

T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ HUKUK PROGRAMI

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN MALİ DENETİMİ

Egehan ÖRS

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Öznur AKYOL BULUT

MANİSA-2023

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Mali Denetimi” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

28.09.2023

Egehan ÖRS

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN MALİ DENETİMİ

Egehan ÖRS

Manisa Celal Bayar Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Mali Hukuk Programı

Yerel ihtiyaçların ve buna eş güdümlü olarak yerel hizmetlerin farklı türleri belediyelerin hizmet yükünü artırmakta, bu hizmetlerin sunumu konusunda belediyeler çeşitli yöntemlere başvurumaktadırlar. Kısaca “BİT” olarak adlandırılan Belediye İktisadi Teşebbüsleri de belediyeler tarafından sık kullanılan bir sunum şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler, sağladıkları sermaye ile genellikle anonim şirket niteliğinde Belediye İktisadi Teşebbüsleri kurarak bu organizasyonları oluşturmaktadırlar. Kamu kurumu niteliğindeki belediyelerin, sunmakla görevli oldukları kamu hizmetlerinin birçoğunu Belediye İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla yapması, bu birimlerin denetimi konusunun ayrıca incelenmesini gerekli kılmaktadır. Çünkü kamu sermayesiyle kurulan Belediye İktisadi Teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi ticaret şirketleri olarak faaliyet yürütmekte, kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Belediye İktisadi Teşebbüslerinin mali denetiminin ayrıntılı olarak incelenmesidir.

Çalışmamızın birinci bölümünde, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin ve özellikle Belediye İktisadi Teşebbüslerinin kapsayıcısı olan belediyelerin tanımlanması, yapısı, türleri, işleyişi, yetkileri ve mali yapı etkisi üzerindeki denetimine değinilmiştir. İkinci bölümde, Belediye İktisadi Teşebbüslerinin kısa tarihçesinden bahsedilerek nasıl ve ne zaman ortaya çıktığı, tanımı, şekilleri, sınıflandırması, dayanakları ve birbirleri ile ilişkilerine değinilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise belediyelerin hizmet sunmak için kurdukları bu iktisadi teşebbüslerin mali denetimleri incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Mali Denetim, Belediye, Belediye İktisadi Teşebbüsü, BİT, Denetim, Belediye Şirketleri.

ABSTRACT

Master's Thesis

FINANCIAL AUDIT OF MUNICIPAL ECONOMIC ENTERPRISES

Egehan ÖRS

Manisa Celal Bayar University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

Public Finance Program

The various types of local needs and local services increase municipalities service burden thus they adopt various methods for presentation of services. Commonly used by municipalities, Municipality Economic Enterprises- shortly called as MEE- are a way of presentation. Municipality Economic Enterprises are established via municipalities' funds. And in general they are joint-stock company. Municipalities constitute these organizations with developing Municipality Economic Enterprises. Having the characteristics of public institution, municipalities use Municipality Economic Enterprises as a way to fulfill most of their obligatory community services. Therefore inspection of these units are important and have to be examined elaborately.

At the first part of the study, the information about definition, structure, functioning, authority and influence of inspection on finance of local authorities and particularly municipalities as they considers Municipality Economic Enterprises in Turkey is given. At the second part , the information about short historical background of Municipality Economic Enterprises which contains how and when they appeared, description, shapes, classification, foundation and relationships with each other.

At the last part of the study, economic auditing of these enterprises, which are founded by municipalities with the aim of submitting service, are examined.

Keywords: Local Administrations, Municipalities, Municipal Economic Enterprises, MEE, Audit, Financial Audit, Municipal Companies.

TEŞEKKÜR

Çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren sevgili danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Öznur AKYOL BULUT' a, tez sürecimin ilerlemesinde yol gösteren ve desteği eksik etmeyen sevgili hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Mine UZUN ÇAM' a, bilgi ve tecrübesi ile lisans hayatımın tüm zorlu aşamalarında yardımcı olan, tecrübeleri ile beni aydınlatan ve desteğini hiç eksik etmeyen jüri üyesi sevgili hocam Sayın Prof. Dr. Ahmet ÖZEN' e, lisansüstü öğrenim hayatımda bana çok değerli bilgi birikimleri ve katkıları olan jüri üyesi sevgili hocam Sayın Doç. Dr. Pelin MASTAR ÖZCAN' a, çalışmalarım sırasında manevi desteğini her zaman hissettiğim değerli dostum Tolga KAYMAZ' a ve bu sürecime ortak olan ismen anamadığım tüm değerli arkadaşlarıma, hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen ve hep yanımda olup cesaretlendiren, moral veren çok değerli ailem; annem Birgül ÖRS' e, babam Akan ÖRS' e ve ağabeyim Ahmet Batuhan ÖRS' e sonsuz şükranlarımı sunuyor ve teşekkür ediyorum.

Egehan ÖRS

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN MALİ DENETİMİ

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xii
TABLOLAR LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv

GİRİŞ	1
-------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

1.1. YEREL YÖNETİMLER	3
1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM HİZMET BİRİMLERİ	4
1.2.1. İl Özel İdaresi	4
1.2.2. Belediye	6
1.2.3. Köy	6
1.3. TÜRKİYE’DE BELEDİYECİLİĞİN TARİHSEL SÜRECİ	8
1.4. BELEDİYE KURULMASI	9
1.5. BELEDİYE İDARESİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ	9
1.5.1. Belediye Organları	10
1.5.1.1. Belediye Meclisi	10
1.5.1.2. Belediye Encümeni	12
1.5.1.3. Belediye Başkanı	14
1.6. BELEDİYELERİN GÖREV VE SORUMLUKLARI	15
1.7. BELEDİYELERİN YETKİ VE İMTİYAZLARI	16
1.8. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI	19
1.8.1. Mali Tevzin	21

1.8.2. Belediyelerin Gelirleri	23
1.8.2.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları	24
1.8.2.1.1. Vergiler	26
1.8.2.1.1.1. İlan ve Reklam Vergisi	26
1.8.2.1.1.2. Eğlence Vergisi	27
1.8.2.1.1.3. Haberleşme Vergisi	27
1.8.2.1.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	28
1.8.2.1.1.5. Yangın Sigorta Vergisi	28
1.8.2.1.1.6. Çevre Temizlik Vergisi	28
1.8.2.1.1.7. Emlak Vergisi	29
1.8.2.1.2. Harçlar	30
1.8.2.1.2.1. İşgal Harcı	31
1.8.2.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	32
1.8.2.1.2.3. Kaynak Suları Harcı	32
1.8.2.1.2.4. Tellallık Harcı	33
1.8.2.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	33
1.8.2.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	34
1.8.2.1.2.7. Bina İnşaat Harcı	34
1.8.2.1.2.8. Çeşitli Harçlar	35
1.8.2.1.3. Harcamalara Katılma Payları	35
1.8.2.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı	36
1.8.2.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	37
1.8.2.1.3.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	37
1.8.3. Belediyelerin Giderleri	37
1.8.4. Belediyelerde Bütçe ve Bütçeleme Süreci	40
1.8.5. Belediyelerin Denetimi	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

2.1. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KISA TARİHÇESİ	43
2.2. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TANIMI	45
2.3. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLİKLERİ	45
2.4. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ AMAÇLARI	46

2.5. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ ŞEKİLLERİ	49
2.5.1. Belediye Bütçesi İçerisinde Yer Alan İşletmeler	49
2.5.2. Belediyeye Bağlı İdareler	51
2.5.3. Belediye Şirketleri	52
2.6. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI	53
2.6.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	53
2.6.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	54
2.6.3. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun	55
2.6.4. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu	56
2.6.4.1. Limited Şirket	57
2.6.4.2. Anonim Şirket	57
2.7. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KONUMU	58
2.8. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BELEDİYE YÖNETİMİ İLE İLİŞKİLERİ	59
2.9. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İLE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ ARASINDAKİ FARKLAR	61
2.9.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)	64
2.9.2. Müessese	66
2.9.3. İşletme	66
2.9.4. Bağlı Ortaklık	66
2.9.5. İştirak	67
2.10. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ	67
2.10.1. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirme Nedenleri	68
2.10.2. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirme Yöntemleri	69
2.11. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR VE ÇÖZÜMLERİ	69
2.11.1. Yönetim Sorunu	70
2.11.2. İstihdam Sorunu	70
2.11.3. Denetim Sorunu	71
2.11.4. Şeffaflık Sorunu	71
2.11.5. Ücret Farklılıkları Sorunu	71
2.11.6. İşletme Sorunları	72
2.11.7. Çözüm Yolları	72

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ

3.1. DENETİM	74
3.1.1. İç Denetim	75
3.1.1.1. Mali Denetim	76
3.1.1.2. Uygunluk Denetimi	76
3.1.1.3. Performans Denetimi	77
3.1.2. Dış Denetim	77
3.1.2.1. Sayıştay Denetimi	77
3.1.2.1.1. Sayıştay’ın Sorumluluğu	79
3.1.2.1.2. Sayıştay Denetiminin Dayanağı, Yöntemi, Amacı ve Kapsamı	80
3.2. BELEDİYELERDE DENETİM	81
3.3. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE DENETİM	82
3.3.1. Belediye Şirket ve İştiraklerinin Denetimi	83
3.3.2. Türk Ticaret Kanunu Açısından Denetim	84
3.3.2.1. Anonim Şirketlerde Denetim	85
3.3.2.2. Limited Şirketlerde Denetim	86
3.3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Açısından Denetim	87
3.3.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Açısından Denetim	88
3.3.5. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Açısından Denetim	89
3.3.6. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açısından Denetim	90
3.3.7. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Açısından Denetim	90
3.3.8. Bağımsız Denetim	94
3.4. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE MALİ DENETİM	95
3.4.1. Mali Denetim	97
3.4.2. Düzenlilik Denetimi (Uygunluk ve Mali Denetim)	99
3.4.3. Mali Denetimin Uygunluk Denetimi İlişkisi	100
3.4.4. Risk Denetimi	101
3.5. MALİ ANALİZ	102
3.6. BELEDİYELERİN MALİ YAPI İÇİNDEKİ YERİ AÇISINDAN MALİ DENETİM	103

3.7. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE FAALİYET RAPORLARI	104
3.8. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN SERMAYE YAPILARI, FAALİYET ALANLARI, MALİ KAYNAKLARI VE KAR / ZARAR DURUMLARI	105
3.8.1. Belediye Şirketlerinin Sermaye Yapıları	105
3.8.2. Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları ve Gelir Kaynakları	108
3.8.3. Belediye Şirketlerinin Kar Zarar Durumları	110
 SONUÇ	 112
KAYNAKÇA	116
EKLER	127

KISALTMALAR

A.Ş	Anonim Şirket
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsü
DMK	Devlet Memurları Kanunu
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KGK	Kamu Gözetimi Kurumu
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
LTD. ŞTİ.	Limited Şirketi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TTK	Türk Ticaret Kanunu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Belediye Meclis Üye Sayısı	s. 11
Tablo 2: Belediye Gelirleri Kanunu ile Tahsil Edilen Gelirler	s. 25
Tablo 3: 2023 Yılı Büyükşehir Belediye Şirket Sayısı	s. 48
Tablo 4: 4 Büyükşehir Belediyelerinin Ortak Oldukları İştirak Şirketleri Sayısı ve İlgili Faaliyet Raporlarındaki Kar/Zarar Durumları	s. 110

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 2022 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı	s. 39
Şekil 2: Sayıştay Denetiminin Kapsamı	s. 92

GİRİŞ

Yerel yönetimler, demokrasi açısından oynadıkları ve kamu hizmeti şekillerinin topluma takdim edilmesinde üstlendikleri işlevler sebebiyle halkın etkin rol alarak yönetime katılımının ilk aşamasını oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemi giderek artan temel ilke, kaynakların etkin kullanılması amacıyla bu hizmetlerin halka en yakın idari birimler tarafından yürütülmesidir. Bu nedenle yerinden yönetim sistemi, merkezi yönetimle birlikte günümüzde tüm dünyada devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır.

Anayasası'nın 127'nci maddesinde belirtilen ortak yerel ihtiyaçları karşılamada ve yerel hizmetlerin yürütülmesinde önemli rol alan belediyeler, yerel yönetimin aktif birimleridir. Hızla genişleyen şehirleşme yapısı ve şehirlerin, ülkelerin lokomotif olması belediyecilik ortamını hemen hemen her yönüyle itici bir güç durumunu alması, belediyelerin konumunu giderek güçlü hale getirmektedir. Günümüzde, yerel yönetimlerin ekonomik faaliyetleri giderek artan bir öneme sahip olmuştur. Belediyeler, halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve yerel ekonomiyi desteklemek amacıyla çeşitli iktisadi teşebbüsler kurmaktadır. Zamanla belediyeler, bağlı şirketlerin artan büyümelerini, ülke ekonomisini ve bulundukları yerlerin ekonomik ve sosyal yaşamına sağladığı katkıları nedeniyle araştırma konusu haline gelmiştir. Belediyeler sağlanan sermaye yapısı ile birlikte kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için genellikle "Anonim Şirket" yapılanmasıyla Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) kurarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Belediyelerin çeşitli alanlarında çalışarak oluşturdukları teşebbüse, Belediye İktisadi Teşebbüsü yani kısaca "BİT" adı verilmektedir.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, satılabilir mal ve hizmet üreterek bir belediyeye kaynak tahsis etmek, belediyeler tarafından kurulan ve belediyeler tarafından yönetilen, idari vesayeti ve kamu bürokrasisini ortadan kaldırmak, bölgenin sosyal ve ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak ve bütçe ilkelerinden kaçınmak gibi amaçlarla kurulmaktadır. Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre oluşturulan bu girişimlerle belediyeler, yeni gelir kaynakları bulabilmekte, ekonomik karar alma özgürlüğüne kavuşmakta, daha nitelikli personel istihdam edebilmekte, kararları daha hızlı alıp uygulayabilmekte ve bürokrasi engellerini daha kolay aşabilmektedirler.

Ancak, bu işletmelerin etkin bir şekilde yönetilmesi ve kaynakların verimli kullanılması için düzenli ve etkili bir denetim sürecine ihtiyaç duyulmaktadır.

Belediye iktisadi teŖebbüslerinin denetimi, finansal performanslarının izlenmesi, hesap verebilirliklerinin sağlanması, yolsuzluk risklerinin önlenmesi ve kaynakların etkili bir Ŗekilde kullanılması gibi önemli konuları kapsamaktadır. Belediye iktisadi teŖebbüslerinin denetimi, yerel yönetimlerin finansal yönetimlerinin güçlendirilmesi ve sürdürülebilirliklerinin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu teŖebbüsler, su, enerji, ulaşım, atık yönetimi gibi birçok alanda hizmet sunmakta ve yerel ekonomiye önemli katkılar sağlamaktadır. Ancak, bu iktisadi teŖebbüslerin etkin bir Ŗekilde yönetilmesi ve kaynakların verimli kullanılması, etkin bir mali denetimi de gerekli kılmaktadır. Mali denetim, bu teŖebbüslerin mali işlemlerinin yasalara, düzenlemelere ve etik kurallara uygunluğunu sağlamak, kaynakların verimli ve ekonomik bir biçimde kullanımını sağlamak, hata ve yanlış kullanımları önlemek amacıyla gerçekleştirilmektedir.

Sermayesi kamuya ait olarak kurulan bu işletmelerin kamu sermayesini nasıl kullandığı ve kontrol ettiği, mali hukuk alanında incelenmesi gereken alanlardan biri olmaktadır. Bu çalışmada, belediye iktisadi teŖebbüslerinin mali denetimi ayrıntılı olarak incelenerek, yasal düzenlemeler ışığında denetim süreci ve yöntemleri ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

Bu bölümde, Türkiye’nin yerel yönetim birimleri olarak il özel idaresi, belediye ve köy incelenecektir. Çalışmamızın konusu itibarıyla, bir yerel yönetim unsuru olan belediyelerin hukuki yapısı ve işleyişi ayrıntılı olarak; il özel idaresi ve köy ise genel olarak ele alınacaktır.

1.1. YEREL YÖNETİMLER

Yönetim, insanlar için en önemli faaliyetlerden birisi olup, bir iş veya hizmet düzenlemeyi, bir işi yürütmeyi, bir topluluğa liderlik etmeyi ve bir kurumu yönetmeyi içermektedir¹. Bu nedenle yönetişim, belirli bir amaca ulaşmak için birçok bireyin yönlendirmesine ve koordinasyonuna dayalı olan süreci ifade eder.

Yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere belirli bir hukuk düzeni içinde kurulmuş, devlet sınırları içinde belirli bir coğrafi bölgede yaşayan insan toplulukları tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, tüzel kişiliğe sahip anayasal yönetim kurumlarıdır². Diğer bir deyişle yerel yönetimler, doğrudan halk tarafından seçilen karar organlarının kanunlarla verilen yetkileri kullanan idare biçimidir.

Yerel yönetimler, ülkenin coğrafi sınırları içinde yer alan köy, kasaba, kent gibi irili ufaklı yerleşim yerlerinde yaşayan başta insanlar olmak üzere tüm canlıların toplu ve yerel gereksinimlerini karşılamak maksadıyla belirli bir hukuk düzeni içinde kurulmuş anayasaya dayanan kuruluşlardır³.

Tarihsel süreç içinde belirli ihtiyaçların karşılanması ve bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla devletin hayata geçirdiği yasal düzenlemeler yerel yönetimlere bütünlük kazandırmıştır. Özellikle, yerel boyuttaki sosyal ihtiyaçların merkezi yönetimce sunulmasından kaynaklanan sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla kurulan yerel yönetimler, günümüzde ister kapitalist ister sosyalist olsun tüm devlet yönetim sistemlerinde geniş yer almaktadır.

¹ Ayhan Örenç, “Belediyelerin Eğitim Alanındaki Sosyal Hizmetleri (Şişli Belediyesi Örneği)”, **ABMYO Dergisi**, Sayı 37, 2015, s. 21.

² Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2014, s. 22.

³ Nezih Varcan, **Yerel Yönetimler**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir, 2013, s. 3.

Birçok toplumsal kararın alındığı ve uygulandığı bu yönetimler, ülkelerin ekonomik, siyasi ve hukuki yapılarında önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerin ekonomik gerekçesi, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun halkın tercihlerine uygun olması ile bazı mal ve hizmetlerin faydalarının sınırlı bir bölgede yoğunlaşmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimler olgusu, yerinden yönetim geleneğinin oturduğu, demokrasi kültürünün geliştiği ülkelerde halkın yönetime katılmasının önemli bir aracı haline gelmiştir.

1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM HİZMET BİRİMLERİ

Yerel yönetimler, merkezi idareden farklı olarak halkla daha iç içe bir konumda olan yönetim birimleridir⁴. Türkiye’nin yerel yönetim yapısında üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köy’dür.

Anayasa’nın 127’nci maddesinde, “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” ifadesi ile mahalli idareler tanımlanmaktadır.

Anayasal tanımdan da anlaşılacağı üzere mahalli idareler; “il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerinden yönetim ilkesine göre kanunla kurulan ve karar organları bölge halkının seçimiyle oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Anayasa’nın 127’nci maddesi hükmünce, “mahalli idare seçimleri yine Anayasa’nın 67’nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir” yapılmaktadır.

Aşağıda, çalışmamızın temel konusunu olan belediyelere geçmeden önce diğer yerel yönetim birimleri kısaca ele alınmıştır.

1.2.1. İl Özel İdaresi

İl Özel İdaresi, Anayasanın 127’nci maddesinde belirtildiği üzere yerel yönetim birimlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre, “İl Özel İdaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu

⁴ Ulusoy ve Akdemir, s. 33.

tüzel kişileridir. İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur.” şeklinde tanımlanmıştır.

Kuruluş ve sona erme yöntemi ise İl Özel İdare Kanunu’nun 4’üncü maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: “İl özel idaresi, ilin kurulmasına yönelik kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.”

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 29’uncu maddesine göre; “Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin yani yürütme organının temsilcisidir.” İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. İl encümeninin, il genel meclisi üyeleri içinden seçilen danışma, yürütme ya da ikinci karar organıdır⁵.

İl özel idaresi, başka bir karara gerek kalmaksızın, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il mülki idare biriminin kuruluşu ile aynı sınırlar içinde kendiliğinden kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer⁶. Kanunun 4’üncü maddesine göre ise “İl özel idaresi, ilin kuruluşuna ilişkin kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.”

İl Özel İdaresi, Türkiye'nin her bir ilinde yerel hizmetlerin finanse edilmesi ve yönetilmesi için oluşturulmuş bir kamu kurumudur. İl özel idareleri, il sınırları içindeki kırsal alanlarda çeşitli hizmetleri yürütmekle sorumludur.

İl özel idarelerinin görevleri arasında şunlar yer almaktadır⁷:

- Yol, köprü, su, kanalizasyon, atık yönetimi gibi altyapı hizmetleri yürütmek
- Tarım ve hayvancılık hizmetleri sunmak
- Sosyal hizmetler, kültürel hizmetler ve turizm hizmetleri sunmak
- İmar planları hazırlamak ve uygulamak
- Afet yönetimi ve acil yardım hizmetleri sunmak.

İl özel idaresi, il genel meclisi tarafından seçilen başkan ve yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. İl özel idaresinin bütçesi, il sınırları içindeki gayri safi milli hasılanın belirli bir yüzdesiyle finanse edilir. İl özel idaresi, ilçe belediyeleriyle beraber çalışarak il düzeyindeki hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlar.

İl özel idareleri, özellikle kırsal kesimde yaşayan vatandaşların yaşam kalitesini yükseltmek için önemli bir kurumdur. Yerel hizmetlerin sağlanmasında

⁵ Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, 9. Baskı, Kocaeli, 2018, s. 69.

⁶ Ahmet Nohutçu, **İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, 25. Baskı, Ankara, 2020, s. 188.

⁷ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Basın Yayın, 25. Baskı, Bursa, 2017, s. 82.

önemli bir rol oynar ve ilçe belediyeleri ile birlikte çalışarak vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadırlar.

1.2.2. Belediye

Belediyeler, yerel yönetimlerin en temel birimlerinden biridir ve yerel hizmetlerden sorumludur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun kuruluş şartlarına göre 4'üncü maddesinde "nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur." şeklinde ifade edilmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesindeki tanıma istinaden belediyeler "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir." Belediyeler, belirli bir bölgedeki halkın gereksinimleri karşılamak, hizmetler sunmak ve sorunları çözmek için oluşturulmuş özerk yerel yönetimlerdir.

Belediyeler, genel olarak şehir ve kasaba gibi yerleşim birimlerinde faaliyet gösterirler ve birçok farklı hizmet sunarlar. Bu hizmetler arasında su, kanalizasyon, yol, aydınlatma, temizlik, park ve bahçeler, sağlık, sosyal hizmetler, kültür ve sanat gibi birçok farklı alan yer alır.

Belediyeler, belediye başkanı ve meclisi tarafından yönetilirler. Belediye başkanı, belediyenin yönetiminden sorumludur ve belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediyelerin gelir kaynakları arasında yerel vergiler, ücretler, aidatlar ve hükümetten sağlanan yardımlar yer alır.

Belediyelerin amacı, yerel halkın yaşam kalitesini yükseltmek, şehir ve kasabaları daha yaşanabilir hale getirmek ve yerel yönetimlerin en temel birimleri olarak demokratik, şeffaf ve etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamaktır.

1.2.3. Köy

Cumhuriyetimizin en eski mahalli idareler kanunu olan 1924 tarihli 442 Sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik kazanan köyler, genellikle kırsal alanlarda yer alan insanların bir arada yaşam sürdüğü, şehirlerden daha az nüfuslu olarak kurulan en eski mahalli idare birimi olan yerleşim yerleridir. Bir başka deyişle 442 Sayılı Köy

Kanunu'nun 2'nci maddesine göre köy; "cami, mektep, otlak, yaylak ve baltalık gibi orta malları bulunan toplu veya dağınık evlerde yaşayan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte mahalli idare olarak teşkil edilir" şeklinde tanımlanmaktadır. 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 1'inci maddesinde belirtilen kriterlere göre "Nüfusu 2.000'den aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara (kasaba) ve 20.000'den çok nüfusu olanlara (şehir) denmektedir."

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2'nci maddesinin (Ç) fıkrasına göre, "Köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılır." şeklinde ifade edilmektedir.

Köyü farklı bir yorumla ele alan 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 7'nci maddesinde, "Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve Köy Kanunu ile kendisine verilen görevleri yapan başlı başına bir varlıktır." ifadesiyle tanımlanmaktadır.

Köy idaresinin organları arasında; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar yer almaktadır. Köy idaresi, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi gibi seçilmiş veya doğal üyeler tarafından yönetilir. 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 20'nci maddesine göre; "Köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin başıdır ve köy derneği tarafından köylü kadın ve erkekler arasından seçilmektedir." Köy derneği ise köydeki seçmenlerden oluşur. Muhtar köydeki işlerden yani köy işi ve devlet tarafından kanunlara dayalı işlerden, devlet işi bağlamıyla sorumludur ve köy halkını temsil eder. İhtiyar meclisi üyeleri ise muhtara yardımcı olurlar ve köy işlerinin gözetiminde görevlidirler⁸.

Köy idaresi, köylerin yönetim ve yönlendirme faaliyetlerini kapsayan bir yapıdır. Bu yapı, yerel yönetimlerin en alt kademelerini oluşturur ve köylerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimlerini desteklemeyi amaçlar. Bu yerleşim yerleri genellikle tarım, hayvancılık, ormancılık ve diğer kırsal alan iş kollarıyla ilgilenmektedir⁹.

Köy idaresinin sorumlulukları arasında, köydeki kamu hizmetlerinin sağlanması, köy ekonomisinin genişlemesi, çevre ve doğal kaynakların korunması,

⁸ Gözler ve Kaplan, s. 95.

⁹ Kâmil Mutluer ve Erdoğan Öner, **Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 19.

sosyal ve kamu mülklerinin korunması, köy halkının refahını sağlamak ve devlet adına köyün tutulacak kayıtları gibi işler yer almaktadır.

Köylerin gelirleri, 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 15 ila 18'inci maddelerinde şöyle düzenlemiştir; “imece, salma, resim, harç, yer altı ve kaynak sularının kira bedelinden alınan pay, köy adına kayıtlı emlak ve arazinin satış veya kira geliri, para cezaları, asker ailelerine yardım geliri, bağış ve yardımlar, borçlanmadır.” Köy idarelerinin harcamaları ise köyün zorunlu ve isteğe bağlı işlerinde kullanılan masrafların yanı sıra, köy işlerinde çalışan personelin maaşları ve diğer giderlerden oluşmaktadır¹⁰.

1.3. TÜRKİYE'DE BELEDİYECİLİĞİN TARİHSEL SÜRECİ

Türkiye’de ilk belediye teşkilatı, 1855 yılında İstanbul’da “Şehremaneti” ve Beyoğlu Galata semtinde “6. Belediye İdaresi” ismiyle kurulan belediye teşkilatı, 1930 yılında 1580 sayılı ve son olarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir¹¹.

Türkiye’de belediyecilik tarihi oldukça eski bir geçmişe sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki yerel yönetim anlayışı, belediyeciliğin ilk varlığını oluşturmuştur. Bu dönemde şehirlerdeki su, yol, köprü, çarşı ve pazar gibi kamu hizmetleri, mahalli idareler tarafından yürütülmüştür. İdarenin görevleri halkın zorunlu ihtiyaçlarının kolaylıkla sağlanmasına yardımcı olmaktır¹².

Cumhuriyet dönemiyle birlikte belediyecilik anlayışı da değişime uğramıştır. 1930’larda yasal yapılanmalarla modern belediyecilik anlayışı Türkiye’ye getirilmiştir. İlk belediyeler, büyükşehirlerde ve büyük ilçelerde kurulmuştur. 1933 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir belediyeleri özerklik statüsüne kavuşmuş, 1938 yılında da ilk yerel seçimler yapılmıştır.

1950’li yıllardan itibaren, Türkiye’deki siyasi ve ekonomik gelişmelerle birlikte belediyecilik alanında da önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin işlevleri, yeni belediyelerin oluşturduğu ve yerel yönetimin özerkliği

¹⁰ Ferit Yüzer, **Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010, s. 39.

¹¹ Nohutçu, s. 207.

¹² Nuran Çakır, **Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü Üzerine Bir Uygulama: 1963-1991**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1993, s. 111.

artırılmıştır. 1984 yılında yapılan yasal düzenlemeyle belediyeler, kaynakları daha etkin bir şekilde kullanabilme ve yerel ihtiyaçlara daha hızlı yanıt verebilme olanağı elde etmiştir.

1990'lı yıllarda ise Türkiye'de belediyecilik alanında büyük bir atılım yaşanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler, kamu hizmetleri mülklerinde daha aktif bir rol üstlenmiş, çevre koruma, turizm, kültür, spor gibi alanlarda da görev yapmışlardır. Ayrıca, yerel yönetimlerin özerkliği de artırılmıştır.

1.4. BELEDİYE KURULMASI

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca; “bir yerleşim yerinde belediye teşkilatı kurulabilmesi için o yerdeki yerleşik nüfusun 5000'in üzerinde olması ve birden fazla köyün birleşerek tek bir belediye kurabilmeleri için bu köylerin sınırlarının, merkez olarak kabul edilecek olan yerleşim yerinin sınırlarına en fazla 5000 metre uzaklıkta olması ayrıca birleşme sonrası toplam nüfusun yine 5000'den fazla olması gerekmektedir. İl ve ilçelerde ise nüfusa bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.” şeklinde ifade edilmiştir.

1.5. BELEDİYE İDARESİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Belediye idaresi, bir şehir veya kasaba gibi yerel bir yönetim birimi olan hizmetlerden sorumludur. Belediye idaresi, yerel yönetimin bir bölgesi ve çevresindeki insanların ihtiyaçlarını karşılamak için çalışır¹³.

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri, belediyelerde etkin ve verimli bir yönetim anlayışının oluşturulmasıdır. Bu amaçla, belediyelerin hedeflerini belirlemesi ve bu hedeflere uygun olarak gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayan beş yıllık stratejik planlar yapmaları gerekmektedir. Belediyeler, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini bu stratejik plana uygun şekilde hazırlayacaklardır. Bu nedenle, belediyelerin geleceğe yönelik politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler üretmesi hedeflenmektedir. Böylece, belediyeler sadece mevcut sorunları çözmekle kalmayıp, aynı zamanda sürdürülebilir kalkınma, çevresel koruma, ekonomik büyüme

¹³ Şengül, s. 87.

ve toplumsal refah gibi uzun vadeli hedeflere yönelik adımlar atmaktadır. Bu yaklaşım, belediyelerin toplumun değişen ihtiyaçlarına cevap verebilen, sürdürülebilir ve yenilikçi çözümler sunabilen yönetimler olarak işlev görmelerini sağlamaktadır¹⁴.

1.5.1. Belediye Organları

Belediye idaresinin organları; “belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından” oluşmaktadır. Belediye meclisi ile belediye encümeni karar ve müzakere organlarıdır, belediye başkanı ise yürütme organıdır.

1.5.1.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğin en yetkili organı olup; belediyenin asli karar organıdır. Üyeleri 5 yılda bir yapılan seçimle direkt seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur ve belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Belediye Kanunu’nda belirtilen görev alanına giren konularda istişare eder sonuçlandırır ve karara bağlar. Karar organı, yerel yönetimlere meşruiyet sağlayan en önemli organ kabul olarak edilmekte ve temsil, karar alma ve denetleme olmak üzere üç temel işlevi olduğu belirtilmektedir. Bu üç temel işlev, karar organının yerel yönetimlerde demokratik bir yapı oluşturmasını ve halkın katılımını sağlamasını amaçlar. Böylece, yerel yönetimlerin toplumun ihtiyaçlarına uygun, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yönetilmesi hedeflenir¹⁵.

Belediye meclisinin oluşmasında nüfus ölçütü belirleyici rol oynamaktadır ve belediye sınırları içinde yaşayan nüfusa bağlı olarak belediye meclisi üye sayısı belirlenmektedir¹⁶.

“Belediye meclisi üyelerinin sayısı beldenin nüfusuna göre 9’dan az 55’ten fazla olmamaktadır. Belediye meclisi seçilmesine ilişkin hususlar ilgili kanun 1984 tarihli Mahalli İdareler ile Mahalle Muhalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’dur”. Bu bağlamda, her seçim çevresinden son nüfus sayım sonuçlarına göre seçilecek üye sayıları Tablo 1’de yer almaktadır:

¹⁴ Ulusoy ve Akdemir, s. 248.

¹⁵ Şengül, s. 101.

¹⁶ Şengül, s. 101.

Tablo 1: Belediye Meclis Üye Sayısı

Belediye Nüfus Sayısı	Seçilecek Meclis Üye Sayısı
“Nüfusu, 10.000’e kadar olan belediyelerde”	9
“10.001’den 20.000’e kadar olan belediyelerde”	11
“20.001’den 50.000’e kadar olan belediyelerde”	15
“50.001’den 100.000’e kadar olan belediyelerde”	25
“100.001’den 250.000’e kadar olan belediyelerde”	31
“250.001’den 500.000’e kadar olan belediyelerde”	37
“500.001’den 100.000’e kadar olan belediyelerde”	45
“1.000.000’den fazla olan belediyelerde”	55

Kaynak: 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

Tabloda gözüken, meclis üyesi kadar aynı sayıda yedek üye hesaplanır.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

- “Stratejik plânla yatırım ve çalışma programları, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek,”
- “Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, kanunda belirlenen sınırlar içinde bütçede aktarma yapmak,”
- “İmar plânlarını görüşmek ve onaylamak, il çevre düzeni plânını kabul etmek,”
- “Borçlanmaya karar vermek,”
- “Taşınmaz mal alımı, satımı, takası, tahsisi, tahsis şeklinin değiştirilmesi veya kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde kaldırılmasına tahsisin kaldırılması, kiralanması ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek,”
- “Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,”
- “Şartlı bağışları kabul etmek,”
- “Belediye uyuşmazlıklarında, vergi, resim ve harçlar haricindeki davaların miktarı beş bin TL’den fazla olduğunda, sulh ile çözümleri, kabul veya feragat kararlarıyla sonuçlandırılmaktadır,”

- “Bütçe içi işletme ile ticari ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,”
- “Belediye adına imtiyaz, yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yatırımlar yapılmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,”
- “Meclis başkanlık divanı, encümen üyeleri ve ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,”
- “Belediye ve bağlı kuruluşların kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,”
- “Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,”
- “Meydan, cadde, sokak, park, tesis gibi yerlere isim vermek, mahalle ve beldeler hakkında kanunla belirlenen kararları almak,”
- “Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulması, kurulmuş olan birliklere katılma veya ayrılma kararı vermek,”
- “Diğer belediye ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapmak; kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirmek ve bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,”
- “Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek, Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak, Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek, Belediye imar programlarını kabul etmek.”

Belediye Meclisinin görevlerini düzenleyen bu maddeye göre, belediye meclisinin temel görevlerini; yerel yönetimin karar alma organı olarak faaliyet göstermek ve belediyenin işleyişini, bütçesini, projelerini denetlemek ve halkın taleplerini yerine getirmek olarak ifade etmek mümkündür.

1.5.1.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye başkanı başkanlığında belediye meclisi ve başkan tarafından seçilmiş ikinci derecede karar ve istişare organı olarak görevlendirilmiştir¹⁷.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 33’üncü maddesine göre, “Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in

¹⁷ Nohutçu, s. 224.

üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçeceği 3 üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği 2 üye olmak üzere toplam 7 kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçeceği 2 üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği 1 üye olmak üzere 5 kişiden oluşur.” Şeklinde tanımlanmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 35’inci maddesine göre “Belediye meclisi ayda bir toplanmakla birlikte, belediye encümeni haftada en az bir kez toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların çoğunluğu ile karar alır. Eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimserlik kullanılamaz.” şeklinde tanımlanarak belediye meclisinin toplanması, oyların ne şekilde kullanılacağı belirtilmiştir. Belediye encümeni, genellikle belediyenin günlük işlerinden ve belediye meclisi tarafından alınan kararların yürütülmesinden sorumludur¹⁸.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 34’üncü maddesinde şu şekilde düzenlenmektedir:

- “*Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,*”
- “*Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,*”
- “*Öngörülme yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,*”
- “*Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,*”
- “*Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,*”
- “*Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyumsuzluklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,*”
- “*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,*”
- “*Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,*”
- “*Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.*”

¹⁸ Gözler ve Kaplan, s. 88.

Kısaca Belediye encümeninin görevleri, bir karar ve danışma organı olarak belediyenin günlük işlerini yürütmek, harcamaları onaylamak, ihaleleri takip etmek ve belediyenin yönetimine ilişkin kararları almak olarak belirlenmiştir.

1.5.1.3. Belediye Başkanı

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 37'nci maddesine göre; "Belediye başkanı, bir belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak görev yaptığı sürece, siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında katılıp görev alamaz; profesyonel spor kulüplerine yöneticilik yapamaz ve yönetimde yer alamaz." şeklinde tanımlanarak hangi görevlerde yer alamayacağı belirtilmiştir. Belediye sınırları içinde oturan seçmenler, belediye başkanını beş yıllık bir süre için tek dereceli olarak çoğunluk esasına göre seçerler¹⁹.

Temel olarak belediye başkanı, belediyenin yürütme organı ve yasal temsilcisidir. Bununla birlikte, belediye başkanının kanunlarla kendisine verilen diğer bazı görevleri yerine getirmesi, bazıları tarafından belediye başkanının aynı zamanda merkezi hükümetin bir temsilcisi olduğunu gösteren bir kanıt olarak değerlendirilmektedir²⁰.

Belediye başkanının görev ve yetkileri ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde şu şekilde düzenlenmektedir:

- *"Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,"*
- *Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,*
- *"Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,"*
- *"Meclise ve encümene başkanlık etmek,"*
- *"Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,"*
- *"Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,"*
- *"Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,"*

¹⁹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2004, s. 139.

²⁰ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2001, s. 219.

- “Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,”
- “Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,”
- “Belediye personeli atamak,”
- “Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,”
- “Şartsız bağışları kabul etmek,”
- “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,”
- “Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak,”
- “Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,”
- “Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”

Madde metninden, belediye başkanının belediye yönetimini temsil etmek başta olmak üzere, yerel hizmetlerin planlanması ve uygulanması, bütçenin hazırlanması ve yönetimi, personel yönetimi, kent planlaması, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması gibi birçok alanda liderlik ve belediyenin yönetiminden sorumluluk görevleri bulunmaktadır.

1.6. BELEDİYELERİN GÖREV VE SORUMLUKLARI

Belediyelerin hemşehrilerine sağladığı görev ve hizmetler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesine göre, “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” Bu doğrultuda belediyelerin işleyişi bir düzen çerçevesinde belirlenmiş olup, o şekilde işlerliği yürütülmektedir²¹.

Belediyenin tüzel kişilikte aranan hizmetleri yerine getirebilmesi için belirli görevler ve yetkilerle donatılmış olması büyük önem taşır. Belediye Kanunu, belediyelere yetki, görev ve sorumluluklarının yanı sıra belediye idarelerince tanınan

²¹ Uğur Bolaç, **Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.’nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2018, s. 22.

imtiyazlar konusunda kapsayıcı bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenleme, belediyelerin yasal olarak belirlenmiş alanlarda etkin bir şekilde hizmet sunmasını ve yerel toplumun ihtiyaçlarını karşılamasını sağlamaktadır. Belediyeler, bu yetki ve görevler doğrultusunda altyapı hizmetlerinden sosyal hizmetlere, çevre korumasından kent planlamasına kadar geniş bir yelpazede faaliyet göstermektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde ise Belediyelerin görev ve sorumlulukları şu şekilde düzenlenmektedir:

- *“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; 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 koruma evleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.”*
- *“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; 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. Gerekğinde, 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.”*

1.7. BELEDİYELERİN YETKİ VE İMTİYAZLARI

Belediyeler, kanunla kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesinde bir takım önemli yetki, hak ve imtiyazlara sahiptir. Belediye yetki ve imtiyazları, belediye sınırlarını kapsamaktadır. Belediye sınırları dışında, belediye meclisinin kararı ile

müccavir alanlara²² da belediye hizmetleri götürülebilir. Ancak, 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır. Sivil hava taşımacılığına açık olan havalimanları ve bu havalimanlarındaki tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır²³.

Belediyelerin yetki ve imtiyazlarının neler olduğu 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile ayrıntılı olarak şu şekilde düzenlenmektedir:

- “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,”
- “Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,”
- “Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,”
- “Özel kanunlar 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,”
- “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 işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek,”
- “Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek,”
- “Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,”
- “Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve müccavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,”
- “Borç almak, bağış kabul etmek,”

²² **Müccavir Alan Sınırı;** İmar mevzuatı açısından belediyelerin denetim ve sorumluluğu için verilen yetkinin il sınırları dışında kalan sınırıdır. Yani belediye sınırları dışında kalan imar mevzuatının uygulama alanı, belediye sınırları içinde belirlenir.

²³ Ulusoy ve Akdemir, s. 263.

- “Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,”
- “Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,”
- “Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,”
- “Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten menetmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten menedilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,”
- “Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,”
- “Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sivilaştırılmış 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,”
- “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, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek,”
- “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,”
- “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,”

s) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek ile görevlidir.”

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde belediyelerde nüfus şartına göre kurulacak olan yapıları ifade etmektedir. Kanun maddesi şu şekilde düzenlenmiştir;

“İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000’i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına, hastanelere ve cemevlerine indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.”

Maddelerde sayılan “bu yetki ve imtiyazlar ile birlikte, yine belediyeler, kendisine görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 70’inci maddesine göre şirket kurabilmekte” ve ayrıca 71’inci maddesi hükmünce “özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilmektedir.” ifadesi yer almaktadır.

1.8. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

Belediyelerin mali yapısı; belediyelerin bütçe yapısı, gelir kaynakları, harcamaları, borçlanma yetkileri ve mali yönetimi gibi unsurları kapsar²⁴.

Belediyeler, belde halkının mahalli, müşterek ve mülki ihtiyaçlarını kendi karar ve yürütme organlarıyla düzenleyen ve sağlayan, kamu tüzel kişiliğine ve özerkliğe

²⁴ Ahmet Aktaş, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, **Sayıştay Denetçileri Derneği Dış Denetim Dergisi**, Sayı 4, Ankara, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s. 92.

sahip mahalli hizmet kuruluşları olduklarından kendilerine ait gelir, gider ve bunları düzenleyen bütçeye sahiptirler. Belediyeler, kendi bütçelerini oluşturabilen, özerk yerel yönetimlerdir. Bu nedenle, belediyelerin kendi gelirlerini artırarak mali bağımsızlıklarını sağlamaları ve sağlıklı planlamalar yaparak hizmet kalitesini artırmaları, belediyelerin bağımsızlıklarının önemli bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Böylece, literatürde belediyelerin toplam gelirleri içinde kendi gelirlerinin önemli bir paya sahip olması vurgulanmaktadır²⁵.

Bütçelerini, belediyeler kanunu ve ilgili diğer kanunlar çerçevesinde hazırlarlar ve onaylatırlar. Belediyelerin bütçelerinde gelir kaynakları, vergi ve harçlar, katılım payları, borçlanmalar ve diğer gelirler gibi kalemler yer alır. Gelir kaynakları arasında en önemli olanı vergilerdir. Belediyeler, vergi gelirlerinin yanı sıra, yerel hizmetlerin finansmanı için diğer gelir kaynaklarını da kullanırlar. Belediyeler yapmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerine getirebilmek için, kanunların kendilerine verdiği yetkileri kullanarak birtakım gelir toplar ve bu geliri kanunların verdiği sınırlar içinde harcarlar²⁶.

Belediyelerin harcamaları, yerel hizmetlerin finansmanı için yapılır. Harcamalar, personel giderlerini, sermaye giderlerini, işletme giderlerini ve borç ödemelerini içerir. Belediyelerin yatırım harcamaları, sağlık, altyapı, eğitim, kültür ve sosyal hizmetler gibi alanlarda gerçekleştirilir.

Belediyeler, kanunların izin verdiği ölçüde borçlanma yapabilirler. Borçlanma işlemi, genellikle belediyelerin yatırım projeleri için ihtiyaç duydukları finansmanı sağlamak amacıyla gerçekleştirilir. Borçlanma işlemlerinde, faiz oranları, geri ödeme süreleri ve teminat koşulları gibi unsurlar dikkate alınır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, Belediyelerin mali yönetimi, bütçe hazırlama, gelir ve gider yönetimi, borç yönetimi, mali raporlama ve denetim gibi konuları kapsar. Belediyelerin mali yönetimi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, mali disiplinin sağlanması ve hesap verebilirlik ilkelerinin yerine getirilmesi açısından önemlidir.

²⁵ İrfan Türkoğlu, “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, Ümit Ofset Matbaacılık, **Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı**, Yayın No:389, Ankara, 2009, s. 91.

²⁶ Türkoğlu, s. 93.

Sonuç olarak, belediyelerin mali yapısı, yerel yönetimlerin özelliklerine göre değişebilir. Ancak belediyelerin mali yönetimi, kamu kaynaklarının etkili ve doğru bir şekilde kullanılması yönüyle önem arz etmektedir.

1.8.1. Mali Tevzin

Tevzin kelime olarak, denkleştirme ya da dengeleme anlamına gelmektedir²⁷. Maliye literatüründeki en eski kavramlarından biri olan mali tevzin ise gelir ve giderlerin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dağılımını ifade etmektedir²⁸. Bir başka deyişle, Mali tevzin; kamu hizmetlerinin sunumu ve kamu gelirlerinin idareler arasında paylaşımı ile ilgili bir kavramdır.

Bu kavramının iki farklı boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki; idareler arasında görev dağılımı yani kamu hizmetleri, ikincisi ise görev dağılımının doğal bir sonucu olarak kamu gelirlerinin dağıtılmasıdır. Görev dağılımı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin hangi alanlarda merkezi yönetim tarafından, hangi alanlarda ise yerel yönetimler tarafından yürütüleceğine ilişkin bir karar sürecini ifade etmektedir. Bu süreçte, kamu malları ile yarı kamusal mallar arasında bir ayırım yapılarak, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin hangi alanlara odaklanması gerektiği belirlenir. Temel amaç, kamu hizmetlerinin halka en hızlı ve verimli bir şekilde sunulmasıdır. Bu doğrultuda, görevlerin etkin bir şekilde dağıtılması ve yetki alanlarının açıkça belirlenmesi, kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesine katkı sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, hangi birim tarafından en etkin şekilde yürütülecekse, o idari birime hizmet yöneltilmelidir. Gelir dağılımı ise görev dağılımının doğal bir sonucu olarak, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için gereken gelirin belirli kurallar çerçevesinde dağıtılmasını ifade etmektedir. Bu süreç, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında adil bir şekilde gelir paylaşımını sağlamayı hedefler. Gelir dağılımı, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kaynakları etkin bir şekilde kullanarak kamu hizmetlerini finanse etmelerini ve toplumun ihtiyaçlarını karşılamalarını amaçlar. Bu sayede, kamu

²⁷ Türk Dil Kurumu (TDK), <https://sozluk.gov.tr/>, (20.05.2023).

²⁸ Muharrem Eligül, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2008, s. 34.

hizmetlerinin sürdürülebilirliği ve kalitesi sağlanırken, toplumun refahı artırılmış olmaktadır²⁹.

Kamu hizmetlerinin dağılımı söz konusu olduğunda, hangi tür kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından, hangilerinin yerel yönetimler tarafından sağlanacağına ilişkin kararlar önem arz etmektedir. Bu kararlar, genellikle hizmetin niteliği, kapsamı ve etkisi göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Merkezi yönetim genellikle ulusal düzeyde önem arz eden ve geniş kapsamlı kamu hizmetlerini sağlamaktan sorumlu olurken, yerel yönetimler daha yerel ihtiyaçlara odaklanan ve bölgesel düzeyde hizmet sunan kamu hizmetlerini üstlenmektedirler. Bu şekilde, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulması ve toplumun ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmaktadır. Görevlerin dağılımdaki temel kural, hangi idarenin bu görevleri en iyi şekilde yerine getireceğini belirleyerek en iyi hizmeti verecek idareye teslim etmektir. Bunun için üç temel kural vardır³⁰:

- Genellik İlkesi: Avrupa Konseyi Özerklik Şartı'nda da düzenlendiği üzere, hizmet dağıtımında kanunlarla yasaklanmayan ve sarıh bir kanunla farklı bir idareye bırakılmayan bütün hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi ilkesinin kabulüdür.
- Yetki İlkesi: Genellik ilkesine ek olarak, yerel yönetimlere sunulması arzu edilen yeni hizmetlerin merkezi yönetim tarafından izin alınması ve yetkilendirilmesi icap etmektedir.
- Yerel yönetimlerin yaptığı hizmetler ne olursa olsun, görevleri belirleyen kanunlarda bu hizmetler tek tek sıralanmıştır.

Kamu hizmetlerinin devlet ve yerel yönetimler arasında dağılımı, bu kamu idareleri arasında sıkı bir mali iş birliği gerektiren bir ilişkiyi beraberinde getirir. Bu ilişki, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gelir paylaşımı, bütçe tahsisi ve mali kaynakların sağlanması gibi unsurları içerir. Bu sayede, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde finanse edilmesi ve sürdürülebilir bir şekilde sunulması sağlanır. Yerel yönetimlere toplumsal hayatın gerektirdiği bazı ortak ihtiyaçların karşılanması görevi verilmekle birlikte, bunlardan kaynaklanan kamu yüklerinin karşılanması için de imkânlar sağlanmalıdır³¹.

²⁹ Orhan Gökçe ve Erdal Bayrakçı, **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2006, s. 56.

³⁰ Nuri Tortop, "Yerel Yönetimler Maliyesi", **TODADİE**, Yayın No:263, Ankara, 1996, s. 32.

³¹ Varcan, ss. 13-15.

Başka bir ifadeyle, kamu hizmetlerinin dağılımıyla paralel olarak; kamu kaynaklarının devlet ve yerel yönetimler arasında adil bir şekilde paylaşılması gerekmektedir. Yerel yönetimlere sunulan hizmetler için gerekli mali kaynakların nasıl karşılanacağı da belirlenmelidir. Kamu gelirleri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında mali bir paylaşım tabidir. Bu nedenle belirli kurallara uyulması önemlidir. Kamu hizmetlerinin dağıtımı ve gelir kaynaklarının paylaşımı aynı zamanda idari ve mali yönleriyle düzenlenmesi gereken bir konuyu ortaya koymaktadır³².

1.8.2. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Mahalli idarelere tahsis edilecek gelirlerle ilişkin temel hüküm, Anayasa'nın 127'nci maddesinin son fıkrasında "bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" şeklindeki ifade ile mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinin yanı sıra vergi, resim ve harç tahakkuk ve tahsili, katkı payı alınması, ticari faaliyette bulunulması, bağış kabul edilmesi gibi gelirler elde etme imkânı tanınmıştır³³.

Belediye'nin gelirleri, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde de yer almıştır. Bu maddeye göre belediye gelirleri, türlerine göre bir sınıflandırılmaya tabi tutulmayarak ana başlıklar halinde şu şekilde düzenlenmektedir:

- "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,"
- "Diğer gelirler."

³² Eligül, s. 36.

³³ Hülya Çağırın Kendirli ve diğerleri, "2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış", **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Kırgızistan Türkiye Manas Üniversitesi, Kırgızistan, 2015, s. 119.

Günümüzde Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri beraber ele alındığında belediye gelirleri; belediyelerin öz gelirleri, transferler ve borçlanma gelirleri olarak sayılabilir. Türkiye'deki belediyeler, sürdürülebilir mali yönetim ve yerel ekonomik kalkınma için öz gelir kaynaklarına yönelme sürecine girmektedir³⁴.

1.8.2.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Belediyeler, daha güçlü ve sürdürülebilir bir mali yapı oluşturmak için son yıllarda öz gelir kaynaklarına yönelik bir geçiş sürecine girmiştir. Geleneksel olarak belediyeler, büyük ölçüde merkezi hükümetten gelen paylar ve vergi gelirleriyle finanse edilmekteydi. Ancak bu kaynakların yetersiz kalması, belediyelerin kendi öz gelir kaynaklarını oluşturma ihtiyacını doğurmuştur.

Belediyelerin öz gelir kaynakları, yerel ihtiyaçları karşılamak ve hizmetlerini finanse etmek için önemlidir. Bu gelirler, belediyelerin kentlerini yönetme, altyapı geliştirme, sosyal hizmetler sunma ve yerel ekonomiyi destekleme gibi görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olmak için kullanılmaktadır.

Belediyelerin öz gelir kaynakları, 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda sayılan gelirler üzerinden hesaplanmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin elde ettiği gelirleri; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, diğer paylar ve ücrete tabi işlerden kaynaklanan gelirler olmak üzere kategorilere ayrılmaktadır³⁵.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 ila 22'nci madde aralığı, 29 ila 44'üncü madde aralıkları ve mükerrer 44'üncü maddesinde *vergiler*, 52 ila 84'üncü madde aralıklarında *harçlar*, 86 ila 88'inci ve mükerrer 97'nci maddesinde *harcamalara katıl payları* ve 97'nci maddede *ücrete tabi işler* yer almaktadır. Tablo 2'de açık bir şekilde sınıflandırılmaları gösterilmektedir.

³⁴ Ülkü Arıkoğlu, "Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:33, Cilt:13, 2016, s. 277.

³⁵ Eligül, s. 42.

Tablo 2: Belediye Gelirleri Kanunu ile Tahsil Edilen Gelirler

Vergiler	Harçlar
1. İlan ve Reklam Vergisi 2. Eğlence Vergisi 3. Haberleşme Vergisi 4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 5. Yangın Sigortası Vergisi 6. Çevre Temizlik Vergisi	1. İşgal Harcı 2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı 3. Kaynak Suları Harcı 4. Tellallık Harcı 5. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı 6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı 7. Bina İnşaat Harcı 8. Çeşitli Harçlar a. Kayıt ve Suret Harcı b. Altyapı Kazı İzni Harcı c. İmarla İlgili Harçlar d. İşyeri Açma İzni Harcı e. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı f. Sağlık Belgesi Harcı
Harcamalara Katılma Payları	Ücrete Tabi İşler
1. Yol Harcamalarına Katılma Payı 2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı 3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı 4. Diğer Paylar a. Müze Giriş Ücretleri b. Madenlerden Belediyelere Verilen Pay	Belediyeler, 2464 sayılı bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.

Kaynak: Belediye Gelirleri Kanunu.

Tablo 2’de görüldüğü üzere Belediye Gelirleri Kanunu gereğince tahsil edilen gelirler dört başlık altında toplanmış olup, bunlar; vergiler, harçlar, katılma payları ve ücrete tabi işlerdir.

1.8.2.1.1. Vergiler

Belediye Gelirleri Kanunu'na göre Türkiye'de belediyeler; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi ve çevre temizlik vergisi olmak üzere 6 farklı çeşit vergiden gelir elde etmektedir. Bu vergiler arasında, çevre temizlik vergisi en önemli ve geniş bir vergi tabanına sahip olanı olarak öne çıkmaktadır. Belediyeler, yerel vergilerin türü ve miktarının belirlenmesi ve tahsil edilmesinde aktif rol oynayarak daha etkili sonuçlar elde etmektedir. Bununla birlikte, belediyeler için önemli bir yerel vergi geliri olan emlak vergisi ayrı bir kanunda açıklanmıştır³⁶.

1.8.2.1.1.1. İlan ve Reklam Vergisi

İlan ve Reklam Vergisi, ticari işletmelerin ilan ve reklam faaliyetlerinden kaynaklanan gelirleri vergilendirir. Ticari işletmelerin ilan ve reklam faaliyetlerinden elde ettikleri gelirler ilan ve reklam vergisine tabidir.

İlan ve reklam vergisi, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 13'üncü maddesine göre, "belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde gerçekleştirilen tüm ilan ve reklamları kapsar. İlan ve reklam vergisinin sorumlusu, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. Bu sorumluluk, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamları da içerir." şeklinde tanımlanmıştır. İlan ve reklam vergisi, ticari faaliyetlerde kullanılan reklam, ilan ve tanıtım faaliyetleri için ödenen bir vergidir. Bu vergi, her yıl ocak ayında belediyeler tarafından beyan edilir ve ilk kez vergi mükellefiyeti başladığında beyanname verme süresi içinde peşin olarak ödenir. Önceden vergi mükellefiyeti olan kişiler için ise vergi, Nisan ve Ekim aylarında iki eşit taksitte ödenir ve ödeme yükümlülüğü ilan veya reklamı yapan kişiye aittir³⁷.

İlan ve Reklam Vergisi, Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen sınırlar dahilinde, belediye meclisi tarafından belirlenen tarifeye göre oranlanarak hesaplanır ve tahsil edilir. Tarifeler, ilan ve reklamın yapıldığı yerin büyüklüğüne, reklamın süresine ve türüne göre değişebilir.

³⁶ Türkoğlu, s. 99.

³⁷ Vergi Net, **Beyanname Verme ve Ödeme Süreleri**, <https://www.verginet.net/BeyannameVermeveOdemeSureleri>, (07.04.2023).

1.8.2.1.1.2. Eğlence Vergisi

Eğlence Vergisi, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 17’nci ve 18’inci maddesine göre “eğlence işletmelerinin faaliyetleri üzerinden belediye sınırları ve mücavir alanlar dahilinde uygulanan bir vergidir. Bu vergi, eğlence mekanlarını işleten gerçek veya tüzel kişiler tarafından ödenir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Eğlence vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yer alan, sinema, tiyatro, spor müsabakaları, at yarışları, sirk, çalgılı bahçeler ve benzeri biletle girilen yerler ile bilet gerektirmeyen diğer eğlence mekanları içinde yer alır. Bu Kanun’un 20’nci maddesine göre, “Biletli eğlence yerlerinde vergi, bilet geliri üzerinden hesaplanırken; biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanun’un 96’ncı maddesine göre tespit edilen miktardır.”³⁸ şeklinde ifade edilmektedir.

1.8.2.1.1.3. Haberleşme Vergisi

Haberleşme vergisi, iletişim hizmetlerinden elde edilen gelirler üzerinden alınan vergidir. “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon (PTT) işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili³⁹ ve data ücretleri,” 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 29’uncu maddesi hükmünce haberleşme vergisine tabidir. Verginin matrahında, tesis kurulumu, devir ve nakil ücretleri gibi ek maliyetler dikkate alınmaz. Verginin matrahı, sadece tahsil edilen iletişim ücretleridir.

Kanun’un 32’nci maddesine göre, “Haberleşme Vergisi oranı %1’dir. Ancak, genel ve katma bütçeli kurumlar ile il özel idareleri ve belediyeler ve bu kurumların oluşturdukları birlikler vergiden muaf tutulmaktadır.” Kanun’un 33’ncü maddesine göre, “Bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve veri iletişimi ücretlerine uygulanan haberleşme vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bildirilir ve aynı sürede ödenir.” ifadesi yer almaktadır.

³⁸ Gökçe ve Bayrakçı, s. 149.

³⁹ Yazı ve resimde tıpkı basım, kopya.

1.8.2.1.1.4. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunun 34 ila 39’uncu maddeleri aralığında şu şekilde ifade edilmektedir;

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde elektrik ve havagazı tüketimi yapan gerçek ve tüzel kişiler, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödemekle yükümlüdür. Bu vergi, elektrik ve havagazı dağıtım şirketleri tarafından tahsil edilerek ilgili belediyeye yatırılır. Elektrik ve havagazı satış bedeli üzerinden belirlenen oranlara göre (%1 veya %5) vergi hesaplanır ve ödenir. Vergi matrahı, tüketilen elektrik ve havagazının satış bedelidir. Kanunda belirtilmiş bazı yerlerde elektrik ve havagazı tüketimi vergiden muaf tutulabilir. Elektrik ve havagazı dağıtım şirketleri, tahsil ettikleri vergiyi belediyeye bildirmek ve ödemekle yükümlüdür. Bildirim ve ödeme süresi genellikle tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü akşamına kadardır.”

1.8.2.1.1.5. Yangın Sigorta Vergisi

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 40’ıncı maddesine göre, “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortalarıyla ilgili primler” üzerinden yangın sigortası vergisi alınmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde en düşük pay yangın sigortası vergisine aittir. Yangın sigortası vergisinin mükellefleri sigorta şirketleridir. Yangın sigortası vergisi, sigorta şirketlerinin ödediği bir vergidir. Verginin hesaplanması, yangın sigortası primlerinin tutarına dayanır. Yangın sigortası vergisi oranı yüzde 10’dur. Sigorta şirketleri, vergiye tabi işlemlerini 1 ay içinde tamamlar ve beyanname ile bağlı oldukları belediyeye bildirirler. Ödemeleri ise aynı süre içerisinde yapmak zorundadırlar, ödeme süresi son gün olan 20’nci günün akşamıdır⁴⁰.

1.8.2.1.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

Çevre ve temizlik vergisi, Türkiye’de belediyeler tarafından uygulanan bir vergidir ve çevre temizliği hizmetleri için toplanmaktadır. Vergi, çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin korunması ve temizlik hizmetlerinin yürütülmesi için kullanılır.

⁴⁰ Ulusoy ve Akdemir, s. 273.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 44'üncü maddesine göre, "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yer alan konutlar, iş yerleri ve diğer amaçlarla kullanılan binalar, belediyelerin temizlik hizmetlerinden faydalananlar tarafından çevre temizlik vergisine tabi tutulmaktadır. Binaları kullananlar, verginin mükellefi konumundadırlar."

Çevre ve temizlik vergisi, yerel yönetimler tarafından belirlenen tarifelere göre uygulanmaktadır. Verginin hesaplanmasında, bina veya arsa değeri, atık suyun miktarı, araç trafiği gibi çeşitli faktörler dikkate alınır. Bu suretle gerçekleşen vergi, su tüketim bedeli ile beraber belediyelerce tahsil edilir⁴¹.

Vergi, yıllık olarak tahsil edilir ve belediyelerin çevre temizliği ve atık yönetimi hizmetlerine kaynak sağlamaktadır. Bu hizmetler arasında çöp toplama, geri dönüşüm, çöp depolama tesisleri gibi faaliyetler yer almaktadır.

Çevre ve temizlik vergisi, çevre bilincinin artırılması, atık yönetiminin geliştirilmesi ve çevrenin korunması için önemli bir araçtır. Verginin düzenli olarak tahsil edilmesi, belediyelerin çevre hizmetlerini daha etkin bir şekilde yürütebilmelerini sağlar.

1.8.2.1.1.7. Emlak Vergisi

Emlak vergisi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda düzenlenmektedir. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda geçmese de emlak vergisi belediyeler için önemli bir yere sahip olan gelir türlerinden biridir. Bu belediyelerin vergi gelirlerinin yaklaşık %50'si emlak vergisi gelirlerinden oluşmuştur⁴².

Emlak vergisi, servet üzerinden alınan ve bir kişiye ait olan belediye sınırları içerisinde yer alan taşınmaz malın değerine göre ödenen bir vergi türüdür. Bu vergi, belediye veya ilgili yerel yönetimler tarafından tahsil edilir ve ödeme süresi yılda iki eşit taksittir. Belediyelerin emlak vergisini toplama nedeni, vergiye tabi olan taşınmazların belediye sınırları içinde bulunması ve belediye hizmetlerinin taşınmazların değerine olan etkisidir. Bu sayede belediyeler, emlak vergisi aracılığıyla kaynaklarını elde ederek yerel hizmetlerin finansmanına katkıda bulunmaktadır⁴³.

⁴¹ Cengizhan Hatipoğlu, **Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005, s. 134.

⁴² Semih Öz ve Cenker Göker, **Belediye Gelirlerinin Vergi Türü Ayrımında Analizi, Etkinlik Üzerine Bir Değerlendirme ve Öneriler**, Ankara, Ekim 2016, s. 16.

⁴³ Nadaroğlu, s. 104.

Emlak vergisi, arazi, ev, iş yeri gibi taşınmaz malların vergilendirilmesinde kullanılır. Vergi tutarı, taşınmaz malın bulunduğu yerin piyasa değeri, büyüklüğü, konumu gibi faktörlere göre belirlenir. Emlak vergisi ödemeleri, belediyelerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturur.

Bina ve arazi gibi servet unsurları, hem vergi ödeme gücünün bir göstergesi olarak kabul edilmekte, hem de bu varlıkların sahiplerinin kamu hizmetlerinden yararlanmaları sebebiyle, bu tür vergilerin meşruiyetine dayanak teşkil eden önemli faktörler arasında yer almaktadır⁴⁴.

Emlak vergisinin hesaplamasında matrah, bina ve arazinin güncel değerini temsil etmektedir. Rayiç bedel, bina ve arazinin beyan tarihindeki piyasa değerini ifade etmektedir. Bu değer, taşınmazın gerçekçi bir alım satım değerini yansıtarak emlak vergisi hesaplamalarında kullanılmaktadır. Böylelikle belediyeler, adil bir vergilendirme sağlayarak yerel kaynaklarını doğru bir şekilde değerlendirebilmektedir. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 ve 18'inci maddelerine göre, vergi oranlarına gelince, konutlar ve araziler için binde 1, konut dışındaki binalar için binde 2 ve arsalar için binde 3 olarak uygulanmaktadır. Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 ve 18'inci maddeleri gereğince bu oranlar, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki taşınmazlar için yüzde yüz artırılarak uygulanır.

1.8.2.1.2. Harçlar

Harçlar özü itibariyle idare tarafından kamu hizmetlerinin karşılığı olarak tahsil edilmektedir. İdarenin yetkilerini kullanarak tesis ettiği idari işlemler karşılığında topladığı harçlar bir kamu geliri olarak vergi benzeri bir yükümlülüktür⁴⁵. Harçlar, belirli bir kamu hizmetinden yararlanma durumunda idare tarafından talep edilen bir ücrettir, vergiler ise genel olarak hizmet alımıyla ilişkilendirilmeksizin toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamak için alınır⁴⁶.

Belediyeler, sundukları belirli hizmetler karşılığında doğrudan yararlanan kişilerden harç talep ederek çeşitli konulardan gelir elde ederler. 2464 Sayılı Belediye

⁴⁴ Hatipoğlu, s. 130.

⁴⁵ Ayşe Gül Cengiz Kırkıl, **Belediye Gelirleri Kanunu Çerçevesinde Belediyelerin Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2019, s. 28.

⁴⁶ Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, "Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53. Seri, İstanbul, 2010, s. 7.

Gelirleri Kanunu'na göre, belediyelerin tahsil yetkisine sahip olduğu harçlar Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci bölümünde düzenlenmiştir. Bu bölümde belirtilen kurallara göre harçlar aşağıdaki şekilde düzenlenmektedir:

- “İşgal harcı,
- Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı,
- Kaynak suları harcı,
- Tellallık harcı,
- Hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı,
- Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı,
- Bina inşaat harcı,
- Çeşitli harçlar (Kayıt ve suret harcı, Altyapı ve Kazı İzni Harcı, İmar ile ilgili harçlar, İşyeri açma izni harcı, Muayene, ruhsat ve rapor harcı ile Sağlık belgesi harcı).”

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 85'inci maddesine göre, “Harçlar, kanunda belirtilen belirli tutarlar üzerinden peşin olarak ödenmekte olup, ödeme yapıldığı takdirde yazılı makbuz veya basılı damga vurularak belgelendirilmektedir.”

1.8.2.1.2.1. İşgal Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde, “pazar veya panayır kurulan yerler, meydanlar, mezat yerleri ve umuma ait yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi yerlerin, herhangi bir amaçla geçici olarak yetkili mercilerden izin alınarak işgal edilmesi durumunda işgal harcının uygulanacağını belirtmektedir. Bu hüküm, her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından satış yapmak amacıyla kullanılan alanları da kapsamaktadır.”

Aynı Kanunun 57'nci maddesinde ise, “İşgal harcı, belediyelerin yetkilendireceği memur veya kişiler tarafından makbuz karşılığında tahsil edilir.” hükmü bulunmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu'na göre, “işgal harcı belediyelerin yetkilendirdiği memur veya kişiler tarafından makbuz karşılığında tahsil edilen bir harçtır.” Bu harç, belediyeler tarafından belirlenen kriterlere göre tahsil edilerek yerel gelir kaynaklarından biri olmaktadır.

1.8.2.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, belediye meclisince belirlenen hafta tatili ve resmî tatil günlerinde çalışmalara izin verilerek ruhsatlandırılan işyerleri için alınan harçtır⁴⁷.

Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanunun 1'inci maddesi; "1923 yılında Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim günü Ulusal Bayramdır. Türkiye'nin içinde ve dışında Devlet adına yalnız bugün tören yapılır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00' ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder." şeklinde olup yine aynı Kanunun 2'nci maddesinin son fıkrası; "29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanması zorunludur." şeklindedir. Belediye Gelirleri Kanununun 58'inci maddesi; "Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir." 59'uncu maddesi; "Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişidir." şekillerinde olup yine Kanunun 60'ıncı maddesi; "Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az, 800 TL'den çok olmamak üzere bu kanunun 96'ncı maddesine göre, Cumhurbaşkanı, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye gurupları itibariyle tayin ve tespit eder, şeklindedir". 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 61'inci maddesi uyarınca "Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının ödeme ve mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılı veya yıl içindeki çalışma süresine göre belirlenmektedir ve harç tutarı makbuz karşılığında peşin olarak tahsil edilmektedir." Böylece, işletmelerin tatil günlerinde faaliyet göstermesi durumunda gerekli olan izinlerin düzenli bir şekilde sağlanması ve yerel yönetimlere ilgili gelirin aktarılması hedeflenmektedir.

1.8.2.1.2.3. Kaynak Suları Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63'üncü maddesindeki ifadeye göre, "Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, karşılığında alınan kaynak suları harcına tabidir." Aynı

⁴⁷ Bolaç, s. 73.

Kanun’a göre “Kaynak suları harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler. Matrah, litre karşılığı taktir edilen belirli hadler dahilindeki tarifeye göre belirlenmektedir. Harç, özel kaba konan işareti takip eden sürede belediyelerce verilen makbuz karşılığında peşin olarak ödenmektedir”. Bu harcın tahsili, kaynak sularının sürdürülebilir şekilde yönetilmesini sağlamak ve su kaynaklarının korunmasına yönelik tedbirleri finanse etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir.

1.8.2.1.2.4. Tellallık Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu madde 67 ila 71’inci madde aralığındaki hüküm şu şekilde ifade edilmektedir.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yer alan haller, balıkhaneler ve mezat yerleri gibi yerlerde, ilgililerin talebi üzerine gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan satış işlemleri için ödenen harç, mal ve mahsullerin satışı üzerinden alınan bir tür ücrettir. Mal ve ürünlerin satışını gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişiler, tellallık harcını ödemekle sorumludur. Bu kişiler, satış yapmadan önce belediyeye veya ilgili belediye yetkililerine yerel düzeyde bildirimde bulunmak zorundadır.”

Bu harç, satış işlemlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi için alınan bir vergi türüdür. Tellallık harcının ödenmesi, ticaretin düzenli ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini desteklemek amacıyla uygulanmaktadır.

1.8.2.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu madde 72 ila 75’inci madde aralığındaki hüküm şu şekilde ifade edilmektedir.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde, özel kişi veya kuruluşlar tarafından yapılan hayvan kesimi, belediyeler veya yetkili merciler tarafından verilen izne dayanmaktadır. Kesimden önce ve kesimden sonra yapılan muayene, ya da belediye sınırları ve mücavir alanları dışında gerçekleşen kesimlerde, etlerin muayene ve denetimi belediye sınırları içinde satışa sunulmadan önce yapılmalıdır. Hayvan başına belirlenen miktarlara göre tarifelendirilen harç, hayvan veya et sahipleri tarafından ödenmelidir.”

Bu harç gerçekleştirilen kesimlerin, belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlemesi için alınan bir vergi türüdür ve bunların yürütülmesi amacıyla uygulanmaktadır.

1.8.2.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu madde 76 ila 78’inci madde aralığında şu hüküm ifade edilmektedir.

Belediyeler, “ölçü ve tartı aletleri ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine uygun olarak damgalanmasından sorumludur. Bu damgalama işlemi, ölçü ve tartı aletlerinin muayene harcına tabi tutulmasını gerektirir. Muayene harcı, ölçü ve tartı aletleri ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında ödenmelidir ve miktarı kanunda belirlenen tarife göre hesaplanır. Ölçü ve tartı aletlerinin damgalama işlemi sırasında, ödemenin yapıldığına dair makbuz verilmektedir.”

Bu harç, ölçü ve tartı aletlerinin doğru ve güvenilir olmasını sağlamak amacıyla alınan bir vergi türüdür. Ölçü ve tartı aletlerinin düzenli olarak muayene edilmesi, ticaretin adil ve doğru bir şekilde gerçekleşmesini temin etmek için önemlidir.

1.8.2.1.2.7. Bina İnşaat Harcı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ek 1 ila 6’ncı madde arasında işlenmiştir. Buna göre, “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde gerçekleştirilen her türlü bina inşaatı, inşaat veya tadilat ruhsatı alınmasıyla birlikte bina inşaat harcına tabidir. Bu harç, inşaat alanına bağlı olarak değişen en düşük ve en yüksek tutarları içeren tarife üzerinden hesaplanır. İnşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar, bina inşaat harcını ödemekle sorumludur.” Bu harç, inşaat faaliyetlerinin kontrol altında tutulmasını ve yapıların güvenli ve sağlam bir şekilde hizmet vermesini sağlamak için önemlidir.

1.8.2.1.2.8. Çeşitli Harçlar

Yukarıda belirtilen harçlar dışında, belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından diğer harçlar da talep edilebilir. Bu harçlar 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79 ila 85'inci maddeleri arasında geçmektedir ve şunları içerir:

- *“Kayıt ve suret harcı: Taşınmaz mallara ilişkin kayıt, harita, plan, kroki gibi belgelerin fotokopi suretlerinden alınan harçtır.*
- *Altyapı kazı izni harcı: Umumi hizmet alanlarında gerçekleştirilecek kazı işlemleri için belediyeler tarafından talep edilen harçtır.*
- *İmar ile ilgili harç: Parselasyon işlemleri, proje tasdik işlemleri, zemin ve yol kanal açma izni gibi işlemler için alınan harçtır.*
- *İşyeri açma izni harcı: Bir işyerinin açılması için belediyeler tarafından talep edilen harçtır.*
- *Muayene, ruhsat ve rapor harcı: Kanuni bir zorunluluk veya talep üzerine gerçekleştirilen muayeneler, verilen ruhsatlar ve raporlar için tahsil edilen bir harçtır.*
- *Sağlık belgesi harcı: Kanun gereği sağlık belgesi alması gereken kişilere verilen belgeler için alınan harçtır.”*

Bu harçlar, belediyeler tarafından ilgili hizmetlerin sunulması ve düzenlemelerin yapılması karşılığında talep edilir.

1.8.2.1.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyenin öz gelir kalemleri arasında belki de en büyük ağırlığa sahip olmasa da bu pay, doğrudan belediyeye sağlanan bir gelir kaynağı olarak hizmet vermekte ve belediyeler tarafından yürütülen faaliyetlerin özdenetim aracı olarak önemli bir rol oynamaktadır⁴⁸.

Bu öz gelir kaynakları, belediyelerin mali kaynaklarının çeşitlendirilmesinde ve yerel hizmetlerin finansmanında önemli bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, bu kaynaklar, belediyelerin kendi bütçelerini denetlemelerini ve yerel hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamalarını da desteklemektedir. Doğrudan belediyeye sağlanan öz gelir kaynakları, belediyelerin mali bağımsızlığını artırırken, yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçlarına ve önceliklerine daha iyi yanıt verme yeteneğini de

⁴⁸ Kırkıl, s. 39.

sağlamaktadır. Ayrıca, bu kaynaklar, belediyelerin yerel ekonomiye katkıda bulunmalarını ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemelerini de sağlamaktadır. Bu nedenle, doğrudan belediyeye sağlanan öz gelir kaynakları, belediyelerin finansal sürdürülebilirliklerini sağlamak, yerel hizmetleri etkin bir şekilde yürütmek ve özdenetimi desteklemek açısından önemli bir rol oynamaktadır.

Belediyeler, gayrimenkul sahiplerinden, yol, kanalizasyon ve su tesisleri inşası gibi hizmetlerden faydalananlar için pay alır. Bu ödemeler özellikle yeni yol yapımı, kaldırım inşası, kanalizasyon tesislerinin yenilenmesi, içme suyu şebekesi kurulumu ve mevcut altyapının iyileştirilmesi gibi hizmetler için talep edilir. Bu şekilde belediyeler, bu hizmetlerin finansmanını sağlamaktadır⁴⁹.

Belediye gelirleri içerisinde bulunan harcamalara katılma payları üç başlıkta ifade edilmektedir. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin tahsil yetkisine sahip olduğu harcamalara katılma paylarını üçüncü kısımda üç başlık altında düzenlemektedir. Bu başlıklar “yol harcamalarına, kanalizasyon harcamalarına ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarını” içermektedir.

1.8.2.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediyeler ya da belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların her iki tarafında yer alan ve farklı bir yola çıkışı olmayan gayrimenkul sahipleri, bu yollardan faydalanmaktadır. Bu kapsamda, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 86’ncı maddesinde yer alan aşağıdaki görevlerle ilgilenirler:

- “Yeni yol açılması,
- Mevcut yolların %40 veya daha fazla genişletilmesi,
- Kaldırımsız ve bakımsız yolların kaldırım veya parke kaldırım şeklinde düzenlenmesi veya asfaltlanması.”

Ancak, yolun genişliği 15 metreden daha fazla ise, bu genişliklerdeki harcamalar belediyelere ait olduğundan, harç payına konu olmamaktadır.

⁴⁹ Uğur Yiğit, “Harcamalara Katılma Paylarının Mali Güce Göre Ödeme İlkesi Kapsamında Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 174, Ocak-Haziran 2018, s. 433.

1.8.2.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 87’nci maddesine göre, “Belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşlar, yeni kanalizasyon tesislerinin inşası veya mevcut tesislerin sağlık ve teknik şartlara göre iyileştirilmesi durumunda, bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı talep ederler.”

1.8.2.1.3.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 88’inci maddesine göre, “Belediyeler veya belediyelere bağlı kuruluşlar, belde içerisinde yeni içme suyu şebeke tesislerinin inşası veya mevcut tesislerin yeniden düzenlenmesi halinde, dağıtım alanı içinde bulunan gayrimenkul sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı talep ederler.”

1.8.3. Belediyelerin Giderleri

Belediyeler, yerel yönetimlerin en temel birimlerinden biridir ve çeşitli hizmetleri sunmak için kamu kaynaklarını kullanırlar. Belediyelerin giderleri, genellikle hizmetlerin sunulması, bakım ve onarım, personel maaşları, malzeme tedariki, ekipman ve araç kiralama, vergi ve harç ödemeleri, idari masraflar ve diğer giderler gibi birçok farklı kalemden oluşur. Belediyelerin giderleri, belediye bütçelerine göre planlanır ve belirli bir takvime göre harcanır. Belediyeler, yerel vergiler, tahsilatlar ve merkezi hükümetten gelen hibe ve yardımlar gibi gelir kaynaklarından yararlanırlar. Bununla birlikte, bazen belediyeler, harcamalarını finanse etmek için borç almak zorunda kalabilirler. Belediyelerin hizmetlerine ve giderlerine ilişkin detaylı bilgi belediyelerin resmi kanallarında veya bütçe raporlarında bulunmaktadır.

Belediyelerin giderleri, yerel yönetimlerin faaliyetleri için harcadıkları maddi kaynaklardır. Belediyeler, halkın yaşam kalitesini artırmak ve kentlerin daha iyi yönetilmesini sağlamak için birçok hizmet sunar ve bu hizmetleri sunmak için de

çeşitli giderler yaparlar⁵⁰. Belediyelerde birtakım harcamalar da *belediye iktisadi teşebbüsleri* tarafından yapılmaktadır⁵¹.

Belediye giderleri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde;

“a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,

b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,

g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,

h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,

i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,

j) Dava takip ve icra giderleri,

k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,

m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,

n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,

o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,

r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,

s) İmar düzenleme giderleri,

t) Her türlü proje giderleri.” şeklinde tasnif edilmektedir.

⁵⁰ Ulusoy ve Akdemir, s. 298.

⁵¹ Halil İbrahim Aydın, “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kocaeli, Sayı:5, 2003, s. 80.

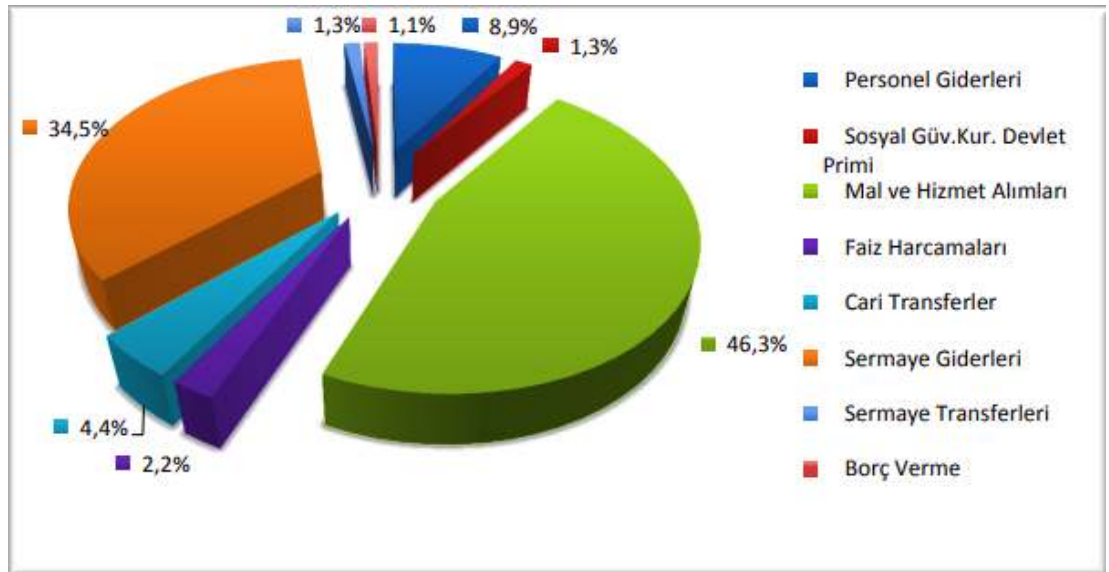
Belediyelerin giderleri, belediyenin bütçesi ve faaliyetlerinin çeşitliliği ile doğru orantılıdır. Belediyeler, harcamalarını etkin bir şekilde yöneterek, vatandaşlara en iyi hizmeti sunmaya çalışmaktadırlar.

Belediyelerin giderleri, bütçe yapısına göre *cari*, *yatırım* ve *transfer harcamaları* olmak üzere üç başlıktan oluşmaktadır.

Cari harcamalar, personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları gibi kalemleri içerirken, *yatırım harcamaları*; alt yapı tesisleşme ve etüt proje giderlerini kapsamaktadır. *Transfer harcamaları* ise kamulaştırma, bina satın alımları ve borç geri ödemeleri gibi giderleri içermektedir⁵².

Şekil 1’de, ekonomik sınıflandırmaya göre mahalli idareler bütçe giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payları gösterilmiştir.

Şekil 1: 2022 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı



Kaynak: T.C. Strateji Bütçe Başkanlığı / 2022 Yılı Genel Faaliyet Raporu

Mahalli idarelerin bütçe giderleri içerisinde mal ve hizmet alım giderleri yüzde 46,3 ile en büyük paya sahiptir. Sermaye giderleri yüzde 34,5 ile ikinci, personel giderleri ise (sosyal güvenlik gideri dahil) yüzde 10,2 ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Personel giderleri, belediye giderlerinin cari harcamalar içerisindeki en büyük paya sahip olan unsurdur ve belediyenin en önemli gider kalemini oluşturur⁵³.

⁵² Ulusoy ve Akdemir, s. 299.

⁵³ Şefika Eda Çiçek ve diğerleri, “Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 11, Sayı 24, 2015, s. 62.

1.8.4. Belediyelerde Bütçe ve Bütçeleme Süreci

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinin f bendine göre, “bütçe belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini ve bu tahminlerin uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan bir belgedir. Bütçe yılı Devlet mali yılıyla aynıdır ve bütçe dışında harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkilisi olan diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.”

Belediyelerin bütçesi, belediyenin gelirleriyle giderleri arasındaki farkı gösteren ve belediyenin mali yılı ile izleyen iki yıl boyunca beklenen gelir ve gider tahminlerini içeren bir belgedir. Bu belge, belediyenin gelirlerinin toplanmasına ve harcamalarının yapılmasına izin verir. Bütçeler, harcamaların dağılımını gösteren gider bütçesi ve bu harcamaların finansmanını gösteren gelir bütçesi olmak üzere iki ayrı bölümden oluşmaktadır. Gider bütçesi, belediyenin harcamalarının ayrıntılarını içerirken, gelir bütçesi ise belediyenin gelir kaynaklarını ve bunların tahminlerini göstermektedir⁵⁴. Belediyeler, yerel yönetimler olarak kendi bütçelerini oluştururlar ve bu bütçeler, belediyenin faaliyetlerini yürütmek için gerekli olan kaynakları sağlamaktadır⁵⁵.

Belediyelerin bütçeleri, vergi gelirleri, harçlar, katılım payları, özkaynaklar, borçlanmalar ve diğer kaynaklardan oluşmaktadır. Gelirler, belediyelerin hizmetlerinin gereksinimlerine göre farklılık gösterebilmektedir.

Belediyelerin bütçeleri, belediyenin faaliyetlerini yürütmek için gereken kaynakları sağlamak amacıyla belirlenmektedir. Bu faaliyetler arasında, altyapı hizmetleri, çevre koruma, temizlik, eğitim, sağlık, kültür, spor ve daha birçok konu yer almaktadır.

Belediyelerin bütçeleri, yerel yönetimlerin finansal yönetimi açısından son derece önemlidir. Bütçe, belediyenin faaliyetlerinin sürdürülebilirliği için gerekli olan kaynakların sağlanmasını sağlamaktadır. Ayrıca, bütçenin doğru şekilde yönetilmesi, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun olarak hazırlanıp uygulanıyor olması yönüyle bütçeler kamu kaynaklarını etkin ve ekonomik açıdan kullanılmasını

⁵⁴ Baki Kerimoğlu ve diğerleri, “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)**, Ankara, 2009, s. 12.

⁵⁵ Eligül, s. 93.

amaçlayarak belediyenin hizmet kalitesini artırır ve bu sayede yerel halkın yaşam standartlarını yükseltmeye yardımcı olur.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 62'nci maddesi belediye bütçesinin hazırlanması ve kabulü usullerini göstermektedir. Buna göre:

“Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na gönderilir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, belediye bütçe tahminlerini birleştirir ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklemek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı'na eylül ayının sonuna kadar bildirir. Encümen, bütçeyi inceler ve görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis, bütçe tasarısını yıl sonundan önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis, bütçe denkliliğini bozacak şekilde gider artırıcı veya gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılın başından itibaren yürürlüğe girer.” şeklinde ifade edilmiştir.

1.8.5. Belediyelerin Denetimi

Belediyeler, yerel yönetimlerin en temel birimidir ve şehirlerin, kasabaların, köylerin ve ilçelerin yönetiminden sorumludur. Belediyelerin faaliyetleri, vatandaşların yaşamlarını doğrudan etkileyen çok çeşitli konuları kapsamaktadır. Şehir planlaması, çevre koruma, su yönetimi, atık yönetimi, ulaşım, sağlık hizmetleri, eğitim, kültür ve turizm gibi konular bunlara örnek olarak gösterilebilir⁵⁶.

Belediye faaliyetleri, yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar tarafından düzenlenir ve halk tarafından seçilmiş yöneticiler tarafından uygulanmaktadır. Belediyeler, yukarıda da bahsettiğimiz kaynaklardan elde ettikleri gelirler ile yerel halkın taleplerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Yönetimde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla belediyeler tarafından gerçekleştirilen bu ekonomik faaliyetlerin denetime tabi olması gerekmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu 54'üncü maddesine göre belediyelerin denetim amacı;

“Faaliyet ve işlemlerde hataların önceden önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişimine katkıda bulunmak, yönetim ve

⁵⁶ Nohutçu, s. 211.

kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale getirilmesine rehberlik etmektedir. Bu amaç doğrultusunda, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını tarafsız bir şekilde mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygun olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı bir şekilde değerlendirmek ve elde edilen sonuçları rapor halinde ilgililere sunmaktır.”

Belediyelerin denetimi ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 54 ve 55’inci maddeleriyle düzenlenir. Denetim, belediye meclisleri tarafından yapılan iç denetim ve dış denetim olmak üzere denetim faaliyetleri iki farklı durumda gerçekleştirilir. İç denetim, belediyelerin kendi iç yapılarını ve faaliyetlerini gözden geçirmek için yapılan bir denetimdir. Dış denetim ise, bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılan bir denetimdir. İç denetim birimi, belediye faaliyetlerini, mali yönetimi ve iç kontrol sistemlerini denetlerken, dış denetim kurumu olarak Sayıştay, belediyenin mali hesaplarını denetler. Denetim, belediyelerde iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, mali durumu ve performansını denetlemeyi kapsamaktadır. İçişleri Bakanlığı, belediyenin mali işlemler dışında kalan idari işlemlerini denetler ve bunların hukuka uygunluğunu ve idarenin bütünlüğünü sağlamaktadır. Belediyelere bağlı kuruluşlar ve işletmeler de benzer prensiplere göre denetlenir ve faaliyetlerinin mevzuata uygunluğu gözlemlenmektedir.

Halkın denetim hakkı da belediyelerin denetimi açısından oldukça önemlidir. Halk, belediyenin faaliyetleri hakkında bilgi edinebilir ve belediyenin hizmetlerini, projelerini, yatırımlarını ve bütçesini takip edebilir. Ayrıca, belediyenin faaliyetlerindeki yanlışlıkları veya yolsuzlukları tespit ederek, denetim mekanizmalarına bildirerek belediyenin hesap vermesini sağlayabilir. Belediyelerin denetimi, belediyelerin etkinliği ve verimliliğini artırmaya yardımcı olur. Tüm bu denetim mekanizmaları, belediyelerin kaynaklarını doğru bir şekilde kullanmasını ve vatandaşlara verilen hizmetlerin kalitesini artırmasını sağlar. Bu nedenle, belediyelerin denetimi çok önemlidir ve yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirmelerine yardımcı olmaktadır⁵⁷.

⁵⁷ Atıla Türkyılmaz, “Belediyelerde Denetim”, **Kamu İç Denetçileri Derneği (KİDDER)**, Ankara, 2014-15, s. 19.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, belediyelerin kurduğu veya katıldığı şirketlerdir ve belediyenin faaliyet gösterdiği alanlarda ekonomik faaliyetler yürütmektedir. Belediyeler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla farklı usullere başvurmaktadırlar. Şirketleşme, bu usullerden biridir ve belediyelerin kullanabilecekleri bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁸.

Belediyelerin hizmet verdiği alanlarda faaliyet gösterirler ve çoğunlukla altyapı, su, atık yönetimi, ulaşım, turizm, spor ve kültür hizmetleri gibi kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla kurulmaktadır. Belediyelerin doğrudan hizmet sağlama faaliyetlerine alternatif bir yol olarak görülmektedir. Bu şirketler, belediyelerin hizmetleri verimli bir şekilde sunmalarını sağlar, vergi gelirlerini artırmalarına yardımcı olur ve bölgenin ekonomik gelişimine katkıda bulunmaktadır⁵⁹.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin kendi plan ve bütçeleriyle finanse edilmekte olup kamu yararına çalışmaktadır. Ancak, bazı durumlarda, özel sektörden de yatırım alabilmekte veya ortaklık yapabilmektedir. Etkili bir şekilde yönetilmesi ve bölgenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunması için şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya sahip olmaları önemlidir. Bu teşebbüsler, yerel ekonomiyi canlandırarak, istihdamı artırarak ve yerel işletmeleri destekleyerek belediyelerin ve yörenin ekonomik gelişimine katkıda bulunmaktadır.

2.1. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KISA TARİHÇESİ

Belediye iktisadi teşebbüslerinin tarihçesi, modern kentleşmeyle birlikte başlamıştır. Batı Avrupa ülkelerinde 19’uncu yüzyılın sonlarından itibaren, büyük kentlerdeki nüfus artışı ve sanayileşme, belediyelerin hizmet verdiği alanlarda ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin sağlanması için yeni yöntemler geliştirilmesini zorunlu hale getirdi. Bu süreçte, belediyeler kendi iktisadi teşebbüslerini kurarak, bu ihtiyaçları karşılamaya çalıştılar⁶⁰.

⁵⁸ Eligül, s. 102.

⁵⁹ Ahmet Berk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşekkülleri”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003, s. 52.

⁶⁰ Yüzer, s. 86.

İlk örnekleri, su, gaz ve elektrik hizmetlerinin sağlanması amacıyla kurulmuştur. Bu hizmetlerin özelleştirilmesi ile birlikte, belediyelerin iktisadi faaliyetleri daha farklı alanlara yönelmeye başlamıştır. Özellikle 20. yüzyılın başlarından itibaren, belediyelerin iktisadi teşebbüsleri, ulaşım, inşaat, turizm, spor, kültür ve sanat gibi farklı alanlarda da faaliyet göstermeye başlamıştır⁶¹.

Belediye iktisadi teşebbüsleri kavramı, 1961 Anayasası'nın getirdiği yeni yapılanma ile yerel özerklik düşüncesi ve yoğun olarak yaşanan köyden kente göç durumlarında artış olan yerel yönetim birimlerinde beklenen kamu hizmetleri talebini karşılamaya çalışarak biçimlendirilmeye çalışılmış olup Türkiye'de 1960'lı yılların ortalarında ortaya çıkmıştır⁶². Bu yıllarda belediyeler, yeterli finansman kaynaklarına sahip olamadıkları için hizmetlerini yürütmekte zorlanmaktaydılar. Bu nedenle belediyeler, hizmetlerini yürütmek için kendi bünyelerinde iktisadi teşebbüsler kurmaya başladılar⁶³.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin yaygınlaşması ise 1980'li yıllardan sonra gerçekleşti. Özellikle özelleştirme politikalarının etkisiyle belediyeler, kendi imkanlarıyla hizmetlerini yürütmekte zorlandılar ve özelleştirme sonrası boşalan pazarlara yönelmek durumunda kaldılar⁶⁴. Bu nedenle belediyeler, yeni iktisadi faaliyetlerde bulunmak üzere belediye iktisadi teşebbüslerini çeşitlendirdiler⁶⁵.

1990'lı yılların başından itibaren ise belediyeler, belediye iktisadi teşebbüslerini sadece hizmetlerin yürütülmesi için değil, aynı zamanda ekonomik kalkınma ve istihdam yaratma gibi amaçlar için de kullanmaya başladılar⁶⁶.

Bugün, Türkiye'deki belediyelerin neredeyse tamamı belediye iktisadi teşebbüslerine sahiptir ve belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyelerin hizmetlerini yürütmelerinde ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlamalarında önemli bir rol oynamaya devam etmektedirler.

⁶¹ Yüzer, s. 86.

⁶² Dinçer Çetintaş, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 41.

⁶³ Necati Akın ve Nazım Anıl, "Belediyeler ve İktisadi Teşebbüslerinin (BİT) Denetimi ve Vergi Kanunları Karşısındaki Durumları," **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı: 95, 2009, s. 187.

⁶⁴ Nurhan Yaprak, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2019, s. 19.

⁶⁵ Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Konya, 2010, s. 76.

⁶⁶ Hatice Merve Aksoy, "Yerel Yönetimlerde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Önemi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Sayı 488, Haziran 2019, s. 34.

2.2. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TANIMI

Belediyelerin ekonomik girişimlerine ve kendi alanlarında kurduğu şirketlere Belediye İktisadi Teşebbüsü, kısaltmasıyla (BİT) denir. Belediyelere tanınan şirket kurma hak ve imkânının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁷.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, genellikle belirli yerel hizmetleri yerine getirmek amacıyla belediyeler tarafından kurulan veya ortak yönetilen, bağımsız bütçeleri olan özel hukuk tüzel kişileridir. Fonksiyonel olarak bakıldığında, belediye iktisadi teşebbüsleri, “temel olarak kamu yararına hizmet etmek üzere planlanmış, zorunlu mal ve hizmetleri daha verimli ve ekonomik yollarla sunmayı amaçlayan kuruluşlar” olarak tanımlanabilir⁶⁸.

2.3. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLİKLERİ

Yukarıdaki tanımda da bahsedildiği üzere belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyeler tarafından kurulan ve ticari faaliyetlerde bulunan özel sektör kuruluşlarıdır. Belediyelerin, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin önde geleni olan belediye iktisadi teşebbüslerinin genel özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır⁶⁹:

- *Belediyeler tarafından kurulur,*
- *Sermayenin yarısından fazlası belediyeye aittir veya belediye tarafından ortaklık sağlanır,*
- *Ürettikleri mal ve hizmetler ticari olarak pazarlanabilir,*
- *Genellikle belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler,*
- *Ticari amaç taşırlar ve Türk Ticaret Kanunu'na (TTK) tabidirler,*
- *İlkeleri, yerel toplumun sosyal maksimizasyonunu amaçlar,*
- *Yönetim belediye tarafından kontrol edilir,*
- *Bağımsız bir bütçeye sahip olup özel hukuk tüzel kişisidirler.*

Günümüzde, faaliyet alanları, mevzuatla belediyelere verilen görevlerin ötesinde geniş bir yelpazede yer almaktadır. İktisadi işletmeler, deri ürünlerinden tekstil, gıda maddelerinden mobilya üretimine kadar birçok farklı alanda faaliyet

⁶⁷ Ozan Bingöl, “Belediyeler Neden Bu Kadar BİT’leniyor?”, **Vergiye Dair**, 26.09.2019, <https://vergidedair.com/2019/06/26/belediyeler-neden-bu-kadar-bitleniyor/>, (20.05.2023).

⁶⁸ Gürbüz Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Sayı 71, Ekim -Aralık 2008, s. 43.

⁶⁹ Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2000, s. 2.

göstermektedir. Kuşkusuz, bu işletmelerin bir kısmı, halkın temel ihtiyaçlarını karşılamaya, bölgesel kalkınmaya veya maliyet tasarrufuna yönelik olarak kâr amacı gütmeyen faaliyetlere odaklanmaktadır. Bazı belediye iktisadi teşebbüsleri ise kâr amacı gütmektedir. Örneğin, otoparklar ve turistik işletmeler, belediyenin gelir elde etmek amacıyla kurduğu tesislerdir. Bu nedenle, kâr amacı güdüp gütmemesi, sundukları hizmetin niteliğine bağlıdır diyebilmekteyiz⁷⁰.

2.4. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ AMAÇLARI

Belediyeler, Anayasa'nın 127'nci maddesi hükmünce “mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması” amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Belediye Kanunu, belediyeyi “idari ve mali özerkliğe sahip, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlar. Belediyelere, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla çeşitli yetkiler tanınmış olup bunlardan biri de şirket veya işletme kurabilme yetkisidir. Hem 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi hem de 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesi, “belediyelere görev ve hizmet alanlarında şirket kurma yetkisi” vermektedir. Bu düzenlemelerde dikkat çeken nokta, bu şirket ve işletmelerin faaliyetlerinin belediyenin görev ve hizmet alanlarıyla sınırlı olmasıdır⁷¹.

Türkiye'de, belediyelerin yetersiz kaynakları ve vasıfsız aşırı istihdamı, bazı hizmetlerin yerine getirilememesinin önde gelen nedenlerindendir, ki bu da belediyelere yüklenen bazı kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmaktadır. Bu nedenle belediyeler mevzuatın kendilerine verdiği fakat yerine getiremedikleri görevleri gerçekleştirebilmek amacıyla şirketleşme yolunu tercih etmeye başlamışlardır⁷².

Bu çerçevede belediyelerin, Belediye İktisadi Teşebbüslerini kurma amaçları şu şekilde sıralanmaktadır⁷³:

⁷⁰ Emine Demir, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Mali Denetimleri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005, s. 199.

⁷¹ Özdemir, 2010, s. 475.

⁷² Eligül, s. 103.

⁷³ Serkan Demirkan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Örnek Uygulamalarla Analizi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, ss. 47-48.

- *Büyük kentlerdeki önemli sorunlara hızlı çözümler üreterek yaşam kalitesini artırmak,*
- *Bürokrasiye uzak, hızlı ve etkili hizmet sunabilme kabiliyetini sağlamak,*
- *Özel hukuk statüsünde kurularak bu durumun sağladığı avantajlardan yararlanmak,*
- *Mevcut yasal düzenlemelerin dışına çıkarak daha esnek bir yapıya sahip olmak ve nitelikli personeli istenilen ücretlerle işe alabilmek,*
- *Merkezî yönetimin denetiminden kurtulma isteği: Belediye iktisadi teşebbüsleri sayesinde Devlet İhale Kanunu, Genel Muhasebe Kanunu, Sayıştay Kanunu gibi yasaların düzenleyici, denetleyici ve sınırlayıcı hükümleri denetimi dışında kalmak,*
- *İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetiminin dışına çıkabilmek,*
- *Yeni istihdam olanakları yaratmak ve ticari olarak kârlı alanlardan elde edilen geliri yerel yönetimlere aktararak yeni kaynaklar oluşturmak,*
- *Özel bankaların sermaye şirketlerine sağladığı kredi imkanlarından faydalanma isteği,*
- *Hizmetlerin aksamasını engellemek amacıyla belediyeler, ödemelerde aksaklık veya gecikme durumunda hizmet alımlarını belediye iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirme isteği,*
- *Devlet ve kamu iktisadi teşebbüslerinin sağlamadığı temel ihtiyaç maddelerini uygun fiyatlarla yerel tüketicilere sunmak,*
- *Belediyeler, bazı ikincil amaçlar doğrultusunda, makine ve malzeme gibi acil ihtiyaçlar teminini kolaylaştırmayı hedeflemektedir.*

Belediye iktisadi teşebbüsleri, özellikle yerel hizmet taleplerine hızlı yanıt verme gerekliliği olan alanlarda, bürokrasinin azaltılması ve rekabetçi istihdam politikalarının uygulanması gibi avantajlardan yararlanarak, nitelikli insan gücünü çekmeyi hedeflemektedir. Bu sayede, ihtiyaç duyulan alanlarda daha yetkin ve kalifiye çalışanlara sahip olunması amaçlanmaktadır.

Belediyelerin şirketlere olan ilgisi sadece verimlilik ve etkinlik amacıyla değil, aynı zamanda kamu hukukunun karmaşıklığı, kamu bürokrasisinin yavaş işleyişi, personel yönetimi konusundaki kısıtlamalar gibi faktörlerle de ilişkilidir. Ayrıca, siyasi motivasyonlarla istihdam yaratma, siyasi tanıtım yapma ve ihalelerle özel işletmelerin kullandığı finansal kaynaklardan faydalanma gibi nedenlerle de

belediyelerin şirketleşme eğilimi artmıştır. Bu bağlamda, 2023 yılı itibariyle otuz büyükşehir belediyesinin şirket sayıları Tablo 3’te gösterilmiştir⁷⁴.

Tablo 3: 2023 Yılı Büyükşehir Belediye Şirket Sayısı

Büyükşehir Belediyesi	Şirket Sayısı	Büyükşehir Belediyesi	Şirket Sayısı
Adana	5	Kayseri	10
Ankara	16	Kocaeli	7
Antalya	8	Konya	9
Aydın	7	Malatya	8
Balıkesir	12	Manisa	3
Bursa	8	Mardin	1
Denizli	8	Mersin	5
Diyarbakır	4	Muğla	6
Erzurum	10	Ordu	9
Eskişehir	8	Sakarya	5
Gaziantep	10	Samsun	6
Hatay	2	Şanlıurfa	6
İstanbul	30	Tekirdağ	5
İzmir	16	Trabzon	9
Kahramanmaraş	2	Van	2
TOPLAM		237	

Kaynak: Büyükşehir Belediye web siteleri ve faaliyet raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Türkiye'deki belediye şirketlerinin sayısı açısından 2000 yılında 104 iken, 2023 yılına gelindiğinde bu rakamın 237’ye yükseldiği gözlenmektedir. Bu veri, belediye şirketlerinin sayı ve yapısının zaman içinde sürekli değiştiğini göstermektedir. Şirketlerin coğrafi bölgelere göre dağılımına bakacak olursak şu şekilde sıralanmaktadır: Marmara 67, Ege 40, İç Anadolu 43, Karadeniz 24, Akdeniz 22, Güneydoğu Anadolu 21, Doğu Anadolu Bölgesinde 20 adet bulunmaktadır. Belediyelerin şirketleşme eğilimini tetikleyen nedenler arasında şunlar yer almaktadır:

⁷⁴ Aynur Demirtaş, “Türkiye’de Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme”, **Dergipark**, Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, s. 9.

- Bürokratik Süreçlerden Kaçınma: Belediyeler, karmaşık kamu bürokrasisinin getirdiği yavaş işleyişten kurtulmak ve daha hızlı kararlar alabilmek için şirketleşme yoluna gidebilirler.
- Özel Sektör İmkanlarını Kullanma: Özel işletmelerin kullanabileceği kaynakları ve iş modelini benimseyerek, daha etkili ve verimli bir yapı oluşturma amacı taşırlar.
- Piyasa Koşullarına Uyum: Belediyeler, piyasa şartlarına daha iyi uyum sağlayabilmek ve maliyetleri kontrol altına alabilmek için özel sektör yöntemlerini benimseyebilirler.
- Esnek İstihdam ve Ücret Politikaları: Şirketleşme, personel yönetiminde daha esnek bir yaklaşım benimsemeyi ve performansa dayalı ücret politikalarını uygulamayı içerebilir.
- Merkezi Yönetim Vesayetinden Uzaklaşma: Belediyeler, daha fazla özerklik kazanarak merkezi yönetimin denetiminden uzaklaşmayı hedefleyebilirler.

Bu nedenler, belediyelerin şirketleşme eğilimini şekillendiren önemli faktörlerdir⁷⁵.

2.5. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ ŞEKİLLERİ

Belediyelerin iktisadi teşebbüsleri; kuruluşları, görevleri ve işleyişlerindeki farklılıkları göz önünde bulundurarak üç ana başlık altında ele alınabilir. Şöyle ki⁷⁶:

- Belediye Bütçesi İçerisinde Yer Alan İşletmeler
- Belediyeye Bağlı İdareler
- Belediye Şirketleri

2.5.1. Belediye Bütçesi İçerisinde Yer Alan İşletmeler

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 71'inci maddesi, "belediyelerin özel gelir ve gideri olan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin alarak bütçe içinde işletme kurma yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir."

⁷⁵ Demirtaş, s. 10.

⁷⁶ Vuslat Güneş, **Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Mali Açından Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2014, s. 39.

Ayrıca söz konusu Belediye Kanunu'nun 69'uncu maddesinde;
“Belediyelere, düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bütçelerinden kaynak ayırarak işletme kurma yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda, belediye ve mücavir alan sınırları içinde imarlı ve altyapılı arsalar üretme, konut ve toplu konut yapma, satma, kiralama, arazi satın alma, kamulaştırma yapma, arsaları trampa etme gibi faaliyetleri gerçekleştirme imkanına sahiptirler. Ayrıca, ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapma ve ortak projeler gerçekleştirme yetkisine de sahiptirler.” hükmüyle, belediyelerin kendi bütçelerinden ayrılan kaynaklarla sayılan amaçlar doğrultusunda işletme kurabilmesine izin ve yetki verilmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18/i maddesi gereğince, “belediyelerin bütçe içi işletme kurabilmeleri için öncelikle belediye meclisinin kuruluş kararı alması, bu kararın ardından da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir.” Madde hükmü gereğince belediyelerin işletme kurma yetkisini kullanabilmesi, belediye meclisinin kuruluş kararı ile birlikte bakanlık onayını almasına bağlıdır.

Bütçe içi işletmeler, büyükşehir belediyelerinde genellikle “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı” veya “Şube Müdürlüğü” şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulurken, diğer belediyelerde ise “İşletme Müdürlüğü” veya “İşletme ve İştirakler Müdürlüğü” şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi mevcut bir hizmet birimi içinde de faaliyet gösterebilmektedir⁷⁷.

Eğer işletme, teşkilat yapısı içinde ayrı bir birim olarak kurulmuşsa, bu birimin daire başkanı ya da müdürü harcama yetkilisi olarak görev yapar⁷⁸. Ancak işletme, başka bir birim içinde faaliyet gösteriyorsa, bu birimin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak kabul edilir. İşletmeyle ilgili iktisadi ve ticari işlere ilişkin harcamaların yanı sıra, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu prim giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri, sermaye giderleri ve transferler gibi diğer giderler, mahalli idare bütçesinden karşılanmaktadır⁷⁹. “Bütçe içi işletmelerin, ticari faaliyetlerin ve iktisadi teamüllerin gerektirdiği kısa vadeli borçlanmalar dışında finansman amacıyla

⁷⁷ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 4/1. (08.03.2011 Tarih ve 27868 Sayılı Resmî Gazete).

⁷⁸ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 5.

⁷⁹ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 8/3.

borçlanmaları yasaklanmıştır⁸⁰.” “Bu tür işletmelerin kadro işlemlerinde, belediyenin bağlı olduğu yönetmelik uygulanır⁸¹.” Ayrıca, “bütçe içi işletmeler Kamu İhale Kanunu'na tabidirler⁸².” Bu kural ve düzenlemeler, işletmelerin faaliyetlerini yönetmek ve yasal düzenlemelere uygun şekilde iş yapmak için geçerlidir.

Bütçe içi işletmelerin, belediyelerden ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, ayrı bir bütçeleri de mevcut değildir. İç ve dış denetimleri, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre gerçekleştirilmektedir. İç denetim sürecinde belediye başkanı veya atanan iç denetçiler görev alırken, dış denetim ise Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Bu şekilde, işletmelerin faaliyetleri iç ve dış denetim mekanizmaları tarafından denetlenmektedir⁸³.

2.5.2. Belediyeye Bağlı İdareler

Bağlı idareler, belediyelere bağlı olarak su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma gibi hizmetleri ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip olarak yürüten idarelerdir. Bu tür bağlı idareler ülkemizde sadece büyükşehir belediyelerine bağlı olarak faaliyet göstermektedir⁸⁴. Bu idareler, özel kanun veya belediye meclis kararı ile kurulabilirler. Genellikle su, kanalizasyon ve ulaşım gibi alanlarda faaliyet gösteren genel müdürlük şeklinde organize edilirler. Bu kurumlar, Belediye Kanunu ve Sayıştay denetimine tabidir. Ayrıca, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca iç ve dış denetimler gerçekleştirilir. Bu denetimler, hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsar. İdari işlemler, İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir, bu sayede hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü sağlanır. Ayrıca, bu kuruluşlar Kamu İhale Kanunu'na tabidirler⁸⁵.

⁸⁰ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 8/6.

⁸¹ Belediye ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

⁸² Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 14.

⁸³ Güneş, s. 40.

⁸⁴ Türkiye Belediyeler Birliği. <https://www.tbb.gov.tr>, (01.04.2023).

⁸⁵ Güneş, s. 41.

2.5.3. Belediye Şirketleri

Belediye şirketleri, yerel hizmetlerin sunulması için belediyeler tarafından kurulan veya yönetimleri belediyelerce devralınarak ortaklık kurulan, bağımsız bütçeli ve özel hukuk tüzel kişileridir⁸⁶.

Hızlı kentleşme ve merkezileşen devletlerin yerel yönetim idarelerine yetki ve kaynak aktarması nedeniyle yerel kamu hizmetlerine olan talep ve sunumda önemli artış olmuştur. Artan talebi karşılayabilmek için belediyeler, alternatif hizmet sunum yöntemlerini benimsemeye başlamışlardır. Bu bağlamda, özel hukuk kurallarına tabi olarak kurulan ve işletilen belediye şirketleri, önemli bir hizmet aracı olarak ortaya çıkmıştır⁸⁷.

Belediye şirketleri, belediyeler tarafından kurulan veya yönetimi belediyelerce devralınarak ortaklık kurulan, bağımsız ve özel hukuk tüzel kişiliği olan kuruluşlardır. Belediye şirketlerinin genel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir⁸⁸:

- *Belediyeler tarafından kurulurlar ve sermayesinin yarısından fazlası belediyelere aittir ya da yönetimi belediyelerin elinde olması şartıyla belediyelerce ortaklık yapısıyla işletilirler.*
- *Şirketlerin faaliyetleri, belediyelerin hizmet faaliyet alanlarıyla ilgilidir ve yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesini amaçlarlar.*
- *Belediye şirketleri, bağımsız bir bütçeye sahiptir ve belediye bütçesinden ayrı olarak yönetilirler.*
- *Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan belediye şirketleri, kendi hukuki ve idari yapılarıyla faaliyet gösterirler.*

Belediye şirketleri, belediyenin doğrudan kontrolü altında olduğu için, hizmet kalitesi ve maliyetleri belediyelerin politikalarına göre belirlenir. Bu nedenle, bazıları tarafından eleştirilse de belediye şirketleri, yerel hizmetlerin daha etkili bir şekilde sunulmasına yardımcı olabilmektedir.

⁸⁶ Nuri Tortop, “Güçlü Mahalli İdarelerin Gelişmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 1993, s. 9.

⁸⁷ Güneş, s. 43.

⁸⁸ İpek Özkal Sayan ve Murat Kışlalı, “Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafe ve Gerçekler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, 2008, s. 60.

2.6. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

Belediyelerin iktisadi teşebbüs kurma yetkisi ve hukuki dayanaklarını; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ve 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu gibi yasal düzenlemelerden almaktadır.

2.6.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediye Kanunu’nun 70’inci maddesinde “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm, belediyelere açık bir yetki vererek şirket kurma konusunda izin verir. Kurulacak şirketlerin çalışma alanları ise belediyelerin görev ve hizmet alanlarıyla sınırlı olmalıdır.

Belediye Kanunu’nun belediye şirketlerine ilişkin bir diğer önemli maddesi ise 18’inci maddedir. Bu madde, belediyeye ait şirketlerin özelleştirilmesi konusunda karar verme yetkisinin belediye meclisi tarafından kullanılacağını belirtmektedir⁸⁹.

Kanun’un şirketlere ilişkin diğer maddeleri ise 59’uncu ve 60’ıncı maddelerdir. Bu maddelere göre, belediyelerin ortak olduğu şirketlerden elde edilen kar payları belediye gelirleri arasında yer almaktadır. Bununla birlikte, belediyelerin şirketlere sermaye katkısı yapmaları ise belediyelerin giderleri arasında yer almaktadır.

Kanunun borçlanma başlıklı 68’inci maddesi, sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler ile belediyeler ve bağlı kuruluşlarının borçlanmasına çeşitli mali kısıtlamalar getirmiştir. Buna kapsamda, söz konusu şirketlerin; “iç ve dış borç stokları faiz dahil, son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranına kadar arttırılamaz. Bu miktarın yıl içinde toplamda yüzde 10’unu aşmayan iç borçlanma için belediye meclisinin kararı gerekmektedir. Yüzde 10’un üzerinde olan iç borçlanmalar için ise belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı gerekmektedir.” şeklinde ifade edilmektedir.

⁸⁹ Güneş, s. 45.

2.6.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde, şirket kurma konusu düzenlenmiştir. Kanun'un 26'ncı maddesinde, "Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği" hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemelerde dikkat çeken nokta, şirketlerin faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanlarıyla sınırlı olmasıdır. Belediyelerin görev ve hizmet alanları, Belediye Kanunu'nun 14'üncü ve 15'inci maddelerinde belirtilmiştir. Bu kısıtlama, haksız rekabetin önlenmesi amacıyla getirilmiştir ve bu faaliyet alanları dışında kurulan şirketlerin tasfiyesi gerekmektedir. Genel kural olarak, belediyelerin serbest piyasada mal üretimi yapılan alanlarda (bankacılık, sigortacılık, akaryakıt işletmeciliği, gıda, market, tekstil, giyim vb.) faaliyet göstermek amacıyla şirket kurması veya bu tür şirketlere ortak olması, Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesiyle uyumlu olmadığı söylenebilir. Ancak, gayrimenkul yatırım ortaklığı kurma konusunda 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (i) bendinde özel bir hüküm bulunduğundan, "gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulması" bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir belediyelerinin mevzuata göre sermaye şirketi kurabilecekleri hükme bağlanmıştır. Fakat, şirkete katılma veya şirketten ayrılma konularında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır ve şirket kurulmasına dair karar almaya yetkili organ ve usul konusunda da açık bir hüküm yoktur. Bu durum, belediyelerin şirketlere katılma veya ayrılma konusunda takdir yetkisine sahip olduklarını ve karar almak için mevzuat çerçevesinde uygun yöntemleri izlemeleri gerektiğini göstermektedir. Ancak Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 28'inci maddesi, diğer ilgili kanunlara gönderme yaparak, Belediye Kanunu ve ilgili kanunların Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir. Dolayısıyla, şirket kurma, şirketten ayrılma veya kurulu bir şirkete katılma konularında Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenleme olmaması durumunda, ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin geçerli olacağı zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12'nci maddesinin son fıkrası, "büyükşehir ilçe belediye meclislerinin Belediye Kanunu hükümlerine tabi olduğunu ve şirket kurma, şirketten ayrılma ve

şirketlerin özelleştirilmesi gibi konularda karar alma yetkisinin belediye meclisinde olduğunu belirtmektedir.”⁹⁰ ifadesi yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 23’üncü maddesine göre, belediyelerin gelirleri arasında yer alan kar payları, büyükşehir belediyelerinin ortak olduğu şirketlerin paylarından elde edilmektedir. Ayrıca, 24’üncü maddeye göre, büyükşehir belediyelerinin giderleri arasında yer alan sermaye katılım payları, belediyelerin ortak olduğu şirketlere yatırdıkları sermaye miktarını ifade etmektedir. Bu düzenlemelerle birlikte, büyükşehir belediyelerinin şirketlerden elde ettikleri gelirler ve sermaye katılımları, belediyelerin mali tablosunda gelir ve gider kalemleri olarak yer almaktadır.

2.6.3. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 26’ncı maddesi uyarınca, belediyeler;

- “Yeni bir şirket kurma,
- Kurulacak şirketlere sermaye katılımı yapma,
- Mevcut bir şirkete ortak olma,”

gibi yetkilere sahiptir. Bu üç durumda da karar, belediye meclisi tarafından alınmaktadır. Bu şekilde belediyeler, kanunun izin verdiği çerçevede şirketler kurabilir, sermaye katkısında bulunabilir veya mevcut şirketlere ortak olabilir.

1994 yılına kadar belediye şirket ve işletmeleri, belediye meclisi kararı ile kurulabilmekteydi. Ancak Özelleştirme Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte mahalli idarelere ait şirketlerin kuruluşu Cumhurbaşkanının iznine tabi hale gelmiştir. Bu durum, mevcut şirketlerin sermaye artırımına ilişkin düzenlemeler konusunda ise spesifik bir hüküm içermemektedir. Bu nedenle, belediyeler, kaynak sağlamak için yeni şirketler kurmak yerine mevcut şirketlere sermaye artırımını yaparak bu fırsattan yararlanmayı tercih etmektedir⁹¹. Bu düzenleme ile merkezi yönetimin iznine bağlı olarak mahalli idari şirketlerin kuruluşu gerçekleşmektedir. Vesayet denetimi olarak adlandırılan bu düzenleme, “izin alma” gerekliliğiyle birlikte, eylem ve işlem yapmadan önce önceden belirlenmiş bir izin alma prosedürünü içermektedir⁹².

⁹⁰ Güneş, s. 47.

⁹¹ Güneş, s. 48.

⁹² Yüzer, s. 103.

2.6.4. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu

Belediye Kanunu'nun sağladığı yetkiye dayanarak Türk Ticaret Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak kurulmuş olan şirketlerdir. Bu şirketler, özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir. Bu şirketlerin yönetimi ve denetimi de yine Türk Ticaret Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine tarafından belirlenmektedir. Şirketlerin organları ise genel kurul ve yönetim kurulundan oluşmaktadır ve bu organlar üzerinden şirketin faaliyetleri yönetilmekte ve denetlenmektedir⁹³.

Türk Ticaret Kanunu'nun 16'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında, "Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar." hükmü belirtilmiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, "Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler ve gelirinin yarısından fazlasını kamu görevi niteliğindeki işlere harcayan vakıflar, bir ticari işletmeyi, ister doğrudan doğruya ister kamu hukuku hükümlerine göre yönetilen ve işletilen bir tüzel kişi eliyle işletsinler, kendileri tacir sayılmazlar." şeklinde ifade edilmektedir.

Türk Ticaret Kanunu'na göre, belediyelerin şirket kurma veya mevcut şirketlere ortak olma konusunda herhangi bir engelleyici hüküm bulunmamaktadır. Aksine, kanun belediyelere anonim şirketlerde yönetim ve denetim kurallarında temsil edilme yetkisi veren hükümlere sahip olmaktadır. Bu durumda, belediyeler kendi aralarında veya özel kişi kuruluşlarla birlikte şirket kurma veya mevcut şirketlere ortak olma konusunda hukuki açıdan engel bulunmamaktadır⁹⁴.

Belediyeler, Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan şirket türlerinden limited şirket ve anonim şirket kurma ya da bu şirketlere ortak olma seçeneğini tercih etmektedir. Limited şirket, sınırlı sorumluluk taşıyan ortakların bir araya gelerek kurduğu ve sermayenin paylara bölündüğü bir şirket türüdür. Anonim şirket ise sermayesini paylara ayıran ve ortakların sorumluluğunu paylarıyla sınırlayan bir şirket türüdür. Belediyeler, bu şirket türlerini kullanarak iş birliği yapabilecekleri veya ortaklık

⁹³ Ozan Bingöl, "Belediyeler Neden Bu Kadar BİT'leniyor?", **Vergiye Dair**, 26.09.2019, <https://vergiedair.com/2019/06/26/belediyeler-neden-bu-kadar-bitleniyor/>, (20.05.2023).

⁹⁴ Çetintaş, s. 31.

kurabilecekleri bir yapıya sahip olmaktadır⁹⁵. Bu yapılardan aşağıda kısaca bahsedilecektir.

2.6.4.1. Limited Şirket

Türk Ticaret Kanunu'nun 573 ve devamındaki maddelerinde düzenlenen limited şirket, ortakların belirli bir sermaye payıyla kurduğu ve sorumluluğun sermaye payıyla sınırlı olduğu bir şirket türünü ifade eder. Limited şirket, en az bir ortaktan oluşur ve ortakların sorumluluğu yaptıkları sermaye katkısıyla sınırlıdır⁹⁶.

Bu şirketlerde, anonim şirketlerdeki gibi hisse senedi çıkarılmamakla birlikte, ortakların sermaye koyması ve bu sermayeden dolayı sorumluluk taşıması gibi özellikler anonim şirketlere benzerlik gösterir. Hem hukuki şahıslar hem de hükmi şahıslar⁹⁷ bu tür şirketlere ortak olabilmektedir. Bu nedenle birçok belediye bu şirketlere ortak olarak yer almaktadır. Gerçek veya tüzel kişiler, bir ticaret unvanı altında limited şirket kurabilmektedir. Bu nedenle belediyeler, bu şekilde kurulan sermaye şirketlerinin ortakları arasında yer alarak iş birliği yapmakta ve projelere katkı sağlamaktadır⁹⁸.

2.6.4.2. Anonim Şirket

Türk Ticaret Kanunu'na göre anonim şirketin başlıca özellikleri şunlardır; Anonim Şirket, iktisadi amaç ve işlerle ilgili olarak kurulmuş, sermayesi belirli ve paylara bölünmüş, ortaklarının üçüncü kişilere karşı sınırlı sorumlu olduğu tüzel kişiliği haiz ticaret şirkettir⁹⁹.

Anonim şirketin özellikleri göz önüne alındığında, bağımsız bir varlık ve tüzel kişilik sahibi olan bir ticaret şirkettir. Tüzel kişiler, anonim şirket kurucusu olarak da hareket edebilirler. Ancak, söz konusu tüzel kişilerin tacir olmalarını yasaklayan herhangi bir kanun veya tüzük hükmü bulunmamaktadır. Belediyeler için de böyle bir kısıtlayıcı hüküm olmadığından dolayı, belediyeler genellikle bu tür şirketlere ortak

⁹⁵ Ali Çakmakçı, "Anonim Şirket ve Limited Şirket Borçlarından Ortakların Sorumluluğu", **Alo Maliye**, 3.10.2019, <https://www.alomaliye.com/2019/10/03/ortaklarin-sorumlulugu/>, (25.05.2023).

⁹⁶ Mustafa Çeker, "Limited Şirketlerde Ortak Sayısının Sınırlandırılması", **1. Ticaret Hukuku Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 2014, s. 60.

⁹⁷ Tüzel kişiler.

⁹⁸ Demir, s. 218.

⁹⁹ Çakmakçı, (25.05.2023).

olmaktadır. Bu şekilde belediyeler, iş birliği yaparak projelere katkıda bulunmaktadır¹⁰⁰.

2.7. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KONUMU

Belediye iktisadi teşebbüslerinin konumu hakkında literatürde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bazı akademisyenler, bu şirketleri özel sektör kuruluşları olarak değerlendirirken, belediyelerdeki şirketleşme uygulamalarını “özelleştirme yöntemleri” olarak nitelendirmektedirler¹⁰¹. Bu kuruluşların temel amacı yerel hizmetlerin yerine getirilmesi olup, ulusal düzeyde hizmet etmekten ziyade özel sektör gibi kar elde etme amacına sahiptirler. İşletmecilik prensipleri doğrultusunda faaliyet gösteren bu kuruluşlar, piyasa koşullarında yerel hizmetler üretmektedir¹⁰².

Bu görüşü destekleyen bilim insanlarının temel argümanı, belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluşu ve faaliyetleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Yani, bu şirketler hukuki olarak “özel hukuk tüzel kişileri” statüsündedir. Bu bakış açısına göre, “şirketler özel hukuk hükümlerine tabi oldukları için özel sektör kuruluşlarıyla aynı şartlara sahiptir ve piyasa araçlarından eşit şekilde yararlanma imkanına sahiptir.”¹⁰³

Aksi görüş sahipleri ise, hukuken özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulmuş olsa da belediyelerin bu şirketlerde %50’den fazla payı bulunmasının belediyelere şirket yönetiminde ayrıcalıklar sunması nedeniyle belediye iktisadi teşebbüslerini özel sektör kuruluşu olarak kabul etmemektedir. Şirketlerin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü belediye yönetimiyle belirlendiğinden, politika ve stratejileri de belediye tarafından şekillendirilmektedir. Bu durumda belediye şirketlerinin, belediyenin bir uzantısı olarak kurulmasıyla birlikte, şirketlerin piyasa koşullarına göre hareket etme avantajı ortadan kalkmakta ve genellikle şirketlerin belediye yönetiminin politikalarına uygun olarak yönetilmesine yol açmaktadır. Ayrıca, bu görüşü destekleyenler belediye şirketlerini “şirketleşme” adı altında bir özelleştirme yöntemi

¹⁰⁰ Demir, s. 218.

¹⁰¹ Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:73, Ocak 2004, s. 3.

¹⁰² Gökhan Gülhan, **Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Gerçekleştirilmesinde Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yeri: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012, s. 91.

¹⁰³ Bozlağan, 2004, s. 3.

olarak değil, özelleştirilmesi gereken ekonomik işletmeler olarak kabul etmektedirler¹⁰⁴.

Bu tartışmalar ışığında belediye iktisadi teşebbüslerinin hukuken “özel hukuk tüzel kişisi” olduğu söylenebilir. Ancak mevcut yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar nedeniyle, yasal olarak “özel hukuk tüzel kişisi” olan belediye iktisadi teşebbüsleri, genellikle bu özel sektör kimliğinden uzaklaşmakta ve serbest piyasa koşullarına tam olarak uymamaktadır. Bu şirketler, belediyeler için merkezi yönetimin ağır vesayet kontrolünden kurtulma ve personel rejimindeki eksiklikleri giderme gibi sorunları çözmek için birer çıkış noktası olmuşlardır¹⁰⁵. Belediye şirketlerinin sadece yönetsel açıdan değil, aynı zamanda diğer özel sektör kuruluşlarından farklı yönleri olduğu da bir gerçektir¹⁰⁶.

2.8. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN BELEDİYE YÖNETİMİ İLE İLİŞKİLERİ

Belediye iktisadi teşebbüslerinin sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olması veya yönetimlerinin belediyeler tarafından kontrol edilmesi, belediyelere bu şirketlerle ilişkilerini yönetme konusunda önemli fırsatlar sunmaktadır. Örneğin, belediyeler genellikle söz konusu şirketlerin yönetim kurulu ve denetim kurulu üyelerini atamakta ve belediyenin üst düzey yöneticilerine yönetim veya denetim kurulu üyelikleri gibi görevler vermektedir. Bu şekilde belediye ile iktisadi teşebbüsler arasında bağlantı ve koordinasyon sağlanmaktadır¹⁰⁷.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin belediye idaresi ile olan ilişkilerini yürütmek için belediye bünyesinde kurulan birimlerin kullanıldığı görülmektedir¹⁰⁸. Belediye iktisadi teşebbüslerin kurulmasında, yönetilmesinde, politika ve stratejilerinin oluşturulmasında belediye yönetimleri baskın bir konuma sahiptir. Bu kuruluşlar, belediyeleri merkezi yönetimin sıkı ve dar kalıplarından kurtararak onlara bir hareket özgürlüğü sağlamaktadır¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Bozlağan, 2004, s. 3.

¹⁰⁵ Bozlağan, 2004, ss. 3-4.

¹⁰⁶ Gülhan, s. 92.

¹⁰⁷ Bozlağan, 2004, s. 6.

¹⁰⁸ M. Cemil Arslan, **Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2000, s. 29.

¹⁰⁹ Nesimi Özvarış, **Türkiye’de Belediyelerin İktisadi Teşebbüsleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2004, s. 84.

Belediyeler, belediye iktisadi teşebbüsleriyle olan ilişkilerinde etkin bir rol oynamaktadır ve bu durum belediyelere çeşitli avantajlar sağlamaktadır. Belediyeler, belediye iktisadi teşebbüslerinin yönetiminde “üstün yetki” pozisyonunda olmasalar da, pratikte üstün konumundadırlar. Bu durum, belediyelerin karar alma süreçlerine etki etme ve politika belirleme gücüne sahip olmalarını sağlamaktadır. Büyükşehir belediyeleri ise Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı gibi resmi birimlerin kurulmasıyla belediyelerin belediye iktisadi teşebbüsleri ile ilişkilerini daha etkin bir şekilde yönetebilmektedirler. Bu durum belediyeler ile belediye iktisadi teşebbüsleri arasında olan ilişkilerde önemli bir avantaj sunmakta ve tek taraflı bağlantı sağlama işlevine sahipken, aynı zamanda bütün belediye iktisadi teşebbüsleri arasında koordinasyon sağlama işlevine de sahip olmaktadır¹¹⁰.

Belediye iktisadi teşebbüsleri ile belediye yönetimi arasındaki ilişkide, belediyeler “düzenleyici” rolünü üstlenirken, iktisadi teşebbüsler ise “üretici” konumundadır. Bu ilişkiler ağı içerisinde, hizmetlerin yürütülmesinde üç temel aktör bulunmaktadır: Bunlar; üretici, tüketici ve düzenleyicidir. Tüketici; hizmetten doğrudan veya dolaylı olarak yararlanan kişilerdir. Üretici; mal ve hizmetleri doğrudan üreten birimlerdir. Bu birimler, belediyelere ait olabileceği gibi özel amaçlı kurumlar, gönüllü teşekküller, belediye iktisadi teşebbüsleri veya kâr amacı güden şirketler de olabilmektedir. Düzenleyici ise hizmeti üreten aktörleri seçer ve hizmetin yürütülmesine ilişkin esasları belirler. Belediyeler ise belde sınırları içinde düzenleme işlevini yerine getirmektedir¹¹¹.

Daha önce de vurgulandığı gibi, belediye iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim kurulu üyeleri belediye yönetimi tarafından belirlenmekte ve bu görevlere belediyenin üst düzey yöneticileri yönetim ve denetim kurulu üyesi olarak atanmaktadır. Böylece, belediye yönetimi, belediye iktisadi teşebbüsleri üzerinde sahip olduğu bu yetkiyi kullanırken hem bu kuruluşları kontrolü altında tutmakta hem de üst düzey yöneticilerine ek bir mali imkân sağlamaktadır. Sonuç olarak belediye iktisadi teşebbüsleri ile belediye yönetimi arasında çok sıkı bir koordinasyon ve ilişki olduğu inkâr edilememektedir¹¹².

¹¹⁰ Bozlağan, 2004, s. 6.

¹¹¹ Bozlağan, 2004, s. 6.

¹¹² Özvarış, s. 84.

2.9. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İLE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ ARASINDAKİ FARKLAR

BİT, Belediye İktisadi Teşebbüsünün kısaltmasıdır ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) yerel yönetimler düzeyindeki karşılığını ifade eder. Kamu iktisadi teşebbüslerinde genellikle merkezi yönetimin mülkiyeti veya ortaklığından bahsedilirken, belediye iktisadi teşebbüslerinde ise ilgili yerel idarenin mülkiyeti veya ortaklığı söz konusudur¹¹³.

Belediyeler, ekonomik görevlerini yerine getirirken kendi mevzuatlarına uygun hareket etmekle yükümlüdürler. Bu zorunluluk, belediyeleri serbest piyasa koşullarına uygun hareket etmeye yönlendirmektedir. Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyeler tarafından kurulan ve mülkiyeti veya denetimi belediyelerin elinde olan işletmelerdir. Yönetim kurulları belediyeler tarafından atanan bu teşebbüsler, temel olarak yerel halkın sosyal refahını gözeterek, kaynakları amaçlarına uygun şekilde tahsis eden, pazarlanabilir mal ve hizmetler üreten işletmelerdir¹¹⁴. 233 sayılı KHK’de müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletme terimleri de açıklanmıştır.

1980’li yıllarda dünyada yaygınlaşan liberalleşme akımı, Türkiye’de de etkili olmuş ve bu akımın bir sonucu olarak ekonomik konjonktür değişmiştir. Bu değişimle birlikte girişimci sayısı artmış ve sanayide üretim ve kapasite artışı gözlenmiştir. Aynı zamanda, KİT’lerden istenilen verimin alınamaması gibi sebeplerle özel sektöre devredilme süreci başlamıştır. Liberalleşme akımı, dünya genelinde ve Türkiye’de yerel yönetimleri de etkilemiştir¹¹⁵.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Belediye İktisadi Teşebbüsleri arasındaki en temel fark, kuruluş kanunlarından kaynaklanmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye tabi olan kamu iktisadi teşekkülleridir. Bununla birlikte, belediye iktisadi teşebbüsleri için uygun bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır, bundan dolayı bu teşebbüsler belediyelerin yönetim organlarının takdirine bağlıdır. Hukuki farklılığın yanı sıra, uygulamadan kaynaklanan önemli bir farklılık daha vardır: Kamu iktisadi

¹¹³ Ozan Bingöl, “Belediyeler Neden Bu Kadar BİT’leniyor?”, **Vergiye Dair**, 26.09.2019, <https://vergiedair.com/2019/06/26/belediyeler-neden-bu-kadar-bitleniyor/>, (20.05.2023).

¹¹⁴ Bozlağan, 2004, s. 1.

¹¹⁵ İbrahim Hilmi Çankaya, **Türkiye’de Belediye Şirketlerinin Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Dönem Projesi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2018, s. 15.

teşebbüslerinin yönetim kurulları Devlet tarafından atanırken, belediye iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulları belediyelerin yönetim organları tarafından belirlenmektedir¹¹⁶.

Belediye şirketleri, belediyelerin yerel hizmetleri sunmak amacıyla kurduğu kuruluşlardır. Ulusal düzeyde hizmet amacı gütmeyen kamu iktisadi teşebbüsleri gibi faaliyet göstermezler. Belediye iktisadi teşebbüsleri, belediyenin görev alanında yerel ve ortak niteliği olan konularda faaliyet gösterirler ve kazanç sağlama amacı taşırlar, ancak halkın temel gereksinimlerini karşılamak gibi bir rolü de vardır. Bu nedenle, piyasa ekonomisinin gerektirdiği şekilde işletilirler. Kamu iktisadi teşebbüsleri, piyasa ekonomisinde yer alsalar da daha çok kamu sektörü mantığına dayanan kuruluşlardır. Bununla birlikte, belediye şirketleri, işlerin hızlandırılması ve etkinlik artırılması gibi nedenlerle özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasıyla da kurulabilirler. Şirket statülerine sahip oldukları için kamu yararının, kar elde etme amacından daha sonra gelmesi normal olarak kabul edilir¹¹⁷.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Belediye İktisadi Teşebbüsleri arasında bir diğer farklılık da bu işletmelerin kuruluş nedenlerinden kaynaklanmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş nedenleri aşağıdaki şekildeki gibi sıralanabilir¹¹⁸:

- Piyasa mekanizmasının yetersizliği,
- Ekonomideki gelir dağılımının düzeltilmesi,
- Merkezi planlama uygulamalarının kolaylaştırılması,
- Üretim sosyalizasyonu.

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş nedenleri ise¹¹⁹:

- Mahalli nitelik taşıyan doğal tekeller; su, elektrik, gaz, ulaşım gibi alanlarda belediyelerin kamu teşebbüsleri kurmalarına zemin hazırlamıştır,
- Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin karşılamadığı temel ihtiyaç maddelerinin yerel halkın tüketimine uygun fiyatlarla sunulması,
- Yerel kalkınma girişimlerinin öncülüğünün yapılması düşüncesi,
- İktidardaki partilerin seçmenlerine istihdam yaratmak.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri genellikle özel sektörün yatırım yapmadığı veya yapılamadığı alanlarda ve bölgelerde kurulmuştur. Ancak, toplumun üretim

¹¹⁶ Ömer Dinçer, “Bit, Kit Değildir”, **İstanbul Bülteni**, İstanbul, Sayı:13, 1995, s. 11.

¹¹⁷ Çankaya, s. 16.

¹¹⁸ Demirkan, s. 75.

¹¹⁹ Demirkan, s. 75.

sistemindeki öncelikler ve mal dengesi göz önünde bulundurulduğunda, bu kurumlar devletin asli işlevlerine yardımcı olmak yerine ek kurumlar olarak faaliyet gösterirler. Yani, bu kurumlar ne devletin temel fonksiyonlarını yerine getirirler ne de bu fonksiyonların daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine katkı sağlarlar. Aksine, bu kurumlar devlete yeni görevler yükleyerek idari ve ekonomik mekanizmaların daha karmaşık hale gelmesine neden olurlar. Bugün dünya genelinde devletlerin kamu ekonomisinde önemli olan ekonomik faaliyetler, mali tekeller, endüstriyel hizmetler ve milli sanayiciler olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır¹²⁰.

Türkiye’de mali tekeller dışında kalan sınai hizmetler ve devlet tarafından kurulan ticari ve sınai işletmeler, günümüz Türkiye’inde iktisadi devlet teşekkülleri olarak faaliyet göstermektedir. Bu teşekküller, Türkiye’de devletin, özel sektör ekonomisinin yanı sıra belirli ekonomik faaliyetlerde de rol aldığını göstermektedir. Devlet, özel sektör gibi birçok iktisadi işletmeyi kurmuş ve işletmiştir. Devlet, özel piyasa koşullarına göre kurulan bu iktisadi işletmelerin yönetim ve bütçelerini düzenleyip ve yönetmektedir. Bu ekonomik kuruluşlar, serbest piyasa koşullarının gerektirdiği hız ve fiyat hareketlerine uygun şekilde, devlet muhasebesi veya bürokrasisi altında alım satım işlemlerini gerçekleştiremezler. Bu nedenle, bu tür devlet kurumları özel hukuk kurallarıyla uyumlu bir şekilde bağımsız olarak kurulurlar. Dolayısıyla, bu kuruluşlar, devlet bütçesi dışında faaliyet gösteren kuruluşlar için ayrı bir bütçeye sahiptir. Bu bütçeler, devlet bütçesinden veya katma bütçeden ayrı olarak özel bütçe olarak adlandırılmaktadır¹²¹.

Belediye şirketlerinin literatürde, KİT’lerden esinlenerek, BİT olarak adlandırıldığı görülmektedir. Belediye şirketleri ile KİT’ler arasında, hukuki zemin, örgütlenme ve kuruluş biçimleri, personel rejimleri gibi birbirine özgü farklılıklar bulunmaktadır. Belediye şirketleri konusunda açık bir düzenleme bulunmadığı için, belediyelerin kurduğu bu tür teşebbüsler farklı isimlerle anılmıştır. Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda da bu konuda net bir hüküm bulunmaması sebebiyle, belediyeler alternatif isimlerle bu tür teşebbüsleri kurmuşlardır. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin kurduğu bu tür teşebbüslere “şirket” adı verilerek bu konudaki anlam kargaşası giderilmiş olup bu sayede, belediyelerin kurduğu

¹²⁰ Çetintaş, s. 44.

¹²¹ Demirkan, s. 76.

teşebbüslerin isimlendirilmesi konusunda bir standart oluşturulmuştur ve anlam kargaşası ortadan kaldırılmıştır¹²².

2.9.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)

Kamu kesiminin kendi başına sermaye koyarak ya da özel kesimle birlikte sermayesine ortak olarak kurduğu mal veya hizmet üreten kuruluşlara kamu iktisadi teşebbüsü denmektedir¹²³.

“Kamu iktisadi teşebbüsü, kamu iktisadi kuruluşu ile iktisadi devlet teşekkülünün ortak adıdır.”¹²⁴ İktisadi devlet teşekkülü; “sermayesinin tamamı devlete ait olan ve Cumhurbaşkanı kararıyla iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsü” olarak tanımlanırken, Kamu iktisadi kuruluşu; “sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararını gözeterek üretmek ve pazarlamak amacıyla kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsü” şeklinde tanımlanmaktadır¹²⁵.

Bir işletmenin kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilebilmesi için üç kriterin varlığına bağlı olduğu kabul edilmektedir:

- Devlet, ya söz konusu işletmenin en büyük ortağıdır ya da yönetim ve denetim yetkisine sahiptir.
- İşletme, mal veya hizmetlerin üretimiyle ilgilenir ve bunları kişi ve kuruluşlara satışa sunar.
- İşletmenin temel hedefi karı maksimize etmek değil, genel yararı gözeterek karlılığı optimum düzeyde sağlamaktır.

Devletlerin mal ve hizmet üretimi ile ticari faaliyetlere girişmesinin temel nedeni genellikle ekonomik faktörlerdir. Ancak belirli dönemlerle ideolojik, sosyal ve diğer nedenler de etkili olabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik nedenlerle kurulan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş amaçları şu şekilde sayılabilir¹²⁶:

¹²² Çankaya, s. 16.

¹²³ Mahfi Eğilmez, **Ekonominin Temelleri**, Remzi Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul, 2019, s. 208.

¹²⁴ 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 2.

¹²⁵ 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 1.

¹²⁶ Demirkan, s. 77.

Ekonomik Amaçlar: Ekonomik yapıyı yenileme, dengeli kalkınmayı sağlama, altyapı yatırımlarını gerçekleştirme, işsizliği önleme ve fiyat dengesini sağlama gibi sebepler sıralanabilir. Ayrıca, yerli sanayinin desteklenmesi, teknolojik gelişmenin teşvik edilmesi, gelir dağılımının adil bir şekilde sağlanması ve kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması gibi hedefler de önem taşımaktadır.

Piyasada fiyat istikrarını sağlamayı da amaçlayan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin etkinlikleri büyük ölçüde yürütme organı kararları ile şekillenmektedir. Bu doğrultuda, belirlenen ekonomik ve sosyal stratejilere bağlı olarak, zaman zaman bu kuruluşlar tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında ayarlamalar yapılarak fiyatlar genel düzeyi üzerinde etkili olabilmek amacıyla bu ürünleri kullanan firmaların mamul mallarının aşırı artması engellenmektedir. Bu ayarlamalar, ekonomik dengeyi korumayı ve rekabet koşullarını sağlamayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda, fiyat istikrarının sağlanması ve tüketicilerin korunması da bu düzenlemelerin temel amaçları arasında yer almaktadır.

Son olarak, ekonomik, sosyal ve kültürel koşulların sürekli değişmesiyle birlikte devlet harcamaları da artmaktadır. Bu durum, devletin geleneksel gelir kaynaklarının yanı sıra yeni gelir kaynaklarına ihtiyaç duyması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, devlet ekonomik faaliyetlere kamu iktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla katılarak gelirlerini artırmayı hedeflemektedir.

Sosyal Amaçlar: Toplumun refah seviyesini yükseltmek amacıyla gerekli önlemlerin alınması, iş imkanlarının sağlanması, sosyal ve güvenlik haklarının korunması ve adil bir ücret düzeyinin temin edilmesi önemlidir. Diğer ekonomik kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleriyle rekabet etme konusunda çalışanların işgücü akımını önlemek ve çalışanlarından daha yüksek verim alabilmek amacıyla, çalışanlarının memnuniyetini her açıdan sağlamak zorundadır. Bu sayede, çalışanların ihtiyaçları karşılanırken işletmelerin verimliliği artırılmaktadır.

Siyasi Amaçlar: Kamu iktisadi teşebbüsleri, yalnızca ekonomik ve sosyal nedenlerle değil aynı zamanda siyasi düşünceler ve taleplerin bir sonucu olarak da ortaya çıkmaktadır. Siyasi motivasyonlar arasında ülkenin ekonomik bağımsızlığını sağlama, stratejik sektörlerde yabancı sermayenin kontrolünü elde etme, milli savunma hedeflerini yerine getirme ve seçmenlerin tercihlerini dikkate alma gibi faktörler bulunmaktadır.

2.9.2. Müessese

Müesseseler, “tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna, yani bir KİT’e ait olan ve bu kuruluşla bağlı olan işletmeler veya işletme topluluklarıdır”. “Bu müesseseler, sermayeleriyle sınırlı sorumlulukları olan ve tüzel kişilikleri olan kuruluşlardır. Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu’na tabi olmalarının yanı sıra Sayıştay tarafından denetlenirler. Bununla birlikte, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de belirtilen hükümler dışında, özel hukuk hükümlerine tabidirler.”¹²⁷

2.9.3. İşletme

İşletme, “Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir”.

2.9.4. Bağlı Ortaklık

Bağlı ortaklık, “Sermayesinin %50’sinden fazlası İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşu’na ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.”

Bağlı ortaklıklar¹²⁸;

- “Bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi,
- Teşebbüsün iştiraklerdeki hisse oranının %50’nin üstüne çıkması,
- Yeni bir şirket kurulması için, devletin teşebbüsün sermayesinde %50’den fazla hisse sahibi olması gerekmektedir.”

233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 22’nci maddesine göre, “Mevcut müesseselerin veya işletmelerin bağlı ortaklık haline getirilmesi, Yüksek Planlama Kurulu tarafından gerçekleştirilmekte olup, yeni bağlı ortaklıkların kuruluşu ise Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak, uygulamada, yasal gerekliliklerin yerine getirilmediği

¹²⁷ 233 Sayılı KHK, Madde 16.

¹²⁸ Demirkan, s. 78.

durumlarda, iştirak payı %50'nin üzerine çıkmış olmasına rağmen, bazı ortaklıklar hala iştirak statüsünde faaliyetlerine devam etmektedir.”

2.9.5. İştirak

İştirak, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri veya bağlı ortaklıklarının sermayelerinin en az %15'ine ve en fazla %50'sine sahip oldukları anonim şirketler, iştirak olarak adlandırılmaktadır.” Bu iştirakler, faaliyetlerini tamamen özel hukuk kurallarına tabi olarak sürdürmektedir.

2.10. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, belediyelere ait olan ve ticari faaliyetlerde bulunan işletmelerin özel sektöre devredilmesi anlamına gelir. Bu süreç, birçok ülkede ekonomik reform ve serbest piyasa politikalarının bir parçası olarak gerçekleştirilmektedir.

Özelleştirme, belediyelerin ticari faaliyetlerden çekilerek kamu kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanma amacını taşır. Belediye iktisadi teşebbüsleri genellikle su ve atık yönetimi, elektrik, gaz, ulaşım gibi hizmetleri sunmak amacıyla kurulmuş işletmelerdir¹²⁹. Ancak zamanla bu işletmelerde verimlilik sorunları, mali açıklar ve yönetim problemleri ortaya çıkabilmektedir. Özelleştirme, bu sorunların çözümüne ve daha iyi hizmet sunumuna katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

Belediyelerin ağır hizmet yüklerine rağmen; kaynak sağlanması, ücret azlığından dolayı nitelikli eleman çalıştıramamaları, teknolojik gelişmelere ayak uydurma ihtiyacı, ekonomik karar alma süreçlerindeki kısıtlamalar, bürokrasinin yavaş işlemesi gibi sebeplerle, belediyeleri çeşitli organizasyonları düşünmeye ve uygulamaya yönlendirilmektedir. Bu noktada, özelleştirme; belediyeler için bir çözüm yolu olarak görülmektedir¹³⁰.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, çeşitli yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Bunlar arasında işletmelerin tamamen veya kısmen özel sektöre

¹²⁹ Bozlağan, 2004, s. 10.

¹³⁰ İzzet Ata Can, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1994, s. 22.

satılması, kamu-özel iş birliği modeliyle yönetilmesi veya işletme hakkının belli bir süreliğine özel sektöre devredilmesi gibi seçenekler bulunabilir. Özelleştirme sürecinde genellikle bir ihale veya müzayede yöntemi kullanılır ve işletmeleri satın alacak olan özel sektör şirketleri belirlenir¹³¹.

Özelleştirme, bazı faydalar sağlayabilir. Bunlar arasında daha etkin yönetim, mali disiplin, teknolojik yenilikler, rekabetin artması ve hizmet kalitesinde iyileşme sayılabilir¹³². Ancak özelleştirme süreci tartışmalı olabilir. Eleştiriler açıdan hizmetlerin maliyetinin artması, iş güvencesinin azalması, halkın erişimine kısıtlamalar getirilmesi gibi konular yer almaktadır. Bu nedenle, özelleştirme politikaları genellikle kamuoyunda tartışmalı bir konu olmuştur.

2.10.1. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirme Nedenleri

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi konusunda mali, ekonomik, siyasal ve toplumsal birçok faktörün rol oynadığı belirtilmektedir. Bu bağlamda, iktisadi teşebbüslerin yönetiminde etkinlik ve verimlilik sağlamak, yerel ekonomiyi canlandırmak, iktisadi teşebbüslerdeki aşırı istihdam ve gizli işsizliği önlemek, yerel ekonomik yapıyı serbestleştirerek yerel demokrasiyi güçlendirmek, mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak gibi ekonomik, siyasi ve sosyal faktörlerin belediyeler açısından ikinci planda kaldığı ve daha çok mali ve yönetsel etkenlerin öne çıktığı ileri sürülebilir. Belediyeleri bu konuda yönlendiren ana nedenlerin çoğunlukla mali ve yönetsel nitelikte olduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte, özelleştirme sürecini yönlendiren temel nedenleri şu şekilde sıralanabilir¹³³:

- **Belediyeye Gelir Temin Etmek:** Belediyeler, borçlarının arttığı ve gelir kaynaklarının sınırlı olduğu dönemlerde, ek gelir sağlamak amacıyla özelleştirme yöntemini tercih edebilir. Bu bağlamda, belediyelerin sahip olduğu üretim birimlerini özel sektöre devrederek gelir elde etmek mümkündür.

- **Belediye İktisadi Teşebbüslerin Borç Yükünden Kurtulmak:** Bu amaç, belediye iktisadi teşebbüslerinin zarar etmesi ve oluşan açıkların belediye bütçesinden kaynak aktarımlarıyla karşılanması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu aktarımlar,

¹³¹ Özdemir, 2008, ss. 489-491.

¹³² Bozlağan, 2004, s. 10.

¹³³ Bozlağan, 2004, s. 10.

hem hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini olumsuz etkileyebilirken hem de belediyenin mali hareket alanını kısıtlayabilmektedir.

2.10.2. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirme Yöntemleri

Belediyeler, anonim şirket niteliğine sahip iştiraklerdeki paylarını ve hisse senetlerini, ayrıca limited şirketlerdeki paylarını, belediye meclisi kararıyla üçüncü kişilere devir işlemi gerçekleştirebilir veya satabilir. Bu konuyla ilgili yetki ve süreçler, 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'nun 26'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna göre, "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." şeklinde ifade edilmektedir.

2.11. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR VE ÇÖZÜMLERİ

Başlangıçta belediyeleri, merkezi yönetimin vesayetinden ve dar kalıplarından kurtarmanın bir yolu olan belediye iktisadi teşebbüsleri, günümüzde çeşitli sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunlardan en önemlisi, belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluş, örgütlenme, görev ve denetimlerini düzenleyen bir çerçeve yasının olmamasıdır. Aynı zamanda bu kuruluşlarla ilgili mevzuat da düzenli olmaktan hayli uzak ve dağınık bir biçimde bulunmaktadır¹³⁴.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre özel şirket statüsünde olmakla birlikte genel olarak belediyelerin yönetim ve denetiminde faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda belediye iktisadi teşebbüslerinin, belediyelerden bağımsız olarak hareket etme imkanları son derece sınırlıdır. Bu durum da belediye iktisadi teşebbüslerinin etkinlik ve verimliliğini azaltan bir sonuca yol açmaktadır.

Belediyelerin müteşebbis olarak piyasaya girmesinin doğal sonucu olarak yönetim, istihdam, denetim, şeffaflık, ücret ve işletme sorunları ortaya çıkmaktadır.

¹³⁴ Özvarış, s. 86.

Genel olarak KİT'lerinin karşılaştıkları sorunlar Belediye İktisadi Teşebbüslerinde' de görülmektedir¹³⁵. Bu sorunlar;

2.11.1. Yönetim Sorunu

Belediye şirketlerinin çoğunluğunda, belediyelerin sermaye çoğunluğuna sahip olmaları nedeniyle bu şirketlerin yönetimi de belediyelerin kontrolü altında bulunmaktadır. Söz konusu şirketlerde; tecrübesi, öğrenim durumu, branşına bakılmaksızın belediye görevlileri ve meclis üyelerine yönetim kurullarında görev verilmektedir. Bu durum, şirketlerde, doğru ve yerinde karar alınmasını engellemektedir¹³⁶. Bazı belediye iktisadi teşebbüslerinde örgütlenmeye ilişkin sorunlarda mevcuttur. Bu işletmelerin organizasyonunda yer alan bütün birimlerin görev ve sorumlulukları ya dengeli belirlenememiş ya da çağın gerisinde kalmıştır¹³⁷.

2.11.2. İstihdam Sorunu

Belediyeler, son yıllarda merkezi yönetim tarafından uygulamaya konulan personel alımını yasaklayan genelgelerin üstesinden gelmek için geçici işçi ve şirketleştirme yöntemlerini kullanmaktadır. Bu durum belediye iktisadi teşebbüslerinde nitelikli ve yetkin personel yerine kendi üyelerine istihdam olanağı bulmasına neden olmaktadır. Beceriksiz ve vasıfsız personel istihdamı, belediye iktisadi teşebbüslerinde verimliliği ve karlılığı azaltmakta ve bu kuruluşlar sıklıkla zarar etmektedirler. Bu zararların sübvansiyonu hem ülke hem de devlet bakımından kıt kaynaklarının israf edilmesine sebep olmaktadır. Belediye şirketlerinin çoğunda personel fazlalığı olduğu söylenebilir. Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payının yüksekliği hiç kuşkusuz aşırı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla personel sayısının çokluğu teşebbüsler için fayda/maliyet bununla birlikte hizmet açısından rasyonelliği azaltmaktadır¹³⁸. Bunun birinci nedeni, belediye şirketlerinin bölgedeki işsizlik sorununu çözme amacıyla politik bir enstrüman olarak görülmesidir. Burada asıl amaç politik çıkar sağlamaktır. İkinci nedeni ise; niteliği ve sayısı

¹³⁵ Mehmet Başak, **Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1994, s. 125.

¹³⁶ Can, ss. 56-57.

¹³⁷ Başak, s. 126.

¹³⁸ Başak, s. 125.

hakkında gerçekçi araştırmalar yapılmaması olup belediyeler arasında belirli bir ücret konusu olmayışından dolayı büyük farklılıklar gözlenmektedir¹³⁹.

2.11.3. Denetim Sorunu

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özellikle iktisadi ve ticari faaliyet gösteren denetimi çok zordur. Çünkü bunlar sermaye yapıları bakımından kamusal bir sermayeye sahip olmalarına rağmen özel hukuk hükümlerine ve Ticaret Kanunu hükümlerine tabidirler. Aslında belediyeler bu sistemi kendileri bilerek yapmaktadırlar. Çünkü klasik bütçelerinden gerekli ödeneği gerektiği gibi ve hızlı bir şekilde aktaramadıklarından, dolayısıyla genel bütçe prensiplerine ve kanunlarına uymak zorunda olduklarından bu tür işletmeler kurarak kamu hizmetleri için finans yaratma yoluna gitmektedirler. Bu haklı gerekçelerine karşın dolaylı da olsa kamuya ait bir işletmenin denetlemesi sorunu ortaya çıkmaktadır¹⁴⁰.

2.11.4. Şeffaflık Sorunu

Şeffaflık ilkesini uygulamak için kullanılan yöntemler arasında, kamu hizmetlerini ilgilendiren konularda alınan kararların, verilen hükümlerin ve bu süreçlere dair her türlü dokümanın ve kaynağın şeffaf bir şekilde erişilebilir hale getirilmesi öncelikli olarak gelmektedir. Bu ilkenin uygulanması, kamu hizmetlerine ilişkin kararların net bir şekilde tanımlanmasını ve bu kararların uygulanmasının her aşamasının kamuya açık bir şekilde gerçekleşmesini sağlar. Bu sayede kamuoyu bilgilendirilir ve aynı zamanda olası kusurlar, eksiklikler ve yolsuzluklar konusunda farkındalık oluşturularak hızlı müdahale imkânı sağlanır¹⁴¹.

2.11.5. Ücret Farklılıkları Sorunu

Belediye iktisadi teşebbüslerinde verimli çalışmayı teşvik edecek ücret politikalarının izlenmediği görülmektedir. Bu durum, nitelikli çalışanların özel sektöre yönelmesine veya bu tür işletmelerde çalışmak istememelerine neden olabilmektedir.

¹³⁹ Can, s. 57.

¹⁴⁰ Başak, s. 126.

¹⁴¹ Demirtaş, s. 15.

Son yıllarda işçi ve memur arasındaki ücret farkı memur aleyhine bir eğilim göstermektedir. Bu durum, memurların çalışma motivasyonunu olumsuz etkilemekte ve ilgisizlikle sonuçlanan verimsizliği ortaya çıkarmaktadır¹⁴².

2.11.6. İşletme Sorunları

Belediye iktisadi teşebbüslerinin işletmecilik faaliyetlerinde ve üretim süreçlerinde birçok sorunla karşılaşmaktadır. Bu sorunlar; Teknik hizmetlerin yetersizliği, üretim planlaması sorunları, kalite kontrolü sorunları, teknolojik gelişmelere ayak uydurma sorunları, stok yetersizliği, pazarlama stratejileri ve fiyat politikalarında yaşanan sorunlar yer almaktadır¹⁴³.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin varlığı, belediyelerin yapması gereken asli görevlerini yerine getirmemelerine, bunu dolaylı olarak belediye iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla yapmasına neden olmakta ve bu da çeşitli yolsuzluk iddialarına yol açmaktadır. Ayrıca amacı kârı maksimize etmek olduğu için kamu yararı ile kârlılık tercihleri arasında kalan ticari kuruluşlar, kamu yararını ihmal etme gibi olumsuzluklara karşı karşıya kalabilmektedir.

2.11.7. Çözüm Yolları

Belediye iktisadi teşebbüslerinin karşılaştıkları bu sorunların çözümü, ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanılarak bütçeye ve milli gelire katkı sağlanması için bu kurumlarda objektif kriterlerin uygulanmasına dayalı bir yasal düzenleme zorunludur. Bu aynı zamanda belediye iktisadi teşebbüslerine ilişkin dağınık ve yetersiz mevzuatı ortadan kaldırmanın bir yolu olacaktır.

Bu kuruluşlar hem mali denetimi hem de idari denetimi etkin bir şekilde yapmalıdır. Belediye iktisadi teşebbüslerinin ciddi bir mali denetimden geçirilmesi vergi kayıplarını ve kaçaklarını önleyecek ve böylece kıt bütçe kaynaklarının israfının da önüne geçecektir. Bu kuruluşlar, hukuken özel hukuk tüzel kişileri olmakla birlikte temelde kamu kurumu oldukları için iç ve dış borçlanmaları usulsüzlükten arındırılmalı ve yerel yöntemlerin bağlı olduğu genel kurallara bağlanmalıdır. Ayrıca bu kuruluşların bilançoları kamuya açıklanmalı ve işlemleri şeffaf hale getirilmelidir.

¹⁴² Başak, s. 127.

¹⁴³ Başak, s. 127.

Şu şekilde ifade etmek gerekirse, belediye iktisadi teşebbüsleri sorunlarının çözümünde şunlar yapılmalıdır¹⁴⁴:

- İstihdamı rasyonel hale getirmek
- Üst yönetime profesyonel, uzman yöneticiler atamak
- İşletme içi ve dışı otokontrol mekanizması kurmak
- Personel arasındaki ücret farklarını kaldırarak yeni bir personel rejimi yapmak
- Çağdaş bir işletme yönetim politikası izlenerek hizmetlerin etkinliğini ve kalitesini arttırmaktır.

¹⁴⁴ Başak, s. 128.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ

Belediyeler, yerel ve ortak ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde düzenlenen belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında yerel ve müşterek nitelikte olmak kaydıyla “ekonomi ve ticaretin geliştirme hizmetlerini yapar veya yaptırır” hükmü yer almaktadır. Bu doğrultuda, belediyelerin ekonomi ve ticaret alanında aktif bir rol oynamak için tercih ettikleri yöntemlerden biri iktisadi teşebbüslerdir. Ülkemizde bu tür iktisadi teşebbüsler çeşitli sektörlerde faaliyet göstermekte ve her geçen gün sayıları artmaktadır. Buna ek olarak, bu teşebbüslerin kendi yapılarında şirketleşerek sermaye artırımını yapmaları ve holding yapılarına dönüşmeleri, belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimini zorunlu kılmaktadır¹⁴⁵.

3.1. DENETİM

Devleti güçlü kılanın, yetki ve kaynaklarının genişliği değil, bu güç ve kaynakları kullandığı aktörlerin etkin koordinasyonu ve denetimi olduğu kabul edilmektedir. Son yıllarda kamu yönetimi alanında, hızlı karar alma, dinamik ve esnek bir yapı sağlama, toplumsal talepleri etkin bir şekilde karşılama gibi amaçlar öne çıkmıştır. Bu amaçlara yönelik bir yapılanma sürecinde denetim anlayışı hem teorik olarak hem de kurumsal yapı ve niteliği açısından önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Günümüzde denetimin yetersiz kaldığı bir ortamda, etkin bir yönetimden bahsetmenin mümkün olmadığı kabul edilmektedir¹⁴⁶.

Denetim, birtakım kurallara yasalar çerçevesinde (kanun, yönetmelik, karar vb.) uygunluğunu araştırmak ve gerçek durumu ortaya çıkarmak amacıyla yapılan bir değerlendirme faaliyetidir. Bu faaliyet, yapılan bir işlemin uygunluğunu değerlendirirken aynı zamanda ilgili kuralların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamayı hedefler. Kısaca kurallara uygunluğunun araştırılmasıdır¹⁴⁷. Belediye

¹⁴⁵ Salih Kan, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi ve Bu Şirketlerde Vergi Denetimi Yapılmasını Gerektiren Sebeplere İlişkin Değerlendirme”, **MuhasebeTR**, 08.07.2015, <http://www.muhasabetr.com/yazarlarimiz/salihkan/001/>, (15.05.2023).

¹⁴⁶ Yüzer, s. 115.

¹⁴⁷ Fazıl Tekin ve Ali Çetinkaya, **Vergi Denetimi**, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Eskişehir, 2015, s. 27.

iktisadi teşebbüslerinde daha etkin ve hesap verebilirlik sağlamak amacıyla mali denetimin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Mali denetim, gelir-gider ve mal denetimini kapsayan bir kavramdır. Devlet açısından, gelir denetimi; vergilerin toplanma sürecini, gider denetimi; bütçe ödeneklerinin doğru şekilde harcanıp harcanmadığını, mal denetimi ise devletin taşınır ve taşınmaz varlıklarının korunmasını belirlemek için gerçekleştirilir. Ancak bu tanım daha çok devlet odaklı bir açıklamadır. Finansal denetim, muhasebe denetimi, hesap denetimi gibi çeşitli adlar altında da bilinen mali denetim, bir işletmenin muhasebe sistemiyle ilgili bilgilerin, özellikle bilanço ve gelir tablosu gibi finansal raporların muhasebe ilkelerine uygun, doğru ve güvenilir olmasını sağlamak amacıyla yapılan tüm faaliyetleri kapsar¹⁴⁸.

Denetimin kapsamı, uygulanacak işlemlerin amaç ve planlara uygunluğunu sağlamak için belirli kriterlerin belirlenmesini, ardından elde edilen sonuçların bu kriterlerle karşılaştırılmasını ve varsa sapmaların tespit edilerek düzeltici önlemlerin alınmasını içerir. Bu süreçte, denetimin amacıyla belirlenen ölçütler ve standartlar temel alınarak, değerlendirme yapılarak durumun belirlenmesi sağlanır¹⁴⁹. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmektedir.

Denetimde çeşitli yol ve yöntemler bulunmasına rağmen, denetimin temel özü değişmez. Temel amaç, hedeflenen durum ile gerçekleşen durumun karşılaştırılması ve birbirine yaklaştırılmasıdır. Denetim sürecinde, mevcut durum ile beklenen durum karşılaştırılır ve hangi durumun uygun olduğu veya sapma gösterdiği belirlenir¹⁵⁰.

Denetim, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

3.1.1. İç Denetim

İç denetim, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip

¹⁴⁸ Uğur Günege, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim ve Türkiye'deki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Mali Denetimi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, 1984, s. 54.

¹⁴⁹ Yüzer, s. 116.

¹⁵⁰ Bayram Coşkun, "Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:437, 2002, s. 88.

yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı maddeye göre, “Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.” şeklinde yürütülmektedir. İç kontrol; mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi gibi çeşitli şekillerde karşımıza çıkmakta ve uygulanmaktadır. Bu denetim türleri, iç kontrolün bir parçası olarak kullanılmakta olup organizasyonun faaliyetlerinin etkin bir şekilde yönetilmesine ve risklerin azaltılmasına yardımcı olmaktadır.

3.1.1.1. Mali Denetim

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde mali denetim, “Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim” olarak tanımlanmıştır. Mali denetim, faaliyetlerin gerçekleşmesinden sonra yapılan bir denetim türüdür ve bu nedenle ön mali kontrolden farklılık gösterir. Mali denetimde, faaliyetlerin sonuçları veya çıktıları üzerinden denetim yapılır ve bu süreçte ilgili faaliyetleri kanıtlayan belgelere başvurulur.

İlerleyen aşamada bu konu detaylı olarak ele alınacaktır.

3.1.1.2. Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi, kamu kaynaklarının kullanımının, işlemlerin ve faaliyetlerin yasalara, düzenlemelere, politikalara ve ilgili mevzuata uygun olup olmadığının incelendiği bir denetim türüdür. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesine göre, “Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi” şeklinde tanımlamıştır.

Uygunluk denetiminin amacı, yetkilendirilmiş bir üst makam tarafından belirlenen kurallara uygun olarak hareket edilip edilmediğini araştırmaktır. Bu denetim türü, kuralların etkin bir şekilde uygulandığını ve kamu kaynaklarının doğru

bir şekilde kullanıldığını doğrulamayı hedefler. Uygunluk denetimi, kurumların yönetim ve faaliyetlerinin yasalara, düzenlemelere, politikalara ve diğer ilgili mevzuata uyumlu olduğunu tespit etmek amacıyla gerçekleştirilir¹⁵¹.

3.1.1.3. Performans Denetimi

Performans denetimi; 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2'nci maddesinde, "Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" şeklinde tanımlanmıştır. Bu denetim türü, vatandaşların ödedikleri vergiler karşılığında kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin belirlenen amaç veya hedeflere ne derecede ulaştığının değerlendirildiği bir sürecini içermektedir. Performans denetimi, kamu kurumlarının faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve sonuç odaklılığı gibi performans kriterlerine uygunluğunu değerlendirerek hesap verilebilirlik ilkesine katkıda bulunmayı amaçlar.

3.1.2. Dış Denetim

Dış denetim, denetlenen kuruluşun örgütsel hiyerarşisi dışında yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilen denetim sürecini ifade eder. Bu tür denetim, denetlenen kurumun hiyerarşik yapısıyla ilişkisi olmayan bağımsız kurumlar tarafından gerçekleştirilir. Örnek olarak, genel idarenin mahalli idareler üzerinde yaptığı denetim ve Sayıştay denetimi, dış denetimdir. Merkezi idare tarafından yerel yönetimler gibi özerk kuruluşlar üzerinde gerçekleştirilen vesayet denetimi, tipik bir dış denetim biçimidir. Dış denetim, meclis, bağımsız denetim organları, yüksek denetleme kurumları (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilen denetim türlerini içerir¹⁵².

3.1.2.1. Sayıştay Denetimi

Sayıştay, Anayasa'nın 160'ıncı maddesindeki "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların

¹⁵¹ Ümit Yüksel, **Ulusal Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik ve Mali Denetim**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019, s. 21.

¹⁵² Yüksel, s. 22.

hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.” hükmü kapsamında, parlamento adına denetim gerçekleştiren bir kurumdur. Sayıştay, kamu kurumlarının kanunlara uygun, etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamak amacıyla denetimler gerçekleştirir ve bu denetimler sonucunda raporlar yayınlamaktadır. Sayıştay’ın görevi, kamu kaynaklarının doğru ve etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak, kamu mali yönetimi açısından şeffaflığı ve hesap verilebilirliği temin etmektir. Bu doğrultuda, Sayıştay tarafından yapılan denetimler, kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine katkıda bulunur ve meclise denetim sonuçları hakkında bilgi sağlar.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim, düzenlilik denetimi ve performans denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Sayıştay Kanunu’nun 36’ncı maddesine göre, düzenlilik denetimi; “Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarıyla ilgili hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun tespitini, mali raporlar ve tablolar ile bu belgelere dayanak oluşturan diğer belgelerin değerlendirilerek güvenilirlik ve doğruluk hakkında görüş bildirmeyi, ayrıca mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesini içerir.” Performans denetimi ise, “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.” Bu denetimde, idarenin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde performansının değerlendirilmesi amaçlanır.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin Sayıştay ile olan ilişkisini de özetle şu şekilde ifade edebiliriz. Belediye şirketlerinin Sayıştay denetimine tabi olduğunu söyleyebiliriz. Sayıştay denetimi, belediye şirketleri üzerinde 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu ile başlamıştır. Bu tarihten önce, söz konusu şirketler Sayıştay tarafından denetlenmemekteydi. Ancak, Sayıştay’ın belediye şirketlerini fiilen denetlemeye başlaması 2014 yılında gerçekleşmiştir¹⁵³.

İlk olarak kabul edilen Kanun hükmünde, belediye şirketlerinin genel olarak Sayıştay tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. Ancak belediye payının yarıdan az olduğu durumlarda, denetim sadece ortaklık hakları yönüyle yapılması planlanmıştır.

¹⁵³ Mustafa Güneş, “Tüm Belediye Şirketleri Sayıştay Denetimine Tabi midir?”, **Kamu İşçileri**, 17.08.2022, <https://www.kamuiscileri.net/makale/11652645/mustafa-gunes/tum-belediye-sirketleri-sayistay-denetimine-tabi-midir>, (12.05.2023).

2013 yılında yapılan kanun değişikliği¹⁵⁴ ile birlikte Sayıştay'ın belediye şirketleri üzerindeki denetim yetkisi kısıtlanmış ve yalnızca belediye payının %50'den fazla olduğu şirketlerin Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği hükmü getirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, bu sınırlamayı 2014 yılında iptal etmiştir¹⁵⁵. Bu nedenle, mevcut yasal düzenlemelere göre, pay oranı ne olursa olsun (%1 dahi olsa), belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak ortak olduğu tüm şirketler, bir başka deyişle belediye şirketlerinin tamamı ve bu şirketler tarafından kurulan diğer şirketler Sayıştay denetimine tabidir¹⁵⁶.

Sayıştay denetimine tabi olan belediye şirketleri için, kanunen olmasa da pratikte stratejik planlar ve performans kriterlerini belirlemek, bu planları uygulamak ve dikkatli bütçe yönetimi uygulamak son derece önemlidir. Sayıştay denetim raporlarında tespit edilen bulgular genellikle raporların iki ayrı bölümünde yer almaktadır. Denetim görüşünü etkileyen bulgular, mali tabloların olumsuz bir değerlendirme almasına neden olan bulgulardır. Diğer taraftan, denetim görüşünü etkilemeyen bulgular, mali tablolar üzerinde doğrudan olumsuz etkisi olmayan ancak hukuka aykırılıklar içeren önemli bulguları ifade eder. Belediye şirketleri, Sayıştay dış denetim raporlarının konusu olmanın yanı sıra, denetim kapsamına alınan şirketler için ayrı raporlar düzenlenmiştir. Bu raporlarda, şirketler için “kamu idaresi” ifadesi kullanılmıştır. Dolayısıyla şirketler, bir kamu idaresi gibi dış denetime tabi tutulabilirler¹⁵⁷.

3.1.2.1.1. Sayıştay'ın Sorumluluğu

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

¹⁵⁴ 12/7/2013-6495/73 md. (RG. 2.8.2014-28726).

¹⁵⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 4/12/2014 tarihli ve E:2013/114, K:2014/184 sayılı Kararı (RG. 16.7.2015-29418).

¹⁵⁶ Mustafa Güneş, “Tüm Belediye Şirketleri Sayıştay Denetimine Tabi midir?”, **Kamuİşçileri.net**, 17.08.2022, <https://www.kamuisçileri.net/makale/11652645/mustafa-gunes/tum-belediye-sirketleri-sayistay-denetimine-tabi-midir>, (12.05.2023).

¹⁵⁷ Uğur Karahan ve diğerleri, “Belediye Yönetimindeki İştiraklerin İşleyişine Yönelik Karşılaştırmalı Değerlendirme Raporu”, **Yerel Yönetim Reformu Projesi**, 2022, s. 76.

3.1.2.1.2. Sayıştay Denetiminin Dayanağı, Yöntemi, Amacı ve Kapsamı

Denetimler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay'ın ikincil mevzuatı ve denetim rehberleri gibi temel kaynaklara dayanmaktadır. Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu belirlemek ve mali rapor ve tabloların kamu idaresinin tüm faaliyetlerini doğru ve güvenilir bir şekilde yansıttığına dair makul güvence elde etmek, aynı zamanda mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla gerçekleştirilir. Kamu idaresinin mali raporları ile bu raporları oluşturan hesap ve işlemlerin doğruluğunu, güvenilirliğini ve uygunluğunu değerlendirmek amacıyla gerçekleştirilen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin kullanılması yanı sıra risk analizi yöntemleriyle yürütülmüştür. Risk analizi sürecinde, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasında temel bir rol oynayan mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de ayrıca incelenmektedir. Denetim, kamu idaresinin mali raporları ve bu raporları oluşturan gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyetler, kararlar, işlemler ve bunlara dair kayıtlar, defterler, bilgiler, belgeler ve verilerin (elektronik veriler dahil) yanı sıra mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini kapsamaktadır¹⁵⁸.

Belediye şirketlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesindeki amaç, belediyelerin bu şirketlere sermaye olarak veya diğer kaynaklarla sağladığı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını belirlemektir. Sayıştay denetimi, belediye şirketlerinin mali yönetimlerini, hesap ve işlemlerini, kaynakların kullanımını ve harcamalarını objektif bir şekilde değerlendirerek, kamu kaynaklarının doğru ve amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını ortaya çıkarmayı amaçlar. Bu denetimler, şeffaflığı sağlamak, kaynak israfını önlemek ve kamu güvenini tesis etmek adına önemli bir rol oynar¹⁵⁹.

Bu unsurlarla ilgili olarak elde edilen yeterli ve uygun denetim kanıtları temelinde denetim görüşü oluşturmaktadır.

¹⁵⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı Sayıştay Denetim Raporu, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler>, (13.09.2023).

¹⁵⁹ Mustafa Güneş, "Tüm Belediye Şirketleri Sayıştay Denetimine Tabi midir?", **Kamuİşçileri.net**, 17.08.2022, <https://www.kamuisçileri.net/makale/11652645/mustafa-gunes/tum-belediye-sirketleri-sayistay-denetimine-tabi-midir>, (12.05.2023).

3.2. BELEDİYELERDE DENETİM

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 54'üncü maddesi, belediyelerin denetim amacını açıklamaktadır. Bu maddeye göre, belediyelerin denetim amacı;

“faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine katkıda bulunmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişimine destek sağlamak, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygun bir şekilde tarafsız bir şekilde analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve elde edilen sonuçları ilgililere rapor halinde sunarak duyurmaktır.” Bu şekilde yapılan denetimler, belediyelerin daha etkin, verimli ve hesap verebilir bir şekilde faaliyet göstermelerine katkı sağlamayı hedeflemekte olup şeffaf bir inceleme alanı sunmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde ise denetimin kapsamı ve türleri düzenlenmiştir. Madde hükmünde; belediyelerde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetim yapılacağı ve bu denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile mali ve performans denetimini kapsadığı belirtilmektedir.

Belediyelerin bütün mali faaliyet, karar ve işlemlerinin Sayıştay tarafından yapılmasıyla birlikte, İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin belediyeler üzerindeki mali anlamda denetim yetkisi kaldırılmıştır. Ancak 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesi gereğince belediyelerin idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmeye devam edilmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın mali anlamda yapacağı denetim, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 77'nci maddesi kapsamında istisnai olarak düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “Mali yönetim ve kontrol sisteminin tamamen zayıflaması, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik işaretlerin ortaya çıkması durumunda, ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanı'nın onayı üzerine İçişleri Bakanı'nın yetkili denetim elemanları aracılığıyla ilgili belediyenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemleri, mali karar ve işlemleri mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisine sahiptir. Bu istisnai durumda hazırlanan raporun bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği ise belediye başkanına gönderilmelidir.” hüküm bu şekilde ifade edilmektedir. Ayrıca, Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 75'inci maddesi, "aynı istisnai durumun Cumhurbaşkanına da tanındığını belirtmektedir." Ancak bu madde belediyeleri açıkça belirtmemekte, kamu idareleri kavramını kullanmaktadır¹⁶⁰.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57'nci maddesi, merkezi idarenin vesayet yetkisini kullanarak gerçekleştirdiği bir denetim türünü düzenlemektedir. Maddeye göre; İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenen durumlarda, belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksadığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediği tespit edilirse, İçişleri Bakanı belediye başkanından aksamanın giderilmesini talep eder. Eğer aksama giderilemezse, ilin valisi hizmetin yerine getirilmesini sağlamak için öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarını kullanır. Ancak bu yeterli olmazsa diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarından da faydalanabilir. Oluşacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankası, belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan payı valilik emrine gönderir. Bu düzenleme, hizmetlerde aksama durumunda etkin ve hızlı müdahale imkânı sunarak belediyelerin sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlamayı hedeflemektedir¹⁶¹.

3.3. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE DENETİM

Türkiye'de, belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimi, farklı mevzuat hükümlerine göre çeşitli şekillerde yürütülmektedir. Ancak belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimiyle ilgili net bir tanım ve hukuki statü bulunmamaktadır. Bu nedenle, belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimi konusu belirli bir mevzuat düzenlemesi olmaksızın ele alınmaktadır¹⁶². Belediye iktisadi teşebbüsleri kuruluşlarının özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle, denetimlerinin de Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan diğer sermaye şirketlerinin denetimi usullerine tabi olmasını gerektirir. Belediye işletme ve bağlı kuruluşları olarak adlandırılan belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimi, belediyelerin genel denetimiyle aynıdır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68'inci

¹⁶⁰ İbrahim Düzoğlu ve Orhan Veli Alıcı, "Belediyelerin İç Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme", **Türkiye İç Denetim Enstitüsü İç Denetim Dergisi**, Sayı 23, 2009, s. 33.

¹⁶¹ Barış Kurtuluş, **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2006, s. 74.

¹⁶² Yüzer, s. 117.

maddesi hükmünce, “Sayıştay, dış denetim kuruluşu olarak görev yapmaktadır.” Sayıştay, bu organların mali ve kurumsal özerkliğine sahip olup, parlamento adına denetim yapmaktadır. Belediye şirketlerinin denetimiyle ilgili esaslar ve düzenlemeler çeşitlilik göstermektedir¹⁶³.

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin denetimi, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan ticari şirketlerin denetimiyle benzerlik göstermekle birlikte, kamu kaynaklarının kullanılması ve belediye tarafından kurulmaları gibi özellikleri nedeniyle kamu hukukuna tabidir. Bu sebeple, Belediye İktisadi Teşebbüslerinin denetimi hem özel hukuk açısından hem de kamu hukuku açısından ele alınır. Bu çift yönlü denetim, şirketin ticari faaliyetlerinin yanı sıra kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesini sağlar¹⁶⁴.

3.3.1. Belediye Şirket ve İştiraklerinin Denetimi

Belediye şirketleri ve işletmeleri, belediyelerin çeşitli hizmetleri sunmak veya gelir elde etmek amacıyla kurdukları ticari kuruluşlardır. Bu şirket ve işletmelerin denetimi, belediyelerin sorumluluğundadır. Denetim süreci, şeffaflık, hesap verebilirlik ve mali yönetim ilkelerine dayanır. Bu iktisadi teşebbüsler, özel hukuk tüzel kişisi olmalarına rağmen, belediye şirketlerinin kamusal denetim mekanizmalarına da tabi tutulduğu anlamına gelir. Bir başka ifadeyle, belediye şirketleri ve iştirakleri, kamu denetimine tabi tutulmaktadır. Bu durum, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla kanun koyucu tarafından belirlenmiştir. Bu sayede, belediye şirketlerinin faaliyetleri ve kullanılan kaynaklar, kamu denetimi altında da değerlendirilir ve denetim mekanizmaları tarafından kontrol edilir¹⁶⁵.

Belediye şirketlerinin denetimi, farklı seviyelerde gerçekleştirilmektedir. İlk olarak, şirketlerin faaliyetlerini gözlemlemek ve kontrol etmek amacıyla belediye yönetim birimleri tarafından iç denetim yapılabilir. İç denetim, belediye şirketlerinin

¹⁶³ Süreyya Sakıncı, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş İşlemleri ve Denetimi**, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, 2010, s. 7.

¹⁶⁴ Yaprak, s. 165.

¹⁶⁵ Yüzer, s. 117.

faaliyetlerini etkin bir şekilde yönetmek, varlık ve kaynakların korunmasını sağlamak, mali yönetim standartlarına uyumu denetlemek gibi amaçlarla gerçekleştirilir.

Ayrıca, belediye şirketlerinin denetimi, dış denetim kuruluşları tarafından da yapılabilir. Bu denetimler genellikle bağımsız denetim firmaları veya denetim kurulları tarafından gerçekleştirilir. Dış denetim, şirketlerin finansal raporlama süreçlerini, hesap verme yükümlülüklerini ve mali yönetim uygulamalarını değerlendirir. Bu denetimler, şirketlerin mali tablolarının doğruluğunu, şeffaflığını ve yasal düzenlemelere uyumunu kontrol etmek amacıyla gerçekleştirilir.

Belediye şirketleri ve işletmeleri aynı zamanda, belediye meclisleri veya ilgili belediye organları tarafından da denetlenebilir. Belediye meclisleri, şirketlerin faaliyetlerini ve performansını inceleyebilir, raporlarını değerlendirebilir ve gerektiğinde yönetimde değişiklik yapabilir.

Denetim süreci, belediye şirketlerinin şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamak amacıyla önemlidir. Bu denetimler, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve doğru bir şekilde kullanılmasını sağlamak, yolsuzluk ve usulsüzlük olaylarının engellenmesine yönelik önlemler almaktadır. Ayrıca, denetimlerin amacı, belediye şirketlerinin faaliyetlerinin şeffaf, hesap verebilir ve hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu sayede, kamu güveni ve kaynakların doğru kullanımı sağlanarak, belediye şirketlerinin hedeflerine uygun olarak etkili bir şekilde çalışmaları hedeflenmektedir.

3.3.2. Türk Ticaret Kanunu Açısından Denetim

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, özel hukuk tüzel kişisi sıfatıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre de denetlenmekte olup bu Kanun'da belirtilen denetim hükümlerine tabidir. Özel hukuk kuralları, belediye şirketlerinin işleyişini düzenlemekte ve denetim süreçlerini belirlemektedir. Bu sayede, denetim açısından önemli olan ve bir kez daha bahsetmek gerekirse belediye iktisadi teşebbüsleri faaliyetlerini yasalara uygun, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde sürdürmekte ve etkin bir denetim mekanizması altında değerlendirilmektedir¹⁶⁶.

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16'ncı maddesi; "Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş

¹⁶⁶ Yaprak, s. 165.

kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar.” şeklinde ifade edilmektedir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri de bu kapsamda değerlendirilmekte olup, Türk Ticaret Kanunu'nda öngörülen özel hukuk hükümlerine tabi tutulmaktadır.

Ticaret hayatında yaygın olarak kullanılan ve ticari faaliyetlerde bulunan şirket türleri; kollektif, komandit, anonim, limited şirketler ve kooperatiflerdir. Nitekim 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 124'üncü maddesinde sayılan şirketler “Ticaret Şirketi” olarak tanımlanmıştır. Belediye iktisadi teşebbüsleri ise her ne kadar özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilseler de, Türk Ticaret Kanunu'nun ticaret şirketleri tanımı dışında kalmaktadır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre, “Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.” şeklinde ifade edilmektedir. Türk Ticaret Kanunu'na göre; sermaye şirketleri ise anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerden oluşmaktadır. Büyükşehir Belediyeleri genellikle anonim ve limited şirket kurarak faaliyetlerini yürütmekte olduğundan aşağıda anonim ve limited şirketlerin denetimine odaklanılacaktır¹⁶⁷.

3.3.2.1. Anonim Şirketlerde Denetim

Anonim şirketlerde denetim, 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 397 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Bu hükümler, anonim şirketlerin denetçi atanması, denetçinin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları ve benzeri konuları kapsar. Anonim şirketler, yasal düzenlemeler gereği denetimden geçmek ve finansal faaliyetlerini bağımsız bir gözle denetlenmesini sağlamak zorundadır.

Türk Ticaret Kanunu'nun 397/4 maddesinde yer alan, “398'inci madde kapsamında denetime tabi olacak şirketler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.” ifadesiyle bağımsız denetime tabi olacak şirketlerin kapsamının Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği vurgulanmıştır. Türk Ticaret Kanunu'nun 397/5'inci maddesinde ise “Dördüncü fıkra kapsamı dışında kalan anonim şirketler bu fıkra hükümlerine göre denetlenir.” denilerek 397/4'üncü madde kapsamı dışında kalan ve

¹⁶⁷ Yüzer, s. 121.

bağımsız denetime tabi olmayan şirketlerin denetimi düzenlenmiştir. Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde; anonim şirketlerin bir kısmının Türk Ticaret Kanunu'nun 397/5'inci maddesine göre, bir kısmının ise 398'inci maddesine göre denetleneceği ortaya çıkmaktadır.

Anonim şirketlerde dış denetim, şirketin kuruluşu ve işleyişi sürecinde Devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Devletin dış denetim mekanizması, anonim şirketlerin finansal kaynakları, hesap ve işlemlerini incelerken, aynı zamanda şirketin pay sahiplerinin haklarını koruma amacını taşır. Böylelikle, kamu güveni ve piyasa düzeninin sağlanması hedeflenir¹⁶⁸.

3.3.2.2. Limited Şirketlerde Denetim

Türk Ticaret Kanununda limited şirketlerin denetimi ve denetimine ilişkin konular, anonim şirket hükümlerine atıfta bulunularak düzenlenmiştir. Limited şirketler, TTK madde 397'ye atıfla TTK madde 398'de belirtilen bağımsız denetime tabi olma kriterlerini karşıladıklarında bağımsız denetime tabi tutulurlar. Ancak bu kriterleri sağlayamayan limited şirketler, bağımsız denetime tabi olmazlar. Bu düzenleme ile birçok limited şirket denetim dışı bırakılmış olsa da belirtilen sınırların altında kalan limited şirketler için özel bir denetim yöntemine başvurulmamıştır¹⁶⁹.

TTK'nın 397 ve 398'inci maddelerinde yapılan düzenlemelerden anlaşılacağı üzere limited şirketlerin aksine anonim şirketlerin tamamı denetime tabidir. Cumhurbaşkanınca belirlenen ölçütleri sağlayan anonim şirketler TTK'da yer alan bağımsız denetime tabidir. Bu ölçütleri taşımayan anonim şirketlerde uygulanacak olan denetimin usul ve esasları, denetçilerin nitelikleri, görev ve yetkilerine ilişkin hususlar ise Cumhurbaşkanının yetkisine bırakılmıştır. Sonuç olarak, TTK madde 397/4 kapsamına girmeyen anonim ortaklıkların tabi olacağı denetim sistemi çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. Limited şirketler ise sadece TTK madde 397/4'te düzenlenen bağımsız denetim sistemine ilişkin usul ve esaslara tabi olacaktır. Limited şirketler Cumhurbaşkanı kapsamında bağımsız denetime tabi ise anonim şirket hükümlerine göre denetlenecek olup bunların dışında kalan limited şirketler için başkaca bir zorunlu bağımsız denetim yolu öngörülmemiştir. Ancak limited şirketlerin

¹⁶⁸ Yüzer, s. 122.

¹⁶⁹ Fatih Bilgili ve Ertan Demirkapı, **Şirketler Hukuku**, Dora Yayınları, Bursa, 2013, s. 699.

belirtilen denetimden yoksun kalmaları limited şirketlerin denetimi alanında bir boşluk oluşturduğundan yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır¹⁷⁰.

TTK'nın limited şirketlerin denetimi konusundaki düzenlemeleri, anonim şirketlerin denetimiyle karşılaştırıldığında daha belirsizlik içermektedir. Anonim şirketler için bağımsız denetim süreci açıkça belirtilirken, limited şirketler için bu süreç net bir şekilde tanımlanmamıştır. Bu durum, limited şirketlerin denetimi konusunda bir düzenleme eksikliği olduğunu göstermektedir ve ileride yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

3.3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Açısından Denetim

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Şirket Kurulması” başlıklı 70'inci maddesi belediyelere şirket kurma yetkisi veren temel hükümlerden birisidir. Bu maddeye göre “belediye, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.” şeklinde belirtilmektedir. Belediye Kanunu'nun diğer ilgili hükümleri, belediye şirketlerine ilişkin bazı detayları düzenlemektedir. Ancak, 5393 sayılı kanunda belediye şirketlerinin denetimiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır¹⁷¹.

Belediye Kanunu'nda belediye şirketlerinin denetimiyle ilgili açık bir hüküm bulunmaması, bu konuda belirli bir düzenlemenin eksik olduğunu göstermektedir. Belediye şirketlerinin denetimi konusunda mevcut düzenlemelerin tamamlanması veya yeni bir düzenlemenin yapılması gerekebilir. Bu, belediye şirketlerinin etkin denetim mekanizmalarına tabi olmalarını ve kamusal kaynakların doğru ve etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak için önemlidir.

5393 Sayılı Kanun'un 68'inci maddesine göre “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 Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır” şeklinde ifadeleri edilmektedir. Bu madde ile belediye şirketlerinin iç ve

¹⁷⁰ Aycan Açıkgöz Çapar, **Limited Şirkette Denetim**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar, 2020, s. 30.

¹⁷¹ Hülya Küçük, “Türkiye’de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Journal of International Management**, Educational and Economics Perspectives, 2015, s. 44.

dış borçlanma yetkileri belirli şartlara bağlanarak, borçlanma miktarına bir üst sınırlama getirilmiştir. Bunun yanı sıra, 18'inci maddeye uyarınca, sermaye artışı yapılabilmesi için meclis kararının gerekliliği, şirketler üzerinde bir denetim mekanizması olarak değerlendirilebilir¹⁷².

5393 Sayılı Kanun'un hükümleri ve belediyenin ilgili birimlerinin denetimi, belediye şirketlerinin faaliyetlerinin kontrol altında tutulmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, belediye şirketleri ticari şirketlerden farklılık göstermektedir ve belediyeler tarafından daha yakından izlenmektedir. Bu düzenlemeler aynı zamanda belediyelerin hissedar olduğu şirketleri de kapsamaktadır. Bu sayede, belediye şirketlerinin dolaylı olarak denetlendiği ifade edilebilir¹⁷³.

3.3.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Açısından Denetim

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (d) bendi "Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak" hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin (e) bendinde de, "Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak" ifadesiyle, belediyeler tarafından kurulan şirketlerin koordinasyon ve denetimini sağlamakla görevlendirilmiştir.

Belediyeler, şirketleriyle olan koordinasyonu Kaynak Geliştirme ve İştirakler Müdürlüğü veya Daire Başkanlıkları aracılığıyla yürütmektedirler. Kanun koyucu, 26'ncı madde de "genel sekreter ve yöneticilik görevi bulunan personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceğini" belirtmektedir. Belediye personelinin yönetim ve denetim kurullarında yer alması, bir denetim mekanizması olarak değerlendirilebilmektedir¹⁷⁴.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18 ve 26'ncı maddeleri çerçevesinde belediye şirketlerinin denetimi, şirketlerde görevlendirilecek belediyenin üst düzey yöneticileri tarafından dolaylı olarak da yerine getirilmektedir. Görüldüğü gibi

¹⁷² Çankaya, s. 40.

¹⁷³ Yaprak, s. 173.

¹⁷⁴ Yüzer, s. 130.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediye şirketlerinin gerek koordinasyonu gerek bütçeleri ve verimliliklerinin denetimi konusunda özellikle belediye başkanlarına, dolaylı yoldan diğer üst yönetim kadrosuna görevler vermektedir. Bu şekilde, belediye başkanları ve üst düzey yöneticiler, belediye şirketlerinin etkin bir şekilde yönetilmesi ve denetlenmesi konusunda sorumluluk üstlenmektedir. Bu düzenlemeler, belediye şirketlerinin etkinliklerinin ve performanslarının sağlanmasını hedeflemektedir¹⁷⁵.

3.3.5. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Açısından Denetim

Kamu İhale Kanunu, Türkiye'deki kamu ihalelerini düzenleyen önemli bir yasadır. Bu kanun, kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen ihale süreçlerinde rekabeti teşvik etmek, şeffaflığı artırmak ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulmuştur.

Kanun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için gerçekleştirecekleri ihalelerde uygulanması gereken yöntem ve kuralları belirlemektedir. Kanunun 2'nci maddesinin (a) fıkrasında, “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 kişilere.” sahip kamu kurum ve kuruluşlarına ait şirketler de bu kanunun kapsamına dahil edilmiştir. Özellikle 2'nci maddesinin (d) bendinde, bu kurumların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de kapsama dahil edilmiştir. Böylece, Kamu İhale Kanunu, doğrudan veya dolaylı olarak %50'den fazlası belediyeye ait olan belediye şirketlerini de kapsamaktadır. Bir başka ifadeyle, yukarıdaki şartları taşıyan belediye şirketleri tarafından gerçekleştirilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri de aynı kanun hükümlerine tabi tutulmakta¹⁷⁶, bu şirketlerin ihale süreçleri Kamu İhale Kanunu tarafından düzenlenmektedir¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Çankaya, ss. 39-40.

¹⁷⁶ Çankaya, s. 41.

¹⁷⁷ Yüzer, s. 135.

3.3.6. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açısından Denetim

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) 1'inci maddesinde amacı şu şekilde düzenlenmektedir; “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.” hükmüyle ifade edilmektedir.

Kanun'un genel gerekçesine göre, etkin ve verimli bir bütçenin hazırlanması ve uygulanması, mali açıdan şeffaflığın sağlanması, etkili bir iç kontrol sistemi oluşturulması, hesap verebilirlik sisteminin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, Türkiye'de mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi için 5018 Sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetim süreçlerinde standartlaşmanın evresinin sağlanmasını hedeflemektedir¹⁷⁸.

Bu kanun kapsamında, mahalli idarelerin denetimine ilişkin olarak belediyelerin kurdukları birlik ve idarelerden bahsedilirken, belediyeler tarafından kurulan şirketlerin denetimine dair bir düzenleme yapılmamıştır. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla ise 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde “belediyelerde iç ve dış denetim” yapılacağı, “denetimin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini” kapsadığı, iç ve dış denetimin 5018 Sayılı Kanun hükümlerine göre gerçekleştirileceği, belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de bu denetim kapsamında yer alacağı ve yapılan denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacağı belirtilmiştir. Böylece, belediye şirketleri de 5018 Sayılı Kanun kapsamına alınarak Sayıştay'ın denetim yetkisi altına girmiştir¹⁷⁹.

3.3.7. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Açısından Denetim

Belediye iktisadi teşebbüsleri, yukarıda söz edilen çeşitli kanunların denetim hükümleri yanı sıra, Sayıştay tarafından yapılan dış denetime de tabi tutulmaktadır.

¹⁷⁸ Çankaya, s. 38.

¹⁷⁹ Türkyılmaz, ss. 20-21.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesi ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Dış Denetim" başlıklı 68'inci maddesine göre, "Sayıştay tarafından yapılan denetim, dış denetim olarak adlandırılmaktadır." Bu çerçevede, belediyeler de Sayıştay tarafından dış denetim kapsamında denetlenmektedirler¹⁸⁰. Bu maddeye göre, dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verebilirlik sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyetlerinin, kararların ve işlemlerin, kanunlara, kurumsal amaçlara, hedeflere ve planlara uygunluğunun incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır¹⁸¹. Bu maddeye göre, Sayıştay tarafından bir belediyenin denetimi gerçekleştirildiğinde, bu belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesine iştirak ettiği şirketlerin de denetleneceği sonucuna varılmaktadır. Aynı şekilde, belediye şirketlerinin denetimi, belediyenin denetimi sırasında mümkün olabileceği anlamına da gelmektedir¹⁸².

Anayasası'nın 160'ıncı maddesinde Sayıştay'ın görevleri açıklanmaktadır. Buna göre, "Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve gider ile mallarını Sayıştay tarafından TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak." şeklinde sayılmıştır. Bununla birlikte, yerel yönetim bütçeleriyle kurulmuş olan işletmeler bu madde kapsamında değerlendirilmemektedir¹⁸³.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 1'inci maddesi, Anayasa'nın 160'ıncı maddesindeki düzenlemeye paralel olarak Sayıştay'ın; kamu idarelerinin hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde çalışmasını sağlamak ve kamu kaynaklarının amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun bir şekilde elde edilmesi, korunması ve kullanılması için TBMM adına gerçekleştirilecek denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin karara bağlamayı ve kanunlarla öngörülen inceleme, denetleme ve karara bağlama işlerini yapmakla yetkili ve görevli olduğu hükmünü içermektedir.

Sayıştay Kanunu'nun ilk düzenlemesinde belediye iktisadi teşebbüsleri Sayıştay denetimi dışında kalmaktaydı. Bu dönemde Sayıştay denetimi belediyelere yapılan ödemelerin şirketlere yansımaları denetleyerek gerçekleştirilmiştir. Ancak,

¹⁸⁰ Yaprak, s. 175.

¹⁸¹ Yaprak, s. 176.

¹⁸² Güneş, s. 73.

¹⁸³ Çankaya, s. 42.

şirketlerin bu ödemeler sonucunda yaptıkları harcamalar, Sayıştay denetimi kapsamında olmadığı için denetlenememiştir. Bu durumun yolsuzluğun önünü açtığı ve bunun sonucunda da halka zarar verdiği eleştirileri gündeme gelmiştir.¹⁸⁴

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 38. maddesinin 5. Fıkrasında şu hükümlere yer verilmiştir:

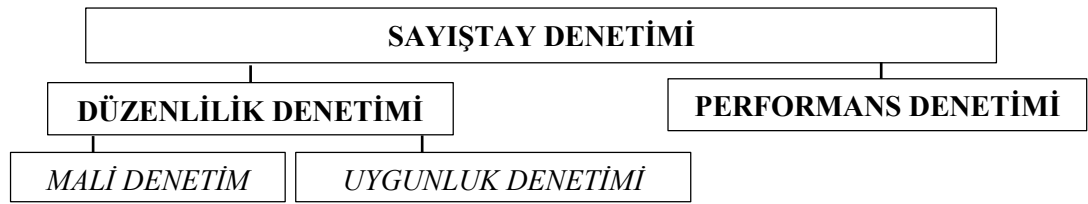
“Kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip bulundukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi, bu idarelerin denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir”

Bu hükme göre Sayıştay tarafından bir belediye denetlenirken, bu belediye ile bu belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip olduğu şirketleri de denetleyebilir¹⁸⁵.

Sayıştay Kanunu’nun “Sayıştay Denetimi” başlıklı 36’ncı maddesinde “Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar” olarak tanımlanmaktadır. Burada “düzenlilik denetimi ikiye ayrılmakta olup; mali denetim ve uygunluk denetimi” yer almaktadır.

Sayıştay denetiminin kapsamı Şekil 2’deki gibi gösterilmektedir.

Şekil 2: Sayıştay Denetiminin Kapsamı



Kaynak: Sayıştay Kanunu

Mali denetim; Mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğunu sağlamak amacıyla, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları temel alınarak denetim yapılmaktadır.

¹⁸⁴ Muhterem Dilbirliği, “Belediye Şirketleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:4, Sayı: 2, 1995, s. 78.

¹⁸⁵ Demirtaş, s. 13.

Uygunluk denetimi; Denetim kapsamında, kamu idarelerinin gelir, gider ve mal varlığıyla ilgili hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğu incelenmektedir.

Performans denetimi; Hesap verme sorumluluğu kapsamında, kamu idareleri tarafından belirlenen hedefler ve göstergeler doğrultusunda faaliyet sonuçlarının ölçülmesi de yer almaktadır.

Sayıştay'ın denetim alanı Sayıştay Kanunu'nun 4'üncü maddesinin "a" ve "b" bentlerinde Sayıştay tarafından;

"a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)

b) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri" denetim sürecine tabi tutularak denetimin yapılacağı belirtilmektedir.

Bu ifadelerle göre, Sayıştay Başkanlığı tarafından tüm kamu idareleri, kurumları ve bu kurumların ortağı olduğu şirketlerin ortaklık yapısına bakılmaksızın dış denetiminin gerçekleştirileceği açıktır. Böylece denetim kapsamı, kamuya bağlı tüm idare ve kurumları, kamuya ait kaynak ve fonları ve genel anlamda bütün kamu faaliyetlerini içerecek şekilde düzenlenmiştir¹⁸⁶.

Sayıştay Kanun teklifinde yapılan düzenlemeyle birlikte, belediye şirketleri de denetim alanına dahil edilmiştir. Böylece, Sayıştay'ın denetim yetkisi belediye şirketlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Tasarıya göre, Sayıştay'ın denetim alanı şu şekilde genişletilmektedir: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen idareler; özel kanunlarla kurulan kamu idareleri; kamu iktisadi teşebbüsleri; kamu idarelerine bağlı veya bu idareler tarafından kurulan veya ortak oldukları her türlü idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler; kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen kaynak transferleri ve kullanımları; kamu idare ve kurumlarının yurtiçi ve yurtdışından sağladığı kaynakların ve fonların kullanımı; kamu hesapları, fonları,

¹⁸⁶ Çankaya, ss. 42-43.

kaynakları ve faaliyetler ile anlaşma veya sözleşme ile denetlenmesi öngörülen uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini kapsar şekildedir. Bu şekilde denetim alanı genişletilmektedir¹⁸⁷.

Bu bağlamda belediye iktisadi teşebbüslerinin Sayıştay tarafından denetlenebilmesinin önünde herhangi bir engel kalmamaktadır.

3.3.8. Bağımsız Denetim

Türk Ticaret Kanunu gereği, şirketlerin büyüklüklerine bağlı olarak bağımsız denetime tabi tutulmaktadır. Bu düzenleme özel sektörde önemli bir yer tutan ve belediyeler tarafından kurulan iktisadi teşebbüsleri de kapsamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu şirketlerin Sayıştay denetimine tabi olması, zaman zaman kamu olarak değerlendirilmeleri ve belediyelerin tasarruf yetkilerinin bu şirketler üzerinde yoğunlaşması gerçeğini değiştirmemektedir. Belediye şirketlerinin bağımsız denetime tabi tutulması prensibi korunmaktadır. Bağımsız denetimden geçmeyen belediye şirketlerini ise çeşitli yaptırımlar beklemektedir¹⁸⁸.

Türk Ticaret Kanunu'nun 397'nci maddesinin 2'nci bendine göre, “denetime tabi olan şirketlerin hazırlanan finansal tablolarının denetimden geçip geçmediği ve denetimden geçmişse denetçi görüşünü açık bir şekilde belirtmesi gerekmektedir. Aynı şekilde, yönetim kurulunun hazırladığı yıllık faaliyet raporu için de benzer bir uygulama geçerlidir.” Bağımsız denetim kriterlerini taşımasına rağmen denetleme faaliyetinden geçmemiş olan şirketlere ait finansal tablolar ve yönetim kurullarının hazırladığı yıllık faaliyet raporu geçerli kabul edilmeyecek ve hükümsüz sayılacaktır. Bu durumda, şirket yönetim kurulu ibra edilemeyecek, Sayıştay incelemesine tabi tutulabilecek, vergi incelemesine sevk edilebilecek gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalabilirler. Ayrıca, genel kurul da dikkate alınmayacağından finansal tablolara dayanarak herhangi bir karar alınamayacaktır¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Bayram Barun ve diğerleri, “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 2007, s.113.

¹⁸⁸ Niyazi Özperhiz, “Belediye Şirketlerinde Bağımsız Denetim Zorunluluğu Başladı”, **Mali Hakem**, 28.05.2015, https://www.malihakem.com/analizler/belediye-sirketlerinde-bagimsiz-denetim-zorunlulugu-basladi_an54.html, (06.05.2023).

¹⁸⁹ Çankaya, s. 47.

6434 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile¹⁹⁰, Türk Ticaret Kanunu'nun 398'inci maddesi kapsamında bağımsız denetime tabi olan şirketler hakkında sınır değerler belirlenmiştir.

30 Kasım 2022 tarihinde Resmî Gazete 'de yayınlanan tebliğ ile birlikte, genel denetim kriterleri için eşik değerlerinde güncelleme yapılmıştır. Yeni düzenlemeye göre, şirketlerin aktif toplamı 75 milyon TL, yıllık net satış hasılatı 150 milyon TL ve çalışan sayısı bakımından 150 kişi olarak belirlenmiştir. Bu eşik değerlerine göre, denetim yapılacak şirketlerin belirlenmesi sağlanacaktır.

Denetim yapmaya yetkili olanlar da Türk Ticaret Kanunu'nun, 400'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında açıkça belirtilmektedir. Buna göre, “Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre ruhsat almış yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavir unvanını taşıyan ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca yetkilendirilen kişiler veya ortakları bu kişilerden oluşan sermaye şirketleri olabilir.” şeklinde ifade edilmektedir.

3.4. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE MALİ DENETİM

Denetim, modern anlamda belirlenen hedef ve standartlara dayalı olarak gerçekleştirilen bir süreçtir. Bu süreçte, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk gibi faktörlerin ölçülmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesi amaçlanır. Denetimin kapsamı, amacı, denetleyen ve denetlenen kurumlar gibi faktörlere bağlı olarak farklı sınıflandırmalar yapmak mümkündür. Günümüzde ise kamu ve özel sektör ayrımı giderek belirsizleşmekte ve iç içe geçmektedir. Kamu denetimi, özel sektör denetim kuruluşlarının da katkısıyla özel sektör üzerinde devam etmektedir. Aynı şekilde, özel sektöre yönelik kamusal denetim de artmaktadır. Türkiye gibi merkezi bir yönetim anlayışının hâkim olduğu ülkelerde denetim fonksiyonuna büyük önem verilmektedir. Merkezi yönetim, kanunlarla verilen görev ve yetkilerinin etkin bir şekilde uygulanmasını denetim elemanları aracılığıyla kontrol etmektedir. Yerel yönetimler ve ilişkili kuruluşları, toplumla en yakın ilişki içinde olan kuruluşlardır. Bu nedenle, etkili bir denetimin bu alanlarda olumlu sonuçlar yaratacağı açıktır. Ülkemizde belediye iktisadi teşebbüsleri, ekonomide önemli bir rol oynamaktadır. On binlerce kişiye istihdam sağlamak ve milyonlarca lira bütçelere hükmetmektedirler. Ancak

¹⁹⁰ Bağımsız Denetime Tabi Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar RG. 30.11.2022-32029.

kontrol eksikliği nedeniyle kaynak israfı ve kalitesiz hizmetler gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunlar, toplumun günlük yaşamını etkileyebilmekte ve önemli bir gündem konusu olabilmektedir¹⁹¹.

Yerel yönetimler idari ve mali denetime tabidir. Ancak yerel yönetimlerin zaafları ile bu kuruluşları denetleyen birimlerin zaafları aynı kaynaktan gelmektedir. Ayrıca idari denetim bağımsız değildir ve denetim kanalları topluma yeterince açık değildir. Bu durum, gerekli şeffaflığın sağlanamamasına yol açmaktadır. Kuşkusuz denetim birimleri, yerel yönetimleri belirli bir düzeyin üzerindeki kalite ile denetlemekle görevli birimlerdir. Ancak bu birimlerin denetim yetkisi; İdari ve siyasi vesayet altında oldukları düşünüldüğünde çağımızda bu kuruluşlarda toplumun aradığı şeffaflığı sağlamaktan uzaktırlar. Merkezi hükümet her zamanda ve koşulda kendi vesayet denetimini sürdürecektir. Yerel yönetimlerin doğasından kaynaklanan bir şekilde, halka açık olması ve halka karşı sorumlu olması gerekmektedir. Bu sorumluluk, ancak merkezi hükümet ve yerel yönetimlerden bağımsız bir denetimle sağlanabilir. Muhasebe mesleği ülkemizde muhasebecilerin bu hizmetleri yerine getirdiği ülkeler düzeyine ulaşmıştır. Muhasebe mesleği, hizmet alanına girmek şartıyla, denetim görevini en iyi şekilde yerine getirebilecek mesleki donanım ve teşkilata sahiptir. Bu şekilde yapılacak denetimin bağımsızlığı ve açıklığı nedeniyle kamuda şeffaflık sağlanacaktır. Kamunun, bağımsız olarak örgütlenmiş muhasebe mesleğine idari denetimden ziyade denetim görevini vermesi yönünde dünya çapında bir eğilim gelişmektedir. Ülkemizde tarafların bu konuyu tartışması ve geliştirmesi yararlı olacaktır¹⁹².

Belediye şirketlerinin tamamı her yıl Sayıştay tarafından denetlenmemektedir. Ancak, Sayıştay Başkanlığı belediye şirketlerini denetim kapsamına aldığı anda, bu durum belediye başkanlığına yazılı olarak bildirilmektedir. Bildiride denetimi yapacak ekip de tanıtılmaktadır. Sayıştay, belediye şirketlerine yönelik denetimlerini cari yıla ilişkin olarak gerçekleştirmektedir. Denetçiler, denetim sürecinde şirketlerden gerekli olan tüm bilgi ve belgeleri talep etme yetkisine sahiptir. Belediye şirketlerini denetleyen Sayıştay denetçileri, belediyeleri denetleyen denetçilerle aynı olabilmektedir¹⁹³.

¹⁹¹ Demir, ss. 231-233.

¹⁹² Demir, s. 233.

¹⁹³ Salim Demirel ve Hilmi Bahadır Barçın, **Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları**, Özel Ofset Basın Yayın, Ankara, 2016, s. 76.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin mali denetimi kapsamını incelerken yeniden Sayıştay Kanunu'na değinilecek ve denetim kapsamları içerisindeki mali denetim kısmı ele alınarak incelenecektir.

3.4.1. Mali Denetim

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 68 ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36'ncı maddelerine göre, Sayıştay, uygunluk denetimi, mali denetim, ve performans denetimi yapar. Çalışmamızın konusu itibarıyla bu bölümde ağırlıklı olarak *mali denetim* ele alınacaktır.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2'nci maddesinin (c) fıkrasına göre *mali denetim*; “Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi,” şeklinde tanımlanmaktadır. Sayıştay, bu değerlendirme süreciyle kamu idarelerinin mali yönetimini ve iç kontrol sistemlerini inceleyerek, uygunluk, etkinlik ve hesap verme ilkelerine uyumunu kontrol etmektedir.

Performans Denetimi, faaliyetlerin sonuçlarının idareler tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde belirlenen hedef ve göstergelere göre ölçülmesidir. Bu yaklaşım, idarenin etkinliğini ve verimliliğini ölçerek hesap verebilirlik sağlamayı hedeflemektedir. Kurumlar, belirledikleri hedeflere ulaşmak için performans göstergelerini kullanır ve faaliyet sonuçlarını bu göstergeler doğrultusunda değerlendirir. Bu şekilde, idarelerin performansı objektif bir şekilde değerlendirilebilir ve hesap verme sorumluluğu sağlanabilir. Sayıştay Kanunu'ndaki bu tanım, kamu kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşların performans denetimine ilişkin yaklaşımları etkileyerek denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Bu bağlamda belediye şirketlerinin denetiminde performans denetimi uygulamalarının tartışılması yerine, uygunluk denetimi ve özellikle mali denetim dinamiklerine odaklanılması daha anlamlı olacaktır. Bu yaklaşım, denetimin temel amacına uygun olarak, belediye şirketlerinin mali denetimi ve uygunluk denetimini değerlendirmeyi hedeflemektedir. Burada neden performans denetimi uygulamasının üzerinde durulmadığı görülmektedir¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Küçük, s. 48.

Kamu idaresinin gelir, gider, borç ilişkileri ve varlıklarıyla ilgili tüm işlemler, muhasebe düzeni tarafından kaydedilir. Denetim, bu kayıtlar üzerinden gerçekleştirilir. Bu bağlamda mali denetim, muhasebe denetimi olarak değerlendirilebilir¹⁹⁵.

Mali denetim, kamu mal ve hizmetlerinin, kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve kamu varlıklarının mali mevzuat ve maliye biliminin belirlediği hedefler ve kurallara uygunluğunu değerlendirir. Maliye bilimi sürekli olarak gelişirken, hedefler ve kurallar da değişmekte ve ilerlemektedir. Bu bağlamda, gelir, gider, malvarlığı ve hizmetin mevzuata uygunluğunun yanı sıra, planlanan ve gerçekleşen arasında karşılaştırma yapılması, amaca ulaşmayı etkileyen faktörlerin belirlenmesi ve gerektiğinde zamanında önlemlerin alınması için yasal kriterlerin yanı sıra ekonomik kriterler de gerekmektedir¹⁹⁶.

Bu bağlamda mali denetimde amaçlananlar¹⁹⁷;

- Kamuoyunu bilgilendirmek,
- Kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak kullanma yetki ve sorumluluklarının denetlenmesi,
- Kamu kaynaklarının toplumun öncelik verdiği hizmetlere yönlendirilmesi, verimlilik ve etkinlik sağlanması, politika hedeflerine ulaşılması,
- Denetim yapılan alanlarda sorunların giderilmesi, kuralların belirlenmesi, idarenin ve uygulamaların iyileştirilmesi için daha iyi yöntemlerin tespit edilmesi şeklinde sıralanabilir.

Bu kapsamda tüm kamu idarelerinde hataların önlenmesi, düzeltici ve iyileştirici önlemlerin alınması ve sorumluluk tespiti için mali denetime gereksinim duyulmaktadır.

Belediye Kanunu'nda mali denetimin genel amaçlarını kapsayacak bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 54'üncü maddesine göre belediyelerin denetiminde amaç;

“Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden

¹⁹⁵ Doğan Bayar, “Mali Denetim Nedir”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, Temmuz-Aralık 2008, s. 3.

¹⁹⁶ Figen Altuğ, **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s. 7.

¹⁹⁷ Altuğ, s. 10.

belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Madde hükmü, belediyelerin etkin bir şekilde yönetilmesi ve hizmetlerin kalitesinin artırılması için denetim sürecinin önemini vurgulamaktadır.

3.4.2. Düzenlilik Denetimi (Uygunluk ve Mali Denetim)

Düzenlilik denetimi; 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun 35’inci maddesinde, “Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamunun denetimi, geçmişten günümüze temel olarak düzenlilik veya mevzuata uygunluk denetiminden kaynaklanan onay ve doğrulamadır; gelirlerin tahsili ve giderlerin yapılmasında kullanılan hesap ve belgelerin aritmetik doğruluğunu periyodik olarak ve kontrol ederek mali sorumluluğun gerçekleştirilmesine yardımcı olmuştur. Ancak, Sayıştay’ın denetim anlayışında son yıllarda önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Dünya genelindeki gelişmelerin ışığında yeni denetim metodolojileri oluşturulmaya çalışılmaktadır¹⁹⁸.

Türkiye’deki yeni denetim trendi içinde, belediye şirketlerinin denetiminde önemli faydalar sağlayan bir rolü olan mali denetim büyük bir öneme sahiptir. Mali denetim, ülkemiz yasalarında düzenlilik denetimi olarak değerlendirilirken, Sayıştaylar gibi yargısal konumda olan kurumlar tarafından uygunluk denetimine yardımcı olarak veya uygunluk denetiminin ayrılmaz bir parçası olarak görülebilir. Bu bağlamda mali denetim ile uygunluk denetimi arasında tartışmasız bir geçişlilik olduğu ve bu geçişliliğin denetim sürecinde etkin olması gerektiği vurgulanmaktadır¹⁹⁹.

Düzenlilik denetiminin özellikleri şu şekildedir²⁰⁰:

- Düzenlilik denetimi, öncelikli olarak mali işlemleri konu alan bir denetim türüdür.

¹⁹⁸ Küçük, s. 48.

¹⁹⁹ Küçük, s. 48.

²⁰⁰ Mehmet Ela ve Can Mustafa Türkyener, “Türkiye’de Sayıştay’ın Düzenlilik Denetimi: Genel Bir Bakış”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 52, Sayı: 602, 2015, s. 33.

- Düzenlilik denetimi, genellikle mali yapıyı incelemektedir. Bu sebeple, mali hesap ve işlemleri içermektedir.

- Mali kaynaklar, düzenlilik denetiminin ana kaynakları arasındadır. Mali hesapların incelenmesi ve değerlendirilmesi, mali rapor ve tablolara ilişkin görüş bildirilmesi gibi faaliyetler, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesine katkı sağlar.

- Düzenlilik denetimi, kamu kaynaklarının kazanımı ve kullanımıyla ilgili işlemler gerçekleştirildikten sonra, belge ve kayıtlar üzerinden gerçekleştirilir.

- Kamu idaresi, mali tablolar ve bunlara ilişkin belge, kayıt ve işlemler üzerinden denetlenir.

Bu bağlamda, Sayıştay Kanunu gibi modern bir kanunda da aynı anlayışla düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, mali denetim ile Sayıştay'ın uyguladığı uygunluk denetimi arasında özellikle denetim metodolojisi ve uygulama araçları açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, belediye şirketlerinin denetiminde mali denetimin diğer denetim türlerine, özellikle uygunluk denetimine, üstünlük sağladığını vurgulamaktadır²⁰¹. Dolayısıyla, belediye şirketlerinin denetiminde mali denetim, düzenlilik denetiminin temel unsurlarını içererek, mali kaynakların etkili ve verimli kullanımının sağlanması, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve denetim süreçlerinin geliştirilmesi konularında önemli bir rol üstlenmektedir.

3.4.3. Mali Denetimin Uygunluk Denetimi İlişkisi

Mali denetim ile uygunluk denetimi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. *Mali denetim*, genel olarak kamu idaresi hesapları ve ilgili belgeler üzerinden gerçekleştirilen bir denetim sürecidir. Bu süreçte, mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğu incelenir. Diğer yandan, *uygunluk denetimi* ise kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıklarına ilişkin mali işlemlerinin, mevcut kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının belirlenmesine odaklanır²⁰².

²⁰¹ Editör, “Belediye Şirketlerinde Sayıştay Denetimi”, **Mali Hakem**, 03.04.2017, https://www.malihakem.com/analizler/belediye-sirketlerinde-sayistay-denetimi_an498.html, (22.05.2023).

²⁰² Emre Okutan, **Belediye Şirketlerinde Yolsuzluk Riski Taşıyan Alanlar ve Sayıştay Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2012, s. 57.

Mali denetim süreci, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini içeren tüm denetim hedeflerini kapsamalıdır. Bu hedefler, Uluslararası Denetim Standartları gereği olarak “uygunluk” denetim hedefini de içermektedir. Mali denetim raporları, TBMM’ye sunulan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu için önemli bir kaynak olup, kurumlar itibariyle mali tablolarına ilişkin denetim görüşü sağlama amacını taşımaktadır²⁰³.

Mali denetim, uygunluk denetiminin bir bileşeni olarak da değerlendirilebilir. Uygunluk denetimi, mali denetim sonuçlarını da kullanarak kamu idaresinin mali mevzuata uygunluğunu belirlerken, aynı zamanda politika hedeflerine uygunluğunu da göz önünde bulundurur. Bu şekilde, mali denetim ve uygunluk denetimi birbirini tamamlayan ve birlikte değerlendirilmesi gereken denetim yaklaşımlarıdır.

Ayrıca, mali denetim sürecinde ortaya çıkan kamu zararlarıyla ilgili olarak yargılamaya dayanak olacak raporlar da düzenlenecektir. Bununla birlikte, bir kamu kurumunun mali tablolarının doğruluğu ve güvenilirliğiyle ilgili yürütülen mali denetim, mali tabloların oluşturulmasında kullanılan işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu da kapsamaktadır. Başka bir deyişle, mali denetim, uygunluk denetiminden daha kapsamlı bir denetim süreci öngörmekte olup, geçmişte yapılan uygunluk denetimi uygulamalarını aşan geniş bir denetim perspektifi sunmaktadır²⁰⁴.

Sonuç olarak, mali denetim ile uygunluk denetimi arasında sıkı bir ilişki vardır ve her ikisi de kamu idaresinin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine katkı sağlar. Mali denetim, mali mevzuata uygunluğu incelerken, uygunluk denetimi daha geniş bir perspektifle faaliyetlerin amaçlara uygunluğunu değerlendirir. Bu sayede etkin bir denetim süreci sağlanır ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımı, politika hedeflerine ulaşılması ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi desteklenmektedir.

3.4.4. Risk Denetimi

Geleneksel denetim anlayışında, kurum ve kuruluşların hatalarını ve yolsuzluklarını bulmayı hedefleyen bir yaklaşım benimsenmektedir. Bu yaklaşımda, mali sistemlerin denetimine değil, bu sistemlerin sonucunda ortaya çıkan mali iş ve

²⁰³ Küçük, s. 49.

²⁰⁴ Küçük, s. 49.

işlemlere veya ürünlere odaklanılmaktadır. Denetim sürecinde, bu iş ve işlemlerdeki hatalar ve usulsüzlükler araştırılmakta ve denetim kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda zorluklar yaşanmaktadır. Bununla birlikte, sistem tabanlı ve risk odaklı denetim yaklaşımı, geleneksel denetimin eksik kalan yönlerini tamamlayan bir işlev üstlenmektedir. Bu yaklaşım, hatalı sonuçlara odaklanmak yerine, bu hataları üreten sistemdeki zaafları tespit etme ve giderme üzerine odaklanarak sistemin hatalı çıktılar üretmesini engellemeyi hedeflemektedir. Bu sayede, denetçilerin görevi sadece hataları ortaya çıkarmak değil, aynı zamanda sistemi daha güvenilir ve hatasız hale getirmek için gerekli önlemleri almak olmaktadır. Böylece, sistemin zayıf noktalarını belirleyerek, uygun önlemleri almak suretiyle hataların üretilmesini önlemek amaçlanmaktadır²⁰⁵.

Risk denetimi, mali tablolar hakkında görüş almak için gerekli olanın daha ötesinde bir çalışmadır ve Sayıştay'ın parlamentoya karşı daha kapsamlı olan sorumluluklarından kaynaklanmaktadır. Mali tabloların doğruluğu kaliteyi belirlemek için uygunluk denetiminin yerini alan, geçici olmayan, tamamlayıcı niteliktedir. Risk denetimi, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini saptamaya yönelik uygunluk denetiminin ötesinde bir çalışmadır ve Sayıştay'ın parlamentoya karşı daha kapsamlı sorumluluklarından kaynaklanmaktadır. Bu tür denetim, sadece mali tabloların değil, aynı zamanda kurumun genel risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin etkinliğini ve verimliliğini değerlendirmeyi amaçlar. Risk denetimi, mali tabloların doğruluğunu saptamaya yönelik denetimin yerini almak bir yana, onu tamamlar ve daha kapsamlı bir bakış açısı sunar. Bu şekilde, Sayıştay, sadece mali tabloların doğruluğunu değil, aynı zamanda kurumun risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerini de değerlendirerek parlamentoya daha kapsamlı bir kanaat sunma sorumluluğunu yerine getirmektedir²⁰⁶.

3.5. MALİ ANALİZ

Belediye iktisadi teşebbüslerinin mali analizi, bu teşebbüslerin finansal durumunu, performansını ve sürdürülebilirliğini değerlendirmek için kullanılan bir yöntemdir. Bu analiz, belediyelerin iktisadi teşebbüslerinin gelirlerini, giderlerini, varlıklarını ve borçlarını inceler. İşletmenin mali durumu hakkında bilgi sağlar ve gelecekteki performansı tahmin etmeye yardımcı olur.

²⁰⁵ Okutan, s. 58.

²⁰⁶ Okutan, s. 58.

Mali analiz, mali denetimin son aşaması olarak değerlendirilebileceği gibi, denetim faaliyetlerinden bağımsız olarak da gerçekleştirilebilir. Bağımsız bir denetim birimi tarafından denetlenmiş ve doğrulanmış mali tablo ve raporlar hakkında yapılan belirli analiz ve değerlendirmeler, bazı sonuçlara ve yargılara ulaşmayı mümkün kılar.

Özel sektörde yaygın olarak kullanılan ve önemli bir yönetim aracı olan mali analiz yöntem ve teknikleri, devlet sektöründe pek fazla uygulama alanı bulamamıştır. Sayıştay'da da harcama izahnameleri bağlamında yapılan kısa açıklamalar dışında mali analiz konusunda önemli bir ilerleme sağlanmamıştır. Sayıştay, idare kesin hesaplarının doğruluğunu ve güvenilirliğini teyit etmekle birlikte, bu hesaplardaki bilgilerin yorum ve değerlendirmesini TBMM'ye bırakmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte mali reform ve anlayış çerçevesinde Sayıştay'da da mali analiz konusunda bazı girişimler ve çabalar başlamıştır²⁰⁷.

Mali Denetimin son aşaması olan Mali Analiz, işletmenin mali sağlığını değerlendirmek, zayıf noktaları tespit etmek ve gelecekteki finansal performansı tahmin etmek için kullanılan bir araçtır. Bu analiz, belediye iktisadi teşebbüslerinin etkili bir şekilde yönetilmesine ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yardımcı olur.

3.6. BELEDİYELERİN MALİ YAPI İÇİNDEKİ YERİ AÇISINDAN MALİ DENETİM

Belediyeler, yerel yönetimlerin önemli birimlerindendir ve kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlidirler. Mali yapıları, belediyelerin kaynaklarını planlama, harcama, gelir toplama ve hesap verme süreçlerini içerir. Mali denetim ise, belediyelerin mali yapılarının etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından incelenmesini ve değerlendirilmesini sağlayan bir süreçtir²⁰⁸.

Mali denetim, belediyelerin mali yönetimlerinin doğruluğunu, güvenilirliğini ve yasalara uygunluğunu değerlendirmeyi amaçlar. Bu denetimler, belediyelerin gelir ve giderlerinin kaydedilmesini, muhasebe kayıtlarının doğruluğunu, varlıklarının yönetimini, borç ve alacaklarının kontrolünü, ihale ve sözleşmelerin usulsüzlükler açısından denetlenmesini içerir. Ayrıca, belediyelerin mali politika ve stratejilerine

²⁰⁷ Bayar, s. 6.

²⁰⁸ Elif Şahin İpek, "Belediyelerde Mali Denetimin Önemi ve Niteliği: Türkiye'deki Uygulamalar Bakımından Bir Değerlendirme", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 33, Denizli, s. 62.

uyumunu, bütçe yönetimini, harcama kontrollerini, vergi ve diğer gelirlerin toplanmasını da denetler. Buna göre denetimde amaçlananlar; i) Kamuoyunun bilgilendirilmesi, ii) Kamu kaynaklarının kullanma yetki ve sorumluluklarının mevzuatla belirlenen esaslara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin belirlenmesi, iii) Kamu kaynaklarının toplumun öncelikli bulduğu hizmetlere yönlendirilmesi, hizmet üretiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması, belirlenen politika hedeflerine ulaşılmasının sağlanması, iv) Mali denetimin yapıldığı alanlarda aksaklıkları giderecek önlemlerin alınması, kuralların saptanması, idareyi ve uygulamaları daha iyiye götürecek yöntemlerin belirlenmesi şeklinde sıralanabilir. Bu çerçevede hataların önlenmesi, düzeltici ve iyileştirici önlemlerin alınması, sorumluluğun belirlenmesi amacıyla mali denetime tüm kamu idarelerinde ihtiyaç duyulmaktadır²⁰⁹.

Mali denetim, genellikle bağımsız denetim kurumları veya devlet denetim kurumları tarafından gerçekleştirilir. Bu denetçiler, belediyelerin mali kayıtlarını ve faaliyetlerini inceler, belgelere dayanarak verileri doğrulayarak ve denetim kanunlarına uygunluğunu değerlendirerek bir denetim raporu hazırlarlar. Bu raporlar, belediyenin mali durumunu, faaliyetlerini ve uyum seviyesini değerlendirerek kamuoyuna sunulur.

3.7. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE FAALİYET RAPORLARI

Anonim şirketler, yıl sonu finansal tablolarını ve ayrıca yıllık faaliyet raporunu düzenlemekle yükümlüdürler. Türk Ticaret Kanunu'nun 514. maddesine göre, anonim şirketlerin yönetim kurulu, Türkiye Muhasebe Standartlarına uygun olarak finansal tabloları ve eklerini hazırlar ve yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunu oluşturur. Bu belgeler, bilanço tarihini izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlanır ve genel kurula sunulur. Anonim şirketlerin finansal tabloları, şirketin varlığını, borçlarını, öz kaynaklarını ve işletme sonuçlarını tam, anlaşılır, karşılaştırılabilir, gereksinimlere ve işletmenin özelliğine uygun bir şekilde yansıtmakla yükümlüdür. Bu tablolar şeffaf ve güvenilir olmalı ve gerçeği dürüst, aynen ve aslına uygun bir şekilde yansıtmalıdır²¹⁰.

Ayrıca, anonim şirketler Türk Ticaret Kanunu'nun 516'ncı maddesine göre yıllık faaliyet raporu düzenlerler. Hem anonim şirketler hem de şirketler topluluğu

²⁰⁹ İpek, ss. 62-63.

²¹⁰ Karahan ve diğerleri, s. 74.

açısından, yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun zorunlu asgari içeriği Ticaret Bakanlığı tarafından bir yönetmelikle detaylı olarak düzenlenir.

5393 sayılı Kanun'un 56. Maddesi, belediye başkanlarına belediyelerin faaliyet raporunu hazırlama sorumluluğu verirken, bu raporun içeriğinde bağlı kuruluşlar, işletmeler ve belediye ortaklıklarıyla ilgili bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesi gerektiğini zorunlu kılmıştır. Ancak uygulamada bu hükmün etkili bir şekilde uygulandığı söylenemez. Belediye şirketlerinin kamu kurumu niteliğinde olduğu gerçeği göz önüne alındığında, bu şirketlerin yönetimlerinin stratejik planlar ve performans programları hazırlamalarının teşvik edilmesi önemlidir. Bu sayede şirketlerin faaliyetleri daha şeffaf ve etkin bir şekilde yürütülebilir. Ayrıca, bu şirketlerin hukuki yapıları açık ve net bir şekilde belirlenmelidir. Belediyelerin yıllık Faaliyet Raporları, belediye iktisadi teşebbüsleri hakkında ayrıntılı bilgiler içermeli ve bu bilgilerin sunumunda standartlar belirlenmelidir. Bu adımlar, daha şeffaf bir yönetim ve hesap verebilirlik sağlamak için gereklidir ve kalkınma planlarına uyum sağlayabilir²¹¹.

3.8. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN SERMAYE YAPILARI, FAALİYET ALANLARI, MALİ KAYNAKLARI VE KAR / ZARAR DURUMLARI

Belediye şirketleri, belediyelerin kaynaklarını kullanarak oluşturulur. Belediyeler, çoğu zaman doğrudan doğruya kurdukları şirketlerde şirket sermayesinin %50'sinden fazlasına sahiptirler. Belediye şirketlerinin faaliyetleri, kanunlarla belirlenen görev ve yetki alanlarıyla sınırlıdır. Bu şirketlerin bütçeleri, bağlı oldukları belediyelerden bağımsız olarak ticari faaliyetlerden elde ettikleri gelirlerden oluşur²¹².

3.8.1. Belediye Şirketlerinin Sermaye Yapıları

Belediye şirketlerinin sermaye yapıları, genellikle belediyelerin doğrudan sahip olduğu veya etkili kontrolünü elinde bulundurduğu şirketlerdir. Belediyeler, bu şirketlerin sermayesinin çoğunluğuna (%50'den fazlasına) sahiptirler. Bu sermaye yapısı, belediyelerin bu şirketler üzerinde kontrolünü ve etkisini gösterir. Belediye şirketlerinin sermayeleri, çeşitli belediye kaynaklarından sağlanabilir ve belediyelerin

²¹¹ Karahan ve diğerleri, s. 74.

²¹² Çankaya, s. 57.

öncelikli projelerini finanse etmek veya yerel hizmetleri iyileştirmek için kullanılabilir. Belediyelerin şirket kurma gerekliliği, daha fazla gelir elde etme, hızlı ve yüksek kalitede hizmet sunma olanakları gibi nedenlerle açıklanmaktadır. Yönetim kadrolarına şirket sermayelerine büyük oranda hisse sahibi olmaları nedeniyle belediyeler tarafından belediyenin yöneticilerinin atandığı görülmektedir²¹³.

Türkiye'nin en büyük üç büyükşehir belediyesinin (Ankara, İstanbul, İzmir) ve il özelinde Manisa'nın şirketlerinin sermaye yapılarına göz attığımızda, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin özellikle dikkat çeken bir rol oynadığını görüyoruz. Ankara Büyükşehir Belediyesi, toplam 16 şirketin oluşan portföyünde %90'dan fazla oranda sermayeye sahip olduğu şirketlerle beraber, çoğu şirkette de kendi şirketlerinin sermaye yapısını belirleyen bir pozisyonda bulunmaktadır²¹⁴.

Ankara Büyükşehir Belediyesi şirketlerinden örnek verecek olursak ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri Ltd. Şti., şirketinde yine bir belediye şirketi olan BELKO A.Ş. %93, Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. %7 hisseye sahiptir. Bu şirket fuar ve kongre organizasyonları alanında faaliyet göstermektedir.

Bir başka örnekle ise bu şirketlerin kendi aralarında sermaye yapılarına da ortak olacağını görmüş olacağız. Ankara Büyükşehir Belediyesi şirketi olan ANFA Güvenlik hisselerinin %99'u diğer belediye şirketi olan yukarıda da değindiğimiz ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri Ltd. Şti.'ye %1'i Ankara Kül. Tur. Etk. Tem. Org. A.Ş' ye aittir. Faaliyet alanı ise ismiyle müsemma her türlü güvenlik hizmetini içeren bir şirket olarak faaliyet göstermektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin toplamda 30 şirketi bulunmaktadır. Bu 30 şirketten toplam 13 şirketin oluşan sermaye yapısının portföyünde %90'dan fazla oranda sermayeye sahip olduğu şirketlerle beraber, çoğu şirkette de kendi şirketlerinin sermaye yapısını belirleyen bir pozisyonda olduğu gözlemlenmektedir²¹⁵.

İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketlerinden örnek verecek olursak sıklıkla adını duyduğumuz Metro İstanbul A.Ş.'nin sermaye yapısına bakıldığında %99,7889'un İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına geri kalan sermaye yapısı dağılımı ise belediye şirketleri olarak faaliyet gösteren İstanbul Elektrik Tramvay Tünel İşlm. Gen. Müd. (İETT) %0,1756, İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret

²¹³ Çankaya, s. 57.

²¹⁴ Ankara Büyükşehir Belediyesi, <https://www.ankara.bel.tr/sirketler>, (01.09.2023).

²¹⁵ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, <https://www.ibb.istanbul/icerik/Belediye%20%C5%9Eirketler>, (01.09.2023).

A.Ş. %0,0314, İSBAK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknlj. A.Ş. %0,0039, İSTEK Servis Eğitim Ticaret A.Ş. %0,0001 hisseye sahiptir. Bu sözü edilen iştirakin faaliyet alanı ise ulaşımdır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerine vereceğimiz bu örnek ise en son kurulan iştirak olarak karşımıza çıkmaktadır. 05.07.2021 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olarak Kamu ve yerli-yabancı özel sektör şirketleri adına Mali İşler, İnsan Kaynakları, Endüstriyel İlişkiler, Satın alma ve İş Geliştirme, Medya ve İletişim alanlarında yönetim danışmanlık ve eğitim hizmeti vermek amacı ile kurulan İYA Danışmanlık ve Ticaret A.Ş.'nin sermayesi %25'lik 4 dilim halinde yine belediyenin şirketleri olan; İSTAÇ A.Ş., Metro İstanbul A.Ş., İstanbul Enerji A.Ş. ve İSTTELKOM A.Ş.'ye dağıtılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne ait şirketlere göz atıldığında, belediyenin sahibi olduğu 13 şirketten 8'inde sermayenin %50'den fazlasına sahip olduğu görülüyor. Diğer beş şirkette ise sermayenin yarısından daha az bir oranda belediyenin ortak olduğu görülmektedir²¹⁶.

İzmir Büyükşehir Belediyesi şirketlerinden örnek verecek olursak Grand Plaza Gıda Turizm A.Ş.'nin sermaye yapısını inceleyebiliriz. Şirketinin sermaye yapısı %50 İzmir Büyükşehir Belediyesine, %23,86'sı İZELMAN A.Ş.'ye ve %26,14'ü İZBETON A.Ş.'ye aittir. Grand Plaza A.Ş.'nin faaliyet alanı Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde turizme elverişli tesisler kurmak, otel, tatil köyü konaklama tesisleri, spor sağlık ve sosyal tesisleri, açık ve kapalı yat limanı, restoran, kafeterya, gibi eğlence ve ihtiyaç tesisleri, plaj, turistik nitelikli yerleri inşa etmek ve bu yerleri satmak veya işletmek veya bu şekilde tesis olunmuş yerleri satın almak, işletmeye açmak, kiralamak veya işletmektir.

İzmir Büyükşehir Belediyesine bir başka örnek olarak İzmir Enerji A.Ş.'nin sermaye yapısına bakacak olursak, %98,792 İzmir Büyükşehir Belediyesine, %0,222 İZULAŞ A.Ş.'nin, %0,289 İZELMAN A.Ş.'nin, %0,684 Ege Şehir Planlama A.Ş.'nin ve %0,013 ESHOT'a aittir. İzmir Enerji A.Ş.'nin faaliyet alanı beton elemanları üretmek, şirket lüzumu halinde daha verimli çalışabilmek için her türlü araç ve gereçleri sağlamak üzere üretim yapmak, alım satım bakım, tamir ve imal işlemlerinin daha ucuz ve kaliteli olarak sağlanması için gerekli üniteleri kurmak amacıyla kurulmuştur.

²¹⁶ İzmir Büyükşehir Belediyesi, <https://www.izmir.bel.tr/tr/Sirketler/169>, (01.09.2023).

3 büyük büyükşehir belediyesinden verilen örneklerden sonra il özelinde Manisa Büyükşehir Belediyesi ele alınarak incelenecektir. Manisa Büyükşehir Belediyesinde toplamda 3 adet şirketi bulunmaktadır²¹⁷. Az olduğu için şirketlerin hepsini yazmamızda bir sakınca yoktur. Bunlardan BESOT Manisa Belediyesi Müşavirlik Mühendislik Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık, Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.,'nin sermaye yapısına bakacak olursak %98,99505 Manisa Büyükşehir Belediyesine, %1 Maski Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, %0,00165 Manisa Ticaret ve Sanayi Odasına, %0,00165 Şehzadeler Ziraat Odasına, %0,00165 Manisa'yı ve Mesiri Tanıtma ve Turizm Derneğine aittir.

Bir diğer şirket Spilaş Yapı Çevre Planlama Proje Enerji İnşaat Müşavirlik Basın Yayın İth. İhr. San. ve Tic. A.Ş. bir kamu iştiraki olarak Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin %100 sermayesi ile kurulmuş olup, kuruluş amacı hafriyat yönetimini ve denetimini sağlamak ve kent içi reklam mecralarını kiralama hizmeti olarak belirlenmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinde bulunana son şirket ise Manulaş Manisa Ulaşım Hizmetleri Makine Sanayi ve Ticaret A.Ş. bir kamu iştiraki olup, Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin %100 sermayesi ile kurulmuş olup, kuruluş amacı ulaşım toplu taşıma ve oto garaj işletmeciliği ve ticaret hizmetleri olarak tasdik edilmiştir.

Belediye şirketleri, yerel yönetimlerin hizmetlerini daha etkili ve verimli bir şekilde sunmalarına yardımcı olan önemli kuruluşlardır.

3.8.2. Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları ve Gelir Kaynakları

5393 sayılı Kanun'un 70'inci maddesi gerek 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi, belediyelerin yasalarla belirlenmiş görev ve hizmetleri yerine getirmek amacıyla sermaye şirketi kurma yetkisini açıklarken, belediyelerin hangi görevlerle sorumlu olduğu ise 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ve 5216 Sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde belirtilmektedir. Belediye şirketleri, genellikle birçok farklı faaliyet alanında hizmet sunarlar ve gelirlerini çeşitli kaynaklardan elde ederler. Bu şirketler, su ve kanalizasyon hizmetleri, atık yönetimi, imar hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım hizmetleri, enerji üretimi

²¹⁷ Manisa Büyükşehir Belediyesi, https://www.manisa.bel.tr/s42_bagli-kuruluslar.aspx, (05.09.2023).

ve dağıtımı, toplu taşıma, konut inşaatı ve yönetimi, park ve yeşil alan bakımı gibi bir dizi faaliyet alanında hizmet sunabilirler²¹⁸. Belediyeler, yukarıda belirtilen faaliyetlerin yanı sıra geniş bir yelpazede hizmetler sunmaktadır. Bunlar arasında temizlik, park bakımı, peyzaj düzenlemesi, bilgi teknolojileri, akaryakıt tedariki, turizm, mühendislik ve danışmanlık hizmetleri, toplu konut projeleri, unlu mamuller üretimi, kaynak su temini, ulaşım hizmetleri, altyapı çalışmaları, taşıt işletmeciliği, yedek parça tedariki, doğalgaz dağıtımı, katı atık yönetimi, kömür tedariki, beton ürünleri imalatı, hayvan borsası işletmeciliği, otopark işletmeciliği, kültür, sanat, spor etkinlikleri ve organizasyonlar gibi birçok alanda faaliyet göstermektedirler. Ayrıca, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile Büyükşehir Belediyelerine, belediyeye ait büfeleri, otoparkları ve çay bahçelerini doğrudan işletebilme veya bu işletmeleri belediye meclisinin belirlediği süre ve bedelle ihale mevzuatına tabi olmadan şirketlere devretme yetkisi verilmiştir²¹⁹.

Gelir kaynakları ise şunları içerebilir²²⁰:

- Hizmet Ücretleri: Belediye şirketleri, sundukları hizmetler için kullanıcılardan ücret alabilirler. Örneğin, su ve kanalizasyon hizmetleri için abonelik ücretleri veya toplu taşıma için bilet ücretleri.
- Vergi Gelirleri: Belediye şirketleri, belediyenin genel bütçesinden aldıkları vergi gelirleriyle finanse edilebilirler. Bu, yerel vergiler veya belediye gelir vergisi gibi kaynaklar olabilir.
- Devlet Katkıları: Bazı belediye şirketleri, hükümetlerden hibe veya teşvik alabilirler. Bu, belirli projelerin veya hizmetlerin finansmanını destekleyebilir.
- Borçlanma: Belediye şirketleri, yatırım yapmak veya büyümek için borçlanabilirler. Bu, tahviller veya banka kredileri gibi finansman araçları kullanılarak gerçekleştirilebilir.
- Satış Gelirleri: Belediye şirketleri, varlık satışları veya kira gelirleri gibi işletme dışı gelir kaynaklarından da gelir elde edebilirler.
- İştirakler ve Ortaklıklar: Bazı belediye şirketleri, özel sektörle iş birliği yaparak gelir elde edebilirler. Bu, enerji üretimi veya altyapı projeleri gibi alanlarda ortak girişimler şeklinde olabilir.

²¹⁸ Çankaya, s. 58.

²¹⁹ Karahan ve diğerleri, s. 21.

²²⁰ Karahan ve diğerleri, ss. 21-23.

Belediye şirketlerinin gelir kaynakları, yerel ihtiyaçlara ve yönetim politikalarına bağlı olarak farklılık gösterebilir. Bu kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesi, yerel hizmetlerin sürdürülebilirliği için önemlidir.

3.8.3. Belediye Şirketlerinin Kar Zarar Durumları

TTK'nin 1524'üncü maddesine göre bağımsız denetime tabi olan tüm şirketlerin internet sitesi açma yükümlülüğü bulunması nedeniyle, mevcut belediye şirketlerinin çoğunluğunun internet sayfası bulunduğu gözlemlenmektedir. Kanun maddesi gereğince, şeffaflık ve ilgili tarafların bilgilendirilmesi amacıyla zorunlu olan finansal bilgilerin, bilanço ve gelir tablosu gibi şirketler tarafından internet sitelerinde genellikle paylaşılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, Türkiye'deki birçok belediye şirketinin mali yapısının açıklanmamış bir şekilde kalmasına neden olmaktadır. Bu da bizlere bu idare biçimlerde şeffaflığın eksik olduğunu gözler önüne sermektedir.

Türkiye'deki 30 Büyükşehir Belediyesinden ele aldığımız 4 tanesi incelenmiş ve Belediyelere ait veya ortak oldukları iştirak şirketleri ile ilgili bilgiler Tablo 4'te özet olarak verilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri İştirakleri ile ilgili detaylı tablolar ise EK-1'de Büyükşehir Belediyeleri başlığı altında incelenmiştir. Bu başlık altında sadece İstanbul Büyükşehir Belediyesine yer verilmiştir diğer belediyelerin faaliyet raporlarında şirketlerin mali tablolarına rastlanmamıştır.

Tablo 4: 4 Büyükşehir Belediyelerinin Ortak Oldukları İştirak Şirketleri Sayısı ve İlgili Faaliyet Raporlarındaki Kar/Zarar Durumları

Belediye	Belediyeye ait veya ortağı olduğu şirketlerin sayısı	Toplam KAR/ZARAR
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	30	+ 6.098.556.095 TL
Ankara Büyükşehir Belediyesi	16	-----
İzmir Büyükşehir Belediyesi	16	-----
Manisa Büyükşehir Belediyesi	3	-----

Kaynak: Büyükşehir Belediye web siteleri ve faaliyet raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Büyükşehir Belediyelerinin faaliyet raporlarına göz attığımızda, 4 Büyükşehir Belediyesinin iştirak şirketlerinin mali yapılarına dair bilgilere ulaşılmaya çalışılmıştır ancak birçok belediyenin faaliyet raporlarında bu tür bilgilere rastlamak mümkün olmamıştır. İştirak şirketlerinin mali yapısının izlenmesi ve sürdürülebilir bir yönetimin sağlanması açısından, bu tür bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması büyük önem taşımaktadır. Bu da Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Karşılaştıkları Sorunlar başlığında yer alan idarenin şeffaflık ilkesi gereğince sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili Belediyelerin internet sayfaları ve raporlar incelenmiş olup bazı belediyelerin şeffaflık ilkesine aykırı olduğu tespit edilmiştir. Bu neticeyle birlikte ifade etmek gerekirse Belediyelerin ve Belediye bünyesinde yer alan şirketlerin güçlü bir mali yapı ve vizyoner ülke olma yolunda Türkiye’de uluslararası standartlara uygun etkili, kapsayıcı, hesap verebilir ve katılımcı bir yerel yönetişimin sağlanması için çalışmalar sürdürülmelidir.

SONUÇ

Anayasal zemine dayalı olarak belirli bir çerçeve etrafında oluşturulan yerel yönetim birimleri o yörede yaşayanların yaşam standartlarının düzgün ve hizmetlere erişebilirliği açısından kolaylık sağlaması için il özel idaresi, belediye ve köy birimleri oluşturulmuştur. Oluşturulan bu birimler toplumun ihtiyaçlarını karşılamada ve gerekli hizmetleri ivedilikle ulaştırma konusunda gayret göstermelidirler. Buna paralel olarak artan nüfus demografisi ve kentleşme yapısı hizmetlerin aksamadan ve düzgün bir şekilde ulaştırılması açısından yeni yönetim anlayışlarını benimsemektedir. Bu anlayışlar yerel ihtiyaçların ve buna paralel olarak yerel hizmetlerin çeşitlenmesi belediyelerin hizmet yükünü artırmakta, bu hizmetlerin sunumu konusunda belediyeler çeşitli yöntemlere başvurumaktadırlar. Başvurulan bu sistem belediye bünyesi altında veya belediyelerle paralel hareket etmekte olup belediyenin hizmetlerinin bir çatı altında toplanmasını ifade etmektedir. Bu oluşumun olumlu yönleri olduğu kadar olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bu oluşum hemen hemen her belediyede karşımıza çıkan Belediye İktisadi Teşebbüsüdür.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT), belediyeler tarafından sık kullanılan alternatif bir hizmet sunum biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler, sağladıkları sermaye ile genellikle anonim şirket niteliğinde belediye iktisadi teşebbüsleri kurarak bu organizasyonları oluşturmuşlardır. Belediye iktisadi teşebbüsleri belediyelere kaynak tahsis etmek, kamu bürokrasisinden, idari vesayetten kurtulmak, yörenin sosyal ve ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak ve bütçe prensiplerinden kaçınmak gibi amaçlarla kurulmaktadırlar. Kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi olan bu kurumların yönetiminde belediyenin ağırlığı söz konusu olup belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler. Kural olarak belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler ve gelirleri, belediye hizmetleri sonucu elde ettikleri gelirlerdir. Bu halde, sermayesi kamuya ait olup kamu hizmetlerinden gelir elde eden bu kurumların özel hukuk hükümlerine tabi olarak kamu kurumlarına özgü denetim usullerinden ayrı tutulup tutulmayacağına dair tartışma ve uygulamalar mali hukuk alanında incelenmeye muhtaçtır.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, genellikle belediyelerin kendi bütçeleriyle finanse edilen ve kamu yararına hizmet eden yapılar olarak faaliyet göstermektedir. Ancak, bazı durumlarda özel sektörden yatırım alabilir veya ortaklık kurabilirler. Şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim yapısına sahip olmaları, etkin bir şekilde

yönetilmeleri ve bölgenin ekonomik kalkınmasına katkı sağlamaları açısından büyük önem taşır. Bu teşebbüsler, istihdamı artırma ve yerel işletmelere destek sağlama gibi önemli roller üstlenirler. Yerel ekonomiyi güçlendirerek, belediyelerin ve bölgenin ekonomik gelişimine önemli katkılarda bulunurlar. Bu sayede, yerel işletmelerin büyümesi teşvik edilir, yeni iş imkanları yaratılır ve yerel halkın refahı artırılır. Belediye iktisadi teşebbüsleri, stratejik planlama, kaynak yönetimi ve profesyonel yönetim anlayışıyla etkin bir şekilde yönetilmelidir. Ayrıca, açıklık ve hesap verebilirlik prensiplerine uygun olarak faaliyetlerini yürütmeli ve kamu kaynaklarının doğru ve verimli kullanılmasını sağlamalıdır. Bu şekilde, belediyelerin ve bölgenin ekonomik kalkınmasına olumlu bir katkı sağlayarak, sürdürülebilir bir büyümeyi desteklemektedir.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, özellikle yerel hizmetlerin hızlı bir şekilde sunulması gereken alanlarda bürokrasiyi azaltma ve rekabetçi istihdam politikalarını benimseme gibi avantajları kullanarak, nitelikli insan gücünü çekmeyi hedefler. Bu yaklaşım, ihtiyaç duyulan alanlarda daha yetkin ve nitelikli çalışanlara sahip olmayı amaçlamaktadır. Her ne kadar bürokrasiyi azaltmak istense de bu konuda eksik kalarak istihdam sorunlarını karşımıza çıkarmaktadır. Liyakatli toplumun temelini oluşturmak için bürokrasiden bu sistemi uzak tutmak en doğru yol olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin ayrı bir bütçesi olduğundan o yörede bu kuruluşları bir şirket gibi değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Bu iştiraklerin çalışma ve denetiminin titizlikle yapılması ayrı bir bütçeye sahip olsa bile belediye idaresi açısından da oldukça önem arz etmektedir.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin mali denetimi, belediyelerin ekonomik faaliyetlerinin şeffaf, etkin ve hesap verebilir bir şekilde yürütülmesi açısından önemlidir. Mali denetim süreci, bu teşebbüslerin gelir ve giderlerinin düzenli olarak incelenmesini, mali kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını ve finansal açıdan sürdürülebilirliklerinin sağlanmasını hedefler. Mali denetim, belediye iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerinin yasalara, yönetmeliklere ve diğer mali düzenlemelere uygunluğunu kontrol etmeyi amaçlar, belediye iktisadi teşebbüslerinin hesap verme sorumluluğunu artırır, kaynakların doğru ve etkili bir şekilde kullanılmasını sağlar. Hataları ve yanlış uygulamaları tespit eder ve düzeltici önlemlerin alınmasını destekler. Ayrıca, mali denetim sayesinde şeffaflık ve güvenilirlik artar, kamu kaynaklarının israf edilmesi önlenir ve belediye iktisadi teşebbüslerinin sürdürülebilir büyüme ve kalkınmaya katkı sağlaması hedeflenir. Denetim süreci, iç kontrol

mekanizmalarının etkinliğini değerlendirir, mali raporların doğruluğunu ve güvenilirliğini sağlar, finansal riskleri değerlendirir ve mali verimlilik açısından iyileştirme önerileri sunar. Belediye iktisadi teşebbüslerinin mali denetimi, belediyelerin ekonomik faaliyetlerinin yönetiminde önemli bir rol oynamaktadır. Etkin ve düzenli bir mali denetim süreci, belediyelerin mali kaynakları doğru ve etkili bir şekilde yönetmelerine, hesap verme sorumluluğunu yerine getirmelerine ve sürdürülebilir bir finansal yapı oluşturmalarına yardımcı olur.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin mali denetimi sonucunda çeşitli senaryoların ortaya çıkabileceğini göstermektedir. Olumlu olarak, belediyenin iktisadi teşebbüslerinin mali denetimde başarılı olduğunu ve kaynakların etkin bir şekilde kullanıldığını gösterir. Bu durumda, şirketin finansal durumu güçlüdür ve faaliyetleri sürdürülebilir durumdadır. Ancak, mali denetim sonucunda olumsuz bir tablo da ortaya çıkabilir. Bu durumda, belediyenin iktisadi teşebbüslerinin mali denetiminde sorunlar tespit edilir. Örneğin, kaynakların etkin kullanılmadığı, finansal belgelerde hataların bulunduğu veya hesapların birbirleriyle uyumsuz olduğu görülebilir. Bu durumda, belediyenin düzeltici önlemler alması ve eksiklikleri gidermesi gerekebilir. Mali denetim sonuçlarına bakarak, belediye yönetimi iyileştirme fırsatları ve öneriler de elde edebilir. Bu öneriler, mali kontrollerin güçlendirilmesi, finansal raporlama süreçlerinin iyileştirilmesi veya kaynakların daha verimli kullanılması gibi konuları içermektedir. Bu öneriler, belediyenin iktisadi teşebbüslerinin mali performansını artırmak ve daha sağlam bir mali yönetim sağlamak için önemli bir yol gösterici olmaktadır.

Başlangıçta belediyeleri, merkezi yönetimin vesayetinden ve dar kalıplarından kurtarmanın bir yolu olan belediye iktisadi teşebbüsleri, günümüzde çeşitli sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunlardan en önemlisi, belediye iktisadi teşebbüslerinin kuruluş, örgütlenme, görev ve denetimlerini düzenleyen bir çerçeve yasının olmamasıdır. Aynı zamanda bu kuruluşlarla ilgili mevzuat da düzenli olmaktan hayli uzak ve dağınık bir biçimde bulunmaktadır. Belediye İktisadi Teşebbüsleri tüm bu işlerliği yaparken kendine özgü bir kanuna dayanmadan yapmaktadır. Aslında bakıldığında bir şirket yapılaşması olarak görülüp TTK bünyesinde işlerliğini sağlamaktadır ancak Türkiye’de 81 İl ve 922 İlçe bulunmakta ve nerden bakılsa her birinde en az bir tane iştirak olarak Belediye İktisadi Teşebbüsü bulunmaktadır. Bu da kendine özgü belirli bir çerçevede olmasının gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Belediye iktisadi

teşebbüsleri belediyelerin yükünü azaltmakta ve her biri ilgili birime ayrı bir iştirak bile oluşturulmaktadır.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin etkin bir şekilde işletilmesi için profesyonel yönetim kadroları oluşturulmalıdır. Yöneticiler, işletmecilik deneyimi ve becerilerine sahip olmalıdır. Bu, işletmelerin verimli bir şekilde yönetilmesini, gelir artışını ve maliyetleri düşürmeyi sağlayacaktır.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin piyasa odaklı çalışmasını sağlamak önemlidir. Rekabetçi piyasa koşullarında faaliyet gösteren işletmeler gibi, müşteri gereksinimlerini karşılamak ve verimli hizmet sunmak için sürekli iyileştirme ve inovasyon yapılmalıdır.

Belediye iktisadi teşebbüsleri, yenilikçi yaklaşımları benimsemeli ve dijital teknolojileri kullanmalıdır. İş süreçlerinin otomasyonu, veri analitiği, dijital platformlar ve diğer ileri teknolojiler, verimliliği artırabilir ve hizmet kalitesini yükseltebilir. Belediyeler Birliği bünyesinde Kamu Aydınlatma Platformu gibi bir platform kurulup tüm belediye şirketlerinin mali faaliyet raporları şeffaf bir şekilde paylaşılmalı ve hepsinin topluca bir yerde olup kolay erişebilir hale gelmesi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, Belediyeler, mali denetim sonuçlarını dikkate alarak mali yönetim biçimlerini güçlendirebilir ve iktisadi teşebbüslerinin sürdürülebilirliğini sağlayabilmektedir. Belediye şirketlerinin hukuki yapılarının ve denetimlerinin bütüncül bir mevzuata tabi olması, daha şeffaf ve sorumluluk taşıyan bir yapı oluşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Açıkgöz Çapar, Aycan. **Limited Şirkette Denetim**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar, 2020.

Akın, Necati ve Anıl, Nazım. “Belediyeler ve İktisadi Teşebbüslerinin (BİT) Denetimi ve Vergi Kanunları Karşısındaki Durumları,” **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı: 95, 2009, ss. 187-208.

Aksoy, Hatice Merve. “Yerel Yönetimlerde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Önemi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Sayı 488, Haziran 2019, ss. 13-55.

Aktaş, Ahmet. “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, **Sayıştay Denetçileri Derneği Dış Denetim Dergisi**, Sayı 4, Ankara, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, ss. 92-103.

Altuğ, Figen. **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.

Arıkboğa, Ülkü. “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:33, Cilt:13, 2016, ss. 276-297.

Arslan, M. Cemil. **Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2000.

Aydınlı, Halil İbrahim. “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kocaeli, Sayı 5, 2003, ss. 73-86.

Barun, Bayram, Ekinci, Mustafa ve Temizel, Özlem. “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanması Dış Denetimin Rolü”, **22. Türkiye Maliye Sempozyumu Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü**, Antalya, 2007, ss. 111-146.

Başak, Mehmet. **Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1994.

Bayar, Doğan. “Mali Denetim Nedir”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, Temmuz-Aralık 2008, ss. 1-10.

Berk, Ahmet. “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşekkülleri”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, ss. 47-63.

Bilgili, Fatih ve Demirkapı, Ertan. **Şirketler Hukuku**, Dora Yayınları, Bursa, 2013.

Bingöl, Ozan. “Belediyeler Neden Bu Kadar BİT’leniyor?”, **Vergiye Dair**, 26.09.2019, <https://vergiedair.com/2019/06/26/belediyeler-neden-bu-kadar-bitleniyor/>, (20.05.2023).

Bolaç, Uğur. **Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.’nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2018.

Bozlağan, Recep. “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2000, ss. 1-2.

Bozlağan, Recep. “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı:73, Ocak 2004.

Büyükşehir Belediyesi, Ankara. <https://www.ankara.bel.tr/sirketler>, (01.09.2023).

Büyükşehir Belediyesi, İstanbul. <https://www.ibb.istanbul/icerik/Belediye%20%C-5%9Eirketler>, (01.09.2023).

Büyükşehir Belediyesi, İzmir. <https://www.izmir.bel.tr/tr/Sirketler/169>, (01.09.2023).

Büyükşehir Belediyesi, Manisa. https://www.manisa.bel.tr/s42_bagli-kuruluslar.aspx, (05.09.2023).

Can, İzzet Ata. **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1994.

Cengiz Kırkıl, Ayşe Gül. **Belediye Gelirleri Kanunu Çerçevesinde Belediyelerin Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2019.

Coşkun, Bayram. “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:437, 2002, ss. 81-104.

Çağırın Kendirli, Hülya, Başaran, M. Şakir ve Turan, Hakan. “2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış”, **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Kırgızistan Türkiye Manas Üniversitesi, Kırgızistan, 2015, ss. 117-127.

Çakır, Nuran. **Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü Üzerine Bir Uygulama: 1963-1991**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1993.

Çakmakçı, Ali. “Anonim Şirket ve Limited Şirket Borçlarından Ortakların Sorumluluğu”, **Alo Maliye**, 3.10.2019, <https://www.alomaliye.com/2019-/10/03/ortaklarin-sorumlulugu/>, (25.05.2023).

Çankaya, İbrahim Hilmi. **Türkiye’de Belediye Şirketlerinin Analizi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Dönem Projesi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2018.

Çeker, Mustafa. “Limited Şirketlerde Ortak Sayısının Sınırlandırılması”, **1. Ticaret Hukuku Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 2014, ss. 57-64.

Çetinkaya, Özhan ve Demirbaş, Tolga. “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53. Seri, İstanbul, 2010, ss. 1-18.

Çetintaş, Dinçer. **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006.

Çiçek, Şefika Eda, Dikmen, Süleyman ve Arslan, Pınar. “Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 11, Sayı 24, 2015, ss. 59-74.

Demir, Emine. **Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Mali Denetimleri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005.

Demirel, Salim ve Barçın, Hilmi Bahadır. **Belediye Şirketleri ve İstisna Uygulamaları**, Özel Ofset Basın Yayın, Ankara, 2016.

Demirkan, Serkan. **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Örnek Uygulamalarla Analizi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

Demirtaş, Aynur. “Türkiye’de Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme”, **Dergipark**, Konya Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, s. 10.

Dilbirliği, Muhterem. “Belediye Şirketleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:4, Sayı:2, 1995, ss. 65-80.

Dinçer, Ömer. “Bit, Kit Değildir”, **İstanbul Bülteni**, İstanbul, Sayı:13, 1995.

Düzoğlu, İbrahim ve Alıcı, Orhan Veli. “Belediyelerin İç Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türkiye İç Denetim Enstitüsü İç Denetim Dergisi**, Sayı 23, 2009, ss. 32-40.

Editör, “Belediye Şirketlerinde Sayıştay Denetimi”, **Mali Hakem**, 03.04.2017, https://www.malihakem.com/analizler/belediyesirketlerindesayistaydenetimi_an498.html, (22.05.2023).

Eğilmez, Mahfi. **Ekonominin Temelleri**, Remzi Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul, 2019.

Ela, Mehmet ve Türkyener, Can Mustafa. “Türkiye’de Sayıştay’ın Düzenlilik Denetimi: Genel Bir Bakış”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 52, Sayı: 602, 2015, ss. 25-42.

Eligül, Muharrem. **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2008.

Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2004.

Gökçe, Orhan ve Bayrakçı, Erdal. **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2006.

Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel. **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Basın Yayın, 25. Baskı, Bursa, 2017.

Gülhan, Gökhan. **Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Gerçekleştirilmesinde Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yeri: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2012.

Güneş, Uğur. **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim ve Türkiye’deki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Mali Denetimi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, 1984.

Güneş, Mustafa. “Tüm Belediye Şirketleri Sayıştay Denetimine Tabi midir?”, **Kamuİşçileri.net**, 17.08.2022, <https://www.kamuiscileri.net/makale/11652645/mustafa-gunes/tum-belediye-sirketleri-sayistay-denetimine-tabi-midir>, (12.05.2023).

Güneş, Vuslat. **Türkiye’de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Mali Açidan Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2014.

Hatipoğlu, Cengizhan. **Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005.

Kan, Salih. “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi ve Bu Şirketlerde Vergi Denetimi Yapılmasını Gerektiren Sebeplere İlişkin Değerlendirme”, **MuhasebeTR**, 08.07.2015, <http://www.muhasetr.com/yazarlarimiz/salihkan/001/>, (15.05.2023).

Karahan, Uğur ve diğerleri, “Belediye Yönetimindeki İştiraklerin İşleyişine Yönelik Karşılaştırmalı Değerlendirme Raporu”, **Yerel Yönetim Reformu Projesi**, 2022.

Kerimoğlu, Baki, Güngör, Hayrettin ve Koyuncu, Emre. “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)**, Ankara, 2009.

Kurtuluş, Barış. **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2006.

Küçük, Hülya. “Türkiye’de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Journal of International Management**, Educational and Economics Perspectives, 2015, ss. 39-52.

Mevzuat. **2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2972.pdf>.

Mevzuat. **1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu**. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.1319.pdf>.

Mevzuat. **1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>.

Mevzuat. **233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/4.5.233.pdf>.

Mevzuat. **2429 Sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2429.pdf>.

Mevzuat. **2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu**.<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2464&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

Mevzuat. **4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4046.pdf>.

Mevzuat. **442 Sayılı Köy Kanunu**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.442.pdf>.

Mevzuat. **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4734.pdf>.

Mevzuat. **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>.

Mevzuat. **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5216.pdf>.

Mevzuat. **5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>.

Mevzuat. **5393 Sayılı Belediye Kanunu** <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>.

Mevzuat. **5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu** <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>.

Mevzuat. **6085 Sayılı Sayıştay Kanunu**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6085.pdf>.

Mevzuat. **6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu**. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6102.pdf>.

Mevzuat. **Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları Dair Yönetmelik**, <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=11125&MevzuatTertip=5>.

Mevzuat. **Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği** <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=14785&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5>.

Mutluer, Kâmil ve Öner, Erdoğan. **Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2001.

Nohutçu, Ahmet. **İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, 25. Baskı, Ankara, 2020.

Okutan, Emre. **Belediye Şirketlerinde Yolsuzluk Riski Taşıyan Alanlar ve Sayıştay Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2012.

Örenç, Ayhan. “Belediyelerin Eğitim Alanındaki Sosyal Hizmetleri (Şişli Belediyesi Örneği)”, **ABMYO Dergisi**, Sayı 37, 2015, ss. 15-32.

Öz, Semih ve Göker, Cenker. **Belediye Gelirlerinin Vergi Türü Ayrımında Analizi, Etkinlik Üzerine Bir Değerlendirme ve Öneriler**, Ankara, Ekim 2016, ss. 1-52.

Özdemir, Gürbüz. “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Konya, 2010, ss. 473-497.

Özdemir, Gürbüz. “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Sayı 71, Ekim -Aralık 2008, ss. 41-74.

Özkal Sayan, İpek ve Kışlalı, Murat. “Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafe ve Gerçekler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, 2008, ss. 59-74.

Özpehriz, Niyazi. “Belediye Şirketlerinde Bağımsız Denetim Zorunluluğu Başladı”, **Mali Hakem**, 28.05.2015, https://www.malihakem.com/analizler/belediye-sirketlerinde-bagimsiz-denetim-zorunlulugu-basladi_an54.html, (16.05.2023).

Özvarış, Nesimi. **Türkiye’de Belediyelerin İktisadi Teşebbüsleri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2004.

Sakınç, Süreyya. **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş İşlemleri ve Denetimi**, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, 2010.

Şahin İpek, Elif. “Belediyelerde Mali Denetimin Önemi ve Niteliği: Türkiye’deki Uygulamalar Bakımından Bir Değerlendirme”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 33, Denizli, ss. 61-84.

Şengül, Ramazan. **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, 9. Baskı, Kocaeli, 2018.

T.C. Resmî Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/>.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler>.

T.C. Strateji Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/butce-genel-faaliyet-raporlari/>.

Tekin, Fazıl ve Çetinkaya, Ali. **Vergi Denetimi**, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Eskişehir, 2015.

Tortop, Nuri. “Güçlü Mahalli İdarelerin Gelişmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 1993, ss. 3-10.

Tortop, Nuri. “Yerel Yönetimler Maliyesi”, **TODADİE**, Yayın No:263, Ankara, 1996.

Türk Dil Kurumu (TDK), <https://sozluk.gov.tr/>, (20.05.2023).

Türkiye Belediyeler Birliği. <https://www.tbb.gov.tr>, (01.04.2023).

Türkoğlu, İrfan. “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, Ümit Ofset Matbaacılık, **Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı**, Yayın No:389, Ankara, 2009.

Türkyılmaz, Atıla. “Belediyelerde Denetim”, **Kamu İç Denetçileri Derneği (KİDDER)**, Ankara, 2014-15, ss. 16-33.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin. **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2014.

Varcan, Nezih. **Yerel Yönetimler**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir, 2013.

Vergi Net, **Beyanname Vermeye Ödeme Süreleri**, <https://www.verginet.net/BeyannameVermeveOdemeSureleri>, (07.04.2023).

Yaprak, Nurhan. **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, (Yayınlanmış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2019.

Yiğit, Uğur. “Harcamalara Katılma Paylarının Mali Güce Göre Ödeme İlkesi Kapsamında Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 174, Ocak-Haziran 2018, ss. 431-454.

Yüksel, Ümit. **Ulusal Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik ve Mali Denetim**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.

Yüzer, Ferit. **Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.

EKLER

EK 1: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Gelirler (TL) ve Giderler (TL) Tablosu

ŞİRKET	Gelirler (TL)	Giderler (TL)
AĞAÇ VE PEYZAJ A.Ş.	2.122.186.363	2.067.827.411
BELBİM A.Ş.	748.120.469	512.401.825
BELTUR A.Ş.	427.961.215	511.761.271
BİMTAŞ	337.378.590	331.914.588
BOĞAZİÇİ YÖNETİM A.Ş.	1.362.510.663	1.355.190.299
HAMİDİYE A.Ş.	692.930.656	654.110.439
İGDAŞ	35.822.146.526	32.328.877.047
İSBAK A.Ş.	926.863.721	880.391.955
İSFALT A.Ş.	2.215.685.607	2.148.230.758
İSPARK A.Ş.	836.409.951	832.279.633
İSTAÇ A.Ş.	4.966.113.138	3.723.979.377
İSTANBUL ENERJİ A.Ş.	4.868.306.922	4.573.868.956
HALK EKMEK A.Ş.	1.400.480.215	1.284.469.417
İSTANBUL İMAR İNŞAAT A.Ş.	118.135.674	87.317.534
İSTANBUL ULAŞIM A.Ş.	301.477.040	213.636.639
İSTANBUL ŞEHİR HATLARI A.Ş.	1.056.005.593	1.098.658.772
METRO İSTANBUL A.Ş.	3.392.303.586	3.387.210.016
MEDYA A.Ş.	259.430.895	253.947.533
İSTON A.Ş.	1.430.400.464	1.344.127.748
KİPTAŞ A.Ş.	930.119.409	763.436.688
KÜLTÜR A.Ş.	1.270.656.873	1.173.449.069
İSPER A.Ş.	3.933.775.161	3.878.341.368
SPOR İSTANBUL A.Ş.	863.748.496	790.859.412
UGETAM A.Ş.	176.005.582	192.307.950
İSYÖN A.Ş.	182.033.094	173.480.225
İSTTELKOM A.Ş.	379.696.433	365.861.241
GÜVEN SU A.Ş.	24.883.769	22.208.043
İSTGÜVEN A.Ş.	2.074.344.016	2.072.182.416
İSETAŞ A.Ş.	111.825.461	111.255.648
İYA A.Ş.	13.532.676	13.328.885
Toplam	73.245.468.258	67.146.912.163