bir görünüm çizmektedirler. Uygulamada bu şirketlere “Belediye İktisadi Teşebbüsleri” denilmektedir. Nitekim bu çalışmada, belediyelerin kurdukları bu teşebbüslerin kamusal yönlerinin kendilerine bir katkı sağlayıp sağlamadığı ya da dezavantaj yaratıp yaratmadığı ve böylece hukuki nitelik açısından herhangi bir ticaret şirketine nazaran nasıl özellikler gösterdikleri sorularının yanıtı aranmaya çalışılacaktır.

Belediye iktisadi teşebbüsleri kavramı, belediyelerin iktisadi alanda yürüttükleri tüm faaliyetlerini kapsayan bir çatı kavram olarak kullanıldığı gibi, yalnızca belediyelerin kurdukları şirketleri ifade etmek üzere de kullanılmaktadır. Çalışmada, belediye iktisadi teşebbüsleri, ikinci kullanılış şekliyle, yalnızca belediye şirketlerini kapsayacak şekilde ele alınacaktır. Konu incelenirken belediye iktisadi teşebbüsleri kavramını aynen kullanmak yerine daha sade bir ifade kullanmak amacıyla “iktisadi teşebbüs” ve “belediye şirketi” kavramları, yeri geldiğinde tercih edilecektir.

Çalışmanın amacı ve odak noktası, belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliğine ilişkin akla gelebilecek sorulara yanıtlar aramak olduğundan incelenecek konular sınırlanmıştır. Bu kapsamda belediye iktisadi teşebbüslerinin ticaret şirketleri olması sebebiyle disiplinler arası bir inceleme yapılması gerekmele birlikte bu inceleme, özel hukuk açısından genel bilgilerin aktarılmasıyla sınırlı tutulmuş olup bu şirketlerin daha çok idare hukuku açısından taşıdıkları özellikler açıklanmaya çalışılmıştır. Bugüne kadar şirketlere ilişkin yapılan çalışmaların çoğu, daha çok bu şirketler özelindeki tarihsel gelişimleri ve ortaya çıkış sebeplerine odaklanmıştır. Bu sebeple çalışmamızın giriş kısmıyla sınırlı kalmak kaydıyla, konunun bir bütünlük ihtiva etmesi açısından şirketlerin tarihsel gelişimi ve ortaya çıkış sebeplerine değinilmiş; ancak konunun sınırlarını aşmamak adına belediyelerin diğer iktisadi faaliyetlerine değinilmemiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, belediyelerin, şirket kurarak aslında yerel ekonomi içerisinde bir aktör olarak varlık göstermeleri sebebiyle, bu faaliyetlerin evleviyetini, ortaya çıkış sebeplerini irdelenmenin gerekli olduğu düşünülmüştür. Bu sebeple, mezkûr bölümde öncelikle, devletin ekonomik faaliyetlerinin kapsamı, bu kapsamda devletin üstlendiği rollere değinilmiştir. Daha sonra ise, belediye iktisadi teşebbüsleri, onların tarihsel süreçteki gelişimleri irdelenmiş ve ortaya çıkış sebepleri hem Türk hukuku hem de karşılaştırmalı hukuk açısından açıklanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, belediye iktisadi teşebbüslerinin sahip olduğu tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin bir belirleme yapabilmek için öncelikle doktrinde bu yönde ortaya konmuş olan görüşler incelenmiş, ardından yargı kararlarında belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğine yönelik yapılan nitelendirmelere değinilmiştir. Ayrıca belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliği, kamu tüzel kişiliğine sahip olmak için gerekli koşullar açısından hem 2017 anayasa değişikliğinden önceki durum hem de anayasa değişikliğinden sonraki durum ele alınarak bu teşebbüslerin sahip olduğu tüzen kişiliğin niteliğine ilişkin bir görüş ortaya konulmak istenmiştir.

Üçüncü bölümde, belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluş usulü güncel mevzuat çerçevesinde incelenerek, bu teşebbüslerin kuruluşu aşamasında, uygulamayla mevzuat arasında çelişen yönlerin olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca belediye iktisadi teşebbüslerine ilişkin mevzuatın dağınık olması sebebiyle, bu şirketlere ilişkin hükümler derlenerek, kuruluşları açısından yöntem sınıflandırması yapılmak istenmiştir. Bunun yanı sıra belediye şirketlerinin belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyet göstermeleri sebebiyle, yürüttükleri faaliyetin niteliği, idarenin kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti ve bu faaliyetlerin görülüş usulleri açısından gösterdikleri özellikler çerçevesinde incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, belediye iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerini yerine getirmek için kullandığı personele, mala ve tesis ettikleri işlemlerle eylemlere değinilmiştir. Bu kavramların iktisadi teşebbüslere hareket kabiliyeti sağlamaları ve iktisadi teşebbüslerin faaliyetlerini yerine getirebilmeleri için bir araç olmaları sebebiyle bölüm başlığı olarak “belediye iktisadi teşebbüslerinin hareket araçları” tercih edilmiştir. Bölümde öncelikle personel başlığı ele alınmış olup, iktisadi teşebbüs personelinin, belediye personeli karşısındaki durumu, benzer ve ayrılan yönleri güncel mevzuat çerçevesinde açıklanmıştır. Daha sonra iktisadi teşebbüslerin, yürüttükleri hizmetleri ifa ederken kullandıkları malların hukuki niteliği, eğer belediyenin ya da bir kamu tüzel kişinin malını kullanıyorlarsa bu kullanma hakkını nasıl elde ettikleri, eğer kendi mallarını hizmet ifasında kullanıyorlarsa bu malların hukuki statüsünün ne olması gerektiği konusunda tespitler yapılmaya çalışılmıştır. Ardından belediye iktisadi teşebbüslerinin hizmet ifa ederken tesis ettikleri işlemlerin gerek özel hukuk gerekse idare hukuku açısından hukuki niteliği, iktisadi teşebbüslerin idari işlem tesis edebilme yeteneğinin olup olmadığı, özel hukuk kişilerinin idari işlem tesis edebilme yeteneği kapsamında incelenmiştir. İktisadi teşebbüslerin eylemlerine ise genel olarak değinilip konunun ayrıntılı açıklaması beşinci bölüme bırakılmıştır.

Beşinci bölümde ise, belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimi hem yargı dışı yollardan hem de yargısal yollardan ele alınıp açıklanmıştır. Öncelikle yargı dışı yollardan denetim ele alınmış olup, teşebbüslerin ticaret şirketleri olmaları sebebiyle

özel hukuk alanındaki denetimleri de açıklanmış, bu noktada diğer ticaret şirketlerinden ayrılan yönlerinin olup olmadığına yönelik bir inceleme yapılmıştır. Ardından kamu hukuku açısından belediyelerin denetimleri, merkezi idarenin ve Sayıştay'ın yaptığı denetim çerçevesinde sınıflandırılarak açıklanmıştır. Belediye iktisadi teşebbüslerinin yargısal denetimi açıklanırken yine ilk olarak özel hukuka göre faaliyetlerinden dolayı sorumluluklarının doğması sonucu hangi sorumluluk türü uyarınca sorumlu tutulacakları yargı kararlarından örneklerle incelenmiştir. Belediye iktisadi teşebbüslerinin idarenin sorumluluğu esasları çerçevesinde sorumlu tutulup tutulamayacaklarına ilişkin inceleme ise bu konuda kaynağa ulaşamaması ve yargı kararı örneğinin neredeyse hiç olmaması sebebiyle oldukça sınırlı kalmıştır.

Sonuç kısmında ise, belediye iktisadi teşebbüslerine ilişkin bölüm bazında yapılan açıklamalara ilişkin varılan sonuçlar, değerlendirilmiştir. En nihayetinde belediye iktisadi teşebbüslerinin herhangi bir ticaret şirketinden ayrılan yönleri ya da bir kamu tüzel kişisine benzer yönlerine ilişkin değerlendirme yapılarak hukuki niteliği ortaya konmak istenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİ

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin kendi görev ve hizmet alanlarında faaliyet yürütmek üzere kurmuş oldukları şirketlerdir. Belediyeler, bu şirketler vasıtasıyla yerelde ekonomik faaliyet yürütmektedirler. Belediyelerin yerel ekonomideki girişimci rolünün ortaya çıkmasına sebep olan etkenler ise devletin uygulamış olduğu siyasi, sosyal ve ekonomik politikayla yakından ilgilidir. İşte, belediyenin ekonomideki girişimci rolünün ortaya çıkmasına sebep olan etkenleri açıklayabilmek için, öncelikle devletin ekonomik faaliyetlerinden anlaşılması gerekenin ne olduğu hususuna, bu faaliyetlerin merkezi yönetim ve yerinden yönetim açısından gösterdiği etkilere ayrı başlıklar altında değinilecektir.

I. DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİNİN KAPSAMI

Bir ülkede yürütülen üretim, kaynak ve gelir dağılımı gibi ekonomik nitelikteki faaliyetlerin kamu ya da özel sektörden hangisi tarafından yürütüleceği ya da her ikisi tarafından da yerine getiriliyorsa, bu paylaşımın ne oranda olduğu sorularına verilecek cevaplar her ülkenin siyasi, sosyal ve toplumsal ihtiyaçlarına göre farklılık gösterebilir. Bu farklılık, farklı ekonomik sistemlerin¹ ortaya çıkmasına sebep olmuştur². Dolayısıyla devletin ekonomik faaliyetlerinin kapsamı, tercih edilen ekonomik sistemle doğrudan ilgilidir.

¹ Zeytinoğlu, “Ekonomik Sistemi”; “Bir ekonomik toplum içinde üretim ile tüketim veya mal ve hizmetler ile ihtiyaçlar arasındaki dengesizlikten kaynaklanan sorunları en tutarlı ve en olumlu bir biçimde çözümleyebilmek amacıyla benimsenen ve uygulanan davranışların ve kurumların oluşturduğu bir bütün veya bir ekonomik organizasyon” şeklinde tanımlamaktadır. Erol Zeytinoğlu, **Ekonomik Sistemler**, Gözden Geçirilmiş 2. bası, Marmara Üniversitesi Yayını no:429, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:373, İstanbul, 1985, s. 3.

² Özlen Hiç, “Ekonomik Sistemler ve Rejimler”, **JOEEP Journal Of Emerging Economies And Policy** Vol.2 (1), July 2017 s. 124-125; Erdoğan Alkin, “Piyasa Ekonomisine Devlet Müdahalesi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, Yıl: 3, Temmuz 2004, S. 6, s.12.

Dünya üzerinde uygulanmış ve hala uygulanmakta olan ekonomik sistemler genelde, liberal ekonomik sistem, sosyalizm ya da planlı ekonomik sistem ve piyasa ekonomisi ya da karma ekonomi sistemi olarak gruplandırılmaktadır³. Devletin ekonomik faaliyetleri bu üç ekonomik sistem açısından değerlendirildiğinde, liberal ekonomik sistemde devletin rolü sadece, güvenliği sağlamak, bayındırlık hizmetleri yapmak ve birtakım düzenleyici faaliyetlerde bulunmak gibi asgari düzeyde iken, karma ekonomik sistemde devlet, ekonomik alanda düzenleyici, denetleyici ya da ekonomik bir faaliyetin yürütücüsü olarak yer alabilmektedir. Sosyalizm ya da planlı ekonomi sisteminde ise devlet, arz ve talep arasındaki dengeyi kurmak amacıyla, üretim ve tüketimi düzenlemekle birlikte bizzat üretim de yapmaktadır. Dolayısıyla hem karma ekonomik sistemde hem de planlı ekonomik sistemde devletin ekonomideki rolü liberal sistemdeki rol ve sınırlarının ötesinde, bizzat ekonomik bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır⁴.

Görüldüğü gibi devletin ekonomideki rolü “düzenleyici” olarak ortaya çıkabileceği gibi devlet ekonomide bir girişimci olarak da yer alabilir. Belediye iktisadi teşebbüsleriyse devletin girişimci faaliyetinin yereldeki yansıması sonucu ortaya çıkmış olan kurumlardır. İşte bu sebeple, devletin düzenleyici faaliyetlerine kısaca değinildikten sonra devletin girişimci faaliyetinden ne anlaşılması gerektiğini açıklanacaktır.

A. Düzenleyici Olarak;

Devletin ekonomik sistem içerisinde, düzenleyici olarak yer alması “regülasyon” kavramı içerisinde açıklanmaktadır. devletin vergi koyması, piyasanın rekabet kurallarını belirlemesi ve yine iş hukuku alanında belli kurallar koyması geniş anlamda regülasyon kavramı içerisinde değerlendirilir. Dar ve teknik anlamda regülasyon ise devletin yasal düzenlemeler çerçevesinde özel hukuk kişilerinin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin şartları belirlemesi, bu faaliyetleri izne tabi tutması, gerektiğinde yaptırım uygulaması olarak ifade edilmektedir Devletin regülasyon

³ Hiç, **Ekonomik Sistemler ve Rejimler**, s. 124-125.

⁴ Zeytinoğlu, **Ekonomik Sistemler**, s. 87,154.

faaliyeti aslında bireylerin temel hak ve özgürlüklerinden olan ekonomik özgürlüklerine müdahale teşkil eden bir kolluk faaliyetinin yerine getirilmesidir⁵.

Devlet, yasal düzenlemeler yoluyla üretim, fiyatlandırma üzerinde kontrol sağlayabilmektedir. Ekonomik kolluk faaliyeti olarak adlandırılan bu faaliyetle devlet, kontrol ve denetim fonksiyonuyla ekonomik alana müdahale etmekte⁶, böylece, özel idari kolluk olarak ekonomik kamu düzenini sağlamaya yönelik tedbirler almaktadır. Fakat devletin düzenleme faaliyetleri her zaman ekonomik kamu düzeninin sağlanmasına yönelik olmayabilir. Bazen bu faaliyetler sadece ekonomik amaçlı yürütülebilir. Örneğin, devletin sermaye piyasalarının geliştirilmesi amacıyla uluslararası sermaye piyasalarıyla uyumun sağlanmasına yönelik yapacağı düzenlemelerin amacı ekonomiktir⁷. Dolayısıyla regülasyon, bir denetim faaliyetinden öte “özendirme ve destekleme” faaliyetleri gibi ekonomik kalkınma planına yönelik faaliyetleri de içermektedir. Fakat bir ekonomik faaliyetin devlet tarafından regüle edilmesi, bu faaliyetin kamu hizmeti haline geldiği anlamına da gelmemektedir. Devlet sadece ilgili alanda özel sektöre destek olmak adına bir regülasyon faaliyetinde bulunmuş olabilir⁸.

Görüldüğü gibi, devletin regülasyon faaliyeti çerçevesinde ekonomik faaliyetleri ekonomik kamu düzenini sağlamanın yanında, ekonomiyi geliştirme, özendirme ve destekleme faaliyetlerini de içermektedir. Regülasyon faaliyetiyle devlet, ekonomik bir faaliyeti bizzat yürütmez fakat yürütülen faaliyetlerin hukuki alt yapısının oluşturulması ve denetlenmesiyle ilgilenir. Dolayısıyla bu faaliyet şeklinde aslında devletin yasama fonksiyonuyla birlikte idarenin düzenleyici işlemleriyle ekonomik alana müdahale edilmektedir.

⁵ Cenk Y. Şahin, **Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2009,s.2, 282.

⁶ Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Turhan Kitabevi, 2. bası, Eylül 2015, s. 292; Gürsel Ozer, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Yıl:2015, Sayı:6, s.383; Ahmet Fatih Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:67, Sayı:4, Güz 2009, s. 76.

⁷ Melikşah Yasin, **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlemleri**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s. 40.

⁸ Şahin, **Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları**, s. 283.

B. Müteşebbis Olarak;

Devletin müteşebbis olarak ekonomik faaliyetleri eski tarihlerden bu yana var olmuş bir uygulamadır. Roma İmparatorluğu döneminde, imparatorun gösteri düzenleyicisi ve yiyecek dağıtıcısı olması, imparatorluk tarafından kurulan işletmelerde, imparatorun kullanımına sunulmak üzere silah ve kumaş üretilmesi, Antik Mısır döneminde zeytinyağı, papirüs üretimi ve madencilik gibi faaliyetlerin prens tarafından yerine getirilmesi, devletin girişimci olarak ekonomik faaliyetlerinin geçmişine ilişkin örnekler olarak verilebilir⁹.

19. yüzyıla kadar dünya ekonomisinde devletin ekonomik faaliyetleri oldukça sınırlı olmuştur. Liberal ekonomik sistemin etkili olduğu bu dönemde devletin görevleri savunma ve adaletin tesisi üzerinde yoğunlaşmış, devletin ekonomik alandaki faaliyeti minimal düzeyde kalmıştır¹⁰. 1929 yılında, “Büyük Buhran” olarak anılan ekonomik krizin ortaya çıkmasından sonra ise liberal ekonomik sistemin güvenilirliği tartışılır hale gelmiş ve devletin ekonomik faaliyetlerini arttırması gerektiği fikri hâkim olmaya başlamıştır. Fakat 70’li yıllarda yavaşlayan ekonomik büyümeye enflasyonun da eşlik etmesiyle birlikte(stagflasyon¹¹) devletin ekonomik performansında düşüşler yaşanmış ve ekonomide serbestleşme hareketleri tekrar ortaya çıkmaya başlamıştır¹². Bu durum da 80’li yıllarda özelleştirme politikalarının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu yıllarda özelleştirme

⁹ B. Chenot, **Les enterprises notionlisees**, PUF, Que saisje? 7. bası, 1983, s.7’den Aktaran Erdoğan Bülbul, **Kamu İştirakleri, Bir Hukuki Niteleme Denemesi**, Beta Yayınevi, 1.bası, İstanbul 2004, s.1.

¹⁰ Osman Cenk Kanca, Metin Bayrak, “Kamu Kesiminin Ekonomik Büyüklüğüne Türkiye ve OECD Ülkeleri Açısından Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 95/Ekim-Aralık 2014, s. 34; İ.Gökçe Kaya, “Türkiye’de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü”, **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 28 Sayı: 101 Nisan 2014, s. 134.

¹¹ “Stagflasyon, üretim kapasitelerinin, işsizliğin ve yetersiz bir iktisadi büyüme ile yüksek bir fiyat artışının birlikte görüldüğü iktisadi durumları ifade etmek için kullanılan bir kavramdır”. Salih Turan, “Stagflasyon ve Maliye Politikası”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Prof Dr. S. F. Ülgener’e Armağan**, C. 43, İstanbul, 1987, s. 433.

¹² Richard A. Postner, “The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States”, **23 Fordham International Law, Journal S7** (1999), s. 19; Ramazan Sarı, “Kamu Harcamalarının Dünyada Ve Türkiye’deki Gelişimi Ve Türkiye’de Ulusal Gelir İle İlişkisi”, **İktisat, İşletme ve Finans**, 18. Yıl, Ağustos 2003, s. 26.

politikalarıyla devletin ekonomideki payı azaltılmak istense de günümüz ekonomi anlayışında, karma ekonomilerde devletin ekonomideki payı artış göstermektedir¹³.

Türk hukuku açısından devletin ekonomik faaliyetleri, Osmanlı İmparatorluğu devrinde devletin idari ve askeri ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerçekleşmiştir. 1920’li yılların başında ise özel sektörü destekleyen bir politika izlenmiş, sanayileşmeye ağırlık verilmiştir. Bununla birlikte, özel sektörün sermayesinin yetersiz olması, Osmanlı İmparatorluğu’ndan devralınan girişimci sınıfın gelişmemiş olması ve 1929 dünya ekonomik bunalımının bir sonucu olarak ciddi boyutta dış ticaret açıklarının oluşması ve Türk parasının değer kaybetmesi, özel sektörün başarısız olmasına sebep olmuştur. 1930’lu yıllara gelindiğinde, Milli İktisat Kongresi’nde ifade edilen ekonomik bağımsızlık ve hızlı kalkınma ilkeleri gerçekleştirilememiştir. Dolayısıyla özel sektörün teşvik edilmesiyle kalkınmanın ve sanayileşmenin gerçekleşmemesi, kapitülasyonlara olan tepki, dünyada yaşanan ekonomik bunalım, milli bir sanayinin gelişmesi gerektiği fikrini doğurmuş, diğer dünya devletlerinde olduğu gibi, içe dönük kapalı bir ekonomiye sahip olmak düşüncesiyle devlet, ekonomik faaliyetlerini arttırmıştır¹⁴. Yeni kurulmuş bir devletin uyguladığı rejimin sağlamlaşması için, cumhuriyetin temel ilkelerinden olan devletçilik¹⁵ ilkesinin bir sonucu olarak kamu hizmetleri, devlet tarafından

¹³ Ömer Açıkgöz, Bülent Özkan, “1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl. 12, Sayı:136, Nisan 2009, (Çevrimiçi), <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/04a/01.htm>, 10.12.2017; Aytaç Eker, Duran Bülbül, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 2. Baskı, Şubat 2016, s. 26; Kaya, **Türkiye’de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü**, s. 144-151; Ulvi Sandalcı, İnci Sandalcı, “Kamu Kesimi Ekonomik Büyüklüğü ve Kamu Etkinlik Düzeyi İlişkisi”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 25/1, 2016, s.413-429.

¹⁴ “En serbest zannolunan bir sanat veya ticaret, müreffeh olabilmek için mutlaka devletin yardımına ve müdahalesine ihtiyaç göstermektedir. Suyun başında olduğumuz için ihtiyacı her gün görüyorum ve sonra “serbest meslek’in “devletçilik’e rüçhanı için aynı mevzuların delil olarak zikrolunmasına şaşıyorum.” İsmet İnönü, “Fırkamızın Devletçilik Vasıfı”, **Kadro Aylık Fikir Mecmuası**, Teşrinievvel 1933, s. 5; Rüstem Barış Yeşilay, “Devletçiliğin Türkiye Ekonomisindeki İz düşümleri”, **İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 19, Nisan 2005, Sayı: 1, 121-122; Yaşar Bülbül, **Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyete Özel Girişimciliğe Yönelik Devlet Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no.2010-11, İstanbul 2010, s. 29.

¹⁵ Devletçilik ilkesi aslında devletin işletmeci olarak ekonomik alana müdahalesi olarak tanımlanabilir. Sağlam, devletçiliği devletin belirli amaçlara ulaşmak için belirli bir zaman diliminde geçerli olmak üzere uyguladığı iktisat politikası olarak değerlendirmektedir. Dündar Sağlam, “Devletçilik İlkesinin Gelişmesi ve Günümüzdeki Sonuçları”, **Ekonomik Yaklaşım**, 1981, Vol. 2, Issue 4, s.71.

görülmeye başlanmıştır¹⁶. İşte bu anlayıştan hareketle ekonomik faaliyetlerinin çapını oldukça geniş tutan devlet, adeta bir müteşebbis gibi hareket ederek fabrika kurup üretim yapabilmıştır¹⁷.

1930 yılında Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çıkarılmış ithalatta gümrükler arttırılmıştır. Sanayi yatırımları devlet tarafından gerçekleştirilmiş, devlet, şeker, dokuma ve demir-çelik gibi alanlarda yatırımlarda bulunmuştur. Yabancı yatırımların da millileştirilmesiyle devlet sermaye üzerinde mutlak bir kontrol elde etmiştir¹⁸.

1930'lu yılların başında uygulamaya sokulan “Devletçilik” ilkesi, ekonomik gelişmede sanayileşmeye önem vermiştir¹⁹. 1950'li yıllara kadar bir yandan devlet, ortak ve genel ihtiyaçların görülmesi amacıyla kamu hizmetini sürdürmüş, diğer yandan da ekonomik alandaki kamu hizmeti faaliyetleriyle özel sektöre destek vermiştir. Devletin desteğiyle güçlenen özel sektör, ekonomik nitelikteki kamu hizmetlerinin yarattığı ticari potansiyeli değerlendirebilmek için, bu hizmetlerin ifasını bizzat yerine getirme taleplerinde bulunmaya başlamıştır²⁰. 1980'li yıllara

¹⁶ Aydın Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:LVI, S.1-4, 1998, s. 98; Korel Göymen, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi, “Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:4 Aralık 1999, s. 98; Devletçilik ilkesi 10 Mayıs 1931 yılında CHP programına girmiş, 5 Şubat 1937 yılında ise 1924 Anayasası’nın 2. maddesinde yerini almıştır. AFETİNAN; **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı 1933**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1972, s. 19.

¹⁷ Halit Uyanık, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 121-136.

¹⁸ Murat Çokgezen, **Türkiye’de Devlet, Girişimcilik ve Yerel Kalkınma**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2010-110, İstanbul 2012, s. 31.

¹⁹ Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planının uygulamaya konulması, bu durumun açık bir örneğidir. Bu planda, yerli üretime, yerel ya da bölgesel üretim birimlerinin kurulmasına önem verilmiş, sanayi işletmelerinin ham madde ve işgücü kaynaklarına yakın olması hedeflenmiştir. Planda büyük sermaye ve teknik bilgi isteyen hizmet kollarında devletin planlı bir şekilde hizmeti yerine getirmesi öngörülmüş ve özel teşebbüse yer verilmemiştir. Fakat milli sermayenin israf edilmemesi için devletin özel teşebbüse yol göstermesi ve koruyucu olması hususu planda belirtilmiştir. Dolayısıyla devletin toparlanmayı hızlı bir şekilde sağlamak amacıyla kamu hizmetini bizzat üstlenmesinin öngörülmesinin yanında, özel sektörün de yönlendirilmesinin ve geliştirilmesinin hedeflenmesi, devletin hizmet üretiminde ve ülke kalkınmasında tamamen tek aktör olma gayesinde olmadığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 11. basım, Kasım 2000, s. 68; AFETİNAN; **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı 1933**, s.17.

²⁰ 22 Mayıs 1950-9 Mart 1951 Menderes hükümeti programında ise devletin ekonomik hayata müdahalesi eleştirilmiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin devlete ekonomik anlamda yük oldukları dile

gelindiğinde devletin ekonomik faaliyetlerinde azalma meydana gelmiştir. 24 Ocak 1980 tarihli Bakanlar Kurulu toplantısında, “İstikrar Programı ya da Ekonomik Stabilizasyon Programı” olarak adlandırılan programa ilişkin kararlar alınmıştır²¹. Bu kararlarla devletin ekonomik hayattan çekilmesi fikrinin hâkim olmaya başlamasıyla birlikte “özelleştirme” kavramı devlet politikasının gündemine oturmuş ve uygulanmaya başlanmıştır²². Fakat devletin ekonomideki mevcut yapısal sorunların çözümlenmesine ilişkin önlemleri almadan ekonomide liberal politikayı benimseyip özelleştirme faaliyetlerine girişmesi, ekonomik kırılganlığı arttırmış ve 1994, 2000 ve 2001 yıllarında devlet ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. 2002 yılından sonra, siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanması için uygulanan politikalarla devletin ekonomi alanındaki varlığı azalsa da devam etmiştir²³.

Günümüzde Türk Hukuku açısından devletin ekonomik faaliyetleri bakıldığında halen devlet tarafından para, mal ve döviz piyasalarına doğrudan müdahale edilebilmekte²⁴, ekonomik alanda bir girişimci olarak devlet, iktisadi teşebbüslerle varlığını sürdürmektedir.

II. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında özel sektörün sermaye açısından yetersiz olması, büyük sermaye ve uzmanlık isteyen alanlarda devletin ekonomik alanda girişimci

getirilmiş ve devletin ekonomik hayattan el çekmesi gerektiği ve ancak istisnai hallerde ve bir zorunluluk doğması halinde müdahale etmesi gerektiği savunulmuştur. Gülan, **Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi**, s. 98; Göymen, **Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi, :Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri**, s.68-69.

²¹ Hayrettin Tüleykan, Selçuk Bayramoğlu, “Türkiye’de 24 Ocak Kararları ile Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, Number: 44, Spring II 2016, s. 405.

²² Melikşah Yasin, **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, Yenilenmiş 2. baskı, Beta Yayınevi, Ocak 2007, İstanbul, s. 13; **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif, Editörler; Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, No:1, Ankara 2010, s.19, 309.

²³ Kanca, Bayrak, **Kamu Kesiminin Ekonomik Büyüklüğüne Türkiye ve OECD Ülkeleri Açısından Bir Bakış**, s. 44.

²⁴ Alkin, **Piyasa Ekonomisine Kamu Müdahalesi**, s. 6-7.

olarak faaliyet göstermesine sebep olmuştur. İşte kamu iktisadi teşebbüsleri²⁵ de devletin ekonomik alandaki işletmecî rolünün bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır.²⁶

“Devletçiliğin somut bir yansıması” olarak değerlendirilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri²⁷, ticari esaslara göre faaliyet gösteren tüzel kişiler olarak düzenlenmişlerdir. Devlet bu dönemde ekonomik gelişimini çeşitli faaliyet alanlarında, KİT’ler kurarak sağlamaya çalışmıştır. Örneğin; 1932 yılında Devlet Sanayi Ofisi, 1933 yılında ise Devlet Hava İşletmeleri İdaresi kurulmuştur. Böylece sayıları oldukça artan KİT’lerin yasal zemine oturtulması ihtiyacı doğmuş ve 1938 yılında 3460 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilâtı ile İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun²⁸ çıkarılmıştır. 1960’lı yıllarda ise KİT’lerin devletin ekonomik gelişiminde aldığı rolün önemi birinci beş yıllık kalkınma planında açıkça ifade edilmiştir. Plana göre, Türkiye’nin ilkel bir ekonomik düzenden daha ileri bir üretim sistemine geçmesi devlet yatırımları ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin faaliyetleriyle mümkün olmuştur²⁹. KİT’lere uygulanacak mevzuat ise 1984 yılına kadar sürekli değişime uğramıştır³⁰.

²⁵Saybaşı, kamu iktisadi teşebbüslerinin yasal açıdan bir netlik göstermemesi sebebiyle bu kurumları ifade etmek için kamu ekonomik kuruluşu terimini tercih etmiştir. Kemal Saybaşı, **Devletin Ekonomiye Müdahalesi**, Birey ve Toplum Yayınları, Şubat, 1986, s.65.

²⁶Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi**, 3. baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1991, s. 17.

²⁷Kamu İktisadi Teşebbüsleri, bu çalışmada “KİT” kısaltmasıyla ifade edilecektir.

²⁸**Resmî Gazete**, Tarih: 04.07.1938, Sayı: 3950.

²⁹A. Şinasi Aksoy, “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Genel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı:2 Haziran 1994, s. 5-6;**Kalkınma Planı** (Birinci Beş yıl, 1963-1967)Ocak 1963, s. 60.

³⁰ 3460 Sayılı kanun, 440 Sayılı kanunun yanında 441 Sayılı kanun çıkarılarak Devlet Yatırım Bankası kurulmuştur. Böylece KİT’lerin finansmana olan ihtiyacı karşılanmak istenmiştir. 1964 yılında 440 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 440 Sayılı Kanundan sonra ise 22.05.1964 tarih ve 468 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. 440 Sayılı kanun 20 yıl uygulandıktan sonra 11.04.1983 tarih ve 60 Sayılı KHK ile kaldırılmıştır. bu işlemden altı ay sonra 19.10.1983 tarih ve 2929 Sayılı 60 Sayılı KHK’nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Nihayet 1984 yılında çıkarılan 233 Sayılı KHK ile 60 Sayılı KHK kaldırılmıştır. Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, s. 200.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, tarım, sanayii, ulaştırma, haberleşme, bankacılık alanlarında faaliyetlerde bulunmuşlardır. Bu alanlarda yol göstericiliğiyle özel sektörün ekonomik faaliyetlerini yönlendirmiş ve kamu iktisadi teşebbüslerinden yetişen yöneticiler özel sektördeki teşebbüslere yönetici olmuştur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomik alandaki bu etkileri sebebiyle Türkiye ekonomisi açısından belli bir dönem için “müteşebbis yetiştirme okulu” olarak görev yaptıkları ifade edilmiştir. Bu kurumlar, ekonomik istikrarın, ülke kalkınmasında ve toplumun refah seviyesinde coğrafi açıdan denge sağlanmasının, alım gücüne uygun hizmetin ve nihayetinde sosyal adaletin tesis edilmesi amacıyla faaliyetlerini yürütmüşlerdir. Fakat özel sektörün gerek uzmanlık gerek sermaye açısından kendini geliştirmesiyle birlikte kamu iktisadi teşebbüsleri eski önemlerini yitirmişlerdir³¹.

80’li yıllarda ortaya çıkan devletin ekonomik faaliyetlerindeki kırılganlık KİT’leri doğrudan etkilemiştir. Bu kurumlar, öncelikle 1983 yılında çıkarılan 60 Sayılı KHK ile piyasada rekabet koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Sonrasında ise 1986 yılında çıkarılan 3291 Sayılı kanunla KİT’ler tarafından görülen hizmetlerin özel sektöre bırakılması yoluyla bu kurumların özelleştirilmeleri süreci başlamıştır³². Örneğin; bu dönemde devletin kamu hizmetinin ifasındaki rolünü azaltmak amacıyla çay ve tütün üretimi gibi kamu hizmeti alanlarında devlet tekelleri kaldırılmıştır³³.

Görüldüğü gibi 1980 öncesi dönem devletin ekonomik faaliyetlerinin olduğu bir dönemi yansıtırken 1980 sonrası dönem ise devletin ekonomik hayatta etkinliğini azaltarak, ekonomik bir aktör olmaktan ziyade “yönetme” fonksiyonuna yönelmek istediği bir dönem olarak ifade edilebilir³⁴. Günümüzde KİT’lere 1984 yılında çıkarılan ve bu kurumların yönetim ve denetimlerini düzenleyen 233 Sayılı KHK

³¹S. Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim**, Gözden Geçirilmiş 6. baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 297, 305.

³²Özlem Taner Köroğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl:2012, Cilt:17, Sayı:1, s. 457.

³³Bilal Eryılmaz, “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:61, Sayı: 382, Mart 1989, s. 17.

³⁴Çokgezen, **Türkiye’de Devlet Girişimcilik ve Yerel Kalkınma**, s. 30.

uygulanmaktadır. Bu doğrultuda, merkezi yönetimin ekonomideki müteşebbis temsilcisi olan KİT'ler halen varlıklarını sürdürmektedirler.

III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Belediyeler, komün idaresinin klasik bir örneği olarak halkın günlük ihtiyaçlarını yakından ilgilendiren hizmetlerin ifasını üstlendikleri için yerel halka en yakın idari birimlerdir³⁵. Bu birimler tarafından yürütülen faaliyetler ise, merkezi yönetimin uyguladığı ekonomi politikasından doğrudan etkilenmektedir. Dolayısıyla, nasıl ki hızlı kalkınmayı sağlamak adına devletin bir müteşebbis gibi ekonomik alanda faaliyet yürütmesi sonucu kamu iktisadi teşebbüsleri doğduysa belediye iktisadi teşebbüsleri de yerelde ekonomiyi canlandırmak amacıyla belediyeler tarafından kurulmuşlardır.

Belediyelerin yerel ekonomide bir işletmeci gibi faaliyet yürütmek amacıyla kurduğu belediye iktisadi teşebbüslerinin varlığı, Cumhuriyet'in ilk yıllarına değin uzanmaktadır. Örneğin; "Aksaray Azmi Milli Türk" 1924 yılında, "Kayseri ve Civarı Elektrik" 1926 yılında, "Eskişehir Elektrik" 1936 yılında³⁶ ve "İzmir ve Civarı Telefon T. A. Ş." 1927 yılında kurulmuştur³⁷. Bu dönemde ayrıca şehirlerin elektrik, su, ulaşım gibi ihtiyaçları, imtiyaz sahibi yerli ya da yabancı sermayeli şirketlere gördürülmüştür³⁸. Fakat yerel hizmet gören bu şirketler, merkezi yönetim tarafından uygulanan politika gereği devletleştirilmiş ve sonrasında belediyelere devredilmiştir. Yerel hizmet gören şirketlerin belediyeleştirilmesi olarak değerlendirilen bu uygulamanın, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931 yılı Üçüncü Kurultayı'nda

³⁵Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 7. baskı, Beta Yayınevi, Eylül 2001, s. 195.

³⁶ **Mülkiye Müfettişlerinin 1993-1994 Kış Dönemi**, İnceleme ve Araştırma Raporları, T.C. İçişleri Bakanlığı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1996, 645.

³⁷Eryılmaz, **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler**, s. 51.

³⁸Hikmet Kavruk, **Anakente Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet İş Sendikası Eğitim Yayınları, Yayın No: 30, Ankara 2002, s. 308.

benimsenen devletçilik ilkesinin belediyeler ölçeğindeki yansıması olduğu ifade edilmiştir³⁹.

1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve yerel hizmetlere ilişkin görev ve yetkiler belediyelere bırakılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19'uncu maddesinde ise belediyelerin kanunla kendilerine verilen görevleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak için her türlü teşebbüsâtı icra edeceği belirtilmiştir. Kanunun genel gerekçesinde, belediyelere kanunlara aykırı olmamak şartıyla mahallî müşterek ihtiyaçların gerektirdiği her türlü imar ve ilerleme kararlarını vermek ve tatbik etmek hususunda her vatandaşa tanındığı gibi, serbest iş ve iş gücü hakkının açıkça tanındığı vurgulanmıştır. Ayrıca, İngiltere ve Japonya istisna edilirse belediyecilikte ilerlemiş Almanya, Fransa, Avusturya, İsviçre, İtalya, İspanya, Romanya gibi, belediye kanunları ıslah edilmiş olan medeni ülkelerde Anayasaya dayalı olarak bu esasın kabul edildiği ifade edilmiştir. Madde gerekçesi olarak da belediyelerin, kanunların hükmi şahıslara verdiği iş serbestisi ve tasarruf serbestisi hakkından istifade edebilecekleri açıklanarak, gittikçe gelişecek olan her türlü medenî ihtiyaçları karşılamak için belediyelere çok geniş bir icra serbestliği tanınmış olduğu belirtilmiştir⁴⁰. Bu serbestliğin tanınma sebebinin ise, hazırlandığı dönemin şartları gereği yeterli araç gerece, personele, mali imkâna ve tekniğe sahip olmayan

³⁹ “Bu şirketlerin belediyelerin eline geçmesi iki aşamada gerçekleşti; birinci aşamada bu şirketlerle müzakerelere girilerek Nafia Bakanlığı'na kamulaştırıldı. İkinci aşamada çıkarılan yasalarla da bu şirketler belediyelere devredildi.” İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi**, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, -2, Birinci Kitap, Editor:Ergun Türkcan, Birinci Baskı, Şubat, 1978, s. 69.

⁴⁰ Genel Gerekçe orijinal metin; Belediyeler için Devlet kanunlarının ahkâmına muarız olmamak şartile, mahallî temayül ve ihtiyaçların ifade ve emrettiği her türlü imar ve terekki kararlarını vermek ve tatbik etmek hususunda, Cumhuriyet fertleri gibi, hukuku tabiyeden olan serbestii sayüamel hakkı sarahaten tanınmıştır. İngiltere ve Japonya istisna edilirse belediyecilikte ilerlemiş diğer, mütemeddin memleketlerde ezcümle Almanya ve Fransa ve Avusturya İsviçre, İtalya, İspanya, Romanya gibi belediye kanunları ıslah edilmiş olan memleketlerde belediyelerin hukuku esasiyesinden madut olan bu esas kabul edilmiştir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Madde 19 Orijinal metin; Belediye idarelerinin, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa etmek şartile belde sakinlerinin müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ve tesisat vücuda getirebilecekleri ve kanunların eşhası hükmiyeye verdiği serbestii sayüamel ve serbestii tasarrufat hakkında istifade edecekleri tasrih edilmek suretile belediyelerimizin gittikçe inkişaf edecek olan her türlü medenî ihtiyaçlarını tesviye hususunda belediyelerimize çok vasi bir serbestii icraat salâhiyeti tanınmış oluyor. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:3, Cilt:17, İçtima:3, Otuzyedinci İnikat, 20.3.1930, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c017/tbmm03017037.pdf>, 22.07.2018.

belediyelerin tek başlarına baş edemeyecekleri hizmet görme faaliyetlerini başkalarına gördürebilme imkânına kavuşmasını sağlamak olduğu ifade edilebilir⁴¹.

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında 11 Temmuz 1939 tarih ve 3666 Sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, belediye sınırları içerisindeki yolcu taşımacılığının ve kesilen etlerin mezbahalara naklinin belediyeye ait olduğu, belediyenin bu işleri, İcra Vekilleri Heyeti'nin kararıyla iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapabilecekleri belirtilmişti⁴². Böylece belediyelere şirketlere iştirak yetkisi açıkça tanınmıştı. Yine 24/3/1950 tarih ve 5656 Sayılı Kanun'un birinci maddesiyle kanuna eklenen ek ikinci maddeyle, belediye meclislerinin lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini, mecburi belediye hizmetleri arasına koyabileceği ve bu amaçla bütçelerinden gerekli paraları ayırmak suretiyle döner sermaye tesisine ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkili oldukları ifade edilmişti.

1580 Sayılı Kanun'la belediyelere adeta bir girişimci gibi davranma imkânı tanınmıştır. Belediyelere bu kadar serbest hareket edebilme imkânının tanınmış olmasındaki amacın ise mahalli ihtiyaçların çeşitlenmesiyle birlikte belediyenin hareket kabiliyetini arttırmak olduğu anlaşılmaktadır. Aslında kanunun asıl amacının, yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçları çerçevesinde tespitler yaparak kurduğu teşebbüslerle gelişim çizgilerini kendilerinin tayin etmesini sağlamak olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla belediyeler, bu serbestlikten yararlanarak şirket

⁴¹Hikmet Kavruk, "Yerel Yönetim Şirketleri", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: REFORM**, Editorler: Hüseyin Özgür, Muhammed Kösecik, Nobel Yayınları, 2005, s. 427.

⁴² **Resmî Gazete**, Tarih:11.07.1939, Sayı:4255, Belediye Kanunu'nun 19'uncu Maddesinin Beşinci Fıkrasını Değiştiren Kanun madde 1: 1580 numaralı Belediyeler Kanununun 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir; Belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıklar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri - Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekâletince tasdik edilecek ücret mukabilinde - satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır. Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasile yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri icra Vekilleri Heyeti kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartile bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

kurmuş ya da kurulmuş şirketlere ortak olmuş⁴³ ve hatta bu şirketleri belediyenin iktisadi teşebbüsü olarak adlandırmışlardır⁴⁴. Fakat her ne kadar kanunla belediyelere teşebbüs kurma konusunda yetki tanınsa da Cumhuriyet'in ilk yıllarında hızlı kalkınmayı sağlamak amacıyla hareket eden merkezi yönetim, tüm kamu hizmetlerinin ifasını ekonomik ve teknolojik gerekçelerle üstlenerek merkezden planlama yolunu seçmiştir. Yereldeki birçok hizmet de merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir⁴⁵.

1949 yılında ise 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu⁴⁶ yayınlanmış ve kanunun 12'inci maddesinin I/j bendinde sayılan diğer idareler gibi belediyelerin de ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasına ortak oldukları ya da kendi sermayeleri ile kuracakları ortaklıkların bu sandıktan faydalanacağı hüküm altına alınmıştır. Maddenin gerekçesinde ortaklıklar ve çalışanları, devlet teşkilatında çalışan memur ve hizmetlilerle aynı mahiyette değerlendirilmiştir⁴⁷.

1970'li yıllarda ise belediyeler kendilerine tanınan teşebbüs icra etme yetkisini kullanarak 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun⁴⁸ birinci maddesi

⁴³ Ebru Tüzemen Atik, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açından Değerlendirilmesi", Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü, **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-1**, Ankara, 19-20 Ekim 2009, TODAİE, s.443.

⁴⁴ "Kamu İktisadi Teşebbüslerinden yola çıkarak, belediye şirketleri için liberal görüşlerin ektisinde kalıp "Belediye İktisadi Teşebbüsü" olarak adlandırmak doğru değildir." İpek Özkal Sayan, Murat Kışlalı, "Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:17 Sayı:1 Ocak 2008, s.60-61. (59-74); "Her şeyden önce, bu şirketlerde belediye hisselerinin genelde %50'nin üzerinde olması nedeniyle, gündemde olan KİT'lerin özelleştirilmesinden esinlenerek, belediye hizmetlerinin de özelleştirilmesi tartışılmakta, bundan hareketle bu şirketlere Belediye İktisadi Teşebbüsleri denilmektedir. Muhterem Dilbirliği, "Belediye Şirketleri", **Çağdaş yerel Yönetimler**, Cilt:4 Sayı: 2 Mart 1995, s.77.

⁴⁵ Hikmet Kavruk, **Anakent Yönetimi**, Hizmet İş Sendikası Eğitim Yayınları, Yayın No: 30, Derleme Eserler Dizisi Yayın No:2, Ankara, 2002, s. 270; **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (Çevrimiçi), <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf>, 09.02.2017. s.125

⁴⁶ **Resmi Gazete**, Tarih: 17.06.1949, Sayı: 7235.

⁴⁷ "Bu madde ile Devlet teşkilâtında görev alan memur ve hizmetlilerle bu mahiyette sayılan bütün daire, kurum ve ortaklıklar sandık bünyesinde toplanmış ve bu daire, kurum ve ortaklıkların hangi memur ve hizmetlilerinin emekli hakkı olduğu da tâyin edilmiş bulunmaktadır." Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, TBMM 194 no.lu Komisyon Raporu, Kanunlar Dergisi Cilt:31, (Çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019088ss0194.pdf>.

⁴⁸ 03.08.2016; Bu madde Fakat bu madde 16.06.2006 tarih ve 26200 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 106'ncı maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5510.pdf>, 03.08.2016.

⁴⁸ 10.05.1969 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun birinci maddesinin ilk halinde kooperatif; "Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik

uyarınca, kooperatifler kurma yoluyla yerelde ekonomik faaliyetlerde bulunmaya başlamışlardır⁴⁹. Yine Kanunun “Tüzel Kişilerin Ortaklığı” başlıklı 9’uncu maddesinde, belediyelerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatife ortak olabilecekleri belirtilmiştir⁵⁰.

80’li yıllara gelindiğinde ise şehirlerin nüfusunun artması, yerleşim alanlarının genişlemesine bağlı olarak ulaşım ve çevrenin düzenlenmesiyle ilgili problemler ortaya çıkmıştır. Bir şehir içindeki birden çok belediyenin mevcut

menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli teşekküllere kooperatif denir.” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun hükümet tarafından teklif edilen ilk metninde, “kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler “ ifadesi yerine sadece “tüzel kişiler” ifadesi yer almaktaydı. Fakat bu ifade, sırf ticari şirketlerden kurulan bir kooperatif olması halinde sakıncalı bir durum oluşabileceği nedeniyle değiştirilmiştir. Bu konuda oluşabilecek sakıncanın gerekçede açıklanmamış olması ile birlikte kooperatiflerin daha çok ekonomik kalkınma hedeflerine ulaşmada kolektif çalışmayı amaç edinerek kurulması sebebiyle, kooperatif kurma konusunda tanınacak geniş yetkinin bu hedeften şaşabileceği, tamamen ticari amaçlara yönelip kalkınma hedefinin ikinci planda kalabileceği gerekçesiyle tüzel kişiler ifadesi metinden çıkartılmış olabilir. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu’nun birinci maddesinde 5146 Sayılı Kanunla değişikliğe gidilmiştir. Maddenin yeni halinde kooperatif; “*Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklar*” olarak tanımlanmıştır. “Kooperatifler Kanunu Tasarısı Gerekçesi”, Millet Meclisi, 351 no.lu komisyon raporu, **Kanunlar Dergisi**, Cilt: 52, (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d02/c028/mm__02028086ss0351.pdf, 03.08.2016.

⁴⁹ Sağlam, **Devletçilik İlkesinin Gelişmesi ve Günümüzdeki Sonuçları**, s. 91.

⁵⁰“Kooperatifler Kanunu Tasarısı Gerekçesi”, Millet Meclisi, 351 No.lu Komisyon Raporu, **Kanunlar Dergisi**, Cilt:52, (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d02/c028/mm__02028086ss0351.pdf, 03.08.2016; 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu’nun 9’uncu maddesinde 5146 Sayılı Kanunla değişikliğe gidilmiştir. Yeni hükme göre kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinin amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına ortak olabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Değişiklik gerekçesinde, 1163 Sayılı Kooperatifler Kanununun mevcut 1 inci ve 9 uncu maddelerine göre kooperatiflerin gerçek kişiler, kamu tüzel kişileri, özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler tarafından kurulabileceği açıklandığından, getirilen bu kısıtlama nedeniyle kooperatiflere şirket, sendika, vakıf gibi tüzel kişilerin ortak olamadıkları, bu durumun üretim ve pazarlama faaliyetlerini limited veya anonim şirketler kurmak suretiyle birleştirerek büyümeye çalışan küçük sanayiciyi etkilediği vurgulanmıştır. Ayrıca gerekçede, kanunun birinci maddesinde "kamu tüzel kişileri" denildikten sonra devamında il özel idareleri, belediyeler ve köylerin sayılmasının, kooperatiflerin kurulmasında öncülük edecek kamu tüzel kişilerini gereksiz yere sınırlandırdığı ve getirilen değişikliklerle, bu sınırlamaların kaldırılması ve diğer kamu tüzel kişilerinin de kooperatiflere ortak olması imkânının sağlanmak istendiği belirtilmiştir. TBMM **407 No.lu Komisyon Raporu**, (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.tutanak_hazirla?v_mecelis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=KANUNLAR&v_altbaslik=5146&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=, 10.10.2017.

sorunları tek başlarına çözmede yeterli olamamaları sebebiyle bu sorunların çözümlenmesi adına şehrin tüm sorunlarına kapsayıcı şekilde ele alıp koordine edecek bir merciin oluşturulması gerektiği düşünülmüştür⁵¹. 1984 yılında ise 3030 Sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun⁵²” çıkarılmış ve bu kanunun 8’inci maddesiyle 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleriyle belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetler büyükşehir belediyelerine de tanınmıştır. Dolayısıyla, Büyükşehir Belediyeleri’ne her türlü teşebbüsü icra etme yetkisi tanınmıştır.

80’li yıllarda başlayan özelleştirme uygulamalarıyla devletin ekonomik hayattan çekilmesi uygulamaları gereği, Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nde yer alan belediye paylarının da özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. 1994 yılında yayınlanan 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun⁵³ da ise, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları” başlıklı 26’ıncı maddesinde belediyelerin iştiraklerinde bulunan paylarının yetkili kuruluşlarca gerekli usullere uyularak özelleştirilebileceği hususu düzenlenmiştir. Maddenin gerekçesinde bu hükmün belediyelerin, rekabete dayalı piyasa ekonomisi koşullarına uygun olarak faaliyetlerini sürdürebilmeleri ve verimliliklerini arttırabilmeleri için getirildiği açıklanmıştır⁵⁴. Maddenin dördüncü fıkrasında ise belediyelerin şirket kurabilmesi izne bağlanmıştır. İlgili hükme göre; belediyeler ve diğer mahalli idarelerle bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması için Bakanlar Kurulu’ndan izin alınması şartı getirilmiştir. Kanun yürürlüğe girdikten sonra İçişleri Bakanlığı tarafından 29.11.1994 tarihinde bir genelge yayınlanmış ve belediyelerin bu genelgeyle şirket kurmak için Bakanlar

⁵¹ Ramazan Cengiz Derdiman, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi** C.2, S.1, Yıl 2012, s. 55.

⁵² **Resmi Gazete**, Tarih:09.07.1984 ve Sayı:18453.

⁵³ **Resmi Gazete**, Tarih, 27.11.1994 Sayı: 22124.

⁵⁴ “TBMM 720 no.lu Komisyon Raporu”, **Kanunlar Dergisi**, Cilt: 78, s.11;(Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c069/tbmm19069024ss0720.pdf>, 01.03.2017.

Kurulu'ndan izin almaları gerektiği belirtilmiştir⁵⁵. Böylece belediyeler, yerel ekonomik faaliyette bulunmanın aracı olarak şirket kurabilme için merkezi yönetimin iznini almak zorunda kalmışlardır.

Yine 2001 yılında çıkarılan 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun⁵⁶ 4'üncü maddesinde doğalgaz şehir içi dağıtım şirketlerinin, dağıtım yetkisi aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanunun alt komisyon raporunda bu hükmün belediye şirketlerinin tekelci yapısının ortadan kaldırılarak doğal gaz piyasalarında rekabetin sağlanması amacıyla getirildiği ifade edilmiştir. Komisyon raporuna konulan muhalefet şerhinde ise belediyelerin etkin olmadığı doğalgaz dağıtım şirketlerinin verimli hizmet sunamayacağı savunulmuştur. Ayrıca belediyelerin doğalgaz dağıtım şirketlerinde %10 bedelsiz pay sahibi olsalar da bedelini ödeyerek daha fazla pay sahibi olmak istedikleri ve düzenli gelire kavuşabilmeleri için bu taleplerinin karşılanması gerektiği ve yine hisse miktarı konusundaki tercihin belediyelere bırakılması gerektiği belirtilmiştir⁵⁷.

2004 yılında ise 5272 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve kanunun “Şirket Kurulması” başlıklı 70'inci maddesinde belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilecekleri düzenlenmiştir. Fakat bu kanun TBMM İçtüzüğü'nün 81'inci maddesine ve Anayasa'nın 88'inci ve 148'inci maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir⁵⁸. 2005 yılında ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve 5272 Sayılı kanunda olduğu gibi 5393 Sayılı kanunun 70'inci maddesi de “Şirket Kurulması” başlığı altında belediyelerin şirket kurabileceğini düzenlemiştir.

⁵⁵ Sayı: B050MAH0740001/1405, Konu: Şirketler, Genelge Başbakanlık İletişim Merkezine Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde yapılan başvuru sonucu elde edilmiştir.

⁵⁶ **Resmi Gazete**, Tarih: 2.5.2001, Sayı:24390.

⁵⁷ “TBMM 651 no.lu Komisyon Raporu”, **Kanunlar ve Kararlar Dergisi**, Cilt:85, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c060/tbmm21060085ss0651.pdf>, 19.12.2017.

⁵⁸ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E. 2004/118, K.2005/8, T. 18.1.2005, **Resmi Gazete**, Tarih: 13.04.2005, Sayı:25785.

Görüldüğü gibi Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana belediye iktisadi teşebbüsleri var olmuş ve halen varlıklarını sürdürmektedirler. Belediyelerin yerel ekonomide bir müteşebbis olarak faaliyette bulunmasının aracı olarak bu şirketlerin kurulması gerek 1580 Sayılı Kanun döneminde gerekse 5393 Sayılı Kanun döneminde oldukça sık rastlanılan bir uygulamadır. Buna rağmen bu teşebbüslerin kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kendilerine has bir yasal düzenlemeleri mevcut değildir.

IV. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULMA GEREKÇELERİ

Belediyeler, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurarak bir müteşebbis gibi faaliyetlerini sürdürebilmektedirler. Belediyeler tarafından iktisadi teşebbüs kurulması sadece Türkiye’de değil diğer ülkelerde de başvuru alan bir hizmet sunum şeklidir. Karşılaştırmalı hukukta genel olarak belediye iktisadi teşebbüsleri “Local Government Enterprises”, “Local Public Company/Enterprise”, “Municipal Enterprises” başlıkları altında açıklanmaktadır⁵⁹. Bu kavramlardan da anlaşıldığı gibi belediye şirketleri dışında diğer yerel yönetimlerin de şirket kurabilme imkânları mevcuttur. Türk Hukuku’nda da belediyeler dışında İl Özel İdareleri’ne, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 52’inci maddesinde şirket kurma yetkisi verilmiştir⁶⁰. Yine Mahalli İdare Birlikleri de 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun “Birliğin Yetkileri” başlıklı 6’ncı maddesi uyarınca mahallî müşterek nitelikli

⁵⁹ Harry Kitchen, **Local Government Enterprises**, Perspectives on Fiscal Federalism, WBI on Learning Resources Series, Edited by, Richard M. Bird, François Vaillancourt, s. 141; Yüksel Demirkaya, “Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi, Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları”, **Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2010, Cilt:7, Sayı:13, s. 421; **Municipal Enterprise**, (Çevrimiçi), <http://communitywealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>, 08.10.2017.

⁶⁰ İl Özel İdareleri açısından şirket kurma yoluna başvurma gerekçesinin ise yerel halkın tasarruflarının yatırım yapmak suretiyle değerlendirilmesini sağlamak ve halkın güvenliğini kazanarak yatırıma teşvik etmek, bunun yanında bölgenin ihtiyacı olan bir konuda yerel halk tarafından bir teşebbüsün oluşturulmaması halinde bu durumu değerlendirerek öncülük etmek olduğu değerlendirilmiştir. Mustafa Tekmen, “Mahalli İdarelerin İktisadi Teşebbüsleri”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Kasım-Aralık 1996, s. 57.

hizmetlere ilişkin olarak, üye mahallî idarelerin yetkilerine sahiptir. Dolayısıyla mahalli idare birlikleri de şirket kurabilmektedirler⁶¹.

Belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma uygulaması Avrupa’da oldukça yaygındır. Hatta Avrupa’da yerel yönetim şirketlerini biraya getiren ve onları temsil eden oluşumlar da mevcuttur⁶². Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi’nin (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest-CEEP) Turizme ilişkin Yerel Yönetim Şirketleri Platformunun Deauville Deklarasyonunda Yerel Yönetim Şirketleri; “Yerel Kamu Şirketleri, sermayesinin en az %50’si ya da eğer otoriteler uygulamada teşebbüsler üzerinde gerçek bir kontrol muhafaza ediyorlarsa sermayesinin %50’den azı çeşitli yerel ya da bölgesel yönetimlerce desteklenen, uğraşı alanı kamu menfaatini sağlamak olan tüzel kişiliklerdir.”⁶³ şeklinde tanımlanmıştır⁶⁴.

Belediyeler tarafından yerel hizmetlerin üretim ve sunumunda faydalanan kurumlar olarak belediye şirketleri, giderek artan oranda yerel hizmetlerin sunumunda etkin olmaktadır. OCED üye ülkelerinde (Organisation for Economic Co-operation and Development) bu şirketler yaygın olarak başvuru bir kamu hizmeti sunuluş biçimi olarak değerlendirilmektedir. Örneğin; Almanya⁶⁵, İtalya ve

⁶¹Örneğin bir mahalli idare birliği olan Marmara Belediyeler Birliği’nin Marmara Eğitim ve Organizasyon Şirketi, Marmara Belediyeler Birliği’nin iştiraki olarak 1985 yılında kurulmuş ve hala faaliyetine devam etmektedir. (Çevrimiçi),

<http://marmara.gov.tr/IcerikDetay.aspx?p=Istirakler&ID=44>, 08.07.2016.

⁶² Demirkaya, **Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi**, s.436; Belediyeler tarafından belediye iktisadi teşebbüsü kurulması uygulamasına yalnızca Avrupa’da değil Amerika Birleşik Devletlerinde de rastlanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’ndeki belediye teşebbüslerine Texas’ta faaliyet gösteren Austin Energy örnek olarak verilebilir. Bu şirketin bir yerel yönetim şirketi olduğu ve elektrik kamu hizmetini sunduğu, şirketin internet sayfasında şirket profili altında belirtilmiştir. (Çevrimiçi), <https://austinenergy.com/ae/about/company-profile/austin-energy-at-a-glance>, 05.06.2017.

⁶³ **Deauville Declaration**, Platform of Local Public Enterprises (LPE) in Tourism, As Adopted During Their European Seminar at Deauville on October 29th, 2004, (Çevrimiçi), http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/publications/deauville-declaration.pdf?c43417316a8c0ddb72ab1893be164a25=52cfc0724d01f15365e528fed7fa8bcd_en, 03.05.2018.

⁶⁴ Demirkaya, **Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi**, s. 433.

⁶⁵ Almanya’daki uygulamaya bakıldığında Stadtwerke denilen belediye iktisadi teşebbüslerine rastlanılmaktadır. Bu teşebbüslerin sunduğu hizmetler elektrik, su dağıtımı ve toplu taşıma olarak örneklendirilebilir. Bazı durumlarda, stadtwerkelerin bir araya getirilmesi ile oluşturulan federal şirketlere de rastlanmaktadır. Stadtwerkelerin muhasebesi ve personeli belediye bütçesinden farklı

Hollanda’da belediyelerin sahip olduğu şirketlerin sayıları 10 ile 20 arasında değişmektedir. Şirketler tarafından sunulan hizmetler ise genel olarak, su ve kanalizasyon, atık toplama, sağlık, elektrik, gaz, ısıtma, ulaşım, telekomünikasyon gibi hizmetlerin yerine getirilmesi, kentsel planlama ve gelişim faaliyetleridir⁶⁶.

Karşılaştırmalı hukukta, yerelde özel sektör tarafından bir hizmet alanına hiç girilmediyse ya da o alanda hizmet sunumu olsa da rekabet olmadığı için piyasa zayıfsa, belediyeler iktisadi teşebbüs kurarak piyasayı canlandırmak istemektedirler⁶⁷. Bunun yanında sürdürülebilir kalkınma ve kentsel dönüşüm konularına odaklanan belediyeler bu konularda planlayıcı olmanın ötesinde kalkınma projelerini doğrudan üstlenmeyi tercih etmişlerdir. Özel sektörün çekici bulmadığı ya da risk almak istemediği alanlarda, projelerin sağlıklı bir şekilde ilerleyebilmesini sağlamak için kontrol edici konumdan projeyi bizzat gerçekleştiren konumuna geçmişlerdir⁶⁸. Yine Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin ekonomik anlamda sıkıntı çeken belediyelerin gelirlerini arttırmak için arayışa girmeleri sonucu oluştukları ve yerel halk için kaliteli ve istikrarlı iş imkânı sağlamanın yanında özel sektöre olan bağımlılığı azaltarak yerel ekonomik istikrarı temin ettikleri belirtilmiştir. Ayrıca, yerel halkın mal ve hizmet ihtiyacını kâr amacı güden hizmet sağlayıcılarına göre daha düşük ücretle karşılayıp az hizmet gören yerlere de hizmet götürdükleri ve kâr amacı güden şirketlere göre hesap sorulabilir, şeffaf ve demokratik açıdan kontrol edilebilir kurumlar oldukları ifade edilmiştir⁶⁹. Bunun yanında, belediyeler teknik bilgi ve finans gerektiren işlerde dış kaynaklardan yararlanmak istemekle birlikte

oluşmaktadır. Ayrıca stadtwerkeler’in belediye idaresine katı kurallarla bağlı olan Eigenbetrieb ile bir anonim ortaklık olan Eigengesellschaft, olarak iki farklı görünüşü olarak ifade edilmektedir. Eigengesellschaft’da var olan hisselerin hepsi ya büyük bir kısmı belediyeye aittir. Nuri Tortop, “Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:26, Sayı:2, Haziran 1993, s. 67-68.

⁶⁶ Voorn, Bart & L. Van Genugten, Marieke & Thiel, **The Efficiency and Effectiveness of Municipally Owned Corporations: A Systematic Review**. Local Government Studies. S. (2017). 1-22; Stéphane Saussier, Michael Klien, **Local Public Enterprises: A Taxonomy**, EPPP DP No. 2014-12, December 2014, s.3; Dexia, **Local Public Companies in the 25 Countries of the European, 2004**, (Çevrimiçi), www.lesepl.fr/pdf/carte_EPL_anglais.pdf, (03.05.2017)

⁶⁷ Saussier, Klien, **Local Public Enterprises: A Taxonomy**, s. 43.

⁶⁸ **Local Government Enterprises as a Means of Improving Local Government**, A Discussion Paper, Prepared by Conway Davy Pty Ltd for the WA Local Government Association, May 2010, s. 7.

⁶⁹ **Commonwealth Overview, Municipal Enterprises**, (Çevrimiçi), <http://community-wealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>, 02.07.2016.

aynı zamanda hizmetler çok karmaşık olduğu için hizmetlerin sunumu üzerinde kontrolü de kaybetmek istememektedirler. Bu sebeple belediyeler, belediye iktisadi teşebbüsleriyle hizmetlerini sunmaktadırlar. Katı atık toplama gibi basit hizmetler ihale edilirken, su dağıtımı ya da sağlık ve güvenlik hizmetleri için belediye iktisadi teşebbüsleri oluşturulması tercih edilmiştir⁷⁰. Ek olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin bürokratik kuralların dışında çıkarak rahat hareket edebilmek ve kamu ihaleleri, işe alım, bütçe kısıtlamaları gibi konularda kamu parasının kullanımı üzerindeki sınırlamaları aşmak için de kurulabildiği ifade edilmiştir⁷¹.

Türk Hukuku açısından konu incelendiğinde ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun “Şirket Kurulması” başlıklı 70'inci maddesinin gerekçesinde “belediyelerin hizmetleri daha hızlı, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurmasına izin verildiği” ifade edilmiştir⁷². Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda ise şirketlerin, “piyasa sisteminin serbestliklerinden yararlanma ve kamu denetiminden uzaklaşma güdüsü ile doğduğu” belirtilmiş ve şirket kurma gerekçeleri ise genel olarak aşağıdaki gibi ifade edilmiştir⁷³;

⁷⁰ Saussier, Klien, **Local Public Enterprises: A Taxonomy**, s. 43.

⁷¹ Vassilis Karantounias, Dino Pinelli, **Local State-Owned Enterprises in Italy: Inefficiencies and Ways Forward**, Economic Brief, 010, April, 2016 Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, s.3.

⁷² T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0. KKG.0.10/101-849/2476, 30/05.2005. Belediyelerin belediye iktisadi teşebbüslerini kurma yoluna başvurmalarının nedenleri birçok kaynakta inceleme konusu yapılmıştır. Eryılmaz, **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler**, s. 51; Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:73, Ocak 2004, sayfa:4-5; Mustafa Yavuz, **Türkiye’de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009, s. 72-83; Ferit Yüzer, **Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet, Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 90-99.

⁷³ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, (Çevrimiçi),

http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wpcontent/uploads/2015/01/Sekizinci_Kalkinma_Plani.pdf,

18.02.2016; **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Çevrimiçi),

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, 18.02.2016.

“Hizmetleri özelleştirmek, kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallardan kurtularak, özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkânları ve teknikleri kullanmak, kamu personel rejiminin dışına çıkarak esnek istihdam ve esnek ücret politikası uygulama olanağına sahip olmak, merkezi vesayet denetiminden kurtulmak, ihale yoluyla özel şirketlere giden kamu fonlarının, şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamak, (Belediye şirketleri ya ihaleye girmeden ya da ihaleye girip işi alarak belediye hizmetlerini üstlenmektedir.), yerel halkın katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam olanakları yaratmak, yerel imkânları değerlendirmektir.”

Doktrinde de Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin kurulma gerekçeleri inceleyen birçok kaynak bulunmaktadır. Örneğin; DİLBİRLİĞİ; belediyelerin, siyasi nedenlerle istihdam yaratmak ve siyasi bir reklam aracı olarak görünür bir eser bırakmış olmak amacıyla şirket kurduklarını ifade etmiştir⁷⁴. KESKİNER, belediyelerin, İller Bankası dışında özel bankalardan da kredi kullanabilmek için şirket kurmaya yöneldiklerini belirtmiştir⁷⁵.

Görüldüğü gibi belediyeler birden çok gerekçeye dayanarak şirket kurabilmektedirler. Bu gerekçeler, sekizinci beş yıllık kalkınma planında ve doktrinde tercih edilen başlıklardan esinlenilerek sınıflandırılacak ve belediyelerin şirket kurarken dayandığı bu gerekçelerin, geçerli gerekçeler olup olmadıkları da değerlendirilecektir. Ardından ise belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulabilmesi için kullanılması gereken meşru gerekçe tespit edilmeye ve açıklanmaya çalışılacaktır.

A. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

Özelleştirme uygulamaları, ekonomide liberalleşme akımının etkisini göstermesiyle birlikte 80’li yıllarda etkili olmaya başlamıştır. Bu uygulamalara ilişkin olarak 1984 yılında, 2983 Sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu

⁷⁴ Dilbirliği, **Belediye Şirketleri**, s.70.

⁷⁵ Yusuf Emrah Keskiner, “Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 451, Haziran 2006, s. 25.

Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”⁷⁶ yürürlüğe girmiştir. 1994 yılında ise halen yürürlükte olan 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun yayınlanmıştır. 1999 yılında 4446 Sayılı Kanun’la 1982 Anayasası’nın 47’inci maddesinin “Devletleştirme” başlıklı madde başlığına “Özelleştirme” ifadesi de eklenerek özelleştirme uygulamaları anayasal dayanağa kavuşmuştur. Ayrıca yine aynı maddeye eklenen fıkrada, Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzelkişilere gördürülebileceği veya devredilebileceğinin kanunla belirleneceği ifade edilmiştir.

Kavramsal olarak özelleştirme farklı şekillerde tanımlanmıştır⁷⁷. Bu fark, özelleştirmenin uygulandığı ülkelerin sosyo-ekonomik yapısından kaynaklanmaktadır. Ekonomik gidişatı, devlet ya da özel hukuk kişilerinin ekonomik faaliyetlerini etkileyen iktisadi bir kavram olarak nitelenen özelleştirme, genellikle devletin, kamu işletmelerinin mülkiyetini özel hukuk kişilerine devretmesi olarak anlaşılır. Fakat özelleştirme birçok boyutu olan bir faaliyettir. Örneğin; devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinin sınırlandırılmasını amaç edinen bir özelleştirme faaliyetiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyeti kısmen veya tamamen özel hukuk kişilerine devredilebileceği gibi, kamu hizmetleri özel hukuk kişilerine de gördürülebilir⁷⁸.

⁷⁶ **Resmi Gazete**, Tarih: 17/3/1984 Sayı: 18344; Özelleştirme uygulamalarına yönelik ilk yasal düzenleme olma niteliğini taşıyan bu kanunun, doğrudan özelleştirmeyi düzenlememekle birlikte, ekonomik verimlilik arayışını amaç edindiği fakat bu özelliğiyle birlikte güncel özelleştirme algısından farklı ve eksik bir içeriği olduğu ifade edilmiştir. İlhan Baytan, **Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları**, Genişletilmiş ve güncelleştirilmiş 2.baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2009, s. 37-38.

⁷⁷ Atasoy, Özelleştirmeyi: “Devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya tamamen kaldırmak amacıyla, dar anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi” şeklinde tanımlamıştır. Veysel Atasoy, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Nürol Mabtaacılık, Ankara, Ağustos 1993, s.183; “Özelleştirme, ekonomi bilimi bakımından mülkiyetin özelleştirilmesi, hukuk bilimi açısından ise yönetimin özelleştirilmesini ifade etmektedir.” Naci B. Muter, “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, **Özelleştirme Sempozyumu**, 28/29 Nisan 1994 Manisa, s.142; “Basitçe yapılan tanıma göre, kamu işletmelerinden özel kesim işletmelerine bir hizmetin veya faaliyetin aktarılmasıdır”. Robert W. Bailey, “Uses of and Misuses of Privatization” **Proceedings of the Academy of Political Science**, Vol.36, No.3, Prospects of Privatization, 1987, The Academy of Political Science, s. 139.

⁷⁸ Yasin, **Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, s.2-4; Yavilioğlu, Delice, Özsoy, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif**, s.16.

Özelleştirme faaliyetleriyle ulaşılmak istenilen amaçlar ise serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek, kamu kaynaklarını öncelikli alanlara yönelterek yüksek maliyet ve teknoloji gerektiren yatırımların özel sektörün kaynaklarından finanse edilmesini sağlamak, ekonomik açıdan etkinliği gerçekleştirmek ve geliştirmek, yabancı sermayenin ülkeye girişini kolaylaştırmak, kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet bütçesine olan yükünü azaltmak olarak özetlenebilir⁷⁹.

Özelleştirme faaliyetleri, mahalli idareler arasında özellikle belediyeler üzerinde etkili olmuştur. Mahalli idarelerin özelleştirme uygulamalarının merkezi yönetimle kıyaslaması yapıldığında, mahalli idarelerin daha avantajlı olduğu ifade edilmiştir. Çünkü yerelde mahalli hizmetlerin görülmesi gibi halkın günlük ihtiyaçlarının karşılanmasında ve birebir etkili bir faaliyete yönelik özelleştirme yapılmasında, bu özelleştirmenin olumlu ya da olumsuz geri dönüşü kısa sürede alınabilmektedir. Böylece yerel halkın desteği de özelleştirme faaliyetinin olumlu sonuçlanmasına katkı sunmaktadır. Ayrıca, finansal kaynak açısından da merkeze oranla daha kısıtlı imkânlarla sahip olan mahalli idarelerin özelleştirme faaliyetlerini benimseyip uygulamaları, merkeze göre daha kolay bir seyir izlemiştir⁸⁰. Belediyeleri, bu uygulamalara yönelten nedenler arasında ise hızlı nüfus artışına bağlı olarak artan hizmet talepleri karşısında belediyelerin yetersiz kalması⁸¹, belediye hizmetlerinin finansmanında yaşanan sıkıntının hizmet ifasına olumsuz etkisi, hizmet ifasına kullanılan araç-gerecin ve uygulanan yöntemlerin yetersizliği⁸² gibi nedenler sayılmıştır.

Mahalli idarelerdeki özelleştirme uygulamalarının belediye özelindeki kapsam ve içeriği konusunda ise çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Bazı yazarlarca mahalli

⁷⁹ Yusuf Ziya Türk, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi**, Uzmanlık Tezi, Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Nisan 2014, s. 19-21; Yavilioğlu, Delice, Özsoy, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif**, s. 44-46.

⁸⁰ Muter, **Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme**, s. 145.

⁸¹ Gürbüz Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:71, s. 41-42.

⁸² Zeki Doğan, Mustafa Dağ, “Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek bir Uygulama”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:4, Sayı:3, Mayıs 1995, 49-50; Muter, **Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme**, s.146; Eryılmaz, **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler**, s.32.

idarelerde özelleştirme, bu idarelerin kamu hizmetini ifa ederken özel hukuk kişilerinden yararlanması olarak ele alınmıştır. Bu görüşe göre mahalli idareler açısından özelleştirmenin bir kamu hizmetinin ifa edilmesinde kamusal faaliyetin tamamıyla sona ermesi anlamına gelmediği, bu hizmetlerin sağlanmasında özel hukuk kişilerinden bir alternatif hizmet sunma biçimi olarak yararlanılması anlamına geldiği ifade edilmiştir⁸³. Diğer bir görüşe göre ise mahalli idarelerde özelleştirme uygulamaları tek boyutlu değildir. Bu idarelerde özelleştirme uygulamaları, yasal düzenlemelerle mahalli idarelere görev olarak verilen kamu hizmetini yürütme görevinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi ve mahalli idarelerin sahibi oldukları iktisadi teşebbüslerde bulunan paylarının ya da iktisadi teşebbüsün tamamen özelleştirilmesi şeklinde kendini gösterebilir⁸⁴. Belediyelerde uygulanan özelleştirme uygulamalarını, mahalli hizmetlerin özel hukuk kişilerine gördürülmesi olarak ele alan yazarlarca belediyelerin şirket kurması bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilmiştir⁸⁵. Bu görüşe göre, belediyelerin şirket kurmasının özelleştirme olarak değerlendirilmesi hizmetin işleyişine ilişkindir. Çünkü belediyelerin şirket

⁸³ Halis Yunus Ersöz, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:10, Sayı:2, Nisan 2001, s.35; Doğan, Dağ, **Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek bir Uygulama**, s.48; Kavruk, **Anakente Bakış**, s. 310-318; Özdemir, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi**, s.41-42; Bozlağan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun**, s.4-5.

⁸⁴ Yasin, **Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, s. 209; Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s. 218.

⁸⁵ “Belediyelerde Özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinden farklı bir nitelik göstermektedir. Çünkü belediyeler, yerel nitelikte hizmet yürüttükleri için, KİT’ler gibi büyük yapı ve birikmiş sorunları olan işletmelere sahip değillerdir... Özelleştirme daha çok, “şirketleşme”, “ihale/sözleşme” yöntemine ağırlık verme, belediye tekellerinin kaldırılması işletmelerin kiraya verilmesi ya da yönetimlerinin özel kesime devredilmesi gibi biçimlerde yürütülmektedir.” Eryılmaz, **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler**, s.51-53; “Özelleştirme, küçük ve orta ölçekli belediyelerden çok büyükşehir belediyelerinde ve daha çok ihale yöntemine ağırlık verme, şirketleşme, belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi veya yönetimlerinin özel sektöre devredilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.” Ersöz, **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi**, s.45; “Kent hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları iki başlık altında incelenmektedir...İkincisi ise kentsel düzeyde yerel kamu idarelerinin şirketleşerek, kent hizmetlerinde özel hukuk usullerine göre hizmet sunma girişimleri”, Kavruk, **Anakent Yönetimi**, s.319; Hatice Dayar, “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri;Kütahya Belediyesi Örneği”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 2002, Sayı:7, s.5-6; “Yerel Yönetimlerde özelleştirme uygulamalarının alt yapısı şirketleşme ile olmuştur.” Serap Fırat, “Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:7, Sayı: 1 Ocak 1998, s.80; “Özelleştirmenin mahalli idarelerde kapsamlı olarak uygulanması, hükümet programının da etkisiyle, 1983’den sonra gerçekleşmiştir. Çünkü 1983 yılından itibaren ihale ve imtiyaz gibi bilinen özelleştirme yöntemlerinin yanına şirketleşme, yap-işlet-devret, kiralama gibi, yeni bazı hizmet üretim ve dağıtım yöntemleri de eklenmiştir.” Tunay Köksal, “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:2, Sayı:5, Eylül 1993, s.37-41

kurmasıyla artık yürütülecek hizmetin ifası, ticaret şirketleri tarafından gerçekleştirilecektir⁸⁶.

Konuyla ilgili olarak, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26'ncı maddesinde aşağıdaki ifade yer almaktadır;

"Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür" ve "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."

Devletin iktisadi faaliyetlerini azaltırken mahalli idarelerin iktisadi teşebbüs kurması ve iktisadi alanda faaliyette bulunması her ne kadar "mahalli idarelerin özelleştirme uygulamaları" başlığı altında düzenlenmiş olsa da aslında devletçilik ilkesinin mahalli idareler düzeyinde etkisini yitirmediğini göstermektedir⁸⁷. Hatta belediye iktisadi teşebbüslerini, müdahaleci ve keynesyen devlet anlayışının⁸⁸ bir çıktısı olarak değerlendiren yazarlar da olmuştur⁸⁹.

Nasıl ki merkezi yönetim, kuruluş aşamasında devletin ekonomik açıdan kötü durumda olması, yerli sermayenin ve teşebbüslerin olmayışı ya da yetersiz olması sebebiyle ekonomik faaliyette bulunmak amacıyla kamu iktisadi teşebbüslerini kurduysa, mahalli idareler de bu sebeple iktisadi teşebbüs oluşturma yolunu tercih etmişlerdir. Çünkü merkezi hükümet, özelleştirme uygulamalarıyla birlikte ülke

⁸⁶ Eryılmaz, **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde alternatif Kurumsal Yöntemler**, s.51-53.

⁸⁷ Güneri Akalın, "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:3, Sayı:6, Kasım 1994, s.16.

⁸⁸ Keynes, 1936 yılında adıyla anılan teorisini oluşturmasını sağlayan doktrin görüşünü ortaya koyduğu «General Theory of Employment, Interest and Money» adlı eserini yayınlamıştır. Devletin ekonomik alana müdahalesinin gerekliliği ve bu müdahalenin formülünü ortaya koymuştur. Cahide Bayraktar, "Keynes ve Refah Devleti", **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:2012, Cilt: 10, Sayı:2, Ekim 2012, s. 248.

⁸⁹ Refik Tiryaki, "Ekonomik Özgürlüklerin Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleriyle İlişkisi", **Hacettepe HFD**, 4(1) 2014, s. 86.

genelinde özel sektörün var olmadığı alanlarda ve yerelde yatırım yapma faaliyetini azaltmış ve bu durum mahalli idareleri ekonomik açıdan zorlamaya başlamıştır. Dolayısıyla merkezi yönetim tarafından yatırım yapılmayan yerlerde, mahalli idareler mahalli ekonomiyi canlandırmak için alternatif hizmet sunma yöntemlerine yönelerek iktisadi teşebbüsler kurmuşlardır⁹⁰.

Görüldüğü gibi, ülke düzeyinde gerçekleşen özelleştirme uygulamaları, mahalli idareler üzerinde de etkili olmuştur. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun ülke nüfusunun büyük bir kısmını oluşturması, belediyelerin ifa etmesi gereken hizmet türlerinin artması, belediyeleri alternatif hizmet sunma yöntemleri bulmaya itmiştir⁹¹. Merkezi yönetimin özelleştirme uygulamaları, özelleştirmenin kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi boyutuyla belediyelerde etkisini göstermiş ve belediyeler hizmet sunumlarında özel hukuk hükümlerine göre kurdukları ticaret şirketlerinden faydalanmaya başlamışlardır. Sekizinci kalkınma planında da ifade edildiği gibi özelleştirmenin yarattığı ortamla birlikte, belediyelerin kamu kurumlarına uygulanan bürokratik usul ve kuralları aşp piyasa koşullarında serbestçe hareket edebilme isteği yerelde belediyelerin şirket kurarak faaliyet yürütmesine zemin hazırlamıştır⁹². Fakat merkezi yönetim, özelleştirme uygulamalarına yönelirken, belediyelerde bu uygulamaların yansıması belediyelerin iktisadi teşebbüs kurmaları ve ekonomik hayatta varlık göstermeleri şeklinde olmuştur. Dolayısıyla ülke düzeyindeki özelleştirme uygulamalarıyla merkezi yönetim, iktisadi faaliyetlerini azaltırken belediyeler iktisadi teşebbüsler oluşturmuşlardır.

B. Merkezi İdarenin Vesayet Denetiminden Kurtulmak

Daha önce de ifade edildiği gibi, Cumhuriyetin ilk yıllarından 80'li yıllara kadar merkezi yönetim, tüm hizmetlerin merkezden planlanması politikasını benimsemiştir. 80'li yıllarda özelleştirme süreciyle bu politikada kırılmalar yaşansa da merkezin planlama politikası devam etmiştir. Bu durum yerel ihtiyaçların organize edilmesini

⁹⁰ Bozlağan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun**, s.4-5.

⁹¹ Ali İhsan Öztürk, "Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, Yıl:12 Sayı:23 Bahar 2013, s. 92.

⁹² Kavruk, **Anakente Bakış**, s. 310-318.

güçleştirmiştir⁹³. Mahalli bir hizmetin ifası amacıyla personel istihdam edebilmek ya da araç temin edebilmek için merkezin onayını bekleyen idarelerin hareket serbestisi kısıtlanmış, yerelde sosyal ve ekonomik kalkınma olumsuz yönde etkilenmiştir⁹⁴. Bu dönemde, belediyelerin birlik, işletme ve şirket kurmaları konusunda yapılan bir çalışmada; denetim elemanlarına ve belediye başkanlarına yöneltilerek görüşlerini almak amacıyla birçok görüş hazırlanmıştır. Bu görüşlerden biri de “merkezi yönetimin ağır yönetsel vesayeti ve belediye mevzuatının yetersizliği karşısında belediye başkanları bu tür kuruluşları oluşturmak zorunda kalmaktadırlar” görüşüdür. Bu görüşe, genel olarak belediye başkanları %35 oranında, büyükşehir belediyesi özelinde ise %60 oranında katılmışlardır. Denetim elemanları ise %13 oranında katılmışlardır. Dolayısıyla özellikle büyükşehir belediyelerinde belediyenin yürütme organı olan başkanlar için şirket kurmak, vesayet denetimini aşmak olarak algılanmıştır⁹⁵.

2000’li yıllara gelindiğinde ise merkezi yönetimin idari vesayet denetimine ilişkin algısı değişmiştir. Nitekim 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun genel gerekçesinde, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisini kullanış biçimi eleştirilmiştir. Gerekçede; belediyelerin ilk kuruluşundan bu yana merkezi idare tarafından kendilerine verilen görevleri ifa eden ve merkezi idarenin uzantısı idari birimler olarak algılandıkları için yerinden yönetim ilkesinin bir tezahürü olarak varlık gösteremedikleri ifade edilmiştir. Ayrıca belediyelerin belde halkının kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade bayındırlık ve imar gibi kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi kurumlar olarak anlaşılmalarının aşırı bir vesayet ve kontrole tabi tutulmalarına yol açtığı belirtilmiştir. Gerekçede özerk bir mahalli idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna

⁹³ M. Cemil Arslan, **Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri,(İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2000, s. 23; Recep Yazıcıoğlu, “Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:1, Sayı:2, Mart 1992, s. 16.

⁹⁴ Yazıcıoğlu, **Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi**, s.16; Kavruk, **Yerel Yönetim Şirketleri**, s. 442.

⁹⁵ Nihat Yıldız, “Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:7 Sayı:4, Ekim 1998, s.62.

son verildiği de belirtilmiştir⁹⁶. Fakat 5393 Sayılı Kanun'da idarenin bütünlüğünü sağlama aracı olan idari vesayet yetkisine ilişkin hükümler mevcuttur. Örneğin; Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, toplu taşıma yapmak, içme ve endüstri suyu sağlamak ve gibi kanunda sayılan hizmetlerin belediyeler tarafından imtiyazlı şirketlere gördürülebilmesi için Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kararı gerekmektedir. Yine aynı maddede, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Kanunun 55'inci maddesine göre ise belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir.

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6'ıncı maddesinde göre ise kamu yararı kararı alan belediye encümeninin kararının ilçelerde kaymakam ve illerde valinin onayı ile tamamlanacağı düzenlenmiştir. Yine 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "Kadroların Tespiti" başlıklı 33'üncü maddeye göre, belediyelerle bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla tamamlanmaktadır.

Özel hukuk tüzel kişileri, piyasa koşullarına göre rekabet ortamında faaliyetlerini yürütmekte ve kârlılık esasına göre çalışmaktadırlar. Dolayısıyla hareket serbestisine sahip olmalarından dolayı, etkinlikleri artmakta, kaliteli, verimli ve kârlı bir üretim gerçekleştirebilmektedirler. İşte belediye iktisadi teşebbüslerinin oluşturulma amaçlarından biri de belediyelerin hareket kabiliyetini kısıtlayan bu denetimi aşabilmek ve belediyeye serbest hareket edebileceği bir alan yaratmaktır⁹⁷.

⁹⁶ T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0. KKG.0.10/101-849/2476, 30/05.2005, (Çevrimiçi), <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>, 03.05.2018.

⁹⁷ Kavruk, **Anakent Yönetimi**, s. 422

C. İhaleler Yoluyla Özel Hukuk Kişilerine Giden Kamu Kaynaklarını Şirketler Aracılığıyla Geri Döndürmek

Mahalli hizmetlerin ifasıyla görevli olan belediyeler bu hizmetlerin tamamını kendi teşkilatlarıyla yürütmemekte, birtakım hizmetlerin ifası için ihale açarak özel hukuk tüzel kişilerinden mal ve hizmet alımı gerçekleştirmektedirler. Belediyelerin bu tür faaliyetleri, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu⁹⁸ yürürlüğe girene kadar 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu⁹⁹ kapsamında yürütülmüştü. 2886 Sayılı Kanunun 6'ncı maddesine göre ihaleye katılma yasağı ihaleyi yapan idare personeliyle akrabalık ilişkisi içerisinde bulunan kişilere ve bu kişilerin ortaklık ilişkisi içerisinde bulunduğu şirketlere getirilmişti. 2886 Sayılı Kanunun 6'ncı maddesinin uygulanması ile ilgili Sayıştay Başkanlığı'nın 26.10.2000 tarih ve 614 Sayılı yazısında belediyelerin kurdukları ya da ortak oldukları şirketlerle belediyeler arasında 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı alım-satımların gerçekleştiği ve belediyelerin açtıkları ihaleleri bu şirketlere verdikleri belirtilmişti. Bu yazı üzerine, İçişleri Bakanlığı 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 6'ncı maddesinin uygulanmasına açıklık getirmek üzere 12.12.2000 tarih ve 47539 Sayılı bir genelge yayınlamış, il özel idareleri ve belediye personelinin yönetim ve denetiminde yer aldığı şirketler genelgeye göre bu idareler tarafından açılan ihalelere katılamayacakları bildirilmişti¹⁰⁰. Yine 26.04.2001 tarihli Sayıştay İctihadı

⁹⁸ **Resmî Gazete**, Tarih: 22.1.2002, Sayı: 24648.

⁹⁹ **Resmî Gazete**, Tarih: 10.09.1983, Sayı: 18161.

¹⁰⁰ Büyükşehir Belediyesince yapılan konser organizasyonu işine ilişkin ihalede davacı şirketin anılan Genelge hükümleri gereğince, teklif mektubunun açılmayarak ihale dışı bırakılmasına karar verilmesi üzerine, şirket hem genelgenin hem de belediyenin işleminin iptali için dava açmıştır. Danıştay savcısı tarafından, Belediyelerin ortağı oldukları anonim şirketlerdeki kamu sermayesini temsil etme görevini üstlenen temsilcilerin ""ortak"" olarak nitelendirilemeyeceklerini, bu sebeple, 2886 Sayılı kanunun 6. maddesinde yer alan ""İhaleye katılamayacak olanlar"" arasında değerlendirilemeyeceklerini, dolayısıyla, belediyelerin ortak oldukları şirketlerin belediye ihalelerine katılmalarına engel bir hükmün kanunda yer almaması sebebiyle, kanunda yer almayan bir kısıtlamanın bir genelge ile getirilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Kararda ise, ihale işlemlerinde görevli olan belediye personelinin, yönetim ve denetim kurulunda yer aldığı şirketlerin belediye ihalelerine katılması ihaleyi yapan ile ihaleye katılan tarafların aynı olması sonucunu doğuracağı ve bu durumun ihalenin açıklık ve tarafsızlık ilkelerini ortadan kaldıracağı ifade edilmiş ve genelge hukuka aykırı görülmemiş ve dava reddedilmiştir. T.C., DANIŞTAY, 10. DAİRE, E. 2001/4312, K. 2003/5197, T. 16.12.2003, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2001-4312.htm&kw=`2001/4312`#fm,> 03.03.2018.

Birleştirme Genel Kurulu Kararı'nda¹⁰¹; ihaleye katılma yasağının, ihaleyi yapacak olan idareyle ihaleye katılacak olanlar arasında görev ilişkisinin bulunması halinde meydana çıkabilecek sakıncaları önlemeye yönelik olduğu ve bu sebeple belediye şirketlerinin, bu belediyeler tarafından açılan ihalelere katılmalarının mümkün bulunmadığına karar verilmişti.

2002 yılında ise 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Artık belediyeler, özel hukuk tüzel kişilerinden mal ve hizmet alımını bu kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirmektedirler. Kanunun “Kapsam” başlıklı 2'inci maddesine göre, belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımlarıyla yapım işlerinin ihaleleri bu kanun hükümlerine göre yürütülecektir. Ayrıca Kanunun 2'inci maddesinin “d” bendinde belediyelerle birlikte kanun kapsamındaki idarelerin ortak oldukları her türlü birlik, müessese ve şirketler de kanun kapsamına dâhil edilmiştir. Bu bentte, 22.06.2002 Tarih ve 24793 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4761 Sayılı Kanun’un 9'uncu maddesiyle değişikliğe gidilmiş ve belediyenin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketler de kanun kapsamına alınmıştır¹⁰².

4734 Sayılı Kanun’un ilk metninin “ihaleye katılamayacak olanlar” başlıklı 11'inci maddesinde; “İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idareyle ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bunların kurmuş oldukları veya ortak oldukları şirketlerin bu idarelerin ihalelerine katılamayacakları” hüküm altına alınmıştı. Maddenin gerekçesinde, ihaleye katılacak istekliler arasında eşitlik ve rekabeti sağlamak ve ihaleye fesat karıştırılmasını

¹⁰¹ T.C. Sayıştay, **İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu Kararı**, Konu: İhale Mevzuatı ile İlgili Kararlar, E. 2001/1, K. 4985/1, T. 26.4.2001, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=sibgk-4985-1-26-04-2001.htm&kw=`11045/91`#fm>, 03.03.2018.

¹⁰² “Esas itibarıyla, özel hukuk hükümlerine tabi olan, kamu kaynağı kullanmayan ve kamunun denetimi altında bulunmayan kuruluşların kamu alımlarıyla ilgili olan Kanun kapsamında bulunmasının doğuracağı sorunların giderilmesine amaçlanmıştır. “4761 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi** TBMM; 877 No.lu Komisyon Raporu, s.4.(Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c097/tbmm21097110ss0877.pdf>, 02.05 2018,

önlemek amacıyla bu yasağın getirildiği ifade edilmiştir¹⁰³. Fakat belediye iktisadi teşebbüslerinin varlıklarını sürdürebilmeleri, daha çok belediyelerin ihalelerini almalarına bağlı olduğu için bu düzenlemenin, şirketlerin devamı için tehdit oluşturduğu ifade edilmiştir¹⁰⁴. Kanunun bu hükmü 2003 yılında, 4964 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8'inci maddesiyle değiştirilmiş ve "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." şeklinde değiştirilmiştir. Maddenin gerekçesinde; değişiklikle bazı şirketlerin salt kurucusunun statüsünden dolayı sonsuza kadar sürecek bir yasaklamayla karşı karşıya kalmalarının doğuracağı haksızlığın giderilmesi açısından, vakıf, dernek, birlik ve sandık gibi sosyal nitelikli kuruluşların ortak özelliğinin "kâr amacı gütmemek" olmasından hareketle "vakıf, dernek, birlik ve sandık gibi kâr amacı gütmeyen" kuruluşların bu amaçlarına ters biçimde ilgili oldukları veya bünyesinde bulundukları idarelerin ihalelerine katılmalarının önleniği; "bunların" sözcüğü yerine "bu kuruluşların" ifadesi konularak, söz konusu yasaklamanın "vakıf, dernek, birlik ve sandık gibi kuruluşlar" tarafından ortak olunan şirketleri kapsadığı hususunun açıklığa kavuşturulduğu ifade edilmiştir¹⁰⁵.

2004 yılında yayımlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesine göre ise, 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 şirketlerle bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 Sayılı Devlet

¹⁰³ "Kamu İhale Kanununu Tasarısı Metni", **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Kanunlar Dergisi Cilt:86, TBMM 794 no.lu Komisyon Raporu, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c082/tbmm21082047ss0794.pdf>, s. 2. 02.05.2018.

¹⁰⁴ Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum", **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 11, Cilt: 15, Sayı: 2, s. 76.

¹⁰⁵ "TBMM 257 No.lu Komisyon Raporu", **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c025/tbmm22025113ss0257.pdf>, 02.05.2018.

İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmektedir. Böylece Büyükşehir Belediyesi, kendisine tanınan imtiyaz sayesinde, kurduğu şirketler vasıtasıyla ihale usullerini uygulama zorunluluğundan kurtulmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun şirket kurulmasına ilişkin 70'inci maddesinde ise belediyelere ihale yapmadan belli bazı hizmetlerin belediye şirketlerine gördürülmesi yetkisini tanınmamıştır. Başka bir ifadeyle, büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler ihale yapmadan belediye şirketlerine herhangi bir hizmetin görülmesi işini devredemezler.

Bilindiği gibi belediyeler yaptıkları ihaleler yoluyla özel hukuk tüzel kişilerinden mal ve hizmet alarak kamu kaynağını piyasaya aktarmaktadırlar. Bu ihalelere katılan şirketler içerisinde belediye şirketlerinin de yer alması, belediyelerin bütçelerinden çıkan kamu kaynağının bu şirketler vasıtasıyla tekrar belediyeye dönmesine imkân sağlamaktadır. Dolayısıyla belediyelerin şirket kurma ya da kurulmuş şirketlere ortak olma sebeplerinden birinin piyasaya aktarılan kamu kaynağının belediyeye dönüşüne imkân sağlama amacını taşıdığı ifade edilebilir¹⁰⁶. Fakat bu amacın gerçekleşebilmesi için belediye şirketlerinden daha ucuza mal ve hizmet almaları, buna karşın şirketlerin yılsonunda yeteri kadar kâr elde edebiliyor olmaları gerekir. Belediyeler ve şirketleri arasındaki ihale ilişkileri üzerine yapılan bir araştırmada, belediyelerin kendi şirketlerinden piyasa şartlarına göre daha pahalıya mal ve hizmet aldıkları, belediyelerin sahip oldukları şirketlerin belediyeye kaynak dönüşü sağlayacak yerde zarar ederek belediyelerin maddi anlamda kayba uğramalarına sebep oldukları ifade edilmiştir¹⁰⁷.

Görüldüğü gibi, şirketlerin kuruluş nedeni olarak ihaleler yoluyla dışarı aktarılan kamu kaynağının belediyeye dönmesinin hedeflenmesi ve ihale usullerine tabi olmadan belediyenin kendi şirketlerinden mal ve hizmet temin etmesi gösterilse de

¹⁰⁶ Ahmet Aktuğ, **İstanbul Büyükşehir Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin Genel Durumları; İstaç A.Ş. Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 14; Enis Yeter, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 65, sayı. 400, 1993, s. 85; Tunay Köksal, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:2, Sayı:6, Kasım 1993, s. 57.

¹⁰⁷ İlhami İlhan, "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 88, Ocak-Mart 2013, s. 18-22.

ihale hukuku açısından konu incelendiğinde, ilkel olarak bazı sorunların olduğu söylenebilir. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre, ihalelerde, rekabet, eşitlik, saydamlık ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması sağlanmalıdır. Fakat ihaleyi yapan belediye tarafından kurulmuş bir şirketin, diğer şirketlerle eşit şartlarda olduğunu ifade etmek güçtür. Bu durum da, rekabet ve eşitlik ilkelerini zedelemektedir¹⁰⁸. Üstelik kâr etmeyen bir şirketten hizmet alınması, belediyeye kamu kaynağının geri dönüşünü sağlamadığı gibi belediye bütçesini sıkıntıya sokmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, yaptıkları ihaleleri, kendi kurdukları şirketlerin zarar etmesini engelleme aracı olarak kullanmamalıdır.

D. İller Bankası Dışında Özel Bankalardan Kredi Kullanabilmek

Belediyelerin kendilerine gelir sağlama yollarından biri de borçlanmalarıdır. Çeşitli şekillerde borçlanan belediyelerin borçlanma yollarından biri de İller Bankası Anonim Şirketi(İlbank A.Ş.)'den kredi almalarıdır.

Belediyelerin İller Bankası A.Ş. dışında diğer bankalardan kredi kullanabilmesi konusunda ise farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre 5393 Sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin b bendinde belediyelerin kredi alacakları banka olarak iller bankasının düzenlendiği ve kanunda özel bankalardan kredi kullanımına ilişkin bir hüküm yer almadığı için belediyeler özel bankalardan kredi kullanamayacaklardır. Belediye iktisadi teşebbüsleri de zaten diğer bankaların kredi olanaklarından yararlanabilmek için kurulmuşlardır¹⁰⁹. Bu görüşü destekler nitelikte olan 18.01.2011 tarihli Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı'nda, belediyelerin 5393 Sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde yer almayan bir usulle borçlanmalarının

¹⁰⁸ Mustafa Meşe, "Belediye şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs Haziran 2011, s. 214.

¹⁰⁹ Yavuz, **Türkiye'de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları**, s. 81; Aktuğ, **İstanbul Büyükşehir Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin Genel Durumları: İSTAÇ A.Ş. Örneği**, s. 14; Arslan, **Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri, (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)**, s. 27; Dinçer Çetintaş, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s.38; Kader Yazıcı, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri**, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Lisans Bitirme Tezi, 2002, s. 32.

mümkün olmadığı belirtilmiştir¹¹⁰. Belediyelerin İller Bankası dışındaki diğer bankalardan kredi alabileceklerini savunan diğer görüşe göre yasal düzenlemelerde belediyeleri bu konuda kısıtlayan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Belediyeler, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde d ve e bentlerindeki hükümlere uymak suretiyle özel bankalardan kredi kullanabileceklerdir¹¹¹. Yine konuya ilişkin bir Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı'nda belediyelerin banka ya da özel finans kuruluşlarından kredi alabilecekleri belirtilmiştir¹¹².

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15'inci maddesinin i bendinde “borç almak, bağış kabul etmek” yetkisi, belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18'inci maddenin “d” bendinde ise “borçlanmaya karar vermek” yetkisi düzenlenmiştir. Belediyelerin borçlanmasını düzenleyen 68'inci maddede ise belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla bu borçlanmaların hangi usûl ve esaslara göre

¹¹⁰ 4749 Sayılı kanun kapsamında yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma, -İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanma şeklinde borçlanma, -Yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca tahvil ihracı yolu ile borçlanma yapabilmektedirler. Anılan kanun maddesinde belirtilen borçlanmalar dışında borçlanma mümkün değildir ve belediyenin cari hesap şeklinde kısa vadeli borçlanmasına izin veren bir düzenleme bulunmamaktadır. Dilekçe 11.2.2005 tarih ve 446 Sayılı meclis kararıyla banka ve özel finans kurumlarından kullanılacak krediler ile ilgili sözleşme imzalama ve ödeme şartları konusunda gerekli yetki alındığını belirtmekte ise de, genel bir yetki devri ile gerek 1580 Sayılı kanun, gerek 5393 Sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde yer almayan bir usulle borçlanılması mümkün değildir. **Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı**, Yıl, 2006, Daire:4, Dosya No: 31589, Tutanak No:32731, Tutanak Tarihi:18.01.2011, (Çevrimiçi), <http://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=3089>, 01.03.2017.

¹¹¹ Hayrettin Güngör, “Belediyelerde Borç Yönetimi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı:726, Ekim 2008, s.12; Ahmet Ortak, “Belediyelerin Borçlanması”, **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s.176. Serhat Taşpınar, “Belediyeler Özel Bankalardan Kredi Çekebilirler Mi?”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Ocak 2016 Cilt: 21 Sayı:1, s. 21.

¹¹² “Belediye Meclisi kararına dayanılarak yapılan borçlanma nedeniyle yapılan ödemelerde kanuna aykırılık bulunmamakta; ayrıca, ödemenin alınıp kullanılan krediye karşılık yapılması nedeniyle, 5018 Sayılı Kanunun 71'inci maddesinde tanımı yapılan ve tazmini gereken bir kamu zararı da oluşmamaktadır. Diğer yandan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin yetkileri arasında 'Borç almak, bağış kabul etmek' de sayılmakta, 18. maddesi ile borçlanmaya karar verilmesi hususu belediye meclisinin yetkisine verilmektedir. Bu çerçevede konu Belediye Meclisinde görüşülüp meclis kararıyla banka ve özel finans kurumlarından kullanılacak krediler ile ilgili sözleşme imzalama ve ödeme şartları konusunda gerekli yetkinin alındığı anlaşılmaktadır.” **Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı**, Yıl:2009, Daire:4, Dosya No:37987, Tutanak No:37416, Tutanak Tarihi: 25.06.2013, (Çevrimiçi), <http://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/?krr=6955>, 07.05.2018.

yapabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu maddede yer almayan herhangi bir usulle belediyelerin borçlanamaması gerekir¹¹³.

Belediye meclisi borçlanmaya karar verme yetkisini ancak 68'inci maddedeki usul ve esaslar dairesinde kullanabilecektir. Belediyelerin bu madde uyarınca ancak İller Bankası'ndan kredi alabilmeleri gerekir. Maddede belediyelere özel bankalardan kredi kullanabilme imkânı tanınmamıştır. 6106 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun "Bankanın Amacı ve Faaliyet Konuları" başlıklı 3'üncü maddesine göre bu bankanın kuruluş amaçlarından biri de mahalli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamaktır. Belediyeler kamu kaynağı kullandıkları için borçlanmalarının kamu zararına yol açmayacak şekilde belli esas ve usuller dairesinde gerçekleştirilmesi gerekir. Bu esas ve usuller de 5393 Sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde belirtilmiştir. İşte bu sebeple belediyelerin kredi yoluyla borçlanmayı ancak İller Bankası aracılığıyla yapabilmeleri gerekir.

5393 Sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin e bendinde, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borçlanmasına ilişkin hüküm bulunmaktadır. Hükme göre, belediye bağlı kuruluşları ve şirketlerin 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek belli

¹¹³ "a) Dış borçlanma, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır."

orandaki iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; bu oranı aşan iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı ile yapabileceği ifade edilmiştir¹¹⁴. Dolayısıyla belediye şirketleri iç borçlanmalarını serbestçe yapamamaktadırlar. Fakat ilgili hükümde şirketlerin alacakları kredilere ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut olmadığı için şirketler kredilerini özel bankalardan alabileceklerdir. İşte bu sebeple belediyelerin özel bankalardan kredi kullanabilmek için iktisadi teşebbüs kurma yolunu tercih ettikleri ifade edilebilir.

E. Kamu Personelinin Ücretlendirilmesi ve İstihdamında Rahat Hareket Edebilmek

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "Kadroların Tespiti" başlıklı 33'üncü maddesinde kadroların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde gösterildiği şekilde düzenleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla belediyeler, personel kadrolarını kendileri belirleyebilmekle beraber, bu kadrolar için merkezi yönetimin onayına ihtiyaç duymaktadırlar.

Belediyeler, 1580 Sayılı Belediye Kanunu döneminde kadrolarına atama yapabilmek için valilik aracılığıyla merkezden izin almak zorundaydılar. Bu dönemde belediyelerin istedikleri personelle çalışmak amacıyla kamu hukukunun sağladığı güvencelerden yararlanmayan ve işten çıkarılması daha kolay olan işçileri tercih ettikleri belirtilmiştir¹¹⁵. Bu durumun bir sonucu olarak belediyelerde aynı birimde çalışıp memur statüsünde olanlarla işçi statüsünde olanlar arasında bariz bir maaş farkı olabilmekteydi. Hatta belediyeler "eşit işe eşit ücret politikasının en bariz

¹¹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu madde 68(e): "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir."

¹¹⁵ Onur Karahanoğulları, "Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:47, sayı:1, Ocak 1998, s.281-282.

biçimde ihlal edildiği kurumlar” olarak nitelendirilmekteydiler¹¹⁶. Bunun yanında mahalli kamu hizmetlerinin kamu hukuku usullerine tabi olmayan işçilere gördürülmesinin, kamu hizmeti anlayışında zayıflamaya neden olacağı ve bu durumun belediye şirketlerinin doğmasına zemin hazırlayacağı nedeniyle eleştirilmiştir¹¹⁷.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesine göre ise, Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Kanuna göre belediye başkanı tarafından yapılan atama herhangi bir izne tabi değildir. 14.11.2017 tarih ve 30240 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği’nin¹¹⁸ 5’inci maddesinde ise, idare tarafından atama yapılacak kadro unvan ve sayıları için İçişleri Bakanlığı’ndan izin alınacağı ve izin verilmeyen kadrolar için duyuru ve sınav yapılamayacağı düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 25.12.2017 tarihinde çıkarılan 93127266-900-E.26252 Sayılı ve “Mahalli İdarelerde İlk Defa Memur Alımı” konulu genelgeyle¹¹⁹ de izin taleplerinde uyulacak usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Belediyelerin iktisadi teşebbüs kurarak personel istihdamı konusunda serbest hareket etmek istemelerinin tek sebebi, personele ek ücret sağlamak değildir. Bunun yanında belediyelerin yerel seçimlerde başarı elde edebilmek için seçim vaadi olarak istihdam taleplerini gerçekleştirmek istemesi ve bu taleplerin belediye tüzel kişiliği bünyesinde karşılanamaması sonucu da iktisadi teşebbüsler bünyesinde istihdam talepleri gerçekleştirmektedirler¹²⁰.

¹¹⁶ Aydın Gülan, “Türk Kamu Personel Rejiminde Yeni Yaklaşımlar”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, No:42, s. 94.

¹¹⁷ Karahanoğulları, **Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler**, s.282

¹¹⁸ **Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği**, (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11125&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=norm; 17.09.2018>.

¹¹⁹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 25.12.2017 tarihinde çıkarılan 93127266-900-E.26252 Sayılı ve “Mahalli İdarelerde İlk Defa Memur Alımı” Konulu Genelgesi, (Çevrimiçi), <http://www.mahalliidarelerdergisi.org/index.php?p=icerik&id=3806>, 17.09.2018.

¹²⁰ Meşe, **Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme**, s.207-208.

Belediye personelinin ücretinin belirlenmesi konusunda ise gerek 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda gerekse 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda sınırlamalar mevcuttur. Devlet Memurları Kanunu'nun 146'ncı maddesinde memurlara kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği ve hiçbir yarar sağlanamayacağı düzenlenmiştir. (Gençlik ve Spor hizmetleri uygulamasında fiilen görevlendirilecekler hariç). Yine Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmayacağı ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır¹²¹.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, genel sekreterle belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği düzenlenmiştir. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Yönetim Kurulu Üyelerinin Mali Hakları" başlıklı 3394'üncü madde uyarınca da yönetim kurulu üyelerine, esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olmak şartıyla huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kârdan pay ödenebilecektir¹²². Belediyelerin şirketlerin yönetim kurulunda yöneticilerini görevlendirerek onlara ek ücret sağlamakla, belediye şirketlerini belediye yönetiminin politikaları çerçevesinde idare edilen, belediyeye fiilen bağımlı kurumlar haline getirmeyi hedefledikleri gerekçesiyle bu durum eleştirilmiştir¹²³.

Görüldüğü gibi belediye iktisadi teşebbüsleri personel temini ve ücretlendirilmesi konusunda serbest hareket etme isteğiyle belediyeler tarafından kurulmaktadırlar. Bu sebep, bir şirketin kurulması için başlı başına yeterli değildir. Çünkü iktisadi teşebbüsler belediyenin hizmet verdiği alanlarda faaliyet yürütmek üzere kurulan, yerelde alternatif hizmet sunma yönteminin aracıdırlar. Bu sebeple

¹²¹Yeter, **Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri**, s. 84.

¹²²Bozlağan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun**, s. :4-5; Yavuz, **Türkiye'de Yerel Yönetim Şirketleri**, s. 76.

¹²³ Meşe, **Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme**, s.207-208.

şirketler, serbest personel istihdamına ve ek ücret teminine aracı olarak görülmemelidir. Ayrıca, iktisadi teşebbüslerin vaat edilmiş istihdam taleplerini yerine getirmek için siyasi bir araç olarak görülmesi de belediyenin hizmet alanlarında faaliyet yürütmek üzere kurulması gereken iktisadi teşebbüslerin bu amacına ters düşmektedir.

F. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kurulabilmesinin Meşru Gerekçesi: Hizmet Kalitesini Artırmak ve Kaynak Yaratmak

Belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulabilmesi için belediyeler açısından birçok neden bulunabilir. Fakat bu nedenler arasından kanunun amacına uygun olanı tercih etmek gerekmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana uygulaması olan bu iktisadi girişimlerin kurulma yetkisinin kanun koyucu tarafından hangi amaçla belediyeye verildiğini tespit etmek ve belediyelerin de bu amaç doğrultusunda bu teşebbüsleri oluşturmalarının gerekliliğini ortaya koymak gerekmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19'uncu maddesinin gerekçesinde belediyelerin, kanunların tüzel kişilere tanımış olduğu iş serbestisi hakkında istifade edebilecekleri belirtilmiştir. Bunun sebebi de yine gerekçede belirtildiği gibi yerel ihtiyaçların gelişmesi ve çeşitlenmesine bağlı olarak bu ihtiyaçları sağlayabilmek için belediyelere geniş bir icra serbestliğinin tanınması gerekliliğidir. Böylece belediyeler kendilerine gelir sağlayarak yerel hizmetleri finanse edebileceklerdir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun gerekçelerinde ise belediyelere şirket kurmaları konusunda verilen yetkinin, belediyelerin sunacakları hizmetleri, daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak amacını taşıdığı belirtilmiştir¹²⁴. Dolayısıyla belediyeler kanun koyucunun amacından hareketle ancak verilecek hizmetin kalitesini artırmak ve kaynak yaratmak amacıyla belediye iktisadi teşebbüsü oluşturmalıdır.

¹²⁴ TBMM 944 No.lu Komisyon Raporu, 13.12.2017, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c090/tbmm22090123ss0944.pdf>s.19.

Belediyelerin hizmet kalitesini artırabilmeleri için yeterli kaynağa ihtiyaçları vardır. Dolayısıyla hizmet kalitesinin artırılabilmesi, belediyelerin yeterli kaynağının bulunmasıyla doğrudan ilgilidir. 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlıklı 9'uncu maddesinde "yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı" ifade edilmiştir¹²⁵. Dolayısıyla bu şartı kabul eden her devlet, yerel makamların kullanacağı kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Bu kaynakların sağlanmasıyla birlikte mahalli idarelerin gelirlerinin oluşturulmasına ilişkin sistemler ise ülkeden ülkeye değişmektedir¹²⁶.

Belediyelerin gelir yapısı konusundaki düzenlemeler, Anayasa ve kanunlarda yer almaktadır. Örneğin; 1982 Anayasası'nın 127'inci maddesine göre mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan mahalli idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı ifade edilmiştir. Belediyenin gelirleri ise çeşitli çalışmalarda, "Devlet gelirlerinden ayrılan paylar, belediyenin öz gelirleri, devletin belediyelere yardımları, olağanüstü gelirler¹²⁷, para cezaları, ücret, ceza vb gelirler"¹²⁸, "öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri"¹²⁹ "öz gelirler ve merkezi bütçeden yapılan transferler" olmak üzere farklı şekillerde sınıflandırılmıştır.

Belediyeler 1981 tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1970 tarihli ve 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde gelir elde edebilmektedirler. Elde edilen gelirlerin belediyelerin öz gelirlerini oluşturduğu ifade edilmiştir. Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Gelirleri" başlıklı 59'uncu

¹²⁵ **Türkiye Belediyeler Birliği**, (Çevrimiçi)

www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf , 10.10.2017

¹²⁶ Ülkü Arıkboğa, "Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 13, Sayı: 33, s. 277.

¹²⁷ "Belediyelerin olağanüstü gelirleri türlü devlet bankalarından, İller Bankasından ve başka kuruluşlardan borç para alımlarıyla gerçekleşir." Ruşen Keleş, "Belediye Gelirleri", **Amme İdare Dergisi**, Sayı:20 / 4 Yıl: Aralık / 1987, s.81.

¹²⁸ Keleş, **Belediye Gelirleri**, s. 66.

¹²⁹ Arıkboğa, **Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 13, Sayı: 33, s. 276.

maddesi¹³⁰ çerçevesinde elde edilen gelirlerin de belediyelerin öz gelirleri kapsamında olduğu belirtilmiştir¹³¹. Yine 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde göre, büyükşehir belediyesinin gelirleri sayılmıştır¹³². Maddenin k bendine göre belediyenin gelirleri arasında Büyükşehir Belediyesi'nin sahip olduğu iktisadî teşebbüslerin net gelirinden belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak hisseler de sayılmıştır. Belediye gelirlerini düzenleyen birden çok yasal düzenleme olmasının getirdiği dağınıklığa çözüm bulmak amacıyla 2006 yılında "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı" hazırlanmış fakat yasalaşmamıştır¹³³.

Belediyeye merkezi bütçeden yapılan transferler ise 5779 Sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" kapsamında gerçekleştirilmektedir. Kanunun 12.11.2012 tarih ve 6360 kanunla değişik 2'inci maddesine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe

¹³⁰ 5393 Sayılı Kanunun, 59'uncu maddesinde, Belediyenin gelirleri; Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, Faiz ve ceza gelirleri, Bağışlar, Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve Diğer gelirler olarak ifade edilmiştir.

¹³¹ Fazıl Aydın, "Belediye Gelirleri ve Belediye Gelirleri İle İlgili Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Aralık/2010, Sayı: 267, (Çevrimiçi), <http://www.vergisorunlari.com.tr/makale/belediye-gelirleri-ve-belediye-gelirleri-ile-ilgili-kanun-tasarisinin-degerlendirilmesi/3132.>, 05.03.2018.

¹³² 5216 Sayılı Kanunun 23'üncü maddesine göre; c) 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe (...) (1) belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si. d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları. e) 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri, f) 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si. g) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları. h) Kira, faiz ve ceza gelirleri. i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları. j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabilecek gelirler. k) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler. l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri. m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler. n) Şartlı ve şartsız bağışlar. o) Diğer gelirler.

¹³³ Arıkboğa, **Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, s. 291-292.

belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Kanunun 5'inci maddesine göre ise büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmakta ve hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası Anonim Şirketi tarafından aktarılmaktadır¹³⁴.

Görüldüğü gibi aslında belediyelerin çeşitli kaynaklardan elde edebilecekleri gelirleri mevcuttur. Fakat mahalli müşterek ihtiyaçlar durağan değildir ve her geçen dönemde güncellenmektedir. Bu durum da doğal olarak gerek hizmetin sunuluşunda gerek içeriğinde değişimi gerektirebilmektedir. Mevcut gelir kaynakları ise hizmetin kaliteli bir şekilde sunulmasına yetmeyebilir. İşte bu sebeple kurulacak iktisadi teşebbüslerle gelir elde edilmesi halinde hem sunulacak hizmetin kalitesine yönelik bir iyileşme yapılabilecek hem de belediye kendisine yeni bir gelir kaynağı yaratabilecektir.

¹³⁴ **Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**, (Çevrimiçi),

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.5779&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5779>, 10.12.2017; “Ülkemiz özelinde de yerel yönetim bankacılığına ilişkin süreç, 1933 yılında Belediyeler Bankası’nın kurulması ile başlamıştır. Daha sonra, bu kurum köy ve il özel idarelerini de kapsayacak şekilde geliştirilerek, İller Bankası’na dönüştürülmüştür. Daha sonrasında ise, İller Bankası’nın yeniden yapılandırılma sürecinde, 08.02.2011 tarih ve 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile İller Bankası İlbank A.Ş.’ye dönüşmüştür.” Gencay Serter, “Belediyeler Bankası’ndan İlbank A.Ş.’ye Bir Dönüşümün Öyküsü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 24(4) Ekim 2015, s. 5; “Belediyeler Bankası salt mali kaynak sağlayıcı bir yapıya sahip iken, İller Bankası yatırımcılık boyutu ile de donatılmıştır. Hatta bu boyut daha ön plandadır. Belediyeler Bankasının kuruluş gayesinde kredi sağlamak tek görev iken, İller Bankasının kuruluş gayesinde ise yerel yönetimlerin imar işleriyle uğraşmaktan söz edilmektedir.” s. 28. Doğan Kestane, **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkiler**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, s. 28.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN NİTELENDİRME SORUNU

Belediyeler gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre şirket kurabilmektedirler. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda kurulacak şirketin türüne ilişkin bir ifade yer almamasına karşın, Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belediyelerin kuracakları şirketlerin sermaye şirketleri olacağı ifade edilmiştir. Türk Ticaret Kanunu'nun "Ticaret Şirketleri" başlığı altındaki 124'üncü maddesinde, anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketler sermaye şirketi olarak sayılmışlardır. Yine Kanunu'nun 125'inci maddesine göre bu şirketler tüzel kişiliği haizdir¹. 11.01.2018 tarihinde ise İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından, "696 Sayılı KHK Kapsamında Şirket Bilgileri ve Yeni Kurulacak Şirketler" konulu yazı yayımlanmıştır. Burada belediyelerin sadece anonim ve limited şirket kurabilecekleri ifade edilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar 5216 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyeleri'nin sermaye şirketi kurabilecekleri ifadesi geçse de İçişleri Bakanlığı'nın yazısıyla kurulabilecek şirket türü olarak tüm sermaye şirketleri değil anonim ve limited şirketler tercih edilmiştir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulacak sermaye şirketleri olarak ifade edilseler de, bu teşebbüslerin sahip oldukları tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin yasal düzenlemelerde bir belirleme yoktur. İşte bu sebeple, öncelikle tüzel kişilik kavramı açıklanacak olup, ardından belediye iktisadi teşebbüslerinin sahip olduğu tüzel kişiliğe ilişkin doktrin ve yargı kararlarında yer alan görüşlere değinilerek bir sonuca varılmaya çalışılacaktır.

¹ 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun Tüzel kişiler başlıklı 16. maddesine göre ticaret şirketleri tüzel kişiliği haiz bulunmaktadır. Pulaşlı, "Ticari hayatı düzenleyen Türk Ticaret Kanunu'nda düzenlenmiş ve tüzel kişiliği bulunan şirketlere "ticaret şirketleri denilmektedir". Hasan Pulaşlı, **Şirketler Hukuku Genel Esaslar**, güncellenmiş ve Genişletilmiş 4. baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 6.

I. TÜZEL KİŞİLİK KAVRAMI

Hukukta hak ve borç sahibi olabilen varlıklara kişi denilir². Kişiler, gerçek ve tüzel kişiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Gerçek kişilik, “biyolojik ve psikolojik bir gerçeklik³” olarak hukuki bir işleme gerek duymadan doğumla başlar⁴. Herhangi bir hukuki işleme dayanmadan kendiliğinden var olan gerçek kişi yanında, hukuk düzeni kişi sıfatını tüzel kişilere de tanımıştır. Bunun sebebi olarak ise, gerçekleşmesi için insan ömrünün yeterli olmayacağı bazı amaçlara ulaşmak için tüzel kişiliğin uygun bir araç olması ve bu amaca ulaşmak için birden fazla gerçek kişinin güçlerini birleştirmesinin gerekli olduğu görüşü öne sürülmüştür⁵. Tüzel kişiler, belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelmiş gerçek kişi ya da mal topluluklarından ayrı ve bağımsız varlıkları hukuk düzenince tanınmış olan kişi ya da mal toplulukları olarak tanımlanmaktadır⁶.

İdare hukuku tüzel kişilerin hâkimiyetinin olduğu bir hukuk dalıdır. İdari teşkilat içerisindeki birimler ya tüzel kişiliğe sahiptirler ya da bir tüzel kişiliğin bünyesinde faaliyet göstermektedirler. Gerçek kişiler, idari teşkilat içerisinde konumlandırılmazlar. Gerçek kişiler ancak bu tüzel kişilerin organı olarak tüzel kişilerin idari faaliyetlerini yürütmesine aracılık ederler. Kamu hizmetleri de bu tüzel kişiliğe sahip kurumlar tarafından yerine getirilir ya da bir kamu hizmetinin ifası için müstakil bir tüzel kişilik oluşturulur⁷. İşte bu tüzel kişilere kamu hukukunda kamu tüzel kişileri denilmektedir⁸. BALTA, Kamu tüzel kişilerini, idare hukukunun asli ve

² Rona Serozan, **Tüzel Kişiler**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994, s.13.

³ Hatemi/Kalkan Oğuztürk, **Kişiler Hukuku**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2014, s. 79.

⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 160.

⁵ Mustafa Dural, Tufan Öğüz, **Kişiler Hukuku**, 18. baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017, s.209;

Hatemi/Kalkan Oğuztürk, **Kişiler Hukuku**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2014, s. 79.

⁶ Teoman Akunal, **Türk Medenî Hukukunda Tüzel Kişiler**, İstanbul 1995, s.10; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 6 baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara-İstanbul 2018, s. 238.

⁷ Siddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Birinci Cilt, Hak Kitabevi, İstanbul, 1952, S.717; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982s. 68

⁸ ONAR, Kamu tüzel kişilerini, idare ya da amme hükmi şahısları olarak nitelendirmektedir. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 725.

yoğun süjeleri olarak tarif etmektedir⁹. DURAN ise idarenin hak süjelerinin kamu tüzel kişilerinden ibaret olduğunu ifade etmektedir¹⁰.

Kamu tüzel kişileri çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Kamu tüzel kişiliğinin ilk ortaya çıkış şekli olarak kabul edilebilecek devlet, her toplumun kendi ihtiyaçları doğrultusunda şekillenen, kendine has nitelikleri olan bir kuruluş olarak anayasa tarafından kurulmuş bir örgüt olarak karşımıza ıkmaktadır¹¹. 1982 Anayasası'nın çeşitli maddelerinde "Devlet ve kamu tüzel kişileri" ifadesi geçmektedir. Anayasa tarafından devletin bir tüzel kişi olarak kabul edildiği ifade edilebilir¹². Devlet dışında diğer kamu tüzel kişilerinin varlığı ise yerinden yönetim ilkesinin uygulanması ile kendini göstermiştir. Bu kurumlar devlet içinde devlet olmamakla birlikte, idarenin bütünlüğü ilkesinin sonucu olan vesayet ilkesi ile devletin denetimi altına alınmıřlardır¹³.

Klasik ayrımla tüzel kişiler, kamu hukuku tüzel kişileri ve özel hukuk tüzel kişileri olmak üzere iki ayrılmaktadır. Fakat kamu hizmetlerinin değişmesi ve çeşitlenmesi sonucu bu hizmetlerin yürütülmesinde görev alan aktörlerin çeşitlenmesi ve özellikle özel hukuk tüzel kişilerinin kamu hizmetinin yürütülmesi faaliyetinde yer almaya başlamasıyla birlikte, idarenin hizmet yürütme faaliyetlerinde daralma ve dönüşüm meydana gelmiřtir¹⁴. Hatta bazı özel hukuk tüzel kişileri, kendilerine tanınan bazı ayrıcalıklarla idare hukukunun süjesi konumunda yer almışlardır. Bu durum, kamu hukuku tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişilerinin ayrılmasını zorlaştırmaktadır. Bu zorluğun bir sonucu olarak kendilerine has bazı

⁹ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I (Genel Konular)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:326, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1970/72, s. 197.

¹⁰ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 68.

¹¹ Ragıp Sarıa, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1971-1972, s. 4.

¹² Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2007, s. 23; Ramazan ağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı 7, s. 379. ; İnkâr edilemez ki, hukukun kaynağı olan Devlet, bir "kamu tüzel kişisi" dir. Mukbil zyrk, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1973, s. 173;" Devlet, en geniş ölçüde kamu gücünü kullanan kamu tüzel kişiliğidir". Hatemi/Kalkan Oğuztürk, **Kişiler Hukuku**, s. 79. Amme hükmi şahışlarının başında devlet bulunur". Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 725.

¹³ zyrk, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 75; Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 725.

¹⁴ Mustafa Avcı, **İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon**, TAAD, Yıl: 5, Sayı: 16 (Ocak 2014), s. 106.

özellikler taşıyan tüzel kişilikler ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar, çeşitli şekillerde adlandırılmaya başlanmıştır¹⁵. Örneğin, 18.05.1992 tarihli bir Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı'nda, Tarım Satış Kooperatifleri'nin statüsünün kamu tüzel kişilerine yaklaştırılmış olduğu ve tam anlamı ile bir özel hukuk kişisi olmadıkları ifade edilmiştir¹⁶. Yine 03.05.1999 tarihli Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı'nda da Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı'nın "Kamu Tüzel Kişiliğine Yaklaşan Bir Müessese" olduğu ifade edilmiştir¹⁷.

Kamu hukuku ile özel hukuk arasındaki yoğun etkileşim, her iki hukuk dalının sınırların belirsizleşmesine sebep olmuştur. Bu durumun kamu tüzel kişiliği kavramının niteliğinde değişime neden olduğu ifade edilmiştir¹⁸. Dolayısıyla hem özel hukuk tüzel kişiliğine hem de kamu hukuku tüzel kişiliğine yaklaşan kurumları ifade edebilmek için tüzel kişilerin klasik tasnifi olan özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişilerine üçüncü bir kategori olarak "sınırdaki tüzel kişiler", "karma tüzel kişiler" veya "kamu hizmeti ile görevli özel kuruluşlar" eklendiği belirtilmiştir¹⁹. Bu

¹⁵ Bâzen, bir kurumun tüzel kişiliğinin nitelenmesinde zorluklarla karşılaşmakta "kendine özgü özellikleri olan bir kamu tüzel kişisinden veya kamu tüzel kişilerinin statülerine yaklaştırılmış kuruluşlardan söz edilmekte, kamu kurumu niteliği ağır basan anonim şirketlerin varlığı kabul edilmektedir. Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 12. bası, Turhan Kitabevi, Mart 2018, s. 103.

¹⁶ Kararda 21.10.1934 tarihinde kabul edilen 2834 sayılı "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun"un 30.4.1985 günlü, 3186 sayılı Kanunla geniş ölçüde değiştirilen hükümleri ile kanun kapsamına giren kooperatiflerin kamu tüzel kişilerinin statüsüne yaklaştırıldıkları ifade edilmiştir. Gerek Bakanlık izni ile kurulmaları gerekse devleti himayesinde olmaları açısından özel hukuk tüzel kişiliğinden ziyade kamu kurumlarına benzer nitelik taşıdıkları ifade edilmiştir. **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı**, E. 1992/21, K. 1992/22, T. 18.05.1992, Resmi Gazete: 24.06.1992, S. 21264.

¹⁷ Kararda, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının Adalet Örgütünü Güçlendirme Derneği Yönetim Kurulunca, Genel Kurulun verdiği yetkiye dayanarak Türk Medeni Kanununun ilgili hükümlerine göre kurulmuş ve Ankara 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin tescile dair kararı ile tüzel kişilik kazandığı ifade edilmiştir. Ayrıca kararda, Vakfın kurucularının ve tüm organlarının Bakanlık merkez teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinden oluştuğu, gelirlerinin ise, "Bakanlık Birimleri Taşra Teşkilatı tarafından verilecek her türlü hizmetlerden dolayı sağlanacak gelirlerden oluştuğu belirtilmiştir. Vakfın tüzel kişiliğine yönelik nitelendirme olarak, "adalet hizmetine yardımcı ve ona bitişik olarak kamu hizmeti yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla da kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese" terimi tercih edilmiştir. **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı**, E.1999/1, K.1991/11, T. 03.05.1999, Resmi Gazete,:08.06.1999, s. 23719.

¹⁸ Sabino Cassese, 19. Yüzyıdan 21. Yüzyıla İdare Hukukunun Dönüşümleri, (çev. Eren Kalanyuva., **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt:15, S: 2, 2012, s. 162, s. 153-165.

¹⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s. 103.

kuruluşlar için ayrıca, “sui generis tüzel kişiler”²⁰, “melez tüzel kişiler”²¹, “çift kimlikli tüzel kişiler”²² gibi adlandırmalar da yapılmıştır.

Yargı organları tarafından önlerine gelen uyuşmazlıkta tüzel kişilerin türlerine ilişkin yapılan bu nitelendirmenin, ileride yaptıkları nitelendirme ile kendilerini bağlamamak için “niteleme yaparmış gibi davranma eğilimi” olduğu düşüncesiyle eleştirilmiştir²³. Yine doktrin tarafından çeşitli nitelendirmeler ile üçüncü bir kategori olarak yeni tür bir tüzel kişilik yaratılması girişiminin olduğu ve bu tüzel kişilerin istediklerinde kamu tüzel kişiliğinin ayrıcalıklarından yararlanmasının, istediklerinde de kamusal denetimden kaçınmalarının engellenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bunun için klasik manada kamu tüzel kişiliğini tespiti yarayan ölçütlerin hepsinin bu tüzel kişiler için de aranması gerektiği belirtilmiştir²⁴.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri de Türk Ticaret Kanunu’na göre kurulan şirketler olmalarının yanında, gerek belediyelerin görev ve hizmet alanında hizmet ifa etmeleri, gerek kamu tüzel kişilerine tanınan bazı yetkilerin bu şirketlere tanınmış olması gerekse denetimleri açısından kamu tüzel kişilerine uygulanan denetime tabi olmaları açısından herhangi bir özel hukuk tüzel kişiliğinden farklı bir görünüm çizmektedirler. İşte bu sebeple belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğine ilişkin bir değerlendirme yapabilmek için, doktrin ve yargı kararlarına ilişkin görüşler açıklandıktan sonra, teşebbüslerin sahip olduğu tüzel kişiliği, kamu tüzel kişiliğine sahip olmak için gerekli ölçütler²⁵ açısından değerlendirmek gerektiği düşünülmektedir.

²⁰ Ender Ethem Atay, **Hukuk Başlangıcı**, Üçüncü Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, s.293.

²¹ Begüm İsbir, **Kamu Tüzel Kişileri**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s. 99.

²² Ali Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, C.I., Yetkin Yayınları, 2017, s. 141.

²³ Fatma Didem Sevgili Gençay, “Belediye İktisadi teşebbüslerinin Hukuki Statüsü”, **TBB Dergisi**, 2018 (134), s. 163.

²⁴ Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, Gürbüz Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, s. 28.

²⁵ Kelime anlamı; “Bir yargıya varmak veya değer vermek için başvuru ilke, kıstas, mısda, kriter” olan ölçüt kavramının, hukuk alanında kavramsal nitelendirme yapmak amacıyla kullanıldığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, bir kavramın kamu hukuku ya da özel hukuk alanlarından hangisini ait olduğunu belirleyebilmek için yapılan nitelendirme çalışmaları, ilgili kavrama ilişkin ölçütlerin ortaya konması faaliyetidir denilebilir. İsbir, **Kamu Tüzel Kişileri**, s. 200.

II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN DOKTRİN GÖRÜŞLERİ

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediye şirketleri olarak da adlandırılan tüzel kişiliği haiz kuruluşlardır. Fakat bu tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin doktrinde farklı görüşler mevcuttur. GÖZLER tarafından, Belediye İktisadi Teşebbüsleri “mahalli kamu kurumları” arasında gösterilmiştir²⁶. İSBİR, belediye iktisadi teşebbüslerinin a tipik kamu tüzel kişileri içerisinde iktisadi a tipik kamu tüzel kişisi olarak konumlandığını ifade etmiştir²⁷. ZABUNOĞLU, belediye iktisadi teşebbüslerinin, belediyeler tarafından kendi kanunlarında tanınan özel yetkiye dayanarak kurulduklarını ve ayrı tüzel kişiliklerinin bulunması sebebiyle kamu kurumu sayılabileceklerini belirtmiştir²⁸.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğunu düşünen yazarlar da vardır. Genellikle bu yazarlar belediye iktisadi teşebbüslerinin de diğer özel hukuk şirketleri gibi Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulması ve özel hukuka göre kâr amacı güderek faaliyette bulunması nedeniyle, bu teşebbüslerin tüzel kişiliğine ilişkin “özel hukuk tüzel kişiliği” nitelemesini yapmaktadırlar²⁹. Örneğin, KAVRUK, şirketlerin birer sermaye şirketi olarak tüzel kişiliği olduğunu ve bu tüzel kişiliğin özel hukuk tüzel kişiliği olduğunu ifade etmiştir³⁰. ÖZDEMİR de Türk Ticaret Kanunu’na göre kurulmaları ile bağlantı kurarak belediye iktisadi

²⁶ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, 1.baskı, Ekin Yayınevi, Ocak 2018, s. 476.

²⁷ “İktisadi a tipik kamu tüzel kişilerinin en önemli özellikleri, kamu tüzel kişiliğine dair özelliklere sahip olmalarının yanında kamu tüzel kişilerinden farklı özel hukuka ait bazı özellikleri de bünyelerinde taşımalarıdır”. İsbir, **Kamu Tüzel Kişileri**, s. 452, 470-471.

²⁸ Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2012, s. 286-287.

²⁹ Ebru Tüzemen Atik, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açından Değerlendirilmesi, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, s. 440; Mehmet Nas, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi**, Yıl:5, Sayı:18, s.24; Bilal Eryılmaz; “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989, s. 53; Hasan Özçelik, **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri, İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul, 2010, s. 110.

³⁰ Kavruk, **Yerel Yönetim Şirketleri**, s. 434.

teşebbüslerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olduklarını belirtmiştir³¹. SEVGİLİ GENÇAY ise bu kurumların tüzel kişiliklerinin kanun gereği özel hukuk tüzel kişiliği olduğunu ileri sürmüştür. YAŞAR, kamu idarelerine ait çok sayıda özel hukuk tüzel kişisi bulunduğunu, belediye iktisadi teşebbüslerinin de bu tüzel kişiler arasında yer aldığını ifade etmiştir³².

İktisadi teşebbüslerin tüzel kişiliğinin hem özel hukuka hem de kamu hukukuna yaklaşan yönünün bulunduğu ve dolayısıyla bu şirketler için farklı bir nitelendirme yapmanın gerekli olduğu, belediye şirketlerinin tüzel kişiliği hakkında öne sürülen görüşlerden bir diğeridir. Örneğin İNGERSOL, belediye iktisadi teşebbüslerinin hem kamusal yönlerinin olması hem de özel hukuk hükümlerine göre kurulup faaliyet göstermeleri sebebiyle bu teşebbüslerin yeni anlayışlar çerçevesinde karma bir niteliğine sahip olduğunu, başka bir ifadeyle “kamu tüzel kişisi benzeri” olduklarını ifade etmiştir³³. TORTOP; belediye iktisadi teşebbüslerinin karma bir niteliğe sahip olduğunu öne sürmüştür³⁴. ULUSOY’a göre, “kamu tüzel kişiliği” sıfatı ile “özel hukuk tüzel kişiliği” sıfatı aynı tüzel kişilikte toplanabilir. Böyle bir halde ise çift kimlikli bir tüzel kişilikten bahsedilir. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri, hem özel hukuka tabi hem de kamu hukukuna tabi olabilmeleri açısından çift kimlikli tüzel kişilerdir³⁵. DEMİRKAYA ise belediye şirketlerinin özel hukuk kurallarına göre kurulsalar da ne özel hukuk tüzel kişisi ne de kamu tüzel kişisi olduklarını, bunların mahalli nitelikteki hizmetleri görmekle görevlendirilmiş özel nitelikli kurumsal yapılar olduklarını ifade etmiştir³⁶. DİLBİRLİĞİ de bu şirketlerin, kamu parasını kullanması, belediyelerin bu şirketlerde %50 den fazla pay sahibi olması ve personelinin Emekli Sandığı Kanunu’na tabi olması bakımından

³¹ Özdemir, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum**, s. 66.

³² Kamu idarelerinin sahip olduğu özel hukuk tüzel kişilerinin idarenin bürokratik sınırlarını aşmaya yarayan, piyasa koşullarına uyumlu tüzel kişiler olduğu düşünülmektedir. Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku**, s. 69.

³³ H. H. Ingersol, **The Handbook of The Law of Public Corporation**, USA: General Books, 2012, s. 8.

³⁴ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimleri ve Küçük ve Ortak Ölçekli İşletmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(1) Ocak 1998, s. 72-73.

³⁵ Ali Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, Genel Esaslar ve İdari Teşkilat, Cilt: 1, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 141.

³⁶ Demirkaya, “**Avrupa Birliğinin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları**”, s. 422.

kamu tüzel kişileri gibi değerlendirilseler de kuruluş faaliyetlerinin tamamen Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre olması ve denetimleri açısından özel hukuk tüzel kişiliği özelliklerini gösterdiğini belirtmiştir³⁷. BOZLAĞAN ise belediye iktisadi teşebbüslerinin kâğıt üzerinde “özel hukuk tüzel kişisi” olarak gözükseler de belediyeyle olan ilişkileri açısından kamu tüzel kişisi gibi özellikler gösterdiklerini bu durumun da Türk Kamu Yönetimi sisteminden kaynaklandığını ifade etmiştir³⁸. Yazar burada kâğıt üzerinde özel hukuk kişisi nitelemesini iktisadi teşebbüslerin kuruluş işlemlerinin Türk Ticaret Kanunu’na göre gerçekleştirilmesi üzerinde yapmıştır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin tüzel kişiliğinin nitelendirilmesi sorunuyla uygulamada da karşılaşılmaktadır. Örneğin; 2009 tarihinde, Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğü’nün, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’ne belediye şirketlerinin kamu kurumu niteliği taşıyıp taşımadığı yönünde sorduğu soru üzerine verilen cevapta, belediyelerin hisse oranı ne olursa olsun bu şirketlerin özel hukuk tüzel kişisi olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır³⁹.

Görüldüğü gibi doktrinde belediye iktisadi teşebbüslerinin sahip olduğu tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin fikir birliği bulunmamaktadır. Bu durum, belediye iktisadi teşebbüslerinin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulabilen ticaret şirketleri olmalarının yanında çeşitli kanunlarda yer alan hükümlerle kendilerine kamusal bazı özelliklerin yüklenmesinden kaynaklanmaktadır.

³⁷ Dilbirliği, **Belediye Şirketleri**, s. 69.

³⁸ Bozlağan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun**, s.4-5.

³⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı: B.05.0.M.A.H. 0.01.01.00/6546-45150, Tarih: 12/03/2009.

III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN YARGI KARARLARINDAN ÖRNEKLER

Belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğinin niteliğine yönelik açıklamaların bulunduğu birçok yargı kararı bulunmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında, “Belediye şirketlerinin, doğrudan belediyeler tarafından kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşuluyla belediyelerce ortak olunan, bağımsız bütçeli, özel hukuk tüzel kişileri” oldukları ifade edilmiş, bunun yanında bu şirketlerin diğer özel şirketlerden farklı hukuki niteliğe sahip oldukları da belirtilmiştir⁴⁰.

Konu ile ilgili Uyuşmazlık Mahkemesi’nin bir kararında, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın görüşünün yer aldığı kısımda Ankara Büyükşehir belediyesi iştiraklerinden olan BUGSAŞ’ın sahip olduğu tüzel kişiliğe ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır. İlgili kısım aşağıdaki gibidir;

“AŞTİ’nin, davalı Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığının, iktisadi teşekküllerinden birisi olan BUGSAŞ tarafından idare edildiği, amacının Belediye mevzuatı çerçevesinde kamu hizmeti sunmak olduğu, faaliyetlerini özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğü, sermayesi kamuya ait bir kamu tüzel kişiliği olduğunun anlaşıldığı; davalı Belediye idaresindeki şirketler, her ne kadar hukukî açıdan “özel hukuk tüzel kişisi” ise de, belediyelerin genel olarak buralarda yüzde (%) 50’nin üzerinde paya sahip oldukları; bu durumun belediyelere, şirket yönetiminde önemli imkânlar sağladığı; sözgelimi, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürün belediye yönetimince belirlendiği, dolayısıyla şirket politika ve stratejilerinin belediye yönetimince şekillendirildiği; bu nedenle, şirketlerin gerçekte bir kamu kurumu olan belediyenin bir uzantısı haline geldiği” ifade edilmiştir.

⁴⁰ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı : 2011/63, Karar Sayısı : 2013/28, Karar Günü : 14.2.2013, R.G. Tarih-Sayı : 31.12.2013-28868.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin tüzel kişiliğine ilişkin Yargıtay'ın da birçok kararı bulunmaktadır. Örneğin bir kararda belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliğine ilişkin değerlendirme yapılırken, bir kurumun kamu kurumu olması ile sermayesinin kamu kurumuna ait olmasının aynı şey olmadığı, kamu kurumlarının sermaye ortağı olması ya da sermayenin tamamına sahip olmasının tüzel kişiliğin niteliğini değiştirmeyeceği sonucuna varılmıştır⁴¹. Bir Belediye İktisadi Teşebbüsü olan İSTON A.Ş.'nin hukuki niteliğine ilişkin kararda ise anonim şirket statüsünde olan bu tüzel kişinin 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 17/4 fıkrasında yer alan "kamu kuruluşları" kapsamında yer almadığı ifade edilmiştir⁴². Yine başka bir kararda belediye tarafından kurulan şirketlerin belediyeden ayrı bir hukuki varlığının olmasının bu şirketlere kamu kuruluşu niteliği kazandırmayacağı vurgusu yapılmıştır⁴³. Yargıtay'ın bazı kararlarında ise belediye şirketleri, daha önce de ifade edildiği gibi belediyenin bir uzantısı olarak görülmüşlerdir⁴⁴. Yargıtay'ın başka bir kararında ise, belediye şirketlerinin belediyeden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişileri olduğu vurgulanmakla birlikte, bu şirketlere kamu tüzel kişiliği kazandıran herhangi yasal düzenleme olmamasının yanında, şirketlerin kamusal yetki ve ayrıcalıklarının da olmadığı vurgulanmıştır. Dolayısıyla, şirketlerin "kamu tüzel kişisi" ya da "kamu kurum ve kuruluşu" olduklarının kabul edilemeyeceği ifade edilmiştir⁴⁵.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin tüzel kişiliğine ilişkin Danıştay'ın nitelemesine bakıldığında ise, bir kararda, belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişileri olduğu ve tüm faaliyetlerinin de özel hukuk hükümlerine tabi bulunduğu belirtilmiştir⁴⁶. Yine Danıştay'ın İSFALT A.Ş.'nin hukuki niteliğine ilişkin kararında, kamu tüzel kişilerinin Anayasa'nın 123'üncü maddesi uyarınca ancak

⁴¹ **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi**, 11.03.1989 tarih ve Esas: 1989/2323, Karar.1989/2472.

⁴² **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi**, 15.12.1997 tarih ve Esas: 1997/17743 ve 1997/21516 Karar

⁴³ **Yargıtay 10. Hukuk Dairesi**, 11.03.1989 tarih ve Esas: 1989/2323, Karar.1989/2472; "Anonim şirketi belediyenin ortak olduğu ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş, bir A.Ş. olup ... kamu kuruluşu da değildir." **Yargıtay 10. Hukuk Dairesi**, 15.01.2001 tarih ve 2000/6653 E. 2001/1 K.

⁴⁴ **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi**, 09.04.1982 tarih ve Esas:2940, Karar 3520; **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi**, 06.04.1995 Tarih, E.10831, Karar.12235.

⁴⁵ **Yargıtay 22. Hukuk Dairesi**, 2016/24028 E., 2017/14012 K.

⁴⁶ **Danıştay 1. Dairesi**, 02.11.1998 Tarih ve Esas: 1998/209, 1998/290 Karar.

kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği, belediye şirketlerinin ise ticari faaliyette bulunmak üzere Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişileri olduğu açıklaması yapılmıştır. Ardından da şirketlere kamu tüzel kişiliği kazandıran herhangi bir kanun hükmü bulunmamakla birlikte, şirket sermayesinin % 98,667'sinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olmasının bu şirkete kamu tüzel kişiliğini kazandırmayacağı belirtilmiştir⁴⁷. Danıştay'ın başka bir kararında ise, bu şirketlerin; Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kuruldukları, faaliyetlerini serbestçe yürüttükleri, faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluklarının doğması halinde mallarının haczedilebileceği ve iflasa tabi olabilecekleri, bu özellikleri sebebiyle de özel hukuk tüzel kişiliğini haiz oldukları vurgulanmıştır⁴⁸. Yine bir Danıştay Kararı'nda, belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasına ortak olmak suretiyle oluşturulan şirketlerin özel hukuk hükümlerine göre oluşturulan özel hukuk tüzel kişileri oldukları belirtilmiştir⁴⁹.

Görüldüğü gibi doktrinde ve yargı kararlarında belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliği konusunda bir görüş birliği olmasa da ağırlıklı görüş, bu kurumların özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğu yönündedir. Burada teşebbüslerin tüzel kişiliğine ilişkin niteleme, kuruluş usulleri üzerinden yapılmaktadır. Hukuki nitelikleri bir yasal düzenlemeyle açıklığa kavuşturulmadığı için, iktisadi teşebbüslere kamu tüzel kişiliği sıfatı hasredilerek ayrıcalıklı bir konumu doğrudan iktisap etmeleri sakınca görülmüş olabilir. İşte bu açıdan belediye iktisadi teşebbüslerinin sahip olduğu tüzel kişiliğe yönelik bir niteleme yapabilmek için, bu şirketlerin tüzel kişiliklerinin niteliğini, bir tüzel kişiliğin kuruluş usulü çerçevesinde incelemek gerektiği düşünülmektedir.

⁴⁷ Danıştay 1. Dairesi, 05.04.2002 Tarih ve Esas:2002/38, 2002/48.

⁴⁸ Danıştay 1. Dairesi, E. 2006/203 K. 2006/719 T. 6.7.2006

⁴⁹ Danıştay 1. Dairesi, E. 1998/209 K. 1998/290 T. 2.11.1998

IV. BİR TÜZEL KİŞİLİĞİN KURULUŞ USULÜ ÇERÇEVESİNDE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜZEL KİŞİLİĞİNE İLİŞKİN NİTELENDİRME DENEMESİ

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre kurabilmektedirler. Bu şirketler Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmakla birlikte öncesinde belediye meclisinin karar alması gerekmektedir. Bunun yanı sıra çeşitli yasal düzenlemelerde kendilerine tanınmış bazı ayrıcalıkların olması ya da denetimlerinin herhangi bir özel tüzel hukuk kişisinden ayrılması, daha önce de ifade edildiği gibi, belediye şirketlerinin tüzel kişiliğinin kamu ya özel hukuk tüzel kişiliğinden hangisinin kapmasına girdiği konusunda tereddüde düşülmesine sebep olmuştur. İşte bu sebeple, belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğine ilişkin nitelendirme yapabilmek için öncelikle kamu tüzel kişiliğinin nasıl oluştuğuna yönelik bir inceleme yapmak gerekmektedir.

Bir tüzel kişiliğin kuruluşu aşamasında uygulanacak prosedür, o tüzel kişiliğin niteliği ile doğrudan ilgilidir. Bir özel hukuk tüzel kişiliğinin kurulabilmesi için, bu tüzel kişiliğin kurulmasına yasal bir engel olmaması, tüzel kişiliğin oluşturulması yönünde iradenin ortaya konması ve yasal düzenlemelere uygun olarak kuruluş işlemlerinin gerçekleşmiş olması yeterlidir⁵⁰. Özel hukuk tüzel kişileri, özel hukuk hükümlerine göre kurulup bu hükümler çerçevesinde faaliyet gösteren tüzel kişilerdir. Bu tüzel kişiler, kendilerini oluşturan gerçek kişilerin serbest iradelerine dayanılarak kurulup, yine aynı serbest irade ile sona erdirilebilirler. Bu tüzel kişiler, diğer gerçek ve tüzel kişilerle eşit konumdadırlar, herhangi bir üstünlük ya ayrıcalıkları mevcut değildir. Yine bu tüzel kişiler, kâr elde etmek ya da hayır yapmak gibi özel nitelik taşıyan amaçlara ulaşmak için faaliyetlerini yürütürler⁵¹. Burada özel hukuk tüzel kişiliği kurulması yönünde ortaya konan irade, kişilerin özgür iradesidir. BALTA; özel hukuk tüzel kişilerinin kural olarak idare edilen

⁵⁰ Hüyesin Hatemi, **Medeni Hukuk Tüzel Kişileri**, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1979, s. 16.

⁵¹ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, s. 161; Ramazan Çağlayan, **Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları**, s. 376.

niteliği ile idare hukukunun konusu ve süjesi olduklarını ifade etmiştir⁵². Kamu tüzel kişiliğinin nasıl oluşacağı ise 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Kamu tüzel kişileri, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaktaydı⁵³. Fakat bu hüküm 16 Nisan 2017 tarihinde halk oyuna sunulan ve %51.4 "evet" oyu ile kabul edilen 6771 Sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Sair Kanun'un 16'ncı maddesi ile değiştirilmiştir. Değişiklikten sonra madde; "Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur." şeklini almıştır.

Bazı tüzel kişilerin hukuki niteliği ise Anayasa tarafından açıkça belirlenmiştir. Örneğin; 1982 Anayasası'nın 130'uncu maddesinde üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunun belirtildiği görülür. Yine, 127'inci maddede mahalli idarelerin, 133'üncü maddede radyo ve televizyon kurumunun, 134'üncü maddede "Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'nun ve 135'inci maddede düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu belirtilmiştir.

Anayasada düzenlenen kamu tüzel kişileri dışında bir tüzel kişi kanunla da kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilir. Örneğin; Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın kamu tüzel kişiliği, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu Ek madde 1'de hüküm altına alınmıştır⁵⁴. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre Kamu İhale Kurumu'nun kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu belirtilmiştir⁵⁵. 132 sayılı Türk

⁵² Balta, **İdare Hukuku(Genel Konular)**, s. 199.

⁵³ ÖZYÖRÜK; anayasanın ilgili hükmünün, "tekçi devletin" anlayışının belirgin bir özelliği olduğunu ifade etmiştir. Yazara göre, Anayasada, kamu tüzel kişilerinin kuruluşlarının kanuni düzenleme ile olmasının şarta bağlanması devlet yetkisinin dayanağındaki teklifi belirtmek bakımından önemli bir husustur..Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri** s. 59.

⁵⁴ **TOPLU KONUT KANUNU** (1) Kanun Numarası : 2985 Kabul Tarihi : 2/3/1984 Yayımlandığı R. Gazete : Tarih : 17/3/1984 Sayfa : 18344 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 23 Sayfa : 53

⁵⁵ **KAMU İHALE KANUNU** Kanunun Numarası : 4734 Kabul Tarihi : 4/1/2002 Yayımlandığı Resmî Gazete : Tarih : 22/1/2002 Sayı : 24648 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 42

Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu'nun birinci maddesinde enstitünün tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olduğu ifade edilmiştir⁵⁶.

Görüldüğü gibi anayasa ve kanunda bir kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu açıkça belirtildiğinde, kamu tüzel kişiliğinin tespiti için başka herhangi bir ölçüt aramaya gerek kalmamaktadır. İnceleme konumuz olan belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğine ilişkin ise ne Belediye Kanunu'nda ne de Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda böyle bir nitelendirme mevcut değildir. Sadece belediyelerin şirket kurabileceklerine ilişkin düzenleme yapılmakla yetinilmiştir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluşu aşamasını kamu tüzel kişiliğinin kuruluş esasları açısından gösterdiği özellikler çerçevesinde incelerken Anayasa değişikliğinden önce kurulmuş belediye şirketlerinin sahip oldukları tüzel kişiliğe ilişkin nitelendirme ile değişiklikten sonra kurulacak olan şirketlerin tüzel kişiliğine ilişkin nitelendirmenin farklılık arz edebileceği görülmüştür.

Öncelikle Anayasa değişikliğinden önceki duruma göre kamu tüzel kişiliğinin kuruluş aşamalarını incelemek gerekir. Kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulması değişiklikten sonra da korunmuş bir hükümdür. Kanunun açıkça verdiği yetkiden anlaşılması gereken ise herkes tarafından kamu tüzel kişilerinin kurulabileceği değildir. Nitekim şirketler, dernekler ve sendikalar gibi özel hukuk tüzel kişileri de kanundan alınan yetkiyle kurulmaktadırlar. Burada özel hukuk tüzel kişileri kurulurken kullanılan yetki herkes tarafından kullanılabilir ve bu yetkiyle bir özel hukuk işlemi tesis edilir. Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulması halinde ise bir idari işlem söz konusudur ve bu idari işlemi tesis edebilmek için idari işlem tesis edebilme ehliyetine sahip olmak, başka bir ifadeyle tek taraflı işlem tesis edebilme kabiliyetine sahip olmak gerekir⁵⁷. İdari işlemle kamu tüzel kişiliği kurulmasına örnek olarak köy tüzel kişiliğinin kuruluşu verilebilir. Köy

⁵⁶ **TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ KURULUŞ KANUNU** Kanun Numarası : 132 Kabul Tarihi : 18/11/1960 Yayımlandığı R. Gazete : Tarih : 22/11/1960 Sayı : 10661 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 4 Cilt : 1 Sayfa : 458

⁵⁷ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2017, s. 77; Oğuz Sancaktar, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayınları, 2012, s. 107.

tüzel kişiliği, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2'inci maddesinin c bendine göre İçişleri Bakanlığı tarafından kurulmaktadır.

Görüldüğü gibi anayasa ile nitelendirilmiş kamu tüzel kişileri bir kenara bırakılırsa, kamu tüzel kişiliğinin ortaya çıkabilmesi yasama organının iradesine sıkı sıkıya bağlıdır denilebilir⁵⁸. Dolayısıyla bir kamu tüzel kişiliğinin ortaya çıkabilmesi için yapılacak işlemlerin kamu hukuku tasarrufu olarak ortaya çıkması gerekmektedir⁵⁹.

Bazı tüzel kişilerin hukuki statüsü hakkında kanun hükümlerinde bir belirleme yer almadan sadece kurumun tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilip, bu tüzel kişiliğin ne tür bir tüzel kişilik olduğu belirtilmemiş olabilir. Örneğin; 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un kuruluşla ilişkin 3'üncü maddesinde Kalkınma Ajansları'nın yalnızca tüzel kişiliği haiz olduğu belirtilmiştir. Bu tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin bir belirleme yapılmamıştır.

Yasal düzenlemelerde bir belirleme olmaması halinde sadece kanunla ya da kanuna dayanan yetkiyle kurulmuş olmanın, kamu tüzel kişiliği nitelemesi için mutlak bir ölçüt olmakla birlikte yeterli bir ölçüt olup olmadığı konusunda farklı görüşler mevcuttur. BALTA; kamu tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişilerinin kuruluş yapıları ve buna bağla hukuki rejimleri ile birbirlerinden ayırdıklarını ifade etmiştir⁶⁰. Fakat bazen devlet bir özel hukuk tüzel kişisinin kurulmasına katılabilir ya da devletin katılacağı özel hukuk tüzel kişisinin kurulması diğer özel hukuk tüzel kişilerine nazaran farklı özellikler gerektiriyorsa bunun için özel kanun çıkarılabilir. 1960 yılında kabul edilmiş olan 7462 Sayılı Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketli Kanunu ile kurulan şirket buna örnek olarak verilebilir⁶¹. DURAN;

⁵⁸ DURAN, kamu tüzel kişilerin varlığının karinelere çıkarılamayacağını ifade etmiştir. Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 71.

⁵⁹ Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri** s.76.

⁶⁰ Balta, **İdare Hukuku(Genel Konular)**, s. 201.

⁶¹ Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri** s. 76; Bazen de doğrudan yasa ile bir özel hukuk tüzel kişisi kurularak kamu hizmeti ile görevlendirildiği olmaktadır. Bunun en tipik örneği, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan paraları ihtiyaç sahibi vatandaşlara dağıtmak ve yasanın amacına uygun faaliyette bulunmak üzere mülki idare amirlerinin başkanlığında il ve ilçelerde kamu görevlilerinden oluşan

devletlerin de bireyler gibi şirketler kurabildiğini ve bu şirketleri kamu hizmetiyle görevlendirebildiğini ifade etmektedir. Örnek olarak da anonim şirket statüsüne sahip olmakla birlikte Türk İdari Teşkilatı'nda yer alan ve kamu tüzel kişiliğine sahip iktisadi devlet teşekküllerini göstermektedir⁶². Fakat YAŞAR, kamu tüzel kişileri tarafından kurulan ve anonim şirket şeklinde örgütlenen tüzel kişilerin kamu tüzel kişiliğini haiz olamayacağını ifade etmiştir⁶³.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Belediye Kanunu'nun 70'inci ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ıncı maddesinin şirket kurulmasına ilişkin hükmüne istinaden, belediye meclisi tarafından alınan kararla kurulabilmektedirler. Kanun maddesinde kurulacak şirketlerin sahip olduğu tüzel kişiliğin niteliğine ilişkin bir belirleme yoktur. Burada meclis tarafından şirket kurulmasına yönelik alınan karar bir idari işlemdir. Bu kararının hukuki sonuç doğurması için gerçekleştirilecek işlemler ise özel hukuk işlemleridir. Belediye şirketleri de özel hukuk tüzel kişiliğine sahip diğer şirketler gibi, Türk Ticaret Kanunu'nda şirket kurulmasına ilişkin hükümler çerçevesinde kurulmaktadır ve tüzel kişilik kazanmaları ticaret siciline kayıt ile mümkündür⁶⁴. Fakat GÖZLER-KAPLAN, bir şirketin Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde kurulması ve ticaret siciline tescil edilmesinin onu özel hukuk tüzel kişiliği haline getirmeyeceği gibi kuruluşunun idari bir işleme dayanıyor olmasının da şirketin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilmesi için yeterli gözükmediğini ifade etmektedirler⁶⁵.

Bilindiği gibi kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyle özel hukuk tüzel kişiliği de kurulabilmektedir. Bu sebeple, kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyle kurulma, kamu tüzel kişiliğinin kurulması için mutlak bir ölçüt olmakla beraber yeterli değildir. ÖZYÖRÜK'e göre, kamu tüzel kişiliği, kişinin devlet yetkisine başka bir

mütevelli heyetlerinin yönetiminde oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarıdır." Tan, **İdare Hukuku**, s. 105; "Çağımızda devlet de, bireyler gibi yasal ve idari işlemlerle Ticaret Kanunu çerçevesinde şirketler kurmakta ve bunları kamu hizmetleriyle görevlendirmektedir". Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 69.

⁶² Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 69.

⁶³ Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2016, s. 68.

⁶⁴ İşbir, **Kamu Tüzel Kişiliği**, s. 452.

⁶⁵ Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 98.

ifadeyle kamu gücüne sahip olmasını zorunlu kılar⁶⁶. GÖZLER, kamu tüzel kişiliğinin tespiti için kanunla ya da idari işlemle kurulma ölçütüne ek olarak tüzel kişinin kamu gücüne sahip olması gerekliliğini vurgulamıştır⁶⁷.

Her bir hukuk kuralının içerisinde içerdiği hukuk emrini yerine getirebilmek için ihtiyacı olan araçlar belirlenmiştir. Bu belirleme sonucu, hukuki bir güç ve bu gücü kullanması için gerekli araç ortaya çıkar. İdare hukuku açısından idarenin sahip olduğu bu güç, özel hukukta bireylerin sahip olmuş olduğu subjektif haktan tamamen ayrı bir mahiyettedir. İşte bu güce kamu gücü denilir⁶⁸. Kamu gücü, hukuk kurallarının içerdiği emir olan kamu yararını gerçekleştirmek için kullanılmaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için idarenin hareket vasıtası olan kamu tüzel kişileri, özel hukuk rejiminde olmayan ve özel hukuk tüzel kişilerine nazaran üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilere kamu gücü ayrıcalıkları denmektedir⁶⁹. Bu durum idarenin üstlenmiş olduğu görev ve hizmetleri yerine getirebilmesi için bir gerekliliktir denilebilir⁷⁰.

ONAR, kamu tüzel kişilerinin, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden, kamu gücü yetki ve imtiyazlarını haiz olma ve kullanabilme açısından ayırdıklarını ifade etmiştir⁷¹. Fakat GÖZLER-KAPLAN; özel hukuk kişileri tarafından kurulmuş bir tüzel kişinin de kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılabileceğini belirtmiştir⁷². Yine DURAN; kamu gücünü kullanmayan kamu tüzel kişilerinin yanında kanunla kamu gücü yetki ve ayrıcalıkları tanınmış özel hukuk tüzel kişileri hatta gerçek kişilerin de olabileceğini ifade etmiştir⁷³. Fakat hem kanunla ya da idari işlemle kurulmuş hem

⁶⁶ Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri** s. 71.

⁶⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt:1, s. 175.

⁶⁸ Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri** s. 71

⁶⁹ “Kamu Hukukunda ayrıcalık kavramı, devlet organlarının ve idare cihazının tabi olduğu istisnai ve üstün rejime bağlı faaliyetler ile bu nitelikteki faaliyetler sırasında üçüncü kişiler üzerine onların iradelerinden bağımsız biçimde sonuç yaratabilme imtiyaz olarak tanımlanabilir.” Celal Erkut, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**, Yenilik Basımevi, İstanbul 2004, s. 53.

⁷⁰ Günday, **İdare Hukuku**, s. 207.

⁷¹ Onar, **İdare Hukuku’nun Umumi Esasları**, s. 1069.

⁷² Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 95-97.

⁷³ “Kamu gücü kullanma yetkisini haiz olup olmadığına göre, kamusal ve özel tüzel kişilerin birbirinden ayrılabilmesi öne sürülmüş fakat, bu kriterinde kesinkes elverişli ve geçerli bulunmadığı görülmüştür. Gerçekten de kamusal yönetim usullerine başvurmayan kamu tüzel kişileri mevcut

de kamu gücü yetki ve ayrıcalıkları ile donatılmış bir tüzel kişi mevcutsa artık bu tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olduğuna şüphe yoktur denilebilir.

Görüldüğü gibi bir tüzel kişiliği kamu tüzel kişisi olarak nitelendirebilmek için ilk ölçüt anayasa değişikliğinden önce devlet tarafından kanunla ya da kanundan alınan yetkiye dayanılarak kurulmuş olmasıydı. Bu ölçüt açıkça anayasa tarafından hüküm altına alınmıştı. Fakat bu ölçütün tek başına yeterli olmaması sebebiyle ek olarak, kamu gücü ayrıcalıkları donatılmış olmak da kamu tüzel kişiliği nitelemesi için gerekli olan ikinci ölçüt olarak kabul edilmiştir⁷⁴. Dolayısıyla anayasa değişikliğinden önce bir tüzel kişiliği kamu tüzel kişisi olarak nitelendirebilmek için hem devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından kanunla ya da kanundan alınan açık yetkiyle kurulmuş olmaları ve kamu gücü ayrıcalıkları donatılmış olmaları gerekmiştir.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olup olmadıkları açısından değerlendirildiklerinde, doktrinde farklı görüşlerin olduğu görülmüştür. GÖZLER; belediye iktisadi teşebbüslerinin bazı kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatıldıklarını ifade etmiştir. Örnek olarak da, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’inci maddesinin 1-d bendi uyarınca ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun 4’üncü maddesinin 1-b bendi uyarınca bu kanunlara tabi olmalarını örnek vermiştir⁷⁵. Yazar, ayrıca bu şirketlerin kamu kurumu olarak nitelendirilebilmesi için sermayesinin tamamının ya da en az %50’nin belediyeye it

olduğu gibi, kamu gücünün kullanılması yetkisi hiç değilse kimi hallerde özel hukuk tüzel kişilerine ve hatta bireylere kanunla verilmektedir”. Duran, a. g. e. s, 70.

⁷⁴ GÖZLER-KAPLAN, tarafından kamu tüzel kişiliğinin tespiti için her iki şartın gerekliliğine ilişkin ilgili kaynakta şöyle bir görüş öne sürülmüştür; “İlave edelim ki, şart olmamakla birlikte kanunla kurulmuş veya kanunla kurulması öngörülmüş tüzel kişilerin ezici çoğunluğunun kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatılmış olmaları pek muhtemeldir; çünkü kanun koyucuyu durup dururken böyle bir tüzel kişi kurmaya yöneltten bir sebep vardır; o da kamu yararını gerçekleştirme düşüncesidir. Kamu yararı düşüncesi daima kamu gücü ve ayrıcalıklar ve yükümlülükleri düşüncesiyle birlikte gider. Böyle bir sebep olmasaydı, zaten kanun koyucu böyle bir tüzel kişi kurmazdı. bu nedenle kanunla kurulmuş tüzel kişiler pek muhtemelen aynı zamanda kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatılmışlardır ve dolayısıyla kamu tüzel kişileridir. s. 95.

⁷⁵ “Hâliyle bir özel şirketin Kamu İhale Kanununa tabi olması düşünülebilecek bir şey değildir. Kamu ihale Kanunu’na tabi olmak özel hukuku aşan bir hüküm, yani bir kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüğüdür. Hiç şüphesiz Sayıştay denetimine tabi olma çok tipik bir kamu gücü yükümlülüğüdür. Gözler, **Mahalli idareler Hukuku**, 1 s. 474

olması gerektiğini ifade etmiştir⁷⁶. İSBİR, belediye iktisadi teşebbüslerinin kamu tüzel kişiliğini haiz olmakla birlikte, kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmadıklarını belirtmiştir⁷⁷. SEVGİLİ GENÇAY ise, belediye iktisadi teşebbüsleri kanun gereği özel hukuk tüzel kişiliğini haiz oldukları için, kamu gücü yetki ve ayrıcalıkları ile donatılıp donatılmadıklarını araştırmaya gerek olmadığını ileri sürmüştür⁷⁸.

Kamu gücüne sahip olmanın bir sonucu olarak kamu tüzel kişileri, aldıkları kararları re'sen icra edebilir ve bu kararlar hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar, tek yanlı işlem tesis edebilir, yönetmelik çıkartabilir, malları ve paralı devlet mal ve paralarına tanınan korumadan yararlanırlar ve personeli memur sayılırlar. zorunlu üyelik esası ve zorunlu aidat usulü de kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri arasında sayılabilir⁷⁹. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu gücü yetki ve ayrıcalıklarıyla donatılmış olup olmadığını tespit edebilmek için bu ayrıcalıklara sahip olmanın sonuçları açısından inceleme yapmak gerekmektedir. GÖZLER'in de ifade ettiği gibi, belediye iktisadi teşebbüslerinin, özel hukuk tüzel kişilerine ait diğer şirketlerden farklı olarak Sayıştay Kanunu'na ve Kamu İhale Kanunu'na tabi olma gibi yükümlülükleri mevcuttur. Burada Belediye İktisadi Teşebbüsleri açısından bir yükümlülük mevcuttur. Kamu tüzel kişileri, mal ve hizmet alımları ve yapım işlerinde, istedikleri hizmeti bir başkasına yaptırmak konusunda özel hukuk tüzel kişileri gibi serbestiye sahip değildir. Bunun için ihale usullerine başvurmaları gerekmektedir. İşte bu kısıtlama kamu tüzel kişileri gibi iktisadi teşebbüslere de getirilmiştir. Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, "kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması" için Sayıştay denetiminin yapıldığı ifade edilmiştir. Burada yapılan denetim kamu idarelerine hem kamu kaynağına yöneliktir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri de aslında bu kanunun kapsamına alınarak kamu kaynağı kullanan bir kamu idaresi olarak nitelendirilmiştir denilebilir. Bu bilgiler ışığında

⁷⁶ Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 251.

⁷⁷ İsbir, **Kamu Tüzel Kişileri**, s. 451.

⁷⁸ Sevgili Gençay, **Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü**, s. 167.

⁷⁹ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, s. 167; Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 52-53.

değerlendirildiğinde, belediye iktisadi teşebbüslerinin kamusal yükümlülüklerinin olduğu ifade edilebilir. Belediye iktisadi teşebbüslerinin tesis ettikleri işlemlerin ve kullandıkları malların hukuki niteliğine ise dördüncü bölümde değinilecektir.

Kamu tüzel kişiliğinin nitelendirmesi için başka ölçütler de öne sürülmüştür. GÜNDAY, tüzel kişilerin faaliyetlerinin kendisine kanuni bir tekel olarak verilmesinin kamu tüzel kişiliğini belirlemede bir ölçüt olarak alınabileceğini düşünmektedir. Yazar ayrıca, tüzel kişilerin mal ve gelirlerinin statüsünün kamu hukuku rejimine tabi tutulması halinde ve personelinin Türk Ceza Kanunu yönünden devlet memuru görülmesi durumunda da kamu tüzel kişiliğinin varlığından söz edilebileceğini ifade etmiştir⁸⁰. KALABALIK da tüzel kişilerin personelinin görevleri ile ilgili işledikleri suçlar ya da kendilerine karşı işlenen suçlar açısından daha ağır bir cezai yaptırım uygulanıyorsa bu tüzel kişinin kamu tüzel kişiliğini haiz olabileceğini ifade etmektedir⁸¹. Fakat özel güvenlik görevlilerinin statüsü bakımından inceleme yapıldığında bu görüşe katılmak zordur. Çünkü özel güvenlik görevlileri özel güvenlik şirketleri tarafından hizmet sözleşmesi ile özel hukuka tabi olarak istihdam edilseler de Özel güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan ötürü kamu görevlisi gibi cezalandırılacakları ve kendilerine karşı suç işleyenlerin de kamu görevlisine karşı suç işlemiş gibi cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır⁸².

İnceleme konumuz olan Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nden anayasa değişikliğinden önce kurulanlar açısından mevcut açıklamalar değerlendirildiğinde, daha önce de ifade edildiği gibi, kamusal yetkiler özel hukuk tüzel kişilerine tanınabileceği gibi, kamu tüzel kişileri de kamusal yetkiler kullanmadan faaliyetler gerçekleştirebilir. Her iki tüzel kişilik sınıfı açısından farklı yetkilerle donatılmış olma halinin farklı bir tüzel kişilik sınıfı yaratılması sonucu doğurması kavram kargaşasına sebep olabilir. Çünkü bu kişiler kendilerine özgü nitelikler taşımaktadır ve bu tüzel kişileri bir grupta sınıflandırmak sağlıklı sonuçlar vermeyebilir. Belediye

⁸⁰ Günday, **İdare Hukuku**, s. 68-69.

⁸¹ Halil Kalabalık, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Sayram Yayınları, Konya, 2014, s. 80.

⁸² Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 590.

iktisadi teşebbüslerinin kuruluşuna ilişkin Belediye Kanunları'nda kanun koyucu tarafından belediyelere tanınan yetki, belediyelerin serbestçe ticari faaliyette bulunabilmesi amacına yöneliktir. Bu açıdan kanun koyucunun amacının bir özel hukuk tüzel kişiliği oluşturabilmeleri yönünde belediyelere yetki vermek olduğu düşünülmektedir. Daha sonra diğer yasal düzenlemelerle belediye iktisadi teşebbüsleri herhangi bir özel hukuk tüzel kişiliğinden farklı bir konuma getirilmiş ve kamu tüzel kişiliğine nitelik olarak daha benzer bir durumda konumlandırılmışlardır.

İdarenin gelişen teknoloji ile birlikte kamu hizmeti faaliyetlerinin çeşitlenmesi sonucu, hizmet yürütme faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmesi için şirket kurarak faaliyetlerini yürütmesi olağan karşılanmaktadır. Çünkü burada amaç özel hukuk kişileri ile rekabet edebilecek kalitede hizmet sunmaktır. Nasıl bir kamu tüzel kişisinin kuruluş kanununda özel hukuk hükümlerine tabi olabileceği hüküm altına alınabiliyorsa özel hukuk tüzel kişilerine de kamu hizmeti yürütme faaliyetlerine katılmalarından ötürü kanunla kamusal yetkiler tanınabilir. Burada özel hukuka tabi olma kamu tüzel kişiliği vasfını zedelemeyeceği gibi kamusal yetkilerle donatılmış olma özel hukuk tüzel kişiliğine farklı bir adlandırma yapmayı gerekli kılmaz⁸³.

İktisadi teşebbüslerin tüzel kişiliğinin niteliği, yapılan açıklamalar ışığında değerlendirildiğinde, bilindiği gibi, belediye iktisadi teşebbüsleri yeni bir müessese değildir. Belediyeler, Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri iktisadi teşebbüs kurma yoluna başvurmuşlardır. Herhangi bir yasal düzenlemede şirketlerin tüzel kişiliğine ilişkin bir belirleme mevcut değildir. Bu kurumların tüzel kişiliklerinin niteliği, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulup işletilmeleri sebebiyle özel hukuk kişisi olmaya daha çok elverişli gibi gözükse de, zamanla ve belki de daha fazla denetim altına sokulmalarının gerekliliğiyle birlikte, kamu tüzel kişiliğine doğru evrilmiştir. Bu kurumların Sayıştay denetimine alınmaları, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin Kamu İhale Kanununa tabi olması, tüzel kişiliklerinin kamu tüzel kişiliğine yaklaştıklarının bir göstergesidir. Yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

⁸³ Kahraman Berk, "Türkiye Futbol Federasyonunun Türk İdari Teşkilatındaki Yeri", **İÜHFİM C. LKIV**, S.2, 2006, s. 18.

Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre belediye iktisadi teşebbüsleri yürüttükleri toplu ulaşım hizmetlerini, işlettikleri sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini ancak 2886 sayılı İhale Kanunu hükümlerine göre 3'üncü kişilere devredebilmektedirler. Dolayısıyla Belediye Kanunları açısından kanun koyucu, belediye iktisadi teşebbüslerini düzenlerken belediyelerin serbestçe ticari faaliyette bulunabilecekleri özel hukuk tüzel kişilerini oluşturmalarını amaçlarken yine çeşitli düzenlemelerde kanun koyucu iradesini şirketlerin faaliyetleri üzerindeki kontrolü arttırmak olarak ortaya koymuştur. Belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğinin niteliği konusundaki belirsizlik de buradan kaynaklanmaktadır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra ise kamu tüzel kişilerinin kanun ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kurulabileceğinin düzenlenmesiyle birlikte, bu değişiklikten sonra kurulacak olan Belediye İktisadi Teşebbüsleri açısından ayrıca bir inceleme yapmak gerekir. Daha önce de ifade edildiği gibi, 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesine göre, kamu tüzel kişiliği kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kurulacaktır. Bu düzenlemeyle kamu tüzel kişiliğinin kurulması konusunda kanunun tekelciliğinin kaldırılmış olduğu görüşü ortaya konmuştur⁸⁴.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri ise, gerek 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisinin alacağı kararla kurulmaktadırlar. Dolayısıyla her ne kadar kanuna dayanan yetkiyle kurulsalar da artık bu ifadenin yerini "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" aldığı için anayasa değişikliğinden sonra kurulacak belediye iktisadi teşebbüsleri için kamu tüzel kişiliği nitelemesi yapılamayacaktır. Peki, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belediye iktisadi teşebbüsleri kurulabilir mi? Bu sorunun cevabını verebilmek için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin hukuki niteliğine değinmek gerekmektedir. Fakat bu konunun ayrı bir çalışmanın konusu olacak kadar derin bir çalışmayı gerektirmesi sebebiyle sadece Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin bu kararnamelerle kurulup kurulamayacağı özelinde konu incelenecektir.

⁸⁴ Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**, Seçkin Hukuk, Eylül 2018, s. 135.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte, yürütme organının niteliğinde değişikliğe gidilmiştir. Bu kapsamda başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmıştır. Yürütme yetkisi ve görevi ise sadece Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı devletin başı sıfatıyla faaliyetlerini yürütecektir. Bu faaliyetleri kapsamında Cumhurbaşkanı işlemler de tesis edebilecektir. Bunlardan biri de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir.

Cumhurbaşkanı Kararnameleri'nin hukuki niteliği konusunda farklı görüşler mevcuttur. Örneğin, ÖZBUDUN, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin yürütmenin asli düzenleme yetkisinin bir sonucu olduğunu vurgulamakla birlikte, bu kararnamenin kanundan daha alt düzeydeki bir kural işlem olduğunu ifade etmiştir⁸⁵. YILDIRIM, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin kanunla eşdeğer olmadığını, Anayasa'104'üncü maddesinin 17'inci fıkrasında yer alan ifadelerin, bu kararnamelerin kanun hükmünde olmadığına açık delil teşkil ettiğini öne sürmüştür⁸⁶. Yazar, anayasanın ilgili maddelerinde yapılan bu değişikliklerle yeni bir düzenleyici yürütme işlemi tesis edildiğini düşünmektedir⁸⁷. FENDOĞLU; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin normlar hiyerarşisindeki yerinin kanunların altında olduğunu belirtmiştir⁸⁸. GÖZLER, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin, genel, soyut, objektif durumlara ilişkin olan düzenleyici işlemler olduklarını ve normlar hiyerarşisindeki yerinin de kanunların altında fakat yönetmeliğin üstünde olduğu ifade etmiştir⁸⁹. Çünkü bu işlemler ne kanun hükmünde kararname ne de tüzük niteliğinde değildirler. Dolayısıyla bu işlemlerin yerini aldıkları söylenemez⁹⁰.

⁸⁵ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Basım, Ankara 2018, s. 249.

⁸⁶ Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **MÜHFHAD**, c.23, s. 2, s 23; M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, s. 38; Aynı yöndeki görüş için bkz. Mehmet Kahraman, Ali Balkan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi", **International Journal of Academic Value Studies(Javstudies)**, ISSN:2149-8598, Vol: 4, Issue: 19, s.242.

⁸⁷ Yıldırım, **Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**, s 23; "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı'nın genel düzenleyici işlemidir." Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/1, s. 7, s. 10.

⁸⁸ Hasan Tahsin Fendoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi(Karşılaştırmalı)", **Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, Nisan 2019, s.504.

⁸⁹ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Ocak 2019, s. 840.

⁹⁰ Ardıçoğlu, **Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, s.49.

ULUSOY da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin yasama işlemi değil idari işlem mahiyetinde olduğunu ifade etmiştir⁹¹. ŞİRİN ise, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kanunların altında bir yerde olduğunu ve aynı zamanda bu kararnamelerin Cumhurbaşkanlığı'nın diğer idari düzenleyici işlemlerinden farklı olduğu görüşünü ileri sürmüştür⁹². ÜLGEN; Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin doğrudan Anayasa'dan alınan yetkiye dayanılarak tesis edilmeleri ve yargısal denetimlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması nedeniyle, asli yetki kullanımı olmaları açısından kanuna eşdeğer işlem olarak kabul edilebileceğini ifade etmektedir⁹³. ESEN ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle Cumhurbaşkanı'na yasama niteliğinde düzenleme yapma yetkisinin tanındığını ifade etmektedir⁹⁴. SÖYLER, Cumhurbaşkanı Kararnameleri'yle kanunda değişiklik yapılamasa da bu kararnamelerin yasama işlemi olarak değerlendirilmesi gerektiğini, çünkü kanunun bulunmadığı bir alanda bu kararnamelerin kanun hükmünde olduğunu düşünmektedir⁹⁵.

Doktrinde yer alan görüşler çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında, öncelikle Anayasa'nın 104'üncü maddesine değinmek gerektiği düşünülmektedir. 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinin 17'inci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi açıklanmıştır. Madde metni aşağıdaki gibidir;

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada

⁹¹ Ali Ulusoy, **Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?**, (Çevrimiçi), <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, 12.04.2019, s. 6.

⁹² Yazar, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukukun asli üretim kanyasını tekil olmaktan çıkarabilecek ve normlar arasındaki hiyerarşiyi muğlaklaştırabilecek ve “normal hiyerarşisi” sistemini, en azından ulusal düzeyde “normla heterarşisi” kılacak bir norm olduğunu ifade etmiştir. Tolga Şirin, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 7, Sayı:14, Yıl:2018, s. 296, 343. (s. 289-356)

⁹³ Ülgen, **Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri**, s. 7; Cemre Akyılmaz, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXIII, Y. 2019, S. 1, s. 193-194.

⁹⁴ Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016/4, s. 56.

⁹⁵ Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**, s. 156.

münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Maddede de ifade edildiği gibi, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilecek ve bu kararnameler Resmi Gazete’de yayımlanacaktır. Maddede kararnamelerin hangi konularda çıkarılabileceği belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak kararnameler yalnızca yürütme yetkisine ilişkin olacaklardır. Bu düzenlemeyle yürütmenin yasama alanına girmesinin istenmediği yönünde bir iradenin ortaya konduğu ifade edilebilir. Yine yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarma ve kanun tasarısı hazırlama yetkisinin kaldırılması bu duruma bir diğer örnek olarak verilebilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’nin kanunla eşdeğer olmadığı ifade edilebilir. Çünkü yürütme yetkisi kanunlara uygun olarak kullanılması gereken ve kanunların uygulanmasını göstermek üzere tanınan bir yetkidir⁹⁶.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle belediye iktisadi teşebbüsünün kurulup kurulamayacağı değerlendirildiğinde, öncelikle, belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulmasına ilişkin yetkinin gerek 5393 Sayılı Kanun’la gerekse 5216 Sayılı Kanun’la verilmiş olduğu görülür. Bu konuda karar alacak organ da belediye meclisidir. Dolayısıyla bu teşebbüslerin kuruluşuna ilişkin husus kanunla düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, her ne kadar herhangi bir makamın onayına ya da yetki vermesine ihtiyaç olmadan, doğrudan Anayasa’dan alınan bir yetkiyle çıkarılabilse de Anayasa’nın 104’üncü maddesinin 17’inci fıkrası gereği kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağı için belediye iktisadi teşebbüslerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle düzenlenememesi gerekir. Burada belediye

⁹⁶ Yıldırım, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, s. 23.

kanunlarında iktisadi teşebbüslerin kuruluşuna ilişkin düzenlemelerin kanunda “açıkça” düzenlenmiş bir konu olup olmadığına değinmek gerebilir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 70’inci maddesinde, belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabileceği düzenlenmiştir. Yine Kanun’un 18’inci maddesinin i bendinde ise belediye meclisinin 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına karar vermek yetkisi olduğu belirtilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ıncı maddesinde ise, Büyükşehir Belediyesi’nin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden anlaşılan, belediye iktisadi teşebbüslerinin hangi makam tarafından kurulabileceğinin açıkça düzenlendiğidir. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin kurulmasına ilişkin bir kararın Cumhurbaşkanlığı tarafından kararnameyle düzenlenmemesi gerekir.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluşuna ilişkin belediye kanunlarında açık bir düzenleme olmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulması halindeyse, bu kararnamenin hukuka uygunluğunu, kanunlarda yer alan düzenlemenin “açıkça” yapılmış bir düzenleme olup olmadığını denetleyecek olan Anayasa Mahkemesi’dir⁹⁷.

⁹⁷ Şirin, *İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 321.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ USULÜ, YÖNTEMİ VE FAALİYETİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde kurulacak Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluşundan önce izlenmesi gereken bir takım usuller mevcuttur. Bunun dışında Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluşunda belediyeler, farklı yöntemler izleyebilmektedirler. Belediye İktisadi Teşebbüsleri tarafından yerine getirilen faaliyetlerin konusu ise diğer şirketlerden farklı olarak serbestçe belirlenmemektedir. İşte bu sebepler çerçevesinde Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluş usulü, yöntemleri ve faaliyet alanı ayrı başlıklar altında incelenecektir.

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ USULÜ

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde belediyelerin şirket kurması için belediye meclisinin karar alması yeterliydi⁹⁸. 1988 yılı hükümet programında Belediye ve İl Özel İdareleri'nin, kuracakları veya iştirak edecekleri şirketler için Devlet Planlama Teşkilatı'ndan müsaade almaları gerektiği düzenlenmişti⁹⁹. 1988 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararda da Belediye ve İl Özel İdareleri'nin kuracakları veya iştirak edecekleri şirketler için Devlet Planlama Teşkilatı'ndan uygun görüş alacakları ifade

⁹⁸Hafize Zülüflü, "Belediyelerce Tanzim Satış Mağazaları Fon İşletmesi Kurulması, İzlenecek Prosedür ve Bu Konuda Yönetmelik Hazırlanmasına Dair Bir inceleme". **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 4, Sayı 7, Temmuz 1999, s.34; Meşe, **Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme**, s. 204.

⁹⁹ **Resmî Gazete**, Tarih: 28. 02. 1988, Sayı: 19739; Belediyelerin zorunlu hizmetlerini bile iktisadi teşebbüs kurarak yerine getirmek istemesi, bu teşebbüslerin yolsuzluklara kılıf oldukları, yerel yönetimlerin şirket kurma serbestliğini siyasal amaçlarla kullandığı, şirketlerin kontrolsüz bir şekilde büyüdüğü iddialarının ortaya çıkmasına sebep olmuş ve belediyelerin iktisadi teşebbüs kurmaları kontrol altına alınmak istenmiştir. Tüzemen Atik, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açından Değerlendirilmesi**, s.444, Kavruk, **Yerel Yönetim Şirketleri**, s.425.

edilmişti¹⁰⁰. 1992 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da ise Belediye ve İl Özel İdareleri, kuracakları veya iştirak edecekleri şirketlerde "sermayenin 1 milyar TL.'yi aşması ve iştirak hissesinin yüzde 10'u geçmesi halinde" Devlet Planlama Teşkilatı'nın uygun görüşünü alacakları belirtilmişti¹⁰¹. 1994 yılında kabul edilen Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesiyle belediyelerin ortaklık kurabilmesi için Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerektiği ifade edilmişti¹⁰².

5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre şirket kurulması halinde ise yine belediye meclisinin karar alması gerekmektedir. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesinin anayasa değişikliğinden sonraki haliyle belediyelerin ortaklık kurabilmesi için Cumhurbaşkanı'ndan izin almaları gerektiği hükmü de halen yürürlüktedir. İşte bu sebeple belediye meclisi tarafından alınacak kararın hukuki niteliğini açıklayabilmek ve Cumhurbaşkanı'nın iznin gerekli olup olmadığını tespit edebilmek için meclis kararı ve Cumhurbaşkanı'nın izni ayrı başlıklar altında incelenecektir.

A. Belediye Meclisi Kararı

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin i bendinde göre belediye meclisine şirket kurulmasına karar verme yetkisi tanınmıştır. Madde metni aşağıdaki gibidir;

"Bütçe içi işletme ile 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek. "

¹⁰⁰ **Resmi Gazete**, Tarih:18.02.1988, Sayı: 19729.

¹⁰¹ Fakat 16 Ocak 1992 tarihinde yayımlanan mükerrer Resmi Gazete'de "1992 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'da Devlet Planlama Teşkilatından uygun görüş alınması uygulamasına yer verilmemişti. **Resmi Gazete**, Tarih, 16.10.1991, Sayı: 21023.

¹⁰² Yine bu kanunun yayımlanmasından sonra İçişleri bakanlığı tarafından yayımlanan bir genelgeyle belediyelerin şirket kurmak için bakanlar kurulundan izin almaları gerektiği düzenlenmişti. Sayı: B050MAH0740001/1405, Konu: Şirketler, Genelge Başbakanlık İletişim Merkezine Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde yapılan başvuru sonucu elde edilmiştir. (Çevrimiçi), <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/kit-ve-ozellestirme-dairesi-baskanligi/kit-ve-ozellestirme-dairesi-baskanligi-kamu-sermayeli-kuruluslar/belediye-iktisadi-tesekkulleri>, 10. 02. 2019.

5216 Sayılı Kanunun 26'ncı maddesindeyse Büyükşehir Belediyesi'nin, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini 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 belirtilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin şirket kurabilmesi için öncelikle belediye meclisinin karar alması gerekmektedir. Meclis tarafından alınacak bu karar, belediyenin kuracağı şirketin türünü, sermaye miktarını, faaliyetlerini yürüteceği alanı, şirket kurulmasını gerektiren sebepleri açıklayacak nitelikte, gerekçeli ve ayrıntılı olmalıdır¹⁰³.

Belediye meclisi tarafından şirket kurulması yönünde alınacak karar, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi" başlıklı 23'üncü maddesi uyarınca kesinleşmektedir. Belediye başkanı, belediye meclisinin şirket kurulmasına dair aldığı kararın yeniden görüşülmesini istemezse ya da kararı hukuka aykırı bulup yeniden görüşülmesini istediği halde meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla bu kararda ısrar edilirse meclis kararı kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarıyla kesinleşen bu karar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilmektedir. Meclisin şirket kurulmasına dair kararının yürürlüğe girebilmesi için ise vesayet makamının onayı gerekmektedir. Bu sebeple kesinleşen kararının yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi gerekir. Aksi halde bu karar yürürlüğe giremeyecektir.

Bir işlemin kesinleşmiş olmasıyla yürütülebilir olması bir başka ifadeyle icrailiği birbirinden farklı kavramlardır¹⁰⁴. İşte bu aşamada, şirket kurulmasına dair belediye meclisinin aldığı kararın kesinliği ve icrâiliği üzerinde ayrıca durmak gerektiği düşünülmektedir.

¹⁰³ Haluk Nalçakar, "Belediyelerce Şirket Kurulması", **Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi**, Aralık 2009, (Çevrimiçi), www.kozan.bel.tr/upload/2011/09/belediyelerde-sirket-kurulmasi.doc, 12.10.2017

¹⁰⁴ Celal Erkut, **İptal Davası Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 118-120.

1. Belediye Meclisi Kararının Kesinliği

Bilindiği gibi belediye meclisi tarafından alınan şirket kurulmasına dair karar, idari makam tarafından tesis edilmiş bir idari işlemdir. Bu işlem, belediye meclisi üyelerinin belediye meclisi adına yaptıkları irade açıklamaların bir bütün olarak açıklanması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu özelliğiyle belediye meclisinin kararı idari işlem türlerinden kolektif işlemler içerisinde yer almaktadır¹⁰⁵. Belediye meclisinin aldığı karar daha önce de ifade edildiği gibi belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenmezse ya da yeniden görüşülmesi istenip de meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilirse kesinleşmektedir.

İdari işlemin kesinliği dendiğinde, idari işlemin uygulanmaya hazır ve tamamlanmış bir işlem olduğu anlaşılmaktadır¹⁰⁶. Başka bir ifadeyle, idari işlemin kesinliğinden anlaşılması gereken, işlemin tesisi için gerekli olan usulün tamamlanarak idarenin iradesinin ortaya çıkmış olmasıdır¹⁰⁷. İdari işlemin kesinliği, hukuki etki doğurabilmesi için başka bir irade açıklamasına gerek olmadığını, idari işlemin tamamlandığını ve uygulanmaya hazır olduğunu göstermektedir¹⁰⁸. Bu anlamıyla idari işlemin kesin olması 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre idari işlemin iptal edilebilmesi için gerekli olan dava şartlarından biridir.

Belediye meclisinin şirket kurulmasına dair kararının kesinleştikten sonra yürürlüğe girebilmesi için en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. 09.10.2005 tarih ve 25961 Sayılı "Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği"nin 17'inci maddesine göre, belediye meclisinin kararı

¹⁰⁵ Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s. 22.

¹⁰⁶ **Ibid**, s. 120.

¹⁰⁷ Dilşat Yılmaz, "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin"liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXI, Y.2017, S. 2, s. 111.

¹⁰⁸ Turgut Tan, "İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması" **,Amme İdare Dergisi**, Aralık 1969, C. 2, S.4., s. 109, (99-115);Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması;Yasallık ve İdari İşlemler**, Güncelleştirilmiş 3. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.280; İdari işlemin kesinliği Danıştay tarafından benzer şekilde tanımlanmaktadır. Karar için bkz: **Danıştay 8. Dairesi**, E. 2012/3661 K. 2016/3652 T. 13.4.2016, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-d-e-2012-3661-k-2016-3652-t-13-4-2016>, 27.09.2018.

belediye başkanı tarafından mülki idare amirine gönderilecektir. Mülki idare amirince teslim alınan kararın son sayfasına karar tarihi, teslim alındığı tarih ve kayıt numarası yazıldıktan sonra kararın bir örneği belediyeye iade edilmektedir. Böylece meclis kararının yürürlüğe girdiği tarih tespit edilmiş olmaktadır¹⁰⁹.

Burada meclis kararının mülki amire gönderilmesi bildirim niteliği taşımaktadır. Mülki amirin kararın oluşma aşaması üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Bu karar kesin olmakla birlikte, yürürlüğe girene kadar yürürlüğü askıda işlem olarak kabul edilebilir¹¹⁰. Dolayısıyla belediye meclisinin şirket kurulmasına dair kararı kesin bir işlem olduğu halde henüz uygulanma gücü olmayan bir işlem olarak nitelendirilebilir¹¹¹.

2. Meclis Kararının İcrailiği

Belediye meclisi tarafından alınan kararların kesinleşme usulü mevzuatta açıkça ifade edilmiştir. Fakat yukarıda da ifade edildiği gibi, meclis kararının kesin olmasıyla icrai olması birbirinden farklı kavramlardır. Bir işlem kesin bir işlem olabilir; fakat icrai olmayabilir, icrai niteliği haiz bir işlemin ise aynı zamanda kesin bir işlem olduğu ifade edilmiştir¹¹².

İcrai işlem, idarenin açıkladığı tek taraflı irade beyanının, başka herhangi bir makamın irade açıklaması ya da mahkeme kararına gerek olmadan hukuki sonuç doğurması olarak açıklanmaktadır¹¹³. Bu özellik, idarenin sahip olduğu kamu

¹⁰⁹ **Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği**, (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9529&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=belediye+meclisi+çalışma+yönetmeliği>, 26.09.2018.

¹¹⁰ Cemil Kaya, “İdari Vesayet Makamının “Onay” İşleminin Hukuki Niteli ve Sonuçları”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.6., S. 12, 2011, s. 1488.

¹¹¹ Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s. 118.

¹¹² Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş Yedinci Baskı, Yetkin Yayınları, 2017, s. 82; Yılmaz, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, s. 91.

¹¹³ Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s.119; Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması; Yasallık ve İdari İşlemler**, s.277. Mutlu Kağıtçıoğlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, **TBB Dergisi**, 2012 (103), s. 269.

gücünün bir sonucudur¹¹⁴. İcrailik aynı zamanda 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre, iptal davası açmak için idari işlemin taşınması gereken şartlardan biridir. Kanunun 14'üncü maddesine göre iptal davası ancak “kesin ve yürütülebilir” işlemlere karşı açılabilen bir davadır. Maddede geçen yürütülebilir ifadesi, icra edilebilirlik anlamına gelmektedir¹¹⁵. Peki, idarenin tesis ettiği bir işlem ne zaman icra edilebilir olacaktır?

İcrai işlem denildiğinde yukarıda da ifade edildiği gibi hukuki sonuç doğuran işlem anlaşılır. Dolayısıyla bir işlem hukuki sonuç doğurmaya başladığı zaman icra edilebilir nitelik kazanmış olacaktır. KARAHANOGULLARI, idare tarafından yapılan irade açıklamalarının icrai olabilmesi için kişi ya da nesnelerin hukuki durumlarına yönelik sonuç doğurması gerektiğini ifade etmiştir. Başka bir ifadeyle idare tarafından tesis edilen işlemin icrai olabilmesi için hukuki etkisinin olması gerektiğini vurgulamıştır¹¹⁶. BALTA'ya göre, bir idari işlemin hukuki sonuç doğurabilmesi için çoğunlukla yayın ya da bildirim gibi tamamlayıcı bir işleme ihtiyacı vardır. Bazen de işlem tesis edilmekle hukuki sonuç doğurabilir. Bu sebeple işlemin hukuki sonuç doğurma anı her somut işleme göre ayrıca değerlendirilmelidir¹¹⁷.

Belediye meclisi kararlarının da icrai nitelik kazanması için hukuki etkisinin olması gerekir. 5393 Sayılı Kanun'da, kesinleşen meclis kararlarının en geç 7 gün içinde belediye başkanınca mülki amire gönderilmekle yürürlüğe gireceğinin düzenlendiği görülür. Mülki amire gönderilmemiş bir karar yürürlüğe giremeyecektir. Peki, yürürlüğe girmemiş olsa bile meclis kararı için icrai denilebilir mi? İşte bu aşamada yürürlük ile icrailik kavramlarının arasındaki ilişkiyi incelemek gerekir.

¹¹⁴ Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s. 119.

¹¹⁵ “İdari işlemin icrai (yürütülebilir) olması için ilgililerin hukuksal durumunu değiştirmesi, ilgilileri hukuksal yönden etkilemesi gerekmektedir”. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı**, E. 2014/5338 K. 2016/349 T. 18.2.2016;(Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/iddk-e-2014-5338-k-2016-349-t-18-2-2016>, 28.09.2018.

¹¹⁶ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması; Yasallık ve İdari İşlemler**, s. 280.

¹¹⁷ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, No:117, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 180-181.

İdari işlemler, işlemten etkilenecek olanların talepleri olmadan ve mahkeme kararı gerekmeden sonuç doğururlar. Böyle bir halde yürürlükte olan bir idari işlemten bahsedilir¹¹⁸. GÖZLER, idari işlemlerin idare edilenlere karşı ileri sürülebilir ve uygulanabilir olması için yürürlüğe girmesi gerektiğinden bahsetmektedir¹¹⁹. Dolayısıyla idari işlemin hukuki etkisi yürürlüğe girmesiyle gerçekleşecektir. İdari işlemin icrailik özelliğini işlemin tamamlanmasıyla kazandığını savunan ERKUT'a göre ise henüz yürürlüğe girmemiş olsa ve üçüncü kişiler hakkında uygulanamıyor olsa bile idari işlem icraidir¹²⁰. SEZGİNER de idari işlemin icrailiğinin onun hukuki etkisine ilişkin olduğunu, idari işlemin yürürlüğünün ise icrai işlemin dava edilebilmesi için gereken bir şart olduğunu ifade etmiştir¹²¹.

İdarenin tek taraflı irade beyanıyla hukuki sonuç doğuran işlemleri, icrai işlemlerdir. Dolayısıyla bir işlemin icrai olabilmesi için hukuki sonuç doğurabilir olması gerekmektedir. Yukarıdaki görüşler çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, bir görüşe göre idari işlem tesis edilmekle icrailik özelliğini kazanır, o işlemin yürürlüğe girmesiye muhataplarına ileri sürülebilirlikle alakalıdır¹²², diğer bir görüşe göreyse idari işlemin icrailik kazandığı an yürürlüğe girdiği andır¹²³. İdari işlemin yürürlüğe girme anıyla ilgili iki farklı görüş bulunmaktadır: Bu görüşler imza kuramı ve yayın-bildirim kuramı olarak açıklanmaktadır¹²⁴. İmza kuramına göre, idari işlem imzalanmasıyla yürürlüğe girer. Bu işlemin yayınlanması üçüncü kişilere uygulanabilir olmasını sağlar. Yayın-bildirim kuramına göre ise yayın ya da bildirim idare tarafından tesis edilen işlemin bir parçasıdır, bu sebeple yayınlanmadan bir işlem yürürlüğe girmez ve icrai olmaz. Fakat bu durum yükümlendirici işlemler

¹¹⁸Tekin Akıllıoğlu, "İdari İşlemlerin Yürürlüğe Giriş Sorunu," **Amme İdare Dergisi**, C.12, S.2, 1979, s. 33.

¹¹⁹Gözler, **İdare Hukuku, Cilt: I**, Genişletilmiş ve Düzeltilmiş İkinci Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ekim 2009, s. 1045.

¹²⁰Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s. 119.

¹²¹Murat Sezginer, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ocak 2000, s. 45.

¹²²Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s. 119; Sezginer, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, s. 45.

¹²³Gözler, **İdare Hukuku Cilt: I**, s. 104, Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s. 180-181.

¹²⁴Eisenmann, Ch. "Sur l'entree en vigueur des nonnes administratives unilate~ ales", *Melanges Stassinopoulos* (LDGJ 'Paris 1974), s. 201-216'den aktaran Akıllıoğlu, **İdari İşlemlerin Yürürlüğe Giriş Sorunu**, s. 33.

açısından geçerlidir¹²⁵. Aslında doktrindeki bu görüşler işlemin yürürlüğünün kanunda açıkça düzenlenmediği hallere ilişkin olarak ortaya konmaktadır. Dolayısıyla yürürlük konusunda her somut işleme göre ayrıca değerlendirme yapmak gerekir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluşuna ilişkin meclis kararının yürürlüğe girme anı, kanunda açıkça düzenlenmiştir. Kararlar mülki amire gönderilmekle yürürlüğe gireceklerdir. Bu kararların icrailiği konusunda doktrinde yer alan görüşlere bakıldığında, ERKUT'a göre belediye meclisinin aldığı kararlar yürürlüğe girmeden önce hukuki etkiye sahiptirler. Kararların yürürlüğe girmesi ise üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilirliğiyle alakalıdır¹²⁶. ONAR da meclis kararının mülki amire gönderilmeden yürürlüğe girmemesinin onun icrailiğini ortadan kaldırmayacağını ifade etmiştir¹²⁷.

Belediye meclisi kararıyla aslında idare şirket kurma yönünde olan iradesini açıklamış olmaktadır. Bu kararın tamamlanması için herhangi bir makamın irade açıklamasına gerek yoktur. Fakat idari işlemin maddi yaşamda etkisini doğurabilmesi için uygulanabilir olması gerekmektedir. Bu da işlemin yürürlüğe girmesiyle mümkün olacaktır¹²⁸. Belediye meclisi şirket kurulmasına dair aldığı kararın gereklerini ancak karar yürürlüğe girdikten sonra yerine getirebilecektir. Eğer kesinleşmiş belediye meclisi kararı yürürlüğe girmeden icrai kabul edilirse uygulanabilir olduğunu da kabul etmek gerekir. Uygulanma gücü olan bir kararın yürürlüğe girdikten sonra ek olarak kazanacağı fonksiyonun ne olacağı da belirsiz olmaktadır. Çünkü icrai bir karar hem ilgililerin hukuki durumuna etki edebilir niteliktedir hem de dava edilebilmektedir. Bu sebeple, belediye meclisinin alacağı kararın icrailik vasfını ancak yürürlüğe girmekle kazanacağı düşünülmektedir.

¹²⁵ Akıllıoğlu, **İdari İşlemlerin Yürürlüğe Giriş Sorunu**, s. 33-34.

¹²⁶ Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, s. 126.

¹²⁷ Onar, **İdare Hukuku'nun Umumi Esasları**, Cilt: II, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, S. 629.

¹²⁸ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması; Yasallık ve İdari İşlemler**, s. 322

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, belediye başkanının, meclisin ısrarıyla kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabileceği belirtilmiştir. Burada şu soru akla gelebilir; belediye başkanının dava edeceği meclis kararı yürürlüğe girmiş midir? Kanunda kesinleşen kararların, kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mülki amire gönderileceği, eğer gönderilmesse bu kararların yürürlüğe girmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Daha önce de ifade edildiği gibi, bir işlemin idari yargıda dava konusu olabilmesi için kesin ve yürütülebilir olması gerekir. Belediye meclis kararı, dava şartlarından kesinliği sağlamaktadır. Yürütülebilirlik açısından karar incelendiğinde, eğer meclis kararının icrailik vasfını yürürlüğe girmekle kazandığı görüşünü kabul edersek, mülki amire göndermeden karara karşı dava açılmaz. Çünkü yukarıda da ifade edildiği gibi, bir idari işlemin dava edilebilir olması için kesin ve yürütülebilir olması gerekir. Eğer mülki amire göndermeden meclis kararının icrailik kazandığını kabul edersek, o zaman kesinleştiği gibi karara karşı dava açılabilmesi gerekir. Maddenin düzenleniş şekli incelendiğinde öncelikle, kesinleşen karara karşı 10 gün içerisinde dava açılabileceği düzenlenmiş, ardından 7 gün içerisinde mülki amire gönderileceği hüküm altına alınmıştır. Burada kanun koyucunun kesinleşen belediye meclis kararını icrai bir karar olarak değerlendirdiği ve belediye başkanına bu işleme karşı yürürlüğe girmeden de dava açabilme yetkisi verdiği düşünülebilir. Kanun koyucunun, mülki amirin onayını meclis kararının tamamlanması için gerekli olan bir aşama olarak değerlendirilmediği düşünülebilir. Dolayısıyla kanun koyucu, meclisin aldığı kararla tamamlanmış bir işleme karşı yürürlüğe girmese de dava açılabileceğini kabul etmiş olabilir. Fakat meclis kararı tamamlanmış bir karar olsa da bu karar yürürlüğe girmeden üçüncü kişiler üzerinde hukuki sonuç doğurmaz. Dolayısıyla her ne kadar kanun koyucunun iradesi, meclis kararlarına karşı yürürlüğe girmeden de dava açılabileceği yönünde olsa da, meclis kararının yürürlüğe girdikten sonra dava edilebilmesi gerekir.

B. Cumhurbaşkanının İzni

Gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu gerek 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu belediyelerin şirket kurabileceklerine dair açıkça hüküm içermesine rağmen, bu şirketlerin kurulabilmesi için herhangi bir izin alınması gerektiğine ilişkin bir hüküm içermemektedir. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesine göre belediyeler ve diğer mahalli idarelerle bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması Bakanlar Kurulu'nun iznine tabiydi. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe girmesiyle birlikte artık Bakanlar Kurulu diye bir müessese kalmamıştır. 703 Sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile ilgili kanun metinlerinde yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir¹²⁹.

4046 Sayılı Kanun'a göre belediye meclisinin şirket kurma kararını almadan önce vesayet makamından izin alması gerekmektedir. İzin müessesesinin getirilme amacının, idarelerin hukuki ya da teknik bilgi eksikliği sebebiyle alacağı kararda hataya düşmesinin önlenmesi olduğu ifade edilmiştir¹³⁰. Fakat gerek 5393 Sayılı Kanun'da şirket kurulması aşamasında vesayet makamından izin alınması gerektiğinin düzenlenmemiş olması gerekse 2011 yılında çıkarılan yeni Türk Ticaret Kanunu'nda anonim şirketlerin kuruluşunda –kamusal nitelikli de olsa- izin aranmayacağının belirtilmiş olması, 4046 Sayılı Kanun'daki hükmün uygulanabilirliğinin sorgulanmasını gerektirmiştir.

Belediye şirketlerinin kuruluşu aşamasında izin alınması gerekliliği konusunda bir görüşe göre, her iki kanun da 4046 Sayılı Kanun'dan sonra yürürlüğe girdiği ve bu kanunlarda da izin alınmasına ilişkin bir hüküm yer almadığı için

¹²⁹ Resmi Gazete, 9 Temmuz 2018, Sayı: 30473(3. Mükerrer).

¹³⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 177.

belediyelerin bu izne gerek olmadan şirket kurabilecekleri ifade edilmiştir¹³¹. Başka bir görüşe göre ise, belediye kanunlarında 4046 Sayılı Kanun'un şirket kurmayı izne tabi kılan hükmünün yürürlükten kaldırıldığına ilişkin bir hüküm yer almadığı için, şirketlerin kuruluş aşamasında izin alınması gerekmektedir¹³².

Konu gerek 5393 gerekse 5216 Sayılı Kanunların ilk yayımlandıkları dönemde, yürürlükte olan 6762 Sayılı Mülga Ticaret Kanunu açısından incelendiğinde daha önce de ifade edildiği gibi şirketlerin kurulması için herhangi bir izin zorunlu değildi¹³³. 4046 Sayılı Kanun'da ise Bakanlar Kurulu'nun izni aranmaktaydı. Yine İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 07/02/2007 tarih ve 2007/18 no.lu Genelgesi ve bu genelgeyi yürürlükten kaldıran 2008/31 Sayılı Genelgesi'nde, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerle bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde İçişleri Bakanlığı yoluyla Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiği belirtilmişti.¹³⁴

2011 yılında yürürlüğe giren 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun şirket kuruluşuna ilişkin "Genel Hükümler, Kuruluş ve Temel İlkeler" başlıklı birinci

¹³¹ Yasin, **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, s. 211.

¹³² Kavruk, **Yerel Yönetim Şirketleri**, s. 426.

¹³³ 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda şirket kurulmasına ilişkin hükümler çerçevesinde şirketlerini kuracaklardı. Kanunun ilk halinde "Kuruluşa İzin" başlıklı 273'üncü maddesinin ilk halinde anonim şirketin "İktisat ve Ticaret Vekâletince" verilecek izinle kurulacağı ifade edilmiştir. Limited şirketler için de aynı şart aranmıştır. 2003 yılında 4884 Sayılı kanunun 2'inci ve 5'inci maddeleriyle bu şart kaldırılmış, anonim ve limited şirketlerin kurulması herhangi bir izne tabi kılınmamıştır. **Resmî Gazete, Türk Ticaret Kanunu**, Tarih:09.07.1956, Sayı: 9353.

¹³⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı: B.05.0.MAH.0.65.001/80000-11273, Konu: Mahalli İdare Şirketleri, 21.04.2008;T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı: B.05.0.MAH.01.01.00/6546-45150, 12/03/2009, Genelgede, şirket kurmak isteyen mahalli idarelerin hazırlayacakları dosyada yer alması gereken belgeler şöyledir; 1-Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararı, 2-Kurulacak şirkete ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusu, 3-Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilanço, 4-Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağı, 5-Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü, 6-Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibarıyla genel mizanı, 7-Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilançosu, 8-4646 Sayılı Kanun uyarınca yapılacak müracaatlarda ilgili firmanın EPDK'dan aldığı dağıtım lisansı örneği. (Çevrimiçi), http://www.yerelnet.org.tr/basvuru_kaynaklari/yy_mevzuati/mevzuat_detay.php?kod=483, 10.12.2017.

bölümünde yer alan “Devletin Gözetimi, İzin” başlıklı 333’üncü maddenin ifadesi ise şöyledir¹³⁵;

“Gümrük ve Ticaret Bakanlığınca yayımlanacak tebliğle, faaliyet alanları belirlenip, ilan edilecek anonim şirketler Gümrük ve Ticaret Bakanlığının izni ile kurulur. Bu şirketlerin esas sözleşme değişiklikleri de aynı Bakanlığın iznine bağlıdır. Bakanlık incelemesi sadece kanunun emredici hükümlerine aykırılık bulunup bulunmadığı yönünden yapılabilir. Bunun dışında hukuki konumu, niteliği ve işletme konusu ne olursa olsun anonim şirketin kuruluşu ve esas sözleşme değişiklikleri herhangi bir makamın iznine bağlanamaz.”

Maddenin gerekçesine göre “hukuki konumu” ifadesiyle şirketin kamusal yönünün olup olmadığı, işletme konusunun kamu hizmeti açısından bir özellik gösterip göstermediği, halka açık olup olmadığı veya benzeri özellikleri haiz olup olmadığı anlatılmak istemiştir¹³⁶. Yine kanunda limited şirketlerin kuruluşunda izne tabi olduklarına ilişkin bir hüküm yer almamaktadır.

Gerek 6762 Sayılı gerekse 6102 Sayılı Kanunlar dönemi açısından konu değerlendirildiğinde, 6762 Sayılı Kanun’un 270’inci maddesinde, özel kanunlarla kurulan anonim şirketlerin kuruluş kanunlarında aksine hüküm bulunmadıkça bu kanun hükümlerine tabi olacakları ifade edilmişti¹³⁷. 6102 Sayılı Kanun’un “Özel

¹³⁵ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın 15.11.2012 tarih ve: 28468 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Anonim ve Limited Şirketlerin Sermayelerini Yeni Asgari Tutarlara Yükseltmelerine ve Kuruluşu ve Esas Sözleşme Değişikliği İzne Tabi Anonim Şirketlerin Belirlenmesine İlişkin Tebliğ” in “**Kuruluşu ve Esas Sözleşme Değişikliği İşlemleri Bakanlık İznine Tabi Olan Şirketler**” başlıklı 5’inci maddesine göre izne tabi şirketler şöyledir; “Bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri, tüketici finansmanı ve kart hizmetleri şirketleri, varlık yönetim şirketleri, sigorta şirketleri, anonim şirket şeklinde kurulan holdingler, döviz büfesi işleten şirketler, umumi mağazacılıkla uğraşan şirketler, tarım ürünleri lisanslı depoculuk şirketleri, ürün ihtisas borsası şirketleri, bağımsız denetim şirketleri, gözetim şirketleri, teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketleri, 28/7/1981 tarihli ve 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi şirketler ile serbest bölge kurucusu ve işleticisi şirketlerin kuruluşları ve esas sözleşme değişiklikleri Bakanlığın iznine tabidir. Ancak, kayıtlı sermaye sistemine kabul edilen Sermaye Piyasası Kanununa tabi halka açık anonim şirketlerin kayıtlı sermaye tavanı içinde yapacakları sermaye artışlarında Bakanlık izni aranmaz.” (Çevrimiçi), [¹³⁶ **Türk Ticaret Kanunu**, Gerekçeli Metin, Seçkin Yayınevi, 2011, s.343.](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=9.5.16770&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Anonim%20ve%20Limited%20C5%9Eirketlerin%20Sermayelerini%20Yeni%20Asgari%20Tutarlara%20Y%20C3%BCKseltmelerine%20, 02. 02. 2019.</p></div><div data-bbox=)

¹³⁷ 25.07.2003 ve 25179 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anonim ve Limited Şirketlerin Kuruluş ve Ana Sözleşme Değişikliği İşlemlerine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ’in 5’inci maddesinde

kanunlara bağılı anonim şirketler” başlıklı 330’uncu maddesine göre ise, özel kanunlara tabi anonim şirketlere, özel hükümler dışında bu kanunun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Maddenin gerekçesinde ise özel kanunla kurulmuş şirketlere hemen hemen hiç rastlanmadığı, uygulamada ise daha çok özel kanun ya da hükümlere tabi şirketlerin var olduğu ifade edilmiş ve “özel kanunlar” ifadesiyle sadece kanunların kastedildiği ifade edilmiştir¹³⁸.

6102 Sayılı Ticaret Kanunu’nda bir izin öngörülmemiş olmasıyla beraber 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu’ndaki izin hükmünün varlığını koruması karşısında ortaya çıkan sorunu çözebilmek için iki kanun arasında genellik özellik ilişkisi açısından bir inceleme yapmak gerekmektedir.

Genel ve özel kanun kavramları göreceli kavramlardır. Çünkü bir kanun hükmü ancak başka bir kanun hükmü karşısında genel ya da özel olarak nitelendirilebilir¹³⁹. Yargıtay’ın 04.06.1958 tarihli ve 15/6 Sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı’nda, bir olayda iki kanun hükmünün de uygulanabilmesinin mümkün olduğu hallere hakların yarışması denildiği ve böyle bir halin kabulü için hükümlerden birisinin diğerine göre özel hüküm niteliğinde olmasının şart olduğu ifade edilmiştir. Böyle bir karşılaşma olduğunda ise olaya ancak özel hükmün uygulanabilmesinin hukukun genel ilkelerinden olduğu belirtilmiştir¹⁴⁰. Fakat doktrinde genel hükmün karşısında özel hükmün mutlak olarak uygulanabilir olmasının hukukun genel bir ilkesi olmadığı, eğer kanun koyucu da bunu arzu ettiyse özel hükmün genel hükme tercih edilmesi gerektiği ifade edilmiştir¹⁴¹.

Bir konuda hangi kanunun uygulanacağı konusunda var olan belirsizliğin çözümü için üç temel yolun olduğu ifade edilir. Bunlar; sonraki hukuk kuralının öncekini

Kuruluş ve Ana Sözleşme Değişikliği İşlemleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığının İznine tabi olan Anonim Şirketler” sayılmıştır. Fakat bu şirketler arasında Belediye şirketleri yer almamaktadır.

¹³⁸ **Türk Ticaret Kanunu**, Gerekçeli Metin, Seçkin Yayınevi, 2011, s.340.

¹³⁹ Tahir Çağa, “Özel Hüküm Genel Hüküm Daima Bertaraf Eder mi?”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 1991/3, s.370.

¹⁴⁰ **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı**, E. 1958/15 K. 1958/6 T. 04.06.1958, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/ictihatlar-birlestirme-hgk-e-1958-15-k-1958-6-t-04-06-1958,12.06.2018>.

¹⁴¹ Çağa, **Özel Hüküm Genel Hüküm Daima Bertaraf Eder mi?**, s.373-374.

ortadan kaldırması (lex posterior); bir kanunda yer alan özel kuralın genel kuraldan önce gelmesi (lex specialis) ve normlar hiyerarşisinde daha üstte bulunan hukuk kuralının daha önce gelmesi (lex superior) olarak açıklanır¹⁴². Eğer önce tarihli olan düzenleme genel, sonraki düzenleme özel ise yeni özel düzenlemenin eskisini bertaraf ettiği(lex specialis derogat legi generali) kabul edilir. Çünkü bir hukuk düzeni içerisinde birbirlerine aykırı hükümlerin varlığı kabul edilmez¹⁴³. Fakat önceki düzenleme özel, sonraki de genel ise yeni tarihli genel düzenlemenin eskisini yürürlükten kaldırdığı söylenemez. Burada kanun koyucunun iradesine bakmak gerekir¹⁴⁴.

Belediye şirketlerinin kuruluşunun “ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre” gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Şirketlerin kuruluş usulüne ilişkin hükümler Türk Ticaret Kanunu’nda ve 4046 Sayılı Kanun’da yer almaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, 6102 Sayılı Ticaret Kanunu’nda anonim şirketlerin kuruluşu herhangi bir makamın iznine bağlanmadığı gibi madde gerekçesinde açıkça kamusal niteliği olsa dahi iznin öngörülmeceği hüküm altına alınmıştır. 6102 Sayılı Kanun’dan önce yürürlüğe girmiş olan 4046 Sayılı Kanun ise izni öngörmektedir. Burada 4046 Sayılı Kanun eski özel kanun, 6102 Sayılı Kanun yeni genel kanundur. Böyle bir halde kanun koyucunun iradesine bakıldığında izin müessesesini bilinçli olarak öngörmediği ve izni aramadığı ifade edilebilir. Dolayısıyla burada kanunların zaman bakımından uygulanması açısından belediye şirketlerinin kuruluşunda Cumhurbaşkanı’nın iznini aramamak gerekir. Nitekim 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “Devletin Gözetimi”, “İzin” başlığı altındaki 333’üncü maddesinin gerekçesinde, “anonim şirketlerin kuruluş ve esas sözleşme değişikliğinin hiçbir makamın iznine tabi tutulamayacağı kesin bir tarzda belirtilerek, normatif sistemin hükümdeki istisna dışında mutlak olarak uygulanması vurgulanmıştır” denilmektedir. Dolayısıyla, aksi bir yasal düzenleme yapılmadıkça belediyelerin anonim şirket

¹⁴²Yasemin Işıktaç, **Hukuk Başlangıcı**, Gözden Geçirilmiş 3. bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 2015, s. 126.

¹⁴³Çağa, **Özel Hüküm Genel Hükümü Daima Bertaraf Eder mi?**, s.373-374;Kemal Gözler, **Hukukun Temel Kavramları**, Ekin Yayınevi, Bursa 2003, s. 73.

¹⁴⁴ Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı**, 18. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, Ağustos 2004, s.195; Abdullah Dinçkol, **Hukuka Giriş**, Genişletilmiş 14. basım, Der Yayınları, İstanbul, 2018, s. 121-122.

kurmak istemesi halinde Cumhurbaşkanı'nın iznini aramalarının zorunlu olmaması gerekir.

Uygulamada ise şirketlerin kuruluşunda bu iznin halen arandığı görülmektedir. Nitekim İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 11.01.2018 tarihinde İl valiliklerine dağıtılmak üzere bir genelge yayımlanmış bu genelgede 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'na uygun olarak kurulacak şirket için izin alınması gerektiği ifade edilmiştir¹⁴⁵. Genelge ekinde ise kurulacak anonim ve limited şirketler için sözleşme taslağına yer vermekle birlikte, şirketin kurulması için aranan belgelere de yer verilmiştir. Buna göre, şirketin kurulmasına dair meclis kararı¹⁴⁶, kurulacak şirkete ait gerekçe raporu¹⁴⁷, kurulacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağı¹⁴⁸, talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibarıyla genel mizanı, aranacak belgeler olarak sayılmıştır. Hazırlanacak belgelerin genelge ekinde yer alan tablolar¹⁴⁹ doldurularak Valiliğe gönderilmesi gerektiği, Valiliğe gönderilen bilgilerin de düzenlenerek genelgede belirtilen tarihe kadar İçişleri Bakanlığı'na iletilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar Türk Ticaret Kanunu'nda sermaye şirketinin kurulması için herhangi bir izin alınması öngörülmemiş olsa da uygulamada şirketlerin kurulabilmesi için izin aranmaktadır.

II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ YÖNTEMLERİ

Belediyeler, ilgili yasal düzenlemelere göre iktisadi teşebbüsleri kurmaktadır. Bu yasal düzenlemeler kendi kanunları olabileceği gibi, çeşitli yasal düzenlemelerde de belediyelerin kuruluşuna ilişkin hükümler yer alabilir. Bu hükümler çerçevesinde, belediyelerin iktisadi teşebbüs kurarken uyguladıkları usuller farklılık gösterebilir.

¹⁴⁵ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı : 85373441-250-E.1075, Konu : 696 Sayılı KHK Kapsamında Şirket Bilgileri ve Yeni Kurulacak Şirketler, 11/01/2018.

¹⁴⁶ Meclis Kararı taslağı için bkz; s. 247.

¹⁴⁷ Kurulacak şirkete ait örnek gerekçe raporu için bkz. s. 248.

¹⁴⁸ Anonim ve Limited Şirket Örnek Sözleşme Taslağı için bkz. s. 249-253.

¹⁴⁹ Şirketi var olan ve olmayan Belediyelerde Doldurulacak Tablo için bkz..s. 254-255.

Bu sebeple belediyelerin şirket kurarken hangi yöntemleri izledikleri farklı başlıklar halinde açıklanmaya çalışılacaktır.

A. Belediyelerin Doğrudan Şirket Kurması

Bilindiği gibi gerek 5393 Sayılı Kanun'da gerek 5216 Sayılı Kanun'da, belediyelere şirket kurma yetkisi tanınmaktadır. Kurulacak şirketlere ilişkin her ne kadar 5393 Sayılı Kanun'da tür belirtilmemiş olsa da 5216 Sayılı Kanun'da "sermaye şirketi" ifadesinin yer almasının bir sonucu olarak uygulamada, belediyeler tarafından kurulan şirketlerin anonim ve limited şirketler olarak faaliyet gösterdiği görülmektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin hepsi anonim şirket statüsünde iken Ankara Büyükşehir Belediyesi şirketlerinden ANFA, ANFA GÜVENLİK, BELKO, BELTEMA adlı şirketler limited şirket olarak kurulmuşlardır¹⁵⁰. Bu konuda, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 11.01.2018 yılından yayımlanan, "696 Sayılı KHK Kapsamında Şirket Bilgileri ve Yeni Kurulacak Şirketler" konulu yazı incelendiğinde¹⁵¹, 3'üncü maddede şirket türlerine, bu şirketleri kuracak belediyelerin nüfus oranlarına dayalı bir kısıtlama getirildiği görülmektedir. Maddenin ifadesi şöyledir;

"Yeni şirket kuracak olan il özel idarelerinin ve nüfusu 50.000'den fazla olan belediyeler ile belediye bağlı kuruluşlarının anonim veya limited şirket, nüfusu 50.000 den az olan belediyelerin 35 kişiden az işçi statüsünde personel istihdam edecek mahalli idare birliklerinin limited şirket kurmaları, hususunda bilgi ve gereğini önemle rica ederim."

¹⁵⁰ İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Şirketlerinden İstanbul Enerjinin internet sitesinde yer alan tarihçe kısmında, şirketin petrol ve petrol ürünleri ticareti yapmak üzere Petrol Ofisi, İstanbul Belediyesi adi ortaklığı ile 16.08.1962 tarihinde BEL-PET adıyla kurulduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla eski dönemlerde sermaye şirketi şeklinde kurulmayan belediye şirketlerini de olduğu görülmüştür. İstanbul Enerji, (Çevrimiçi), <http://www.enerji.istanbul/tarihce/>; **İzmir Büyükşehir Belediyesi Şirketleri**, (Çevrimiçi), <http://www.izmir.bel.tr/tr/Sirketler/169>; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri, (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/149>; Ankara Büyükşehir Belediyesi Şirketleri, (Çevrimiçi), <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, (Çevrimiçi), <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, 10.12.2017

¹⁵¹ T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Sayı: 85373441-250-E.1075 11/01/2018 Konu : 696 Sayılı KHK Kapsamında Şirket Bilgileri ve Yeni Kurulacak Şirketler.

Dolayısıyla nüfusu 50.000 den fazla olan belediyeler hem anonim hem limited şirket kurabilecekken nüfusu 50.000 den az olan belediyeler, getirilen sınırlamayla sadece limited şirket kurabileceklerdir.

B. Belediyelerin Kurulmuş Şirketlere Ortak Olması

Belediyelerin kurulmuş şirketlere ortak olması ne 5393 Sayılı Kanun’da ne de 5216 Sayılı Kanun’da düzenlenmiştir. GÖZLER; gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda belediyelerin şirket kurmalarına ilişkin hükümlerden hareket edilerek, belediyelerin şirketleri tamamen kendi sermayelerini kullanarak kurmaları gerektiği sonucuna varılacağını ifade etmiştir. Yazar, belediyeler tarafından kurulan şirketlerde, küçük bir sermaye payı da olsa, diğer belediye şirketlerinin ya da diğer kamu kurumlarının payının olmasının hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir¹⁵².

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin i bendinde, belediye meclisine Türk Ticaret Kanunu’na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya karar verme yetkisi tanınmıştır. Kanunun hükümet tarafından teklif edilen ilk metninde 18’inci maddenin i bendi şöyle idi; “Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına, kurulmuş veya kurulacak ortaklıklara katılmaya veya ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek”

Plan ve bütçe komisyonuna alt komisyon tarafından sunulan raporda, hükümetin belediyelerin görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilecekleri ve kurulmuş şirketlere de katılabilmelerinin doğal olduğu belirtilmiştir. Fakat belediyelerin kurulmuş şirketlere ortak olabilme yetkisinin kötü yönetim nedeniyle iflasın eşiğinde olan ya da işlevini yitirmiş şirketlere de ortak olma imkânı sunmasının doğru olmadığı ifade edilmiştir. Bu sebeple, 18’inci maddenin i bendinde yer alan, "kurulmuş ve kurulacak ortaklıklara katılmaya veya" ifadesinin, kurulmuş veya

¹⁵² Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 478.

kurulacak şirketlere ortak olmayı engellemek için ve kurulan ortaklıklardan ayrılabilmeyi sağlama amacına yönelik olarak "veya bu ortaklıklardan" şeklinde değiştirilmesine karar verilmiştir¹⁵³. Dolayısıyla kanun koyucunun iradesinin belediyelerin sermayesinin tamamı kendine ait olmak üzere şirket (ortaklık) kurulması yönünde olduğu sonucuna varılmaktadır.

Belediyelerin şirketlere ortak olabilmesine ilişkin gerek 5939 Sayılı Kanun gerekse 5216 Sayılı Kanun'da açık bir hüküm olmamakla birlikte bazı kanunlarda belediyelerin şirketlere ortak olabileceğine ilişkin hükümlerin yer aldığı görülür. Örneğin; daha önce de ifade edildiği gibi Özelleştirme Kanunu'nun 26'ncı maddesi, belediyelerin mevcut bir şirkete ortak olabilmesi için Cumhurbaşkanı'nın izninin gerekeceğini düzenlemiştir. Fakat daha önce de ifade edildiği gibi kanunların genelliği-özelliliği açısından değerlendirildiğinde, Özelleştirme Kanunu gerek 5216 Sayılı Kanun gerekse 5393 Sayılı Kanun'a göre eski ve özel kanundur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesi açısından kanun koyucunun iradesi belediyelerin ortaklık kurmamaları yönünde olduğundan, Özelleştirme Kanunu'nun 26'ncı maddesinin belediye şirketlerinin kuruluşu yönünden uygulanmaması gerekir.

2005 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün çıkardığı 2005/36 Sayılı genelgesinde¹⁵⁴; belediyelerin kuracakları ya da ortak olacakları şirketler için 4046 Sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği Bakanlar Kurulu izni için taleplerini İçişleri Bakanlığına iletmesi gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla uygulamada belediyelerin şirketlere ortak olabilecekleri kabul edilmektedir. Yine Doğalgaz Piyasası Kanunu'nun¹⁵⁵ 4'üncü maddesi uyarınca, doğalgaz şehir içi dağıtım şirketleri, dağıtım yetkisi aldığı şehirde bulunan belediye

¹⁵³ **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Alt Komisyon Raporu**, 11.6.2004 gün ve Esas No: 1/766, s. 74, (Çevrimiçi)

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055109.pdf>, 12.10.2017

¹⁵⁴ SAYI:B050MAH0650002/865-80970(50-51)05, KONU: 5272 Sayılı ve 5216 Sayılı Kanunların Uygulanması, Tarih:07.04.2005.

¹⁵⁵ **Resmi Gazete**, Tarih, 02.5.2001, Sayı: 24390.

veya belediye şirketini, sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadırlar.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 68’inci maddesinin d ve e bentlerinde ise, Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borçlanması düzenlenmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 24/g maddesinde, Büyükşehir Belediyesi’nin giderleri arasında “Belediyelerin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı” gösterilmiştir¹⁵⁶.

GÖZLER, belediyelerin mevcut şirketlere ortak olabilmesi için ayrıca ve açıkça yetkilendirilmiş olmaları gerektiğini, varsayımlara dayanılarak bir yetkinin varlığına ilişkin çıkarım yapılamayacağını ifade etmiştir¹⁵⁷. Yazarın da ifade ettiği gibi, mevzuatta belediyelerin kurulmuş şirketlere ortak olabileceklerine dair ayrıca ve açıkça düzenlenmiş bir hüküm bulunmamaktadır.

1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun uygulandığı dönemde, kanunun 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasına göre belli hizmetlerin iştirak edilecek şirketler vasıtasıyla yürütülmesi mümkündü. Yine bu dönemde yürürlükte olan 818 Sayılı Mülga Borçlar Kanunu’nun 620’inci maddesine göre adi şirketler, en az iki kişiyle kurulmaktaydı. 6762 Sayılı Mülga Türk Ticaret Kanunu’nun 153’üncü maddesine göre ise, şahıs şirketi olan kolektif şirket birden fazla kişiyle, yine kanunun 243’üncü maddesine göre bir şahıs şirketi olan komandit şirket birden fazla kişiyle kurulmaktaydı. Sermaye şirketlerinden anonim şirket kanunun 277’inci maddesine göre en az beş kişiyle kurulabilirken limited şirket ise 1504’üncü maddesine göre en az iki kişiyle kurulabiliyordu. Dolayısıyla Belediye Kanunu’nda belediyelerin kuracakları teşebbüslerle ortaklık kurmasına ilişkin herhangi bir kısıtlama olmamasıyla birlikte zaten bu dönemde belediyelerin tek başlarına, başka herhangi bir ortağa ihtiyaç duymadan şirket kurabilmeleri mevzuat gereği mümkün değildi.

¹⁵⁶

5393

Sayılı

Belediye

Kanunu,

(Çevrimiçi),

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf>, 02.02.2017.

¹⁵⁷ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 481.

Nitekim uygulamada bu dönemde kurulmuş belediye şirketlerinin sermaye yapılarına bakıldığında birçok şirketin ortaklık kurularak oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin iştirakleri olan BELTAŞ A.Ş., 1993 yılında, ANKET A.Ş. 2000 ise yılında kurulmuştur. En büyük pay sahibi belediye olmakla birlikte belediyenin diğer şirketlerinden bazılarının da bu şirketlerde hisseleri bulunmaktadır¹⁵⁸. Şirketler, eski Belediye Kanunu döneminde kurulmuş ve yeni Belediye Kanunu döneminde de mevcudiyetlerini korumuşlardır.

5393 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Kanun'un ilk yayınlandıkları dönemde yürürlükte olan mevzuat açısından inceleme yapıldığında, 6762 Sayılı eski Ticaret Kanunu ve 818 Sayılı Borçlar Kanunu'na göre, daha önce de ifade edildiği gibi, tek kişiyle şirket kurmak mümkün değildi. 5216 Sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde sadece "sermaye şirketi kurabilir" ifadesinin yer alması, kanun gerekçesinde de ortaklık kurulmasının önüne geçilmek için hükmün böyle düzenlendiğinin açıklanması, 6762 Sayılı Ticaret Kanunu'ndaki sermaye şirketlerine ilişkin hükümlerle çelişmekteydi. Nihayet 2011 yılında çıkarılan 6102 Sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'nun 338'inci ve 574'üncü maddelerine göre anonim ve limited şirket kurulabilmesi için artık bir kişinin yeterli olduğunun hüküm altına alınmasıyla, 5216 Sayılı Kanun'un ilgili hükmünün işlevsizliği ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla gerek 5216 gerekse 5393 Sayılı Kanunların gerekçelerinde de ifade edildiği gibi, belediyelerin şirket kurabilmeleri için Ticaret Kanunu hükümlerine göre de ortağa ihtiyaçları kalmamıştır.

Bilindiği gibi belediye şirketleri, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet gösteren kuruluşlardır. Belediyeler ise daha önce de ifade edildiği gibi belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır. Bu ihtiyaçları karşılamadaki nihai amaç, kamu yararını gerçekleştirmektir. Belediyelerin şirket kurarken gayesi, yine kamu yararına hizmet edebilecek bir kuruluş oluşturmak olmalıdır. Fakat ticaret şirketleri, iktisadi amaç güden tüzel kişilerdir. Bu şirketlerde yegâne amaç kâr elde etmektedir. Böyle bir

¹⁵⁸ BELTAŞ A.Ş. ve ANKET A.Ş. Ortaklık Yapıları, (Çevrimiçi), <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, 10.10.2017.

ortaklığın kurulması halinde ortaklık kurulan şirketin kâr amacını ikinci plana atması ve belediyenin görev ve hizmet alanındaki faaliyetlerini kamu yararı amacına uygun olarak gerçekleştirmesi beklenmelidir. Fakat bu ihtimal düşüktür. GÖZLER; belediyeler ve mevcut şirketler arasında kurulan ortaklık ilişkisi için “kurtlar ve kuzuların birlikte şirket kurması” benzetmesini yapmıştır¹⁵⁹. Dolayısıyla, belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişileriyle ortaklık kurması halinde, kamu yararının kâr elde etme amacından üstün tutulması amacı gerçekleşmeyebilir.

Bazen belediyelerin diğer belediyelerle ya da kamu kurumlarıyla bir araya gelerek şirket kurduğu da görülmektedir. Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin iştiraklerinden Metropol İmar A.Ş., %99’u Ankara Büyükşehir Belediyesine ait olmakla birlikte, Altındağ Belediyesi, Çankaya Belediyesi, Keçiören Belediyesi, Mamak Belediyesi, Sincan Belediyesi, Etimesgut Belediyesi, Gölbaşı Belediyesi ve Yeni Mahalle belediyesinin ortaklığı ile kurulmuştur¹⁶⁰. Yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin iştiraklerinden İstanbul Dünya Ticaret Merkezi (İDTM)’nin ortaklık yapısına bakıldığında, ortakların; İstanbul Ticaret Odası(İTO), İstanbul Odalar ve Borsalar Birliği(TOBB), İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Bakırköy Belediyesi, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Borsası, İktisadi Kalkınma Vakfı’ndan oluştuğu görülür¹⁶¹. Her ne kadar, gerek kamu kurumlarıyla belediyelerin gerekse birden fazla belediyenin birlikte şirket kurması halinde ortaya çıkacak şirketin amacının kâr elde etmekten önce kamu yararını gerçekleştirmek olacağı açık olsa da ilgili mevzuatta belediyelere ortaklık yetkisi tanınmamıştır. Ayrıca şirket kurma yetkisi, sadece belediyelere tanındığı için kamu kurumlarının ortaklık yoluyla belediye şirketine iştigallerinin de kanunla düzenlenmiş olması gerekir.

¹⁵⁹ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 481.

¹⁶⁰ **Metropol İmar A.Ş Ortaklık Yapısı**, (Çevrimiçi), <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, 10.08.2018.

¹⁶¹ **İstanbul Dünya Ticaret Merkezi Ortaklık Yapısı**, (Çevrimiçi), <https://www.idtm.com.tr/kurumsal/hakkimizda/>, 10.08.2018.

C. Belediye Yapılan Bağışların Kabul Edilmesi Yoluyla Şirket Edinimi

5393 Sayılı Kanun’a göre hem belediye başkanı hem de belediye meclisi bağış kabul etmek konusunda yetkilendirilmiştir. Kanunun belediye meclisinin yetki ve imtiyazlarını düzenlediği 15’inci maddesinin i bendinde, belediyeye borç almak ve bağış kabul etmek yetkisi verilmiştir. Meclisin görev ve yetkilerini düzenleyen 18’inci maddenin g bendinde ise meclise “şartlı bağışları kabul etmek” görevi verilmiştir. Yine aynı kanunun belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38’inci maddesinin l’inci bendinde belediye başkanına, “şartsız bağışları kabul etmek” görev ve yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerin bedelsiz şirket edinimi halinde eğer şartlı bir edinim varsa belediye meclisi kararı, şartsız bir edinim varsa belediye başkanının kararı gerekmektedir.

Belediyelerin bedelsiz şirket ediniminin (hibe) ya bir şirketin doğrudan bedelsiz edinimi ya da şirket hissenin bedelsiz edinimi yoluyla şirkete ortak olunması şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Bedelsiz şirket edinimi için iznin gerekli olup olmadığı konusunda bir yasal düzenleme bulunmamaktadır¹⁶². Konu ile ilgili İçişleri Bakanlığı, Hukuk Müşavirliği’nin 23.05.2002 tarih ve 2324 Sayılı görüşünde, yerel yönetimlerin bir şirkete ortak olması aşamasında, ortaklık payının hibeyle oluşmasının belediyenin ileride oluşacak yükümlülüğü açısından bir değişiklik oluşturmadığı gerekçesiyle, hibe yoluyla gerçekleştirilen şirket ortaklıklarında iznin gerekli olduğu ifade edilmiştir¹⁶³.

Daha önce de ifade edildiği gibi, 4046 Sayılı Kanun gereği belediye şirketlerinin kuruluşu aşamasında aranan izin mevcut 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun hükümleriyle örtüşmemektedir. Uygulamada şirketlerin kuruluşu

¹⁶² “Uygulamada belediyeler, Kanun’daki bu eksikliği, Bakanlar Kurulu’ndan izin alma sürecinden kaçınma olarak değerlendirmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Ağaç A.S., Beltur A.S., Sağlık A.S. Sisli Kültür A.S.’ye ortak olma şekli, Kanun düzenlemesindeki eksikliği kullanarak, ifade edilen hibe yöntemine belirgin bir örnek teşkil etmektedir.” Özçelik, **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme**, s.122.

¹⁶³ İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği, 23.05.2002 tarih ve 2324 Sayılı görüş yazısı, aktaran: Özçelik, **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri**, s.122.

aşamasında aranan izin, hibe yoluyla şirket edinilmesinde de aranabilir. Çünkü 4046 Sayılı Kanun'da iznin düzenlendiği hükümde, şirketlerin ediniliş şekline göre herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Fakat 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu açısından anonim şirketlerin kuruluşunda herhangi bir makamın izninin aranmayacağına düzenlendiği dikkate alındığında, hibe yoluyla da olsa şirket edinimi için bir makamın iznini aramamak hukuka uygun görünmemektedir.

D. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Şirket Kurması

Bazen belediyelerin kurmuş oldukları şirketlerin, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında şirket kurdukları görülmektedir. Konuyla ilgili İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2008/31 Sayılı Genelgesi'nde, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile şirket kurulmasında, şirketlere ortak olunmasında veya bedelsiz şirket ediniminde İçişleri Bakanlığı yoluyla Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiği belirtilmiştir¹⁶⁴. Bu genelgenin, belediye şirketleri üzerinde yasayla getirilmemiş bir vesayet denetimi yarattığı, mevzuatta herhangi bir izin mekanizması olmamasına rağmen, belediye şirketlerinin sermaye katılımıyla şirket kurması, bir şirkete ortak olması veya bedelsiz şirket edinimi için Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması yükümlülüğünü getirdiği, Bakanlığın sahip olduğu vesayet hak ve yetkisinin fiilen genişletilmesi sonucunu doğurduğu ve hukuka aykırı olduğu iddialarıyla iptali istenmiştir. Danıştay 8. Dairesi tarafından yapılan incelemede, serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu

¹⁶⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı: B.05.0.MAH.0.65.001/80000-112723, Konu: Mahalli İdare Şirketleri, 21.04.2008; T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı: B.05.0.MAH.01.01.00/6546-45150, 12/03/2009, Genelgede, şirket kurmak isteyen mahalli idarelerin hazırlayacakları dosyada yer alması gereken belgeler şöyledir; 1-Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararı, 2-Kurulacak şirkete ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusu, 3-Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilanço, 4-Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağı, 5-Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü, 6-Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibarıyla genel mizanı, 7-Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilançosu, 8-4646 Sayılı Kanun uyarınca yapılacak müracaatlarda ilgili firmanın EPDK'dan aldığı dağıtım lisansı örneği. (Çevrimiçi), http://www.yerelnet.org.tr/basvuru_kaynaklari/yy_mevzuati/mevzuat_detay.php?kod=483, 10.08.2018.

şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gibi bir gerekliliğinin anılan yasa maddesinde öngörülmediği, bu nedenle, yasada yer almayan bir durumu Bakanlar Kurulu iznine tabi tutan Genelgenin hukuka uygun olmadığı sonucuna varılmıştır¹⁶⁵. Görüldüğü gibi belediye şirketlerinin şirket kurması halinde vesayet makamından izin alınması söz konusu değildir.

Uygulamada belediye iktisadi teşebbüsleri tarafından kurulan şirketlere örnek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki olarak ifade edilen Kiptaş'ın %96 pay sahipliği ve T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (TOKİ) nin %1 pay sahipliğiyle kurulan Boğaziçi Yönetim A.Ş.'ye verilebilir. Bu şirketin ortakları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi yer almamaktadır. Diğer ortaklar ise, İstanbul Ağaç, Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği San. ve Tic. A.Ş., İstanbul İmar A.Ş., İstanbul Çevre Yönetim ve Sanayi Ticaret A.Ş. , Pendik Hilal Konutları Site Yönetimidir¹⁶⁶. Bu uygulamayla belediyeler vesayet makamından izin alma aşamasını bertaraf edebilmektedirler. Yasal düzenlemelerde bu konuda kısıtlayıcı bir hüküm olmadığı için bu boşluk belediyeler tarafından iştirakleri vasıtasıyla şirket kurularak değerlendirilmektedir. Fakat kurulan bu şirketlerin belediye şirketi olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği net değildir. Çünkü belediye şirketleri belediyelerin görev ve hizmet alanlarında kurulmaktadır. Böyle bir şirketi kurma yetkisi ise belediyelere aittir. Dolayısıyla belediye şirketlerinin kurdukları şirketleri belediye şirketi olarak ifade etmek doğru değildir.

III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YÜRÜTTÜKLERİ FAALİYETLER

Belediye iktisadi teşebbüsleri günümüzde birçok alanda faaliyet gösteren kuruluşlardır. Yerelde hizmet gören bu kuruluşların yürüttükleri faaliyetlerin

¹⁶⁵ **Danıştay, 8. Dairesi Kararı**, E. 2008/4976, K. 2010/1108, T. 5.3.2010, <https://legalbank.net/belge/d-8-d-e-2008-4976-k-2010-1108-t-05-03-2010-danistay-8-daيره-karari/724385>

¹⁶⁶ **Boğaziçi Yönetim A.Ş. Ortaklık Yapısı**, (Çevrimiçi), <http://www.bogaziciyonetim.istanbul/?target=sayfalar&sayfa=sermayayapisi>, 20.06.2018

kapsamının ve hukuki niteliğinin belirlenmesi, iktisadi teşebbüslerin hukuki niteliğinin tespit edilebilmesi açısından önem arz etmektedir. İşte bu sebeple, iktisadi teşebbüsler tarafından yürütülen faaliyetin kapsamı ve hukuki niteliği ayrı başlıklar altında incelenecektir.

A. Faaliyetlerin Kapsamı

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelere şirket kurma yetkisi veren 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre kurulmaktadır. Bu hükümlerde, şirketlerin belediyelere verilen görev ve hizmet alanlarında kurulabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla bir belediye şirket kurmak isterse, bu şirketin faaliyet alanını kendisine verilen görev ve hizmet alanlarıyla sınırlı olarak tespit etmek yükümlülüğündedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelere şirket kurma yetkisi veren 70'inci maddesinin gerekçesinde, kurulacak şirketlerin belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek, şirket kuruluşunun disiplin altına alınmasının ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir. Bunun sonucu olarak belediyenin görev alanıyla ilgili olmayan şirketleri tasfiye etmesi veya ortaklıktan çekilmesi gerekeceği belirtilmiştir¹⁶⁷.

Görüldüğü gibi, belediyelere şirket kurma yetkisi veren yasal düzenlemeler, belediye şirketlerinin faaliyet alanını belediyenin görev alanıyla sınırlı tutmuşlardır. Bu sınırlamaya uymayan belediye şirketlerinin varlıklarını sürdürmemeleri gerekmektedir. Peki, belediyenin görev ve hizmet alanında yer alan faaliyetler nelerdir?

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları maddeler halinde sayılmıştır. Madde metni aşağıdaki gibidir;

¹⁶⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, TBMM 944 no.lu Komisyon Raporu, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c090/tbmm22090123ss0944.pdf>, 20.06.2018

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyenin yetki ve imtiyazlarını konu alan 15’inci maddede ise, belediyenin ne tür hizmetler görmeye yetkili olduğu düzenlenmiştir. Madde metni aşağıdaki gibidir;

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

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

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- r) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,
- s) Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.”

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının 7'inci maddede sayıldığı görülür. Madde metni aşağıdaki gibidir;

“a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

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

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 Sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak

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

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılarla ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

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

kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

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

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak. (3)

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

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

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

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

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.”

Büyükşehir Belediyesi Kanun Tasarısı’nın Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen halinde, Büyükşehir Belediyesi’nin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği hüküm altına alınmıştır¹⁶⁸. Meclis görüşmelerinde, şirket kurulmasına ilişkin maddeye “Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir” hükmünün eklenmesi önergeyle talep edilmiştir. Gerekçe olarak; belediyenin birçok sosyal hizmet faaliyeti olduğu, otopark hizmetinin de bunlardan biri olduğu, vatandaşlara ayrımcılığa tabi olmayacak şekilde en ucuz hizmeti verebilmenin önünü açabilmek için belediyelerin ihalesiz olarak bazı hizmetleri belediye şirketlerine devredilme yetkisi verildiği ifade edilmiştir¹⁶⁹. Gerekçede, eklenmesi istenen fıkranın içeriğine bakıldığında, sadece otopark hizmetlerinin devrine ilişkin bir açıklama yapılmış, büfe ve çay bahçelerinin hizmet devirlerine cevaz verilme sebebine hiç değinilmemiştir. Önergenin gerekçesi

¹⁶⁸ **Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları** (1/768), TBMM 619 no.lu Komisyon Raporu, s. 86. (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113ss0619.pdf>, 11.02.2019.

¹⁶⁹ “İkinci bir hususu söylemek istiyorum o da şu: Değerli arkadaşlar, biliyorsunuz ki, belediyelerin birçok sosyal alan ve sosyal hizmetler statüsünde bazı hizmetleri var. Bunlardan bir tanesi, hepiniz biliyorsunuz ki otopark mafyası olarak yazılan çizilen, birtakım yaşanan sıkıntılar var. Bir anlamda, ihaleye herkes girebiliyor, meşru yollarla para kazananlar da giriyor, gayrimeşru yollarla para kazananlar'da girebiliyorlar. Bunun yolu, bir yerde bakıyorsunuz, (A) sokağındaki bir otoparkın fiyatı 5 000 000 lira, bir başkasındaki 10 000 000 lira. Peki bunu, ne yapacaksınız? Siz, bunu, bir dengeye, millete hizmet noktasında bir noktaya taşıyacaksınız. Sizin burada amacınız hizmetse, vatandaşın en ucuz, bir de çok ayrımcılığa tabi tutulmayacak şekilde hizmet alabilmesinin önünü açacaksınız.... Eğer, sizin belediyeniz bunu işletmek istiyorsa, diliyorsa, işletilmesi konusunda, işlettilmesi konusunda bir yol olarak bunu kullanabilmeli; mecburi değil... Ancak, şayet bunu regüle etmezseniz, bunu dengelemezseniz, birtakım sıkıntıları bundan sonra da yürütmeye devam edersiniz. Dolayısıyla, bu amaçla düzenlenmiş olan ve hükümetin göndermiş olduğu tasarıda olmayan, komisyonda konulan hususu, burada yeni şekli olarak bir noktaya taşıdık. Bununla beraber, önergemiz açık ve net olarak bunları ihtiva etmektedir.” Türkiye Büyük Millet Meclisi, 22. Dönem, Cilt:55, Birleşim:113, s. 837-838. (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=729:849&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=55&v_birlesim=113, 10.02.2019.

genel olarak değerlendirildiğinde, yapılan değişikliğe ilişkin açıklamalar gerek büyükşehir belediyeleri gerekse diğer belediyeler ve şirketlerini kapsayacak şekilde olup Büyükşehir Belediyesi özelinde bu değişikliğin gerekçesi açıklanmamıştır. Dolayısıyla 5939 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelere ihalesiz olarak bazı hizmetleri belediye şirketlerine devretme yetkisi verilmemişken bu yetkinin önergede teklif edilen ek fıkra ile Büyükşehir Belediyelerine verilmesinin gerekçesi anlaşılamamıştır. 2011 yılında maddeye eklenen bu fıkra da değişikliğe gidilmiş ve büyükşehir belediyelerinin hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisleri de ihalesiz devredebileceği düzenlenmiştir¹⁷⁰. Böylece büyükşehir belediyelerinin şirket kurma sahası genişletilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin 6'ncı bendine göre, Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır. Bu sebeple, belediyenin görev alanıyla sınırlı olarak faaliyette bulunması gereken belediye şirketlerinin de belediye sınırları içerisinde faaliyetlerini yürütmesi gerekmektedir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ise böyle bir sınırlama öngörülmemiştir. Fakat sınırları il mülki sınırı olan büyükşehir belediyelerinin faaliyet alanı bu sınırlar içerisindedir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabileceği için, kurulacak şirketlerin faaliyet alanının da Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet alanıyla sınırlı olması gerekecektir.

Görüldüğü gibi, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin yürüttükleri faaliyetlerin kapsamı hem konu açısından hem de coğrafi açıdan ilgili mevzuat uyarınca sınırlanmıştır. Dolayısıyla belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin sınırları içerisinde ve belediyenin görev ve hizmet alanlarında faaliyetlerini yürütmek zorundadırlar. Aksi halde yürüttükleri faaliyet, hukuka aykırılık teşkil edecektir.

¹⁷⁰ **Resmi Gazete**, 12.04.2011, Sayı: 27903, 6215 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

B. Faaliyetlerin Hukuki Niteliği

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyet gösterdikleri için belediyeler tarafından yürütülen faaliyetlerin konusu ve amacına ilişkin inceleme ışığında, faaliyetin yürütülüş usulüne de değinilerek Belediye İktisadi Teşebbüsleri tarafından yürütülen hizmetin hukuki niteliği açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Faaliyetin Amacı

1982 Anayasası'nın 127'inci maddesine göre belediyeler, yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş kamu tüzel kişileridir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda da, belediyelerin belde halkının mahalli nitelikli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruldukları açıkça ifade edilmiştir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin amacı da belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyet göstermeleri sebebiyle mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçları karşılamak olmalıdır.

“Mahalli Müşterek İhtiyaç” kavramı, Anayasa Mahkemesi tarafından; “herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler” olarak açıklanmıştır¹⁷¹. Mahkeme, kavramı tanımlarken yürütülecek hizmetin yerel sınırları aşmayan bir kamusal hizmet olduğunu vurgulamıştır. Dolayısıyla mahalli müşterek hizmet, ülke düzeyinde yerine getirilen bir hizmetin mahalli ölçekteki bölümü değil, mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçların tatminine yöneliktir¹⁷².

¹⁷¹ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı : 2012/158, Karar Sayısı : 2013/55, Karar Günü : 10.4.201, R.G. Tarih-Sayı : 18.01.2014-28886

¹⁷² Onur Karahanoğulları, “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, s.65-97, (Çevrimiçi), <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makale/yerelozerklik.htm>, 10.10.2018.

Mahalli müşterek ihtiyaçlar, 1982 Anayasası'nın 127'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre yerinden yönetim ilkesine göre kanunla düzenlenecektir. Kanun koyucu bazen bu ihtiyaçları sınırlamış ve listelemiş olabilir. Bazen de mahalli müşterek ihtiyaçların yerine getirilmesi konusunda belediyelere genel bir yetki verilmiştir. Böyle bir halde belediyeler kanunla görev alanı dışında tutulmamış tüm hizmetleri ifa edebilirler¹⁷³. Doktrinde belediyelerin Anayasaya göre mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere oluşturulmaları sebebiyle yasal düzenlemeye ihtiyaç duymadan bu hizmetleri ifa edebilecekleri görüşü ileri sürülmüştür. Dolayısıyla belediyelerin görev alanları içerisinde kalan bir faaliyeti kamu hizmetine dönüştürebilecekleri ifade edilmiştir¹⁷⁴. Fakat KARAHANOĞULLARI, bu konuda farklı düşünmektedir. Yazara göre, mahalli nitelikteki bir hizmetin belirlenmesinde yasamanın iradesi söz konusudur ve yasal düzenlemeyle yetki verilmediği sürece, belediyelerin kendiliğinden mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden yönetimini ileri sürerek kamu hizmeti tesis etmesi olanaksızdır. Belediyeler, mahalli hizmetleri ancak mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde idari işlemle belirleyebileceklerdir¹⁷⁵. Dolayısıyla bir hizmet mahalli müşterek bir ihtiyaç olarak kanunda düzenlenmediyse, belediyelerin bu hizmeti kurmasının mümkün olmaması gerekir. Çünkü idare hukukunda yetki, kamu düzenindendir. Yasal düzenlemede çerçevesi çizilmiş bir konuda belediye, mahalli ihtiyaçlar çerçevesinde hizmeti üretebilir. Üretilen bu hizmetler de Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin faaliyet konularını oluşturmaktadır. İşte bu sebeple iktisadi teşebbüslerin faaliyetlerinin konusunu ayrı başlıkta incelenecektir.

¹⁷³ Mehmet Boztepe, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında "Mahalli Müşterek Hizmet" Kavramı ve Hukuki Boyutu", **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, Ocak 2018, s. 141.

¹⁷⁴ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku**, s. 650; Gözler, **Mahalli idareler Hukuku**, s. 122. Cem Çağatay Orak, "Kamu Hizmeti: Tabula Rasa: Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?" **TBB Dergisi**, Sayı 68, 2007, s. 226.

¹⁷⁵ Onur Karahanoğulları, "Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 10(4) Ekim 2001, s. 24; Karahanoğulları, **Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi**, s.65-97.

2. Faaliyetin Konusu

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak üzere kurulmaları sebebiyle, bu teşebbüslerin faaliyetlerinin konusu, gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu gerek 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelere görev olarak verilmiş hizmetlerdir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde, genel olarak belediyelerin, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’inci maddesinde ise, büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu maddelerde, belediyelerin bizzat yapması gereken işlerle “yaptırabileceği” işler ayrılmıştır. Örneğin; 5393 Sayılı Kanun’a göre belediyeler, “çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta” gibi faaliyetleri başkalarına yaptırabilirken, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak, gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi vermek gibi faaliyetleri bizzat yapmalıdırlar.

Belediyeler tarafından kurulan iktisadi teşebbüslerin bir kısmı belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyetlerini yürütmekte iken bir kısmının ise bu faaliyet alanlarını aştıkları, mevzuatta yer almayan konularda kuruldukları görülür. İşte bu sebeple, öncelikle belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyetlerini yürüten Belediye İktisadi Teşebbüsleri incelendikten sonra, bu faaliyet alanı dışında kurulmuş olanlar açıklanmaya çalışılacaktır.

a. Belediyenin Görev ve Hizmet Alanında Kurulan Belediye İktisadi Teşebbüsleri

Belediyelerin görev ve hizmet alanındaki faaliyetler idarenin faaliyetleri açısından değerlendirildiğinde bu hizmetler, idarenin kamu hizmeti faaliyetine ilişkin olabileceği gibi kolluk faaliyetine ilişkin de olabilir.

İdarenin faaliyet alanlarından biri olan kamu hizmeti Anayasa Mahkemesi tarafından şöyle tanımlanmaktadır¹⁷⁶; “Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”. Tanımda kamu hizmetinin amacı ve niteliğine değinildiği gibi, bu hizmeti ifa edeceklerle yönelik bir sınırlamadan da bahsedilmiştir. Bu hizmetler ancak devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında yürütülecektir.

Kamu hizmeti denildiğinde her zaman bir faaliyet kastedilmemektedir. Kamu hizmeti bazen bir faaliyet bazen de bu faaliyet için kurulmuş teşkilatı ifade etmek için kullanılır¹⁷⁷, bazen de belli bir usulü, hukuki rejimi ifade etmek için kullanılabilir. Böyle bir halde bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için aranan şart kamusal yönetim usullerine tabi olup olmadığıdır¹⁷⁸. Görüldüğü gibi kamu hizmeti, organik anlamda teşkilatı ifade etmek için, maddi anlamda faaliyeti ifade etmek için ve nihayet şekli anlamda izlenecek usulü ifade etmek için kullanılabilen çok yönlü bir kavramdır.

¹⁷⁶ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı: 1994/43, Karar Sayısı: 1994/42-2, Karar Günü: 9.12.1994, **R.G. Tarih-Sayı :24.01.1995-22181**; Danıştay tarafından da kamu hizmeti yönelik yapılan tanım Anayasa Mahkemesi’nin tanımı ile neredeyse aynıdır; “Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdendir.” İDDK., E. 1996/79 K. 1996/83 T. 03.10.1996; Doktrinde de kamu hizmetine yönelik benzer tanımlara yer verilmiştir; “Devlet veya diğer amme hükmi şahısları tarafından veya bunların nezaret ve murakabaları altında umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek amme menfaatlerini sağlamak için icra edilen ve umuma arzedilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere amme hizmeti denilmektedir”. Onar, **İdare Hukuku’nun Umumi Esasları**, **Cilt: I**, s. 13; “Siyasal organlar tarafından kamuya yararlı kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler”. Günday, **İdare Hukuku**, s. 332; “Özel bir hukuki rejime uygun olarak idare örgütü tarafından bizzat ve/veya bunların yakın denetimi ve gözetimi altında yürütülen, yürütülmesinde kamu yararı bulunan ve bu hususun da siyasal karar almaya yetkili devlet organında öngörüldüğü faaliyetlerdir.” Atay, **İdare Hukuku**, s. 591-592.

¹⁷⁷ Örneğin; Anayasanın 128. maddesindeki “devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” kuralında kamu hizmeti “faaliyet, iş, uğraş” anlamında Anayasa’nın 70. maddesindeki “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkında sahiptir” kuralında kamu hizmeti ise, kamu kuruluşları anlamına gelir.

¹⁷⁸ Günday, **İdare Hukuku**, s.330.

Kamu hizmeti idarenin faaliyetlerinden biri olmakla birlikte idarenin her faaliyetinin kamu hizmeti olmadığı ifade edilmektedir¹⁷⁹. Topluma sunulan bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığının belirlenmesinde ise farklı teoriler ortaya atılmıştır. Bunlardan biri olan “Niteliği Gereği Kamu Hizmeti Teorisi”ne göre, toplumdaki tüm faaliyetler iki ayrı grupta olmakla birlikte bu faaliyetlerin bir grubu niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetlerden oluşmaktadır. Bu faaliyetler ancak devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından görülebilecektir. Diğer grupta yer alan faaliyetler ise özel faaliyetler olarak kalmalıdır¹⁸⁰. GÜLAN, topluma sunulan iç ve dış güvenlik gibi bazı hizmetlerin nitelikçe kamu hizmeti olduğunun kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹⁸¹. Diğer bir teori olan “Virtüel Kamu Hizmeti Teorisi”ne göre ise, bir faaliyet, idare tarafından görülmediği halde toplumun ortak bir ihtiyacını gören ve kamu yararına hizmet eden bir faaliyet ise kamu hizmeti sayılmaktadır¹⁸². ÖZAY’a göre, bir hizmet, toplumun genel ve ortak bir ihtiyacının tatminine yönelik faaliyetler içeriyor, sürekli olarak ifa edilmesi ve yinelenmesi gerekiyor ve usulüne uygun şekilde yerine getirilmemesi halinde toplumda huzursuzluğa neden oluyorsa, bu ihtiyacın tatminine yönelik faaliyetleri özel hukuk kişileri yerine getiriyorsa virtüel kamu hizmeti söz konusudur¹⁸³.

Görüldüğü gibi topluma sunulan bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığının belirlenmesinde farklı teoriler mevcuttur. Bu teoriler ortaya çıktıkları dönemin şartlarına göre çözüm getirmeye çalışmışlardır. Aslında topluma sunulan hizmetler niteliklerinden ziyade, belli bir dönemde ve yerde egemen olan sosyal, siyasal ve ekonomik faktörlerin etkisiyle şekillenip kamusal ya da özel faaliyetler olarak sınıflandırılmışlardır. Bu sebeple topluma sunulan her faaliyet niteliği ne olursa olsun idare tarafından kamu hizmeti olarak düzenlenebilir¹⁸⁴. Dolayısıyla bir kamu

¹⁷⁹ Aydın Gülan, **Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1987s. 10.

¹⁸⁰ Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt:9, sayı:13, s. 154.

¹⁸¹ Gülan, **Kamu Hizmeti Kavramı**, s. 155.

¹⁸² Nuri Yaşar, “Kamu Hizmeti, Virtüel Kamu Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt:13, sayı:1, s.445.

¹⁸³ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s. 231. Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Tıpkı 2.Basım, Beta Yayınevi, Eylül 2010, s. 73.

¹⁸⁴ Günday, **İdare Hukuku**, s. 331.

hizmetinin kurulması, toplumun ortak bir ihtiyacını tatmin etmek ve kamu yararını sağlamak amacıyla bir teşkilat kurulması ya da mevcut teşkilatlara görev verilmesi yoluyla olmaktadır. Bu da yasama organının iradesiyle gerçekleşecektir¹⁸⁵. Anayasa Mahkemesi'ne göre, yasama organı, toplumsal ihtiyaçların gerekli kılması halinde anayasal kurallara uygun olarak, herhangi bir alanı yasal statü içine alıp bir kamu hizmeti tesis edebilir¹⁸⁶. Bu hizmetlerin yasama organı tarafından kanunla kurulmasının gerekliliği ise hizmetin ifası için bir personele, mala, paraya, kısacası bir teşkilata sahip olma ihtiyacının varlığındandır¹⁸⁷. GÜLAN tarafından kanun koyucunun iradesinin, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak görülmesinde kurucu bir role sahip olduğu kabul edilmektedir¹⁸⁸.

İdare, kamu hizmetinin ifasıyla görevlendirildiğinde artık, bu görevi yerine getirip getirmeme konusunda bir serbestiye sahip değildir. Eğer bir hizmet kamu hizmeti olarak nitelendirildiyse artık idare bu hizmeti yerine getirmek zorundadır ve idarenin hizmeti ifa ederken amacı kamu yararını ve toplumun bu hizmet dolayısıyla tatmini gerçekleştirmektir¹⁸⁹.

Uygulamada belediye şirketlerinin faaliyet konularına bakıldığında, bu konuların enerji, teknoloji, çevre, ulaşım, gıda, inşaat, mühendislik-müşavirlik ve hizmetler olmak üzere sekiz ana başlıkta toplanabileceği ifade edilmektedir¹⁹⁰. İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde ise Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından hazırlanmış olan kitapta iştiraklerin sektörlere göre dağılımı düzenlenmiş ve “inşaat, enerji, teknoloji, çevre, ulaşım, hizmet, iletişim ve gıda” başlıkları altında şirketler gruplandırılarak tanıtılmıştır¹⁹¹. Uygulamada belediye iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen kamu hizmetlerine bakıldığında, örneğin

¹⁸⁵ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**, s. 648.

¹⁸⁶ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, 26.11.1985, E.985/2, K985/22, RG. 21.1.1986, sayı: 18995.

¹⁸⁷ Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 233.

¹⁸⁸ Gülan, **Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri**, s. 14.

¹⁸⁹ Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 227.

¹⁹⁰ Özçelik, **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri** s.146.

¹⁹¹ Kaynak Geliştirme ve Daire Başkanlığı tarafından basılan kitap, Büyükşehir Belediyesi’nden bizzat temin edilmiş olup, kitap üzerinde herhangi bir baskı bilgisi yer almamaktadır. Kaynak Geliştirme ve Daire Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 17.09.2015 tarihli ve 1368 sayılı kararı ile kapatılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin iştiraklerin sorumlu birimi artık Genel Sekreter Yardımcılığı’na bağlı İştirakler Koordinasyon Müdürlüğü olarak hizmet vermektedir.

ulaşım kamu hizmeti alanında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştirakleri olan Otobüs A.ř., Metro A. ř. , şehir Hatları A.ř.'nin hizmet verdiği görülür. Ulaşımın planlanması konusunda ise İSBK A.ř hizmet vermektedir. Ulaşım kamu hizmetini görme görevi, belediyeye Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde verilmiştir. Yine  evre sağlığı konusunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki İSPER A.ř. hizmet vermektedir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, ilgili mevzuatlara göre kolluk alanında da faaliyet gösterebilmektedirler. Kolluk, idarenin kamu düzeninin sağlanması için yürüttüğü, temel hak ve özgürlükler üzerinde sınırlayıcı etkiler doğurabilen bir faaliyettir. İdari faaliyetlerin amacı genel olarak kamu yararını sağlamaktır. Kolluğın amacı olan kamu düzeninin sağlanması ise kamu yararına göre daha özel bir amaç niteliğindedir. Kolluk, kamu düzenini sağlayarak kamu yararını ger ekleřtirmektedir¹⁹².

Kolluk faaliyetinin amacı olan kamu düzeninin    unsurunu bulunmaktadır. Bunlar, güvenlik, esenlik ve sağlık olarak ifade edilebilir. Güvenlik, toplumun can ve malları konusunda endişe duymalarına engel olmayı hedefler. Esenlik, toplumdaki maddi düzensizliklerin engellenmesidir. Sağlık ise toplumun bulaşıcı hastalıklardan korunması, sağlık koşullarının korunması anlamına gelir¹⁹³. Günümüzde bazı konuların toplum düzenini doğrudan etkileyebilir hale gelmesiyle kolluk faaliyetinin konusu olarak düzenlendikleri görülmektedir. Genel ahl k, ekonomi, estetik, etik ve  evre konularında ortaya çıkan problemler, kamu düzeninin yeni unsurları olarak ortaya çıkmışlardır. Bunlar ekonomik kamu düzeni, estetik kamu düzeni, etik kamu düzeni ve ekolojik kamu düzeni olarak adlandırılmışlardır. Dolayısıyla kamu düzeninin içeriğinde genişleme meydana gelmiřtir¹⁹⁴.

¹⁹²  zge Okay Tekinsoy, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, XII Levha Yayınları, Mart 2011, s. 7.

¹⁹³ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**, s. 711; Yayla, **İdare Hukuku**, s. 38-40; Derdiman ise kamu düzeninin unsurlarını, asayiş, güvenlik ve esenlik olarak belirlemiştir. R. Cengiz Derdiman, **İdare Hukuku**, 3. baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Temmuz 2010, s. 520.

¹⁹⁴ Okay Tekinsoy, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, s.117-162; Tan, **İdare Hukuku**, s. 404; Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 578-579;

Kamu düzenin sağlanması amacına hizmet eden kolluğun çeşitleriye, 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre zabıta teşkilatı, umumi(genel) ve hususi(özel) olmak üzere iki kısma ayrılmakta, umumi zabıta içerisinde polis ve jandarma yer almaktadır. Hususi zabıta ise umumi zabıta dışında kalan ve “mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetler” olarak tanımlanmıştır. Genel idari kolluk faaliyeti, ülke düzeyinde kamu düzeninin sağlanması amacıyla yürütülen bir faaliyet iken, özel kolluk faaliyeti özel kanunlarla belirlenmiş belli konularda yürütülmektedir¹⁹⁵.

Belediyeler de kendilerine kanunlarla verilen yetkiler çerçevesinde kolluk faaliyetlerini yerine getirmektedirler. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 51’inci maddesine göre belediye kolluğu olan belediye zabıtasının belde de esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olduğu belirtilmiştir. Zabıtaya görevini ifa ederken karşı gelenler ise kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılacaklardır.

Belediye zabıtası, 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun genel idari kolluk olarak düzenlediği polis ve jandarma dışında olduğu için özel idari kolluk içerisinde değerlendirilmiştir¹⁹⁶. Nitekim Kanunun hususi zabıta tanımında da umumi zabıta dışında kalanlar özel idari kolluk olarak tanımlanmıştır. GÖZLER ise belediyelerin belirli bir coğrafi alanda genel yetkili kamu tüzel kişileri olmasından yola çıkarak belediye kolluğunun belli bir coğrafi alanda belirli konularla sınır olarak değil genel olarak yetkili olduğunu düşünmektedir¹⁹⁷.

Daha önce de ifade edildiği gibi, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14’üncü maddeyle yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15’inci maddede belediyenin bizzat kendisinin ifa etmesi gereken hizmetlerin yanında başkalarına yaptırabileceği hizmetler de açıkça düzenlenmiştir. Örneğin;14’üncü maddede, belediye tarafından ifa edilecek hizmetler sayılıp

¹⁹⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 573.

¹⁹⁶ **Ibid**, s. 579.

¹⁹⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: II, s. 500-503.

belediyelerin bunları yapacağı ya da yaptıracığı ifade edilmiştir. Maddenin 1. bendinde belediyelere, “Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.” görevi verilmiştir. Belediye, bu görevi bizzat yerine getirmelidir. Belediyelerin başkalarına yaptırabileceği görevler arasında ise zabıta görevi de bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyeler zabıta görevini iktisadi teşebbüslere yaptırabileceklerdir. Fakat uygulamada belediyenin görev ve hizmet alanıyla sınırlı bir kolluk faaliyeti yerine getiren Belediye İktisadi Teşebbüsü tespit edilememiştir.

İdarenin bir diğer faaliyeti olan “özendirme ve destekleme”¹⁹⁸ faaliyetinin de belediyelere görev olarak verildiği görülür. Örneğin, 5216 Sayılı Kanun’un 7’inci maddesine göre, büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmektedirler. Fakat özendirme ve destekleme faaliyetlerinin yalnızca belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken faaliyetler olması sebebiyle, Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin bu alanlarda faaliyette bulunması mümkün değildir.

b. Belediyenin Görev ve Hizmet Alanı Dışında Faaliyet Yürüten Belediye İktisadi Teşebbüsleri

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin faaliyet konularıyla belediyelerin belediye kanunlarında düzenlenen görev alanı karşılaştırıldığında, şirketlerin hemen hemen her konuda kurulmuş olduğu, faaliyetleri itibarıyla bu görev alanını aşan şirketlerin de olduğu görülmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin ortaklığının bulunduğu Dünya Ticaret Merkezinin amacı uluslar arası ticaretin geliştirilmesidir¹⁹⁹. İlgili mevzuatta belediyelere böyle bir görev verilmemiştir. Yine toplu konut alanları, uydu şehirler ve bu gibi yaşam alanlarının huzuru ve güvenliği sağlamak, sosyal

¹⁹⁸ Duran, idarenin özel kişilerin kamuya yararlı faaliyetlerinin özendirilmesi ve desteklenmesi işlemlerini, idarenin kolluk ile kamu hizmeti arasında kalan başlıca uğraş konularından biri olarak değerlendirmiştir. Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 346.

¹⁹⁹ Her ne kadar İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bu ortaklıktaki payı %23, 89 olarak gözüксе de, Belediye tarafından belediye şirketleri arasında gösterilmektedir. (Çevrimiçi), <https://www.idtm.com.tr/kurumsal/hakkimizda/>, 17.09.2018

alanların korunması, amacı uygun kullanılmasını gerçekleştirmek amacıyla yönetim hizmeti sunan ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan Boğaziçi Yönetim A.Ş. Türkiye genelinde hizmet veren bir kuruluştur²⁰⁰. Bu şirketin faaliyet alanı da belediyelerin görevleri arasında yer almamaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan İSTGÜVEN A.Ş. ise 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun kapsamında güvenlik hizmetleri ve danışmanlığı vermek, özel güvenlik eğitimi vermek ve eğitim okulları açmak amacıyla kurulmuştur. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin iştirakleri arasında gösterilen ANFAGÜVENLİK de 5188 Sayılı Kanun kapsamında hizmet vermektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelere özel güvenlik eğitimi, danışmanlığı vermek ve bu konuda okullar açmak görevi verilmemiştir. Bu konuda zabitanın görev ve hizmet alanına bakıldığında, 11.04.2007 tarih ve 26490 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabıtaya verilen görevler ve yetkiler arasında güvenlik hizmeti, danışmanlığı ve eğitimi vermek yer almamaktadır. Dolayısıyla belediyeler bazı iktisadi teşebbüsleri, Belediye Kanunu'nda kendilerine verilen “zabıta” görevi ve ilgili yönetmeliğine göre değil, 5188 Sayılı Kanuna göre güvenlik hizmeti vermek için kurmaktadırlar.

Gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda gerekse 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin belediyelerin görev ve hizmet alanlarında kurulabileceği açık bir şekilde vurgulanmıştır. Buna rağmen belediyeler tarafından bu alanın dışına çıkılarak iktisadi teşebbüs oluşturulması, belediye meclisinin bu konuda aldığı kararının maksat unsuru açısından hukuka aykırı olduğunu göstermektedir. Çünkü belediyeler, belediye iktisadi teşebbüslerini belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyet yürütebilmesi amacıyla oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla belediyeler tarafından böyle bir şirket kurulduğunda, belediye meclisinin aldığı karar, maksat unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu iddiasıyla idari yargı önünde iptal davasına konu olabilecektir.

²⁰⁰ Bu kuruluş da yine belediye şirketlerinden KİPTAŞ'ın büyük ortaklığında diğer belediye şirketleri olan İSTON, İSFALT, İGDAŞ ve İSTANBUL ULAŞIM şirketlerinin iştirakiyle kurulmuştur. (Çevrimiçi), <http://www.bogaziciyonetim.istanbul/?target=sayfalar&sayfa=hakkimizda>, 20.08.2018.

3. Faaliyetin Yürütölüş Usulü

Daha önce de ifade edildiği gibi bu hizmetler kamu hizmeti ya da kolluk faaliyeti şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Belediye iktisadi teşebbüslerin bu hizmetleri hangi usulle gördüğünü açıklayabilmek için kamu hizmetlerinin ve kolluk faaliyetlerinin görölüş usullerine kısaca değinmek gerekmektedir.

Kamu hizmetinin görölüş usulü, hizmeti gören tüzel kişinin niteliğine göre farklılık göstermektedir. Eğer bir kamu tüzel kişisi kendisine yasal düzenlemelerle verilen görevi bizzat ifa ediyorsa, bu usule emanet usulü denmektedir²⁰¹. Emanet usulüne ilişkin doktrindeki tanımlamalar ise şöyledir; DURAN emanet usulünü, “kamu idareleri (Devlet, il, belediye ve köy) ile idari kamu kurumlarının kendi personel, para, araç ve gereçleri ile doğrudan doğruya kamu hizmeti görmesi usulü” olarak tanımlamıştır²⁰². ONAR’A göre emanet usulü, “hizmetin doğrudan doğruya bir amme hükmi şahsı tarafından kurulan bir teşkilatla ve bu şahsa ait şahsi, ayni ve mali vasıtalarla idare edilmesi” demektir²⁰³. AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA ise emanet usulünü, “devlet tarafından özel kişilere de gördürülebilecek kamu hizmetlerin, kendi kaynakları, kendi personeli ve hizmet araç gereçleri ile devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından görölmesi usulü” şeklinde tarif etmiştir²⁰⁴.

Emanet usulü, Türk İdare Hukuku’nda, Fransız İdare Hukuku’nda kamu hizmetinin görölüş usullerinden birini ifade eden “regie” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. Fakat mahalli hizmetlerin bizzat kamu idaresi tarafından yerine getirilmesi usulü olarak, bir çeviri sonucu “emanet” kelimesinin tercih edilmesi eleştirilmiştir. GÜLAN, bu terimin, kullanılan usulün anlamını ifade etmemesinin yanında pedagojik de olmadığını düşünmektedir²⁰⁵. GÖZLER, emanet usulünün bir

²⁰¹ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: I**, s. 43.

²⁰² Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 328.

²⁰³ Onar, **İdare Hukuku’nun Umumi Esasları, Cilt: I**, s. 43.

²⁰⁴ Akylmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 549.

²⁰⁵ GÜLAN, “regie” ifadesinin karşılığı olarak “emanet” teriminin tercih edilmesinin nedenini tespit edememekle birlikte, bunun kökeninin toplum haline geçişte, varsayılan sosyal sözleşme fikri dolayısıyla, hizmetin “gerçek sahipleri” tarafından idareye emanet verildiğinin kabulüne dayandığının söylenebileceğini ifade etmiştir. Ayrıca idarenin genel olarak kamu hizmeti ile görevli ve yetkili

kamu hizmetinin devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından doğrudan doğruya yürütülmesi usulü olarak tanımlanmasını yanlış bulmaktadır. Çünkü emanet usulü dendiğinde bütün kamu tüzel kişilerinin ifa ettikleri hizmetler değil yalnızca kamu idarelerinin bizzat ifa ettikleri hizmetlerin anlaşılması gerekir. Ayrıca yazara göre bu usul, kamu hizmetinin tek bir tüzel kişilik içerisinde yürütülmesi anlamına gelir. Eğer bir kamu hizmeti o hizmetten sorumlu olan kamu idaresi tarafından kurulan bir kamu kurumu tarafından yürütülüyorsa, bu usul kamu kurumu usulüdür. Dolayısıyla GÖZLER, kamu kurumları tarafından yürütülen kamu hizmeti usulünü emanet usulü içerisinde değerlendirmenin yanlış olduğu düşüncesindedir²⁰⁶.

Türk Dil Kurumunca, “Birine geçici olarak bırakılan ve teslim alınan kişice korunması gereken eşya, kimse vb. inam, vedia” olarak tanımlanan emanet kelimesinin, kamu tüzel kişileri tarafından kamu hizmetinin bizzat ifası eylemine karşılık olarak kullanılmasını, doktrinde de ifade edildiği gibi amaca uygun bir ifade tarzı olarak değerlendirmek uygun görünmemektedir. Çünkü bir hizmete kamu hizmeti niteliği kazandıran idare, bu hizmetinin ifasıyla aslen görevlidir. İdare, toplumun değişen ihtiyaçlarına göre kamu hizmetinin niteliğini günceller ve aslen ifa eder. Kamu hizmetinin ifası ise idareye geri alınmak üzere geçici olarak bırakılan bir emanet değildir. Dolayısıyla, emanet kelimesi yerine bizzat ifa, doğrudan ifa, aracısız ifa gibi ifadelerin tercih edilmesi daha uygun olabilir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri tarafından yerine getirilen kamu hizmeti faaliyetlerinin emanet usulüyle görüldüğünü söyleyebilmek için iktisadi teşebbüslerin kamu tüzel kişiliğini haiz olması gerekmektedir. GÖZLER, teşebbüsler tarafından kamu hizmetinin yürütülüş usulünü, emanet usulü olarak değil fakat “kamu kurumu usulü” olarak değerlendirmiştir²⁰⁷. Yine GÖZLER tarafından Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin yürüttükleri hizmetin görülüş usulü, “mahalli kamu hizmeti işletilme usulü” olarak tanımlamış ve belediye şirketlerinin sözleşmeyle görevlendirilmelerine gerek olmadığı, belediyelerin şirket kurma kararı

olması sebebiyle emanet usulü yerine bizzat ifa usulü denilmesinin teklif edilebileceğini belirtmiştir. Gülan, **Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri**, s. 51.

²⁰⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: II, s. 390.

²⁰⁷ **Ibid**, s. 390.

almasının bir görevlendirme kararı olduğu ve şirket kurma usulünün başlı başına bir kamu hizmeti yürütülüş usulü olduğu ifade edilmiştir²⁰⁸.

Kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülme usulleri ise, imtiyaz, iltizam, müşterek emanet, yap-işlet-devret ve ruhsat usulü olarak sayılabilir²⁰⁹. İmtiyaz usulü, imtiyaz sahibinin idarenin gözetimi altında ve şartlaşma hükümleri çerçevesinde, hizmetten faydalananlardan belli bir ücret alarak kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere kamu hizmetini yürütmesidir²¹⁰. Burada hizmetin özel hukuk kişisine gördürülmesi sözleşme yoluyla olmaktadır. İltizam usulünde ise özel hukuk kişisi, idareye ödeyeceği belli bir ücret karşılığında kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere kamu hizmetini işletebilmek için idareyle sözleşme yapmaktadır²¹¹. Müşterek emanet usulünde, kamu hizmeti idare adına özel hukuk kişisi tarafından yürütülmekte, kâr ve zarar idareye ait olmaktadır. Hizmeti üstlenen özel hukuk kişisine ise idareyle akdedilen sözleşme çerçevesinde hizmetten elde edilecek gelir üzerinden pay verilmektedir²¹². Yap-işlet-devret usulü 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’a göre “İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” olarak tanımlanmıştır²¹³. Bu usulde de idareyle özel hukuk kişisi arasında bir sözleşme mevcuttur. Ruhsat usulünde ise, eğer bir hizmet tekel niteliğinde değilse ya da bu hizmetin görülmesi bir özel hukuk kişisinde imtiyaz yoluyla verilmediyse idare, bu hizmeti özel hukuk kişilerine ruhsat(izin) vermek yoluyla gördürebilir.

²⁰⁸ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 483-484.

²⁰⁹ Gülan, **Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri**, s. 55; Yıldırım, Yasin Kaman, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 517.

²¹⁰ Turgut Tan, “Kamu Hizmetine İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.3-4, s.47, 1992, s. 308.

²¹¹ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: II, s. 363.

²¹² Yayla, **İdare Hukuku**, s. 90.

²¹³ **3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun**, (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3996.pdf>, 10.10.2018.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin kamu hizmetini görme usulü yukarıdaki usuller çerçevesinde değerlendirildiğinde, belediyeler tarafından bu şirketlere hizmet gördürülürken yukarıdaki usullerin kanun çerçevesinde uygulanabileceği ifade edilebilir. Örneğin; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda toplu taşıma yapmak, katı atıkların toplanması ve içe suyunun sağlanması faaliyetlerinin imtiyaz usulüyle özel hukuk kişilerine gördürülebileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediyenin görev ve hizmet alanındaki bu faaliyetler imtiyaz usulüyle iktisadi teşebbüslere gördürülebilmelidir. Ayrıca mevcut bir kamu hizmetinin ruhsat usulüyle teşebbüslere gördürülmesi de mümkün olmalıdır.

Belediyeler iktisadi teşebbüslere, “işletme devri” yaparak da hizmet gördürebilirler. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre, belediyeler, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarının, toplu ulaşım hizmetlerinin sosyal tesislerin, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletmesini belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle ihaleye gerek olmaksızın şirketlere devredebilmektedirler. Bu usul iltizam usulüne benzerlik göstermektedir.

Belediye iktisadi teşebbüsleri tarafından yerine getirilen hizmetin, kamu hizmetinin görülüş usulleri açısından yeni bir usul olan “Kamu-Özel İşbirliği”(Public Private Partnerhip) usulü olarak değerlendirildiği de görülmüştür. Bu görüşe göre belediyelerin bir özel hukuk tüzel kişisiyle işbirliği içinde olmaları “Kurumsal Kamu Özel İşbirliği”dir ²¹⁴. KARAHANOGULLARI tarafından eksik imtiyaz²¹⁵ olarak nitelenen kamu özel işbirliği; *"bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi"*²¹⁶ olarak tanımlanmaktadır. Özelleştirme

²¹⁴ Ahmet Keşli, **PPP Projelerinin Hukuki Rejimi**, Global Law Publishing Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 170.

²¹⁵ “İmtiyaz ile eksik imtiyaz (kamu – özel ortaklığı) arasındaki temel farkın risk dağılımı olduğu genel kabulü bulunmaktadır. Örn. (Marty vd., 2006: 34, 96). Buna göre imtiyazda tüm yatırım maliyeti özel girişimci tarafından karşılanacak, yapım ve işletme sırasında ortaya çıkabilecek tüm ticari riskler onun tarafından üstlenilecekken eksik imtiyazda risk idare ile paylaşılmaktadır”.Onur Karahanoğulları, “Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz(KamuÖzel Ortaklığı),” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 66, No. 3, 2011, s. 182.

²¹⁶ **T.C. Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler**, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kasım 2012,

İdare Başkanlığı'nın 2009-2013 yılları arasındaki stratejik planında ise kamu özel işbirliği, gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesi olarak ifade edilmiştir²¹⁷.

Kamu özel işbirliği usulü, hizmetin işbirliği içerisinde özel hukuk kişileriyle birlikte görülmesini ihtiva eder. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'yle belediye arasındaki ilişkiye bakıldığında bilindiği gibi iktisadi teşebbüslerin kuruluşu belediye meclisinin kararı, Cumhurbaşkanlığı'ndan alınacak izin ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre ticaret siciline tescil aşamalarından oluşmaktadır. Şirket, belediyenin görev alanında belediye tarafından kurulur. Kamu özel ortaklığında ise hâlihazırda var olan bir şirketle belediye arasında bir hizmet akdi mevcuttur. Belediyelerin mevcut şirketlere ortak olması ise, yasal düzenleme açısından daha önce de ifade edildiği gibi mümkün görünmemektedir. Belediyelerin önceki kanunun yürürlükte olduğu dönemde kurduğu ortaklıklar açısından ise şu fark ortaya konulabilir; Belediyelerin mevcut bir şirkete pay sahibi olarak ortak olmasıyla sözleşme ilişkisi çerçevesinde bir ortaklık kurması farklıdır. İlk durumda aynı tüzel kişilik içerisinde pay sahipliği ile kazanılan sermaye ortaklığı mevcutken, ikinci halde farklı tüzel kişiliklerin bir işin ifası için bir araya gelmesi söz konusudur. Bu açıdan bakıldığında belediye iktisadi teşebbüslerinin kamu hizmetini yürütme usulünü kamu özel işbirliği usulü olarak nitelendirmek doğru gözükmemektedir.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin yürüttüğü kolluk faaliyetinin yürütülüş usulüne ilişkin bilgi vermeden önce genel olarak kolluk faaliyetinin yürütülüş usulüne değinmek gerekir. Kolluk faaliyetleri, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırır ve bu sınırlandırmaları yaparken kamu gücünü kullanırlar. Bu sebeple kolluk faaliyetinin kural olarak özel hukuk kişilerin yerine getirilmemesi gerekir. Fakat günümüzde özel hukuk kişilerinin de hem genel kolluk hem de özel kolluk

s. 6, (Çevrimiçi), http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf, 12. 10. 2017.

²¹⁷T.C. Özelleştirme İdare Başkanlığı, Stratejik Plan, 2009-2013, (Çevrimiçi), <http://www.oib.gov.tr/dokuman/stratejik-planlar/2009-2013-stratejik-plani.pdf>, 12.10.2017.

faaliyetinde bulunabileceğine ilişkin düzenlemeler yapıldığı görülür²¹⁸. Genel idari kolluk yetkisinin özel hukuk kişilerine devrine ilişkin yasal düzenlemelere bakıldığında ise bu konuda 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetleri Kanunu'yla 442 Sayılı Köy Kanunu'nda düzenlenen köy koruculuğunun olduğu görülür. Özel idari kolluk alanında da yasal düzenlemelerle özel hukuk kişileri yetkilendirilmişlerdir. Örneğin; 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'a göre, yapı denetim kuruluşları bakanlıktan alacakları izinle kanun kapsamındaki yapıları denetleyebileceklerdir. 4708 Sayılı Kanun'a karşı Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmış fakat dava, "yapı denetim kuruluşları, kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yapmak ve bu konuda ilgili yerlere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirilmişlerdir. Buna göre, yapı denetim kuruluşlarının hizmetleri Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler arasında bulunmamaktadır"²¹⁹ gerekçesiyle reddedilmiştir. Anayasa Mahkemesi davayı reddederken özel hukuk kişileri tarafından yürütülen faaliyetin kamu gücüne dayanmayan bir faaliyet olmasının yanında devletin yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli bir faaliyet olmadığını ileri sürmüştür. Görüldüğü gibi günümüzde artık özel hukuk kişilerinin de kolluk faaliyetine katılabileceği ifade edilebilir.

Öte yandan belediyelerin kolluk alanında kurdukları iktisadi teşebbüsler incelendiğinde, bir önceki başlıkta da ifade edildiği gibi bu şirketler, 5188 Sayılı Kanun kapsamında faaliyet göstermektedirler. 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetleri Hakkında Kanun'da ise özel güvenlik hizmetlerinin kamu güvenliğini tamamlayıcı nitelikte oldukları belirtilmiştir. Kanuna göre, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi, özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlanmıştır. Özel güvenlik hizmetlerinin şirketlere gördürülmesi ise 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında, ihale yapılması yoluyla olacaktır²²⁰. Bu Kanun uyarınca Belediyeler

²¹⁸Elvin Evrim Dalkılıç, "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", **Ankara Barosu Dergisi**, 2013/ 2 s. 111.

²¹⁹**Anayasa Mahkemesi Kararı**; 26/06/2002; E. 2001/377- K. 2002/59; **Resmî Gazete** Tarih: 09/11/2002- Sayı: 24931.

²²⁰ Ezgi Yıldırım, **İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 97.

şirketlerden özel güvenlik hizmeti alabilirler. Bu konuda 30.06.1989 tarih ve 20211 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 375 Sayılı “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”ye eklenen ek 20’inci maddeye göre, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları için kuracakları şirketlerin faaliyet alanının 5188 Sayılı Kanun’dan farklı olarak münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunluluğu bulunmamaktadır. Şirketler bu kapsamdaki faaliyetlerini ayrı bir bölüm hâlinde yürütebilirler. Bu şirketlere yine 5188 Sayılı Kanun’un 24’üncü maddesinde belirtilen ruhsat harcından muafiyet sağlanmıştır. Şirketlerin faaliyet alanı ise kendi kurumlarıyla sınırlı tutulmuştur. Belediyelerin bu alanda kurdukları şirketler belediye dışında başka kurumlara güvenlik hizmeti veremeyeceklerdir.

Görüldüğü gibi belediye iktisadi teşebbüslerinin kolluk alanında da faaliyetleri bulunmaktadır. Belediyenin zabıta kuvvetlerinin görevleri arasında doğrudan güvenlik eğitimi ve koruma hizmeti vermek bulunmamaktadır. Belediyeler bu alandaki şirketlerini 5188 Sayılı Kanunu dayanak alarak oluşturmaktadırlar.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HAREKET ARAÇLARI

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, faaliyetlerini yerine getirirken birtakım araçlara ihtiyaç duyarlar. İktisadi teşebbüslere hareket kabiliyeti sağlayan bu araçlar, onlara bağlı olarak çalışan yöneticiler ve personeller, hizmetleri ifa ederken kullandıkları mallar ve tesis ettikleri işlemlerdir. İktisadi teşebbüslerin görevlerini ifa ederken tesis ettikleri işlemlerin, teşebbüslere bağlı olarak çalışan yöneticilerin ve personellerin, hizmette kullanılan malların hukuki statüsü, teşebbüslerin hukuki niteliğiyle yakından ilgilidir. Bu sebeple, iktisadi teşebbüslerin sahip oldukları yönetici ve personellerin, malların ve tesis ettikleri işlemlerin hukuki niteliği ayrı başlıklar altında incelenecektir.

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YÖNETİCİLERİ VE PERSONELİ

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin, ticaret şirketleri olmaları sebebiyle yönetim organının oluşumu ve personel seçiminin Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleşmesi gerekir. Bu şirketlerin kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler tarafından kuruluyor olmaları sebebiyle yöneticilerinin ve personelinin seçimi konusunda farklı bir uygulama olup olmadığı bu başlık altında incelenecektir.

A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yöneticileri

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesine göre, bir anonim şirkette yönetim kurulu üyeleri, esas sözleşmeyle atanabileceği gibi, genel kurul tarafından da seçilebilirler. Limited şirketin yönetim organı olan müdürlerin atanmaları da genel kurul kararıyla olmaktadır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin yönetim organlarının seçimi yine herhangi bir ticaret şirketi gibi 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre gerçekleşmektedir. Fakat 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Kamu Tüzel Kişilerinin Yönetim Kurulunda Temsili" başlıklı 334'üncü maddesine göre, Devlet, İl Özel İdaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişilerinden birine esas sözleşmede öngörülecek bir hükümle pay sahibi olmasalar da anonim şirketlerin yönetim kurulunda temsilci bulundurma hakkı verilmiştir. Fakat bu hakkın kullanılabilmesi için şirketin işletme konusunun kamu hizmetine ilişkin olması gerekmektedir.

Kamu tüzel kişilerinin yönetim kurulundaki temsilcilerinin görevden alınmasında ise bu tüzel kişilerin pay sahibi olup olmamalarına göre farklı usuller izlenmektedir. Yönetim kurulu üyeleri 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Görevden Alma" başlıklı 364'üncü maddesine göre, genel kurul kararıyla her zaman görevden alınabilirken, pay sahibi olan kamu tüzel kişilerinin temsilcisi olarak bulunan yönetim kurulu üyeleri ancak bu tüzel kişi tarafından görevden alınabilir.

Belediyelerin kurdukları şirketlerde, belediyenin temsilcisi olarak şirketin yönetim kurulunda bulunan üyelerin görevden alınmaları, belediyenin kendi şirketlerinde ya hâkim ortak ya da pay sahibi olması sebebiyle ancak belediye tarafından gerçekleştirilebilecektir. Bunun dışında 6102 Sayılı Kanun'un 359'uncu maddesinin beşinci fıkrası gereği; belediyeler, pay sahibi olduğu şirketlerde doğrudan tüzel kişi olarak şirketlerinin yönetim kuruluna seçilebilirler.

Belediyelerin şirket yönetim kurulundaki temsilcileri, diğer yönetim kurulu üyeleriyle aynı haklara sahiptirler. Belediyeler, bu temsilcilerin görevleri gereği işledikleri fiillerden dolayı şirkete, şirket alacaklılarına ve pay sahiplerine karşı sorumlu olmaktadır. Belediyenin, yönetim kurulundaki temsilcisine rücu hakkı bulunmaktadır. Belediye temsilcisi dışında kalan diğer yönetim kurulu üyelerinin ise herhangi bir ticaret şirketindeki yöneticilerden ne hak ve görevler ne işledikleri fiil

ve yaptıkları işlemler gereği yüklenecekleri sorumluluklar ne de ibra edilmeleri¹ açısından bir farkı bulunmaktadır.

B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Personeli

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin üstlendikleri hizmetleri yerine getirebilmeleri için hareket kabiliyetine erişebilmesinin yollarından biri gerçek kişilere, personele sahip olmaktır. Bu personelin istihdamı ise 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sayılan istisnalar² dışında, bu kanuna göre akdedilen iş sözleşmesiyle gerçekleşmektedir.

24.12.2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'yle belediyede personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçilerin Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nde, işçi statüsüne geçirilmesi düzenlenmiştir. KHK'nin 83'üncü maddesinde, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde değişikliğe gidilmiştir. Madde hükmüne göre, İl Özel İdareleri ile belediyeler ve bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

¹İbra, yönetim kurulu üyelerinin, işledikleri fiil ya da yaptıkları işlemlerle ilgili olarak genel kurul tarafından hukuka uygun bulunmasını ve sorumlu tutulmamalarını sağlayan hukuki bir işlemdir. Hasan Pulaşlı, **Şirketler Hukuku Genel Esaslar**, 5. baskı, Adalet Yayınevi, Eylül 2017, s. 683.

² **4857 Sayılı İş Kanunu; İstisnalar**

Madde 4 -Aşağıda belirtilen işlerde ve iş ilişkilerinde bu Kanun hükümleri uygulanmaz;

- a) Deniz ve hava taşıma işlerinde,
- b) 50'den az işçi çalıştırılan (50 dahil) tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerinde veya işletmelerinde,
- c) Aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işleri,
- d) Bir ailenin üyeleri ve 3 üncü dereceye kadar (3 üncü derece dahil) hısımları arasında dışarıdan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde,
- e) Ev hizmetlerinde,
- f) (...) (1) çıraklar hakkında,
- g) Sporcular hakkında,
- h) Rehabilitasyon edilenler hakkında,
- ı) 507 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 2 nci maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının kapsamı ise 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin ikinci fıkrasında belirlenmiştir. Madde hükmü şöyledir;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir”.

Görüldüğü gibi belediyeler artık bu alanlarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacak, alt işverenlerden personel temin edemeyecektir³. Bu alanlardaki hizmet alımı ise Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nden sağlanacaktır. Aslında burada belediyeyle alt işveren ilişkisi kuran, belediye iktisadi teşebbüsü olmaktadır.

Belediyeyle belediye iktisadi teşebbüsü arasında bu ilişkinin nasıl kurulacağı ise, 696 Sayılı KHK'nin 126'ncı maddesi ile 375 Sayılı KHK⁴'ye Ek 20'inci maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre, İl Özel İdareleri, belediyeler ile bağlı

³ 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 2/6 maddesinde, asıl işveren alt işveren ilişkisi açıklanmıştır; “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.” *Alt İşverenlik Yönetmeliğinin* 3. maddesinin a fıkrasında Alt İşveren, ç fıkrasında ise asıl işveren tanımlanmıştır. Tanımlar aşağıdaki gibidir;

Alt İşveren: “ Bir işverenden, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan, bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran gerçek veya tüzel kişiyi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları, ifade eder”

Asıl İşveren: “İşyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işleri veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işleri diğer işverene veren, asıl işte kendisi de işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiyi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları ifade eder.” **Resmî Gazete**, Tarih: 27.09.2008, Sayı: 27010

⁴ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. **Resmî Gazete**:30.06.1989, Sayısı: 20211.

kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" Başlıklı 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle sermayesinin yarısından fazlası kendisine ait olmak üzere belediye şirketlerine ya da böyle bir şirketleri bulunmuyorsa hizmet alımı için kuracakları şirketlere gördürebilecekleri" hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı doğrudan temin suretiyle mevcut belediye şirketlerinden sağlanabileceği gibi, bu hizmetler için müstakil Belediye İktisadi Teşebbüsü oluşturulabilecektir. Belediyelerin iktisadi teşebbüslerinde işçi olarak istihdam edileceklerin geçiş işlemlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın koordinasyonunda gerçekleştirileceği ve geçiş sürecinin 90 gün içinde tamamlanmasının beklendiği ifade edilmiştir⁵.

Belediyelerin taşeron şirketlerinden Belediye İktisadi Teşebbüsleri'ne geçirilecek yaklaşık 400 bin işçi bulunduğu ifade edilmiştir⁶. Taşeron firmalardan belediye şirketlerine geçecek personeller için farklı bir hukuki statü yaratılmak istenmiştir. Bu personellerin iktisadi teşebbüslerde işçi statüsüne geçirilmesi düzenlenmiştir. Ayrıca 696 Sayılı KHK'nin 112'inci maddesiyle 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na da eklenen ek madde 2'ye göre belediye şirketlerinde çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünün imzalanabileceği hüküm altına alınmıştır. Yine KHK kapsamında Belediye İktisadi Teşebbüsleri'ne geçirilen işçilerin ilave tediye hakkını haiz olup olmadıkları ise düzenleme metninde açıklığa kavuşturulmamıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı resmi internet sitesinde yapılan açıklamada, mahalli idare personeli dışında sürekli işçi kadrosuna geçirilenler için geçişle beraber yıllık 52 gün ilave tediye ödeneceği belirtilmiştir.

⁵ 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında

Kanun Hükmünde Kararname, Geçici Madde 18 ve Geçici Madde 25, Resmi Gazete, Sayı:30280, Tarih: 24 Aralık 2017.

⁶ Ali Hikmet Uğurlu, "Belediye Şirketlerine Geçecek Taşeron İşçiler İlave Tediye Alacak Mı?", s. 2, (Çevrimiçi), www.kamuiscileri.net, 09.01.2018,

Fakat belediye, il özel idaresi ve mahalli idare çalışanları için ilave tediye den bahsedilmemektedir⁷. İşte bu sebeple 696 Sayılı KHK kapsamında, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışan personelin sahip olduğu işçi statüsü ve ilave tediye hakkına sahip olup olmadığı ayrı başlıklar altında incelenecektir.

1. İşçi Statüsü

696 Sayılı KHK'nin geçici 23'üncü maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında, alt işverenlik ilişkisiyle çalışanların bu kuruluşlarda sürekli işçi kadrosuna geçirilmesi düzenlenmiştir. Aynı KHK'nin geçici 24'üncü maddesinde ise mahalli idarelerle bunların bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, mahalli idarelere ait şirketlerde 4734 Sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında alt işverenler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanların maddede geçen şartları⁸ taşımak kaydıyla, maddenin yürürlük tarihinden itibaren on gün içinde mahalli idareye ya da 375 Sayılı KHK'nin Ek 20'inci maddesi kapsamındaki mahalli idare şirketine, işçi statüsünde çalıştırılmak üzere yazılı olarak başvurabilecekleri düzenlenmiştir. Yine aynı maddeye göre bu şirketler, sermayesinin yarısından fazlası mahalli idareye ait olan ya da personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı amacına münhasır olarak kurulan şirketlerdir.

696 Sayılı KHK için dikkat edilmesi gereken husus, geçici 24'üncü maddedeki kuruluşların alt işveren işçileriyle mahalli idarelerdeki alt işveren işçilerinin farklı

⁷Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Taşeron Düzenlemesine İlişkin Açıklaması (Çevrimiçi), <https://www.csgeb.gov.tr/home/news/bakan-sarieroglu-taseron-duzenlemesini-anlatt/>; 12.02.2018.

⁸ a) 657 Sayılı Kanunun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak,
b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak,
c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,
ç) En son çalıştığı idare veya şirket ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek.

tutulmasıdır. Birine “sürekli işçi kadrosu” verilirken diğerine “işçi statüsü” verilmiştir. Çünkü geçici 24’üncü maddeye göre işçiler, kamuda istihdam edilecekler ve kadroya sahip olacaklardır. Her ne kadar bu işçiler, 4857 Sayılı İş Kanunu kapsamında idareyle iş akdi yapsalar da çalışacakları idarede işçi kadrosunda istihdam edileceklerdir.

Bir kamu kurumunda kadro, 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin “Kadroların İhdası” başlıklı 6’ıncı maddesine göre kanunla ihdas ediliyordu. Fakat 190 Sayılı KHK, 2/7/2018 tarihli ve 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 9’uncu maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bu maddeye göre artık kadrolar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle düzenlenecektir. 10.07.2018 tarih ve 30474 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde kararname kapsamındaki kurum ve kuruluşlarının sürekli işçi kadrolarının V numaralı ekli cetvelde gösterileceği düzenlenmiştir⁹. Görüldüğü gibi sürekli işçi kadrosu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle düzenlenen bir statüdür.

Belediye ya da belediye şirketlerinde alt işverenlik ilişkisiyle çalışanlar ise belediyelerde değil belediye şirketlerinde işçi statüsünde istihdam edileceklerdir. Aslında burada alt işverenlik ilişkisi, belediyeyle kendi şirketi arasında devam etmektedir. Hâlihazırda belediye şirketinde çalışanlar ise işçi statüsüne geçiş işlemlerine tabi olmayacaklardır¹⁰.

28 Nisan 2018 tarih ve 30405 Sayılı Resmi Gazete’de “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslara İlişki Bakanlar Kurulu Kararı” yayımlanmıştır. Kararın amacının, şirket personelinin işe alımında aranacak şartları, işçilere ilişkin personel giderlerinin

⁹2 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.2.pdf>, 10.09.2018

¹⁰ Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçilerin Durumuna Dair Bilgi Notu, (Çevrimiçi), <https://disk.org.tr/2018/01/belediye-sirketlerinde-calisan-iscilerin-durumuna-dair-bilgi-notu/>, 10.09.2018.

toplam giderler içindeki yerinin üst sınırını, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esaslar belirlemek olduğu ifade edilmiştir. Kararın “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesine göre, destek personeli; işçiler ve yöneticiler dışında kalan şirket personelinin, işçi; şirketlerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında idareye hizmet sunmak üzere iş sözleşmesine¹¹ dayalı olarak çalışan kişiyi ifade etmektedir. Aynı maddede şirket personelinin yöneticiler, destek personeli ve işçilerden oluşacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetici ise, sevk ve idareye yetkili olan birim yöneticileri veya birimi temsile yetkili kişilerle bu kişilerin üstü konumundaki şirket personelinin ifade etmektedir. Karardaki işçi statüsüyle 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinin d bendindeki işçi tanımı karşılaştırıldığında, bu kanunda sürekli işçilerin bir kadroya bağlı olarak belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırıldıkları ifade edilmektedir. Yine 4857 Sayılı İş Kanunu’na göre işçi, bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişilerdir. Kararda ise işçinin akdedeceği sözleşmenin süresinin olup olmadığına ilişkin bir ibare yer almamaktadır.

Şirket personelinde aranacak şartları düzenleyen 4’üncü maddede ise yaş, askerlik, devletin güvenliğine karşı işlenen suçlardan mahkûmiyetin olup olmaması, akıl sağlığının yerinde olup olmaması, ilgili idarece özel olarak aranan şartları taşıyıp taşımadığı ve güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırmasının yapıp yapılmadığı işe alım şartları olarak sayılmışlardır. Soruşturma ve araştırma talepleri, valilik aracılığıyla yetkili mercilerden istenecektir. Soruşturma ve araştırma sonuçları, 2000 yılında yayınlanmış olan “Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği¹²”ne göre illerde valilik bünyesinde oluşturulacak komisyonlarca değerlendirilecektir. Ancak vali uygun görürse bu değerlendirme yönetmeliğe göre ilgili idare tarafından oluşturulacak komisyona bırakılabilir. Eğer şirket ortakları arasında birden fazla idare varsa değerlendirmenin hangi idare tarafından

¹¹ İş Kanunu’nun 8’inci maddesine göre iş sözleşmesi ise, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşme olarak tanımlanmaktadır. İş sözleşmesinin, kanunda aksi belirtilmedikçe, özel bir şekli yoktur.

¹² **Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği**, (Çevrimiçi), [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.2000284&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=güvenlik soruşturması](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.2000284&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=güvenlik%20soruşturması), 19.10.2017.

yapılacağını belirleme yetkisi yine validedir. Burada 29.10.2016 tarih 29872 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 676 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin¹³ 74’üncü maddesiyle 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48’inci maddesinin birinci fıkrasının (A) bendine eklenen “Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak.” şartı belediye personeli için de aranmıştır.

Bakanlar Kurulu kararındaki diğer hususlara bakıldığında, personel giderlerinin toplam giderler içerisindeki payının üst sınırı beşinci maddede düzenlenmiştir. Maddeye göre personel giderleri, Büyükşehir Belediyeleri’nde yıllık gelirin %30’unu, diğer belediyelerde %40’ını aşamaz. Eğer personel giderlerine beklenmedik bir artış sonucu bu oranlar aşılsa, personel giderleri mevcut oranların altına düşünceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Maddeye göre doğrudan hizmet alımı kapsamında çalışan işçi sayısı, işçi statüsüne geçişte o iş için belirlenen işçi sayısını aşamayacaktır. Fakat işçi sayısının oranı, belirlenen limitin altında kalan idare şirketleri, bu oranı aşmamak için işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapabileceklerdir. Beşinci fıkra ise şirket giderleri içinde personel giderlerinin tutarının, şirkete yapılan aylık personel ödemelerinin tutarını geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Burada hesaplanacak olan sadece personel çalıştırılmasına dayalı hizmet kapsamında çalıştırılanların ücretleridir. Diğer personelin ücretleri, bu hesapta dikkate alınmayacaktır.

Belediye şirketleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalışanların personel giderlerini 3 ay içinde İçişleri Bakanlığı’na elektronik ortama bildirmek zorundadırlar. Şirketlerin bu konudaki hizmet ve harcamalarının denetimi ise İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Bu hizmet alımlarında idareyle şirket arasında sözleşme imzalanması ise zorunlu tutulmuştur.

¹³ 676 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Belediye şirketlerinde, 696 Sayılı KHK kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı olarak yapılan hizmet alımlarında çalıştırılan personelin statüsü 4857 Sayılı İş Kanunu kapsamında iş sözleşmesine dayalı olarak çalışan işçi statüsüdür. Bu statünün belediye şirketinde çalışan personele herhangi bir şirkette çalışan işçiden ayrı olarak ne gibi haklar getireceği ilgili düzenlemeden anlaşılamamıştır. Bunun yanında ilgili düzenlemede belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımında hareket alanının çerçevesi de çizilmiştir. Şirketler ne ücretleri serbestçe belirleyebileceklerdir ne de istedikleri sayıda personel alabileceklerdir. Aslında burada yapılan düzenlemeyle belediyelerin harcamalarına bir düzen getirilmek istenmiştir. Fakat belediye şirketlerindeki işçi statüsünde çalışanların herhangi bir şirkette çalışan işçi statüsündeki çalışanlardan ek olarak ne kazandıkları belli değildir.

Belediye şirketleri, sadece personel çalıştırılmasına dayalı hizmetler kapsamında hizmet vermemektedirler. Bu şirketlerin faaliyet alanı, belediyenin görev ve hizmet alanında bulunan faaliyetlerdir. 696 Sayılı KHK kapsamı dışında kalan konularda kurulacak ya da hâlihazırda faaliyet gösteren Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nde çalışan personel de 696 KHK kapsamındakiler gibi 4857 Sayılı İş Kanunu kapsamında iş sözleşmesine dayalı olarak işçi statüsünde çalışmaktadır.

2. İlave Tediye Hakkı

İlave tediye ücreti, 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'un 1'inci maddesine dayanılarak “yasaca aranan koşullara sahip kamu kuruluşlarında işçi sıfatıyla çalışan personele çalıştığı iş ve işyerine göre her yıl kanunen gösterilen tutarda ödenmesi gereken ve ayrıca istenirse ödenebilen bir ödeme” şeklinde tanımlanmıştır¹⁴. Tanımdan da anlaşılaçağı gibi, ilave tediye ödemesine hak kazanabilmek için bir kamu kuruluşunda çalışmak ve işçi olmak gerekmektedir. Kamu kuruluşunda çalışan işçi ise yukarıda da ifade

¹⁴ Ercan Akyiğit, “İlave Tediye ve Sosyal Sigorta Primi Kesilmesi”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, 30/2011, s. 552.

edildiği gibi belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışan kişidir. Bunun dışında kamuya ait işyerlerinde iş sözleşmesiyle çalışmayan ve işçi niteliği taşımayan stajyer, memur gibi çalışanlara ilave tediye ödenmeyecektir. İlave tediye ücretine hak kazanabilmek için işçinin 6772 Sayılı Kanun kapsamında sayılan müesseselerden birinde bu müessesenin kendi işçisi olarak çalışması gerekmektedir¹⁵.

Belediye iktisadi teşebbüsü personelinin ilave tediye ücretine hakkı olup olmadığı konusunda yargı kararları incelendiğinde, iki farklı yönde kararların olduğu görülür. Örneğin bir kararında Yargıtay; “Somut olayda davalı şirketin özel hukuk tüzelkişiliğine sahip bir sermaye şirketi olduğunu, ilave tediye yararlanabilmek için işverenin kamu işvereni olması gerektiğini, bu şirketin ortakları arasında Belediyenin bulunmasının onun özel hukuk tüzelkişiliğini ve kâr amaçlı ticari özelliğini ortadan kaldırmayacağını” belirtmiştir¹⁶. Gaziantep Bölge Adliye Mahkemesi’nin bir kararında ise, iktisadi teşebbüs çalışanlarının ilave tediye hakkı olduğu yönünde karar alınmıştır. Karara göre; “6772 Sayılı Kanun’a bakıldığında Devletin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerin bu kapsama gireceği açıktır. Belediyenin malları, devlet malı statüsündedir. Davalı iştirak olarak devlet malları kapsamında ve belediye bağlı kuruluşu niteliğindedir. Dolayısıyla iştirakin sermayesinin yarısından fazlasının davalıya ait olması halinde de davacının ilave tediyeye hak kazanacağı” belirtilmiştir¹⁷. Uygulamada ise, Belediyeler tarafından Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin personelinin kamu çalışanı olarak ve

¹⁵ Süleyman Toprak, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan İşçilerin İlave Tediye Ücret Hakkı”, **Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, 2015 Yılı, 45. Sayı, s. 61.

¹⁶ **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, Esas No: 2007/34591, Karar No: 2009/604, Karar Tarihi: 21.01.2009.; **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, Esas No: 2007/1156, Karar No: 2007/27576, Karar Tarihi: 20.09.2007, Uğur Ocak, **4857 Sayılı İş Kanunu’na Göre 9. Hukuk Dairesinin Emsal İçtihatlarıyla İşçilik Alacakları**, II Cilt., 2. baskı, Kalkan Matbaacılık, Ankara 2013, s.1277; Aynı yönde bkz, **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, Esas No: 1996/17813, Karar No.: 1997/685, Karar Tarihi: 20.01.1997, (Çevrimiçi) <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/9-hukuk-dairesi-e-1996-17813-k-1997-685-t-20-01-1997>, 06.07.2018.

¹⁷ **Gaziantep BAM - 7. Hukuk Dairesi Kararı**, Esas No.: 2016/93, Karar No.: 2017/110, Karar Tarihi: 31.01.2017, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/bolge-adliye-mahkemesi/gaziantep-bam-bam-7-hd-e-2016-93-k-2017-110-t-31-1-201706.07.2018>. ; Aynı yönde bkz: " **Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı**, Esas No: 2017/4196, Karar No: 2017/4774, Karar Tarihi: 07.03.2017, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/22-hukuk-dairesi-e-2017-4196-k-2017-4774-t-7-3-2017-106.07.2018>, **Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Kararı**, Esas No: 2014/21336- Karar No: 2015/1391 Karar Tarihi: 12.02.2015, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/7-hukuk-dairesi-e-2014-21336-k-2015-1391-t-12-2-2015>, 06.07.2018.

6772'ye tabi olarak değerlendirilmediği, dolayısıyla ilave tediye haklarının olmadığına dair yorum yapıldığı ifade edilmektedir.

696 Sayılı KHK ile kamuda işçi statüsünde istihdam edileceklerin 52 günlük ilave tediye hakkına kadroya geçtikleri tarih itibarıyla sahip olacakları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na açıklanmıştır¹⁸. Fakat yukarıda da ifade edildiği gibi bu konuda belediye şirketlerindeki çalışanlara ilişkin herhangi bir açıklama ya da düzenleme mevcut değildir. 696 Sayılı KHK'den sonra çalıştığı belediye şirketinden ilave tediye alamayan bir çalışanın açtığı dava üzerine iş mahkemesince, davalı şirket çalışanlarının 6772 Sayılı Kanun'un 1'inci maddesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne yazı yazılmış, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü de konuyla ilgili Maliye Bakanlığı'ndan görüş talep edilmiştir. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne gönderdiği 18.04.2018 tarihli yazıda, 6772 Sayılı Kanunun 1'inci maddesine yer verildikten sonra, davalı şirketin bu kapsamda değerlendirilebilmesi için genel yönetim kapsamındaki bir kamu idaresi veya döner sermayeli bir kuruluş, sermayesinin yarısından fazlası, ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaksızın devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ait şirket/kurum veya kamu iktisadi teşebbüsü ya da 3659 Sayılı Kanun kapsamında bulunan bir banka ya da sermayesinin yarısından fazlasının kamu iktisadi teşebbüsü, banka ya da genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait bir teşekkül olması gerektiği ifade edilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın yazısında belediye şirketlerinin sayılanların hiçbirine dâhil olmadığı ifade edilmiş ve belediye şirketlerinde çalışanların bu sebeple ilave tediye hakkına sahip olamayacağı belirtilmiştir¹⁹.

¹⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Taşeron Düzenlemesine İlişkin Açıklaması, a.y.

¹⁹ 18.04.2018 tarihli, 63.107.535.140.06[115702120]3270 sayı ve "İlave Tediye" Konulu Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yazısı, (Çevrimiçi), <https://evrakdogrulama.muhasebat.gov.tr/GeneleAcikSayfalar/Evrak/EvrakDogrulama/EvrakDogrulama.aspx>, 19.10.2018.

6772 Sayılı Kanunun 1'inci maddesi şöyledir²⁰;

“Umumi, mülhak ve hususi bütçeli dairelerle mütedavil sermayeli müesseseler, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan şirket ve kurumlarla belediyeler ve bunlara bağlı teşekküller, 3460 ve 3659 Sayılı kanunların şümulüne giren İktisadi Devlet Teşekkülleri ve diğer bilcümle kurum, banka, ortaklık ve müesseselerinde müstahdem olanlardan İş Kanununun şümulüne giren veya girmiyen yerlerde çalışmakta olan ve İş Kanununun muaddel birinci maddesindeki tarife göre işçi vasfında olan kimselere, ücret sistemleri ne olursa olsun, her yıl için birer aylık istihkakları tutarında ilave tediye yapılır.”

Maddede, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan şirketler kanun kapsamına alınırken, belediyelerin sermayesine ortak olduğu şirketlerden bahsedilmemiştir. Burada, kanun koyucunun amacının belediye şirketlerini kapsam dışı bırakmak olduğu düşünülebilir. Çünkü devlete ait şirketler kanun kapsamına alınırken, belediyeye ait “teşekküller” kanun kapsamına alınmış, “şirket” kelimesi bilinçli bir şekilde tercih edilmemiştir. “Teşekkül” kelimesi kuruluş anlamına gelmektedir. “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”in²¹ eklerinde belediyelerin bağlı kuruluşlarının listesi yer almaktadır. Bu kuruluşların belediyelere bağlı “genel müdürlükler” olduğu görülür. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin bağlı kuruluşu, İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü olarak gösterilmiştir. Yine Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin bağlı kuruluşu, Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’dür. Belediye şirketleriye bu listede yer almamaktadır. Belediye şirketleri de belediyeler tarafından kurulan kuruluşlardır. Belediye şirketleriyle belediye arasındaki ilişki ise iştirakler koordinasyon müdürlüğü aracılığıyla gerçekleşmektedir. Belediyenin bu biriminin amacı, “iştiraklerin ekonomik ve verimlilik esaslarına göre idaresi, planlaması,

²⁰ 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, (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6772.pdf>, 10.10.2018.

²¹ Resmî Gazete, Tarihi: 22.02.2007 Sayı: 26442, (Çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11125&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=norm%20kadro>, 19.10.2018.

programlanması ve işletilmesini sağlamak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile şirketler arasında etkin haberleşme, raporlama ve bilgi alışveriş faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerin yükümlülüklerinin ve risklerinin konsolide olarak takibini yapmak,” olarak açıklanmıştır²². Her ne kadar belediye şirketleriyle belediye arasında belediye teşkilatı içerisinde bir birim oluşturularak bir bağ kurulmak istenmişse de, belediye şirketlerini doğrudan belediyeye bağlı teşekkül olarak nitelemek için bu durumun yasal düzenlemede açıkça yer alması gerektiği düşünülmektedir. 6772 Sayılı Kanun’da açıkça devlete ait şirketlerin kanun kapsamında olduğu belirtilmiş olmasına rağmen belediye şirketlerine ilişkin böyle bir ifade yer almamaktadır. Dolayısıyla iktisadi teşebbüs personelinin ilgili kanun hükmüne göre ilave tediye hakkını haiz olmadığı düşünülmekle birlikte nasıl ki devlete ait şirketlerde çalışan personele bu hak tanındıysa aynı şekilde belediye şirketlerinde çalışanlara da bu hakkın tanınması gerektiği düşünülmektedir. Bu sebeple ilgili yasal düzenlemede gerekli değişikliğin yapılması gerekir.

II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN MALLARI

Mal kavramı, sözlük anlamı olarak “Bir kimsenin, bir tüzel kişinin mülkiyeti altında bulunan, taşınır veya taşınmaz varlıkların bütünü”²³ şeklinde ifade edilmektedir. Özel hukuk alanında mal kavramı, alım satıma konu olabilen ve başkalarına devri mümkün olan varlıkları ifade etmek için kullanılır. Mallar, özel hukuk alanında medeni hukukun konusunu teşkil eder²⁴.

Genel olarak mallar, idareye ait mallar ve özel hukuk kişilerine ait mallar olarak ikiye ayrılmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze değin Türk Hukuku’nda özel mülkiyete konu olmayan, farklı esas ve usullere tabi tutulan

²²İştirakler Koordinasyon Müdürlüğü, (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/154>, 19.10.2018.

²³Türk Dil Kurumu, (Çevrimiçi), http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ab4a75f4c9806.41749839, 19.10.2018.

²⁴Göçler-Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 676.

malların olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla bu mallara uygulanan hukuk da farklılık göstermektedir. Özel hukuk kişilerine ait olan mallara ve bu mallara ilişkin uyuşmazlıklara medeni hukuk kuralları uygulanırken kamu mallarına kamu hukuku kuralları uygulanmaktadır²⁵.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediyelerin görev ve hizmet alanında faaliyette bulunmak üzere kurulan kuruluşlar olarak hizmet ifa ederken taşınır ve taşınmaz mallara ihtiyaç duyarlar. Bazen belediye şirketleri hizmetleri yerine getirirken kamu mallarından faydalanmaktadırlar. Bunun yanında, belediye şirketlerinin kendi mülkiyetlerinde bulunan malları da olabilir. İşte bu sebeple, belediyelerin hizmetlerini ifa ederken kullandıkları kamu malları, teşebbüslerin bu mallardan faydalanma usulleri ve iktisadi teşebbüslere ait mallar ayrı başlıklar altında incelenecektir.

A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yararlandığı Kamu Malları

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, faaliyetlerini yürütürken kamu mallarından yararlanabilmektedirler. Bu mallar, kamu idarelerinin faaliyetlerini yürütürken gerekli olan araçlardan biridir. Toplum halinde yaşamının bir gerekliliği olarak, ortak kullanılması ya da yürütülen bir kamu hizmeti için ayrılması gereken malların diğer mallardan ayrılmasına olan ihtiyaç sonucu kamu malları ayrı bir inceleme konusu olmuştur²⁶.

Bir malın kamu malı sayılabilmesi için kamu tüzel kişisine ait olması gerekir. Fakat malın mutlaka onu kullanan idareye ait olması şartı aranmaz. Hizmette kullanılan mal, onun kullanan dışında başka bir idareye de ait olabilir²⁷. Bunun

²⁵ Lütfi Duran, “Kamusal Malların Ölçütü”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:19, Sayı:3, Mart 1986, s. 41; Lütfi Duran, “Yargıtay’ın Kamu Hukukuna Değgin Son Kararları Üzerine Mülâhazalar II”, **Amme İdare Dergisi**, Sayı:18 / 3, Yıl: Eylül / 1985s. 51-52.

²⁶ Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yayıncılık, 1999, s. 4.

²⁷ BALTA, bir kamu malının özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olabileceğini ifade etmektedir; Bir kamu malının özel kişinin mülkiyetinde olması bile mümkündür. Kira ile tutulan bir hizmet binası, irtifak hakkına dayanan bir yol bu durumun örnekleridir.” Tahsin Bekir Balta, “Kamu Mallarından ve

yanında bir malın kamu idaresine ait olması kamu malı sayılabilmesi için gerekli olsa da yeterli bir şart değildir. Mala verilen işlev ve malın kullanılış biçimi de dikkate alınmaktadır²⁸. Örneğin 1987 yılında çıkarılan Kadastro Kanunu’nun “Kamu Malları” başlıklı 16’ncı maddesi, kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlerin tespiti düzenlenmiştir.

Doktrinde ve yargı kararlarında da kamu mallarına ilişkin tanım yapılırken malın niteliğine ve işlevine vurgu yapılmıştır. ONAR, kamu malını şöyle tanımlamıştır; “umumun istimal ve istifadesine mahsus olan veya tahsis edilmiş bulunan eşya ve mallarla bir amme hizmetinin unsuru ve mütemmim cüzü sayılabilecek olan, yani ondan ayrılması hizmeti tatile uğratacak veya gereği gibi görülmesine mani olacak şekilde o hizmete bağlanmış bulunan mallar ve devlet malları olup da milli servet ve kültür bakımından yerine diğerinin ikamesi imkansız bulunan mallar amme emlaki sayılmak ve idare hukuku kaidelerine tabi tutulmak icap eder”²⁹. Yargı kararlarında da kamu mallarına ilişkin tanım yapılmıştır. Örneğin kamu mallarına ilişkin Anayasa Mahkemesi’nin tanımı şöyledir; “doğal nitelikleri gereği, herkesin ortak yararlanmasına açık olan sahipsiz mallar ile kamu tüzel kişileri tarafından herkesin ya da halkın bir kısmının yararlanmasına ayrılan orta malları ve kamu hizmeti niteliğindeki etkinliklerin konusu ve aracı olan mallar kamu malı olarak tanımlanabilir”³⁰. Danıştay’a göre ise “idare hukuku ilkelerine göre, kamunun kullanma ve yararlanmasına ait olan veya bu amaca tahsis edilen eşya ve mallarla bir kamu hizmetinin unsuru ve ayrılmaz bir parçası sayılabilecek olan mallar” kamu malları olarak kabul edilmektedirler³¹. Görüldüğü gibi mezkûr tanımlardaki mallar,

Özellikle Genel Sulardan Yararlanmanın Tabi Olduğu Rejim”, **Su Kaynaklarının Kullanılması Hakkında Bilimsel Hafta**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1972, s. 120.

²⁸ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 248-249.

²⁹ Onar, **İdare Hukuku’nun Umumi Esasları**, s. 966. Diğer tanımlar için bkz: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 616; Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 624; Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 249.

³⁰ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, 31.1.1997, E.996/66-K.997/7 RG. 28.10.1997, sayı: 23154, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/218a27b2-38e4-4263-a16f-9507693f15c1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

³¹ **Danıştay 3. Dairesi; Esas No:980/157, Karar No:980/181, Karar Tarihi:13.10.1980, Danıştay Dergisi**, Sayı:44-45, s. 54.

işlevleri açısından orta malı, hizmet malı ve sahipsiz mallar olmak üzere üçe ayrılarak sınıflandırılmıştır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kullandığı kamu malları, bu sınıflandırmaya giren herhangi bir kamu malı olabilir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan İspark A.Ş. herkesin ortak kullanımına ayrılmış olan yollardan yararlanarak hizmet vermektedir. İspark A.Ş.'nin amacı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait açık, katlı ve yol üstü otoparkların işletmesini devralıp, düzenli işletmeyi sağlamaktır. Şirket, herkesin kullanımına açık yolların kenar kısımlarını yol üstü otoparkı olarak işletmektedir. Şirket ayrıca yine kaldırımları kullanarak "İsbike" adı altında bisikletler için de park olanağı sunmaktadır³². Yine İstanbul Belediyesi iştiraklerinden olan Metro A.Ş.'nin ulaşım için kullandığı metro araçları ve metro istasyonları ulaşım tahsis edilmiş hizmet mallarıdır³³.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan Beltur A.Ş. ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hüküm ve tasarrufu altında olan³⁴ Hıdiv Kasrı, Galata Kulesi gibi tarihi yapıların kültür ve turizm amaçlı kullanımını sağlamakta ve bu mekânları işletmektedir³⁵. Bu mekânların kamu mallarının sınıflandırılması açısından orta malları³⁶ olarak nitelendirilmesinin yanında sahipsiz mallar içerisinde de değerlendirildiği görülmüştür³⁷.

Görüldüğü gibi, iktisadi teşebbüslerin hizmetlerini ifa ederken kullandıkları mallar, kamu malı statüsünde olabilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken kısım, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu malı statüsündeki mallardan hangi usulle

³² **İSPARK A.Ş.**, (Çevrimiçi), <http://ispark.istanbul/ispark-hakkinda/> 10.10.2017.

³³ Gözler, **İdare Hukuku, Cilt: I**, s. 823.

³⁴ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi:13 Şubat 2015, Karar No:312 <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=40701>, (Çevrimiçi), 10.03.2019.; **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi:12 Nisan 2013, Karar No: 839; <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=40345>, (Çevrimiçi), 10.03.2019

³⁵ <http://www.beltur.istanbul/tr/hakkimizda>(Çevrimiçi), 10.10.2017.

³⁶ Akın Düren, **İdare Malları**, Ankara, 1975, s. 130; Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanmanın Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s. 35.

³⁷ Sadık Kırbaş, **Devlet Malları**, Adam Yayıncılık, 1988, s. 16;

yararlandığıdır. İşte bu aşamada kamu mallarından yararlanma usullerinin incelenmesi gerekmektedir.

B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kamu Mallarından Yararlanma Usulü

Kamu malından yararlanma, genel ve özel yararlanma olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel yararlanma herkesin eşit şekilde, önceden izin almaksızın ve ücret ödemeksizin kamu malından anonim şekilde yararlanmasını ifade eder. Özel yararlanmada ise kamu malının bir kısmı ya da tamamından belli bir kişinin özel ve istisnai yararlanması söz konusudur³⁸. Özel yararlanma usulünde, idareden alınan izinle bireylerin kamu malları üzerinde elde ettikleri haklar ise idari aynî haklar ya da idari irtifaklar olarak ifade edilmektedir³⁹. Kamu malları üzerinde özel hukuk kişileri lehine irtifak hakkı tesis edilmesinde ise özel hukuk kişilerinin kamu malını kullanarak kamu hizmetlerine katılımı sağlanmaktadır. Bunun yanında çeşitli nedenlerle kullanılmayan atıl kalmış bazı kamu mallarının değerlendirilmesi için de özel hukuk kişileri lehine kamu malları üzerinde irtifak hakkı sağlanabilmektedir. Burada irtifak hakkı tesisinin özel hukuk kişilerinin kamu malından yararlanmasını sağlayan bir tahsis yöntemi olduğu ifade edilmiştir. Tahsis kavramı, bir mala verilen işlevi ifade etmektedir. Kamu tüzel kişilerine ait bir malın niteliği ve tabi olduğu hukuki rejim tahsis işlemiyle belirlenecektir⁴⁰.

Kamu mallarından özel yararlanma usulünde, yararlananlar birtakım kurallara uymak zorundadırlar. Öncelikle, yararlananların mutlaka idareden izin almaları gerekir. Bu izin, bir sözleşme yoluyla verilebileceği gibi idarenin tek taraflı bir işlemine de dayanabilir. İzin alma zorunluluğu, yalnızca özel hukuk tüzel kişileri değil kamu tüzel kişileri için de geçerli olabilmektedir. 3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre,

³⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.II, s.1333.

³⁹ *Ibid*, s.1336.

⁴⁰ Melikşah Yasin, "İdari İrtifaklar", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İstanbul, 2005/2, s. 171; Gülan, *Kamu Mallarından Yararlanmanın Tabi Olduğu Hukuki Rejim*, s.96,104.

kamu, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının kanal ve frekans bandı tahsis ve yayın izni için Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na başvurmaları gerektiği belirtilmiştir⁴¹. İdare kamu malından yararlanmak için talepte bulunan herkese izin vermek zorunda değildir. İdare özel yararlanma taleplerini değerlendirirken, bu taleplerin kamu malının tahsis edildiği amacı gerçekleştirmeye engel olup olmadığını, anonim yararlanmaya olan etkisini de dikkate almakta ve ona göre izin vermektedir⁴². Bunun yanında özel yararlanma usulüne göre kamu mallarından yararlanma karşılıksız değildir. İdarenin kamu malından yararlananlardan aldığı karşılık, ücret niteliğindedir ve idare bu ücreti serbestçe tayin edebilir⁴³. Yine özel yararlanma, kural olarak geçici niteliktedir. Özel yararlanma için verilen izin süreyi de içermektedir. Verilen izin, sürenin bitiminde yenilenmeyebileceği gibi süre bitmeden de geçerli bir gerekçeyle izin geri alınabilir⁴⁴.

Özel yararlanmalar kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan biri olan Özel (Kural) Yararlanma, kamu malının tahsis edildiği amaca uygun ve hatta amacın gerçekleşebilmesi için gerekli bir yararlanmadır. Örneğin; pazar yeri olarak tahsis edilmiş bir yerdeki pazarcıların bu yerden yararlanması özel (kural) yararlanmadır. Özel (İstisnai) yararlanma ise, kamu malının tahsis edildiği amacı gerçekleştirmeye yönelik olmamakla birlikte bu amaçla bağdaşabilir niteliktedir. Kaldırımlar üzerinde bulunan büfeler bu yararlanma usulüne örnek olarak verilebilir. Özel istisnai yararlanmalar, kamu mallarından yararlanma hakkının sağlanmasında izlenecek usule göre kendi içerisinde ayrılabilirler. Buna göre, özel istisnai yararlanmalar tek taraflı işlemle ya da idari sözleşme yoluyla gerçekleştirilebilir⁴⁵. Burada sözleşme yoluyla yararlanmanın bir kamu hizmetinin sözleşme yoluyla özel hukuk kişisine gördürülmesi karıştırılabilir. Bir kamu hizmetinin sözleşme yoluyla özel hukuk kişilerine gördürülmesinde, bir faaliyetin idarenin denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişisine gördürülürken bu kişi kamu mallarından da yararlanabilir. Bu yararlanma, sözleşmeye bağlı olarak gerçekleşebileceği gibi kamu malından

⁴¹ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 285.

⁴² Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s. 202.

⁴³ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II**, s.1337.

⁴⁴ Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s. 203.

⁴⁵ **Ibid**, s.206-207, 213.

yararlanmak için ayrıca bir sözleşme de yapılabilir ya da ruhsat alınabilir. Burada her iki yararlanma açısından fark, yargı yolunun tespit edilmesi açısından ortaya çıkabilir. Nitekim konusu kamu hizmetinin ifası olan bir sözleşme kapsamında kamu malından yararlanılmasında, özel hukuk kişisi faaliyeti özel hukuk kurallarına göre görüyorsa uyuşmazlıklar adli yargıda görülür. Fakat uyuşmazlık kamu malının kullanılmasına ilişkin olarak ortaya çıktıysa uyuşmazlık idari yargıda çözülecektir⁴⁶.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri de özel yararlanma usullerine uygun olarak kamu mallarından yararlanabilirler. Bu yararlanma ise belediye meclisi tarafından alınan bir kararla gerçekleştirilebilir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı Madde 18 (e) bendine göre belediye meclisi, belediyeye ait taşınmaz malların tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine karar verebilmektedir. Ayrıca meclis, taşınmaz malların üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verebilmektedir. Belediye meclisinin konuyla ilgili örnek meclis kararları incelendiğinde, Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden Halk Ekmek A.Ş., belediye meclisince alınan kararla belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yollar üzerinde koyduğu büfeleri işletmektedir⁴⁷. Halk Ekmek tarafından kaldırımlar üzerinde konulan büfeler yoluyla kamu malından yararlanma, özel istisnai yararlanmaya örnek olarak verilebilir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden Otobüs A.Ş.'ye tahsis edilen otobüs garaj alanları ise özel (kural) yararlanma örneklerindendir⁴⁸. Yine bir İBB iştiraki olan İstaç A.Ş., Orman Genel Müdürlüğü'nce belediyeye tahsis edilen hafriyat alanlarının işletmesini yürütmektedir. Şirketin bu alanlardan yararlanması da yine meclis kararıyla gerçekleşmiştir⁴⁹. Bu yararlanma da özel kural yararlanmaya örnek olarak gösterilebilir. Bir diğer İBB iştiraki olan Metro A.Ş.'nin ulaşım için kullandığı metro araçlarından şirket, özel kural yararlanma esaslarına göre yararlanmaktadır. İzmir

⁴⁶ Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s.219.

⁴⁷ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi: 14 Temmuz 2015, Karar no: 1062, (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=4503112.11.2018>.

⁴⁸ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi: 14 Temmuz 2015, Karar no:1065,12.11.2018; Aynı yönde bkz: **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi: 25 Kasım 2011, Karar no:2719, (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=45034, 12.11.2018>.

⁴⁹ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi: 10 Temmuz 2015, Karar no: 1097, (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=45031 12.11.2018>.

Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan İzelman A.Ş. ise, mülkiyeti belediyeye ait otoparklardan, sosyal tesislerden işletme hakkının devri suretiyle kendilerine yapılan devire ilişkin belediye meclisinin aldığı kararla faydalanmaktadırlar⁵⁰.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri için bu yararlanmalar karşılıksız değildir. Teşebbüsler ayrıca belediyeye ücret de ödemektedirler. Örneğin Halk Ekmek her büfe için ayrı kira bedeli ödemekte, Otobüs A.Ş. ise ulaşım hizmetlerinde kullanılmak üzere yararlandığı hatlar için ücret ödemektedir⁵¹.

Görüldüğü gibi, belediye iktisadi teşebbüslerinin hizmetlerini ifa ederken ihtiyaç duydukları kamu malından faydalanabilmeleri için belediye meclisi tarafından karar alınması gerekmektedir. Belediyenin görev ve hizmet alanındaki bir faaliyetin yürütülmesinin belediye şirketine verilmiş olmasına ilişkin karar, o hizmetle bağlantılı olarak kullanılması gereken kamu mallarının doğrudan kullanım hakkını şirketlere sağlamamaktadır. Şirketler, özel hukuk kişilerinin kamu mallarından yararlanma usulleri gereğince, şirketlerce verilen hizmete göre değişiklik göstermekle birlikte özel kural yararlanma ya da özel istisnai yararlanma usulleri çerçevesinde kamu mallarından yararlanmaktadırlar.

C. Belediye İktisadi Teşebbüslerine Ait Mallar

Belediye iktisadi teşebbüsleri, yürüttükleri hizmetleri ifa ederken kendilerine ait malları da kullanabilirler. Kamu kesiminde faaliyet yürüten fakat özel hukuk hükümlerine göre kurulan Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu hizmetini ifa ederken kullandıkları malların hukuki statüsü, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin sahip olduğu tüzel kişiliğin niteliğiyle yakından ilgilidir.

⁵⁰ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi:10.10.2018, Karar no: 172;; Belediye Meclisi Kararı, Karar Tarihi:09.01.2018, Karar no: 42, (Çevrimiçi), <https://www.izmir.bel.tr/tr/MecelisKararlari/58>, 12.11.2018.

⁵¹ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi:10.10.2018, Karar no: 172;; Belediye Meclisi Kararı, Karar Tarihi:09.01.2018, Karar no: 42, (Çevrimiçi), <https://www.izmir.bel.tr/tr/MecelisKararlari/58>, 12.11.2018.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin ilgili yasal düzenlemelerde anonim ya da limited şirket şeklinde kurulabileceği düzenlenmiştir. Devlet tarafından kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri de 233 Sayılı KHK'nin 3'üncü maddesinde göre anonim şirket şeklinde kurulabilmektedirler. Bu teşebbüslerin mallarının hukuki niteliği ise 233 Sayılı KHK'nin "Devlet Malı Sayılma" başlıklı 57'inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre teşebbüslerin, müesseselerin, işletmelerin ve bağlı ortaklıkların malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçların Devlet malı aleyhine işlenmiş sayılacağı ve bu suçlara Türk Ceza Kanunu'ndaki cezaların uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında kamu iktisadi teşebbüsleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında görülmekte ve kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları kabul edilmektedir⁵². Belediye İktisadi Teşebbüsleri ise 233 Sayılı KHK kapsamında kabul edilmemektedirler.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu için, her ne kadar iktisadi teşebbüslerce kullanılan mal, kamu hizmetinde kullanılıyor olsa da bu mal kamu malı niteliği kazanamaz⁵³. Çünkü bir malın kamu malı olarak nitelendirilebilmesi için malın kamu tüzel kişisine ait olması gerekir. Özel hukuk kişilerine ait malların da kamu malları rejimine dâhil edilmesinin mülkiyet hakkına müdahale tehlikesi doğuracağı ifade edilmiştir. Ancak iktisadi teşebbüslerin bu mallarını kamu hizmetinde kullanmaları sebebiyle kamu mallarına uygulanan bazı koruyucu hükümlerden yararlanmaları gerekmektedir⁵⁴. Örneğin İETT tarafından

⁵² Yıldırım, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 110; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku, Cilt: I**, s. 299, Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 214. Yargıtay'ın bir kararında, "Sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu şirketlerin malvarlığına yönelik eylemlerde hisse oranı dikkate alınarak şirketin malvarlığının belediyeye ait sayılması ve buna bağlı olarak da şirketin malvarlığı aleyhine gerçekleştirilen eylemlerin unsurlarının gerçekleşmesi halinde ihaleye fesat karıştırma veya zimmet suçlarını oluşturacağı" ifade edilmiştir. Burada her ne kadar bir tüzel kişilik olarak belediye iktisadi teşebbüsü bir malvarlığına sahip olsa da, bu malvarlığını şirkete sağlayan belediye olduğu için bu mallara karşı işlenen suçlar da kamu malına işlenen suçlar gibi değerlendirilmiştir. **Yargıtay 5. Ceza Dairesi** Kararı, E. 2013/10322, K. 2014/9411, T. 1.10.2014, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=5cd-2013-10322.htm&kw=%igda%C5%9F%#fm>, 02.03.2018.

⁵³ BALTA'ya göre ise bir kamu malı özel hukuk kişinin mülkiyetinde de olabilir. Özel hukuk kişisinden kiralanmış hizmet binası, yol üzerindeki irtifak hakkı bu duruma örnek olarak verilmiştir. Balta, **Kamu Mallarından ve Özellikle Genel Sulardan Yararlanmanın Tabi Olduğu Rejim**, s. 120.

⁵⁴ Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanmanın Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s. 17.

yürütülen toplu taşıma hizmetinde kullanılan otobüslerle İBB iştiraki olan Otobüs A.Ş.’nin kullandığı otobüslerin kamu hizmetinin ifa edilmesi açısından hiçbir farkı yoktur. Buradaki tek fark Otobüs A.Ş.’nin kullandığı otobüslerin, bu şirketten hat kiralayan özel hukuk kişilerine ait olması, İ.E.T.T.’in ise bir kamu kurumu olarak kendine ait otobüslerle hizmet vermesidir.

Kamu tüzel kişilerine ait kamu malları, kamu mallarına ilişkin korumadan yararlanmaktadır. Buna göre, kamu malları devir ve ferağ edilemez, özel hukuk işlemlerine konu olamaz, zamanaşımı ile iktisap edilemez, haczedilemez, kamulaştırmaya konu olamaz ve özel olarak korunurlar⁵⁵. Örneğin; 1982 Anayasası’nın 23’üncü maddesinde göre yerleşme ve seyahat hürriyetinin kamu mallarını korumak amacıyla kanunla sınırlanabileceği belirtilmiştir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15’inci maddesinin son fıkrasında, belediyenin kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallarının haczedilemeyeceği belirtilmiştir⁵⁶. Yine 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “mala zarar verme” başlıklı 151’inci maddesine göre kamu malına zarar verilmesi halinde uygulanacak ceza daha fazladır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin kamu hizmetini ifa ederken kullandığı ve kendi mülkiyetinde bulunan mallar için kamu malı nitelendirmesi yapılamaz. Çünkü bir malın kamu malı olabilmesi için kamu tüzel kişisine ait olması gerekir. Yukarıda da ifade edildiği gibi iktisadi teşebbüslerin bazı malları, fiilen kamu hizmetinde kullanılabilir. YAYLA, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olsa da bazı malların kamu malları gibi korunmaya ihtiyacı olabileceğini ve bu tür malların virtüel kamu malı niteliğinde olduğunu belirtmiştir⁵⁷. Yine özel hukuk kişilerinin kamu

Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanmanın Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, 121-150.

⁵⁶ “Olayda, bahse konu yolcu otobüslerinin, belediyece belde dışına (il, ilçe ve diğer beldelere) belde sakinlerinin taşınması, ulaşım ihtiyacının giderilmesi amacıyla kullanıldığı, yani fiilen kamu hizmetine tahsis edildiğinin tartışmasız olması nedeniyle yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre haczedilemeyeceği açıktır.” **Danıştay 8. Daresi Kararı**, E. 2010/9032 K. 2013/3106 T. 12.4.2013, (Çevrimiçi); <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-d-e-2010-9032-k-2013-3106-t-12-4-2013,20.03.2019>.

⁵⁷ YAYLA, Boğaziçi’nde bir yalının tarihi özellikleri nedeniyle kültür varlığı sayılması halinde, genel kolluk düzenlemeleriyle korunmasının mümkün olmadığını, bu tür bir malın özel hukuk kişinin mülkiyetinde olsa da virtüel bir kamu malı olduğunu ifade etmiştir. Yıldızhan Yayla, “Kamu Malının Çağdaş Tanımı”, **MÜHFHAD**, C:7, s.1-3, s. 16.

hizmetinde kullandığı mallarına özel hukukta olmayan bazı ayrıcalıkların tanınabileceği ifade edilmiştir⁵⁸. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu hizmetinin ifasında fiilen kullandığı mallara bazı ayrıcalıklar tanınabilir. Örneğin kamu mallarının haczedilmezliği ilkesi, iktisadi teşebbüslerinin kamu hizmetinde fiilen kullandığı mallar için de uygulanabilmelidir. Çünkü kamu hizmetinin ilkelerinden biri de sürekliliktir. Kamu hizmetinin icrasında fiilen kullanılan bir malın haczi, hizmetin aksamasına sebep olabilir. Bu sebeple, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu hizmetini icra ederken fiilen kullandığı mallar için kamu mallarına özgü bu korumanın uygulanabilmesi gerekir.

III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN İŞLEMLERİ

Hukuki işlem, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade beyanı olarak tanımlanmaktadır⁵⁹. İrade beyanı hukuk düzeninde bir sonuca bağlanmadıkça sadece açıklanmış olmakla kendiliğinden hukuki sonuç doğurmaz⁶⁰. Hukuki işlemin meydana gelebilmesi için “irade beyanı” ve “hukuki sonuç” unsurlarının bir arada bulunması gerekir⁶¹. Hukuki işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkan iradeyle ya yeni bir hukuk kuralı koyulur ya da mevcut bir hukuki kural değiştirilir ya da kaldırılır. Böylece hukuk düzeninde bir değişiklik meydana gelmiş olur. Bu değişikliğin yaratılması için açıklanan iradenin hukuki bir gücünün, temelini olması gerekir. İşte bu güce özel hukuk alanında “sübjektif hak” , kamu hukuku alanında ise “kamu gücü” denilir⁶².

Belediye İktisadi Teşebbüsleri de mahalli kamu hizmetlerinin ifasında rol alan kuruluşlar olarak faaliyette bulunurken bir takım işlemler tesis ederler. İktisadi teşebbüslerin kamu hizmetinin ifası sırasında tesis ettikleri bazı işlemlerde kamu

⁵⁸ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 252.

⁵⁹ Kemal Oğuzman, Nami Barlas, **Medeni Hukuk**, 20. bası, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2014, s. 175; Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, Bursa, Ekin , 9. baskı, 2012, s.450.

⁶⁰ Yıldırım-Yasin-Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 294.

⁶¹ Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 234.

⁶² Günday, **İdare Hukuku**, s. 121.

gücü kullanma ihtiyaçları doğabilir. Bu durumun bir sonucu olarak iktisadi teşebbüslerin idari işlem tesis edebilme kabiliyetlerinin olup olmadığı önem taşımaktadır. İşte bu sebeple iktisadi teşebbüslerin öncelikle özel hukuk alanındaki işlemlerine değinilecek, daha sonra ise kamu hukuku alanındaki işlemleri açıklanmaya çalışılacaktır.

A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, daha önce de ifade edildiği gibi, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan ve özel hukuk alanında faaliyet gösteren şirketlerdir. Tüzel kişiliği haiz olan bu şirketler, 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 48'inci maddesine göre "cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler."

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin işlem ehliyeti kazanabilmesi için fiil ehliyetine sahip olması gerekir. Bu da Türk Medeni Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre, kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla gerçekleşir⁶³. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri, herhangi bir ticaret şirketi gibi kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olunca işlem tesis edebilme kabiliyetine erişecektir. Bu organlar, anonim şirketler için genel kurul ve yönetim kurulu, limited şirketler içinse genel kurul⁶⁴ ve müdürlüktür. Anonim şirketlerde genel kurul tarafından alınan kararlar, hukuki sonuç doğuran irade beyanlarıdır. Bu sebeple genel kurul kararları, hukuki işlem niteliğindedirler. İşlemlerin tesis edilmesinde, geçerlilik ölçütleri ve tesirleri açısından, Türk Borçlar Kanunu hükümleri uygulanmaktadır⁶⁵.

⁶³ Velidedeoğlu; organların tüzel kişilerin düşünün kafası olduğunu ifade etmiştir. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, **Türk Medeni Hukuku, Şahsın Hukuku, C.I, 2.Cüz**, İstanbul 1963, s. 225.

⁶⁴ "Genel kurul, oy hakkına sahip pay sahiplerinin veya temsilcilerinin usulüne uygun çağrı üzerine belirli bir gündemi görüşüp karara bağladığı, bilgi aldığı ve ortaklık işlerine ilişkin bazı hakların kullanıldığı bir kuruldur." Pulaşlı, **Şirketler Hukuku Genel Esaslar**, s. 350.

⁶⁵ Pulaşlı, **Şirketler Hukuku Genel Esaslar** s. 350.

Anonim şirketlerde genel kurul tarafından alınan kararların tek taraflı ya da çok taraflı işlem olup olmadıkları konusunda farklı görüşler mevcuttur. KIRCA, genel kurul kararlarının çok taraflı hukuki işlem olduğunu ifade etmektedir⁶⁶. MOROĞLU da genel kurul kararlarının meydana geliş şekli açısından çok taraflı işleme daha yakın olduğunu düşünmektedir⁶⁷. SAKA, ortakların iradelerinin anonim şirket adına hukuki sonuç doğurduğu için tek taraflı işlem olduğunu vurgulamaktadır⁶⁸. ÇAMOĞLU'na göre ise genel kurulda alınan kararlarda, anonim şirket ortakları birbirlerine taraf olmadıkları için, ortakların iradeleri aynı yönde birleşmesiyle oluşan karar, tüzel kişiliğin iradesini temsil etmektedir⁶⁹.

Genel kurul kararları, ortakların genel kurul toplantısında iradelerini açıklamalarıyla oluşan ve tüzel kişiliğin iradesini ortaya koyan kararlardır. Her ne kadar birden çok kişi irade açıklamasında bulunmuş olsa da bu açıklamalar, anonim şirketin karar organı adına yapılmakta ve iradelerin birleşmesi sonucu oluşan genel kurul kararına hukuki sonuç bağlanmaktadır. Dolayısıyla genel kurul kararları medeni hukuk açısından birden çok kişinin irade açıklamalarının bir araya gelmesiyle oluşan müşterek hukuki işlem olarak ifade edilmektedir⁷⁰. Burada bir araya gelen iradelerin tek bir tarafı oluşturmaları sebebiyle tesis edilen işlemin, tek taraflı bir müşterek işlem olduğu belirtilmiştir⁷¹. İdare Hukuku açısından genel kurul kararları, birden fazla kişiden oluşan bir idari birim tarafından aynı yönde gerçekleştirilen irade açıklamalarıyla oluşan işlem olarak tanımlanan kolektif işlem olarak nitelendirilebilir⁷². Çünkü kararın oluşumunda birden çok iradenin olmasına karşılık genel kurulun aldığı karar tüzel kişiliğin iradesi olarak, tek tarafa ait bir irade

⁶⁶ Kırca, Şehirali Çelik, Manavgat, İsmail Kırca, **Anonim Şirketler Hukuku**, Cilt2/2, Genel Kurul Kararlarının Hükümsüzlüğü, İkinci baskı, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2017, s. 1.

⁶⁷ Erdoğan Moroğlu, **Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul Kararlarının Hükümsüzlüğü**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş Sekizinci Bası, Oniki Levha Yayınları, İstanbul 2017, s.12-13.

⁶⁸ Zafer Saka, **Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul**, Vedat Kitabevi, İstanbul, Haziran 2004, s. 54.

⁶⁹ Reha Poroy, Ünal Tekinalp, Ersin Çamoğlu, **Ortaklık Hukuku I**, Yeniden Yazılmış 13. bası, Vedat Kitabçılık, İstanbul 2014, s. 588-589.

⁷⁰ Oğuzman, Barlas, **Medeni Hukuk**, s. 179.

⁷¹ Necip Kocayusufpaşaoğlu, **Borçlar Hukuku Genel Bölüm**, Cilt: I, Yenilenmiş Genişletilmiş Tamamlanmış 4'üncü bası, İstanbul 2008 , s. 94-95.

⁷² Yıldırım-Yasin-Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 335-336; Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 263

şeklinde ortaya çıkmıştır⁷³. Limited şirket genel kurulları da oy hakkını kullanan ortaklar tarafından açıklanan iradeye hukuki sonuç bağlanmasıyla kararlarını oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla anonim şirket genel kurul kararının hukuki niteliği için yapılan açıklamalar limited şirket genel kurul kararları için de geçerlidir.

Anonim şirketlerde yönetim kurulu ise, şirketin yürütme ve temsil organı olarak ifade edilir. Kurul, şirketin esas sözleşmesinde yazılı olan işletme amacı ve konusu dahil, her konuda işlem tesis edebilir. Ayrıca “ultra vires teorisi”⁷⁴ artık kaldırıldığı için işletme konusu dışında işlem tesis edildiğinde de şirket sorumlu olmaktadır⁷⁵. Limited şirketlerdeki müdürler ise ancak gerçek kişilerden oluşabilir ve şirketi temsile yetkili olan müdürler de şirketin amacına ve konusuna dâhil her türlü işlemi şirket adına yapabilirler.

Şirketler, organları vasıtasıyla iç işleyişlerine ilişkin işlemler tesis edebilmektedirler. Örneğin; 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 408’inci maddesinin 2/e bendine göre, genel kurul şirketi feshedebilir, 2/a bendine göre ise esas sözleşmenin değiştirilmesine karar verebilir. Yönetim Kurulu ise Kanun’un 367’inci maddesine göre, iç yönerge düzenleyebilir. Yine Türk Ticaret Kanunu’nun 625’inci maddesine göre, müdürler şirketin finansal tablolarını hazırlar ve yıllık faaliyet raporlarının düzenlerler.

Belediye şirketlerinin kamu hizmeti faaliyetlerini yürütürken tesis ettikleri işlemlere bakıldığında ise şirketlerin belediyeyle kira sözleşmesi⁷⁶, üçüncü kişilerle olan alışveriş ilişkilerinde satım sözleşmesi⁷⁷ gibi, sözleşmeleri akdettikleri

⁷³ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: I, s. 352.

⁷⁴“Ultra vires” karamı, Ticaret Hukuku açısından, şirketin ehliyetinin, esas sözleşmesinde yazılı işletme konusu ile sınırlandırılması anlamını taşımaktadır. Metin Topçuoğlu, “Ticaret Şirketlerinde Konu Dışı İşlemler ve Sonuçları”, **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.2, Yıl 2012, s. 48.

⁷⁵ Pulaşlı, **Şirketler Hukuku**, s. 430.

⁷⁶6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu Madde 299- Kira sözleşmesi, kiraya verenin bir şeyin kullanılmasını veya kullanmayla birlikte ondan yararlanılmasını kiracıya bırakmayı, kiracının da buna karşılık kararlaştırılan kira bedelini ödemeyi üstlendiği sözleşmedir.

⁷⁷“Satım Sözleşmesi, satış parası karşılığında, bir malvarlığı değeri üstündeki tam hakkın tüm boyutlarıyla temelli devredilmesine yönelik bir karşılıklı borçlanma sözleşmesi olarak tanımlanmıştır. Hüyesin Hatemi, Rona Serozan, Abülkadir Arpacı, **Borçlar Hukuku Özel Bölüm**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992, s. 61.

görülmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden Beltur A.Ş. İstanbul Adalet Sarayı hizmet binasında bulunan 2 adet kafeteryayı ve 49 adet çay ocağını 05.04.2012 tarihli kira sözleşmesiyle işletmektedir⁷⁸. Ankara Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden Ankara Halk Ekmek A.Ş.’nin ise 3’üncü kişilere yapmış olduğu satış işlemlerinin temelinde yazılı olmasa da bir satım sözleşmesi yatmaktadır. Yine İzmir Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İzfaş A.Ş. ise yürüttüğü hizmet kapsamında “eser sözleşmesi”⁷⁹ imzalayabilmektedir⁸⁰.

Görüldüğü gibi Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş şirketler olarak faaliyetlerini yerine getirirken özel hukuk hükümlerine dayalı olarak çeşitli işlemler tesis etmektedirler. Şirketlerin sundukları hizmetten yararlananlarla olan ilişki açısından herhangi başka bir şirketten farkı yoktur. Örneğin; İspark A.Ş. tarafından verilen otopark hizmetinde bu hizmetten yararlananlarla şirket arasında kurulan ilişki, herhangi bir otopark hizmeti veren şirketle bu otopark hizmetini alanlar arasındaki ilişkiden farksızdır. Dolayısıyla belediye şirketleri, faaliyetlerinin gerektirdiği her türlü özel hukuk işlemini tesis edebilme kabiliyetine sahiptirler.

⁷⁸ **Belediye Meclisi Kararı**, Karar Tarihi: 12 Nisan 2012, Karar no: 815. (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=37541>, 09.11.2018; Yine Beltur ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında İstanbul 10.Noterliğinden onaylı 11/04/2005 tarih ve 10372 Sayılı 5 yıl süreli kira sözleşmesi uyarınca Küçük Çamlıca Korusunda bulunan restoran, çayevi ve wc’lerin bakım, onarım ve güvenliğini bu şirketçe sağlanmaktadır. Belediye Meclisi Kararı, Karar Tarihi: 16 Aralık 2011, Karar no: 2885, (Çevrimiçi), <https://www.ibb.istanbul/CouncilDecision/RefIdIndex?refId=36692>, 09.11.2018

⁷⁹ 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu Madde 470: “Eser sözleşmesi, yüklenicinin bir eser meydana getirmeyi, iş sahibinin de bunun karşılığında bir bedel ödemeyi üstlendiği sözleşmedir.

⁸⁰ İzmir Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan İzfaş A.Ş.’nin kuruluş amacı, Başta İzmir olmak üzere ülkenin çeşitli yerlerinde ve yabancı ülkelerde fuar ve sergi düzenlemek, bu amaca yönelik olmak üzere her türlü kültürel eğitsel ve Sanatsal sportif ve benzeri etkinlikler düzenlemek, düzenlenmiş olanlara katılmaktır. (Çevrimiçi), <https://www.izmir.bel.tr/tr/Sirketler/169>, (02.10.2018; **Yargıtay 15. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2017/1584 K. 2017/3543 T. 23.10.2017; (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/yargitay/15-hukuk-dairesi-e-2017-1584-k-2017-3543-t-23-10-2017>, 02.10.2018.

B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin İdare Hukuku Alanındaki İşlemleri

Belediye iktisadi teşebbüslerinin, kamu hizmetini ifa ederken idari işlem tesis edip edemeyeceğini tespit edebilmek için öncelikle idari işlemin belirlenmesine ilişkin bilgi verildikten sonra Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin özel hukuk kişisi olarak idari işlem tesis edebilme yetkisine değinmek gerekmektedir.

1. İdari İşlemin Belirlenmesi

Hukuki işlem kavramı özel hukuk alanında doğmuş ve gelişmiş olmasına rağmen idare hukuku alanında hukuki işlemler, kamu gücü ve onun bir sonucu olarak tek taraflı işlem tesis edebilme gibi kendilerine tanınan birtakım özelliklerle birlikte zamanla özel hukuk işlemlerinden ayrılarak farklı bir gelişim göstermişlerdir⁸¹. Kamu gücü sayesinde idareler, bireyler hakkında, onların iradelerinin ne yönde olduğunun sorulmasına gerek olmadan ve hatta bazen bireylerin tesis edilecek işlem hakkında karşıt iradeleri olmalarına rağmen, tek taraflı sonuç doğuracak işlemler tesis edebilmişlerdir⁸². Fakat idarelere tanınan kamu gücü, keyfî bir güç değildir. Bireysel amaçlar için kullanılamaz ve sübjektif haktan farklı olarak ancak kamu yararını gerçekleştirmek için kullanılabilir⁸³.

Bir işleme idari nitelik kazandıran unsurların belirlenmesinde yargı kararlarından esinlenilmiştir. Çünkü bir işleme ilişkin yargı önüne gelen bir uyuşmazlığın çözümünde uygulanacak hukuku tespit edebilmek için işlemin kimliğinin belirlenmesi gerekmektedir. İşte bu sebeple, yargı organları tarafından yapılan tespitler, idari işlemlerin tanımlanmasında yol gösterici olmuştur⁸⁴. Örneğin; Anayasa Mahkemesi'ne göre bir işlemin idari işlem sayılabilmesi için, işlemin idare örgütüne dâhil bir makam tarafından yapılması ve işlemin ilgili olduğu faaliyetin

⁸¹ Tan, **İdare Hukuku**, s. 216.

⁸² Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Açısından İdari İşlemin Kimliği**, s. 13.

⁸³ Günday, **İdare Hukuku**, s. 121.

⁸⁴ Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 26.

idari faaliyet olması gerekir”⁸⁵. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun bir kararına göre ise idari işlem, idarenin kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı, kesin ve doğrudan uygulanabilir hukuksal işlemlerdir⁸⁶. Yine Danıştay 10’uncu dairesinin bir kararında idari işlemler, “kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu hukuku kuralları uyarınca tesis edilen, tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte hukuki tasarruflar” olarak tanımlanmışlardır⁸⁷. Doktrinde idari işleme ilişkin birçok tanım yapılmıştır. Bu tanımlardan bazıları şöyledir; “idarenin idare işlevine ilişkin olarak kamu gücü kullanmak suretiyle yaptığı tek yanlı irade açıklamaları”⁸⁸; hukuki sonuç doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalığına dayanan irade açıklamaları⁸⁹, “yapıldıkları anda var olan hukuksal durumlarda ve ilişkilerde bir değişiklik yapmaya, yani yeni hukuksal durumlar yaratmaya, var olan hukuksal durumları değiştirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelmiş irade açıklamaları”⁹⁰ idari işlemdir.

Bir işlemin idari işlem olarak nitelendirilebilmesi için mutlaka idare tarafından tesis edilmesi zorunluluğu yoktur. İdare dışında yasama ve yargı organlarının da idari işlemleri olabilir. Örneğin yasama ve yargı organları kendi idari personellerine yönelik idari işlem tesis edebilirler⁹¹. Bu konuda belirleyici unsur, işlemin idare işlevine ilişkin olup olmadığıdır. İdare işlevi; “Devletin, yasama ve yürütme erklerinin saptadığı, siyasi yönde ve hukuki çerçeve içerisinde, toplumun düzenli ve uygarca yaşamını sağlamak ve sürdürmek için kamu gücü ve usulleri kullanılarak doğrudan, devamlı ve ahenkli surette kamusal faaliyetlerin yürütülmesi” şeklinde tanımlanmaktadır⁹².

⁸⁵ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E. 1976/1, K. 1976/28, T. 25/5/1976, **Resmi Gazete**, Tarih/Sayı:16.8.1976/15679.

⁸⁶ **Danıştay 5. Dairesi Kararı**, E. 1999/4356 K. 1999/2905 T. 12.10.1999, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2092/ictihat/danistay/e-1999-4356-k-1999-2905-t-12-10-1999>, 10.12.2017.

⁸⁷ **Danıştay 10. Dairesi Kararı**, E. 1989/492 K. 1990/2224 T. 17.10.1990, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/10-daire-e-1989-492-k-1990-2224-t-17-10-1990>, 10.12.2017.

⁸⁸ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 296

⁸⁹ Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 237.

⁹⁰ Giritli-Bilgen-Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 983.

⁹¹ Yayla, **İdare Hukuku**, s. 110.

⁹² Duran, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 10,396.

İdare işlevine ilişkin işlemlerin birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu işlemler tek taraflı olarak tesis edildikleri için, işlemin muhatabı olan kişinin işlemin oluşumunda iradesi aranmaz. İdare tarafından alınan kararlar, işlem herhangi başka bir makamın irade açıklamasına gerek olmaksızın hukuki varlık kazanır. İdari işlemler, aksi yargı kararıyla ispat edilmedikçe, hukuka uygun sayılırlar⁹³.

İdare tarafından tesis edilen her işlem de idari işlem niteliği taşımayabilir. İdarelerin kamu gücünü kullanmadan, sahip oldukları tüzel kişilik nedeniyle elde ettikleri hak ehliyetine dayanarak tesis etmiş oldukları işlemler idarenin işlemi olmakla beraber idari işlem değildirler. Bu işlemler idarenin özel hukuk alanındaki işlemleridir⁹⁴. Dolayısıyla salt bir idari makam tarafından tesis edilmiş olmak işleme doğrudan idari nitelik kazandırmaz.

2. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kamu Hizmetini İfa Ederken Tesis Ettikleri İşlemler

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin görev alanı 5393 Sayılı Belediye Kanunu'yla belirlenmekle beraber bu teşebbüslere hangi hizmetlerin ne şekilde gördürüleceği de yine kanunda düzenlenmektedir. Kamu hizmetini ifa etmek üzere kurulan bu şirketlerin görevlerini ifa ederken idari işlem tesis edebilme kabiliyetini incelerken öncelikle özel hukuk kişilerinin idari işlem tesis edebilme kabiliyetlerine değinmek gerekmektedir. Daha sonra ise Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin idari işlem tesis edebilme konusundaki yetkisi incelenecektir.

a. Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Tesis Edebilme Yetkisi

Özel hukuk kişilerinin kamu hizmetinin ifasına katılmaları, 1982 Anayasası'nın "Devletleştirme ve Özelleştirme" başlıklı 47'inci maddesinde dayanağını

⁹³ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 394.

⁹⁴ Günay, **İdare Hukuku**, s. 121.

bulmaktadır. Bu madde uyarınca hangi hizmetlerin özel hukuk kişilerine gördürülebileceği kanunla belirlenecektir.

Doktrinde bazı yazarlar tarafından kamu hizmetinin ifasında görevlendirilen özel hukuk tüzel kişilerinin kamusal yetkiler kullanarak idari işlem tesis edebileceği belirtilmiştir. Örneğin; DURAN, kanunla yetkili kılınan özel kişilerin işlemlerinin idari işlem olarak nitelendirilebileceğini ifade etmiştir⁹⁵. TAN'A göre kendilerine kamusal görevler verilen bazı özel hukuk kişileri görevleriyle ilgili olarak idari işlem tesis edebileceklerdir⁹⁶. GÜRAN da kamu hizmetinin sunumu ile görevlendirilmiş özel hukuk kişilerinin idare hukukuna özgü yetki kullanımlarına ilişkin işlemlerinin idari işlem sayılacağını ifade etmektedir⁹⁷. AKYILMAZ, idari işlemin tanımını yaparken, işlemi yapan makam olarak idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerini işaret etmiştir⁹⁸. Dolayısıyla, kamu gücü kullanılarak tesis edilmiş bir işlem, işlemi tesis eden makama bakılmaksızın idari işlem olarak nitelendirilebilir.

YILDIRIM, yargı kararlarında özel hukuk tüzel kişileri tarafından tesis edilen işlemlerin idari işlem olduğunun kabul edilmesinden ziyade işlemi tesis eden kurumun idari niteliğinin vurgulandığına dikkati çekmektedir. Dolayısıyla yazara göre özel hukuk tüzel kişileri, her ne kadar idare işlevine giren faaliyetlerde bulunsalar da bu işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargıda çözüme kavuşturulması zorunlu olmadıkça idari işlem olarak nitelendirilmemeleri gerekir⁹⁹.

Özel hukuk kişileri tarafından tesis edilen idari işlemlere en belirgin örnek ilk ve orta dereceli özel eğitim kurumları tarafından tesis edilen not verme ve disiplin cezası tesis edilmesi işlemleridir. Kurumlar bu işlemleri tesis ederken kamu gücü kullandıklarından tesis ettikleri işlemler idari işlemlerin tüm özelliklerini taşır. Yine

⁹⁵ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 397.

⁹⁶ Tan, **İdare Hukuku**, s. 219.

⁹⁷ Sait Güran, "İdari İşlem", **Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı**, C. II, Beta Yayınları, İstanbul, Haziran 2001, s. 1278.

⁹⁸ "İdari işlem, idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır. Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, s. 30-31.

⁹⁹ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 333-334.

Tarım Bakanlığı'ndan devralınan yetkiyle Türkiye Jokey Kulübü Derneği at yarışı yaptırmak ve müşterek bahis oynatmak kapsamında idari işlemler tesis edebilmekteydi¹⁰⁰. Fakat Türkiye Jokey Kulübünün bu yetkisi 680 Sayılı KHK ile 49 yıl süreyle 19/8/2016 tarihli ve 6741 Sayılı Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketi'ne devredilmiştir¹⁰¹.

Görüldüğü gibi, bir işlemin idari işlem olarak nitelendirilebilmesi için mutlaka idari bir makam tarafından tesis edilmiş olmasına gerek yoktur. Fakat idari işlem tesis edebilmek yetkisini haiz özel hukuk kişileri herhangi bir özel hukuk kişisi olamaz. Bu kişilerin mutlaka idari işlem tesis edebilme konusunda yetkilendirilmiş olmaları gerekir. Aksi halde, özel hukuk kişilerinin tesis ettikleri işlemler, idari işlem vasfı kazanamaz. Çünkü idare hukukunda yetki kamu düzenindendir. İdarenin bir işlem tesis edebilmesi için yetkilendirilmiş olması gerekir. Dolayısıyla özel hukuk kişilerinin işlemlerini herhangi bir düzenleme olmadan idari işlem kabul etmek kamu düzenine aykırılık teşkil eder.

b. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin İdari İşlemleri

Belediye iktisadi teşebbüsleri özel hukuk alanında faaliyet gösteren ticaret şirketleri olarak özel hukuk alanında işlemler tesis ederler. Şirketlerin kamu hizmetinin sunulması faaliyetine katılmaları sebebiyle kendilerine yasal düzenlemelerle idari işlem tesis etme yetkisi de tanınmış olabilir. İşte bu sebeple yasal düzenlemelerde bu konuda Belediye İktisadi Teşebbüsleri'ne tanınmış yetkiler ayrı başlıklar altında incelenecektir.

¹⁰⁰Güran, **İdari işlem**, s. 1278.

¹⁰¹ Varlık Fonu, özel hukuk hükümlerine bağlı bir anonim şirket olsa da kuruluş kanununda kendisine tanınan muafiyet ve istisnalar, mallarının haczi konusunda getirilen düzenlemelere bakıldığında, kamu tüzel kişiliğini haiz bir görüntü çizmektedir. **Resmi Gazete:** Tarih: 06.01.2017, Sayı:29940, (Mükerrer).

(1)İhale Yapmak

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsam başlıklı ikinci maddesinin d bendine göre, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler kanun kapsamındadır. Kanunun amacı ise, yapılacak ihalelerde uygulanacak usul ve esasları belirlemektir¹⁰². Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri yapacakları ihalelerde, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen usullere uymak zorundadırlar.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre ihale, “bu kanunda yazılı usul ve şartlarla, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri” ifade etmektedir. DURAN ihale işlemi, “kamu idareleri ve kurumlarının mal veya hizmet alımıyla yapım işlerinin, özel hukuk gerçek ya da tüzel kişileri tarafından bir sözleşmeyle üstlenilmesini sağlayan işlem”¹⁰³ olarak tanımlamıştır.

¹⁰² 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun birinci maddesinde kanunun amacı; “kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek” olarak ifade edilmiştir. Kanunun kapsam başlıklı 2'inci maddesinde ise hangi idarelerin bu kanun hükümlerine göre mal ve hizmet alımı yapabileceği belirtilmiştir. Kanun maddesi aşağıdaki gibidir; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Kapsam, **Madde 2-** Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür: a. **(Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.)** Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler. d) **(Değişik: 12/6/2002-4761/10 md.)** (a.), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

Kanunun kapsam başlıklı 2'inci maddesinin (d) bendinin ilk halinde idarelerin ortak oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler kanun kapsamındaydı. Bu bent kanunun amacının dışına çıkarak kamu hukukuna ve kamu denetimine tabi olmayan kuruluşları da kanun kapsamında aldığından, 4761 Sayılı kanunun 9'üncü maddesiyle değiştirilmiş ve kanunun kapsamına maddede belirtilen idarelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler dahil edilmiştir. Böylece özel hukuk hükümlerine tabi olan, kamu kaynağı kullanmayan ve kamunun denetimi altında da bulunmayan kuruluşların kanun kapsamında olmasının yaratacağı sorunlar önlenmek istenmiştir. (Çevrimiçi),

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c097/tbmm21097110ss0877.pdf>, 28.10.2018.

¹⁰³ Lütfi Duran, “Devlet İhalesi”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 13 Mart 1986.

İhale işlemi, tek bir işlemden oluşmamaktadır. İdarenin tek taraflı irade beyanıyla meydana gelen birden fazla idari işlemin bir araya gelmesiyle oluşan ihale işleminde¹⁰⁴ yüklenici tarafın iradesi aranmaksızın belli şartlar belirlenir ve ancak bu şartları kabul eden taraflardan seçilecek biriyle sözleşme imzalanır. İşte ihale aşamasında aranan bu şartlar şartnamelerle belirlenir. Şartname, ihale sürecinin yürütülüş şekline ve ihale konusu işe açıklama getiren belgedir. Şartnamelerin içeriği, ihale sürecine ilişkin genel ve soyut düzenlemelerden ibarettir. Dolayısıyla bu belgeler, ihaleye katılmak isteyen herkese yönelik olarak düzenlenir. Bu özelliği sebebiyle şartnameler idarenin düzenleyici işlemleri olarak değerlendirilmektedir¹⁰⁵.

Şartnameler, idare tarafından karşı tarafın iradesi aranmaksızın belirlenir. Yüklenici olacak taraf bu şartlara uymak zorundadır¹⁰⁶. Dolayısıyla, idare özel hukuk sözleşmesi yapacak olsa dahi bu sözleşmenin imzalanması aşamasından önce belli işlemleri tek taraflı olarak tesis etmekte ve bu işlemleri yaparken hangi usul ve esaslara uyulacağı konusunda yasal düzenlemelerde belirlenmiş olan kurallara uymak zorundadır. Başka bir ifadeyle idarenin sözleşme akdetme konusunda sınırsız bir takdir yetkisi mevcut değildir¹⁰⁷. Sözleşme yapacak olan idare, ihale işlemiyle, yüklenici tarafı seçmek için bir anlamda yarışma düzenlemektedir. Bu yarışmanın amacı ise yapılacak harcamaların kamu yararı ve hizmetin gerekleriyle uyumlu olması gereğidir¹⁰⁸.

4734 Sayılı Kanun kapsamında Belediye İktisadi Teşebbüsleri de diğer idareler gibi ihale yaparak sözleşmeciyi tarafı seçmekte ve sözleşme öncesi ihale aşamasında tek taraflı irade beyanlarıyla işlemler tesis etmektedirler. Bu da iktisadi teşebbüslerin ihale aşamasında tesis ettikleri işlemlerin idari işlem olarak nitelendirilebileceğini göstermektedir. Örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin

¹⁰⁴ Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 418.

¹⁰⁵ Dilşat Yılmaz, **Kamu İhale Hukukunda Şartnameler**, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ocak 2014, s. 93.

¹⁰⁶ Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 463.

¹⁰⁷ İlhan Özay, "İhale Usulleri ya da İskambilden Şato ile Bir Fok ve Penguen Öyküsü", **Prof. Dr. Yavuz Alagonya İçin Armağan**, İstanbul, Alkım, 2007, s. 871.

¹⁰⁸ Gencay Şaylan, "Kamu Yatırımlarında İhale Düzeninin İşlerliği ve Hakemlik Kurumu", **Amme İdare Dergisi**, Cilt:28, Sayı:1, Mart 1995, s. 68; Meltem Kutlu, **İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir 1997, s. 59.

şirketi olan Sağlık-İstanbul Sağlık Yatırımları ve İşletmeciliği San. ve Tic. A.Ş. 2008/99519 İhale karar numaralı “İlaçlama Çalışmalarına İlişkin Hizmet Alımı” ihalesi yapmış ve İş Çevre Sağlığı ve Hizmetleri alanında hizmet veren bir limited şirkete bırakılmıştır¹⁰⁹. Yine Bayburt Belediyesi şirketi olan Bayburtlu Enerji Üretim A.Ş. tarafından 18.03.2014 tarihinde açık ihale usulü ile “Gençosman Regülatörü ve Hes (Hidroelektrik Santrali) Tesisi İnşaatı” ihalesi yapılmıştır¹¹⁰.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre de ihale yapmaktadırlar. Daha önce de ifade edildiği gibi 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı maddesine göre, Büyükşehir Belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletilmesini belediye şirketlerine 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle devredebilmektedir. Bu maddeye 2012 yılında eklenen cümleye göre, belediye şirketleri, bu yerlerin üçüncü kişilere devrini 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nda öngörülen usul ve esaslara göre yapmak zorundadır. Bu kanuna dayanılarak alınacak kararlar konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi’nin bir kararında; sözleşme aşamasına kadar alınacak kararlar ve yapılacak işlemlerin idari nitelikte olduğu ifade edilmiştir. Bu işlemler, ihale kararı alınması, ihale şartlarının tespiti, şartnamenin hazırlanması, tahmini bedel tayini, ihale komisyonun teşkili, ihalenin ilanı, tekliflerin değerlendirilmesi, ihale kararı, ihale kararının onayı ve iptali olarak sayılmıştır. Mahkeme tarafından bu işlemler, tek yanlı ve buyurucu nitelikte işlemler olarak nitelendirilmiştir¹¹¹.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca belediye şirketleri tarafından yapılan ihalelere örnek olarak, Adana Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İmar

¹⁰⁹ **Kamu İhale Kurulu Kararı**, KİK, K. 2008/UH.III-4910 T. 01.12.2008, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/kamu-ihale-kurulu/e-683-k-2008-uh-iii-4910-t-01-12-2008>, 02.11.2018.

¹¹⁰ **Kamu İhale Kurulu Kararı** - KİK, K. 2014/UY.I-4033 T. 17.12.2014, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/kamu-ihale-kurulu/e-41230-k-2014-uy-i-4033-t-17-12-2014>, 02.11.2018.

¹¹¹ **T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü**, E. 1996/34 K. 1996/82; (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/uyusmazlik-mahkemesi/e-1996-34-k-1996-82-t-8-7-1996>, 10.11.2018.

İnşaat Ticaret A.Ş.’nin ihalesi verilebilir. Adana Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından tespiti yapılan park yerleri, ücret karşılığı işletilerek belediyeye gelir sağlanması ve şehir içi trafik düzeni açısından gerekli ve faydalı görülmesi nedenleriyle, belediye meclisi kararıyla 5216 Sayılı Kanun’un 26’ncı maddesine istinaden yeniden ihale yapılmak kaydıyla belediye şirketine tahsis edilmiştir. Bu şirket tarafından da park yerlerinin işletme hakkının devri, 2886 Sayılı Kanun’a göre yapılan ihaleyle üçüncü şahıslara devredilmiştir¹¹². İspark A.Ş. tarafından işletilen otoparklarda bulunan reklam ünitelerinin ihale yapılmadan 3. kişilere kiraya verilmesine karşı açılan davada ise, belediye şirketine otopark alanlarının işletilmesinin devredildiği, bunun dışında belediye şirketine hizmette herhangi bir aksama olmadan gelir getirici işlemlerin Türk Ticaret Kanunu ve ilgili mevzuata göre gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediye şirketlerine reklam panoları ve ilan faaliyetleriyle ilgili bir iş devri yapılmadığı dikkate alınarak şirketin bu faaliyetler için ihale yapmasına gerek olmadığına karar verilmiştir¹¹³.

(2) İş Deneyim Belgesi Vermek

Belediye şirketleri, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhaleye Katılmada Yeterlilik Kuralları” başlıklı 10’uncu maddesi ve Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 43’üncü maddesi gereği iş deneyim belgesi verebilmektedirler. İş deneyim belgesi, yapılacak ihaleye başvuracak olanların, ihale konusu hizmette ya da benzer hizmetlerdeki yeterliliğini ve mesleki tecrübesini gösteren belgedir¹¹⁴. İş sahibi tarafından düzenlenen bu belge, 4734 Sayılı Kanun kapsamındaki idarelerle bu kapsamda olmayan diğer kamu kurum ve kuruluşlarına bedel karşılığında gerçekleştirilen işler için verilmekte ve sözleşmeyi yapan yetkili makam tarafından

¹¹² **Danıştay 1. Dairesi Kararı**, E. 2014/1199 K. 2014/1298 T. 1.10.2014, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/danistay/1-d-e-2014-1199-k-2014-1298-t-1-10-2014>, 10.11.2018.

¹¹³ **Danıştay 8. Dairesi Kararı**, E. 2011/2455 K. 2015/1057 T. 20.2.2015, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/danistay/8-d-e-2011-2455-k-2015-1057-t-20-2-2015>, 02.12.2018.

¹¹⁴ Mustafa Yaşar Demircioğlu, “Kamu İhale Hukuku’nda Benzer İş Kavramı ve İş Deneyim Belgeleri” **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/2, s. 162.

da onaylanmaktadır¹¹⁵. İhaleye katılacak olanların ihale konusu işe yönelik “ruhsatı” olarak nitelendirilebilecek bu belgelerin idari işlem niteliğinde olduğu ifade edilebilir. Nitekim bu belgeler, uygulamada idari yargı önünde dava konusu edilmiştir. Örneğin; Danıştay 13’üncü dairesinin bir kararında, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen "Barajı İnşaatı" işi ihalesi davacı şirketin pilot ortak olarak katıldığı şirket üzerinde kalmıştır. İş, sözleşmeye uygun olarak tamamlanmış ve davacı şirkete hisse miktarı olan % 33 oranı üzerinden düzenlenen iş deneyim belgesi verilmiştir. Davacı şirket ise, pilot ortak olmaları nedeniyle işin tamamı üzerinden iş deneyim belgesi düzenlenmesi gerektiği sebebiyle iş deneyim belgesinin iptalini dava konusu edebilmiştir¹¹⁶. Yine Danıştay 13’üncü dairesinin başka bir kararında, iş deneyim belgesine sahip bir adi ortaklığın, o tarihte yürürlükte olan Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre nevi değişikliği sonucu limited şirkete dönüşmeyeceği ifade edilerek, adi ortaklık adına düzenlenen iş deneyim belgesinin limited şirketçe kullanılamayacağına ve geçersiz olduğuna karar verilmiştir¹¹⁷.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin de yapmış oldukları ihalelerde iş deneyim belgeleri verdikleri görülmektedir. Örneğin Kamu İhale Kurulu’nun bir kararında, Adana Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden Beldetaş. A.Ş.’nin X şirketi adına düzenlediği iş deneyim belgesinde yer alan ifadelerin yanıltıcı olması ve sunulmamış bazı hizmetlerin sanki sunulmuş gibi gösterilmeye elverişli olması sebebiyle iptal edilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Kararda ayrıca hizmete uygun yeni bir belge düzenlenmesi gerektiğine hükmedilmiş ve hükmün gereğinin Beldetaş A.Ş.’ne bildirilmesine karar verilmiştir¹¹⁸. İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan İsfalt A.Ş.’nin verdiği iş deneyim belgesinin geçersiz sayılması üzerine yapılan itirazın şikâyet başvurusunda, iş deneyim belgesini düzenleyen İsfalt A.Ş.’nin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulan bir belediye iktisadi teşebbüsü

¹¹⁵ **Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**, (Çevrimiçi),

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/03/20090304M1-4.htm>, 02.11.2018.

¹¹⁶ **Danıştay 13. Dairesi Kararı**, E. 2010/4843 K. 2015/1928 T. 21.5.2015, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/danistay/13-d-e-2010-4843-k-2015-1928-t-21-5-2015>, 02.11.2018.

¹¹⁷ **Danıştay 13. Dairesi Kararı**, E. 2013/3630, K. 2014/767, T. 6.3.2014, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/13d-2013-3630.htm>, 02.11.2018.

¹¹⁸ **Kamu İhale Kurulu Kararı - KİK**, K. 2010/UH.III-826 T. 23.03.2010, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/kamu-ihale-kurulu/e-3374-k-2010-uh-iii-826-t-23-03-2010>

olduğu, dolayısıyla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunduğu, İsfalt A.Ş.'nin iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkisinin bulunduğu karar verilmiştir¹¹⁹. Kamu İhale Kurulu'nun, İsfalt A.Ş.'nin iş deneyim belgesi vermesine ilişkin başka bir kararında yine, İsfalt A.Ş.'nin kamu kaynağını kullandığı ve 4734 Sayılı Kanun'da sayılan idarelerden olduğu belirtilmiş, İsfalt A.Ş.'nin iş deneyim belgesi vermeye yetkili olduğu, hatta iş deneyim belgesi için usulüne uygun bir başvuru yapılması halinde bu belgeyi vermek zorunda olduğu ifade edilmiştir¹²⁰. Yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerin İSTAÇ A.Ş.'nin vermiş olduğu iş deneyim belgesine ilişkin bir kararda, alt yüklenici olarak çalışan X şirketi tarafından, ana sözleşmede alt yükleniciler için öngörülen inşaat işleri kapsamına giremeyecek olan rehabilitasyon işinin ifa edilmesi sonucu verilen iş deneyim belgesinin hukuki dayanağının bulunmaması sebebiyle İSTAÇ A.Ş. tarafından düzenlenen iş bitirme belgesinin iptal edilerek, yerine inşaat işlerine ilişkin iş deneyim belgesinin düzenlenmesi gerektiğine hükmedilmiştir¹²¹.

İş deneyim belgeleri, yukarıda da ifade edildiği gibi 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılacak ihalelerde, ihaleye katılmak için aranan yeterlilik koşullarından biridir. Belediye şirketlerinin düzenlemiş olduğu bu belge idari başvuruya ya da idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem olarak değerlendirilebilir. 4734 Sayılı Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde, bu kanun kapsamında yer alan idareler tarafından iş deneyim belgeleri verilebilmektedir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri de bu kanun kapsamında idare olarak değerlendirildiği için iş deneyim belgesi verebilmektedirler. Yüklenicinin iş deneyim belgesi vermesi için belediye şirketine başvurması sonucu bu belgeyi alması, belge talebinin reddedilmesi işlemleri idari başvuru ya da idari dava konusu olabileceği gibi şirket tarafından verilen belgeler kamu ihale kurumu ya da idare mahkemelerince iptal de

¹¹⁹ **Kamu İhale Kurulu Kararı-KİK**, K. 2014/UY.II-1545 T. 25.03.2014, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/kamu-ihale-kurulu/e-4797-k-2014-uy-ii-1545-t-25-03-2014>, 02.11.2018.

¹²⁰ **Kamu İhale Kurulu Kararı - KİK**, K. 2006/UH.Z-634 T. 06.03.2006, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/kamu-ihale-kurulu/e-k-2006-uh-z-634-t-06-03-2006>, 02.11.2018.

¹²¹ **Kamu İhale Kurulu Kararı - KİK**, K. 2011/UH.I-1609 T. 16.05.2011, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/kamu-ihale-kurulu/e-14773-k-2011-uh-i-1609-t-16-05-2011>, 02.11.2018.

edilebilmektedir¹²². Bu durum da, belediye şirketleri tarafından düzenlenen bu belgelerin idari işlem niteliğinde olduğunu düşündürmektedir.

(3)Yargı Kararlarından Örnekler

Belediye İktisadi Teşebbüsleri tarafından tesis edilmiş bazı işlemlerin idari yargı kararlarında idari işlem olarak nitelendirildiğine rastlanmaktadır. Örneğin; Uyumazlık Mahkemesi'nin hüküm uyuşmazlığına ilişkin bir kararında¹²³, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki olan İGDAŞ'da (İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.) kapsam dışı personel olarak görev yapan davacılar, İGDAŞ yönetim kurulunun aldığı bir kararla, sözleşmelerinin feshi suretiyle görevlerine son verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle İGDAŞ ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı aleyhine idari yargıda iptal davası açmışlardır. İstanbul 4'üncü İdare Mahkemesi, İGDAŞ'ın özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulan bir şirket olduğu için çalışanlarının hizmet sözleşmelerinin feshinden doğan davaların, İş Kanunu hükümlerine göre, adli yargı yerinde çözümlenmesinin gerektiği gerekçesiyle, görevsizlik kararı vermiştir. Danıştay 12. Dairesi ise, İGDAŞ'ın sermayesinin %97'sinin kamu tüzel kişilerine ait olması sebebiyle kamu kurumu niteliğinde olduğu, bu sebeple bu kurumlarda çalışan personelin kamu personeli sayılacakları ve idareyle olan ilişkilerinden kaynaklanan uyumazlıklar sebebiyle açılan davalarda, kurumca tesis edilmiş olan işlemin hukuki denetiminin idari yargının görev alanına girdiği gerekçesiyle, mahkeme kararını bozmuştur. Yerel mahkeme Danıştay'ın kararına uymuş ve İGDAŞ'ın kamu kurumu niteliğinde olduğunu vurgulayarak, bu kurum tarafından tesis edilen işlemin kamu gücüne dayanılarak tesis edildiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla hem yerel mahkeme hem de Danıştay, İGDAŞ'ın sözleşme fesih işlemini idari işlem olarak değerlendirmiştir. Yine, İGDAŞ Genel Müdürlüğü Anadolu Bölge Müdürlüğü'nde Şebeke Müdürü olarak görev yaparken görevine son verilen daha sonra yargı kararıyla görevine dönen davacı, açıkta kaldığı süreye

¹²² Serdar Bastık, **Kamu İhalelerinde İdari Başvurular**, Uzmanlık yeterlilik Tezi, , Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, İnşaat ve Malzeme Genel Müdürlüğü, Ankara, Temmuz 2011, s. 36.

¹²³ **Uyuşmazlık Mahkemesi**, HB., E. 2000/52 K. 2001/3 T. 26.2.2001, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/uyusmazlik-mahkemesi/e-2000-52-k-2001-3-t-26-2-2001,02.11.2018>.

ilişkin maddi tazminat ve uğramış olduğunu ileri sürdüğü manevi tazminata karar verilmesi istemiyle İstanbul 4'üncü İdare Mahkemesi'nde dava açmıştır. Mahkeme, İGDAŞ'ı idare olarak kabul etmiş ve İGDAŞ tarafından tesis edilen işlemin idari işlem olup olmadığını tartışmadan doğrudan idari işlem kabul edilerek inceleme konusu yapmış, işlemten kaynaklanan zararın tazminine karar vermiştir¹²⁴.

Görüldüğü gibi, bir Belediye İktisadi Teşebbüsü olan İGDAŞ tarafından gerçekleştirilen sözleşme fesih işlemleri idari işlem sayılmıştır. Kapsam dışı personel ile İGDAŞ arasındaki sözleşmeyi, idari hizmet sözleşmesi gibi değerlendiren mahkemeler, İGDAŞ'ın sözleşme feshi yolundaki irade beyanının idari işlem olduğu yargısına vararak kararlarını oluşturmuşlardır. Burada değerlendirme yapılırken, İGDAŞ'ın sermayesinin tamamına yakınının Büyükşehir Belediyesi'ne ait olması ve kararlardaki ifadelere göre kamu gücü kullanma yetkisinin olması temel alınarak işlemi idari işlem sayılmıştır.

Belediye şirketlerinin idari işlem tesisine ilişkin başka bir yargı kararında ise Ulaşım A.Ş.'nin işleminin iptali istemiyle dava açılmıştır. Şirkette posta dağıtıcısı olarak çalışan personel toplu taşımadan ücretsiz yararlanmak için şirkete başvuruda bulunmuş fakat personelin bu başvurusu reddedilmiştir. Personel, bu işleme ilişkin itirazını sunmuş ve personelin bu başvurusu da reddedilmiştir. Personel ise bu işlemin iptali için idare mahkemesinde dava açmıştır. Davada belediye şirketi tarafından tesis edilen işlem, idari davaya konu olabilecek bir işlem olarak değerlendirilmiş ve belediye şirketine yapılan başvurunun idari dava açma süresini durdurduğu ifade edilmiştir¹²⁵.

¹²⁴ Danıştay 12. Dairesi tarafından karar bozulmuş fakat yerel mahkemenin ısrar kararından sonra, İdari Dava Daireleri kurulu, İdare Mahkemesi'nin kararı hukuka uygun bulmuş ve kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığından davalı idarenin temyiz isteminin reddine, yerel mahkemenin kararının onanmasına karar vermiştir. **İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı**, E. 2006/1045 K. 2010/134 T. 04.02.2010.

¹²⁵ **Danıştay 8. Dairesi Kararı**, E. 2014/4704 K. 2015/3517 T. 27.4.2015, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/danistay/8-d-e-2014-4704-k-2015-3517-t-27-4-2015>, 05.12.2018.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren tüzel kişilerdir. Her ne kadar kendilerine tanınan bir takım ayrıcalık ve yükümlülükler olsa da iktisadi teşebbüslerin tesis ettikleri işlemleri, genel olarak idari işlem saymak hukukun genel ilkelerine aykırıdır. İdare hukukunda yetkisizlik asıldır. Bu sebeple, idari işlem tesis etme konusunda yetkilendirilmedikçe teşebbüslerin idari işlem tesis edebilme konusunda yetkili olduklarını varsaymak hukuka aykırılık teşkil eder.

IV. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN EYLEMLERİ

Belediye İktisadi Teşebbüsleri faaliyetlerini, gerek tesis ettikleri işlemler, gerek bu işlemlerin icrası olan eylemler suretiyle yerine getirmektedirler. İktisadi teşebbüslerce yürütülen faaliyetlerde gerçekleştirilen eylemlerin hukuki niteliği ise ancak bu eylemler sonucu bir zarar doğması halinde uyuşmazlığın hangi yargılama usulüne göre çözüleceğinin belirlenmesi aşamasında incelenmektedir.

Eylem kavramı, eyleme işi, fiil, hareket, aksiyon¹²⁶ olarak tanımlanmaktadır. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin yürüttükleri kamu hizmetlerini ifa ederken yaptıkları hareketler, icra faaliyetleri bu teşebbüslerin eylemleri olarak nitelendirilebilir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan Ağaç ve Peyzaj A.Ş., çevre düzenlemesi faaliyetleri kapsamında, park, bahçelerin bakımı, havza ağaçlandırması, bitki yetiştirmesi eylemlerini gerçekleştirmektedir¹²⁷. Yine Ankara Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan Portas A.Ş., toplu konutlar inşa etmekte, Bugsaş ise Ankara metrosunu, Ankaray'ı ve Aşti otobüs terminalini işletmektedir¹²⁸.

¹²⁶ **Türk Dil Kurumu**

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c08c709f2ba76.00187460.

¹²⁷ **Ağaç ve Peyzaj A.Ş.**, (Çevrimiçi), <https://agac.istanbul/hakkimizda.aspx>, 01.12.2018.

¹²⁸ **Portas**, (Çevrimiçi) <http://www.portas.com.tr/portas.php>; <http://www.bugsas.com.tr/hakkimizda.aspx>, , 01.12.2018.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri kamu hizmeti ifa ettikleri için bu eylemlerin idari bir eylem olup olmadığını incelemek gerekir. İdari eylem, idarenin dış dünyada meydana getirdiği bir binanın yıkılması ya da inşası, bir ağacın kesilmesi ya da ağaçlandırma faaliyetinde bulunması gibi fiziki olarak değişiklik yapan olumlu ya da olumsuz etkinliklerdir. Bazı durumlarda ise idarenin hareketsiz kalması da idari eylem olarak nitelendirilir¹²⁹. İdarenin, aldığı yıkım kararı sonucu bir binayı yıkması gibi bir idari işlemin icra edilmesi amacıyla gerçekleştirdiği eylemleri olabileceği gibi, herhangi bir idari işleme dayanmayan eylemleri de olabilir¹³⁰. Örneğin, idarenin yol yapım çalışmaları sırasında oluşan çukur sonucu bir vatandaşın evinin temelinde zarar verilmesi eyleminde, idarenin bir işlemi mevcut değildir. Elbette idare yol yapım çalışmaları için bir idari işlem tesis etmiştir ve bu çalışmalar o işlemin icrası niteliğindedir. Fakat idarenin bu çalışmaları sırasında beklenmeyen bir şekilde çukur oluşması sonucu bir vatandaşın evine zarar verilmesi eyleminin ardında bir idari işlemin olduğundan bahsedilemez. Danıştay’a göre ise idari eylem, “İdarenin, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır¹³¹.”

Kamu hizmetinin yürütülmesine katılan özel hukuk kişilerinin bu hizmetlerin yürütülmesi sırasında yaptıkları fiillerin ise idari eylem olarak kabul edilebileceği ifade edilmiştir¹³². İktisadi teşebbüslerin kamu hizmetinin ifası sırasındaki fiillerinin idari eylem olarak kabul edilip edilemeyeceği konusu, bu fiillerden dolayı bir zarar ortaya çıktığında yüklenecekleri sorumlulukla doğrudan bağlantılıdır. İşte bu sebeple, bu başlık altında belediye iktisadi teşebbüslerinin eylemlerinin hareket araçlarından biri olduğuna değinilmekle yetinilmiş, bu eylemlerin niteliğine ilişkin açıklama ise belediye iktisadi teşebbüslerin denetlenmesinin incelendiği bölüme bırakılmıştır.

¹²⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 293; Ramazan Çağlayan, “İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”, **AÜEHFD**, C.IX, S3-4, 2005, s. 19.

¹³⁰ Çağlayan, **İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri**, S. 19.

¹³¹ **Danıştay 6. Dairesi Kararı**, E. 2006/931 K. 2006/6661 T. 30.12.2006, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/danistay/6-daire-e-2006-931-k-2006-6661-t-30-12-2006>, 02.03.2018.

¹³² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 293.

BEŞİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ

Kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacıyla bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci, murakabe, teftiş¹³³ olarak tanımlanan denetim kavramı, gerek kamu gerekse özel sektör kurumları açısından yönetim faaliyetinin temel unsurlarından biridir¹³⁴. İnsanların toplu halde yaşamaya başlamasıyla ortaya çıkmış olan bu kavram, dinamik ve değişime açık yapısı sebebiyle, ticaretin gelişmesi, ekonomik hayatın canlanması, devletin teşkilat yapısının gelişimiyle doğru orantılı olarak gelişim göstermiştir¹³⁵.

Denetim kavramı farklı şekillerde sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırma, denetimi kullanan güce, denetimin konusuna ve kaynağına göre de ayrılabilir. Denetim, denetimi kullanan güce göre, yasama, yürütme ve yargı denetimi olarak, denetimin konusu ise hukukilik, yerindelik, performans denetimi şeklinde sınıflandırılabilir. Denetimin kaynağı ise iç denetim, dış denetim ve kamu denetimi olabilir¹³⁶.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri de diğer herhangi bir kurum gibi birçok denetime tabi tutulmaktadır. Gerek ticaret şirketi olmaları gerek belediyeler tarafından kamu hizmeti görmek üzere kurulmaları gerekse yasal düzenlemelerde bu şirketleri diğer ticaret şirketlerinden ayıran düzenlemelerin bulunması sebepleriyle,

¹³³ **Türk Dil Kurumu**, (Çevrimiçi)

http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bilimsanat&view=bilimsanat&kategoriget=terim&kelimeget=denetim&hngget=md, 11.11.2018

¹³⁴ Bayram Aslan, “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:77, s. 64.

¹³⁵ Paşa Bozkurt, “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Kamu İç Denetçileri Derneği, Denetim**, 2013/12, s. 57; Hasan Güner, “Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, **Kamu İç Denetçileri Derneği, Denetim**, 2014-14, s. 65.

¹³⁶ “Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, **Kamu İç Denetçileri Derneği, Denetim**, 2014-14, s. 69; Kadir Caner Doğan, “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 3, Tarih: Temmuz-Aralık 2015, s.121.

İktisadi teşebbüslerin denetimleri farklı özellikler göstermektedir. Bu şirketler, ticaret şirketi olmaları sebebiyle, ticaret şirketlerinin tabi olduğu denetime tabi olmanın yanında yasal düzenlemelerle kamu kurumlarına uygulanan denetim usullerine de tabi olabilmektedirler. Bunun yanında yaptıkları işlem ve eylemler nedeniyle sorumlulukları doğduğunda yargısal yoldan denetime tabi tutulmaktadırlar. İşte bu sebeple, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimi, yargı dışı yollardan denetimi ve faaliyetleri nedeniyle doğan sorumluluklarından kaynaklanan denetim olmak üzere iki ana başlık altında incelenerek açıklanmaya çalışılacaktır.

I. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YARGI DIŞI YOLLARDAN DENETİMİ

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin yargı dışı yollardan denetimi çeşitli şekillerde gerçekleştirilmektedir. İktisadi teşebbüsler, her ne kadar Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca kurulmuş ticaret şirketleri olsalar da yalnızca özel hukuk hükümlerine göre değil, belediyeler tarafından kurulmuş olmaları ve kamu kaynağı kullanıyor olmaları sebebiyle kamu hukukuna göre de denetime tabi tutulmaktadırlar. İşte bu sebeple Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimi hem özel hukuk açısından hem de kamu hukuku açısından ayrı başlıklar altında incelenecektir.

A. Özel Hukuk Hükümleri Çerçevesinde Denetim

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, özel hukuka tabi olarak faaliyetlerini yürüten kuruluşlardır. Bu kuruluşların özel hukuk hükümleri çerçevesindeki denetimi herhangi bir ticaret şirketi gibi Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan denetime ilişkin hükümler çerçevesinde yapılmaktadır.

Ticaret Hukuku açısından şirketlerin denetlenmesi geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde açıklanmaktadır. Geniş anlamda şirketlerin denetlenmesi, menfaatlerinin korunması amacıyla şirketlerin hesaplarıyla yönetim işlerinin kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığının konunun uzmanı kişilerce kontrolü

anlamına gelmektedir. Geniş anlamda denetim içerisinde pay sahiplerine tanınan denetim hakkı da mevcuttur. Örneğin, her pay sahibinin özel denetçi tayinini isteme hakkı genel anlamda anonim ortaklıkların denetimine ilişkin bir pay sahipliği hakkıdır. Dar anlamda ya da iç denetim olarak şirketlerin denetlenmesi dendiğinde ise, anonim şirketlerde denetim görev ve yetkisiyle donatılmış organlar ya da kuruluşlarca yapılan denetim kastedilir¹³⁷.

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre, kolektif ve komandit ortaklıklar açısından iç denetim ortaklara tanınan bir hak olarak yerine getirilirken sermaye şirketleri açısından iç denetim yetkisi bağımsız denetçilere verilmiştir. Dolayısıyla artık anonim şirkette bir organ olarak iç denetçi bulundurma zorunluluğu yoktur¹³⁸.

2012 yılında yürürlüğe giren 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre, anonim şirketlere uygulanan denetim, Kamu Gözetimi Kurumu ve Ticaret Bakanlığı'nın gözetimine tabi denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Her iki açıdan yapılacak denetimde, denetçinin anonim ortaklıkla herhangi bir organik bağı olmadığı için bu denetimlerin her ikisi de bağımsız denetim olarak nitelendirilmektedir. Bunun dışında anonim şirketler Sermaye Piyasası Kurulu tarafından da özel bağımsız denetime tabi tutulmaktadırlar. Dolayısıyla anonim şirketlerin denetiminde birden çok kurum etkilidir¹³⁹. Kanunun "Denetçi" başlıklı 635'inci maddesinde "Denetleme" başlıklı bölümde yer alan 397'inci maddenin 5 ve 6'ncı fıkraları hariç olmak üzere anonim şirketin denetime ilişkin hükümlerinin limited şirket için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

İlk olarak Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yapılan denetime bakıldığında, 6362 Sayılı Kanun'un 117'inci maddesine göre, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bu kurul tarafından yapılacak denetimin kapsamı, Kanun'un 62'inci maddesinin ikinci fıkrasında açıklanmıştır. Buna göre, Sermaye Piyasası

¹³⁷ Pulaşlı, **Şirketler Hukuku Genel Esaslar**, s. 505.

¹³⁸ Hasan Pulaşlı, **Şirketler Hukuku Şerhi**, Tıpkı 2. baskı, Adalet Yayınevi, Mart 2015, s.1193, 1194; Pulaşlı, **Şirketler Hukuku**, s.505.

¹³⁹ Ünal Tekinalp, **Sermaye Ortaklıklarının Yeni Hukuku**, Değişiklikler ve İkincil Düzenlemelerle Güncelleştirilmiş 3. bası, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2013, s. 474.

Kurulu'nun "bu kanuna tabi kuruluşların bilgi sistemleri denetimi, derecelendirme ve değerlendirme faaliyetlerinin güvenli ve bağımsız şekilde yürütülmesi ve bunu teminen kalite güvence sistemlerinin oluşturulmasıyla kamu yararını da gözetmek suretiyle uluslararası standartlara uyumunun sağlanması amacıyla düzenleme, gözetim ve denetim yapacağı" belirtilmiştir.

Anonim şirketler Kamu Gözetimi Kurumu gözetiminde de denetlenmektedir. Kamu Gözetimi Kurumu, 2011 yılında yayımlanan 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Kurumun Teşkilatı" başlıklı 3'üncü maddesine göre, "kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari özerkliğe sahip" bir kurum olarak tanımlanmıştır. Kurum, 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'yle Hazine ve Maliye Bakanlığı'yla ilişkilendirilmiştir¹⁴⁰. 660 Sayılı KHK'ye göre Kurum, Bakanlığın ilişkili kuruluşudur. Kurumun kamu tüzel kişiliğini haiz olması sebebiyle, yapılacak olan denetime ilişkin açıklamaların bir sonraki başlığa bırakılması düşünülebilirdi. Fakat kurumca yapılacak denetim herhangi bir anonim şirket için söz konusu olabilecek bir denetimdir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri açısından ayrıcalıklı bir hüküm söz konusu değildir. Bu sebeple kurum tarafından yapılan denetim bu başlık altında açıklanmaktadır.

Kamu Gözetimi Kurumu'nun gözetiminde yapılacak olan denetim, Türk Ticaret Kanunu'nun 397'inci maddesine göre bir denetçi tarafından, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nca yayımlanan uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu Türkiye Denetim Standartlarına göre yapılan denetimdir. Bu denetim usulünde ortaklığın işlemleri sürekli denetlenir ve denetçi kesin görüş içeren bir rapor hazırlar. Denetçi tarafından yapılan denetim, envanterin ve muhasebenin de denetimini zorunlu olarak kapsamaktadır¹⁴¹. Denetimin konusu, Türk Ticaret

¹⁴⁰ 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Çevrimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715.htm>, 11.10.2018

¹⁴¹ Tekinalp, *Sermaye Ortaklıklarının Yeni Hukuku*, s. 478- 491.

Kanunu ve 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca, şirketin finansal tablolarının incelenmesi, şirket dökümlerinin ve muhasebesinin kontrol edilmesi, yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporlarıyla riskin erken saptanması komitesi raporlarının incelenmesidir¹⁴². Denetime tabi olacak şirketler ise, 6102 Sayılı Kanun'un 397'inci maddenin dördüncü fıkrasına göre Cumhurbaşkanı'nca belirlenecektir.

Denetçiler, 6102 Sayılı Kanun'un 399'uncu maddesine göre, şirket genel kurulu tarafından seçilirler. Bu seçim için gerekli olan tüm hazırlıklar yönetim kurulu tarafından yürütülür. Seçilen denetçiyle sözleşme imzalanır ve denetçi Ticaret Sicil Gazetesi'ne tescil ettirilip hem gazetenin hem de şirketin internet sitesinde ilan edilir. Denetçinin bu usulde atanamaması halinde anonim ortaklığın bulunduğu yer Asliye Ticaret Mahkemesi'nden denetçi tayini istenebilir.

Denetçiler 6102 Sayılı Kanun'un 400'üncü maddesinde Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nca yetkilendirilen kişiler ya da ortaklarından oluşan sermaye şirketi olabilir. Bu kişilerin “ruhsat almış yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavir” unvanını taşımaları gerekmektedir. Denetçilerin, anonim ortaklıkla herhangi organik bir bağı yoktur, anonim ortaklıklara göre 3'üncü kişi konumundadırlar¹⁴³.

Denetime tabi olacak şirketlerin belirlenmesine ilişkin ilk defa 23.01.2013 tarih ve 28537 Sayılı Resmi Gazete'de, 2012/4213 Sayılı “Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı” yayınlanmıştır. Bu kararın ekinin “Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketler” başlıklı 3'üncü maddesinde tek başına, bağlı ortaklıkları ve iştirakleriyle birlikte kararda belirtilen şartlardan en az ikisini taşıyan şirketlerin bağımsız denetime tabi olacağı belirtilmiştir. Bu şartlar ise şöyledir;

¹⁴² Mehmet Ali Aksoy, Emine Ebru Aksoy, “Ticaret Kanunu Kapsamında Sermaye Şirketlerinde Bağımsız Denetim”, **Inonu University Law Review InULR** Vol:8 No:2 Year:2017, s.24.

¹⁴³ Oruç Hami Şener, **Teori ve Uygulamalı Ortaklıklar Hukuku Ders Kitabı**, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Şubat 2019, s. 430; Tekinalp, **Sermaye Ortaklıklarının Yeni Hukuku**, s. 416.

“Aktif toplamı yüzelli milyon ve üzeri Türk Lirası olmak, yıllık net satış hâsılatı iki yüz milyon ve üzeri Türk lirası olmak çalışan sayısı ise beş yüz ve üzeri olmak.”

Maddenin 3’ünü fıkrasında, iktisadi teşebbüslerin bir kısmı karar kapsamına alınırken bir kısmı bu karar kapsamı dışına çıkarılmıştır. Madde metni aşağıdaki gibidir;

“Ekli (I) Sayılı liste kapsamında yer alanlar hariç olmak üzere 24.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi kuruluşlar ile ekli (II) Sayılı listenin yedinci sırası kapsamına giren kuruluşlar hariç olmak üzere sermayesinin en az %50 ve daha fazlası Devlete, il özel idarelerine, kanunla kurulmuş vakıflara, ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan şirketler bu kararın kapsamı dışındadır.”

Kararın Ekli (II) Sayılı listesinin yedinci sırasına bakıldığında, sermayesinin en az %50’si belediyelere ait olan şirketlerden aktif toplamı en az kırk milyon ve üstü Türk lirası olmak, yıllık net satış hâsılatı elli milyon ve üstü Türk lirası olmak ve çalışan sayısı 125 ve üstü olmak şartlarından en az ikisini sağlayanların denetim kapsamında olduğu görülmektedir. Karara göre, bağımsız denetime tabi olacak belediye şirketleri için kriterler getirilmiştir. Güncel duruma bakıldığında, Bakanlar Kurulu’nun 26.05.2018 tarih ve 30432 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26.03.2018 tarih ve 2018/11597 Sayılı “Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair” kararın “Kapsam Dışında Tutulan Şirketler” başlıklı 4’üncü maddesine göre¹⁴⁴, Ekli (II) Sayılı listenin 5(b) bendine göre “08.06.1984 tarihli ve 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri bağlı ortaklıkları ile

¹⁴⁴Bakanlar Kurulu’nun 26.05.2018 tarih ve 30432 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 26.03.2018 Tarih ve 2018/11597 Sayılı “Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair” Kararı, (Çevrimiçi), <http://kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/PDF%20linkleri/Yeni%20Bakanlar%20Kurulu%20Karar%C4%B1.pdf>, 10.06.2018.

sermayesinin en az %50'si belediyelere ait olan şirketler, denetim kapsamına alınmıştır.

6102 Sayılı Kanun'un 397'inci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre Cumhurbaşkanı'nca belirlenecek şirketlerin denetimi dışında, maddenin 5'inci fıkrasına göre, bağımsız denetime tabi olmayan şirketlerin denetimine ilişkin usul ve esaslar ise, Cumhurbaşkanı'nca çıkarılacak yönetmeliklere göre belirlenecektir. Bu kapsamda yapılacak denetim Ticaret Bakanlığı tarafından yapılacak denetimdir. Bu denetim, 6102 Sayılı Kanun'un "Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Düzenleme ve Denetleme Yetkisi"¹⁴⁵ başlıklı 210'uncu maddesinde düzenlenen denetimden farklıdır. Bu denetimin konusu ve kapsamı Kanunun 398'inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre yapılacak denetim, yukarıda da ifade edildiği gibi, Türkiye Denetim Standartları'nın öngördüğü ölçüde şirketlerin finansal tablolarıyla yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun denetiminin yanında envanterin, muhasebenin denetimidir. 210'uncu maddede ise, ticaret şirketlerinin, kanun kapsamına dâhil işlemlerinin, Ticaret Bakanlığı denetim elemanlarınca denetleneceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, şirketlerin denetimi, kamu tüzel kişiliğini haiz Sermaye Piyasası Kurulu ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun gözetiminde olan denetimlerle birlikte Ticaret Bakanlığı'nca yapılan denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Ticaret Bakanlığı tarafından yapılacak denetim 6102 Sayılı Kanun'a göre yapılacak tüm işlemleri kapsarken Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun gözetiminde olan denetim yalnızca 398'inci madde kapsamında yapılmaktadır. Bu kapsamda olmayan şirketler ise

¹⁴⁵ 2018 yılında yayımlanan 703 Sayılı KHK'nin 29'uncu maddesiyle Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat Kanunun 210'uncu maddesi hala Gümrük ve Ticaret Bakanlığının düzenleme ve denetleme yetkisi başlığını taşımaktadır. 10.07.2018 tarih 30474 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise Ticaret Bakanlığının görev ve yetkileri tanımlanmıştır. Kararnamenin 441'inci maddesinin n bendine göre "Şirketler, kooperatifler ve ticaret sicili memurlukları ile esnaf ve sanatkâr sicil kayıtlarıyla ilgili hizmetleri yürütmek ve bunları denetlemek" görevi Ticaret Bakanlığına verilmiştir¹⁴⁵. Yine bakanlığın hizmeti birimleri arasında yer alan İç Ticaret Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerinin düzenlendiği 446'ıncı maddenin c bendine göre "Kuruluşuna izin verilecek anonim şirketler ile genel kurul toplantılarında Bakanlık temsilcisi bulunacak anonim şirketleri belirlemek ve bunların işlemlerini yürütmek" görevi iç ticaret genel müdürlüğüne verilmiştir.

Cumhurbaşkanı'nca çıkarılacak yönetmelikler çerçevesinde Ticaret Bakanlığı'nca denetlenecektir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin de bir kısmı bağımsız denetime tabi olabilirken bir kısmı bağımsız denetimin dışında tutulabilmektedir. Bu durum tamamen şirketlerin sermaye yapıları ve finansal durumlarıyla ilgili olup belediye şirketlerinin kamuya ait bir şirket olması bu şirketlerin bağımsız denetime tabi olup olmayacakları açısından bir önem teşkil etmemektedir.

B. Kamu Hukuku Çerçevesinde Denetim

Belediye şirketlerinin kamu hukuku açısından denetlenmesi ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde gerçekleşebildiği gibi yasal düzenlemelerle, merkezi yönetim birimlerine belediye şirketlerinin denetimine ilişkin yetki verilmiş de olabilir. Bunun dışında Belediye İktisadi Teşebbüsleri 2010 yılında yayınlanan 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu kapsamına alınmalarıyla Sayıştay tarafından da denetime tabi tutulmaktadırlar. İşte bu sebeple, Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu hukuku çerçevesindeki denetimi, belediyeler tarafından yapılan denetim, merkezi yönetim tarafından yapılan denetim ve Sayıştay Denetimi başlıkları altında incelenmeye çalışılacaktır.

1. Belediyeler Tarafından Yapılan Denetim

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediyeler tarafından da denetlenebilmektedirler. Belediyelerin belediye şirketlerini denetlemesi 5393 Sayılı Belediye Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Belediyeler ise kanunu 55'inci maddesine göre 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre denetlenmektedirler.

Belediyeler 5018 Sayılı Kanun'un 63'üncü maddesine göre iç denetime tabi tutulmaktadırlar. Maddede iç denetim; “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan

bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmıştır. İç denetim, iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. İç denetçiler mahalli idarelerde belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Denetçilerin yerine getireceği görevler ise maddede sayılmıştır. Bu görevler şöyledir;

- a. “Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- b. Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- c. Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- d. İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- e. Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- f. Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- g. Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.”

5018 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan iç denetim dışında, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda da denetime ilişkin bazı hükümler yer almaktadır. Örneğin; Belediye Kanunu’nun 25’inci maddesinde 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 denetim komisyonu oluşturacaktır. Bu komisyon, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilecektir.

Yine Belediye Kanunu’nun 55’inci maddesi kapsamında belediyelerin bağlı kuruluş ve işletmeleri denetlenebilecektir. Ayrıca Belediye Kanunu’nun “Faaliyet Raporu” başlıklı 56’ıncı maddesine göre belediye başkanı faaliyet raporunu 5018 Sayılı Kanun’un 41’inci maddesindeki esaslara göre hazırlarken, bağlı kuruluş ve işletmelerle belediye ortaklıklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmelere de yer vermektedir. Dolayısıyla şirketler, belediyelerin faaliyetlerinin belediye başkanları tarafından faaliyet raporu ile değerlendirilmesine konu olmaktadır¹⁴⁶.

¹⁴⁶ 5018 Sayılı kanunun 41’inci maddesine göre belediyenin faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini

5393 Sayılı Kanun'un "meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin "i" bendine göre, şirketlerde sermaye artışına belediye meclisi karar vermektedir. Kanunun 68'inci maddesine göre ise belediyelerin sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararıyla yapmaktadırlar.

Belediyelerde, şirketlerle belediyeler arasındaki bağlantıyı sağlayan birimler bulunmaktadır. Bu birimler, her belediyede farklı şekilde adlandırılmış olabilir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Genel Sekreter Yardımcılığı altında İştirakler Koordinasyon Müdürlüğü ile İştirak Şirket Genel Müdürlükleri bulunmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde ise yine Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı bulunmaktadır. Bu birimler, belediyenin menfaatlerinin korunması ve belediye şirket ve iştiraklerinin kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak çalışmalarını sağlamak için bu şirket ve iştiraklerin çalışmalarının takip edilip değerlendirilmesi çalışmalarını yapmaktadırlar¹⁴⁷.

Görüldüğü gibi özel hukuk hükümlerine göre oluşturulmuş olan belediye şirketleri, faaliyetlerini yerine getirirken belediyenin kontrolünde hareket etmektedirler. Gerek 5393 Sayılı Kanun'da yer alan hükümler çerçevesinde gerek belediyenin ilgili birimleriyle şirketlerin faaliyetleri belediyeler tarafından kontrol edilmektedir. Bu yönüyle belediye şirketleri herhangi bir ticaret şirketinden ayrılmaktadır.

de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir.

¹⁴⁷ **Ankara Büyükşehir Belediyesi, İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı**, (Çevrimiçi), <https://www.ankara.bel.tr/genel-sekreter-yardimcisi-balamir-gundogdu/sletme-ve-stiraklar-dairesi-baskanligi>, .07.02.2018.

2. Merkezi Yönetim Tarafından Yapılan Denetim

Belediyeler merkezi yönetim tarafından idari vesayet yetkisiyle denetlenmektedirler. Bu yetki, merkezi yönetimin mahalli idarelerin işlemlerini, eylemlerini yasalara uygun olarak denetlemesini ve gerekli gördüğünde bozabilmesini ifade eder¹⁴⁸. İdari vesayet yetkisi ile devlet, kendi kurduğu ve kamu tüzel kişiliğine sahip idareleri, idarenin bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacıyla denetlemektedir¹⁴⁹. Dolayısıyla devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olsalar da mahalli idarelerin faaliyetlerini yerine getirirken tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmesi mümkün değildir.

Belediyelerin idari vesayet yoluyla denetlenmelerine ilişkin 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, toplu taşıma yapmak, içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak ve bu gibi kanunda sayılan hizmetlerin belediyeler tarafından imtiyazlı şirketlere gördürülebilmesi için Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kararının gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı maddede, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla belediyeler tarafından taşınmaz tahsis edebilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Kanunun 55'inci maddesine göre ise belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Dolayısıyla belediyelerin kendi şirketleri dahi olsa, merkezi idarenin kararı olmadan kanunun 15'inci maddesinde yer alan bazı hizmetleri doğrudan şirketlere gördürebilmesi ya da yürütülecek hizmette kullanılmak üzere taşınmaz tahsis etmesi mümkün değildir.

Belediyelerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesine ilişkin bazı yasal düzenlemelerde ise belediyelerle birlikte, bunların işletme ve iştiraklerinin de

¹⁴⁸ Onar, **İdare Hukuku'nun Umumi Esasları, Cilt: II**, s. 622; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından, No:2956, Hukuk Fakültesi, No: 648, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 51; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve 7. Baskı, Der Yayınları, Ekim 2015, s. 197.

¹⁴⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s. 101.

denetleneceğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Örneğin; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesine göre, belediyelerin sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam yüzde onunu geçen iç borçlanmayı meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayıyla yapabilir¹⁵⁰. Yine 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin İçişleri Bakanlığı'nın düzenlendiği sekizinci bölümünün "Teftiş Kurulu Başkanlığı" başlıklı 260'ıncı maddesine göre; Başkanlık, Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'yle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmakla görevlendirilmiştir¹⁵¹.

Görüldüğü gibi, belediyeler tarafından kurulan ve kamu kaynağı kullanan iktisadi teşebbüsler, merkezi idare tarafından da denetime tabi tutulabilmektedirler. Bu durum merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisinin belediye şirketleri üzerine yansması olarak değerlendirilebilir.

3. Sayıştay Tarafından Yapılan Denetim

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediyeler tarafından yapılan denetim ve merkezi idare tarafından yapılan denetim dışında, Sayıştay tarafından da denetime tabi tutulabilmektedirler. Sayıştay tarafından yapılan denetim dış denetim olarak adlandırılmaktadır. Belediyeler de bu kapsamda denetlenmektedirler. Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesine göre, belediyelerin dış denetimi 5018 Sayılı Kanun'a

¹⁵⁰ Madde 68/e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

¹⁵¹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri Tüzüğü'nün 18'inci maddesine göre mülkiye müfettişleri teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek yetkisine sahiptirler. **Resmi Gazete:** Tarih:12.09.1985, Sayı: 18866. Bu maddede, belediyenin ortak oldukları şirketlerin denetimine ilişkin bir ifade yer almamaktadır.

göre yapılacaktır. 5018 Sayılı Kanun'un "Dış Denetim" başlıklı 68'inci maddesine göre ise dış denetim Sayıştay tarafından yapılan denetimdir. Bu maddeye göre dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin, kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır.

5018 Sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar, belediyelerin mali denetimleri, çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan hükümler vasıtasıyla yerine getirilmiştir. Belediyeler bu dönemde, 1050 Sayılı Mülga Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun "Özel İdare ve Belediye Hesaplarının Sayıştay'ca İncelenmesi" başlıklı 119'uncu maddesine göre denetlenmişti¹⁵². Yine 25.06.1934 tarihinde yürürlüğe giren, 2514 Sayılı Mülga Divanı Muhasebat Kanunu'na göre, bugünkü Sayıştay'ın temeli olarak nitelendirilebilecek olan Divanı Muhasebat'ın görevleri arasında "Mahalli idare ve belediye hesaplarının tetkik ve hükme bağlanması" sayılmıştı. 2003 yılında 5018 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, belediyelerin dış denetimi Sayıştay tarafından bu kanun hükümlerine göre yapılmaya başlanmıştır. 2005 yılında ise 1982 Anayasası'nın "Sayıştay"ı düzenleyen 160'ıncı maddesine fıkra eklenmesi ile mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetiminin ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılması anayasal dayanak kazanmıştır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay'ın denetimine tabi olmadan önce, Belediyelere yapılan Sayıştay denetiminin şirketlere yansması, belediyelerin şirketlere para transferi yaptıkları aşamaların denetlemesi şeklinde olmuştur. Bu para transferleri sonucu şirketlerin yaptıkları harcamalar ise şirketler Sayıştay denetimi kapsamında olmadığı için denetlenemiyordu. Bu durumun yolsuzluklara zemin hazırladığı ve dolayısıyla kamu zararına yol açtığı ifade edilmiştir¹⁵³.

¹⁵²1050 Sayılı mülga Muhasebe-i Umumiye Kanunu, **MADDE 119**-"Özel idare ve belediye saymanlarının hesaplarını, haklarındaki kararın tebliği tarihinden başlayarak bir ay içinde gerek ilgilinin ve gerek idarenin başvurusu üzerine ikinci derecede incelemek ve hükme bağlamak Sayıştay'a aittir."

¹⁵³ Dilbirliği, **Belediye Şirketleri**, s. 78.

Belediye şirketlerinin kamu kaynağı kullandıkları için denetimlerinin arttırılması gerektiği hususu Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ifade edilmiştir. Planın mahalli idareler başlığı altındaki “amaçlar, ilkeler ve politikalar” başlığı altında “Yerel yönetim şirketlerinin hizmet götüreceği alanlar sınırlandırılarak, teşkilatları ve denetimleri hakkında genel ilkeler belirlenecektir.” ve “Yerel yönetimlerde birlikleri ve şirketleri de kapsayacak şekilde etkin denetim sağlanacaktır.” ifadelerine yer verilmiştir¹⁵⁴. Ayrıca, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu raporunda, şirketlerin kamu sistemine ait unsurlar olarak değerlendirilmesi, dış ve iç borçlanmalarının ise yerel yönetimlerin bağlı oldukları genel kurallara bağlanması gerektiği vurgulanmıştır¹⁵⁵.

2003 yılında, o dönemde yürürlükte olan 832 Sayılı Mülga Sayıştay Kanunu'na bir madde eklendiği görülmektedir. Bu maddeye göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları, ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulur. Dolayısıyla TBMM'nin isteği doğrultusunda Sayıştay belediye şirketlerinin hesap ve işlemlerini bu madde hükümleri doğrultusunda denetleyebilme imkânına sahip olmuştur. Fakat belediye şirketleri üzerinde Sayıştay denetimi bulunmasının bu şirketlerin özel hukuk tüzel kişiliğine aykırılık teşkil edeceği, bu teşebbüslerin denetiminin, oluşturulacak özel

¹⁵⁴ Meşe, **Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme**, s.213; **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2001-2005, s. 1999, (Çevrimiçi), http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/Sekizinci_Kalkinma_Plani.pdf, 13.12.2018.

¹⁵⁵ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s. 90, (Çevrimiçi), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, 13. 12. 2018.

bir denetim komisyonu tarafından yapılmasının daha uygun olacağı ifade edilmiştir¹⁵⁶.

2008 yılında Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu'nun "siyasi kriterler" başlığı altında ise, Sayıştay'a ilişkin "yeni yasal düzenleme hakkında ilerleme ve Parlamentonun kamu harcamaları üzerindeki denetiminin güçlendirilmesi konusunda bir ilerleme kaydedilmemesi" ve raporun "Mali kontrol" başlıklı 32. faslında yeni bir Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesi gerekliliği yönünde yapılan değerlendirme üzerine¹⁵⁷, 2010 yılında bir Sayıştay Kanunu hazırlanmış ve TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Başkanlığın, teklifi havale ettiği komisyonlardan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, kanun teklifi ile Sayıştay'ın denetim alanının kamu kaynaklarının tamamına yakınına kapsayacak şekilde belirlendiğini ve bunun yerinde olduğu değerlendirmesini yapmıştır¹⁵⁸. Fakat kamu kaynağı kullanan belediye şirketlerinin de Sayıştay denetimi kapsamına alınmasının, bu şirketlerin fonksiyonel olarak kamu şirketi gibi değerlendirilebilmesine yol açacağı ifade edilmiştir¹⁵⁹.

Sayıştay Kanunu teklifi, 3.12.2010 yılında kabul edilmiş ve 19.12.2010 tarihinde resmi gazetede yayınlanmıştır. 6085 Sayılı Kanun'un resmi gazetede yayınlanan ilk metninde, Sayıştay'ın denetim alanını belirleyen 4'üncü maddesinin b bendinde, mahalli idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin (kamu payının yarıdan az olması halinde ortaklık hakları yönüyle) de denetime tabi oldukları belirtilmiştir. Böylece belediyenin kurmuş olduğu şirketler de Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. 4'üncü maddede 2013 yılında 6495 Sayılı Kanun'la değişiklik yapılmış ve b bendi "Kamu payı %50'den az olmamak kaydıyla (a).

¹⁵⁶ Tüzemen Atık, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açidan Değerlendirilmesi**, s. 449

¹⁵⁷ **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, (Com(2008) 674), Avrupa Komisyonu, Brüksel, 5 Kasım 2008, SEC (2008) 2699 , (Çevrimiçi), http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf

¹⁵⁸ **Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu**, (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/6085_AB_Uyum_Komisyonu_Raporu.pdf, 06.02.2017.

¹⁵⁹ Demirkaya, **Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejicisi, Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları**, s. .433.

bendinde sayılan idarelere bağılı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik " Kamu payı % 50'den az olmamak kaydıyla” ifadesinin iptali istemi ile Anayasa Mahkemesi önüne getirilmiş ve bu ifade mahkeme tarafından iptal edilmiştir. Kararın ilgili kısmı aşağıdaki gibidir¹⁶⁰ .;

“6085 Sayılı Kanun'un 4. maddesinde, Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşlar arasında, sermayesinde kamu payı bulunan ve özel kanunlarla kurulmuş anonim ortaklıkları ile maddenin (a. bendinde sayılan idarelere bağılı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak bunların ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de sayılmış olmasına rağmen dava konusu ibarelerle anılan bu kuruluşların Sayıştay tarafından denetlenebilmesi 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....Açıklanan nedenlerle dava konusu ibareler, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”

Böylece şirketlerin Sayıştay tarafından denetlenebilmesinin önünde hiçbir engel kalmamıştır.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'inci maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak denetimin düzenlilik ve performans denetimi olacağı ifade edilmiştir. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimi olarak ikiye ayrılmıştır. Mali denetim; “Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin denetim” olarak tanımlanmıştır. Uygunluk denetiminin ise; “Kamu idarelerinin gelir, gider ve

¹⁶⁰ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E.2013/114, K.2014/184, Karar Tarihi: 4.12.2014, R.G. Tarih-Sayı: 16.07.2015-29418.

mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetim” olduğu ifade edilmiştir. Yine aynı maddede Performans Denetimi; “Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” şeklinde tanımlanmıştır.

Belediye şirketlerinin tamamı Sayıştay tarafından her yıl denetlenmemektedir. Belediye şirketleri denetim kapsamına alındığında, bu durum, Sayıştay Başkanlığı tarafından belediye başkanlığına bir yazıyla bildirilmektedir. Bu yazıda denetimi yapacak ekip de tanıtılmaktadır. Sayıştay tarafından belediye şirketlerine yapılacak olan denetim cari yıla ilişkin bir denetimdir. Denetçiler denetimle ilgili olarak şirketlerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilirler. Belediye şirketlerini denetleyen Sayıştay denetçileriyle belediyeleri denetleyen denetçiler aynıdır¹⁶¹.

Sayıştay’ın karar organı olan “Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu”nun seçtiği belediye şirketlerinde ilk olarak 2014 yılında denetim yapılmış ve 2014 yılı için 24¹⁶² belediye şirketi Sayıştay tarafından denetlenmiştir. 2017 yılı Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu’nda ise denetim kapsamında olan mahalli idare şirketleri ve birlikleri başlığı altında, Aydın Büyük Şehir Belediyesi İştiraklerinden Ay Jeotermal Enerji A.Ş., Aybel İnşaat organizasyon Spor Hizmetleri Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret A. Ş. , Ege Et Yağ.San. Tic.A.Ş., Aydın

¹⁶¹Salim Demirel, Hilmi Bahadır Barçın, **Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları**, Özel Ofset Basın Yayın, Ankara 2016, s. 76,81.

¹⁶² Adana Büyükşehir Belediyesi Yeni Adana İmar İnş. Tic. A.Ş., Ankara Büyükşehir Belediyesi Aski Bugsaş, Antalya Büyükşehir Belediyesi Antepe A.Ş., Burdur Belediyesi Bimtaş, Bursa Büyükşehir Belediyesi Burulaş, Denizli Büyükşehir Belediyesi Beltaş, Erzurum Büyükşehir Belediyesi Ertansa Ltd.Şti., Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Espark Ltd. Şti., Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Gazi Ulaş A. Ş., Hatay Büyükşehir Belediyesi Antakya Tic. İmar A.Ş. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür A. Ş., İzmir Büyükşehir Belediyesi İzbeton A.Ş., Kayseri Büyükşehir Belediyesi İmar İnşaat Tic. A. Ş., Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İzaydaş, Kocaeli İzmit Belediyesi Bekaş Bayındırlık Hiz. Ltd. Şti., Konya Büyükşehir Belediyesi Belediye Sağlık Hast. A. Ş., Malatya Büyükşehir Belediyesi Motaş A.Ş., Manisa Turgutlu Belediyesi Tur. ve Tar.Tesisler A.Ş., Mersin Büyükşehir Belediyesi İmar İnş. Tic A.Ş., Muğla Büyükşehir Belediyesi Muttas, Sakarya Büyükşehir Belediyesi Belpaş, Sivas Belediyesi Özbelsan A. Ş., Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Belsan, İmar İnş. A. Ş. , Trabzon, Büyükşehir Belediyesi, Trabel A.Ş., **Sayıştay Başkanlığı, 2014 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**, s.56, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2014_Dis_Denetim.pdf, 05.02.2018.

İmar Sanayi ve Ticaret A.Ş., Denizli Pamukkale Belediyesi Paktaş Organizasyon Petrol Temizlik Hizmetleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş., ve Muğla Bodrum Belediyesi Bodrum Beltur, İnş.Gıda Eneri San. ve Tic. A.Ş. belirtilmiştir¹⁶³. 2018 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ise henüz yayınlanmamıştır.

2014 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda, bazı büyükşehir belediyelerinin şirketlere borç verdiği tespit edilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 24'üncü maddesinde belediyenin giderleri sayılmış fakat "borç verme" bu giderler arasında belirtilmemiştir. Kanunun 27'nci maddesine göre, Büyükşehir Belediyesi'nin sadece bağlı kuruluşlarının nakit ihtiyacını karşılayabileceği belirtilmiştir. Raporda belediyelerin belediye şirketlerine verdikleri ayni ve nakdi sermayelerin de izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yapılan denetimlerde, bazı belediyelerde ortak olunan şirketlerdeki sermaye paylarının izlenmediği, bu durumun belediyelerin mali tablolarına ilişkin gerçek durumun izlenmesine engel olduğu sonucuna varılmıştır¹⁶⁴. 2015 yılında belediyelerle şirketler arasındaki ilişkiye dair özel bir başlık yer almamıştır. 2016 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda ise, yapılan denetimler sonucunda, bazı belediyelerde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ıncı maddesine göre şirketlere devredilmesi mümkün olmayan konularda devir yapıldığı, devir hakkı sadece Büyükşehir Belediyeleri'ne tanınmışken ilçe belediyeleri tarafından da devir yapıldığı tespit edilmiştir. Denetimler sonucunda tespit edilen başka bir husus ise, büyükşehir belediyelerinin bir kısmı tarafından kendi şirketlerine kiralanan taşınmazların, bu şirketler tarafından 2886 Sayılı Kanun hükümlerine uyulmadan üçüncü kişi ve şirketlere kiralanması olmuştur¹⁶⁵. 2017 yılı Sayıştay raporunda da aynı hususlar ifade edilmiştir. Raporda ayrıca, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin d ve e bendine göre, bazı belediyelerde

¹⁶³ Sayıştay Başkanlığı, 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, s. 95, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2017_Dis_Denetim.pdf, 05.02.2018.

¹⁶⁴ Sayıştay Başkanlığı, 2014 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, s. 35, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2014_Dis_Denetim.pdf, 05.02.2018.

¹⁶⁵ Sayıştay Başkanlığı, 2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, s. 57, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2016_Dis_Denetim.pdf, 13. 12. 2018.

Kanun’da belirlenmiş borçlanma limitlerine uyulmadığı ve iç borçlanma için belirlenen limitin aşılmasına rağmen İçişleri Bakanlığı’ndan izin alınmadığı tespit edilmiştir¹⁶⁶.

Sayıştay’ın Dış Denetim Genel Raporları dışında, denetim kapsamına aldığı şirketlerle ilgili düzenlemiş olduğu raporları da mevcuttur. Örneğin; Muğla Bodrum Belediyesi Bodrum Bel. Tur. İnş. Gıda Enerji San ve Tic. A.Ş.’ye ilişkin Sayıştay raporunda, “şirketin mevcut zararının olduğundan az gösterildiği ve şirket borca batık durumda olmasına rağmen iflasının istenmediği tespit edilmiştir¹⁶⁷. Yine Aydın Belediyesi Ege Et Yağ San. Tic. A.Ş. 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda şirketin mali rapor ve tablolarının her açıdan doğru ve güvenilir bilgiler içerdiği görüşüne ulaşılmıştır¹⁶⁸. Aynı görüş, Aydın Büyükşehir Belediyesi Ay Jeotermal Enerji A.Ş.’nin 2017 yılına ilişkin Sayıştay Denetim raporunda da dile getirilmiştir¹⁶⁹. Yine 2017 yılında Sayıştay denetimine tabi şirketlerden biri olan Aybel İnşaat Organizasyon Spor Hizmetleri Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.’nin denetim Raporu’nda ise, her açıdan doğru ve güvenilir bilgiler içerdiği görüşüne ulaşıldığı belirtildikten sonra, denetimin görüşünü etkilemeyeceği vurgulanarak, tespit edilen bazı sorunlar başlıklar halinde açıklanmıştır. Bu başlıklar şöyledir¹⁷⁰;

¹⁶⁶ Sayıştay Başkanlığı, 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, s.72, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2017_Dis_Denetim.pdf, 13. 12. 2018.

Muğla Bodrum Belediyesi Bodrum Bel.Tur.İnş.Gıda Enerji San ve Tic. A.Ş., 2017 Sayıştay Denetim Raporu, s.6-8.(Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/MU%C4%9ELA%20BODRUM%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BODRUM%20BEL_TUR_%C4%B0N%C5%9EGIDA%20ENERJ%C4%B0%20SAN%20VE%20T%C4%B0C_%20A_%C5%9E_.pdf, 13. 12. 2018.

¹⁶⁸ Aydın Belediyesi Ege Et Yağ San. Tic. A.Ş. 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu, s.4, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AYDIN%20BED%C4%B0YES%C4%B0%20EGE%20ET%20YA%C4%9E%20SAN_%20T%C4%B0C_%20A_%C5%9E_.pdf, 13. 12. 2018.

¹⁶⁹ Ay Jeotermal Enerji A.Ş. 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 4. (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AY%20JEOTERMAL%20ENERJ%C4%B0%20A_%C5%9E_.pdf, 13. 12. 2018.

¹⁷⁰ Aybel İnşaat Organizasyon Spor Hizmetleri Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 6-21. (Çevrimiçi), <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AYBEL%20%C4%B0N%C5%9EAAT%20ORGAN%C4%B0ZASYON%20SPOR%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0>

“Şubelerden Alacaklar Hesabına Mükerrer Kayıt Yapılması, Akaryakıt Alım İşinde Yaklaşık Maliyetin Yanlış Hesaplandığı ve İlan Sürelerine Uyulmadığı, Araç Kiralama İşinde Teknik Şartnameye Aykırı Araçların Çalıştırılması, Mal Alım İhalesine İlişkin Gecikme Cezasının Eksik Uygulanması, Muayene Kabul İşlemlerinin Etkin Bir Şekilde Gerçekleştirilmemesi, Sözleşme Süresi İçerisinde Başka Bir Yükleniciden Mal Alımı Yapılması, Şirketin, Maliyetin Altında Satışlar Yapması Nedeniyle Zarar Etmesi, Yönetim Kurulu Huzur Haklarının Hatalı Ödenmesi, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’a Göre Sayıştay’a Verilmesi Gereken Belgelerin Zamanında Verilmemesi.”

Görüldüğü gibi belediye şirketleri, Sayıştay dış denetim raporlarına konu oldukları gibi, denetim kapsamına alınan şirketler hakkında ayrıca raporlar düzenlenmiştir. Bu raporlarda da şirketler için “kamu idaresi” ifadesi kullanılmıştır. Dolayısıyla şirketler, herhangi bir kamu idaresi gibi dış denetime tabi tutulabilmektedirler.

II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN FAALİYETLERİ NEDENİYLE DOĞAN SORUMLULUKLARINDAN KAYNAKLANAN DENETİM

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin faaliyetlerini yürütürken tesis ettikleri işlemler ya da eylemler nedeniyle sorumlulukları doğabilir. Böyle bir halde teşebbüslerin yargısal denetiminin hangi sorumluluk esaslarına göre yapılacağı, teşebbüslerin tüzel kişiliğinin nitelenmesi açısından önemlidir.

Türk Dil Kurumu tarafından “Kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet”¹⁷¹ olarak tanımlanan sorumluluk kavramı, hukukta siyasi, mali ve cezai olmak üzere üç farklı anlamda incelenmektedir. Siyasi sorumluluk, cumhurbaşkanı ve bakanların faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluk türü olurken, cezai sorumluluk, bireylerin suç işlemesiyle ortaya çıkan sorumluluk türü olarak incelenmektedir. Mali sorumluluk ise, medeni hukuk alanındaki sorumluluk ve idare hukuku alanındaki sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır¹⁷². Medeni hukuk alanında sorumluluk, bir borç ilişkisinin taraflara yüklediği edim borcundan kaynaklanan sözleşmeden doğan sorumluluk ile hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren kişiler ile zarar gören arasında doğan borç ilişkisini açıklayan haksız fiil sorumluluğu olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenmektedir¹⁷³. İdare Hukuku alanında, idarenin sorumluluğuna hem sözleşmeden kaynaklı hem de sözleşme dışı oluşan hallerde gidilebilir. Fakat idarenin mali sorumluluğu dendiğinde genel olarak anlaşılan idarenin sözleşme dışı mali sorumluluğudur¹⁷⁴.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, her ne kadar ticaret şirketi olsalar da kamu hizmeti ifa etmektedirler. Kamu hizmetini yürütürken de sorumluluklarının doğmasına sebep olacak zararlar oluşabilir. Böyle bir halde hangi esaslara göre sorumlu tutulacağının belirlenmesi gerekmektedir. İşte bu sebeple, Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin herhangi bir ticaret şirketi gibi özel hukuk sorumluluk esaslarına göre mi yoksa bir kamu hizmeti ifa etmeleri sebebiyle, idare hukuku sorumluluk esaslarına göre mi sorumlu olacakları hususu ayrı başlıklar altında incelenecektir.

¹⁷¹ **Türk Dil Kurumu**, (Çevrimiçi),

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5b02c0bcbc0521.43814482, 13. 12. 2018.

¹⁷² Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.673-674.

¹⁷³ Mustafa Reşit Karahasan, **Sorumluluk Hukuku**, Sözleşme Dışı Sorumluluk, Beta Yayınevi, Genişletilmiş 6. bası, 2003, s. 61-62.

¹⁷⁴ Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.673-674.

A. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özel Hukuk Sorumluluk Esaslarına Göre Sorumluluğu

Özel hukukta sorumluluk, yukarıda da ifade edildiği gibi, bir sözleşmeye dayalı olarak doğabilecek sorumlulukla sözleşme dışı bir haksız fiile dayalı olarak doğabilecek sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sözleşmeye dayalı sorumluluk, borçlunun borcunu ifa edememesi durumunda tüm malvarlığıyla sorumlu tutulmasını ifade etmek amacıyla “ile sorumluluk” olarak nitelendirilmektedir. Haksız fiil sorumluluğu ise, kişinin daha önce yüklendiği bir borca ya da genel bir davranış kuralına aykırı davranması sonucu ortaya çıkan zararı tazmin etme yükümlülüğünü ifade eden “den sorumluluk” olarak açıklanmaktadır¹⁷⁵. Sözleşme dışı sorumluluk olarak ifade eden haksız fiil sorumluluğunda ise sorumluluk, kusur sorumluluğu ve kusursuz sorumluluk olarak ikiye ayrılmaktadır¹⁷⁶.

Sorumluluk kavramı borç kavramıyla birlikte kullanılmaktadır. Çünkü borçluyu borcunu ödemeye zorlayıcı bir araç olmazsa alacaklının alacak hakkının bulunması, hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Bu sebeple modern hukuk düzenlerinde borç kavramıyla sorumluluk kavramı birlikte ele alınmaktadır. Hatta sorumluluğun borcun yaptırımı olduğu ifade edilmiştir¹⁷⁷. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun “Sorumluluk” başlığı altındaki 49’uncu maddesine göre de, kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, yürüttükleri faaliyetlerinden dolayı gerek sözleşmeye dayalı olarak gerekse haksız fiile dayalı olarak sorumlu tutulabilirler. Sözleşmesel sorumluluk, sözleşme hükümleri çerçevesinde belirlenen kurallara uyulup uyulmadığına göre değerlendirme yapılarak belirlenecektir. Haksız fiil

¹⁷⁵ Kocayusufoğlu, Hatemi, Serozan, Arpacı, **Borçlar Hukuku Genel Bölüm**, Birinci Cilt, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 26.

¹⁷⁶ Gökhan Antalya, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Cilt: II, Legal Kitabevi, 2017, s.1; Gökhan Anlatya, “Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler”, **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 2008, s.63; (Çevrimiçi), <http://dSPACE.marmara.edu.tr/bitstream/handle/11424/2036/5000001558-5000000507-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 14. 12. 2018.

¹⁷⁷ Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 21. baskı, Ankara, 2017, s. 83.

sorumluluğunda ise Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin sorumluluğunu iki farklı açıdan değerlendirmek gerekecektir. Çünkü tüzel kişiliğe sahip belediye iktisadi teşebbüslerinin “tüzel kişilerin haksız fiillerinden dolayı sorumlulukları” söz konusu olabileceği gibi, 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 66'ncı maddesine göre “adam çalıştıranın sorumluluğu” esaslarına göre sorumlu tutulmaları söz konusu olabilir.

1. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Tüzel Kişi Olarak Haksız Fiil Sorumluluğu

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, bir ticaret şirketi olarak tüzel kişiliğe sahip olup Türk Medeni Kanunu'nun 50'nci maddesine göre iradelerini organları vasıtasıyla açıklamaktadırlar. Organlar, hukukî işlemleri ve diğer bütün fiilleriyle tüzel kişiyi borç altına sokmaktadırlar. Başka bir ifadeyle organlar, yalnızca hukuki işlemleriyle değil haksız fiilleriyle de tüzel kişiyi borç altına sokabilmektedirler. Tüzel kişinin, organlarının yalnızca tüzel kişilerin iradelerinin açıklanması için bir vasıta olduğu ve sorumluluğun organda değil tüzel kişide olduğu düşünülebilir¹⁷⁸. Fakat maddenin devamında organların kusurlarından dolayı ayrıca kişisel olarak sorumlu oldukları da belirtilmektedir. Dolayısıyla organlarının tüzel kişiliğin iradesini açıklamaları halinde bir zarar meydana geldiğinde yalnızca tüzel kişi değil, kusurlu fiilleri nedeniyle organı oluşturan da kişisel olarak sorumlu olacaklardır¹⁷⁹. Böyle bir halde hem tüzel kişi hem de organı oluşturan kişiler sorumlu olduğu için müteselsil sorumluluk söz konusudur¹⁸⁰. Tüzel kişinin organlarının işlediği haksız fiilden sorumlu tutulabilmesi için ise haksız fiil konusunun tüzel kişinin hak ehliyetine girmesi ve organın haksız fiili organ sıfatıyla işlemiş olması gerekir¹⁸¹.

¹⁷⁸ Nazlı Hilal Çelik, **Adam Çalıştıranın Sorumluluğu**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2017, s. 64.

¹⁷⁹ **Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı**, E. 2015/7-1, K. 2015/798, T. 28.1.2015; **Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı**, E. 2013/4-41, K. 2013/1511, T. 30.10.2013

¹⁸⁰ İlhan Helvacı, **Borçlar Hukuku, Miras Hukuku ve Eşya Hukukuna İlişkin Hukuki Mütalaalar**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.139-140; Ali Haydar Yağcıoğlu, **Haksız Fiil Nedeniyle Aynı Zarardan Birden Fazla Kişinin Müteselsil Sorumluluğu**, Adalet Yayınevi, Ankara 2014, s. 52.

¹⁸¹ Kemal Oğuzman, Özer Seliçi, Saibe Oktay Özdemir, **Kişiler Hukuku**, 17. baskı, Filiz Kitabevi, Ekim 2018, s. 258, Rona Serozan, **Medeni Hukuk**, 8. baskı, Vedat Kitabevi, Ekim 2018, s. 505,

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “Haksız Fiil Sorumluluğu” başlıklı 632’nci maddesine göre ise, şirketin yönetimi ve temsiliyle yetkilendirilen kişinin, şirkete ilişkin görevlerini yerine getirirken işlediği haksız fiilden şirketin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine Kanunun 234’üncü maddesinde, bir ortağın şirkete ait görevlerini yerine getirirken işlediği haksız fiillerden şirketin de doğrudan doğruya sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre şirketi temsille görevlendirilen kişi ya da ortak, organ vasfını taşımasa bile işlediği haksız fiilden dolayı şirketi sorumlu tutabilecektir.

Tüzel kişilerin organlarının işlediği haksız fiilden dolayı sorumluluklarının niteliği konusunda doktrinde farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre, tüzel kişiliğin organı, tüzel kişi adına irade açıklamasında bulunduğu için organın kusurlu fiili tüzel kişiliğin kusurlu sorumluluğunu doğurur. Dolayısıyla Türk Medeni Kanunu’nun 50’inci maddesine göre tüzel kişilerin sorumluluğu, kusurlu sorumluluktur¹⁸². Diğer görüşe göre, tüzel kişiye kusur yüklenemeyeceği için tüzel kişinin sorumluluğu kusura dayandırılmaz. Burada tüzel kişi başkasının haksız fiilinden dolayı sorumludur¹⁸³.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri de yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “Haksız Fiil Sorumluluğu” başlıklı 632’nci maddesine göre organının işlediği haksız fiilden dolayı sorumlu tutulacaktır. Burada organın kusurlu fiilinden dolayı Belediye İktisadi Teşebbüsü açısından kusurlu sorumluluk halinin doğacağı düşünülmektedir.

Özsunay, **Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982, s. 78.

¹⁸² Mustafa Kılıçoğlu, **Sorumluluk Hukuku, Sözleşme Dışı Sorumluluk**, Turhan Kitabevi, Ankara, Kasım 2002, s. 395.

¹⁸³ Hatemi, “Organın Eyleminden Dolayı Tüzelkişinin Sorumluluğu”, Mukayeseli Hukuk Enstitüsü, **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu**, Ankara, 21-22 Ekim 1977, s. 134.

2. “Adam Çalıştıranın Sorumluluğu” Açısından Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Sorumluluğu

Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin sorumluluğuna neden olacak haksız fiil iktisadi teşebbüsün organı değil de bir çalışanı tarafından işlendiyse, burada adam çalıştıranın sorumluluğundan bahsedilir. 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 66’ncı maddesine göre adam çalıştıran, çalışanın, kendisine verilen işi yaparken başkalarına verdiği zararı tazmin etmek zorundadır. Eğer, zararın doğmasını engellemek için gerekli özeni gösterdiğini ispat ederse adam çalıştıran sorumluluktan kurtulabilmektedir. Dolayısıyla burada adam çalıştıranın özen yükümlülüğü mevcuttur. Bu yükümlülüğü yerine getirecek olan ise, adam çalıştıranın tüzel kişi olması halinde bu tüzel kişinin organıdır¹⁸⁴.

Adam çalıştıranın özen yükümlülüğünün sorumluluk türü açısından nitelendirilmesi, kanunda açıkça yapılmıştır. Türk Borçlar Kanunu’na göre adam çalıştıranın sorumluluğu, kusursuz sorumluluk başlığı altında açıklanmıştır. Dolayısıyla bir gerçek ya da tüzel kişinin adam çalıştıranın sorumluluğu hükümleri çerçevesinde sorumlulukları, objektif bir sorumluluktur.

3. Yargı Kararlarından Örnekler

Belediye iktisadi teşebbüslerine sözleşme ilişkisi çerçevesinde, işçinin iş akdinin feshedilmesi¹⁸⁵, işçilik alacakları¹⁸⁶, alım satım sözleşmesinden doğan

¹⁸⁴ Çelik, **Adam Çalıştıranın Sorumluluğu**, s. 69.

¹⁸⁵ **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2014/18765, K. 2015/31548, T. 9.11.2015, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2014-18765.htm&kw=`Beltur+A.%C5%9F.#fm;`> (Çevrimiçi); 02.03.2018, **Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2014/27992, K. 2014/29668, T. 30.10.2014, 02.03.2018;(Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=22hd-2014-27992.htm&kw=`Beltur+A.%C5%9F.#fm.`> **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2011/29283, K. 2013/24570, T. 30.9.2013, 02.03.2018. (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2011-29283.htm&kw=`Halk+Ekmek+a.%C5%9F.#fm.`> 02.03.2018; **Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2011/12797, K. 2012/5096, T. 22.3.2012, (Çevrimiçi) <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=22hd-2011-12797.htm&kw=`Halk+Ekmek+a.%C5%9F.#fm.`> 02.03.2018.

sorumlulukları¹⁸⁷ gibi konularda dava açıldığı görülür. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin haksız fiil nedeniyle sorumluluğuna ilişkin de birçok örnek karar bulunmaktadır. Örneğin; Halk Ekmek A.Ş.' de şoför olarak çalışan bir kişinin yaya olarak yolda yürüyen birine çarpması sonucu yaralanmasına sebep olması nedeniyle Halk Ekmek A.Ş.'ye tazminat davası açılmıştır. Kararda, hangi belediyenin iştiraki olduğu belirtilmediği için bu bilgiye yer verilmemiştir¹⁸⁸. Yine Ankara Büyükşehir Belediyesi iştirakleri'nden Ankara Halk Ekmek tarafından üretilen ekmeklerin maliyetin altında satılmasının haksız rekabet ve haksız fiil oluşturduğu ileri sürülerek şirket dava edilmiştir¹⁸⁹. Yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İGDAŞ'ın 2001 yılı ajandasında tanınmış bir fotoğraf sanatçısının fotoğrafları, izinsiz basılmıştır. Ayrıca, ajandada fotoğrafların boyutlarıyla oynandığı için

¹⁸⁶ **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2015/32926, K. 2016/153, T. 11.1.2016, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2015-32926.htm&kw=Bimta%C5%9F`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2011/30628, K. 2013/24431, T. 30.9.2013, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2011-30628.htm&kw=Bimta%C5%9F`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2018/1171, K. 2018/13535, T. 21.6.2018, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2018-1171.htm&kw=belediye+%C5%9Firketi`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2015/7381, K. 2016/12563, T. 27.4.2016, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=22hd-2015-7381.htm&kw=Halk+Ekmek+a.%C5%9F`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay 19. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2014/5591, K. 2014/10552, T. 5.6.2014, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=19hd-2014-5591.htm&kw=Halk+Ekmek+a.%C5%9F`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2018/6134, K. 2018/14964, T. 9.7.2018, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2018-6134.htm&kw=igda%C5%9F`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı**, E. 2015/7-3430, K. 2018/1181, T. 6.6.2018, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=hgk-2015-7-3430.htm&kw=igda%C5%9F`#fm>, 02.03.2018; **Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2016/34429, K. 2016/22725, T. 22.12.2016, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2016-34429.htm&kw=igda%C5%9F`#fm>, 02.03.2018;

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Kararı, E. 2015/1032 K. 2015/23731 T. 1.7.2015, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=9hd-2015-1032.htm&kw=igda%C5%9F`#fm>, 02.03.2018.

¹⁸⁷ **Yargıtay 19. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2016/15458, K. 2018/1758, T. 3.4.2018, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=19hd-2016-15458.htm&kw=igda%C5%9F`#fm>, 02.03.2018.

¹⁸⁸ **Yargıtay 17. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2015/7409, K. 2018/834, T. 12.2.2018, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=17hd-2015-7409.htm&kw=Halk+Ekmek+a.%C5%9F`#fm>, 02.03.2018.

¹⁸⁹ **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 1995/8911, K. 1996/154, T. 22.1.1996 (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=11hd-1995-8911.htm&kw=Halk+Ekmek+a.%C5%9F`#fm>, 02.03.2018.

orijinallikleri bozulmuş olduğu gibi fotoğrafların kime ait olduğuna ilişkin de ajandada herhangi bir bilgi yer almamıştır. Bu sebeple fotoğraf sanatçısı, İGDAŞ'ı dava etmiş ve İGDAŞ hakkında tazminata hükmedilmiştir¹⁹⁰. İGDAŞ'a karşı açılan başka bir davada ise, doğalgaz patlaması sonucu ortaya çıkan zarar nedeniyle sigortalısına ödeme yapan davacı sigorta şirketi, ödediği miktarı dava yoluyla İGDAŞ'tan talep etmiştir. Fakat davalı İGDAŞ tarafından olayda herhangi bir fiil ve kusurun bulunmadığı, zararın davacının sigortalısının İGDAŞ'a herhangi bir başvuruda ve bildirimde bulunmadan yaptırdığı tesisat nedeniyle gaz sızıntısının oluştuğunu ve patlamanın meydana geldiğini iddia etmiştir. Yapılan bilirkişi incelemesinde de İGDAŞ'ın bir kusuruna rastlanmaması sebebiyle dava reddedilmiştir. Burada İGDAŞ'ın sorumluluğu, haksız fiil sorumluluğu olup olmadığı yönünde bir araştırmaya tabi tutulmuştur. Bu sebeple de adli yargı önünde uyuşmazlık çözüme kavuşturulmuştur¹⁹¹.

İzmir Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İzelman A.Ş.'ye ilişkin bir kararda, şirket çalışanı iş kazası geçirip %33,2 oranında malul kaldığını, olayda davalı işverenin %100 oranında kusurlu bulunduğunu, psikolojisinin olumsuz etkilendiğini belirterek 45.000,00 TL şirketten manevi tazminat talep ve dava etmiş

¹⁹⁰ **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, 2014/3431, K. 2015/1749, T. 12.2.2015, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=11hd-2014-3431.htm&kw=`igda%C5%9F`#fm;> 02.03.2018.

¹⁹¹ **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2004/8595 K. 2005/6540 T. 21.06.2005 (Çevrimiçi) <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2092/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2004-8595-k-2005-6540-t-21-06-2005;> 02.03.2018; aynı yönde bkz: **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2001/2861 K. 2001/3260 T. 16.04.200, 02.03.2018; (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2092/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2001-2861-k-2001-3260-t-16-04-2001>, 02.03.2018; **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2001/2241 K. 2001/4389 T. 17.05.2001, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2092/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2001-2241-k-2001-4389-t-17-05-2001>; 02.03.2018; **Yargıtay 13. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2015/11744 K. 2017/7479 T. 15.6.2017, (Çevrimiçi) <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2092/ictihat/yargitay/13-hukuk-dairesi-e-2015-11744-k-2017-7479-t-15-6-2017>, 02.03.2018; **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2014/7851 K. 2014/15435 T. 13.10.2014, (Çevrimiçi) <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2014-7851-k-2014-15435-t-13-10-2014;> 02.03.2018; **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2012/4510 K. 2013/3897 T. 04.03.2013, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2012-4510-k-2013-3897-t-04-03-2013>, 02.03.2018, **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2009/6824 K. 2011/333 T. 18.01.2011, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2009-6824-k-2011-333-t-18-01-2011>, 02.03.2018, **Yargıtay 3. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2016/8655 K. 2016/11395 T. 29.9.2016, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/3-hukuk-dairesi-e-2016-8655-k-2016-11395-t-29-9-2016>, 02.03.2018.

ve neticede şirketin tazminat ödemesine hükmedilmiştir¹⁹². Yine İzmir Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İzulaş A.Ş.'nin işleteni olduğu otobüste yolcu olan davacı, lastik patlaması nedeniyle oluşan kazada yaralandığını ve davalı işletenin kaza nedeniyle kusurlu olduğunu ileri sürerek, maddi ve manevi tazminat talep etmiştir. Kararda; güvensiz otobüsü ve güvensiz lastiği ile yolcu taşıyan İzulaş A.Ş.'nin %100 kusurlu bulunduğu olayda davacının yaralanması sonucu meslek kazanma gücünde %15 oranında azalma olduğu ve uzun süre tedavi gördüğü belirlenmiş olup, haksız eylem sonucu oluşan maddi ve manevi zarardan davalının sorumlu tutulması gerektiğine hükmedilmiştir¹⁹³.

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin “adam çalıştırmanın sorumluluğu” hükümlerine göre sorumluluğuna ilişkin de örnek kararlar bulunmaktadır. Örneğin, Yargıtay 7. Hukuk Dairesinin bir kararında; İGDAŞ'ın ihale yaparak yükleniciyle imzaladığı eser sözleşmesinde kendisine iş sahibi olarak işi kontrol ve denetleme, emir ve talimat verme yetkisi tanındığı için yükleniciyle bağımlılık ilişkisi kurulmuş olup İGDAŞ'ın adam çalıştırma sıfatıyla ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulacağı, bu sorumluluk türünün de müteselsil sorumluluk olduğu ifade edilmiştir¹⁹⁴. Yine başka bir Yargıtay Kararı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İsfalt A.Ş.'ye ilişkindir. Kararda, İsfalt A.Ş. ile yüklenici arasında sözleşme imzalanmış ve sözleşmenin 25'inci maddesinde İsfalt'ın, sözleşme süresi içinde, sözleşme konusuna giren işleri, dilediği şekil ve yöntemlerle her zaman denetleme ve kontrole yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu durumda İsfalt A.Ş.'nin, B.K.'nın 55'inci maddesi uyarınca, yol çalışmasını yapan yüklenici şirket üzerinde denetim ve gözetim sorumluluğu bulunduğundan, üçüncü kişilere verilecek zararlardan, yüklenici şirket ile müteselsil sorumluluğu bulunduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla, yüklenici müteahhid, iş

¹⁹² **Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı**, E. 2013/1088 K. 2014/413 T. 28.3.2014, (Çevrimiçi) <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/yargitay/hukuk-genel-kurulu-e-2013-1088-k-2014-413-t-28-3-2014,02.03.2018>.

¹⁹³ **Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı**, E. 2006/11-369 K. 2006/383 T. 14.06.2006, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/yargitay/hukuk-genel-kurulu-e-2006-11-369-k-2006-383-t-14-06-2006,02.03.2018>.

¹⁹⁴ **Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2006/2114, K. 2006/2135 T. 29.6.2006, (Çevrimiçi), <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=7hd-2006-2114.htm&kw=`igda%c5%9f`+`adam+%c3%a7al%c4%b1%c5%9ft%c4%b1ran`#fm,02.03.2018>.

sahibinden bağımsız olarak iş yürütmemekte, tek başına bir sorumluluğu doğmamaktadır¹⁹⁵.

Görüldüğü gibi belediye iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk sorumluluk esaslarına göre hem haksız fiillerinden dolayı hem de adam çalıştıran olmaktan dolayı sorumlu olabilmektedirler. Bu esaslara göre, sorumlu tutulmaları açısından herhangi bir ticaret şirketinden farkları bulunmamaktadır.

B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin İdari Sorumluluk Esaslarına Göre Sorumluluğu

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin görev ve hizmet alanında yer alan kamu hizmetlerini ifa edebilmektedirler. Bu hizmeti ifa ederken sorumluluklarının doğmasına sebep olacak durumlar oluşabilir. Böyle bir halde idarenin sorumluluk esaslarının Belediye İktisadi Teşebbüsleri açısından uygulanabilirliğini tespit edebilmek için, idarenin sorumluluk esaslarına değinmek gerekmektedir. İşte bu sebeple, belediye iktisadi teşebbüslerinin sorumluluğu, idarenin sorumluluğu esasları çerçevesinde açıklanacak ve yargı kararlarından örneklerle bu esasların Belediye İktisadi Teşebbüsleri açısından uygulanabilirliği tartışılacaktır.

1. İdarenin Sorumlu Tutulma Esasları

İdarenin sorumlu tutulmasına esas olarak, idarenin zarar doğurucu kusurlu faaliyetleri sebep olur. Özel hukuk alanındaki kusurun dayanağı, nesnel nitelikte bir hukuka aykırılık olabileceği gibi, dikkatsizlik, ihmal, kast gibi insan iradesiyle bağlı, bu iradedeki bir eksiklikle alakalı da olabilir. İdare Hukuku açısından ise sorumluluğun, kamu hukuku kurallarına uygun nesnel bir temele dayandırılması gerekir¹⁹⁶. Bu sorumluluk mali sorumluluktur¹⁹⁷ ve özel hukuk alanındaki

¹⁹⁵ **Yargıtay 11. Hukuk Dairesi Kararı**, E. 2001/2241 K. 2001/4389 T. 17.05.2001, (Çevrimiçi), <https://ezproxy.dogus.edu.tr:2199/ictihat/yargitay/11-hukuk-dairesi-e-2001-2241-k-2001-4389-t-17-05-2001,02.03.2018>.

¹⁹⁶ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**, s. 730; Bilgen, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 340.

sorumluluktan ilham alınarak oluşturulmuş, kamu hukuku kurallarına göre uyarlanmış ve idare hukukuna özgü kurallar ile geliştirilmiştir¹⁹⁸.

İdarenin kusurlu sorumluluğu hizmet kusuru kavramıyla açıklanmaktadır. İdarenin kusurlu faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulabilmesi için hizmetin geç işlemesi, kötü işlemesi ya da hiç işlememiş olması gerekmektedir. Hizmet kusuru, “idarenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk ve aksaklık” olarak tanımlanmaktadır. Fakat hizmet kusuru dendiğinde sadece kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan zararlar değil, herhangi bir idari faaliyetin yürütülmesi nedeniyle ortaya çıkan zararlar da anlaşılır¹⁹⁹.

İdarenin kusursuz sorumluluğuna gidilebilmesi için, ortaya çıkan zararın belirli kişi ya da kişiler için olağan dışı bir zarar teşkil etmesi aranır. Önemli olan zararın herkes açısından değil zarar gören açısından olağandışı bir nitelik taşımasıdır²⁰⁰. İdarenin kusursuz sorumluluğuna yol açan faaliyetler ise “tehlike ya da risk ilkesi” ve “ kamu külfetleri karşısındaki eşitlik ilkesi ile açıklanmaktadır²⁰¹.

Bilindiği gibi idare, bazı kamu hizmetlerini özel hukuk kişilerine gördürebilir. Burada hizmetin asıl sahibi idare olduğu halde faaliyetleri yürüten, özel hukuk kişisidir. Böyle bir halde kamu hizmetlerinin ifası nedeniyle zarar doğduğunda, özel hukuk kişisi idare adına hareket ettiği için idarenin sorumluluğu doğabilecektir²⁰². Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri de belediye tarafından belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyetlerini yürütmek üzere kurulan şirketler

¹⁹⁷ Mal varlığı sorumluluğu, bir kişinin diğer bir kişiye vermiş olduğu zararın, zarara neden olan davranışı ifa eden kişiden devlet aracılığıyla malvarlığına cebren el konulması yoluyla tahsil edilmesidir. Gözler-Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 739.

¹⁹⁸ Gözübüyük-Tan, **İdare hukuku**, s. 796.

¹⁹⁹ Günday, **İdare Hukuku**, s. 369..

²⁰⁰ Lütfi Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, Sorumluluğun Temeli ve Sebepleri, Sorumluluğa Yol Açan Olgular**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, No: 138, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 50.

²⁰¹ Tehlike ilkesi, idarenin kusuru olmasa ve her türlü önlemi almış bile olsa yürüttüğü tehlikeli faaliyet nedeniyle öngörülmesi mümkün olmayan bir zarar ortaya çıkarsa bu zararı tazminle sorumlu olması anlamına gelir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ise idarenin kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla giriştiği bir faaliyet nedeniyle bazı kişilerin zararının doğması halinde sorumlu olması halidir. Günday, **İdare Hukuku**, s. 379-382.

²⁰² Yayla, **İdare Hukuku**, s. 356.

olarak zarar doğurucu nitelikte bir fiil işlediklerinde, iktisadi teşebbüslerin değil hizmetin asıl sahibi olarak belediyenin hizmet kusuru ya da kusursuz sorumluluk esaslarına göre sorumluluğuna gidilebilmesi gerekir.

2. Yargı Kararlarından Örnekler

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin, ticaret şirketleri olmaları ve özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduklarının kabul edilmesi sebebiyle faaliyetlerinden dolayı sorumlulukları, özel hukuk hükümleri çerçevesinde belirlendiği için, idare hukuku açısından sorumluluklarına dair çeşitli veritabanlarından ayrıntılı inceleme yapılmasına rağmen yargı kararı bulmakta oldukça zorlanılmıştır. İnceleme sonucu ulaşılan kararlardan ilki, uyuşmazlık mahkemesi kararı olup, kararda belediye şirketinin fiilinden ötürü belediyenin sorumluluğunun olduğu ve uyuşmazlığı çözmeye yetkili yerin idari yargı yeri olduğu belirtilmiştir. Kararın içeriği aşağıdaki gibidir;

Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan AŞTİ otogarı ve içerisindeki ticari işletmeler, belediye tarafından ihale ile bir yıl süreli olmak üzere yine belediyenin iştiraki olan Bugsaş A.Ş.'ye kiralanmıştır. Burada idare "terminal işletme yetkisini" Bugsaş'a devretmiştir. Bugsaş ise, asansör alım sözleşmesi ile AŞTİ'deki asansörlerin alımı, periyodik bakımlarının yaptırılması ve onarımı işini başka bir yüklenici firmaya vermiştir. Olayda davacı, AŞTİ'de bulunan asansörün gerekli bakım ve kontrolünün yapılmaması nedeniyle, asansör boşluğuna düşmüş ve yaralanmıştır. Uğramış olduğunu iddia ettiği manevi zarar içinse belediyeye karşı adli yargıda dava açmıştır. Davalı idare vekili tarafından, olayda idarenin hizmet kusuru olduğu ve uyumazlığın çözümü için idari yargının görevli olduğu öne sürülerek, görev itirazında bulunulmuş fakat itiraz reddedilmiştir. Davalı idare vekili tarafından, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması talebiyle başvuruda bulunulmasının ardından, dilekçe ve ekleri Danıştay Başsavcılığı'na gönderilmiştir. Başsavcılık da olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın uyuşmazlık mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Mahkeme, gerek hizmet alım

sözleşmesi'nin, gerekse AŞTİ Yürüyen Merdiven ve Asansör Sistemleri Bakım Onarım İşi Özel İdari ve Teknik Şartnamesi'nin incelenmesinden, işin bakım, onarımında ve hizmetin işleyişinde idarenin mutlak kontrolünün bulunduğunu ve ayrıca kamu hizmetinin kamu yararına uygun olarak işletilip işletilmediğine, hizmet kusuru ya da başka bir nedenle idarenin sorumluluğu olup olmadığına ilişkin yargısal denetimin idari yargının görev alanına girdiğine hükmetmiştir. Kararda, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın yazılı düşüncesinin belirtildiği kısımda Bugsaş A.Ş.'nin amacının belediye mevzuatı çerçevesinde kamu hizmeti sunmak olduğu, her ne kadar hukuki açıdan özel hukuk tüzel kişisi olsalar da belediyelerin bu şirketlerdeki sermaye payının %50'nin üzerinde olması sebebiyle, bu kurumların belediyelerin bir uzantısı haline geldiği ifade edilmiştir. Ortaya çıkan zararın, idari faaliyet içerisinde olduğu kabul edilmiş ve faaliyetten doğan zarardan yürütücü şirketi değil faaliyetin asıl sahibi idare sorumlu tutulmuştur. Aslında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın görüş yazısında Bugsaş, hem sermayesi kamuya ait bir kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmiş, hem de bu kurumun hukuken özel hukuk kişisi olduğu ifade edilmiştir²⁰³.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin fiillerinden dolayı zarar doğması halinde doğrudan iktisadi teşebbüslere karşı idari yargıda dava açıldığı ve bu davaların incelenerek çözümlendiği bir karar örneğine de rastlanmıştır: İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden İGDAŞ'ın davalı olduğu bir davada, İGDAŞ Genel Müdürlüğü Anadolu Bölge Müdürlüğü'nde şebeke müdürü olarak görev yaparken görevine son verilen daha sonra yargı kararıyla görevine dönen davacı, uğramış olduğunu iddia ettiği üzüntü nedeniyle 1.000.000.000 TL manevi zararın tazmini için dava açmıştır. Danıştay kararında, davacının iş sözleşmesinin feshedildiği, bu işlemin iptali için İstanbul 4'üncü İdare Mahkemesi'nde açtığı davanın ise mahkemenin işlemde sebep yönünden hukuka uygunluk görülmediği gerekçesiyle iptali yolunda verilen kararın onandığı ve karar düzeltme isteminin de reddedilmesi ile anılan kararın kesinleştiğinden bahsetmiştir. Dolayısıyla İGDAŞ tarafından tesis

²⁰³**Uyusmazlık Mahkemesi Kararı**, HB., E. 2013/1287 K. 2013/1771, T. 30.12.2013, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/uyusmazlik-mahkemesi/e-2013-1287-k-2013-1771-t-30-12-2013>, , 10.12.2018.

edilen sözleşmenin feshi işlemi idari işlem olarak değerlendirilip incelenmiştir. Davacı, mahkeme kararının uygulanması için göreve başlatılmış ve davacının görevine son verildiği tarihten yargı kararı gereği görevine iade edildiği tarihe kadar açıkta geçen süreye ilişkin bu dönemde yapması gereken terfileri de göz önüne alınmak suretiyle alması gereken net aylıklar toplamının, davanın açıldığı tarihten ödemenin yapıldığı tarihe kadar hesaplanacak yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca idarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle davacının duyduğu üzüntü ve sıkıntıyı kısmen de olsa gidermek amacıyla 1.000.000,000.- TL manevi tazminatın, davalı idareden alınarak davacıya verilmesi gerektiğine karar verilmiştir²⁰⁴. Bu kararda İGDAŞ, aslında bir idare olarak değerlendirilmiştir.

Görüldüğü gibi Belediye İktisadi Teşebbüsleri tarafından yürütülen hizmetten dolayı bir zarar ortaya çıkması halinde, hizmetin asıl sahibi belediyenin sorumluluğuna gidilebilir. Belediye ise şirkete rücu edebilir. Dolayısıyla belediye şirketleri hakkında uygulama çerçevesinde yargı makamları farklı bir karar verene dek mezkur şirketlerin sorumlulukları, idare hukuku açısından dolaylı bir sorumluluk olmaktadır. Şirketler kamu hizmeti gören özel hukuk kişisi oldukları için hizmetin asıl sahibi değildirler. Dolayısıyla idari yargıda doğrudan kendilerine dava açılabilmesi için hizmetin asıl sahibi olan idari makam olarak değerlendirilmeleri gerekir. Bu da, ancak kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları ve yürüttükleri hizmetin kanunla kendilerine görev olarak verilmesiyle mümkündür.

²⁰⁴ **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı**, E. 2006/1045 K. 2010/134 T. 04.02.2010, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2006-1045-k-2010-134-t-04-02-2010>, 10.12.2018.

SONUÇ

Belediyelerin yerel ekonomide müteşebbis sıfatıyla yürüttükleri faaliyetlerin aracı olarak karşımıza çıkan Belediye İktisadi Teşebbüsleri, gerek kurulma gerekçeleri ve tüzel kişilikleri, gerek kuruluş usulleri ve faaliyetlerini yürütürken kullandıkları hareket araçları gerekse denetimleri açısından incelenerek, çalışmamızda bu teşebbüslerin hukuki niteliklerine ilişkin çıkarımlar yapılmak istenmiştir.

Öncelikle belediyelerin yereldeki ekonomik faaliyetlerinin aracı olarak şirket kurması uygulamasının gerekçeleri değerlendirildiğinde, bu uygulamanın devletin ülke düzeyinde uyguladığı siyasi, sosyal ve ekonomik politikadan bağımsız olarak oluşmadığı, devletin ekonomi politikalarını oluştururken kendisine biçtiği düzenleyici ya da müteşebbis rolünün, yerel yönetim birimi olan belediyeleri de etkilediği açıkça gözlemlenmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından günümüze kadar belediyeler, iktisadi bir faaliyet olarak ticaret şirketleri kurmuşlardır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu döneminde, belediyelerin bu uygulaması kanunda geçen “her türlü teşebbüsâtı icra eder” lafzına dayanmakta iken; 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediyelerce şirket kurulması açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla mahalli idare birimi olan belediyelerin iktisadi bir faaliyet olarak ‘şirket kurması’ uygulamasının yeni bir uygulama olmadığı anlaşılmaktadır.

Belediyeler tarafından iktisadi teşebbüs kurulması, sadece Türkiye’de değil, gerek Kıta Avrupa’sı ülkelerinde gerekse Anglo Sakson ülkelerinde görülen bir uygulamadır. Bu şirketlerin kurulma gerekçeleri ise ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Bununla birlikte her devlet için kabul edilebilir gerekçeler, yerel ekonominin canlandırılması ve bu şirketler vasıtasıyla belediyelerin serbest ekonomik faaliyette bulunması olarak gösterilebilir. Bu gerekçeler, Türk Hukuku açısından belediyelerin şirket kurabilmesi için geçerli olmakla birlikte, konu açıklanırken değinilen diğer gerekçeler, belediyelerin, iktisadi teşebbüsleri istihdam

taleplerini yerine getirmek, özel bankalardan kredi temin edebilmek gibi başkaca bir amaca ulaşmak için araç olarak kullandığını göstermektedir. Fakat belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulabilmesi için var olması gereken asıl gerekçelerin, belediyelere sundukları hizmette yardımcı olmak ve ilgili hizmet alanında belediyenin yükünü hafifletmek ve gelir elde etmek olduğunu düşünmekteyiz. Nasıl ki, kamu hizmeti, özel hukuk tüzel kişilerine gördürülebiliyorsa, belediye şirketleri de belediyelere kamu hizmetinin görülmesinde yardımcı olmak üzere faaliyette bulunmalıdır. Başka bir amaçla şirketlerin kurulması, hem kamu sermayesine hem de kamu hizmetine zarar verebilir. Dolayısıyla belediyelere şirket kurulmasına ilişkin yetki veren mevzuatta belirtilen gerekçeye uygun olarak belediye iktisadi teşebbüsleri hizmet kalitesini artırmak ve kaynak yaratmak amacıyla kurulmalıdır.

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin sahip olduğu tüzel kişiliğin hukuki niteliği, kamu tüzel kişiliği karşısından konumu açısından hem anayasa değişikliğinden önceki duruma hem de anayasa değişikliğinden sonraki duruma göre değerlendirilmiştir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediye meclisi tarafından alınan karar üzerine Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmaktadır. Bu karar ancak şirket kanun hükümlerine göre kurulup ticaret siciline tescil edildikten sonra hüküm doğurmaktadır. Nitekim kanun maddesinde sadece “*şirket kurabilir*” ifadesi geçmektedir. Mezkûr maddeyle belediyelere, kanunla şirket kurma yetkisi verilmekte ve bu yetkiye dayanılarak belediye meclisi şirket kurulması yönünde bir karar almaktadır. Dolayısıyla belediye şirketleri kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari işlemle kurulmaktadır. Anayasa değişikliğiyle kamu tüzel kişilerinin ancak kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’yle kurulabilmesi sebebiyle değişiklikten sonra belediye meclisinin kararıyla kurulacak olan Belediye İktisadi Teşebbüsleri için kamu tüzel kişiliği nitelendirmesi yapmak mümkün değildir. Bu teşebbüsler Türk Ticaret Kanunu’na göre kurulmuş ve özel hukuk tüzel kişiliğini haiz ticaret şirketleri olacaklardır. Dolayısıyla her ne kadar kamu hizmeti ifa etse, kamu kaynağı kullansa ve Sayıştay’ın denetimine tabi olsalar da Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin kamu tüzel kişiliğini haiz olduğunu ifade etmek güncel mevzuata göre mümkün değildir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan ticaret şirketleri olmalarına rağmen, kuruluş aşamasından önce izlenmesi gereken belli usuller mevcuttur. Öncelikle belediye meclisinin şirket kurulması hususunda karar alması gerekmekte olup bu kararın kesinleşmesi ve icrai nitelik kazanması gerekmektedir. Bu kararın ne zaman kesinleşeceği ve yürürlüğe gireceği kanunda açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla şirket kurulmasına ilişkin kararın dava edilebilirliği, ancak kesin ve yürütülebilir bir işlem halini aldığı anda mümkün olacaktır. Kanunda meclis kararının ne zaman kesinleşeceği açıkça düzenlenmiş olup, meclis kararına yürütülebilirliği başka bir ifadeyle icrailik vasfını kazandıracak işlemin yürürlük işlemi olduğu kanaatine varılmıştır. Çünkü yürürlüğe girmemiş bir kararın kişilerin hukukuna etki etme gücü mevcut değildir ve uygulanmasının da söz konusu olmaması gerekir. Belediye Kanunu uyarınca meclisin kesinleşen kararına karşı başkana verilen dava açma hakkı ise yürürlüğe girmiş karara karşı kullanılacaktır.

Belediye şirketlerinin kuruluş aşamasında uygulamada aranan ikinci husus ise Cumhurbaşkanı'nın iznidir. Bu konuda yaptığımız değerlendirmede gerek 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'nda yer alan izin müessesesinin bu kanundan sonra yürürlüğe giren 5393 ve 5216 Sayılı Kanunlarda yer almaması, gerek 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda kamu sermayeli şirketlerin kuruluşunda herhangi bir iznin öngörülmemiş olması, gerekse kanunun gerekçesinde iznin aranmamasının mutlak olarak uygulaması gerektiğinin vurgulanması, şirketlerin kuruluşu aşamasında iznin aranmasının hukuka uygun olmadığını göstermektedir. Ayrıca, özel-genel kanun açısından değerlendirme yapıldığında, sonraki genel kanun olan 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda kanun koyucunun iradesi, açıkça izin aranmaması yönündedir. Dolayısıyla bu şirketlerin kuruluşu aşamasında Cumhurbaşkanı'nın izninin aranmaması gerekir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, 696 Sayılı KHK'den sonra belediyelerin nüfus oranlarına göre ya limited ya da anonim şirket şeklinde kurulabilmektedir. Belediyeler bu şirketleri, mevzuatta yer alan hükümler çerçevesinde çeşitli şekillerde kurabilmektedirler. Belediyeler kurulmuş şirketlere ortak olabilmekte, kendilerine

yapılan bağışla şirket edinebilmekte ya da mevcut belediye şirketleri, şirket kurabilmektedirler. Şirket kurulmasına yönelik kanun koyucunun iradesi ise belediyelerin ortaklık kurarak şirket kurulmasını önlemeye yöneliktir. Her ne kadar çeşitli kanun hükümlerinde belediyelerin ortaklıklarına ilişkin ifadeler yer alsa da, açıkça ortaklık kurabileceği düzenlenmemiştir. Bu sebeple, uygulamayla mevzuatın uyumlu olması amacıyla belediyelerin ortaklık kurabileceğine ilişkin hükmün, yeni bir kanun maddesi olarak eklenmesi gerekmektedir. Ayrıca belediyenin sermaye payının bulunmadığı ve fakat belediye şirketleri tarafından kurulan şirketlerin, belediye şirketi olarak değerlendirilmesi de hukuka uygun değildir. Çünkü bir şirketin belediye şirketi olarak nitelendirilebilmesi için belediye tarafından ilgili mevzuata göre kurulmuş olması gerekmektedir.

Çalışmada Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluş gerekçeleri, tüzel kişilikleri, kuruluş usulleri ve yöntemleri incelendikten sonra bu teşebbüslerin yürüttükleri faaliyetin kapsamı ve hukuki niteliğine ilişkin de değerlendirmeler yapılmıştır. Bilindiği gibi bu şirketler belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyetlerini yürütmektedirler. Fakat bazı şirketlerin belediyenin görev ve hizmet alanı dışında kurulduğu tespit edilmiştir. Bu durum ise belediye meclisinin şirket kurulması yönünde aldığı kararın maksat unsuru açısından hukuka aykırı olduğunu göstermektedir.

Belediyelerin görev ve hizmet alanındaki faaliyetler ise bu faaliyetlerin, belediyeye kanunla görev olarak verilmiş olmaları sebebiyle kamu hizmeti ya da kolluk faaliyeti olarak görülebilir. Nitekim bir kamu tüzel kişisine kanunla verilmiş görev ve hizmet alanları olmaları sebebiyle bu faaliyetleri, mahalli kamu hizmeti ya da kolluk faaliyeti olarak değerlendirmenin uygun olabileceği kanaatindeyiz. Bu faaliyetlerden kamu hizmeti olanların görülüş usulü ise belediye iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişiliğinin niteliği çerçevesinde yapılan değerlendirme neticesinde, bir kamu hizmetinin özel hukuk kişisine gördürülmesi usulü olarak değerlendirilebilir. Belediye şirketlerinin bu açıdan herhangi bir özel hukuk tüzel kişisinden farkı bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu şirketler mahalli hizmetleri, belediye kanununa göre imtiyaz ya da ruhsat usulüyle görebilmektedirler. Bunun

dışında belediye şirketlerini diğer ticaret şirketlerinden ayıran bir husus daha vardır ki bu da, herhangi bir ihaleye gerek olmadan belli hizmetleri sadece belediye meclisinin alacağı bir kararla işletme devri yöntemiyle görebilmeleridir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenlenen bu hususa ilişkin, gerek kanunun gerekçesinde gerekse meclis görüşmeleri esnasında sunulan gerekçelerde, belediye şirketlerine tanınan bu ayrıcalığın sebebine ilişkin kayda değer bir bilginin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin faaliyetlerini yürütmesi için gereken hareket araçları olarak personelleri, hizmet ifasında kullandıkları mallar ve tesis ettikleri işlemler ise ayrıca incelenmiştir. Öncelikle personeli açısından yaptığımız inceleme neticesinde vardığımız sonuca göre, belediye şirketlerinde çalışan personeller İş Kanunu'na tabi işçi statüsünde çalışmakta olup, 696 Sayılı KHK ile kendilerine ayrı bir statü kazandırılmamıştır. Yalnızca işe alınmalarında, devlet memurlarına uygulanan güvenlik soruşturması uygulaması, şirket personelleri için de getirilmiştir. Bunun dışında bu şirketlerde çalışan personellerin, diğer herhangi bir ticaret şirketindeki personelden kamu tüzel kişiliğine ait bir şirkette çalışmak dışında başka bir farkı yoktur. Bu personelin ilave tediye hakkı olup olmadığı konusunda ise ilgili mevzuat incelendiğinde, Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması'na ilişkin 6772 Sayılı Kanun'da, "belediyeler ve bunlara bağlı teşekküller" ifadesinin geçtiği görülmektedir. Kanunda devlete ait şirketlerden bahsedilirken, belediyelere ait teşekküllerden bahsedilmiştir. Kanun koyucunun belediyelerin bağlı teşekkülleri için "şirket" kelimesini bilinçli olarak kullanmadığı düşünülmektedir. Dolayısıyla belediyelere ait şirket personelinin ilave tediye hakkını haiz olmadığı görülmektedir. Fakat devlete ait şirketlerde çalışanlara bu hak verilirken belediyeye ait şirket çalışanlarına bu hakkın tanınmamış olması sonucu ortaya çıkan adaletsizliğin giderilmesi amacıyla ilgili yasal düzenlemede değişikliğe gidilerek, belediye şirket çalışanlarına da ilave tediye hakkının tanınması gerektiğini düşünmekteyiz.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin hareket araçlarından bir diğeri olan hizmet ifasında kullandığı mallar da hukuki nitelikleri açısından incelenmiştir. Bilindiği gibi,

İktisadi teşebbüsler faaliyetlerini yürütürken, gerek belediyeye ait kamu mallarını gerekse kendi mallarını kullanabilmektedirler. İktisadi teşebbüslerin kamu mallarını kullanmaları ise özel hukuk kişilerinin kamu mallarından yararlanma usulleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu açıdan şirketlerin kamu mallarından yararlanması, özel kural ya da özel istisnai yararlanma olarak karşımıza çıkabilmektedir. Bu yararlanmanın gerçekleşmesiye belediye meclisinin alacağı tahsis kararıyla mümkün olmaktadır. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kamu mallarından yararlanmasının herhangi bir ticaret şirketinin kamu mallarından yararlanmasından ayrılan, ayrıcalıklı bir yönü yoktur. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kendilerine ait malları hizmette kullanmaları halindeyse, bu malların yalnızca kamu hizmetinin ifasında kullanması onlara bir ayrıcalık kazandırmamaktadır. Fakat teşebbüsler tarafından yürütülen faaliyet, bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin görev ve hizmet alanında olduğu için, bu hizmetlerin aksamaması adına Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin hizmet ifasında bizzat kullandığı mallar için mevzuat düzenlemesiyle özel bir koruma getirilebilir. Fakat bu koruma iktisadi teşebbüslerin bütün malları için değil yalnızca yürüttükleri hizmetin ifasında bizzat kullandıkları, hizmet için gerekli olan mallara yönelik olmalıdır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin hareket araçlarından bir diğeri olan hukuki işlemlerinin niteliği incelendiğinde ise, iktisadi teşebbüslerin ticaret şirketleri olarak özel hukuk alanında işlem tesis etmekle birlikte idare hukuku alanında da birtakım işlemler tesis edebildikleri görülmüştür. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde ihale düzenleyebilmenin yanında, kamuya yapılan işlerde iş deneyim belgesi verebilmek gibi kendilerine kanunla verilmiş yetkileri kullanabilmektedirler. Fakat iktisadi teşebbüslere verilen bu yetkiler, istisnai olarak kendilerine tanınmıştır. Çünkü her ne kadar belediyeler tarafından kurulup kamu kaynağı kullanarak faaliyette bulunsalar da bu teşebbüsler, ticaret şirketi olarak faaliyet yürütmektedirler. Dolayısıyla kanunla kendilerine ayrıca bir yetki verilmedikçe bu şirketlerin tesis ettikleri işlemleri, idari işlem olarak nitelendirmek mümkün değildir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimi ise hem özel hukuka hem de kamu hukukuna göre yapılmaktadır. Özel hukuk açısından herhangi bir ticaret şirketi gibi,

Sermaye Piyasası Kurulu, Ticaret Bakanlığı ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından denetlenen şirketler, kamu hukuku açısından kamu tüzel kişileri gibi Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Bununla birlikte, Belediye Kanunu'nda belediye şirketlerinin belediye tarafından denetlenmesine ilişkin hükümler yer almaktadır. Yine merkezi yönetimin kullandığı idari vesayet yetkisinin belediye şirketleri üzerine yansımaları olarak değerlendirilebilecek olan 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 260'ıncı maddesiyle, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına mahalli idarelerin kurdukları teşebbüsleri denetleme görevi verilmiştir. Dolayısıyla şirketler hem özel hukuk hem de kamu hukuku açısından çift yönlü bir denetime tabi tutulmaktadır.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin faaliyetlerinden ötürü yargısal denetime tabi tutulması da hem özel hukuk hem de kamu hukuku açısından incelenmiş olup özel hukuk açısından iktisadi teşebbüslerin faaliyetlerinden dolayı sorumluluğunun türü, yargı kararlarında herhangi bir ticaret şirketi gibi, “haksız fiil sorumluluğu” ve “adam çalıştıranın sorumluluğu” olarak değerlendirilmiştir. İdare hukuku açısından Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin yargı organları önündeki sorumluluğu ise teorik temelde yaptığımız değerlendirmeye göre, özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olmaları sebebiyle idari yargıda doğrudan Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin sorumluluğuna gidilememesi gerektiği, eğer ortada bir zarar varsa hizmetin asıl sahibi olan idareye sorumluluğun yöneltmesi gerektiği yönündedir. Çünkü idari yargıda davalı konumunda bulunması gereken idaredir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri'ye belediye idaresince kurulan iktisadi teşebbüslerdir. Yargı kararları açısından konu incelendiğinde ise bu şirketlerin özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olmalarından kaynaklı olarak idari yargı karar örneği bulunması konusunda oldukça zorlanılmıştır. İlgili veritabanları ayrıntılı bir şekilde taranmış olmasına rağmen çok az sayıda karara ulaşılmıştır. Bu kararlardan ilkinde, belediye şirketi idare gibi değerlendirildiği için davalı konumunda yer almıştır. Diğer karar ise uyuşmazlık mahkemesi kararı olup, belediye şirketinin faaliyetinden ötürü hizmetin asıl sahibi belediyenin sorumlu tutulması gerekeceğinden davanın idari yargıda görülmesi gerektiğine karar verilmiştir. Burada şunu ayırmak gerekmektedir. Eğer belediyenin görev ve hizmet alanında bir kamu hizmeti yürütülüyor ve bu hizmet yürütülürken

hizmetin sürekliliğine ya da kalitesine etki edecek aksamalar yaşıyorsa burada hizmetin asıl sahibi olarak idareye başvurulabilmek gerekir. Örneğin, toplu taşıma hizmeti veren bir belediye şirketinin seferlerini aksatması sebebiyle kamu hizmetinin sürekliliği etkilendiğinde hizmetin asıl sahibi idarenin sorumluluğuna gidilebilmelidir. Fakat Belediye İktisadi Teşebbüsü'yle herhangi bir özel hukuk kişinin sözleşmesel ilişkisinden doğan bir zarar ortaya çıkması halinde ya da kamu hizmetinin ifasıyla bağlantılı olmayan bir fiil sebebiyle bir zarar doğması halinde doğacak sorumluluk, özel hukuk hükümleri çerçevesinde adli yargıda doğrudan belediye şirketlerine yöneltilmelidir. Örneğin, Beltur A.Ş. tarafından işletilen bir restoranda yediği yemekten zehirlenen bir kişinin zararını tazmini için Beltur A.Ş.'ye karşı adli yargıda dava açması gerekir. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin sorumluluğunu her somut olaya göre ayrıca değerlendirmek gerekmektedir.

Sonuç olarak belediye iktisadi teşebbüsleri, mahalli hizmetlerinin görülmesinde belediyeye yardımcı olması ve belediyenin serbestçe iktisadi faaliyet yürütebilmesi amacıyla kurulmuş olmakla birlikte kamusal yönleri de aşikâr olan şirketlerdir. Kendilerine uygulanan mevzuatın dağınık olması sebebiyle, nasıl ki kamu iktisadi teşebbüslerini düzenleyen bir mevzuat varsa Belediye İktisadi Teşebbüsleri'ne yönelik de bir mevzuat düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca, bu şirketlerin mevzuata uygun olarak sadece belediyenin görev ve hizmet alanında kurulup kurulmadıkları denetlenmelidir. Kamu kaynağı kullanmaları sebebiyle zarar etmeleri halinde ise belediye bütçesinin de etkilenecek olması sebebiyle belediye bütçesine yarardan çok zararı dokunan bu şirketler tasfiye edilmelidir. Dolayısıyla belediye şirketleri, 5939 Sayılı Belediye Kanunu'nun gerekçesinde de vurgulandığı üzere kanun koyucunun iradesine uygun olarak yerel ekonomiyi canlandırmak üzere belediyenin iktisadi bir faaliyeti olarak varlıklarını sürdürmelidirler. Bunun yanında mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere kurulan belediyelerin kendilerine kanunla verilen görevlerin ifasını tamamen belediye şirketlerine bırakmasının önüne geçilmelidir. Her ne kadar 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda bu konuda bir sınırlama olmasa da 1982 Anayasası'nın "Devletleştirme ve Özelleştirme" başlıklı 57'inci maddesinin son fıkrasına göre, kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen hizmetlerden

hangilerinin özel hukuk kişilerine gördürülebileceğinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu ifadeden anlaşılan şudur ki, belediyeler kendilerine kanunla verilen tüm görevleri şirketler vasıtasıyla görmemelidirler. Aksi halde mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere Anayasa tarafından yetkilendirilen belediye tüzel kişiliği, bu yetkisini Anayasa'ya aykırı olarak fiilen şirketlere devretmiş olacaktır. Dolayısıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediyelere faaliyetlerini yerine getirirken yardımcı olan kuruluşlar olma vasfını korumalıdır.

Bu kapsamda, belediyelere kanunla verilen görevlerin önemli bir kısmını ifa eden Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin hukuki niteliği, gerek kuruluş gerekçeleri ve tüzel kişiliğinin hukuki niteliği, gerek kuruluş usulü ve faaliyet alanı, gerekse hareket araçları ve denetimleri açısından incelenmiştir. Bu incelemeler sonucunda vardığımız kanaatlerin hem uygulama hem de literatür açısından katkılar sağlamasını ümit etmekteyiz.

KAYNAKÇA

AFETİNAN

:**Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı 1933**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1972.

Açıkgöz, Ömer
Özkan, Bülent

:“1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl. 12, sayı:136, Nisan 2009, (Çevrimiçi), <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/04a/01.htm>, 10.12. 2016.

Akalın, Güneri

:“Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:3, Sayı:6, Kasım 1994, (s.15-27).

Aksoy, A. Şinasi

:“Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Genel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:2 Haziran 1994.

Aksoy, Mehmet Ali
Emine Ebru Aksoy

:“Ticaret Kanunu Kapsamında Sermaye Şirketlerinde Bağımsız Denetim”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, İNÜHFD**, Cilt:8 Sayı:2 Yıl 2017, (s.21-52)

Aktuğ, Ahmet

**:İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İktisadi Teşebbüslerinin Genel
Durumları; İstaç A.Ş. Örneği,**
Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim
Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden
Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış
Yüksek Lisans Tezi.

Akünel, Teoman:

**Türk Medenî Hukukunda Tüzel
Kişiler,** İstanbul 1995.

Akyılmaz, Bahtiyar

**:İdari Usul İlkeleri Işığında İdari
İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin**
Yayınları, Ankara, 2000.

Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer,
Murat Kaya, Cemil

: Türk İdare Hukuku, 9.baskı, Savaş
Yayınevi, Eylül 2018.

Akyılmaz, Cemre

: “2017 Anayasa Değişikliğine Göre
Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”,
**Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. XXIII, Y.
2019, Sa. 1, (s.191-207).

Akyiğit, Ercan

: “İlave Tediye ve Sosyal Sigorta Primi
Kesilmesi”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal
Güvenlik Hukuku Dergisi,** 30/2011,
(s.547-572).

Alkin, Erdoğan

:“Piyasa Ekonomisine Devlet Müdahalesi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, Yıl: 3, Temmuz-2004, S. 6., (s.1-7).

Antalya, Gökhan

: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Cilt: II**, Legal Kitabevi, 2017.

:”Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler”, **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 2008,(s.63-83).

Arıkboğa, Ülkü

:“Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 13, Sayı: 33, (s. 276-297).

Ardıçoğlu, M. Artuk

:”Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, (s.20-51)

Arslan, M. Cemil

: **Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri, (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2000.

Aslan, Bayram

:“Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:77, (s.63-86)

Atasoy, Veysel

:**Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Nurol Mabtaacılık, Ankara, Ağustos 1993.

Atay, Ender Ethem

:**İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, Ekim 2018.

:**Hukuk Başlangıcı**, Güncellenmiş Altıncı baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2013.

Avcı Mustafa

:“İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon”, **TAAD**, Yıl: 5, Sayı: 16 Ocak 2014, (s. 106-138).

:“İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon”, **Taad**, Yıl: 5, Sayı: 16 (Ocak 2014), (s.106-139)

Aydın, Fazıl

:Belediye Gelirleri ve Belediye Gelirleri İle İlgili Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi, **Vergi Sorunları**

Dergisi, Aralık/2010, Sayı:267, (Çevrimiçi),
<http://www.vergisorunlari.com.tr/makale/belediye-gelirleri-ve-belediye-gelirleri-ile-ilgili-kanun-tasarisinin-degerlendirilmesi/3132>, 10.12.2017.

Bailey, Robert W.

:“Uses of and Misuses of Privatization”
Proceedings of the Academy of Political Science, Vol.36, No.3, Prospects of Privatization, 1987, The Academy of Political Science, (pp. 138-152).

Balta, Tahsin Bekir

: **İdare Hukukuna Giriş**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, No:117, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

: **İdare Hukuku I (Genel Konular)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:326, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1970/72.

:“Kamu Mallarından ve Özellikle Genel Sulardan Yararlanmanın Tabi Olduğu Rejim”, **Su Kaynaklarının Kullanılması Hakkında Bilimsel Hafta**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1972, (s. 115-126).

Barlas Nami - Oğuzman, Kemal

: **Medeni Hukuka Giriş Kaynaklar**
Temel Kavramlar, 24.bası, Vedat
Kitapçılık, İstanbul, 2018.

Bastık, Serdar

:**Kamu İhalelerinde İdari Başvurular**,
Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye
Cumhuriyet Merkez Bankası, İnşaat ve
Malzeme Genel Müdürlüğü, Ankara,
Temmuz 2011.

Bayraktar, Cahide

:“Keynes ve Refah Devleti”, **Celal**
Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler
Dergisi, Yıl:2012, Cilt: 10, Sayı:2, Ekim
2012 (s.247-261).

Baytan, İlhan

:**Özelleştirme Hukuku ve**
Uygulamaları, Genişletilmiş ve
güncelleştirilmiş 2.baskı, Yetkin
Yayınları, Ankara 2009.

B. Chenot

:**Les entreprises notionlisees**, PUF, Que
saisje?, 7. bası, 1983, s.7'den Aktaran
Erdoğan Bülbül, **Kamu İştirakleri, Bir**
Hukuki Niteleme Denemesi, Beta
Yayınevi, 1.bası, İstanbul 2004.

Berk, Kahraman

: “Türkiye Futbol Federasyonunun Türk
İdari Teşkilatındaki Yeri”, **İÜHFİM C.**
LKIV, S.2. 2006, (s.3-24).

Bilge, Necip

:**Hukuk Başlangıcı**, 18. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, Ağustos 2004.

Bilgen, Pertev

:**İdare Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, 1999.

Bozkurt, Paşa

: “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Kamu İç Denetçileri Derneği, Denetişim**, 2013/12, (s. 56-62).

Bozlağan, Recep

:“Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, yıl:7, Sayı:73, Ocak 2004, (s.4-5), (Çevrimiçi), www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm, 26.04.2017.

Boztepe, Mehmet

:“Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında “Mahalli Müşterek Hizmet” Kavramı ve Hukuki Boyutu”, **İstanbul Kültür Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:17, s. 1, Ocak 2018, (s.127-149).

Bülbül, Yaşar

:**Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyete Özel Girişimciliğe Yönelik Devlet Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No.2010-11, İstanbul 2010.

Candan, Turgut

: **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş Yedinci Baskı, Yetkin Yayınları, 2017.

Cassese Sabino,

:“19. Yüzyıldan 21. Yüzyıla İdare Hukukunun Dönüşümleri”, (çev. Eren Kalanyuva), **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt:15, S: 2, 2012, (s. 153-165).

Çağa, Tahir

:“Özel Hüküm Genel Hükümü Daima Bertaraf Eder mi?”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 1991/3, (s.366-375).

Çağlayan, Ramazan

: “İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”, **AÜEHFD**, C.IX, S3-4, 2005, s.(19-33).
: “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı 7, (s.373-398).

Çelik, Nazlı Hilal

: **Adam Çalıştırmanın Sorumluluğu**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2017.

Çetintaş, Dinçer

:**Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Teorisi Bilim Dalı,

Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi,
İstanbul, 2006.

Çokgezen, Murat

:Türkiye’de Devlet, Girişimcilik ve Yerel Kalkınma, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2010-110, İstanbul 2012.

Dalkılıç, Elvin Evrim

:”İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, Ankara Barosu Dergisi, 2013/ 2, (s.107-123).

Dayar, Hatice

:“Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri; Kütahya Belediyesi Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:2002, Sayı:7, (s.1-14).

Demircioğlu, Mustafa Yaşar

: “Kamu İhale Hukuku’nda Benzer İş Kavramı ve İş Deneyim Belgeleri”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, (s.157-209).

Demirel, Salim

Barçın, Hilmi Bahadır

:Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları, Özel Ofset Basın Yayın, Ankara 2016.

Demirkaya, Yüksel

:“Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejicisi, Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Uygulamaları”, **Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2010, Cilt:7, Sayı:13, (s.420-444).

Derdiman, Ramazan Cengiz

:“Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi** C.2, S.1, Yıl 2012, (s. 51-87).

:**İdare Hukuku**, 3. baskı Alfa Aktüel Yayınları, Temmuz 2010.

Dexia

: **Local Public Companies in the 25 Countries of the European, 2004**, (Çevrimiçi), www.lesepl.fr/pdf/carte_EPL_anglais.pdf, (03.05.2017).

Dilbirliği Muhterem

:“Belediye Şirketleri”, **Çağdaş yerel Yönetimler**, Cilt:4, Sayı: 2, Mart 1995, (s. 65-80).

Dinçkol, Abdullah

:**Hukuka Giriş**, Genişletilmiş 14. basım, Der Yayınları, İstanbul, 2018.

Doğan, Zeki

Dağ, Mustafa

:“Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek bir Uygulama”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:4, Sayı:3, Mayıs 1995, (s. 47-64).

Doğan, Kadir Caner

: “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 3, Tarih: Temmuz-Aralık 2015 (s. 107-141).

Dural, Mustafa

Öğüz, Tufan

: **Kişiler Hukuku**, 18. baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017.

Duran, Lütfi

: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından, No:2956, Hukuk Fakültesi, No: 648, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

: “Kamusal Malların Ölçütü”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:19, Sayı:3, Mart 1986, (s.43-52).

: “Yargıtay’ın Kamu Hukukuna Değgin Son Kararları Üzerine Mülahazalar II”, **Amme İdare Dergisi**, Sayı:18 / 3, Eylül, 1985, s. (27-44).

: “Devlet İhalesi”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 13 Mart 1986.

: **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, Sorumluluğun Temeli ve Sebepleri, Sorumluluğa Yol Açan Olgular**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, Türkiye

ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü
Yayınları No. 138.

Eker, Aytaç

Bülbül, Duran

:**Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 2.
Baskı, Şubat 2016.

Evren, Çınar Can

: “Hizmet Kusuru-Haksız Fiil Ayırımı ve
Yargı Düzeni”, **TBB Dergisi**, 2011,(95)
(s. 175-196).

Eren, Fikret

: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**,
21. baskı, Ankara, 2017.

Erkut, Celal

: **İptal Davasını Oluşturması**
Bakımından İdari İşlemin Kimliği,
Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

Ersöz, Halis Yunus

:“Yerel Yönetimlerde Özelleştirme
Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”,
Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:10,
Sayı:2, Nisan 2001, (s. 31-50).

Eryılmaz, Bilal

: “Belediye Hizmetlerinin
Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal
Yöntemler”, **Türk İdare Dergisi**, yıl:61,
Sayı: 382, Mart 1989.s. 17. Türk İdare
Dergisi, yıl:61, Sayı: 382, Mart 1989,
(s.17-61).

Esen, Selin

: “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016/4.

Fendoğlu, Hasan Tahsin

:“Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi(Karşılaştırmalı)”, **Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, Nisan 2019, (s. 491-555).

Fırat, Serap

:“Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:7, Sayı: 1 Ocak 1998, (s. 78-90).

Hiç, Özlen

:“Ekonomik Sistemler ve Rejimler”, **JOEEP | Journal Of Emerging Economies And Policy** Vol.2 (1) | July 2017, (s.124-136)

Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev
Akgüner, Tayfun

:**İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve 7. Baskı, Der Yayınları, Ekim 2015.

Göymen, Korel

:Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi, Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri, **Amme İdaresi**

Dergisi, Cilt:32, Sayı:4 Aralık
1999.(s.67-83).

Gözler, Kemal

:Hukukun Temel Kavramları, Ekin
Kitabevi Yayınları, 16. baskı, 2018.

: İdare Hukuku, Cilt: I-II,
Genişletilmiş ve Düzeltilmiş İkinci
Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ekim
2009.

: Mahalli İdareler, Ekin Yayınevi, 1.
baskı, Ocak 2018.

:Hukuka Giriş, Ekin Kitabevi
Yayınları, 15. baskı, 2018.

:Devletin Genel Teorisi, Bursa, Ekin
Kitabevi Yayınları, 2007.

Gözler Kemal,
Kaplan, Gürsel

: İdare Hukuku Dersleri, Ekin
Yayınevi, Güncellenmiş 20. Baskı, Eylül
2018.

Gözübüyük Şeref,
Tan Turgut

: İdare Hukuku, Cilt: I, Genel Esaslar,
Güncelleştirilmiş 12.bası, Turhan
Kitabevi, Ankara 2018.

Gölan, Aydın

: “Türk Kamu Personel Rejiminde Yeni Yaklaşımlar”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, No:42, (s.93-103).

:“Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İHFM**; C:LVI, S1-4, 1998, (s. 97-107).

:**Kamu Hizmeti ve Görölüş Usulleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku, İstanbul, 1987.

:**Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yayıncılık, 1999.

:”Kamu Hizmeti Kavramı”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt:9, sayı:13, 1988, (s.147-159).

:**Türk Anayasa Hukuku**, s. 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Ocak 2019, s. 840.

Günday, Metin

:**İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, 11. Baskı, Kasım 2017.

Güner, Hasan

: “Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, **Kamu İç Denetçileri Derneği, Denetişim, Denetişim**, 2014-14, (s.63-72).

Güngör, Hayrettin

: “Belediyelerde Borç Yönetimi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı:726, Ekim 2008, (s.11-20).

Güran, Sait

:“İdari İşlem”, **Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı**, C. II, Beta Yayınları, İstanbul, Haziran 2001, (s. 1275-1285).

Gürsel Orer

: “Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Yıl:2015, Sayı:6, (s.363-393).

Hatemi, Hüseyin

: “Organın Eyleminden Dolayı Tüzelkişinin Sorumluluğu”, **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu**, Mukayeseli Hukuk Enstitüsü, Ankara, 21-22 Ekim 1977, (s.129-140).

Hatemi, Hüyesin, Serozan Rona, Arpacı, Abülkadir

: **Borçlar Hukuku Özel Bölüm**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.

Hatemi/Kalkan Oğuztürk

: **Kişiler Hukuku**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2014.

Helvacı, İlhan

: **Borçlar Hukuku, Miras Hukuku ve Eşya Hukukuna İlişkin Hukuki Mütalaalar**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.

Işıқтаç, Yasemin

:**Hukuk Başlangıcı**, Gözden Geçirilmiş 3. bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 2015.

İlhan, İlhami

:“Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 88, Ocak-Mart 2013.

İngersol, H. H.

:**The Handbook of Tle Law of Public Corporation**, USA: General Books, (2012).

İnönü, İsmet

:“Fırkamızın Devletçilik Vasfı”. **Kadro**, **Aylık Fikir Mecmuası**, Teşrinevvel 1933, (s. 4-6.)

İsbir, Begüm

: **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan Kitabevi, Ankara, Ağustos 2017.

Kahraman, Mehmet

Balkan, Ali

:“Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, **International Journal of Academic Value Studies(Javstudies)**, ISSN:2149-8598, Vol: 4, Issue: 19, (s. 239-246).

Kağıtçıoğlu Mutlu

: “İdari İşlemin İcraîliği”, **TBB Dergisi**
2012 (103), (s.267-284).

Kalabalık, Halil

: **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Sayram Yayınları, Konya, 2014.

Kanca, Osman Cenk,
Bayrak, Metin

:“Kamu Kesiminin Ekonomik Büyüklüğüne Türkiye ve OECD Ülkeleri Açısından Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 95/Ekim-Aralık 2014, s. (29-48).

Karahanogulları, Onur

:**İdarenin Hukukla Kavranması; Yasallık ve İdari İşlemler**, Güncelleştirilmiş 3. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

:“Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 47, Sayı:1-4, Ankara, 1998, (s.279-318).

: “**Yerel Özerklik: Mahalli Müsterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi**”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, (s.65-97), (Çevrimiçi),

<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr>

/karahan/makale/yerelezerklik.htm,
02.07.2018.

: “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel
Yönetimlerin Yetkisi”, **Çağdaş Yerel
Yönetimler**, 10(4) Ekim 2001, (s.23-35).

:“Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde
Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz(Kamu-
Özel Ortaklığı),” **Ankara Üniversitesi
SBF Dergisi**, Cilt 66, No. 3, 2011,
(s.177-215).

Karahasan, Mustafa Reşit

: **Sorumluluk Hukuku, Sözleşme Dışı
Sorumluluk**, Beta Yayınevi,
Genişletilmiş 6. Bası. 2003.

Karantounias, Vassilis
Pinelli, Dino

:**Local State-Owned Enterprises in
Italy: Inefficiencies and Ways
Forward**, Economic Brief, 010, April,
2016 Luxembourg: Publications Office
of the European Union, 2016.

Karluk, S. Rıdvan

:**Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişim,
Yapısal ve Sosyal Değişim**, Gözden
Geçirilmiş 6. baskı, Beta Yayınevi,
İstanbul, 1999.

Kavruk, Hikmet

:**Anakente Bakış, Türkiye’de Anakent
Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin**

Yönetimi, Hizmet İş Sendikası Eğitim Yayınları, Yayın no: 30, Ankara 2002.

:“Yerel Yönetim Şirketleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, (s.421-448).

Kaya, Cemil

:“İdari Vesayet Makamının “Onay” İşleminin Hukuki Niteli ve Sonuçları”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.6. S. 12, 2011, (s.143-158).

Kaya, İ.Gökçe

: “Türkiye’de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü”, **Maliye Finans Yazıları**, Yıl: 28 Sayı: 101 Nisan 2014, (s.132-157).

Keleş, Ruşen

:“Belediye Gelirleri”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:20, Sayı: 4, 1987, (s.63-87).

Kepenek, Yakup

Yentürk, Nurhan

:**Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, 11. basım, Kasım 2000.

Keskiner, Yusuf Emrah:

“Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 451, Haziran 2006, (s. 21-30).

Kestane, Doğan

: **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkiler**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe

ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,
Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma
Raporu, Ankara, 1996.

Keşli, Ahmet

: **PPP Projelerinin Hukuki Rejimi**,

Global Law Publishing Yayıncılık,
İstanbul, 2012.

Kılıçbay, Ahmet

: **Türk Ekonomisi**, 3. baskı, Türkiye İş
Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1991.

Kılıçoğlu, Mustafa

: **Sorumluluk Hukuku, Sözleşme Dışı
Sorumluluk**, Turhan Kitabevi, Ankara,
Kasım, 2002.

Kırca, Şehirali Çelik, Manavgat

: **Anonim Şirketler Hukuku**, Cilt2/2,
Genel Kurul Kararlarının
Hükümsüzlüğü, İkinci baskı, Banka ve
Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü,
Ankara, 2017.

Kitchen, Harry

:“Local Government Enterprises”,
in **Perspectives on Fiscal Federalism**,
edited by Richard M. Bird and Francois
Vaillancourt, World Bank Institute
(Washington, D.C.; 2006), ch. 8, (pp.
141-174).

Kocayusufpaşaoğlu, Necip

:**Borçlar Hukuku Genel Bölüm**, Birinci
Cilt, Yenilenmiş Genişletilmiş

Tamamlanmış 4'üncü bası, İstanbul
2008.

Kocayusufpaşaoğlu, Hatemi,
Serozan, Arpacı

: **Borçlar Hukuku Genel Bölüm,**
Birinci Cilt, Filiz Kitabevi, İstanbul,
2017.

Köksal, Tunay

:“Türkiye’de Belediye hizmetlerinin
Özelleştirilmesi Üzerine”, **Çağdaş yerel
Yönetimler**, Cilt:2, Sayı:5, Eylül 1993,
(s. 37-41).

: “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi
ve Şirketleşme Uygulamaları”, **Çağdaş
Yerel Yönetimler**, Cilt:2, Sayı:6, Kasım
1993, (s. 55-62).

Kutlu, Meltem

: **İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci,**
Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk
Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi
Yayınları, İzmir, 1997.

Meşe, Mustafa

:“Belediye Şirketleri Üzerine Bir
Değerlendirme”, **Dış Denetim**, Nisan-
Mayıs Haziran 2011, (s.203-215).

Moroğlu, Erdoğan:

: **Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul
Kararlarının Hükümsüzlüğü,**
Güncellenmiş ve Genişletilmiş Sekizinci

Bası, Oniki Levha Yayınları, İstanbul
2017.

Muter, Naci B.

:“Yerel Yönetim Hizmetleri ve
Özelleştirme”, **Özelleştirme
Sempozyumu**, 28/29, Doğuş
Matbaacılık, Nisan 1994 Manisa,
(s.138-169).

Nadaroğlu, Halil

:**Mahalli İdareler**, 7. baskı, Beta
Yayınevi, Eylül 2001.

Nas, Mehmet

:“Belediye İktisadi Teşebbüsleri,
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”,
İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi,
Yıl:5, Sayı:18, S.24, (s. 23-28).

Oğuzman, Kemal Seliçi, Özer

Oktay Özdemir, Saibe

:**Kişiler Hukuku**, 17. baskı, Filiz
Kitabevi, Ekim 2018.

Nalçakar, Haluk

:“Belediyelerce Şirket Kurulması”,
Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi,
Aralık 2009, (Çevrimiçi),
[www.kozan.bel.tr/upload/2011/09/beledi
yelerde-sirket-kurulmasi.doc](http://www.kozan.bel.tr/upload/2011/09/belediyelerde-sirket-kurulmasi.doc),
12.10.2017.

Okay Tekinsoy, Özge

: **İdare Hukukunda Kamu Düzeni
Kavramı**, XII Levha Yayınları, Mart
2011.

Onar, Sıddık Sami

: **İdare Hukuku'nun Umumi Esasları, I, II, II. Cilt**, 3. bası, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

Orak, Cem Çağatay

: “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa: Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?” **TBB Dergisi**, Sayı 68, 2007, (s.161-240).

Ortak, Ahmet

:“Belediyelerin Borçlanması”, **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, (s.173-181).

Özay, İl Han

:**Günüşğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

: “İhale Usulleri ya da İskambilden Şato ile Bir Fok ve Penguen Öyküsü”, **Prof. Dr. Yavuz Alagonya İçin Armağan**, İstanbul, Alkım, 2007, (s.871-896).

Özbudun, Ergun

: **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Basım, Ankara 2018.

Özçelik, Hasan

: **Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim

Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2010.

Özdemir Gürbüz

:“Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 11, Cilt: 15, Sayı: 21, (s. 59-80).

:“Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:71, (s. 41-74).

Özdemir, Necdet

:**Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yeni Desen Matbaası, Ankara, 1963.

Özkal Sayan, İpek

Kışlalı, Murat

:“Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:17 Sayı:1, Ocak 2008 (s. 59-74).

Özkan, Ahmet Fatih

:“Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:67, Sayı:4, Güz 2009, (s.75-94).

Öztürk, Ali İhsan

:“Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, Yıl:12 Sayı:23, Bahar 2013, (s.91-114).

Özyörük, Mukbil

: **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1973.

Poroy, Reha Tekinalp, Ünal
Çamoğlu, Ersin

:**Ortaklık Hukuku I**, Yeniden Yazılmış 13. bası, Vedat Kitabçılık, İstanbul 2014.

Postner, Richard A.

: “The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States”, **Fordham International Law**, Volume:23, Issue:6, Article:2, 1999, (S7-S19).

Pulaşlı, Hasan

:**Şirketler Hukuku Genel Esaslar**, 5. baskı, Adalet Yayınevi, Eylül 2017.

:**Şirketler Hukuku Şerhi**, Tıpkı 2. baskı, Adalet Yayınevi, Mart 2015.

:“Anonim Şirket Genel Kurul Kararlarının Sakatlığı ve Müeyyidesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVII, Y.2013, Sa. 1-2, (s.885-898).

Sağlam, Dündar

: “Devletçilik İlkesinin Gelişmesi ve Günümüzdeki Sonuçları”, **Ekonomik Yaklaşım**, Vol. 2, Issue 4, 1981, (s. 71-97).

Saka, Zafer

: **Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul**, Vedat Kitabevi, İstanbul, Haziran 2004.

Sandalcı, Ulvi

Sandalcı İnci

:“Kamu Kesimi Ekonomik Büyüklüğü ve Kamu Etkinlik Düzeyi İlişkisi”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 25/1, 2016, (s.413-429).

Sancaktar, Oğuz

: **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayınları, 2012

Sarı, Ramazan

:“Kamu Harcamalarının Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi ve Türkiye’de Ulusal Gelir İle İlişkisi”, **İktisat, İşletme ve Finans**, 18. yıl, Ağustos 2003, (s. 25-38).

Sarıca, Ragıp

: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1971-1972.

Saussier, Stéphane

Klien, Michael

:**Local Public Enterprises: A Taxonomy**, EPPP DP No. 2014-12, December 2014.

Saybaşı, Kemal

:**Devletin Ekonomiye Müdahalesi**,
Birey ve Toplum Yayınları, Şubat, 1986.

Serozan, Rona

: **Medeni Hukuk**, 8. baskı, Vedat
Kitapçılık, Temmuz 2018.

: **Tüzel Kişiler**, Filiz Kitabevi, İstanbul
1994.

Serter, Gencay

:“Belediyeler Bankası’ndan İlbank
A.Ş.’ye Bir Dönüşümün Öyküsü”,
Çağdaş Yerel Yönetimler, 24(4) Ekim
2015, (s. 1-26.).

Sevgili Gençay, Fatma Didem

:“Belediye İktisadi teşebbüslerinin
Hukuki Statüsü”, **TBB Dergisi**,
2018(134), (s.153-176).

Sezginer, Murat

:**İptal Davasının Uygulama Alanı
Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**,
1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ocak 2000.

Söyler, Yasin

:**Yeni Başkanlık Sisteminde
Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**,
Seçkin Hukuk, Eylül 2018.

Şahin, Cenk Y.

:**Amerikan İdare Hukukunun Temel
Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk
İdare Hukukuna Yansımaları**, İstanbul
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Kamu Hukuku Anabilim Dalı,

Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul-2009.

Şener, Oruç Hami

:**Teori ve Uygulamalı Ortaklıklar Hukuku Ders Kitabı**, 4. baskı, Seçkin Yayıncılık, Şubat 2019.

Şaylan, Gencay

: “Kamu Yatırımlarında İhale Düzeninin İşlerliği ve Hakemlik Kurumu”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:28, Sayı:1, Mart 1995, (s.63-75).

Şirin, Tolga

: “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 7, Sayı:14, Yıl:2018, (s. 289-356).

Tan, Turgut

: **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Turhan Kitabevi, 2. bası, Eylül 2015.

:“Kamu Hizmetine İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:47, S.3-4, 1992, (s.307-325).

:“İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması” ,**Amme İdare Dergisi**, Aralık 1969, C. 2, S.4.(s.99-115).

Taner Köroğlu,  zlem

:“Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2012, C.17, S.1, (s.453-475).

Taşpınar, Serhat

:“Belediyeler  zel Bankalardan Kredi çekebilirler mi?”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Ocak 2016 Cilt: 21 Sayı:1, (s.20-22).

Tekeli, İlhan İlber Ortaylı

: **Türkiye’de Belediyecili in Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi**, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, -2, Birinci Kitap, Editor: Ergun Türkcan, Birinci Baskı, Şubat, 1978.

Tekinalp,  nal

:**Sermaye Ortaklıklarının Yeni Hukuku**, Değişiklikler ve İkincil Düzenlemelerle Güncelleştirilmiş 3. bası, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2013.

Tekmen, Mustafa

:“Mahalli İdarelerin İktisadi Teşebbüsleri”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Kasım-Aralık 1996, (s. 54-59).

Tiryaki, Refik

:“Ekonomik  zg rl klerin Kamu Hizmetinin G r l ş Usulleriyle İlişkisi”, **Hacettepe HFD**, 4(1) 2014, (s. 67–106).

Topçuoğlu, Metin

:“Ticaret Şirketlerinde Konu Dışı İşlemler ve Sonuçları”, **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.2, Yıl 2012, (s.47-79).

Toprak, Süleyman

: “Belediye İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan İşçilerin İlave Tediye Ücret Hakkı”, **Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, 2015 Yılı, 45, (s.41-69).

Tortop, Nuri

:“Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:26, Sayı:2, Haziran 1993, (s. 65-72).

: “Yerel Yönetimleri ve Küçük ve Ortak Ölçekli İşletmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(1) Ocak 1998.

Turan, Salih

: “Stagflasyon ve Maliye Politikası”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C. 43, Prof Dr. S. F. Ülgener’e Armağan, İstanbul, 1987, (s.433-455).

Tüleykan Hayrettin,
Bayramoğlu, Selçuk

:Türkiye’de 24 Ocak Kararları ile Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları”, **The Journal of Academic Social Science Studies**,

Number: 44, Spring II 2016, (s. 401-420).

Türk, Yusuf Ziya

:Türkiye’de Özelleştirme

Uygulamalarının Analizi, Uzmanlık Tezi, Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Nisan 2014.

Tüzemen Atık, Ebru

:“Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi”, **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-1**, 19-2- Ekim 2009, TODAİE, Ankara, (s. 439-451).

Uğurlu Ali Hikmet

: “Belediye Şirketlerine Gececek Taşeron İşçiler İlave Tediye Alacak Mı?”, Bu çalışma, 09.01.2018 tarihinde www.kamuiscileri.net sayfasında yayınlanmıştır.

Ulusoy, Ali

: Türk İdare Hukuku, C.I., Yetkin Yayınları, 2017.

: Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor? (Çevrimiçi),

<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, 12.04.2019.

Uyanık, Halit

**:Ekonomik Kamu Yararı Kavramının
Türk İdare Hukukundaki Anlam ve
İşlevi**, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul
2013.

Ülgen, Özen

: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin
Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray
Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**,
2018/1

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet

**: Türk Medeni Hukuku, Şahsın
Hukuku**, C.I, 2.Cüz, İstanbul 1963.

Yağcıoğlu, Ali Haydar

**: Haksız Fiil Nedeniyle Aynı Zarardan
Birden Fazla Kişinin Müteselsil
Sorumluluğu**, Adalet Yayınevi, Ankara
2014.

Yasin, Melikşah

**:Sermaye Piyasası Kurulu ve
İşlemleri**, Seçkin Yayınevi, Ankara,
2002.

:“İdari İrtifaklar”, **Maltepe Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul
2005/2, (s. 165-203).

:Özelleştirmenin Hukuki Rejimi,
Yenilenmiş 2. bası, Beta Yayınevi,
İstanbul, Ocak 2007.

Yaşar, Hasan Nuri

: “ Kamu Hizmeti, Virtuel Kamu
Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği”,

İdare Hukuku ve İlimler Dergisi,

Cilt:13, sayı:1, (s.442-452).

: “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, **İÜHFM** C. LXVI, S.1, 2008, (s. 201-220).

: **İdare Hukuku**, Der Yayınevi, İstanbul, Ekim 2016.

Yavilioğlu Cengiz, Delice Güven
Özsoy Onur

: **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif**, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, No:1, Ankara 2010.

Yavuz, Mustafa

: **Türkiye’de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009.

Yayla, Yıldızhan

: **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, Eylül 2009.

: “Kamu Malının Çağdaş Tanımı”, **MÜHFHAD**, C:7, (s.1-3).

Yazıcı, Kader

:**Belediye İktisadi Teşebbüsleri**, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Lisans Bitirme Tezi, 2002.

Yazıcıoğlu, Recep

:“Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:1, Sayı:2, Mart 1992, (s. 15-26).

Yeşilay, Rüstem Barış

:“Devletçiliğin Türkiye Ekonomisindeki İzdüşümleri”, **İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 19 Nisan 2005 Sayı: 1. (s.117-132).

Yeter, Enis

:“Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 65, sayı. 400, 1993, (s.79-91).

Yıldırım, Ezgi

: **İdari Kolluk Faaliyetinin Özel Hukuk Kişilerince Görülmesi**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Yıldırım, Turan, Yasin, Melikşah
Kaman, Nur Üstün, Gül
Okay Tekinsoy, Özge

:**İdare Hukuku**, On iki Levha
Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2018.

Yıldırım, Turan:

“Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”,
MÜHFHAD, c.23, s. 2.

Yıldız, Nihat

:”Belediye Birlik, İşletme ve
Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi”,
Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:7
Sayı:4, Ekim 1998, (s. 56-68).

Yılmaz, Dilşat

: **İdari İşlemin İcraîlik Özelliği**, Astana
Yayınları, Ankara, Ekim 2014.

: **Kamu İhale Hukukunda**
Şartnameler, 2. Baskı, Gazi Kitabevi,
Ocak 2014.

:“Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin
“Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme:
“Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”,
Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Dergisi, C. XXI, Y. 2017, S. 2, (s. 105-
153).

Yüzer, Ferit

:**Türkiye’de Belediye İktisadi**
Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet,
Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi,
Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal
Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim
Dalı, Maliye Programı, Yayınlanmamış
Yüksek Lisans Tezi, 2010.

Voorn, Bart & L. Van Genugten,
Marieke & Thiel

: “The Efficiency and Effectiveness of
Municipally Owned Corporations: A
Systematic Review”, **Local
Government Studies**. S. (2017). (s. 1-
22).

Zabunoğlu, Yahya Kazım

: **İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları,
2012.

Zeytinoğlu, Erol

:**Ekonomik Sistemler**, Gözden
Geçirilmiş 2. bası, Marmara Üniversitesi
Yayını no:429, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Yayın No:373, İstanbul, 1985.

Zülüflü, Hafize

:"Belediyelerce Tanzim Satış Mağazaları
Fon İşletmesi Kurulması, İzlenecek
Prosedür ve Bu Konuda Yönetmelik
Hazırlanmasına Dair Bir inceleme".
Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt 4,
Sayı:7, Temmuz 1999, (s.26-35).

RAPORLAR

DEAUVILLE DECLARATION, Platform of local public enterprises (LPE) in
Tourism, as adopted during their European Seminar at Deauville on October 29th,
2004, [http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/publications/deauville-
declaration.pdf?c43417316a8c0ddb72ab1893be164a25=52cfc0724d01f15365e528fe
d7fa8bcd_en](http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/publications/deauville-declaration.pdf?c43417316a8c0ddb72ab1893be164a25=52cfc0724d01f15365e528fed7fa8bcd_en)(Çevrimiçi)12.07.2016.

Local Government Enterprises as a Means of Improving Local Government, A Discussion Paper, Prepared by **Conway Davy Pty Ltd** for the WA Local Government Association, May 2010, 12.07.2016.

“Kooperatifler Kanunu Tasarısı Gerekçesi, Millet Meclisi, 351 no.lu Komisyon Raporu”, **Kanunlar Dergisi**, Cilt: 52, (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d02/c028/mm__02028086ss0351.pd; 12.12.2017.

“Kooperatifler Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM 407 no.lu Komisyon Raporu”, **Kanunlar Dergisi**, Cilt: 88, (Çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.tutanak_hazirla?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasluk=KANUNLAR&v_altbaslik=5146&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih, 10.12.2017.

Mülkiye Müfettişlerinin 1993-1994 Kış Dönemi, İnceleme ve Araştırma Raporları, T.C. İçişleri Bakanlığı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1996.

“4761 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM; 877 No.lu Komisyon Raporu”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c097/tbmm21097110ss0877.pdf>, 02.02.2018.

Kamu İhale Kanununu Tasarısı Metni, TBMM 794 no.lu Komisyon Raporu”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, **Kanunlar Dergisi**, Cilt:86, (Çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c082/tbmm21082047ss0794.pdf>, 12.06.2017.

“TBMM 257 no.lu Komisyon Raporu”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, (Çevrimiçi),
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c025/tbmm22025113ss0257.pdf>, 12.08.2017.

“TBMM 619 no.lu Komisyon Raporu, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Esas no: 1/768, Karar no: 91, Tarih:28.06.2004. s.36, (Çevrimiçi),
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113ss0619.pdf>, 12.08.2017.

Türkiye 2008 İlerleme Raporu (COM(2008) 674), Avrupa Komisyonu, Brüksel, 5 Kasım 2008 SEC (2008) 2699, (Çevrimiçi),
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, 12.07.2018.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, (Çevrimiçi),
http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/6085_AB_Uyum_Komisyonu_Raporu.pdf, 06.02.2017.

2014 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. (Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2014_Dis_Denetim.pdf, 12.07.2018.

Sayıştay Başkanlığı, 2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. (Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2016_Dis_Denetim.pdf, 12.07.2018.

Sayıştay Başkanlığı, 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. (Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2017_Dis_Denetim.pdf, 12.07.2018

Muğla Bodrum Belediyesi Bodrum Bel.Tur.İnş.Gıda Enerji San ve Tic. A.Ş.,
2017 Sayıştay Denetim Raporu, (Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/MU%C4%9ELA%20BODRUM%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BODRUM%20BEL_TUR_%C4%B0N%C5%9EGIDA%20ENERJ%C4%B0%20SAN%20VE%20T%C4%B0C_%20A_%C5%9E_.pdf, 17.07.2018.

Aydın Belediyesi Ege Et Yağ San. Tic. A.Ş. 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu,
(Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AYDIN%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20EGE%20ET%20YA%C4%9E%20SAN_%20T%C4%B0C_%20A_%C5%9E_.pdf, 17.07.2018.

Ay Jeotermal Enerji A.Ş. 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, (Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AY%20JEOTERMAL%20ENERJ%C4%B0%20A_%C5%9E_.pdf, 18.07.2018

Aybel İnşaat Organizasyon Spor Hizmetleri Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.
2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. (Çevrimiçi),
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/AYBEL%20%C4%B0N%C5%9EAAT%20ORGAN%C4%B0ZASYON%20SPOR%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0%20TEM%C4%B0ZL%C4%B0K%20GIDA%20SANAY%C4%B0%20VE%20T%C4%B0CARET%20A_%C5%9E.pdf,
18.07.2018.

PLANLAR

Kalkınma Planı (Birinci Beş yıl, 1963-1967) Ocak 1963

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,

(Çevrimiçi),

<http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf>, 09.02.2017

**Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci
Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005)**

(Çevrimiçi)

http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/Sekizinci_Kalkinma_Plani.pdf, 10.02.2017

**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
Özel İhtisas Komisyonu Raporu.**

(Çevrimiçi),

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20Ohtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, 10.02.2017

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

Municipal Enterprise,

<http://communitywealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>

<https://austinenergy.com/ae/about/company-profile/austin-energy-at-a-glance>(Çevrimiçi), 05.06.2017

EKLER

EK-2

ÖRNEK MECLİS/YÖNETİM KURULU KARARI

..... tarih ve sayılı makamından havale edilen gerekçe raporu incelenmiş olup, konunun meclisimizde/yönetim kurulumuzda yapılan müzakeresi neticesinde;

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 126 ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20 nci maddesinde yer alan "İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir." hükmü ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esasların 28 inci maddesinde yer verilen "(1) 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 24 üncü madde ile tanınan işçi statüsüne geçirilme hakkından yararlanılabilmesi için; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları, il özel idareleri ve belediyelerin üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarının doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılması gerekmektedir. (2) Bu bölümde geçen idare veya idarenin şirketi ibaresinden, birinci fıkrada belirtilen idare veya şirketler anlaşılır." hükmü doğrultusunda personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmek ve/veya bu kapsamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin işçi statüsünde istihdam edilebilmelerini sağlamak için kurulacak olan sermayeli Şirketine belediyenin/özel idarenin/mahalli idare birliğinin/bağlı kuruluşun %.... hisse ile kurucu ortak üye olarak iştirak ettirilmesine ve bu amaçla, tahakkuk edecek katılım payının ödenebilmesi için bütçede tertip açılmasına meclisimizin/yönetim kurulumuzun tarihli birleşiminde oy çokluğu/oy birliği ile karar verilmiştir.

EK-3

ÖRNEK GEREKÇE RAPORU

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 24/12/2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar ise 1 Ocak 2018 tarihli ve 30288 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 126 ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen Ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara ilişkin tebliğin 28 inci maddesi doğrultusunda il özel idareleri, belediyeler ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve belediye bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği 78 nci madde hükümleri kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin bu idarelerin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerde işçi statüsünde istihdam edilmelerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Kurumumuzda bu amaçla kullanılabilecek mevcut bir şirket olmadığından 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen Ek 20 nci maddesinde yer verilen “İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gödürebilir.” hükmü ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esasların 28 inci maddesinde yer verilen “(1) 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 24 üncü madde ile tanınan işçi statüsüne geçirilme hakkından yararlanabilmesi için; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları, il özel idareleri ve belediyelerin üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarının doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılması gerekmektedir. (2) Bu bölümde geçen idare veya idarenin şirketi ibaresinden, birinci firkada belirtilen idare veya şirketler anlaşılır.” hükmü doğrultusunda personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmek ve/veya bu kapsamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin işçi statüsünde istihdam edilebilmelerini sağlamak için yeni bir şirket kurma zorunluluğu doğmuştur.

İlgili Birim Amiri

Tarih İmza

EK-4

ANONİM ŞİRKET ÖRNEK SÖZLEŞME TASLAĞI

.....PERSONEL ANONİM ŞİRKETİ SÖZLEŞMESİ

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Dayanak

Amaç ve Kapsam

MADDE 1- Bu sözleşme, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara ilişkin tebliğin 28 inci maddesi doğrultusunda il özel idareleri, belediyeler ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve belediye bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği 78 nci madde hükümleri kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin bu idarelerin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarıdan fazlasına sahip oldukları şirketlerde işçi statüsünde istihdam edilebilmeleri için şirket kurulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.

Dayanak

MADDE 2- Bu sözleşme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20 nci maddeye dayanılarak hazırlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

Şirketin Kuruluşu, Unvanı, Amacı, Konusu, Merkezi ve Diğer Hükümler

Kuruluş

MADDE 3- Aşağıda ünvanları/adı/adları, soyadı/soyadları, yerleşim yeri/yerleri ve uyrukları yazılı kurucular arasında bir Anonim Şirket kurulmuştur.

Kurucunun adı soyadı	Yerleşim yeri	Uyruğu	T.c. No / vergi no
.....	Mah.....Cd. No:.. ...İlçesi / ... İli	T.C.	0123456789

Şirketin Unvanı

MADDE 4- Şirketin unvanı Personel Anonim Şirkettir.

Amaç ve Konu

MADDE 5- Şirketin amacı, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara ilişkin tebliğin 28 inci maddesi doğrultusunda il özel idareleri, belediyeler ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve belediye bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği 78 nci madde

hükümleri kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin işçi statüsünde istihdam edilebilmelerini sağlamaya ve/veya bu kapsamda işçi statüsünde personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmeye ilişkin işlemleri gerçekleştirmektedir.

Şirketin Merkezi

MADDE 6-

Şirketin Süresi

MADDE 7-

Sermaye ve Pay Senetlerinin Türü

MADDE 8-

Yönetim Kurulu ve Genel Kurul

MADDE 9-

Şirketin Temsili

MADDE 10-

Genel Kurul

MADDE 11-

İlan

MADDE 12-

Hesap Dönemi

MADDE 13-

Kanuni hükümler

MADDE 14- Bu esas sözleşmede bulunmayan hususlar hakkında Türk Ticaret Kanunu hükümleri uygulanır.

EK-5

LİMİTED ŞİRKET ÖRNEK SÖZLEŞME TASLAĞI

.....PERSONEL LİMİTED ŞİRKETİ SÖZLEŞMESİ

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Dayanak

Amaç ve Kapsam

MADDE 1- Bu sözleşme, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara ilişkin tebliğin 28 inci maddesi doğrultusunda il özel idareleri, belediyeler ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve belediye bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği 78 nci madde hükümleri kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin bu idarelerin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerde işçi statüsünde istihdam edilebilmeleri için şirket kurulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.

Dayanak

MADDE 2- Bu sözleşme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20 nci maddeye dayanılarak hazırlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

Şirketin Kuruluşu, Unvanı, Amacı, Konusu, Merkezi ve Diğer Hükümler

Kuruluş

MADDE 3- Aşağıda ünvanları/adı/adları, soyadı/soyadları, yerleşim yeri/yerleri ve uyrukları yazılı kurucular arasında bir limited şirket kurulmuştur.

Kurucunun adı soyadı	Yerleşim yeri	Uyruğu	T.c. No / vergi no
.....	Mah.....Cd. No:.. ..İlçesi / ... İli	T.C.	0123456789

Şirketin Unvanı

MADDE 4- Şirketin unvanı Personel Limited Şirkettir.

Amaç ve Konu

MADDE 5- Şirketin amacı, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara ilişkin tebliğin 28 inci maddesi doğrultusunda il özel idareleri, belediyeler ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve belediye bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği 78 nci madde hükümleri kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin işçi statüsünde istihdam edilebilmelerini sağlamaya ve/veya bu kapsamda işçi statüsünde personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmeye ilişkin işlemleri gerçekleştirmektir.

Şirketin Merkezi

MADDE 6-

Şirketin Süresi

MADDE 7-

Sermaye ve Pay Senetlerinin Türü

MADDE 8-

Şirketin İdaresi

MADDE 9-

Şirketin Temsili

MADDE 10-

İlan

MADDE 11 -

Hesap Dönemi

MADDE 12 -

Kanuni hükümler

MADDE 13 - Bu esas sözleşmede bulunmayan hususlar hakkında Türk Ticaret Kanunu hükümleri uygulanır.

EK-6

Yeni Şirket Kurulması için İstenecek Belgeler

- 1- Şirketin Kurulmasına Dair Meclis Kararı,
- 2- Kurulacak Şirkete Ait Gerekçe Raporu,
- 3- Kurulacak Şirketin Ana Sözleşmesi veya Taslağı,
- 4- Talepte Bulunan İdarenin Müracaat Tarihi İtibariyle Genel Mizanı,

Şirketi Var Olan Belediyelerce Doldurulacak

Tablo -1

[illegible]

Belediye Başkanı	:	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Tarih	:	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
İmza	:	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Yeni Şirket Kuracak Olan Belediyelerce Doldurulacak
Tablo-5

İLİ	BELEDİYESİ	YENİ KURULACAK ŞİRKETİN				
		Adı	Belediyenin Hisse Oranı	Varsa Diğer Hissedarların		Kurulmasına Dair Meclis Karar Tarihi ve Sayısı
				Adı	Oranı	

Not: Yeni şirket kurulması için istenen belgeler idaresince bu tablo ekinde Valiliğe gönderilecektir.

Belediye Başkanı
Tarih
İmza

:
:
:

ÖZGEÇMİŞ

Nurhan Yaprak, 1984 yılında İstanbul’da doğdu. 1995 yılında İlköğretimini İcadiye İlköğretim okulunda, 1998 yılında ortaokul ve 2002 yılında lise eğitimini Üsküdar Lisesi’nde tamamladı. 2003 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini kazanan Yaprak, 2007 yılında bu üniversiteden mezun oldu. 2008 yılında Avukatlık stajını tamamlayıp ruhsat aldı. 2007-2009 yılları arasında Hacıbrahimoglu Hukuk Bürosunda avukat olarak görev aldı. 2009 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde Kamu Hukuku Anabilim Dalı’nda yüksek lisans yapmaya başladı. Aynı yılın Aralık ayında Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı’nda araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladı. 2012 yılında “Yargı Kararları Işığında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi, 2010 Anayasa Değişikliğinin Bu Duruma Muhtemel Etkisi” başlıklı tezini savunarak yüksek lisans eğitimini tamamladı. Aynı yıl yine İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı doktora programına kayıt yaptırdı. Doktora tez çalışmaları kapsamında, 2013 yılında yayınlanan Kentsel Dönüşüm Hukuku, adlı kitabın “Kentsel Dönüşüm Yöntemleri” başlıklı bölümünü kaleme aldı. 2014 yılında ise, “Olağanüstü Haller ve Sıkıyönetim” adlı çalışması, Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi’nde yayımlandı.

Halen Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde İdare Hukuku Anabilim Dalı’nda araştırma görevlisi olarak görev yapmakta olan Nurhan Yaprak evli ve bir çocuk annesidir.