BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Muhterem DİLBİRLİĞİ*

Çağımızda yaşanan hızlı gelişmeler, yüzyılın başındaki "büyük devlet" anlayışının değişmesi, hızlı ekonomik gelişmeler ve halkın siyasete katılma isteği, belirli bazı hizmetlerin devlet eliyle yönetilmesini; yani tek elden merkeziyetçi bir şekilde yönetilmesini imkansız hale getirmiştir. Kamu hizmetlerindeki değişmeler, siyasal ve ekonomik etkenler, merkeziyete ağırlık veren devletlerde bile, bazı hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülmesini zorunlu hale getirmiştir.[1]

Yerinden yönetimin, en geniş uygulama alanı bulduğu yerler, mahalli idarelerdir, diğer bir deyişle belediyelerdir. Yerel yönetimi (local self-government) kısaca, yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir sistem[2] olarak tanımlayabiliriz. Şüphesiz bu yönetimin içinde çeşitli yerel yönetim birimleri (belediyeler, köyler, il özel idareleri) yer alacaktır.

Burada, konumuzla ilgili olarak üzerinde duracağımız belediyelerden söz etmeden önce, Anayasa'nın 127 nci maddesi hükmüne bakmakta yarar var. Bu madde hükmüne göre, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genc kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Bu çerçevede, belediyelerin kuruluş esaslarını, görevlerini, hak ve yetkilerini düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir" (1580/1).

Gerek Anayasa'daki ifadede, gerekse Belediye Kanunu'ndaki tanımda belediyelerin bir "hükmi şahsiyet" olduğundan bahsedilmektedir. Bu hükmi şahsiyetlerin belirli yükümlülükleri olduğu gibi, bu yükümlülüklerini yerine getirecek çeşitli organlarının ve en önemlisi, bir bütçesinin ve gelirinin olması zorunludur.

Belediyeler, özellikle 1984 yılından sonra, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla kendi hükmi şahsiyetleri dışında, bir takım ekonomik

---

* Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Araştırma Görevlisi.

1 Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1993, s. 94.

2 Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s. 17.

Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s.65-80.

iştiraklere girişmişler; böylece, özellikle büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde, belediyelerin ya sermayesine katıldığı ya da doğrudan kuruluşunda yer aldığı ticari şirketler ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmamızda, belediye şirketlerinin hukuki statülerini ve belediyeleri kendi hükmi şahsiyetleri dışında, ticari hükmi şahsiyetler oluşturmaya iten nedenleri vermeye çalışacağız. Ancak bu konuya geçmeden önce, belediyelerin görevleri ve bu görevleri yerine getirmek için gerekli mali kaynağı oluşturan belediye gelirleri üzerinde kısaca duracağız.

BELEDİYENİN GÖREVLERİ

Anayasa'nın 127 nci maddesinde mahalli idarelerin tanımı yapılırken, bu idarelerin görevleri kısaca "halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak" şeklinde ifade edilmiş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1 inci maddesinde belediye tanımlarken aynı ifade kullanılmıştır. Bu çerçevede, yine Anayasa'nın 127 nci maddesinin 2 nci fıkrasında ifadesini bulan "mahalli idarelerin ... görevleri ... kanunla düzenlenir." hükmü uyarınca, 1580 sayılı kanunun 15 inci maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları 77 bent halinde sayılmıştır. 1580 sayılı kanunun, belediyelerin görevleriyle ilgili düzenlemelerinde, belediyeler gelirlerine göre 4 gruba ayrılmıştır. Bunlar;

1-Geliri 50.000 TL'yi geçmeyen belediyeler,

2-Geliri 50.000 TL'yi geçen belediyeler,

3-Geliri 200.000 TL'yi geçen belediyeler,

4-Geliri 500.000 TL'yi geçen belediyelerdir.

Bu gelir gruplarına göre, belediyelerin yapacakları hizmetler de kanunun 15 inci maddesine göre şöyledir:

1-Bütün belediyelerin yapmak zorunda oldukları görevler (1-39, 41-44, 52, 56, 57, 74, 76 ıncı bentler),

2-Geliri 50.000 TL'yi geçen belediyelerin yapmak zorunda oldukları görevler (40 ve 58 inci bentler),

3-Geliri 200.000 TL'yi geçen belediyelerin yapmak zorunda oldukları görevler (45 ve 53 üncü bentler),

4-Geliri 500.000 TL'yi geçen belediyelerin yapmak zorunda oldukları görevler (46, 54 ve 55 inci bentler).[3]

Bunların yanında bir de, bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler vardır (59 ve 73 üncü bentler).

---

[3] Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, İlk San Matbaası, Ankara, 1988, s. 96.

Bu sınıflandırmada, belediyelerin yapacakları görevlerin gelirleriyle ilişkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak kanunun halen 1930'daki çıktığı şekliyle, belediyeleri gelirlerine göre sınıflandırması, bu görev ayırımı hususunda sorun yaratmaktadır. Günümüzde en küçük bir belde belediyesinin bile milyarlık bütçesinin olması, bizi kanunda yazılı hizmetlerin tamamının tüm belediyeler için zorunlu hale geldiği sonucuna götürecektir.[4] Özellikle bugünkü enflasyonist ortam, milyonluk, hatta milyarlık yatırımların veya gerçekleştirilmesi zorunlu hizmetlerin yerine getirilmesi için, belediyeleri altından kalkamayacakları mali yüke girmeye zorlamaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesindeki gelirlerle ilgili yazılan rakamların, yeniden günümüze uygun rakamlar haline getirilmesi, belediyelerin hizmet alanlarının belirlenmesi açısından zorunlu hale gelmiştir.[5]

BELEDİYE GELİRLERİ

Yukarıda sayılan görevleri yapmak için belediyelerin geniş ve güçlü bir mali kaynak ve yapıya sahip olması gerektiğini belirtmiştik. Belediyelerin, bu hizmetlerini yerine getirirken kullanacağı gelir kaynakları, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirlenmiştir. Buna göre belediyenin gelir kaynakları şunlardır:

-Vergiler (ilan ve reklam vergileri, eğlence vergisi, akaryakıt tüketim vergisi, emlâk vergisi vb.),

-Harçlar (işgaliye harçları, çeşitli ruhsat harçları, bina inşaat harcı vb.),

-Harcamalara katılma payları,

-Diğer vergiler ve harçlar[6].

-Bunlara ek olarak belediye bünyesinde kurulu bulunan işletmelerden elde edilen gelirleri belirtebiliriz. (Otobüs işletmeleri, su işletmeleri vb.) Bunlara, giriş bölümünde belirttiğimiz, özellikle de 1984 yılından sonra sayıları artan, belediyelerin ortak oldukları veya bizzat kurucusu bulundukları belediye şirketlerinden elde edilen gelirleri de ekleyebiliriz.

Belediyelerin kendilerine özgü bütçeleri vardır ve bu idareler özerk idarelerdir. Ancak bu idareler Anayasa'nın 127 nci maddesine göre, her bakımdan merkezi idarenin vesayet denetimine tabi iken, özellikle de mali kaynak yaratılması bakımından merkezi idareye bağlıdırlar. Anayasa'nın 127 nci maddesinin son paragrafı, "Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmünü getirmiştir. Ancak, merkezi idare, yerel yönetimlere gelir kaynakları sağlama yetkisini, vesayet yetkisi ile birlikte, gelir kaynaklarını arttırıp, azaltmak suretiyle, yerel yönetimler üzerinde birer tehdit unsuru olarak

---

4 Şükrü Karatepe, a.g.e., s. 128.

5 A.k., s. 128.

6 Nuri Tortop, a.g.e., s. 113.

kullanmaktadır.[7] Aşağıda ele alacağımız gibi, belediye şirketlerinin ortaya çıkmasının nedenlerinden biri de budur.

BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ NİTELİKLERİ

Özellikle 1984 yılından sonra sayıları hızla artan ve genellikle büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurulan belediye şirketlerinin hukuki nitelikleri üzerinde pek çok tartışma olmakla birlikte, merkezi idare bu şirketleşme çalışmalarına olumlu bakmaktadır. Bununla birlikte bu şirketler üzerinde de vesayet yetkisini kullanmak istemektedir.[8] Bunu da normal karşılamak gerekir. Çünkü belediyelerin bu şirketlerin gerek sermayelerine, gerekse faaliyetlerine kaynak olarak aktardıkları paralar kamunun parasıdır.

Belediyelerin bu şekilde şirket kurmalarının temel yasal dayanağı, 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1580 sayılı kanunun "Belediyelerin hakları, selahiyetleri ve imtiyazları" başlığını taşıyan 19 uncu maddesinin 5 inci bendinin 2 nci fıkrasının hükmü şöyledir; "... belediyelerinde iştirak edeceği şirketler vasıtasıyla işletilmesi, yapılması ve icara verilmesi ... İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır." Maddenin 5 inci bendinde, belediyenin iştirak edeceği şirketlerden söz edilmektedir. Buna göre, otobüs, minibüs, otogar, tünel, troley, finüküler işletme ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakil faaliyetleri konusunda belediyeler şirketlere iştirak edebilecekler ya da şirket kurabileceklerdir.

Belediyelerin şirket kurmalarıyla ilgili bir diğer hüküm de yine 19 uncu maddenin 1 inci bendidir. Bu hükme göre, "Belediyeler kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsatı icra ederler." Bu madde hükmüyle de görüldüğü gibi, belediyeler, kendilerine verilen kanuni tüm görevler konusunda geniş bir şirketleşme imkanına sahiptirler.

Türk Ticaret Kanunu'nda da, belediyelerin şirket kurma, şirketlere ortak olmaları konusunda bir engel hüküm olmadığı gibi, belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer vermek suretiyle, dolaylı yoldan belediyelerin de şirket kurabilmelerine, kurulu bulunan şirketlere iştirak edebilmelerine imkan tanınmıştır. Söz konusu kanunun 275 inci maddesinin 1 inci fıkra hükmü "... belediye gibi amme hükmi şahıslarından birisine esas mukaveleye dercedilecek bir hükümle **pay sahibi olmasa dahi,** mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkkı verilebilir. " şeklindedir.

---

[7] Şükrü Karatepe, a.g.e., s. 134.

[8] Tunay Köksal, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 6, Kasım 1993, s. 56.

Belediyelerin şirketleşmeleri Belediye Kanunu'na ve Türk Ticaret Kanunu'na aykırı olmadığına göre, bu tür şirketlerin kuruluş koşullarını;

1-Kurulacak şirketin, belediyelerin görevlerine giren bir konuda faaliyet göstermesi,

2-Bu şirketin kuruluş amacının belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olması,

3-Belediye şirketlerince karşılanacak olan ihtiyaçların uygun nitelikte olması[9] şeklinde sayabiliriz.

Öte yandan, yukarıda belirttiğimiz gibi kurulan belediye şirketlerinin hukuki statüleri de tartışma yaratmaktadır. Özellikle kaynak kullanımı bakımından, bu şirketlerin kamunun parasını kullanması, belediyelerin hisselerinin %50'den fazla olduğu şirketlerin personelinin Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabi sayılması bakımından bu şirketler kamu tüzel kişisi olarak gözükürken; kuruluş ve faaliyetlerinin tamamen TTK'daki özel hükümlere göre yerine getirilmesi, denetim bakımından ve yönetim bakımından tamamen TTK'daki özel hukuk hükümlerine tabi olmaları, bu şirketlerin bir özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Merkezi idarenin bu şirketler üzerinde ve kuruluşlarıyla ilgili bir vesayet yetkisinin olmaması (sadece 1988-1992 arası 4 yıllık dönemde belediyelerin ve il özel idarelerinin kuracakları veya iştirak edecekleri şirketler için DPT'den izin almaları koşulu vardır); merkezi idarenin denetiminin, bu şirketlerin işlem ve hesapları üzerinde inceleme yapmakla sınırlı olması (3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15. maddesi); buna karşın, kuruluş faaliyetlerinin tamamen TTK'daki özel hükümlere göre olması, hatta belediye meclislerinin bile bu şirketleri denetleyememesi, bu şirketlerin daha ziyade özel hukuk tüzel kişisi özelliği taşıdığı sonucunu vermektedir.

ŞİRKETLERİN KURULUŞ NEDENLERİ

Belediyeleri şirketleşmeye yönelten nedenlerin ne olduğu sorusu zihinleri meşgul etmektedir. Yeterli mali kaynak ve imkan varken ve yapılması düşünülen faaliyetler zaten belediyelerin görevleri arasında yer alırken, belediyeler neden doğrudan değil de, dolaylı bir yoldan, yani şirket kurma yoluyla bu faaliyet ve görevlerini yerine getirmektedir?

Belediye şirketlerinin hukuki niteliklerini belirtirken, özellikle denetim açısından yaşanan sorunlara kısaca değinmiştik. Bu şirketlerin özellikle TTK hükümlerine tabi olması, gerek İçişleri Bakanlığı'nın bu şirketler üzerinde bir vesayet yetkisinin olmaması, gerekse belediye meclislerinin sadece kuruluş ya da iştirak aşamasında şirketlerle ilgili söz sahibi olmaları, yukarıda sorulan soruya yanıt niteliğinde olmasa bile bize bir fikir vermektedir.

---

[9] Nuri Tortop, "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993, s. 9-10.

Merkezi idarenin, yerel idareler üzerinde, Anayasa'nın 127 nci maddesinden kaynaklanan bir vesayet yetkisinin olması, belediyelerin mali kaynak ve bu kaynakların kullanımı bakımından merkezi idareye bağlı olması; belediyeleri, merkezi idarenin mali denetiminden ve vesayet yetkisinden uzaklaşmaya yönelik tedbirler almaya zorlamaktadır.

Diğer yandan, kurulan bu şirketlere halkın katılımını sağlayarak, yani mahalli sermayedarları şirketlere ortak ederek, kamu hizmetlerinin tamamen kârlılık esasına göre hareket eden şirketlerle yerine getirilmek istenmesi de, belediyelerin şirket kurmadaki amaçlarından biri olabilir.

Anayasa, belediyelere görevleriyle orantılı gelir sağlama yetkisini merkezi idareye vermiştir. Ancak merkezi idarenin gelir sağlamadaki bu yetkisini bir tehdit unsuru olarak belediyeler üzerinde kullanması, belediyelerin mali kaynaklarını zaman zaman kısıtlaması ya da siyasi nedenlerle artırması karşısında, belediyelerin bünyelerinde, kullanabilecekleri hazır bir mali kaynağa sahip olma düşüncesiyle şirketleşmeye gittiklerini söyleyebiliriz.

Bir diğer neden de, bu şirketlerin, siyasi nedenlerle istihdam imkanı yaratmak üzere kurulmuş olmaları veya başlangıçta olmasa bile sonradan bu amaçlarla kullanılmış olmalarıdır.

Son olarak şirketleşme nedeni olarak, siyasi reklam yapma amacıyla, siyasilerin görünür bir eser bırakma isteğini belirtebiliriz.

Netice olarak, şirketleşme nedenlerini şöyle gruplandırabiliriz:

1-Merkezi yönetimin vesayet ve denetim yetkisinden çıkmak (ya da kaçmak), yani belediyelerin mali açıdan özerk olmak istemeleri,

2-Halkın da katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam imkanları yaratmak, yerel imkanları değerlendirmek,

3-Siyasi reklam amacıyla hareket ederek, görünür bir eser bırakma isteği,[10]

4-Siyasi nedenlerle, istihdam imkanı yaratmak,

5-Merkezi idarenin, belediyelere gelir yaratma yetki ve imkanını yerinde ve zamanında kullanmayıp bir tehdit unsuru olarak kullanması karşısında, buna önlem almak.

ŞİRKETLEŞME UYGULAMALARI ve GENEL DURUM

Belediye şirketlerindeki uygulamalara geçmeden önce, mahalli idare birimlerinden biri olan il özel idarelerinin kurmuş oldukları ya da iştirak ettikleri şirketlere de değinmekte yarar vardır.

---

[10] Hasan Özhan, "İl Özel İdarelerinin Kurduğu, Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açıdan İrdelenmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993, s. 45-46.

Herşeyden önce, yukarıda belediye şirketleri için söylenenlerin hepsinin il özel idarelerinin kurmuş bulundukları ya da iştirak ettikleri şirketler için de geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

Türkiye çapında yapılan bir araştırmada, Temmuz 1993 itibariyle araştırmaya konu olan 76 ilin 69'unda, il özel idarelerinin kurmuş bulunduğu ya da iştirak ettiği şirketler vardır. Bu şirketlerin toplam sayısı 286'dır. Ancak bu şirketlerin 216'sı faal durumdadır. Üç yıllık (1988, 1989, 1990) bilançolarına göre kârlılık durumu tespit edilebilen 123 şirketten; 46'sı sürekli kâr, 42'si ise sürekli zarar etmiş, 35 şirket ise bu üç yılı değişik şekilde kâr veya zararla kapatmıştır.[11]

Belediye şirketleriyle ilgili olarak yapılan bir araştırmada, 1.9.1992 tarihi itibariyle, nüfusu 20.000'den fazla 275 belediyenin 107'sinde toplam 181 adet belediye şirketi bulunduğu belirlenmiştir.[12]

Bu hususta yapılan diğer bir saptama da, bu şirketlerdeki belediye payının %50'yi geçmesidir. Bu da, belediyelerin ya da belediyelere ait diğer şirketlerin bu şirketlere ortak olmasıyla sağlanmakta, halka açılma gerçekleşmeyince şirketleşme asıl amacından sapmaktadır.[13]

Uygulamada, belediye encümenlerince, şirket kurma, kurulu bulunan bir şirkete ortak olma ya da, kurulu bulunan belediye şirketlerinin yönetim kurullarına başkanlık etme konularında ve şirketlerle ilgili her konuda belediye başkanına yetki veren bir karar çıkarılmaktadır. Belediye başkanı da kendisine verilen bu yetki çerçevesinde hareket edebilmekte ve yetkilerini kullanabilmektedir. Şirketlerin denetimi söz konusu olduğunda ise, belediye başkanı belediye meclislerince denetlenirken, dolaylı yoldan şirketler de denetlenebilmektedir.[14]

Yukarıda anılan araştırmada, belirlenen 181 şirket içinde kâr/zarar durumları gözönüne alındığında, kesinleşmiş üç yıl (1989, 1990, 1991) bilançolarından, zarar eden şirketlerin gerek sayısının, gerekse toplam zarar miktarlarının, kâr eden şirketlere göre arttığını görmek mümkündür. Buna göre; 1989 yılında 181 şirketin 42'si zarar ederken, toplam zarar 24 milyar TL'ye; 1990 yılında 54 şirket zarar ederken, toplam zarar 40 milyar TL'ye; 1991 yılında ise 69 şirket zarar ederken, toplam zarar da 100 milyar TL'ye ulaşmıştır.[15]

Durum böyle iken Ankara, İstanbul ve İzmir gibi üç büyük ilin büyükşehir belediyelerinin kurduğu ya da iştirak ettiği şirketlere baktığımızda, durumun buralarda da pek farklı olmadığını görmekteyiz.

Tablo 1'de İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kurduğu ve iştirak ettiği şirketler yer almaktadır. Bu şirketlerde, belediyenin payının genelde %50'nin

---

11 Hasan Özhan a.g.e., s. 46.

12 Enis Yeter, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", Türk İdare Dergisi, Sayı 400, Eylül 1993, s. 86.

13 A.k., s. 86.

14 Tunay Köksal, a.g.e., s. 57.

15 Enis Yeter, a.g.e., s. 86-87.

üzerinde olması ve ortakların ise genelde belediyenin kurduğu ya da iştirak ettiği diğer şirketler olması dikkat çekicidir.

Tablo 1
İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Kurduğu ya da İştirak Ettiği Şirketler[16]

Şirketin Adı	Bel. Payı (%)	Diğer Ortakların Adları
İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem San. ve Tic. A.Ş. (BELBİM)	54,0	İETT, İSKİ, İSBAK, İGDAŞ
Akaryakıt ve Müştakları Tic. Ltd. Şti. (BELPET)	50,0	Petrol Ofisi
Belediye Tüketim Malları İthalat ve İhracat A.Ş. (BELPA)	41,8	İst. Halk Ekmek, Halksu, TEKFEN İnş. Tic. A.Ş., PRISONIC
İstanbul Gaz Dağıtım San. ve Tic. A.Ş. (İGDAŞ)	90,6	İETT, Halksu, İSBAK, İst. İmar Ltd. Şti.
İstanbul Belediyeler Bakım San. ve Tic. A.Ş. (İSBAK)	75,0	İSKİ, İETT, İDO A.Ş., 13 ilçe belediyesi
İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.	95,8	İst. Halk Ekmek, Kartal Halk Ekmek, İSBAK, İSFALT
İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Tic. A.Ş.	96,0	İst. Halk Ekmek, Kartal Halk Ekmek, İSBAK, İSFALT
Su Servisi Tic. A.Ş. (SUSER)	1,0	İSKİ, İETT, İGDAŞ, BELBİM
İstanbul Deniz Otobüsleri San. ve Tic. A.Ş. (İDO)	72,0	İETT, Halksu, İSBAK, İSTON
İstanbul Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.	84,9	İst. Eğ. Kül. Tur. Hiz. San. Tic. A.Ş., İETT, İDO, İSBAK
İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş. (İSTON)	77,7	İETT, 15 ilçe belediyesi
İstanbul Asfalt Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş. (İSFALT)	60,0	İETT, 13 ilçe belediyesi

[16] Tunay Köksal, a.g.e., s. 58-59.

İstanbul İmar Ltd. Şti.	50,0	T. Emlak Bankası A.Ş.
İstanbul Kartal Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. ve Tic. A.Ş.	99,8	4 ilçe belediyesi
İstanbul Mezbaha ve Rendering Tesisleri A.Ş. (İSMER)	35,0	Halksu, İst. Tic. Borsası, Basmacı Paz., OTAK İnş.
Halksu Belediye Kaynak Suları San. ve Tic. A.Ş.	94,7	İDO, İGDAŞ, İSTON, İSKİ

Yukarıda sayılan 16 şirketin yanı sıra, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ortak olduğu şirketler arasında, %0. 1 oranıyla GİMA A.Ş. , %7 ile MİGROS A.Ş. ve %11 oranıyla da İstanbul'un çeşitli semtlerindeki park ve bahçelere alınan ithal ağaçların teminini sağlayan BOSKOOP A.Ş. vardır. Bunların dışında, oranı tespit edilemeyen, bir Alman şirketiyle ortak kurulan İmar Weidleplan Plan A.Ş., elektrik dağıtım işiyle uğraşan ELDAŞ adında bir şirket ve İstanbul Ticaret Odası, TOBB, İSO, İstanbul Ticaret Borsası, İl Özel İdaresi ve İktisadi Kalkınma Vakfı'nın ortak olduğu İstanbul Dünya Ticaret Merkezi A.Ş. de belediyenin iştirak ettiği şirketlerdir.

Tabloyu incelediğimizde, İSKİ, İETT gibi belediye bünyesinde bulunan işletmelerin yanı sıra; ayrıca yine bunların faaliyet alanına giren, İDO A.Ş., İst. Ulaşım A.Ş., Halksu A.Ş. gibi şirketlerin kurularak, buralara belediyenin mali kaynaklarından aktarma yapılması (bu şirketlerde belediyenin hisse oranı oldukça yüksek) oldukça dikkat çekicidir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer konu da bu şirketlerin kâr/zarar durumlarıdır. Bu şirketlerin 1991 sonu itibariyle kesinleşmiş bilançolarına göre, şirketlerin sadece 6'sı kâr etmiş, geri kalan 16 şirket zarar etmiştir. Bu şirketlerin toplam zararı ise 70 milyar liradır.[17] Öte yandan, özel kanunla kurulan İSKİ gibi bir kuruluşun yanı sıra, onunla aynı hizmeti (sayaç okuma ve fatura düzenleme vb.) yürütmek üzere kurulan SUSER A.Ş., İçişleri Bakanlığı müfettişlerince yapılan inceleme üzerine verilen raporlar doğrultusunda, 27 Mart 1994'te göreve gelen yeni başkan tarafından kapatılmış ve çalışanları tazminatları ödenerek işten çıkarılmışlardır.[18]

Diğer bir büyük şehirimiz olan İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde de durum pek farklı değildir.

---

[17] Tunay Köksal, a.g.e., s. 61.

[18] Zaman, 8.8.1994, s. 4.

Tablo 2
İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Kurduğu ya da İştirak Ettiği Şirketler[19]

Şirketin Adı	Belediye Hissesi (%)
İZBETON A.Ş.	96
İzmir İmar Ltd. Şti.	95
İZFAŞ A.Ş.	95
İZBAK A.Ş.	92
TANSAŞ A.Ş.	90
İzmir Yayıncılık A.Ş.	55
Ege Şehir Planlaması A.Ş.	51
İZBELKOM A.Ş.	51
ARİZKO A.Ş.	50
İZULAŞ A.Ş.	49
İTAŞ A.Ş.	10
ESBAŞ A.Ş.	4
İzmir Otelcilik A.Ş.	2

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin kurduğu ya da iştirak ettiği şirketler için de İstanbul Büyükşehir Belediyesi için söylediklerimizden farklı bir şeyler söylememiz mümkün görünmemektedir. Sadece, verimli olarak çalışan ve İzmir'in çeşitli semtlerine açtığı süpermarketlerle tanzim satış yapan ve bir nevi piyasa düzenlemesi yapan TANSAŞ A.Ş.'yi bunlardan ayrı tutabiliriz. Ancak diğer şirketlerin durumuna baktığımızda, belediyenin iştirak ettiği şirketlerden 8'i 1991 yılı kesinleşen bilançolarına göre zarar etmişlerdir. Bu zarar toplam 12.4 milyar lira civarındadır.[20]

Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde 9 tane belediye şirketi görünmesine rağmen, bir şirketler topluluğu şeklinde faaliyet gösteren BELKO Ltd. Şti.'ye bağlı şirketlerle belediyenin iştirak ettiği şirket sayısı 16'yı bulmaktadır.

Tablo 3
Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin İştirak Ettiği ya da Kurduğu Şirketler[21]

Şirketin Adı	Sermaye (TL)	Belediyenin Hissesi (%)
PORTAŞ A.Ş.	25 milyar	99
GİMA A.Ş.	19 milyar	0. 01
Halk Ekmek	7. 5 milyar	82. 08
Ank. Çim. San. Tic. A.Ş.	175 milyar	0. 000451
Metropol A.Ş.	2 milyar	16
AŞOT (eski terminal)	45 milyon	33. 33
BELTAŞ A.Ş.	5 milyar	96
BELBETON	1 milyar	60
BELKO Ltd. Şti.	2 milyar	98

[19] Tunay Köksal, a.g.e., s. 60.
[20] A.k., s. 61.
[21] Ankara Büyükşehir Belediyesi Çalışma Raporu, Mart 1994.

Tablo 4
BELKO Limited Şirketine Bağlı Şirketler [22]

Kuruluş Yılı	Şirketin Adı	Sermaye (milyar TL)	Bel. His. (%)	Faaliyet Konusu
1989	BELPA A.Ş.	5.9	90	Buzpateni sahasını ve yaz okulları işletme
1989	BELSO A.Ş.	2.3	99	Soğuk hava deposu işletmeciliği
1988	BELKA A.Ş.	800 (milyon)	99, 9	Çöp ve sanayi atıklarını değ.
1990	BELPLAS A.Ş.	3	99, 8	Termoplastik otoyol fabrikası iş.
1991	BELYA A.Ş.	3	76, 4	Basın, yayın, sanat tesislerini ve Ankara'nın çeşitli yerlerindeki ilan panolarını işletmek
1991	ANFA Ltd.Şti.	2	93	Altınpark'ın işletmeciliği
1992	ANET A.Ş.	1	60	Temiz ve sağlıklı et temini

BELKO Ltd. Şti.'ye bağlı şirketlerden BELSO A.Ş., 1989'da 221 milyon TL gelir, 672 milyon TL giderle, toplam 450 milyon TL; 1990'da 1 milyar 267 milyon TL gelir, 1 milyar 354 milyon TL giderle, 87 milyon TL zarar ederken; 1991'de 2 milyar 565 milyon TL gelir ve 2 milyar 433 milyon TL giderle 131 milyon TL kâr etmiştir.[23]

Çöp ve sanayi atıklarını değerlendirmek üzere kurulan, BELKA A.Ş. ise, 1989 yılında, 377 milyon TL gelire karşılık, 1 milyar 223 milyon TL gider; 1990 yılında, 1 milyar 342 milyon TL gelire karşılık, 2 milyar 402 milyon TL gider ve 1991 yılında 2 milyar 568 milyon TL gelire karşılık 5 milyar 224 milyon TL gider yapmıştır. Bu rakamlara göre, BELKA A.Ş. 1989 yılında 845 milyon TL, 1990 yılında 1 milyar 60 milyon TL, 1991 yılında ise tam 3 milyar 689 milyon TL zarar etmiştir. 78 işçinin çalıştığı BELKA A.Ş.'nin 1991 yılı personel gideri 2 milyar 904 milyon TL'dir. BELKA A.Ş., değerli çöp gelmediğinden ve şirket sürekli zarar ettiğinden, ihaleyle devredilmiştir.[24]

Faaliyet konusu, eğlence, dinlenme, spor tesisleri ve yaz okulları işletmenin yanı sıra buz pateni sahasını da işletmek olan BELPA A.Ş. de bu üç yıl boyunca zarar etmiştir. 1989 yılında 601 milyon TL gelire karşılık, 2 milyar 204 milyon TL gider yapılmış ve toplam 1 milyar 602 milyon TL zarar edilmiştir. 1990 yılında

---

[22] A.k.
[23] İçişleri Bakanlığı Çalışma Raporu, Eylül 1992.
[24] A.k.

zarar daha da artmış, 2 milyar 886 milyon TL gelire karşılık 5 milyar 882 milyon TL gider yapılmış ve zarar toplam 2 milyar 995 milyon TL'yi bulmuştur. 1991 yılında ise 7 milyar 186 milyon TL gelir elde edilmesine karşılık, 10 milyar 826 milyon TL gider yapılmış ve sonuçta 1991 yılında 3 milyar 689 milyon lira zarar edilmiştir. Bu zararın nedeni olarak, işletmenin kâr amacı gütmemesi ve faaliyetinin sosyal amaçlı olması gösterilmiştir.[25] Oysa her ne kadar sosyal bir faaliyet de olsa, bunun için şirket kurulmuş olması, bu şirketlerin ticaret yaparak kazanç elde etmek maksadı güdüyor olması, zarara gösterilen sebebi haklı kılmamaktadır. Şirketin faaliyet konusu, aynı zamanda belediyenin de yapmak zorunda olduğu görevlerden birine girmektedir. Dolayısıyla bu faaliyetin gerçekleştirilmesi amacıyla böyle bir şirketin salt zarar etmesi için kurulması gerekir miydi sorusu gündeme gelmektedir. Bununla ilgili yukarıdaki bölümlerde, bu şirketlerin kuruluş sebeplerini anlatırken "siyasi nedenler" diye söz edilmişti.

Ankara Halk Ekmek ise 1989 yılında 485 milyon zarar ederken, 1990'da 274 milyon lira kâr ve 1991'de 146 milyon lira zarar etmiştir. Ankara Halk Ekmek'te 50 memur ve 110 daimi işçi çalışmaktadır. 1991 yılı toplam personel harcaması ise 4 milyar 404 milyon liradır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin iştirak ettiği şirketlerin 1991 yılındaki toplam zararı 70 milyarı bulmuştur.[26]

Tablo 3 ve 4'de verilen şirketlerden, 1993 yılı sonuna kadar kâr eden şirket bulunmamaktadır. 1991'de kurulan şirketlerden, ANFA halen zarar etmektedir. 1992'de kurulan ANET A.Ş. ise 1994'e kadar hiçbir yatırım yapmamış ve zarar etmiş, 27 Mart'tan sonra yeni seçilen yönetim tarafından faaliyetleri durdurulmuştur.

İstihdam açısından baktığımızda, Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki işletmelerden EGO'da 1993 sonu itibariyle 6472 kişinin, ASKİ'de ise 4011 kişinin çalıştığı görülmektedir. Belediye şirketlerine baktığımızda, PORTAŞ A.Ş.'de 390, Metropol A.Ş.'de 312, ana şirket BELKO'da 1612 kişi çalışmaktadır.[27] Uzmanlarla yapılan görüşmelerde, proje, müşavirlik ve danışmanlık hizmetleri yapan PORTAŞ A.Ş.'de bu işlerin yetişmiş 40-50 kişiyle yapılabileceği; aynı şekilde BELKO şirketinde de, işlerin verimli ve rasyonel yürütülebilmesi için 600 kişinin yeterli olduğu sonucuna varılmıştır.

Türkiye genelinde, 1992 yılında, belediyelerde, 121.999 memur, 93.086 işçi olduğu görülmektedir. Aynı dönemde, şirketlerde (181 şirket) çalışan toplam personel 14.465 kişidir.[28] Burada dikkati çeken, şirketlerdeki istihdamın aşırı olması nedeniyle, şirket faaliyetlerinde rasyonel olunamamasıdır. Özellikle 190 sayılı KHK ile belediyelere getirilen kadro ihdasındaki sınırlama neticesinde,

---

[25] A.k.

[26] Tunay Köksal, a.g.e., s. 61.

[27] Kaynak:Ankara Büyükşehir Belediyesi.

[28] Enis Yeter, a.g.e., s. 87.

belediyelerin siyasi saiklerle istihdam imkanı sağlamada şirketleri kullandıkları görülmektedir.

ŞİRKETLEŞME UYGULAMASIYLA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Belediye şirketlerinin ortaya çıkış nedenleri, uygulamaya geçilince sorunlar oluşturmaya başlamış; bu şirketlerin durumunu, hem belediyeler nezdinde, hem de kamuoyu nezdinde oldukça zor bir pozisyona sokmuştur.

Herşeyden önce bu şirketlerde belediye hisselerinin genelde %50'nin üzerinde olması nedeniyle, gündemde olan KİT'lerin özelleştirilmesinden esinlenerek, belediye hizmetlerinin de özelleştirilmesi tartışılmakta, bundan hareketle bu şirketlere Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) denilmektedir.

Bu şirketlerde belediyelerin payının %50'nin üzerinde olması durumunda, gerek yönetim, gerekse sermaye açısından -bu şirketler özel hukuk tüzel kişisi olarak gözükmesine rağmen- kamusal yön ağır basmaktadır. Bu sebeple tıpkı KİT'lerde olduğu gibi, belediye şirketlerinde de, rasyonellikten ve verimlilik esasından uzaklaşılmaktadır.

Bir yandan kamusal gücün bu şirketlerde ağır basması, diğer yandan yönetici konumunda olanların aynı zamanda belediye çalışanları ya da belediyelerin görevlendirdiği kişiler olması, denetim eksikliği ve yetersizliği neticesi bu kişilerin mali ve cezai sorumluluk açısından sorumlu tutulamamaları; politik istihdamdan kaynaklanan, kişisel çıkar sağlama olayları sonucunda bu şirketlerin çoğunda yolsuzluk söylentileri ortaya çıkmış ve şirketlerin çoğu yönetim beceriksizlikleri neticesinde aşırı borç yükü altında zarar eder hale gelmiştir.

Şirketlerin kuruluş aşamasında ve yer seçiminde, hammadde kaynaklarına yakınlık, pazarlama vb. gibi serbest piyasa ekonomisinin gereklerine uyamama problemi ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede ortaya çıkan sorunlar şunlardır:

- Şirketlerdeki belediye hisselerinin %50'yi aşması, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin genelde belediye çalışanlarından olması ve bunların mali ya da cezai sorumluluklarının olmayışı,

- Şirketlerin kuruluş aşamasında, yer seçimi, rekabet, kalifiye eleman temini, pazarlama gibi serbest piyasa koşullarına riayet edilmemesi,

- Politik istihdam neticesinde iktisadi ve ticari anlayışın hakim kılınamayışının ortaya çıkardığı sıkıntılar,

- Plansız ve hesapsız harcama sonucunda şirketlerin aşırı borç yükü altında sürekli zarar etmeleri,

- Siyasi saikle, aşırı personel istihdamı neticesi dinamik çalışma yönteminden uzaklaşma,[29]

[29] Hasan Özhan, a.g.e., s 46.

- Merkezi idarenin bu şirketleri denetleyememesi ve bu şirketlerin borç yüklerinin de belediyeler üzerine binmesi.

SONUÇ ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Belediye şirketlerinin, tamamen özel hukuk hükümlerine ve özel bir teşebbüs gibi kârlılık ve verimlilik esasına göre faaliyet göstermesi, şirketlerin ortaya çıkışındaki beklenti ve temenni idi. Özellikle, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) özelleştirmeleri tartışmaları yapılırken, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, belediyelerin hizmet yüklerinin azaltılabilmesi için şirketler birer yol gösterici örnekler olabilecekti. Tıpkı KİT'lerin özelleştirilmesiyle, devletin küçültülmesinin öngörüldüğü gibi, belediyelerin gördüğü kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle belediyelerin yükleri hafifleyebilecek, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde halkın ve gönüllü kuruluşların katılımı da sağlanacaktı.[30]

Uygulamada ise yukarıda örneklerini sunduğumuz gibi ilginç durumlar ortaya çıkmıştır. Yapılan araştırmalarda, belediyelerin faaliyet alanlarına girmeyen, deri eşya üretimi, mobilya, tekstil ürünleri üretiminden, gıda maddeleri pazarlamasına kadar, çeşitli konularda iştigal eden belediye şirketleri ortaya çıkmıştır. Diğer yandan bu şirketlerdeki belediye paylarının %50'nin üzerinde olması yine de bu şirketleri kamunun etkisinden kurtaramamakta ve bu nedenle belediye şirketleri konum itibariyle KİT'lerle aynı duruma sokulmaktadır.[31] Böylece bu şirketlerin gördükleri hizmetler açısından özelleştirme fiilen mümkün olmamaktadır.[32]

Belediye şirketlerinin ürettiği hizmetlerin kamu hizmeti olması ve burada öncelikle halkın yararının gözetilmeye çalışılması, şirketleri kâr amacı gütmeyen birer ticari teşebbüs haline getirmiştir! Bir yandan bu işletmelerin ürettiği mal ve hizmetlerin kamu yararı gerekçesiyle düşük tutulması, bu şirketlerin zararına çalışması durumunu doğururken, diğer yandan bir ticari işletmenin çalışma esası olan kârlılık ilkesinden uzaklaştırmaktadır.[33]

Şirketlerdeki politik amaçlarla yapılan aşırı istihdam da şirketleri güç durumda bırakmaktadır. Özellikle yönetici kadrolarında, işten anlamayan, işin niteliğini kavrayamayan yöneticilerin bulunması, şirketlerin zararına çalışmasının ve zorda kalmasının sebebidir.

Bir diğer sorun alanı, şirketlerin denetimidir. Bu şirketlerle ilgili genel bir denetim kanununun olmaması, şirketlerde yolsuz ve hesapsız harcamalar yapılmasına zemin hazırlamakta ve neticede kamunun yararına zarar verecek derecede olaylar olmaktadır. (İSKİ ve bağlı şirketlerde olduğu gibi.)

---

[30] Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 175.

[31] Tunay Köksal, **a.g.e.**, s. 61.

[32] Enis Yeter, **a.g.e.**, s. 86.

[33] **A.k.**

Sonuç olarak, belediye şirketleri, bugün çoğu belediyeler için bir yarar sağlamadan ziyade belediyelerin sırtında birer yük olarak görünmektedir. Ankara örneğinde olduğu gibi aşırı borç yükü (BELKO'nun 1994'den devreden borcu toplam 1. 5 trilyon lira) ve zararlar belediyeler açısından kaynak sıkıntısı doğurmaktadır. Bu durum şirketlerin varlığı hakkında çeşitli tartışmalar ortaya çıkarmıştır. Şirketlerin durumu özellikle 27 Mart 1994 yerel seçimlerinden sonra yerel yönetimlerin çoğunda, daha çok belediye şirketlerinin yoğun olarak bulunduğu büyükşehir belediyelerinde halen tartışma konusudur. Basında çıkan haberlerden anlaşıldığı üzere, birçok şirketin, özellikle sürekli zarar edenlerin kapatılması gündeme gelmiştir.

İçişleri Bakanlığı da bu konuda çeşitli önlemler almakta ve bu şirketlerin yük olmaktan kurtarılıp, yararlı bir hale getirilmesi için çalışmalar yapmaktadır.

Bu şirketlerin durumuyla ilgili getirilebilecek çözüm önerileri şöyle belirtilebilir:

- Öncelikle, bu şirketlerdeki belediye hisselerinin %50'nin altına çekilmesi[34] ve halkın katılımının sağlanarak şirketlerdeki kamu etkinliğinin azaltılması,

- Sürekli zarar eden şirketlerin kapatılması, öncelikle, Ankara BELPA örneğinde olduğu gibi sosyal amaçlı şirketlerin kapatılması ve kurulmalarına izin verilmemesi,

- Şirketlerde yetişmiş eleman ve profesyonel yöneticilere görev verilmesinin sağlanması, plansız ve aşırı istihdamdan kaçınılması, politik istihdam amacıyla bu şirketlerin kullanılmasının önlenmesi,

- Yöneticilerin kamunun yararını ön planda tutmalarının sağlanması, şirketlerin şahsi çıkar kaynağı olarak görülmesinin önlenmesi,

- Belediye bünyesinde var olan bir işletme yanında ikinci bir teşebbüs olarak bir belediye şirketinin kurulmasının önlenmesi,

- Belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin dengeli ve ölçülü,[35] belediyelere vesayet denetiminden kaçmanın yollarını aratmayacak şekilde yapılması,

- Belediyelerin iştirak ettiği şirketlerin denetimi konusunda süratle yasal bir düzenleme yapılması.

Şirketler hakkında basında çıkan haberler ve 27 Mart'ta işbaşına gelen yerel yönetimlerin, İçişleri Bakanlığı'ndan, denetim için yardım istemeleri sonucunda, bu şirketler hakkında bakanlığa çok sayıda olumsuz rapor gelmiştir. Bunun üzerine, İçişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na yazdığı bir yazıyla,

---

[34] A.k., s. 90.

[35] Ahmet Özer, "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz 1993, s. 23.

belediyelerden gelen yeni şirket kurma ya da şirketlere iştirak etme yönündeki talepler hakkında İçişleri Bakanlığı'nın izni olmadan işlem yapılmaması, şirket kuruluşuna izin verilmemesini istemiştir. Uzmanlarla yapılan görüşmelerde, yukarıda verilen çözüm önerileri çerçevesinde belediye şirketleriyle ilgili geniş kapsamlı bir genelgenin hazırlandığı bilgisi alınmıştır.

Netice itibariyle, belediye şirketleri kâr eden, verimli çalışan işletmeler haline getirildiğinde, özellikle gelir bakımından yerel yönetimlerin özerkliğini sağlayacak, yeterli gelir kaynaklarına kolay ulaşmasını mümkün kılacaktır. Bu sağlandığı ölçüde, yani yerel yönetimler yeterli gelir kaynağına sahip olduğu ölçüde, bu idarelerin özerkliğinden söz edilebilecektir.[36]

Belediye şirketlerinin verimli hale getirilmesi, hizmetlerin özelleştirilmesinde yol gösterici rol oynayacak, belediyelerin kamu hizmetlerini bizzat sunması yerine, yapılmasını koordine eden, halkın katılımını sağlayan, kendi kendine hizmet anlayışının geliştirilmesini de sağlayacaktır.[37]

Bütün bunların ötesinde, bu şirketlerin kapatılması yerine kârlılık ve verimlilik esaslarına göre işletilmesi sağlanmalıdır. Diğer yandan, belediyelerin gördüğü hizmetlerden özelleştirme yoluyla özel sektöre devredilebilecek olanların araştırılması ve bu yönde çalışmaların yapılması, belediyelerin hizmet anlayışlarına yeni boyutlar getirerek, onları bugün içinde bulundukları durumdan kurtaracak olanaklar yaratacaktır.

---

[36] Nuri Tortop, a.g.e., s. 9.

[37] Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 175.