



Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma

A Qualitative Research on The Supervision of Metropolitan Municipality Companies

Hüseyin ERKUL¹, Hafize SEÇTİM², Ayşe Miray ALTAY³

Öz

Büyükşehir belediye şirketlerinin denetimiyle hemşehirlere işletmecilik mantığı ve ticaret hukuku çerçevesinde sunulan yerel hizmetlerin verimli, etkili, hızlı, ekonomik, nitelikli ve kaliteli sunulması başta hem demokrasinin kurumsallaşması hem de yurttaşlık bilincinin oluşması açısından önem taşımaktadır. Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyelerinde 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre “anonim şirket” ve “limited şirket” olarak kurulan belediye işletmelerinin, hukuka uygun bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri profesyonel yönetime ve stratejik yaklaşıma bağlıdır. Bu çalışmada hukuksal olarak yaşanan sorunları ortaya koymak amacıyla, Sayıştay 2019-2020 yılları düzenlilik denetim raporlarında görülen eksiklikler ve bu eksikliklerin tespit edilerek neden-sonuç ilişkisi içerisinde durum tespiti yapılması araştırmanın temel hedefini oluşturmuştur. Araştırmada doküman incelemesi yöntemiyle tespit edilen sorunlara yönelik çözüm önerileri getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Belediye Şirketi, Denetim, Belediye Şirketlerinin Denetimi, Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Denetimi

Makale Türü: Araştırma

Abstract

The efficient, effective, fast, economic, qualified and high-quality provision of local services provided to the citizens within the framework of business logic and commercial law, under the supervision of metropolitan municipality companies, is important in terms of both the institutionalization of democracy and the formation of civic consciousness. In the metropolitan municipalities of Ankara, Istanbul and Izmir, the ability of municipal enterprises established as "joint stock companies" and "limited companies" in accordance with the provisions of the Turkish Commercial Code No. 6102, to operate in accordance with the law depends on professional management and a strategic approach. In order to reveal the legal problems in this research, the deficiencies seen in the regularity audit reports of the Court of Accounts for the years 2019-2020 and the determination of these deficiencies in a cause-effect relationship constituted the main objective of the research. In the research, solution suggestions were made for the problems identified by the document analysis method.

Keywords: Municipality, Metropolitan Municipality, Municipality Company, Audit, Audit of Municipal Companies, Audit of Metropolitan Municipality Companies

Paper Type: Research

¹Prof.Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, hcerkul@comu.edu.tr., ORCID: 0000-0002-8856-696X

²Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, sectimhafize@gmail.com. ORCID: 0000-0001-8671-0828

³ Arş.Gör., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, aysemiray.cengiz@comu.edu.tr., ORCID: 0000 0001 5583 0085

Giriş

Büyükşehir Belediye Şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu md. 16/1’de tacir sayılacak kişiler şu şekilde ifade edilmiştir: “Amacına ulaşmak için ticari bir işletme işleten ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek ve ticari şekilde işletilmek üzere belediye ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar” denilmiştir.

Ticaret hukuku açısından da tacir; bir ticari işletmeyi tamamen veya kısmen kendi ya da tüzel kişilik adına işleten kimseyi ifade eder.

Büyükşehir belediye şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 124. maddesi 1. fıkrasındaki “anonim şirket” kapsamında olup, 2. fıkrasına göre de sermaye şirketi sayılır ve 125. maddede belirtildiği şekliyle de tüzel kişiliğe haizdir ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 48. maddesi çerçevesine göre bütün haklardan yararlanabilir ve borçları üstlenebilirler.

Anonim şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 329. maddesine göre kurulmuş, sermayesi belirli ve paylara bölünmüş olan, borçlarından dolayı yalnız malvarlığıyla sorumlu bulunan şirketlerdir ve Devletin gözetimi ve denetimi altındadırlar.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre, 5393 sayılı Belediye Kanununu 70. maddesine göre Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununda belirtilen usullere uyarak şirket kurabilir. Aynı Kanunun 55. maddesine göre belediyelere bağlı işletmelerin denetimi iç ve dış denetim şeklinde yapılır ve bu denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi biçiminde gerçekleşir. Belediye şirketlerinin iç ve dış denetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabidir ve bu Kanunun 71. maddesinde belirtilen kamu zararı olduğu takdirde de idari ve cezai işlemler yapılır. Ayrıca yine aynı Kanunun 56. maddesine göre hazırlanacak faaliyet raporunda belediyelere bağlı işletmelerin stratejik planları ve performans programlarına göre yürüttükleri faaliyetleri, belirlemiş oldukları performans ölçütlerine göre hedeflerinin gerçekleşme durumu veya meydana gelen sapmaların nedenleri ile belediye borçlarının durumunu açıklanır. Bunun yanı sıra T.C. 1982 Anayasası 160. maddesine göre de Sayıştay denetimine tabidir.

21. yüzyılda yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler küresel değerlerle yerel değerlerin etkileşimi, kentleşme sorunları ve göç olgusu yerel yönetimlerin önemini ortaya çıkarmıştır.

Yerel yönetimler birimlerinden biri olan büyükşehir belediyeleri ve belediyeler bu gelişmelere bağlı olarak sundukları yerel hizmetler hem nicelik hem de çeşitlilik olarak artırmıştır. Nicelik ve nitelik olarak çeşitlenen bu görevlerden dolayısıyla kalite beklentileri de artmıştır. Yerel halka yerel kamu hizmetlerini sunmakla yükümlü belediyelerin bu artan görevlerine paralel olarak gelirlerinde de artış beklentisi ortaya çıkmıştır. Sadece merkezi yönetim bütçesinden ayrılan paylar ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirtilen vergi, resim ve harçlar belediyelerin giderlerini karşılayamamakta ve belediyeleri yeni arayışla içine sokmaktadır. Bu açıdan belediye şirketleri, ekonomik açıdan belediyelere önemli ekonomik kaynaklar ve istihdam yaratmaktadır.

“Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma” başlıklı araştırmanın temel amacı; belediye şirketlerinin denetiminde ortaya çıkan sorunlar hakkında Sayıştay düzenlilik denetim raporlarını inceleyerek durum tespiti yapmak, denetimlerde tespit edilen eksiklikleri ve aksamaları belirleyerek bunların giderilmesi için çözüm önerileri getirmek ve olması gereken denetim anlayışını ortaya koymaktır.

Araştırmada İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri Sayıştay düzenlilik denetim raporları “Doküman İncelemesi” yöntemiyle incelenmiş ve raporlardaki eksiklikler ve aksamaların neden ve sonuçları irdelenmiş, belediye şirketlerinin denetimlerde tespit edilen sorunları kategorileştirilerek tartışılmıştır. Elde edilen bulgulara yönelik öneriler sunulmuştur.

Araştırmanın problem cümlesi şudur: “Büyükşehir belediye şirketlerinin denetimi stratejik yönetim anlayışıyla gerçekleştirilmekte midir? Bu problem cümlesinin cevabını raporlarında aramak gerekir.

Araştırmanın varsayımı ise “Büyükşehir belediye şirketlerinin denetimi stratejik yönetim anlayışıyla gerçekleştirilemediğinden etkili ve verimli olmamaktadır” denetim sonuçlarının etkili ve verimli olmaması kurumsal prestij kaybına ve hizmet kalitesinin düşmesine yol açar.

1. Kuramsal ve Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde kuramsal çerçeve çizilmiş ve belediye, büyükşehir belediyesi, şirket, belediye şirketleri ve büyükşehir belediye şirketlerinin denetimi kavramlarının tanımları verilmiştir.

1.1. Kuramsal Çerçeve

“Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma” başlıklı araştırmanın kuramsal çerçevesini belediye şirketlerinin denetiminde görülen belirli faaliyet ve işlemlerin kurallara uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusu çizmektedir.

Çizilen bu kuramsal çerçeve içinde ilk olarak "büyükşehir belediyesi", "belediye" ve "büyükşehir belediyesi" kavramı, "şirket" kavramıyla birlikte "belediye şirketleri" kavramı ele alınmış, "denetim" kavramıyla birlikte "büyükşehir belediye şirketleri denetimi" kavramları ortaya konmuştur.

Araştırmada belediye şirketlerinin denetimindeki raporlar incelenerek denetimlerde tespit edilen sorunlarla ilgili bir durum saptaması yapılmakta, şirket yönetiminde gerçekleşen işlemlerin kurallara uygun gerçekleşip gerçekleşmediği ortaya konmuştur. Bu saptamalar doğrultusunda neden –sonuç ilişkisi kurulmuştur.

Araştırma kuramsal nitelik taşımakta ve incelenen raporlarla konu somutlaştırılmıştır. Araştırmanın sonunda genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1.2. Kavramların Tanımları

Bu alt bölümde araştırmanın kuramsal çerçevesini oluşturan belediye, şirket, belediye şirketleri, denetim, belediye şirketleri denetimi ve büyükşehir belediye şirketlerinin denetimi tanımları verilmiştir.

Belediye: Karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve idari, mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (5393/3-a).

Büyükşehir Belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir (5216/3-a).

Şirket (Firma): Medeni haklarını kullanma yetkisine sahip iki ya da fazla gerçek veya tüzel kişinin resmi olarak bir araya gelerek emek veya sermayelerini birleştirerek bir iş sözleşmesiyle kurdukları ticari işletmedir.

Belediye Şirketi: 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesine göre görev, yetki ve imtiyaz dayalı olarak hizmet alanlarında 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş şirkettir.

Denetim: Yönetimsel işlerin önceden kural olarak belirlenmiş planlara, programlara, hedeflere, faaliyetlere, mevzuata, emirlere ve saptanan ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin belirlenmesidir.

Belediye Şirketlerinin Denetimi: Belediye şirketlerinde hizmet üretim sürecinin mevzuata, önceden belirlenmiş amaçlara, hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirilmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirilerek ilgililere duyurmaktır (5393/54).

Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Denetimi: Büyükşehir belediyelerinde 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim ve limited şirket şeklinde kurulmuş şirket ve işletmelerin yönetsel işlem ve eylemlerinin planlara, programlara, hedeflere, faaliyetlere, mevzuata, emirlere ve saptanan ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin belirlenmesidir.

1.3. Belediye Şirketleri Alanyazın (literatür) Taraması

Mustafa Şakir Başaran'ın "Belediyelerce Kurulan Şirket ve İşletmelerde Dış Denetim" başlıklı kitabı (2010): Kitabın giriş bölümünde; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yapılan değişiklikle birlikte bütçe sistemi ve buna bağlı olarak denetiminin de değiştiği, bu Kanunla mahalli idarelerin genel yönetim kapsamına alındığı belirtilmiştir. Bundaki amacın, kamu idarelerinin mali yönetim ve denetiminin sağlandığı vurgulanmıştır. Kitapta "denetim" kavramı tanımlanmış ve denetim; iç denetim, dış denetim (Sayıştay denetimi) ve bağımsız denetim olarak sınıflandırılmıştır. Belediyeler tarafından kurulan işletmeler ve şirketler ve bunların denetimi anlatılmış ve son olarak da üst yöneticilerin sorumluluklarından bahsedilmiş ve genel bir sonuç yazılmıştır.

Sempozyum ve Kitap Editörü Dr. Hasan ÖZÇELİK'in "Giriş" bölümünde: günümüzde değişimin çok hızlı olduğunu, değişimden kaynaklı yeni toplumsal ihtiyaçların ortaya çıktığını, belediyelerin ise yeni ihtiyaçları etkin karşılamak, kent yaşam standardını yükseltebilmek için değişime uyum sağlaması gerektiğini bu uyumun ise yeni stratejilerle üretmek veya dünya üzerindeki farklı uygulamaları örnek alarak sağlandığını ifade etmiştir.

1980'li yıllarla birlikte Avrupa Birliği üye ülkelerinde ve Türkiye'de belediye şirketlerinin sayısı hızla arttığı açıklanmış ve buna sebebiyet faktörler olarak hızlı kentleşmeyi, esnek politikalar izlemenin artışı, kentlerin yaşam standardını yükseltmek ve kent yaşamını kolaylaştırmak istemeyi işaret etmiştir (s.12).

Belediye şirketlerinin; kentsel kalkınma ve altyapı, toplu taşımacılık, turizm, çevre, enerji, gıda, su ve ısıtma üretim ve temin ağları gibi sekiz ana sektörde ve otuz farklı alanda faaliyet gösterdikleri ortaya konmuştur (s.13).

Dr. Mustafa Tayyar Karayığit'in "AB'de ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Faaliyet Gösteren Kamu Hizmeti Teşebbüslerinin Dayandıkları Hukuki Zemin" başlıklı bildirisi: Bildiride yerel kamu şirketlerinin faaliyet alanları, ağaçlandırma ve çevre düzenleme, veri işleme, turizm, sağlık, mühendislik, unlu mamuller, içme suyu, deniz ulaşımı, gaz dağıtımı, ulaşım bakımı, asfalt işleri, araç park yerleri, çevre koruma, enerji, imar, beton üretimi, konut temini, kültür ve spor olarak yerel kamu teşebbüsleri, belediye meclisi kararı uyarınca Türk Ticaret Kanunu'na göre özel şirketler olarak kuruldukları belirtilmiştir (s.41).

Dr. Mustafa Tayyar Karayığit'in "Genel İktisadi Yarar Hizmetlerinin Yürütülmesi Faaliyetlerinin Devredildiği Yerel Kamu Teşebbüslerine İlişkin Rekabet, Devlet Yardımı ve Kamu İhalesi Kuralları" başlıklı bildirisi: Bildiride genel iktisadi yarar hizmetlerinin yürütülmesi faaliyetlerinin devredildiği yerel kamu teşebbüslerine ilişkin rekabet kuralları ile devlet yardımına ve kamu ihalelerine ilişkin düzenlemeleri biçiminde ele alındığı belirtilmiştir (s.66). Genel iktisadi yerel hizmetlerinin sunulmasına ilişkin yetki ve görev devralan kamu teşebbüsleri ile ilgili olarak, topluluk çıkarları ile ulusal çıkarlar arasında denge kurulduğu, rekabete, devlet yardımlarına ve kamu ihalelerine ilişkin kuralların bu doğrultuda, devlet müdahalesi sebebiyle rekabetin zedelenmesini engellemeyi ve iç piyasa için sorunsuz bir faaliyet zeminini oluşturmayı hedeflediği açıklanmıştır (s.85).

Dr. Mustafa Tayyar Karayığit'in "AB Üyesi Devletler ile Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Kamu Teşebbüsleri Arasındaki Mali ve İdari İlişkiler" başlıklı bildirisini: Bildiride yerel yönetim, yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesi işlemini yerel kamu teşebbüslerine verilebileceği. Bu durumda yerel yönetim, yerel kamu hizmetlerinin düzenleyicilerini düzenleyicisi olup yerel kamu teşebbüsleri bu hizmetlerin sunucusu oldukları, yerel yönetimlerin bu yerel kamu teşebbüsleri ile olan mali ve idari ilişkileri ülkeden ülkeye değişebileceği. Bu sunumda, yerel yönetimler ve yerel kamu teşebbüsleri arasındaki idari ilişkileri, icra organlarında yapılan sunum doğrultusunda yerel yönetimlerin, yerel kamu teşebbüsleri ve hizmet ücretleri idaresindeki eski derecesi incelenmiştir (s.94). Bölgesel idareler, bölgesel kamu teşebbüslerinin sadece yönetimlerini etkilemek için değil, aynı zamanda desteklerle kamu hizmetinin düzenli yapılmasını temin etmek ve finansal zorlukları olan teşebbüsler için kredi garantileri ve finansal destek sağlayarak yönetim ve finansal ilişkiler tesis ettiği ifade edilmektedir. Yönetim ve finansal ilişkileri, demokratik kontrole ve bölgesel kamu teşebbüslerinin yönetime katılmaları, kamu yetkililerinin pazardaki pozisyonuna ve kamu hizmetlerinin hükümlerine bağlı olarak ülkelere ve sektörlere göre farklılık gösterdiği belirtilmektedir (s.97).

Kamu hizmetlerinin tamamen, kamu sektörü veya tamamen özel sektör tarafından verilmesi arasında diyalektik bir ilişki olduğu, kamunun ya da özel sektörün kamu hizmetlerini bütünüyle sunması eski moda haline geldiği, kamu özel ortaklık modeli hem kamu sektörü hem de özel sektörün eksikliklerini kapatıp, güçlü ve zayıf yönlerini bir araya getirdiği, bu bakımdan kamu hizmetleri özel-ortak tarafından çevre standartları, sosyal adalet kaygıları ve evrensel erişim gibi kamusal gayeler gözmezden gelinmeksizin ifa edileceği açıklanmıştır (s.114).

Dr. Mustafa Tayyar Karayığit'in "AB Üyesi Ülkeleri ve Türkiye'deki Yerel Kamu Teşebbüslerinin İdari ve Mali Denetimi" başlıklı bildirisini: Bildiride demokratik sistemlerde kamusal kaynaklara yönelik hesap verilebilirlik kavramı yönetim sürecinin çok önemli bir unsur olduğu, hesap verilebilirlik ve denetim, kamu maliyesi ve iyi yönetim alanında hukukun egemenliğini teminat altına almak ve demokratik değerleri pekiştirmek açısından önemli olduğu, kamusal yetki kullanan ve halkın parasını harcama sorumluluğunu taşıyanlar, bu kullanım ve harcamalarından, yönetmelik ve ilgili standartlar gereğince kamu işletmeleri yönetiminden dolayı, mali açıdan topluma karşı tam sorumlu oldukları, verimli, etkin ve kapsamlı bir hesap verilebilirliğine ve denetime katkıda bulunan yollardan birisi de tam cevaplanabilirliği amaçlayan mali şeffaflık olduğu açıklanmıştır (s.127). Yönetimin denetlenmesi açısından bakılırsa, Uluslararası Denetim Üst Kuruluşları Teşkilatı (INTOSAI) tarafından beyan edildiği üzere, performans denetiminin; kamu idaresinin icraat ekonomisi verimlilik ve etkinliğin incelenmesine yönelik olduğu, dolayısıyla sadece belirli mali faaliyetleri değil aynı zamanda hem örgütsel hem de idari sistemleri de içerecek şekilde devletin tüm faaliyetlerini kapsadığı, INTOSAI'e göre dış denetimin amacının; kamusal fonların uygun ve etkin bir şekilde kullanıldığından ve işletildiğinden yönetimin doğru yapıldığından objektif denetim raporlarının yayınlanması suretiyle idari faaliyetlerin doğruluğundan ve kamuya karşı hesap verilebilirliğin yerine getirildiğinden emin olmak olduğu vurgulanmıştır (s.128). Denetimde dikkate alınacak faktörler şunlardır: Mali değerlendirme açısından, karlılık ve mali yapının dengesi; iktisadi değerlendirme açısından, verimlilik, mal ve hizmetlerinin verilmesiyle istihdam faktörleri arasındaki maddi ilişki, işletmenin büyüme hızı; sosyal değerlendirme açısından, maliyet-fayda oranları, etkinlik (s.129). Hesap verilebilirlik, mali ve yönetsel denetim ve şeffaflık performans kalitesinin artırılması, iyi mali yönetimin geliştirilmesi, kamusal fonların etkin ve verimli şekilde kullanılması, idari faaliyetlerin usulüne uygun olarak yürütülmesini ve yerel kamu teşebbüslerinin ve genel iktisadi yarar hizmetlerinin vatandaş ve kuruluşların değişen ihtiyaçlarına uyumlulaştırılması açısından büyük önem taşıdığı biçiminde belirtilmiştir (s.135).

Dr. Yüksel Demirkaya'nın "Avrupa Birliği'nin Yerleşme Politikası ve Yerel-Kamu Şirketlerine Genel Bakış" başlıklı bildirisini: Bildiride yerel kamu şirketleri Avrupa Birliği tarafından ciddi olarak desteklendiği ve bu tür şirketlerin hukuki yapıları konusunda herhangi bir bağlayıcı etkiye sahip düzenleme yapılmadığı, zira bu konuda üye ülkeleri bağlayıcı

nitelikte bir düzenleme yapılması subsidiarity ilkesi gereğince mümkün gözükmediği, bu sebeple yerel kamu şirketleri AB üye ülkelerinde çeşitlilik göstermekte ve geniş bir faaliyet yelpazesine sahip oldukları, bunun en önemli sebebinin, yeni kamu yönetimi anlayışıyla yerel yönetimlerin artan özerkliğine paralel olarak görev ve yetkilerinin de artması gösterilebileceği vurgulanmıştır (s.180). Avrupa Birliği'nin yerel kamu şirketleri konusunda üye ülkeleri bağlayıcı bir düzenlemesinin olmadığı, Avrupa Birliği genel yerelleşme stratejisi perspektifinde alternatif hizmet araçları desteklenmekte özellikle yerel kamu şirketlerinin sayılarının artması ve hizmet sahalarının genişlemesi yönünde teşvik edici düzenlemelerinin olduğu ancak AB üye ülkelerindeki tüm özel şirketlerinin ve kamu şirketlerinin uyması gereken bazı rekabet hukuk kuralları olduğu belirtilmiştir (s.182). Belediye şirketlerinin varlık nedenleri şunlardır: Şehrin yaşam standartlarını yükseltmek, Şehir hayatını kolaylaştırmak, Kamu hizmetlerinin etkin sunumu, Piyasada etkinlik sağlamak, Bürokrasiyi azaltmak olarak sıralanmıştır.

Salih Kan ve Tolga Kaya'nın (2020) "Belediye Şirketlerinde Giderler İstisnalar ve Sayıştay Denetimi" isimli kitabı: Belediye şirketlerinin giderleri ve istisnaları öncelikle incelenmiş olup ardından belediye şirketleri ve Sayıştay ilişkisi detaylandırılmıştır. Bu bağlamda kamu payı % 50'den fazla ve az olan şirketler üzerinde Sayıştay'ın denetim usullerini, denetim yapılırken görevli olan Sayıştay grup başkanlıklarını, Sayıştay dairelerini ve rapor değerlendirme kurulunu, yapılan denetimlerde karşılaşılan suç teşkil eden fiilleri ve örnek Sayıştay bulgularını ele almışlardır.

Ali Rıza İlgezdi, Cem Güçlü ve Eren Sönmez'in (2021) "Belediye Şirketleri" isimli eseri: Belediye şirketlerinin kurulma usulünü ve yöntemini, kuruluş aşamasında karşılaşılan eksiklikleri ve sonuçlarını, belediye şirketlerinin yönetimini ve yönetim üyelerinin haklarını, belediye şirketlerindeki hukuki ve cezai sorumlulukları, Sayıştay'ın şirketler üzerindeki denetimini ele almıştır.

Özçelik (2022), "Belediye Şirketlerinin Denetimi Hakkında Bir Değerlendirme" başlıklı çalışmasında; Yerel hizmetlerin zamanla çeşitlenmesi ve farklılaşmasıyla birlikte hizmet sunumunun daha etkili, ekonomik ve verimli hale getirilmesi gerektiği, böylece belediyelerin, şirketleri aracılığıyla hizmet üretme ve sunma yoluna gittiğinden bahsetmiştir. Belediye şirketlerini yönetimi kadar denetiminin de öneminin anlaşıldığından bahseden araştırmacı, belediye şirketlerinin iç ve dış denetimi değerlendirmiş, tespit edilen eksikliklerin giderilmesi maksadıyla çeşitli öneriler sunmuştur.

Çalışmada, hizmet sunum yöntemlerinin dönüşümünde özellikle yasal kısıtlardan dolayı zorluklar olduğundan bahsedilmiştir. Belediyelerin şirketleri bedelsiz devralma yoluna gittiği ancak, konunun yargıya taşındığına değinilmiştir. Taşeron personelin kadroya geçirilmesi hususu da belediye şirketlerinde sermaye anlamında yer tutmuş şirketlerin denetimi konusu önem kazanmıştır. Araştırmacıya göre, belediye şirketlerinin denetimi konusunda belirsizlik bulunmaktadır. Belediye şirketler üzerinde en etkili denetimin Sayıştay tarafından yapıldığı, bununla birlikte vergi, sosyal güvenlik gibi konular sebebiyle çeşitli denetim mekanizmalarıyla da belediye şirketlerinin denetime tabi olduğundan bahseden araştırmacı, belediye şirketlerinin denetiminin daha sistematik bir hale getirilmesi gerektiği, bunun için açık ve yeterli bir düzenlemeye gidilmesin uygun olacağını belirtmiştir.

Bülbül ve arkadaşları (2022), "Belediye Şirketlerinde İç Denetim" başlıklı çalışmalarında; belediye şirketlerinin iç denetimini konu almıştır. Belediye şirketlerinin tüzel kişiliğinin hem kamu hem de özel tüzel kişilik taşıması sebebiyle hukuki durumunun farklı düzenlemelere tabi olduğuna değinen araştırmacılar, belediye şirketlerinin 5018 sayılı Kanun kapsamında olmasından dolayı iç denetimin kamu sektöründe olduğu gibi gelişme gösteremediğini vurgulamışlardır. 5393 sayılı Kanun iç denetimin belediye şirketlerinde belediyelerdeki gibi yapılacağını belirtse de 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında olan şirketlerin bunu nasıl yapacağı belirtilmemiştir. Dış denetimi gerçekleştiren Sayıştay'ın şirketlerde iç

denetimin gelişmesine yön verme sorumluluğu bulunurken, şirket üst yönetiminin de iç denetimin yerleşmesinde sorumlulukları vardır.

2. Belediye Şirketlerinin Hukuksal Boyutu

Bu bölümde belediye şirketlerinin hukuksal boyutunu ilgilendiren 5393 sayılı Belediye Kanununun ilgili maddeleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun ilgili maddeleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddeleri ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun ilgili maddeleri ele alınmıştır.

2.1. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında; büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak ile bu kurumların bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerinin hazırlanması sayılmıştır (5216/18/e).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Şirket kurulması başlıklı 26. maddesinde; Büyükşehir belediyelerinin sermaye şirketi kurmasının olanaklı olduğunu ancak ön şart olarak şirketin “kendi görev ve hizmet” alanına girmesi gerektiğini, denetim kurulu ve yönetim kurulunda personelin görev yapıp yapamayacağını, tasarrufu altında olan sosyal tesisleri, çay bahçelerini, otoparkları işletebileceğini veyahut buraları kanunda yazılı şartlar olduğu takdirde işletilmesini devredebileceğini düzenlemektedir.

2.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu

Belediyelerin Denetimi başlığı altındaki 54. maddesinde belediyelerin denetimlerinin amacı düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; denetimin amacı belediyelerin faaliyetlerinde ve işlemlerinde hata yapmasını engellemeye katkı sağlamak ve personel ile belediye yapılanmasının gelişim göstermesine destek olmaktır. Yine yönetim sistemi ve kontrol sistemlerinin tutarlı ve güvenilir hale gelmesine, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının kanun ve yönetmeliklere ile önceden belirlenmiş performans ölçütlerine, amaçlara, hedeflere ve kalite standartlarına göre kanıtlara dayalı ve nesnel şekilde analiz etmek, karşılaştırarak ölçmek elde edilen sonuçları rapor hâline getirip ilgili kişilere duyurmanın denetimin amacı olduğu düzenlenmiştir.

Denetimin kapsamı ve türleri ise 55. maddede düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerde iç ve dış denetim yapılacaktır. İş ve işlemlerin denetimi üçe ayrılır: hukuka uygunluk, malî ve performans denetimi. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. İç İşleri Bakanlığı hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğüne yönelik de inceleme yapar. Denetimin sonuçları kamuoyuna duyurulur. Aynı maddede belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin bu maddeye göre denetleneceği hüküm altına alınmıştır.

Faaliyet raporuna ilişkin düzenleme ise 56. Maddede yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre faaliyet raporu: Belediye başkanı, 5018 sayılı Kanunu md.41/4'te işaret edildiği şekilde; stratejik plan ile performansla ilişkin programa göre işleyen faaliyetleri, daha önceden düzenlenmiş performans ölçütleri dikkate alınarak hedeflerin gerçekleştirilme durumunu ve meydana gelen sapmaların sebeplerini ve belediyenin borç durumunu açıklayan rapordur. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Bu rapor Nisan ayında yapılan toplantıda belediye başkanı tarafından meclise sunulmalıdır. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Belediye şirket kurması md. 70'te düzenlenmiş olup buna göre belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, mevzuata uygun olmak şartı ile işaret usûllere göre şirket kurabilmesi mümkündür.

İşletme tesisi kurulması md.71’de düzenlenmiş olup buna göre belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilecektir.

2.3. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu

Türk Ticaret Kanunu’nda belediye şirketlerine ilişkin az sayıda temel hüküm bulunmaktadır. Örneğin;

- 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 (md.16) tacir sayılırlar.

- Belediyelere, esas sözleşmede öngörülecek bir hükümlerle, pay sahibi olmasalar da, işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurmamak hakkı (md.334) verilebilir.

- Belediyelerin pay sahibi olduğu şirketlerde, belediyelerin gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebilir. Yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna (md.359) seçilebilir.

- Belediye şirketinin denetimi Türkiye Denetim Standartlarına uygun şekilde (md. 397) yapılır.

- Belediye şirketinin denetiminin konusu (md.398)

- Belediye şirketi denetçisi seçimi, görevden alınması ve sözleşme feshi (md.399) düzenlenmiştir.

2.4. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)

Belediye şirketlerinin iç ve dış denetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre yapılmaktadır. Dolayısıyla makalemiz açısından incelenmesi önem arz etmektedir.

- Belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir (md.11).

- İç denetim sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (md.63).

- İç denetçinin görevleri (md.64) ve nitelikleri (md.65) sayılmıştır.

- İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevlerinden biri işlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermektir (md. 67).

- Dış denetim Sayıştay tarafından (md.68) yapılır.

- Belediyelerde ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerinin, malî karar ve işlemlerin mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirilmesi (md.77) söz konusudur.

2.5. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu

- Mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerine bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerinin sayıştay tarafından denetleneceği (md. 4) ifade edilmiştir.

- Sayıştay denetiminin amaçları (md.34) ve denetimin esasları (md.35) sıralanmıştır.
- Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsadığı (md.36) belirtilmiştir.
- Sayıştay denetim sürecinin beş basamağı (md.37) sayılmıştır.
- Dış denetim genel değerlendirme raporunun özellikleri hükme (md.38) bağlanmıştır.

3. Belediye Şirketlerinin Denetimi

Bu bölümde; belediye şirketlerinin iç denetimi, dış denetimi, bağımsız denetim ve yargısal denetim konuları ele alınmıştır.

3.1. İç Denetim

Belediye şirketlerinin iç denetimi; belediye işletme ve şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre anonim ve limited şirket olarak kurulmalarından dolayı özel hukuk tüzel kişisidirler ve hak ehliyetlerini bu Kanuna göre elde edip yine bu Kanunda belirtilen esas sözleşmeye göre; genel kurul, yönetim kurulu ve denetçilerini oluşturdukları fiil ehliyetini yine bu Kanuna göre kullanırlar.

İç denetim, kuruluşların faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek suretiyle kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız bir değerlendirme işlevidir (Başaran, 2010: 28).

Bu denetimler; mali denetim, uygunluk denetimi, faaliyet denetimi, özel amaçlı denetim, düzenlilik denetimi ve performans denetimi biçiminde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre bu kavramların tanımları şunlardır (Başaran, 2010: 14-20);

Mali denetim; mali konuların önceden belirlenmiş olan ortak bağımsız denetim standartları ile mali mevzuata uygunluğu konusunda yapılan denetimdir.

Faaliyet denetimi; bir kuruluş veya şirketin amaçlarına ulaşip ulaşmadığını, ekonomik ve verimli bir faaliyette bulunup bulunmadığını saptamak amacıyla söz konusu kuruluş veya şirket politikalarını ve bunların uygulama sonuçlarını değerlendirme faaliyetidir.

Düzenlilik denetimi; kuruluşların mali işlemleri, hesapları ve mali tablolarının denetlenip, bunların doğru tutulup tutulmadığının incelenmesidir.

Performans denetimi; kurum ve kuruluşların program ve faaliyetlerinin bağımsız bir değerlendirmesini yapmak, kamusal hesap verme sorumluluğunu geliştirmek ve kanıtları incelemektir.

Belediyelerin iç denetimi belediye meclisleri, başkan, denetleme komisyonu ve iç denetim birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun md. 63 uyarınca iç denetim belediye şirketlerinde kaynakların kullanımına, etkinliğine ve verimliliğine bakılarak işleyişte bu ilkelerin göz önüne alınıp alınmadığına bakılmasıdır. İç denetim bağımsız ve neseldir. Denetim sistematik şekilde disiplinli yaklaşımla belli standartlar göz önüne alınarak yapılır. İç denetimi iç denetçiler yapar. Denetçinin en az dört yıllık yükseköğretim görmüş olması, en az beş sene kamu kurumunda denetim elemanı olarak çalışmış olması veya iç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun uygun gördüğü alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olması, mesleğin gerektirdiği özelliklere haiz olması gerekmektedir (5018/63).

İç denetçinin;

- Nesnel risk analizleri dikkate alınarak belediye şirketlerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek

- Şirket kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından denetim yapmak ve öneriler sunmak
- Harcama sonrasında mevzuata uygunluk denetimi yapmak gibi görevleri vardır.

3.2.Dış Denetim

Belediye şirketlerinin dış denetimi; bir kurum ya da kuruluşa bağlı şirket ve işletmelerin mali tabloları, işlemleri, mali disipline ve meri mevzuata uygunluğunun belirlenmesi için özellikle Sayıştay tarafından yapılan denetimdir. Belediyelerde dış denetim Sayıştay'ın yanı sıra; merkezi yönetimin idari vesayet biçiminde idari birimlerce de gerçekleştirilmektedir.

Belediye şirketlerinin dış denetimini Anayasa md.160 ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu md. 68 uyarınca Sayıştay'dır. Dış denetimin yapılma amacı yönetimin mali kararları, faaliyet ve işlemlerinin mevzuata, amaca, planlara uygunluk açısından irdelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye rapor edilmesidir. Dış denetim yapılırken, iç denetçilerin hazırladığı raporlar Sayıştay'ın denetçilerine sunulur. Sayıştay'ın yerindelik denetimi yapması mümkün olmamakla birlikte idarenin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak karar alama yetkisi yoktur.

Belediye şirketlerinin Sayıştay tarafından denetlenebilmesi ise Sayıştay Kanunu md.4 gereğince mümkündür. Sayıştay denetimi md.35 gereğince hesap, mali işlem, faaliyetleri ve kontrol sistemlerinin işlemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili verimli hukuka uygun kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılır. Denetimin amacı kaynakların mevzuata uygun, verimli ve etkin kullanımınıdır.

Dış denetim genel anlamda üç şekilde yapılır: mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi.

Mali Denetim: Belediye şirketlerinin mali raporlarını ve bununla ilgili her türlü belgelerin incelenmesi ile bu belgelerin doğruluğunun değerlendirilmesidir.

Performans Denetimi: 5018 sayılı Kanun md.36 gereğince performans denetimi hesap verme sorumluluğu olan idarelerin hesap ve göstergelerle birlikte faaliyet sonuçlarının raporlanmasıdır. Önemli olan belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına dair bir raporlamanın yapılmasıdır.

Uygunluk Denetimi (Düzenlilik Denetimi): mali denetim ve uygunluk denetimi birbirinden ayrılamaz niteliktedir. İlgili kanun ve mevzuata uygun işleyişin, iç denetim yöntemlerinin değerlendirmesini yapar ve denetimin raporlanmasına imkân verir. Uluslararası Denetim Standartlarına (UDS) uygun bir denetim sürecidir (İlgezdi vd., 2021: 397).

3.3. Bağımsız Denetim

Belediye şirketlerinde bağımsız denetim; özel amaçlı denetim biçiminde gerçekleştirilmektedir. Özel amaçlı denetim ile anlatılmak istenen karar verici mercie belli başlı konularda (şirket hesapları, mali tablolar vb.) detaylıca yapılan araştırma ve inceleme sonucu bilgi sağlamak ve öneride bulunmaktır (Başaran, 2010: 19).

Türk Ticaret Kanunu md. 397 uyarınca bağımsız denetime tabi şirketler Cumhurbaşkanınca belirlenir. Denetimin kapsamı belediye şirketlerinin finansal tabloları ve yönetim kurumu yıllık faaliyet raporunun, envanterin, muhasebenin yasallığının, finansal tabloların hükümlerine uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Bu denetim Türkiye Denetim Standartlarının öngördüğü çerçevede gerçekleştirilir. Denetçiyi şirket genel kurulu seçer. Şirketin faaliyet dönemi bitmeden denetçi seçilmesi gerekmektedir.

3.4. Yargısal Denetim

Yargısal denetimle ilgili Anayasa md. 125 düzenlemesi “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” biçimindedir.

Anayasada mahalli idareler başlığı altında düzenlenen md. 127 düzenlemesine göre merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet şeklinde denetim yapacaktır. Bu denetimin amacı idarenin bütünlüğü ilkesidir. Nitekim mahalli hizmetler merkezi idareden tamamen bağımsız değildir, idare bir bütündür. Dolayısıyla mahalli idarenin işlemlerinin kanunda belirtilen esas ve usuller dikkate alınarak denetlenmesi gerekecektir. Mahalli idarelerin merkezi idare olan ilişkisi de aynı görev ve yetkileri ile kollukla ilgili işleri gibi kanunla düzenlenir.

4. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Belediye şirketlerini düzenleyen bir çerçeve kanunun olmaması ya da mevcut mevzuatın dağınık olması gibi nedenlerle uygulamada birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Belediyelerin şirket kurarak ekonomik yaşamda faaliyet göstermeleri başlı başına bir sorun olarak görülüp çok ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır.

Bununla birlikte belediye şirketleri belediye meclislerinin kararı ile kurulmakta ve şirketlerin organları belediye yöneticileri tarafından oluşturulmaktadır. Şirketlerin yönetim kurulu başkanlığını çoğunlukla belediye başkanı yapmakta ve 5216 sayılı Kanun çerçevesinde denetim organlarında da belediye yöneticileri bulunmaktadır. Bu da denetim açığı oluşturabilmektedir. Belediyenin hizmet ve diğer kaynak teminlerinde iş görme prosedürlerinin ağır işlemesi, bürokrasinin süreci uzatması gibi nedenlerle belediye şirketleri üzerinden hızlı hareket etme, denetimin dışına çıkabilme ve kredi bulma fırsatı belediyelerin şirket kurmalarını cazip hale getirdiği söylenebilir. Ancak, bu durum bazı sorunları da doğurabilmektedir. Örneğin, belediyenin açtığı ihalelerde rekabet ilkesinin istismar edilebildiği ve belediye şirketlerinin bu ihalelere tek başına ya da ortaklarla girdiği görülmektedir.

Araştırmada Sayıştay düzenlilik denetiminde karşılaşılan bulgular üzerinden büyükşehir belediye şirketlerinin hangi konularda sorunlar yaşandığının tespit edilmesi amaçlanmıştır. En önemli yerel hizmet birimi olarak ifade edilebilen belediyelerde, hem özel hem de kamu kurumu olarak nitelenebilen belediye şirketlerinin denetim bulgularının tespit edilmesi kamusal huzur ve barışının tesis edilmesi açısından önemlidir. Bu kapsamda belediye şirketlerinin denetiminin incelenmesi karşılaşılan sorunların tespiti ve çözüm önerileri sunulması önemli görülmüştür.

5. Yöntem

Araştırma yöntem olarak betimsel bir araştırmadır. Araştırmada büyükşehir belediyelerinin Sayıştay düzenlilik denetimleri raporlarında karşılaşılan, belediye şirketleriyle ilişkili bulgular üzerinden sorunların tespiti amaçlanmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin son yayımlanan iki denetim raporu olan; 2019 ve 2020 yıllarına ait Sayıştay denetim raporları, Ankara, İstanbul, İzmir büyükşehir belediyeleri örnekleminde incelenmiştir. Raporlar içerik analiziyle çözümlenerek saptanan bulgular tablolar halinde görselleştirilerek sunulmuştur. Araştırmada elde edilen bulgulara yönelik çözüm önerileri getirilmiştir.

6. Bulgular ve Tartışma

Bu bölümde 2019 ve 2020 yıllarına ait İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyeleri Sayıştay düzenlilik denetim raporlarında tespit edilen belediye şirketlerine ilişkin bulgulara yer verilmiş ve bulgular tartışılmıştır.

6.1. Bulgular

a) İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2019 ve 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda Tespit Edilen Bulgular

2019 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporunda belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 28 ve dolaylı hissedarı olduğu 12 şirketi, toplam 40 belediye şirketi bulunduğu belirtilirken, İstanbul büyükşehir Belediyesi 2020 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporunda belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 22 ve dolaylı hissedarı olduğu altı şirketiyle birlikte toplam 28 belediye şirketi bulunduğu belirtilmiştir.

Sayıştay denetim raporlarında mali rapor ve tabloları etkileyen bulgular ve uygunluğa ilişkin bulgular sıralanmıştır. 2019-2020 Sayıştay düzenlilik denetim raporları incelenerek İstanbul büyükşehir belediyesi belediye şirketleriyle ilişkin saptanan bulgular Tablo 1.' de özetlenmiştir.

Tablo 1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2019 ve 2020 Yılları Sayıştay Denetim Raporu

Tespit Edilen Bulgular	Yıllar
B. şirketi ile yapılan protokole istinaden belediyeye devredilmesi gereken taşınmazlardan bir kısmının devredilmemesi	2019
Belediye şirketlerinde çalışan işçilerin ücretlerine ek zam yapılması	2019
KHK kapsamında belediye şirketlerinde istihdam edilen işçilerin, idarenin diğer hizmet alımı ihalelerinde de işçi olarak yer alması	2019
Belediye şirketlerine ihalesiz devredilemeyen bazı haklar ile taşınmazların belediye tarafından ihalesiz olarak devredilmesi	2019
İdare otopark ücret tarifesinde ücretsiz kullanım hakkının bulunması	2019
Metrolarda yönlendirme levhalarının belediyenin kiraya verilmesi gerekirken B. şirketince kiraya verilmesi	2019
İdareye tahsis edilen kamu mülkünün işletme hakkının B. şirketine devredilmesi	2019
Bazı iskelelerin B. şirketine devredilmesine ilişkin belediye meclis kararında rekabeti engelleyici koşul yer alması	2019
Belediyeye ait taşınmazın B. şirketinin kullanımına bırakılması ve taşınmazın ihalesiz olarak şirketçe kiraya verilmesi	2019
KHK kapsamında B. şirketlerinden temin edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaması	2020
Toplu taşıma hizmetlerine ait ücretlerin tahsilatı ve gelirin paylaşılması işlerinin B. şirketine devredilmesi	2020
Bazı iskelelerin B. şirketine devredilmesine ilişkin belediye meclis kararında rekabeti engelleyici koşul yer alması	2020
B. şirketi ile yapılan protokole istinaden belediyeye devredilmesi gereken taşınmazlardan bir kısmının devredilmemesi	2020

2019 yılına ait Sayıştay raporunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerine ilişkin olarak; idareye devredilmesi gereken taşınmazların devredilmemesi, belediye şirket işçilerine ilave zam yapılması, şirketlerde istihdam edilen işçilerin aynı veya farklı şirketlerde hem yüklenici hem de işçi olarak çalışması, ihalesiz olarak belediyelerce bazı haklar ve taşınmazların şirketlere devredilmesi, idare otoparklarında ücretsiz kullanım hakkının yer alması, idare tarafından kiraya verilmesi gereken alanların şirketlerce kiraya verilmesi, idareye tahsis edilen mekânın işletme hakkının şirkete devredilmesi, rekabeti engelleyici koşullar yaratılması, idareye ait kullanım hakkı olan alanların şirketlerin kullanım hakkına bırakılması ve bu alanların şirket tarafından ihalesiz olarak üçüncü şahıslara kiraya verilmesi bulguları tespit edilmiştir.

2020 yılına ilişkin raporda ise; belediye işçilerine kıdem tazminatının ayrılmadığı, toplu taşıma gelirinin şirketlerce tahsil edildiği ve paylaştırıldığı, ihalelerde rekabeti engelleyici koşullar yer aldığı, idareye devredilmesi gereken taşınmazların devredilmediği saptanmıştır. 2020 yılında 2019 yılında yapılan denetim sonucunda tespit edilen bazı sorunların çözülmediği de görülmüştür.

b) Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 ve 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda Tespit Edilen Bulgular

Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ilişkin verilerin olduğu 2019 ve 2020 yılları denetim raporunda belediyenin doğrudan hissedarı olduğu dokuz şirket ve belediye şirketlerinin hissedarı olduğu altı şirket toplamda 15 belediye şirketi olduğu belirtilmiştir.

Sayıştay denetim raporlarında mali rapor ve tabloları etkileyen bulgular ve uygunluğa ilişkin bulgular sıralanmıştır. 2019-2020 Sayıştay düzenlilik denetim raporları incelenerek Ankara Büyükşehir Belediyesi, belediye şirketleriyle ilişkin saptanan bulgular Tablo 2.' de özetlenmiştir.

Tablo 2. 2019 ve 2020 yılları Ankara Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Raporu Bulguları

Tespit Edilen Bulgular	Yıl
Bazı şirketlerin vergi sorumlusu olup vergi mükellefi gibi beyanname verilmesi ve bu şirketlere vergi indirimini uygulanması	2019
Otopark bedellerinin takip ve tahsilatının yapılmaması	2019
Hatalı vergi tahakkuku yapılması ve vergilendirmede uygulama birliğinin olmaması	2019
Sermaye şirketlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmemesi	2020
Belediye şirketine doğrudan verilen işlerin alt yüklenicilere yaptırılması	2020
İhalelerde rekabet ortamının oluşturulmaması	2020
Sözleşmesiz B. şirket personelinin belediyede istihdam edilmesi	2020
Mevzuatta olmayan yöntem kullanılması	2020
Toplu taşıma hakkının süresiz olarak üçüncü şahıslara kullandırılması	2020
Taşınmazların hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmemesi	2020
mali tablolarda bazı ödenmemiş sermaye taahhütlerinin görünmemesi	2020
Fiilen çalışmayan ve mazeret izni kullanılan günler için personele yemek yardımı ödenmesi	2020

Ankara Büyükşehir Belediyesi belediye şirketlerine ilişkin 2019 yılına ait bulgularda; mevzuata uyulmadığı, özellikle vergi konusunda hatalar yapıldığı, kanunda şirkete verilen hakların kullanılmadığı ve takip edilmediği görülmüştür.

2020 yılına ait denetim raporunda ise; muhasebe kayıtlarının izlenmemesi, kanunla verilen görevlerin üçüncü kişilere yaptırılması, ihalelerde rekabeti bozucu ortam oluşturulması, belediye şirket elemanlarının belediyelerde istihdam edilmesi, işletmelerde mevzuata uygun olmayan yöntem kullanılması, hakların üçüncü kişilere kullandırılması, hakları şirketlere devredilen taşınmazların takibinin yapılmaması, mali tabloların hatalı oluşturulması, fiilen çalışılmayan ve mazeret izninde olan günler için şirket elemanlarına yemek ücreti ödenmesi bulguları tespit edilmiştir.

a) İzmir Büyükşehir Belediyesi 2019 ve 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

2019 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 11 doğrudan ortağı olduğu ve 15 belediyeye bağlı şirketi ve 2020 yılı Sayıştay denetim raporunda 16 belediyenin doğrudan hissedarı olduğu ve belediye şirketlerinin hissedarı olduğu dokuz şirket mevcut olduğu belirtilmiştir.

Sayıştay denetim raporlarında mali rapor ve tabloları etkileyen bulgular ve uygunluğa ilişkin bulgular sıralanmıştır. 2019-2020 Sayıştay düzenlilik denetim raporları incelenerek İzmir Büyükşehir Belediyesi belediye şirketleriyle ilişkin saptanan bulgular Tablo 3.' de özetlenmiştir.

Tablo 3. 2019 ve 2020 yılları İzmir Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Raporu Bulguları

Tespit Edilen Bulgular	Yıllar
Taşınmazların etkili, ekonomik ve verimli yönetilmemesi	2019
İşletme sözleşmesine uygun olarak işletmenin sigortalatılmaması ve kontrolünün yapılmaması	2019
Taşınmazların bedelsiz olarak üçüncü kişiler tarafından kullanılması	2019
Belediye şirketine işletilen işletmelerin sistem kurulumu, yazılımı, bakımı ve onarımının idare tarafından yapılması	2019
İhaleye çıkılmadan kira süresinin uzatılması	2019

Şirket yönetim kurulu atamalarında hatalı uygulamalar yapılması	2019
Kanuna göre B. şirketince yapılması gereken işletmeciliğinin ilçe belediyelerince yapılması	2019
İdareye verilen araçların amacı dışında kullanılması	2019
Taşınmaz yönetiminde sorunlar olması	2020
İşletme sözleşmesine uygun olarak işletmenin sigortalatılmaması ve kontrolünün yapılmaması	2020
Kanuna göre B. şirketince yapılması gereken işletmeciliğinin ilçe belediyelerince yapılması	2020
Belediye şirketince işletilen işletmelerin sistem kurulumu, yazılımı, bakımı ve onarımının idare tarafından yapılması	2020
Belediye şirketlerinin sürekli zarar etmesini önleyici önlemler alınmaması	2020
Vergi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmaması	2020
İdareye verilen araçların amacı dışında kullanılması	2020

İzmir Büyükşehir Belediyesi belediye şirketlerine ilişkin 2019 yılına ait raporda; Taşınmazların etkili, ekonomik ve verimli yönetilmediği, işletme sözleşmelerine uyulmadığı, taşınmazların ihalesiz şirkete devredildiği ve taşınmazın bedelsiz olarak üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı, Kanunda belediye şirketine verilen görevlerin idare tarafından yapıldığı, ihaleye çıkmadan kira süresinin uzatıldığı, şirket yönetim kurulu atamalarında hatalı uygulamalar yapıldığı, Kanunda şirkete verilen hakların ilçe belediyelerince kullanıldığı, idareye kontrollük hizmeti için verilen araçların amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

2020 yılına ilişkin raporda ise; şirketlerin taşınmazların yönetimi ile ilgili sorunlar olduğu, sözleşmeye uyulmadığı, şirkete ait hakların ilçe belediyelerince kullanıldığı, şirketin yapmakla yükümlü olduğu görevlerin idarece yapılması, şirketlerin sürekli zarar etmesini önleyecek önlemlerin alınmaması, şirketlerin tahakkuk ve tahsilatları eksik yapması ve şirket araçlarının amacı dışında kullanılması bulguları saptanmıştır.

Tartışma

Büyükşehir belediye şirketlerine ilişkin Sayıştay düzenlilik denetim raporlarında tespit edilen bulgular 11 kategoride değerlendirilmiştir.

1. Şirket yönetim kurulu atamalarında hatalar
2. Taşınmazların devrinin yapılmaması ve etkili, ekonomik ve verimli yönetilememesi
3. Şirketin sürekli zarar edecek konularında önlemlerin alınmaması
4. İhalelerde rekabeti bozucu koşulların yaratılması
5. Şirket hizmet ve kaynaklarının kurum ve kişilere usule uymayan ücretsiz kullanma hakkı verilmesi
6. Vergilerde usul hataları, tahakkuk ve tahsilatların eksik yapılması
7. Muhasebe kayıtlarının düzgün tutulmaması ve mali tabloların hatalı oluşturulması
8. Şirkete kanunla verilen görevlerin yapılmaması ya da belediyelerce yapılması
9. Mevzuata uymayan yöntem ve sözleşmemelere uymama
10. Şirket personel ve araçlarının amacı dışında kullanılması
11. Şirket hizmet ve kaynaklarının kurum ve kişilere usule uymayan ücretsiz kullanma hakkı verilmesi

• Şirket yönetim kurulu atamalarında hatalar

İzmir BB ilişkin 2019 yılı Sayıştay denetim raporunda; şirket yönetim kurulu atamalarında hatalı uygulamalar yapıldığı belirtilmiştir. Buna göre; mevzuata aykırı olarak şirketin yönetim kuruluna atama yapılmış, yönetim kurulunun üye sayısının ve ücretlerinin belirlenmesi konusunda yasal düzenlemelerin olmadığı görülmüştür. Bununla birlikte yönetim kurulu üyelerinin belirlenmesinde şirketin amacına göre teknik ve mesleki yeterliliğe sahip olmayan kişiler seçildiği de belirtilmiştir.

Belediye şirketlerin yönetimi ve temsili açısından en önemli organ olan yönetim kuruluna seçilen üyelerinin teknik yeterlilik ve mesleki birikimi dikkate alınarak şirketin amacına uygun kişilerin atanması şirketlerin yönetiminin daha etkin, verimli olması açısından gereklidir. Aynı zamanda şirket yönetimlerinde meydana gelebilecek zaafaların giderilmesi açısından da önemlidir. Yönetim kuruluna atanacak kişilerin nitelikleri şirketlerin ekonomik, etkili ve verimli yönetilmesinde en önemli nokta olduğu söylenebilir. Bu açıdan yönetim kuruluna atamalarda denetimlerin sağlanması en önemli konulardan olmaktadır.

• **Taşınmazların devrinin yapılmaması ve etkili, ekonomik ve verimli yönetilememesi**

İzmir BB 2019 yılı Sayıştay denetim raporunda; taşınmazların etkili, ekonomik ve verimli yönetilemediği belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesine ait taşınmazın otel yapma amacıyla kurulan sermaye şirketine aynı sermaye olarak konulması, kamu kaynağı olan taşınmazdan belediye idaresinin faydalanamamasına sebep olmuştur. 2020 yılına ait İzmir BB Sayıştay raporunda da taşınmaz yönetimi ile ilgili sorunlar olduğu belirtilmiştir.

İstanbul BB 2019 ve 2020 yılları Sayıştay denetim raporlarında da taşınmazların devriyle ilgili sorunlar tespit edilmiştir. Raporda belediye şirketinin sözleşmenin yürürlüğe girmesini takip eden 3 ay içerisinde devretmesi gereken taşınmazların bedelsiz devrini gerçekleştirmemiş, bir kısım taşınmazın devrini sözleşmenin imzalanmasını takip eden 15. ayda gerçekleştirdiği ancak idare ile yapılan yazışmalar gerçekleşse de devri tamamlanmadığı belirtilmiştir.

Taşınmazların devrinin yapılmaması konusunda yaptırımların etkili uygulanmadığı mevzuatın dikkate alınmadığı, bu konuda denetimlerin yeterince yapılmadığı söylenebilir.

• **Şirketin zarar ettiği konularda gerekli önlemlerin alınmaması**

Sayıştay denetim raporunda İzmir Büyükşehir Belediyesinin iktisadi teşebbüslerinin sürekli zarar etmesini önleyici tedbirlerin alınmadığı belirtilmektedir. Diğer büyükşehir belediye şirketlerinin de farklı bulgularla önlemleri almadığı vurgulanmıştır.

Büyükşehir belediyesinin kar öncelikli olmayan şirketleri olduğu kadar, kar edilmesi muhtemel; fuar, restoran, tesis işletmeciliği gibi ticari faaliyetlerde bulunan şirketleri mevcuttur. Ancak fuar, restoran gibi alanları kendi şirketlerince işlettilmesi ile Büyükşehir Belediye ihalelerinin bu şirketlerce yüklenilmesi gibi usullerle şirketlere kaynak aktarımı yapılmasına rağmen, bu şirketlerin sürekli zarar ettiği görülmüştür. Bazı şirketlerin ise personel giderlerini bile karşılayamadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte herhangi bir faaliyette bulunmamasına rağmen sabit giderlerin karşılanması amacıyla şirketlere sermaye artırımında bulunularak şirket zararının karşılandığı da tespit edilmiştir.

Belediye şirketlerinin zararlarının belediyelerce kaynak aktararak giderilme çalışması aynı zamanda dolaylı olarak kamu kaynağı olan şirketlerin yönetiminde zaafiyet yaşandığını göstermektedir.

• **İhalelerde rekabeti bozucu koşulların yaratılması**

İstanbul BB Sayıştay denetim raporunda bazı iskelelerin belediye şirketine Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı'yla devrettiği ve şirketin bu alanları üçüncü kişilere kiraladığı tespit edilmiştir. Belediye şirketinin üçüncü kişilere iskeleleri kiralanmasında rekabeti engelleyici koşul olduğu belirtilmiştir.

Belediye şirketlerine ilişkin eleştirilen en önemli konulardan bir ihalelerde rekabeti bozucu ortamın oluşturulmasıdır. İncelenen raporların tamamında bu konu sorun olarak açıklanmıştır. Her ne kadar belediyelerin şirketlerin dolaylı ya da doğrudan tamamına ya da bir kısmına sahip olsa da ihalelerin çeşitli koşullarla oluşturulması gibi rekabeti bozan ortam yaratılması hukuka aykırıdır. İhalelerin 2886 sayılı Kanun'un temel ilkelerine göre oluşması rekabetin sağlanması gerekmektedir. Belediyeler şirketler üzerinden hizmetlerini yürüterek, bürokrasiden uzaklaşma, denetimden kurtulma ve kolay kredi sağlayabilme avantajları elde etmekte, ihalelerle satın aldıkları hizmetin kendi şirketlerince görülebilmesi için rekabeti bozucu ortam yaratabilmektedirler. Böylece hukuka ve etiğe uymayan durumlar ortaya çıkabilmektedir.

- **İdareden şirketlere ve şirketlerden üçüncü kişilere ihalesiz hak devri**

Sayıştay denetim raporlarında en fazla saptanan bulgularda bir de ihalesiz hak devri ve üçüncü kişiler hak devridir. Bu durum incelen tüm Sayıştay denetim raporlarında yer almıştır.

Ankara BB Sayıştay denetim raporunda idareye ait veya tasarrufunda bulunan bazı işyeri ve işletmelerin belediye şirketine ihale edildiği, şirketin ise söz konusu yerlerin büyük bölümünü standart bir usul uygulanmadan üçüncü kişilere kiraladığına yer vermiştir. Bir kısım yerlerin kiralama isteğini belirten dilekçe ile kişi veya şirketlere doğrudan bir kısmın ise hali hazırda taşınmazda bulunan işletmecilere kiralandığı da belirtilmiştir. Belediye şirketlerinin söz konusu yerler için kural ve kaidelere bağlı kalmadan dilediği kişi ve şirketleri alt kiracı olarak belirlediği görülmüştür.

İstanbul BB 2019 Sayıştay denetim raporunda da ihale yapılmaksızın belediye şirketlerine devredilmesi mümkün olmayan bazı haklar ile taşınmazların idare tarafından ihalesiz olarak belediye şirketlerine devredildiği ve söz konusu taşınmazların üçüncü şahıslara ihalesiz kiraya verildiği belirtilmiştir.

Ancak, belediyelere imtiyaz olarak kanunla tanınmış olan hakların, başka bir kişi veya kuruma süresiz olarak devredilmesi, hem belediye kanunları hem de ihale kanunlarına göre mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, işletme hakkının belediye şirketine devredilmesi uygun olmakla birlikte (5216/26), söz konusu devirde saklı haklarla ilgili koşullar getirilmesi mevzuata uymamaktadır. Ancak, 6360 sayılı Kanun'la "bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." hükmü eklenerek bu konuda düzenlemeler getirilmiştir.

- **Vergilerde usul hataları, Tahakkuk ve tahsilatların eksik yapılması**

Sayıştay denetim raporlarında bazı alanlar ve mekanlarda yer alan ilan ve reklamlar gibi vergi tahakkukunda bulunulması ve tahsilatının yapılması gerekirken kültürel faaliyetlere yönelik kurulan belediye şirketlerince yapılmadığı belirtilmiştir.

İzmir BB 2020 yılı Sayıştay denetim raporunda belediye şirketlerince bazı işyerlerinin bir kısmına ait ilan reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı belirtilirken, Ankara BB Sayıştay denetim raporunda alışveriş merkezilerinin içinde yer alan ilan ve reklamlara ilişkin vergi tahakkuku yapılması ve vergilendirmede uygulamada birliğin bulunmadığı ifade edilmiştir. Bu durumun belediye şirketlerinin ve belediyelerin zarara uğramasına yol açtığı da söylenebilir.

- **Muhasebe kayıtlarının düzgün tutulması ve mali tabloların hatalı oluşturulması**

Sayıştay denetim raporlarında mali tabloların hatalı oluşturulduğu belirtilmiştir. Devredilmesi gereken taşınmazların devrinin yapılmaması gibi sebeplerin hatalı bilgi oluşumuna bunda mali tablolara yansımaya neden olduğu belirtilmiştir. Belediye şirket yönetimlerinin bu konuda sorumluluklarını yerine getirmedikleri ifade edilebilir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin belediye şirketlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği belirtilirken diğer bir raporda muhasebe kayıtlarının eksik tutulduğu belirlenmiştir. Bu durum mali tabloların da hatalı oluşturulmasına neden olabilmektedir.

- **Şirkete kanunda verilen görevlerin yapılmaması ya da belediylerce yapılması**

Sayıştay denetim raporlarında özellikle gelir getiren otopark işletmelerinin belediye şirketlerince işletilmesi gerekirken ilçe belediyeleri gibi kurumlar tarafından yapıldığı ve belediye şirketlerinin gelir kaybına uğradığı belirtilmiştir.

İzmir BB Sayıştay denetim raporunda ilçe belediyelerinin Kanun'a (5216/26) istinaden belediye meclisi kararı ile belediyenin iştirakine verilen yol üstü otoparkların ilçe belediyelerince işletildiği belirtilmiştir.

Bununla birlikte İstanbul BB Sayıştay denetim raporlarında belediye şirketi işletmesinin sistem kurulumu, yazılımı, bakımı ve onarımının idare tarafından yapıldığı saptanmıştır. Belediye

şirketinin sorumluluklarının ilgili belediye tarafından yapılması organik bağların profesyonel yönetimi zarar verdiğini göstermektedir.

- **Mevzuata uymayan yöntem ve sözleşmemelere uymama**

Sayıştay denetim raporlarında belediye şirketlerinin mevzuata olmayan yöntemleri kullandıkları, sözleşmeye uymadıkları ifade edilerek hukuka uygun olmayan yöntemlere başvurdukları ifade edilmiştir.

İstanbul BB Sayıştay raporunda idareye tahsis edilen işletme hakkının belediye şirketine devredildiği belirtilmektedir. Ankara BB Sayıştay denetim raporunda da sosyal amaçlı projelerde kullanılmak üzere Vakıf tarafından idare tahsis edilen bir otelin işletme hakkının belediye meclis kararıyla belediye işletmesine verildiği saptanmıştır. Bununla birlikte raporda mevzuata göre, işletme hakkının devri ile işletmeden para alınması veya doğrudan hizmet alınarak personel giderlerinin geri ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

İstanbul BB Sayıştay denetim raporunda belediye meclis kararınca toplu taşıma ödeme aracına dönüştürülmesi ve gelirlerin tahsil edilmesinin şirkete devredilmesine yönelik sorunlar tespit edilmiştir. Toplu ulaşım hizmetlerine ilişkin ücretlerin tahsilatı ve geliri paylaşırma işlerinin belediye şirketlerine devredilmesi konusu da Sayıştay raporlarında ayrıntılı bir şekilde açıklanmış ve meri mevzuata göre bunun mümkün olmayacağı belirtilmiştir.

Belediye işletmelerinin sözleşmelere uymadığı da raporlarda saptanan bir diğer bulgu olarak yer almıştır. İzmir BB Sayıştay denetim raporunda belediye şirketinin sözleşmeye uymadığı, personelleri buna göre sigortalamadığı ve kontrollerin belediye ve belediye şirketince yapılmadığı belirtilmiştir.

Belediye şirketi personellerine usulsüz zam yapıldığı ve personelin fiilen çalışmadığı ve mazeret izni kullandığı günler için de yemek yardımı ödendiği de raporlarda saptanan bulgular arasındadır.

Belediye yönetimlerinin belediye şirketleri üzerinden mevzuata uymayan kararlar alıp uygulamaları, belediye şirketlerini temel amaçlarından sapmaya ve araçsallaştırmalarına neden olabileceği söylenebilir.

- **Şirket personel ve araçlarının amacı dışında kullanılması**

Belediye şirketlerinin araçsallaştırılmasına neden bir diğer husus şirket kaynaklarının amaçları dışında kullanılması ve kullandırılmasıdır. Şirket kaynaklarının amacı dışında kullanıldığı raporlarda saptanan bir bulgudur. İzmir BB Sayıştay denetim raporunda ilgili belediyeye kontrollük hizmeti amacıyla tahsis edilen araçların bu amaç dışında kullanıldığı saptanmıştır.

2020 yılı Ankara BB Sayıştay denetim raporunda, şirket personellerinin herhangi bir sözleşmeye dayanmadan idarelerde görevlendirildiği de saptanmıştır.

Belediyelerin, belediye şirketlerinin kaynaklarına kendi kaynakları olarak yaklaştığını söylemek mümkündür

- **Şirket hizmet ve kaynaklarının kurum ve kişilere usule uymayan ücretsiz kullanma hakkı verilmesi**

Belediye şirketlerinin kanun ve kurallara uyulmadan kişi ve kurumlara hizmetleri ve kaynakları ücretsiz kullanma hakkı sağladığı raporlarda rastlanan bir diğer bulgudur. Özellikle otoparkların kullanımında ücretsiz kullanım hakkı yer aldığı Sayıştay raporlarında belirtilmiştir (İstanbul BB 2019 yılı Sayıştay raporu). Belediye şirketlerinin kaynakları aynı zamanda kamusal kaynak olarak da değerlendirilebilmektedir. Dolayısıyla doğrudan olmasa da dolaylı olarak kamu kaynaklarının mevzuata uygun şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

Sonuç ve Öneriler

Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediye şirketleriyle ilgili Sayıştay 2019-2020 yılları düzenlilik denetimlerinde görülen sorunların çözümlenmesi ve büyükşehir belediyeleri şirketlerinin daha verimli, etkili, hızlı, ekonomik, nitelikli ve kaliteli olarak yönetilmesi, işletilmesi, amaçlarının gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin geliştirilmesi için öncelikle yapılması gerekenler şunlardır;

- Belediye şirketlerinin yönetim kurulu üyelerinin atanmasında hukuka uygun davranılması,
- Büyükşehir belediye şirketlerine ait taşınır ve taşınmaz malların fayda maliyet analizi dikkate alınarak verimli, ekonomik ve etkili yönetilmesi,
- Büyükşehir belediye şirketlerinde risk analizleri yapılarak şirketin zararına yol açan etmenlerin tespit edilerek ortadan kaldırılması,
- Belediye şirketleriyle ilgili satın alma ve hizmet sunumunda öncelikle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve ilgili Maliye Bakanlığı tebliğlerine riayet edilmesi,
- Büyükşehir belediye şirketlerinin hizmet ve kaynaklarının başta 5018 sayılı KMYKK'da belirtilen kamu zararı oluşturmadan yönetilmesi,
- Büyükşehir belediye şirketlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre tarh, tahakkuk ve tahsilatlarının düzenli olarak gerçekleştirmeleri,
- Büyükşehir belediye şirketlerinin muhasebe işlemlerinin muhasebe standartlarına uygun olması,
- Büyükşehir belediye şirketlerine anasözleşmeleriyle verilen görevlerin yerine getirilmesi, bu görevlerin belediye yönetimlerince yapılmaması,
- Büyükşehir belediye şirketlerinin meri mevzuatında bulunan yönetsel işlemler, eylemler ve yönetsel sözleşmelerin hukuka uygun gerçekleştirilmesi,
- Büyükşehir belediyesi şirketlerine ait kaynakların, personelin, araç ve gereçlerin başta belediyeler ve diğer kuruluşlarca kullanılmaması, bunların şirketin amaçları doğrultusunda kullanılması,

Karşılaşılan sorunların büyük çoğunluğu belediye şirketlerinin kapsayıcı bir çerçeve kanunu bulunmaması ya da mevcut meri mevzuatın dağınık olması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bu sorunun çözümü için ivedi şekilde bir çerçeve kanunu çıkarılması önerilmektedir. Bu çerçeve kanunda belediye şirketlerinin yönetimi, işleyişi ve denetimi ayrıntılı bir şekilde ortaya konmalıdır.

Büyükşehir belediye şirketleri, belediyeler için hem yerel hizmet sunumlarında maddi kaynak hem istihdam hem de prestij açılarından çok önemlidir. Özellikle bunların işletme mantığıyla, hukuka uygun olarak yönetilmesi ve denetlenmesi daha da önemlidir.

Kaynakça

- Altuğ, F. (2000). Mali Denetim, Bursa: Ezgi Yayınevi.
- Başaran, M. Ş. (2010). Belediyelerce Kurulan Şirket ve İşletmelerde Dış Denetim. Ankara: İksan Matbaası.
- Bülbül, D., Sağır, Y., Kuşgözoğlu, S. (2022). Belediye Şirketlerinde İç Denetim. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 31(3), 29-52.
- Demirkaya Y. (2009). Avrupa Birliği'nin Yerleşme Politikası ve Yerel-Kamu Şirketlerine Genel Bakış, AB'de ve Türkiye'de Belediyeler ve Belediye Şirketleriyle İlgili Deneyimlerin

Paylaşılması Uluslararası Sempozyumu, (22.10.2009), İBB, İstshare Projesi ve Sempozyumu, Portakal Basım, İstanbul.

GAO, Government Auditing Standarts, Revised May 1999.

Gürbüz, H. (1990). Muhasebe Denetimi. İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi.

İlgezdi, A.R., Sönmez, E., Güçlü C. (2021) Belediye Şirketleri. Ankara: Seçkin Yayınları.

Kan S. Kaya, T. (2020).

Karakaş, M. (2003). Türkiye'nin AB ile Bütünleşmesi Sürecinde Kamu Harcamalarında Yüksek Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Karayiğit, M. T. (2009). AB'de ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Faaliyet Gösteren Kamu Hizmeti Teşebbüslerinin Dayandıkları Hukuki Zemin, AB'de ve Türkiye'de Belediyeler ve Belediye Şirketleriyle İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Uluslararası Sempozyumu, (22.10.2009), İBB, İstshare Projesi ve Sempozyumu, Portakal Basım, İstanbul.

Karayiğit, Mustafa Tayyar KARAYİĞİT (2009), "Genel İktisadi Yarar Hizmetlerinin Yürütülmesi Faaliyetlerinin Devredildiği Yerel Kamu Teşebbüslerine İlişkin Rekabet, Devlet Yardımı ve Kamu İhalesi Kuralları", AB'de ve Türkiye'de Belediyeler ve Belediye Şirketleriyle İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Uluslararası Sempozyumu, (22.10.2009), İBB, İstshare Projesi ve Sempozyumu, Portakal Basım, İstanbul.

Karayiğit, Mustafa Tayyar KARAYİĞİT (2009) "AB Üyesi Devletler ile Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Kamu Teşebbüsleri Arasındaki Mali ve İdari İlişkiler", AB'de ve Türkiye'de Belediyeler ve Belediye Şirketleriyle İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Uluslararası Sempozyumu, (22.10.2009), İBB, İstshare Projesi ve Sempozyumu, Portakal Basım, İstanbul.

Karayiğit, Mustafa Tayyar (2009) "AB Üyesi Ülkeleri ve Türkiye'deki Yerel Kamu Teşebbüslerinin İdari ve Mali Denetimi", AB'de ve Türkiye'de Belediyeler ve Belediye Şirketleriyle İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Uluslararası Sempozyumu, (22.10.2009), İBB, İstshare Projesi ve Sempozyumu, Portakal Basım, İstanbul.

Özeren, Baran (2001), İç Kontrol ve İç Denetim, T.C.Sayıştay Başkanlığı, Ankara.

Özçelik, Hasan (2009) "GİRİŞ", AB'de ve Türkiye'de Belediyeler ve Belediye Şirketleriyle İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Uluslararası Sempozyumu, (22.10.2009), İBB, İstshare Projesi ve Sempozyumu, Portakal Basım, İstanbul.

Özçelik, H. (2022). Belediye Şirketlerinin Denetimi Hakkında Bir Değerlendirme. Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(2),201-214

T.C. 1982 Anayasası (2709 sayılı Kanun).

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu

5018 Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/wPoABeLgey-ankara-buyuksehir-belediyesi>

Erişim tarihi: 27.11.2022

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/NaQ5pWPgqB-istanbul-buyuksehir-belediyesi>

Erişim tarihi: 27.11.2022

Erkul, H., Seçtim, H., Altay, A. M.; Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/A6gVbd1gjz-izmir-buyuksehir-belediyesi>

Erişim tarihi: 27.11.2022

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/wEYDe2RoyX-ankara-buyuksehir-belediyesi>

Erişim tarihi: 27.11.2022

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/A6gVbzGgjz-istanbul-buyuksehir-belediyesi>

Erişim tarihi: 27.11.2022

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/6do38e8gXx-izmir-buyuksehir-belediyesi>

Erişim tarihi: 27.11.2022