



www.mevzuattakip.com.tr

Belediye Şirketleri ve Bu Şirketler İçin Önem Arz Eden Hususlar

UYARI: Makale'nin tamamına, sitemize üye girişi yaptıktan sonra ulaşabilirsiniz. Siteye üye değilseniz, lütfen ÜYE OL butonuna tıklayarak üye olunuz. Üyelik esnasında, girilen bilgilerin şüpheli olması halinde, üyeliğiniz silinecektir.

Belediye Şirketleri ve Bu Şirketler İçin Önem Arz Eden Hususlar

Murat DÜZGÜN

Beylikdüzü Belediyesi

1. Giriş

Belediyeler halka hizmet sunma noktasında; alt yapı işleri, park bahçe düzenlemeleri, kent temizliği, ulaşım hizmetleri, sosyal yardımlar, kültür organizasyonları ve sağlık hizmetleri gibi birbirinden çok farklı disiplin alanlarında vatandaşlara hizmet vermektedir. Bu hizmetler sunulurken belediye yönetimleri; hizmetin niteliği ve maliyeti, hizmet için gerekli olan organizasyon alt yapısı gibi kriterleri değerlendirerek, hizmeti ya kendi personeli ve ekipmanları ile gerçekleştirmekte ya da kanunda belirtilen ihale usulleri ile gördürmektedirler.

Bilindiği üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu 70. maddesinde "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir" hükmüne yer verilmiştir. Belediye şirketleri, vatandaşlara hizmet etme, belediyeye personel temini gibi konularda belediyelerin işleyişini ve hizmet sunma etkinliğini arttırmaktadır.

Bu yazımızda, belediye şirketlerinin tabi olduğu kamu ve özel hukuk düzenlemeleri çerçevesinde bazı önemli yükümlülükleri hakkında değerlendirme ve önerilerde bulunacağız.

2. Belediyelerin Şirket Sahibi Olması

Belediyeler, şirketlere ya yeni bir şirket kurma yolu ile ya da var olan bir şirketin belediyeye bağışlanması yoluyla sahip olurlar. Her iki usulde de temel olarak 6102 sayılı Ticaret Kanunu'nun sermaye şirketleri için belirtilen usullerine riayet edilmesi ayrıca; 5393 sayılı Belediye Kanunu gereği, bağışlanma yolu ile şirket sahibi olunması durumunda bağış şartlı ise; meclis kararı, şartsız ise başkanlık onayı alınması gerektiği unutulmamalıdır.

Yapılan düzenlemeler ile belediye şirketlerinin belediyeler için önemi daha da artmış, belediyelerin personele dayalı hizmet alımlarını doğrudan belediye şirketlerinden temin edeceği hüküm altına alınmıştır. Bu husus 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20. maddesi ile; "İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesindeki limit ve şartlar ile 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir" denilerek düzenlenmiştir. Madde metninden de anlaşılacağı üzere belediyeler personele dayalı hizmet ihalesi yapmamakta olup, bu kapsamdaki ihtiyaçlarını belediye şirketlerinden temin etmektedirler.

3. Belediye Şirketleri İçin Bazı Özel Hususlar

Belediye şirketinin sahibi ya da pay sahibi belediye tüzel kişilikleridir. Bu sahiplikten dolayı belediye şirketlerinde aynı zamanda kamu kaynağı da kullanılarak faaliyetler sürdürülmektedir. Belediye şirketlerinin uymak zorunda olduğu bazı temel özel ve kamu hukuku düzenlemeleri şunlardır.

- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği

Görüleceği üzere belediye şirketleri birçok farklı mevzuat hükümlerine tabidir. Belediye yöneticileri ve şirket yöneticilerinin birbirinden farklı mevzuat hükümlerini takip etmesi

ve uygulamada mevzuata uygunluğun sağlanmasında sorunlar yaşanmaktadır.

Belediye şirketlerinin tabi olduğu mevzuat düzenlemeleri açısından dikkat edilmesi gereken bazı hususlar aşağıda yer almaktadır.

3.1. Şirket Yönetimlerinin Belirlenmesi

Şirket yönetimlerinin belirlenmesi ile ilgili düzenlemelere baktığımızda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesinde "...Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler..." şeklinde düzenleme olduğu görülmekte ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda kimlerin şirket yöneticisi olabileceğine dair hüküm bulunmamaktadır. İlgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye şirketi yönetim kurullarına belediye başkanınca; belediye yöneticileri, memurları ya da diğer personelleri arasından atama yapılabileceği gibi belediye ile ilişkisi olmayan kişilerin de şirket yönetim kurullarına atanmasında engel bulunmamaktadır.

Bahsi geçen düzenlemeler bu yönde iken; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu konuda yayınladığı genelgede; "Belediye veya bağlı kuruluşların sahip veya ortağı oldukları belediye şirketlerinin genel kurulunda belediye veya bağlı kuruluşu temsil edecek kişilerin belediye meclisi kararıyla belirlenmesi gerektiği" yönünde düzenlemeye yer verilmiştir. Belediye başkanlarınca atanan şirket yönetim kurulu üyelerinin tescil işlemi bu genelge dayanak gösterilerek yapılmamakta ve söz konusu tescil işlemlerine dair yargı süreçleri devam etmekte olup, süreç sonunda çıkacak karar birçok belediyeye örnek teşkil edecektir.

3.2. Belediye Başkanının Sorumluluğu

Belediye şirketlerinin belediyeden ayrı bir tüzel kişiliği ve ayrı bir yönetimi olsa da belediye başkanlarının bu şirketler açısından da görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belirtildiği üzere "Belediye başkanı Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak" belediye başkanının görevleri arasında yer almaktadır. Belediye şirketleri, belediye tüzel kişiliğinin mali tablolarında belediyenin bir varlığı olarak gözükmekte, belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket ortaklık payı da belediye giderleri arasında düzenlenmekte ve her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler belediye gelirleri arasında yer almaktadır. Yine belediye başkanının görevlerinden olan "Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek" hükmü gereği belediye başkanlarının belediye şirketlerinin iş ve işlemlerinden sorumluluğu bulunmaktadır.

3.3. Sayıştay Denetime Tabi Olma

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Denetim Alanı başlıklı 4. maddesi gereği Sayıştay; "a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini, b) a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerini denetler." Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere belediye şirketleri Sayıştay denetimine tabidir.

Sayıştay'ca bu hüküm gereği belediye şirketlerinde de düzenlilik ve performans denetimleri yapılır. Düzenlilik denetimi kapsamında kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti yapılmakta, ayrıca; düzenlilik denetimi bu idarelerin mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesini kapsamaktadır. Performans denetimi ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir. Yapılan denetimlerde elde edilen bulgular kamuoyuna açık olup, Sayıştay Başkanlığı resmî sitesinden yayınlanmaktadır.

Örnek 1: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kent Konut İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 2015 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu BULGU 5: Kesin Teminatın Zamanında İade Edilmemesi Sebebiyle Gereksiz Yere Tazminat ve Yargılama Gideri Ödenmesi

"Kent Konut AŞ'nin Yuvacık Bahçe Kent Konutları yapım işinde, yüklenici firmanın teminat mektubunu ve bakiye alacağını sebepsiz yere teslim etmediği bu sebeple açılan davada tazminat ve yargılama gideri ödemek durumunda kaldığı tespit edilmiştir."

"4735 sayılı Kanununun 13. maddesinde: "Yapım işlerinde; varsa eksik ve kusurların giderilerek geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra yarısı, Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından sonra kalanı, yükleniciye iade edilir" denilmektedir."

"Kent Konut AŞ'nin yüklenicinin teminat mektubunun yarısının geçici kabulden sonra verdiği, ancak kesin kabulden sonra teminatın geri kalanını iade etmediği ayrıca yüklenicinin bakiye alacağını da ödemediği tespit edilmiştir. Bu durum yüklenici tarafından yargıya taşınmış ve Kent Konut A.Ş. teminat mektubu ve bakiye alacağına ek olarak toplam 62.449,78 TL faiz, yargılama gideri, vekâlet ücreti, harç vs. ödemek durumunda kalmıştır. Mevzuata aykırı olan bu durum kurumun giderler hesabında 62.449,78 TL artışa sebep olmuştur."

3.4. Kamu İhale Kanuna Tabi Olma

Kamu kurumları sunmuş oldukları hizmetler için ve kurumların kendi ihtiyaçları için gerekli olan mal, hizmet, yapım işleri ve danışmanlık hizmetleri gibi harcamalarını kanunlarca belirlenmiş kurallar ve usullere dayanarak yapmak zorundadır. Bahsi geçen kurallar ve usuller başta 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuatında detaylı olarak açıklanmış ve bu kanuna göre harcamalarını yapacak kurum ve kuruluşlar belirtilmiştir.

Belediye şirketlerinin ilgili kamu ihale kanuna tabi olduğu bu kanunun kapsam başlıklı 2. maddesinde; “a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler tüzel kişiler, d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler” diye belirterek belediye şirketlerinin ilgili harcamalarını bu kanunda belirtilen usullere göre yapılması gerektiği kanun ile kurala bağlanmıştır.

Kanun belediye şirketlerine, doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları yaklaşık maliyeti veya sözleşme bedeli içinde bulunduğumuz yıl için belirlenen 14.877.509 TL’ye kadar olan harcamalarını bu kanuna tabi olmadan yapabileceğini kanunun istisnalar kapsamında düzenlemiştir. Bu istisna kapsamında bir harcama yapılabilmesi için Kamu İhale Genel Tebliği’nde belirlenen usullere uygun olarak Kamu İhale Kurumu’na başvuru yapılması ve kurumca başvurunun uygun bulunması gerekmektedir.

Örnek 2: Muğla Bodrum Belediyesi Bodrum Bel. Tur. İnş. Gıda Enerji San ve Tic. A.Ş. 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu Bulgu 1: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun İstisna Maddesi (3/g) Kapsamında Olmamasına Karşın Bazı Alımların İhalesiz Yapılması

“...Bu kapsamda, Bodrum Belediyesi Turizm İnşaat Gıda Enerji San. Tic. A.Ş. Kamu İhale Kurulundan hangi mal veya hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi olduğu, hangilerinin ise istisna kapsamında değerlendirilmesi gerektiği hususunda 24.12.2004 tarih ve 531 sayılı yazı ile görüş sormuş, kurul da 04.03.2005 tarih ve 300-2197 sayılı yazı ile görüşünü bildirmiştir. Dolayısıyla, şirketin 4734 sayılı Kanunun 3. maddesinin g bendi uyarınca ihalesiz yapabileceği işlemler bahsi geçen kurul görüşü ile netleşmiştir.”

“...Yapılan incelemede, Bodrum Belediyesi Turizm İnşaat Gıda Enerji San. Tic. AŞ’nin 4734 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin g bendi kapsamına girmemekle birlikte özellikle çeşitli yemek hizmeti, uçak bileti, konaklama, bakım onarım vb. bazı mal/hizmet alımlarını mevzuata aykırı şekilde ihalesiz yaptığı anlaşılmıştır. Şirketin mal veya hizmet alımı yaparken 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun ilgili maddeleri gereğince ihaleye çıkması ve ihale süreçlerini uygulaması gerekmektedir...”

3.5. Faaliyet Raporu Hazırlama

Belediye şirketleri; yöneticilere sağlanan mali hakları, şirketin araştırma ve geliştirme çalışmalarını, faaliyetlerini, finansal durumunu ve şirket için muhtemel riskleri de içeren faaliyet raporunu her yıl hazırlamak zorundadır.

Faaliyet raporu düzenleme zorunluluğu, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 514. maddesinde; "Yönetim kurulu, geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörülmüş bulunan finansal tablolarını, eklerini ve yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlar ve genel kurula sunar" şeklinde düzenlenmiştir. Aynı şekilde Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik'in 16. maddesinde de: "Yıllık faaliyet raporu ilgili olduğu hesap döneminin bitimini izleyen iki ay içinde hazırlanır. Şirketin yönetim organı başkanı ve üyeleri tarafından imzalanarak onaylanır. Yönetim organı üyelerinden herhangi birinin yıllık faaliyet raporunda yer alan bilgilerle ilgili farklı görüşte olması halinde, itiraz ettiği hususlar gerekçeleri ile birlikte yıllık faaliyet raporunda belirtilir" hükmü yer almakta ve faaliyet raporlarının içeriği bu yönetmelikle belirlenmektedir.

3.6 Bağımsız Denetime Tabi Olma

Bağımsız Denetim Yönetmeliği'ne göre bağımsız denetim; "Finansal tablo ve diğer finansal bilgilerin, finansal raporlama standartlarına uygunluğu ve doğruluğu hususunda, makul güvence sağlayacak yeterli ve uygun bağımsız denetim kanıtlarının elde edilmesi amacıyla, denetim standartlarında öngörülen gerekli bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak defter, kayıt ve belgeler üzerinden denetlenmesi ve değerlendirilerek rapora bağlanmasını ifade eder."

Bu konudaki düzenlemelere göre sermayesinin en az %50'si belediyelere ait olan anonim ve limited şirketlerden; aktif toplamı 30 milyon, yıllık net satış hasılatı 40 milyon ve çalışan sayısı 125 kişiyi aşma kriterlerinden en az ikisini art arda iki hesap döneminde sağlayan belediye şirketleri bağımsız denetime tabidir. Bu kriterleri sağlayan şirketler kendilerine denetçi seçmek ve şirketlerinin belirlenen usuller çerçevesinde denetimlerini yaptırmak zorundadırlar.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 397. maddesi 2. fıkrasında; "Denetime tabi olanlar, hazırlanmış olan finansal tablolarının denetimden geçip geçmediğini, denetimden geçmiş ise denetçi görüşünü ilgili finansal tablonun başlığında açıkça belirtmek zorundadır. Bu hüküm, yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu için de uygulanır. Denetime tabi olduğu hâlde, denetlettilmemiş finansal tablolar ile yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu, düzenlenmemiş hükmündedir" denilerek denetimin önemine atıf yapılmıştır.

3.7. Mali Verilerin Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemine (KBS) Girilmesi

Kamu sektörünü düzenleyen temel kanunlarından olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 53. maddesine göre; "...Merkezî yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri malî istatistiklerini belirlenmiş ilkelere uygun olarak hazırlar ve belirlenen süreler içinde Hazine ve Maliye Bakanlığı'na gönderir." Bahsi geçen kanunun verdiği yetkiye istinaden yayınlanan Genel Yönetim Mali İstatistikleri konulu 59 Sıra Nolu Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde bu husus "İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve mahalli idare birliklerine ait şirketlerin ve bütçe içi işletmelerin Ocak-Mart dönemi, Ocak-Haziran dönemi ve Ocak-Eylül dönemi kümülatif mizan verileri, dönemi takip eden ikinci ay sonuna kadar (Mayıs, Ağustos, Kasım); yılın tamamına ait (Ocak-Aralık dönemi) kümülatif mizan verileri ise en geç takip eden yılın Nisan ayı sonuna kadar bağlı oldukları birim tarafından KBS'ye girilir" şeklinde düzenlenmiştir. Mali verilerin girişleri ve bu süreçteki görevlilerle ilgili detaylı bilgi için Belediye Şirketlerinin Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) Mali İstatistik Veri Girişlerine İlişkin Uygulama Kılavuzu'ndan faydalanılabilir.

Mali veriler ile ilgili görevlerini yerine getirmeyen mali hizmetler birimi yöneticisi ile muhasebe yetkilisine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamı tutarında idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

3.8. Mevduatların Değerlendirilmesi

Belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan veya dolaylı olarak sahip oldukları şirketler, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği hükümlerine tabi olup, mevduatlarını bu yönetmelikte belirtilen hususlara uygun olarak değerlendirmek zorundadırlar. İlgili yönetmelikte bu husus "...kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlüdür" şeklinde belirtilmiştir. Bu kamu bankaları Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Vakıflar Bankası olarak sıralanabilir. Yönetmelik hükümlerine göre bankalarla yapılacak olan protokollerin süresi bir yılı geçemeyeceği gibi belediye şirketlerince mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemez.

Yönetmelikte geçen hususları yerine getirmeyen kurum yetkilileri ve muhasebe yetkilileri ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu olacakları ve mevduatların yönetmelik hükümlerine aykırı şekilde değerlendirilmesinden elde edildiği tespit edilen nemalar genel bütçeye gelir kaydedileceği unutulmamalıdır.

4. Sonuç

Bahsedilen düzenlemelerden görüleceği üzere belediye şirketleri farklı uzmanlık alanları gerektiren mevzuat hükümlerine tabi olup, bu hükümlere aykırı hareket eden şirket yönetici ve personellerin mali ve cezai yaptırımlarla karşılaşacağı aşıkardır.

Belediye şirketlerinde görevlendirilecek olan yönetici ve personellerin alanlarında uzman kişilerden görevlendirilmesi ve bu kişilerin sürekli güncellenen mevzuat hükümlerini takip etmesi ve şirketin karşı karşıya kalacağı yaptırımları öngörerek risk odaklı bir çalışma yürütmeleri gerekmektedir. Ayrıca şirketin iş ve işlemlerine dair görevlendirmelerin açık bir şekilde yapılması, bu iş ve işlemlere dair süreç akışlarının oluşturulması ve şirket içinde bir iç kontrol mekanizmasının kurulması muhtemel riskleri minimum seviyede tutacaktır.

Belediye şirketlerinin faaliyetlerini başarılı olarak sürdürmesi, şirketin sahibi olan belediye faaliyetlerine de yansiyacak olup, belediye hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulmasına katkı sağlayacaktır.

Murat DÜZGÜN:

Gelir Uzman Yardımcısı / Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Şırnak Vergi Dairesi 2012-2015

Bütçe Strateji ve İç Kontrol Şefi / Bakırköy Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü 2015-2016

Muhasebe Yetkilisi / Bakırköy Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü 2016-2020

Makale ve Mevzuat Çalışmaları “Belediyelerde Sayıştay Denetimi”, “Seçimler Belediyeler ve Gündeme Dair”

Mali Mü?avir Adaylar?na Muhasebe Dersi vermekte – DEHA E?itim Kurumlar?

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA