

**MAHALLİ İDARELERE HİZMET DERGİSİ ARALIK 2009 TARİHLİ SAYISINDAN  
ALINTI YAPILMIŞTIR**

**BELEDİYELERCE ŞİRKET KURULMASI**

**HALUK NALÇAKAR**

**İçişleri Bakanlığı E. Başkontrolörü**

5393 sayılı Belediye Kanununun "Şirket kurulması" başlıklı 70. maddesinde, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." Hükmü mevcuttur. Ancak bu hüküm tek başına bir mana ifade etmekten uzaktır. Konuyu diğer mevzuat hükümleri ile birlikte incelediğimizde ana başlıklar altında konunun şu şekilde açıklanması mümkündür:

**1- Şirket kurulması/şirketlere ortak olunması :**

5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde belediyelerin sermaye şirketleri kurabileceklerinden bahsedilmiş ancak, bu şirketlere ortak olabileceklerinden söz edilmemiştir. Kanun'un 18. maddesinin (i) fıkrasında meclisin görev ve yetkileri arasında "6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek." sayılmıştır.

5393 sayılı Kanunun 70 ve 18/i maddeleri hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin ancak, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre sermaye şirketi olarak belirlenmiş bulunan, anonim şirket veya limitet şirket kurabilecekleri ve ortak olabilecekleri ortaya çıkmaktadır.

Bir şirkete ortaklık, ya kurucu üye olma suretiyle, veyahutta kurulmuş bir şirkete sermaye katılımı suretiyle olmaktadır. Belediyelerin kurduğu veya ortak olduğu sermaye şirketinin diğer ortaklarının başka bir mahalli idare (belediye/il özel idaresi), kamu veya özel hukuk tüzel kişisi veya gerçek kişisi olmasında bir sakınca bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanunun 70. maddesine istinaden belediyece kurulacak veya ortak olunacak şirketin mutlaka, belediyelerin görev ve hizmet alanları ile ilgili hususlarda faaliyette bulunması şartı gerekmektedir. Belediyelerin görev ve hizmet alanları, 5393 sayılı Kanunun 14 ve 15. maddelerinde sayılmıştır. Bu maddeler dışında belediyelere diğer kanunlarla ve mevzuatla verilen görev ve hizmet alanları da şirket kurulumu veya ortak olumunda dikkate alınabilecektir.

Dolayısıyla belediyelerin, serbest piyasada üretilen mal ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurması, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması Kanun'un 70. maddesi hükmüne göre mümkün değildir. Gayrimenkul yatırım ortaklığı için Kanun'un 18. maddesinin (i) bendinde özel hüküm yer aldığından gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulması bunun istisnasını oluşturmaktadır.

## **2- Şirket kurulmasında/ortak olunmasında izlenecek yasal prosedür :**

Belediyelerce şirket kurulması için bazı organ ve kurumların kararı ile iznine ihtiyaç vardır.

### **a) Belediye meclisinden karar alımı :**

5393 sayılı Kanununun 18. maddesinin (i) bendine göre, belediyeler ister bir şirketin kurucu üye sıfatıyla ortağı, isterse kurulmuş bir şirkete sonradan sermaye katılımı suretiyle ortağı olsun, bu ortaklık işlemi gerçekleşmeden önce belediye meclisinin olumlu yönde kararının alınması gerekir.

Belediye meclisinin şirket ortaklığı yönündeki kararı gerekçeli ve ayrıntılı olmalıdır. Belediye meclisi "*şirket ortağı olabilir*" veya "*şirket kurabilir*" şeklinde genel bir karar ihtiyaca cevap veremez.

Meclis kararında; şirketin ne tür bir şirket olduğu (anonim/limitet şirket), şirketin faaliyet alanı, şirketin ortakları, sermaye miktarı ve belediye hissesi, şirketin belediyeye sağlayacağı faydalar veya benzer hususlar belirtilmelidir.

### **b) Bakanlar Kurulu izni :**

Belediyenin şirket kurması ve ortak olması için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip, devreye 4046 sayılı Kanununun 26. maddesi girmektedir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 26. maddesi hükmüne göre, belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.

Belediyelerin şirket kurmak ve ortak olmak için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip Bakanlar Kurulundan izin de alması gerekir. Şirket kuruluşu ve ortaklığına ilişkin belediye meclisi kararı ve Bakanlar Kurulu Kararının şirket tescilinden ve ortaklık kurulmasından önce alınması gerekmektedir.

Belediyelerin şirket kurmak ve mevcut şirketlere ortak olmak için Bakanlar Kurulundan izin taleplerini İçişleri Bakanlığı aracılığı ile yapmaları gereklidir. İçişleri Bakanlığı 21.04.2008 gün ve 11273 sayılı (2008/31) Nolu genelgesi ile şirket kurmak ve mevcut şirketlere ortak olmak isteyen belediyelerin izlemeleri gereken prosedürü belirlemiştir. Genelge hükmüne göre belediyeler İçişleri Bakanlığı aracılığı ile yapacakları Bakanlar Kurulu izni taleplerinde;

1-Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararının,

2-Kurulacak şirkete ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusunun,

3-Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilânçosunun,

4-Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağının,

5-Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü raporunun,

6-Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibarıyla genel mizanının,

7-Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilânçosunun,

8-4646 sayılı Kanun uyarınca yapılacak müracaatlarda ilgili firmanın EPDK' dan aldığı dağıtım lisansı örneğinin,

Talep yazıları ekinde Bakanlığa gönderilmesini istemiştir. İçişleri Bakanlığı bu bilgileri toplamak suretiyle belediyelerin şirket kurma ve ortak olma taleplerini Bakanlar Kurulu izni için Başbakanlığa gönderecektir.

### **3- Şirket sermayesinin artırılması :**

Belediyeler, ortak oldukları şirketlerde sermaye artışına yoluna gidebilir. Belediyelerin ortak oldukları şirketlerin sermaye artışlarında belediye meclisinden karar alınması gerekir. Çünkü 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinin (i) bendi meclisin görev yetkileri arasında sermaye artışına karar verme yetkisini de saymıştır.

Uygulamada belediye şirketlerinde sermaye artışı yapılması durumunda Bakanlar Kurulu izni gerekip gerekmeyeceği konusu tereddüt yaratmış ve İçişleri Bakanlığı yayımladığı 07.02.2007 tarih ve 2007/18 sayılı Genelgesi ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26. maddesini dayanak göstererek sermaye artışlarının da Bakanlar Kurulu iznine tabi olduğunu belirtmiştir.

İçişleri Bakanlığının söz konusu Genelgesi idari yargıya dava konusu olmuş ve Danıştay 8. Dairesince<sup>1</sup> verilen yürütmeyi durdurma isteminin reddine ilişkin kararın itiraz üzerine inceleyen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu<sup>2</sup>, 4046 sayılı Yasa'nın 26. maddesi ile merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlı olduğu gerekçesiyle daha sonra piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin sermaye artırımına karar vermeleri halinde Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekmediğini belirterek, yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

4046 sayılı Kanun'un 26. maddesinde yer alan "*mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması,*" ifadesinin ortak olunan şirketlerin sermaye artırımına gitmesi durumunu içermediği, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun yorumunun da bu yönde olduğu, dolayısıyla belediyeler için ortak oldukları şirketlerin sermaye artırımına gitmeleri halinde Bakanlar Kurulu izni gerekmeyecek, sadece belediye meclisi kararı yeterli olacaktır.

### **4- Hibe yoluyla şirket ortaklığı :**

Belediyelerin şirket ortaklığı yukarıda açıklanan iki şekilde gerçekleşmesine rağmen, bazen belediyeler şirket hisselerini bedelsiz (hibe suretiyle) devralarak da şirket ortağı olabilmektedir.

Hibe yoluyla şirket hisselerinin devralınmasında da belediyenin bir şirkete ortaklığı söz konusu olduğundan, 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (i) bendi hükmüne gereğince yine belediye meclisi kararı gerekmektedir.

Ayrıca, şirket hisselerinin bedelsiz devrinin bir şart içermesi halinde, 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinin (g) bendi hükmü gereğince hibe şartının kabulü yönünde belediye meclisi kararı gerekmektedir. Hibe yoluyla şirket ortaklığı ve hibe şartlarının kabulü yönündeki hususlar aynı meclis kararında da karara bağlanabilir.

Eğer şirket hisselerinin bedelsiz devri ile ilgili olarak herhangi bir şart öngörülüyorsa bu durumda belediye meclisinden hibe şartlarının kabulü ile ilgili bir karar alınmasına gerek bulunmamakta, 5393 sayılı Kanunun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38. maddesinin (l) bendi gereğince belediye başkanınca kabul edilmesi yeterli olmaktadır.

Belediyenin hibe yoluyla şirket hisselerini devralınması ve ortak olması halinde 4046 sayılı Kanun hükmüne göre Bakanlar Kurulu izninin gerekip gerekmediği konusuna gelince;

<sup>1</sup> Danıştay 8.Dairesinin 21.09.2007 gün ve E: 2007/2384 sayılı kararı.

<sup>2</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 sayılı kararı.

4046 sayılı Kanun'un 26. maddesi "*mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunmasını*" Bakanlar Kurulunu iznine tabi tutmuştur. Belediye hibe yoluyla bir şirkete ortak olması durumunda, malvarlığından şirkete aynı veya nakdi bir sermaye katılımında bulunmamaktadır. Dolayısıyla 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesinde belirtilen şartlar oluşmadığından, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun<sup>3</sup> yukarıda belirtilen kararındaki gerekçelerde dikkate alındığında, hibe yoluyla şirket ortaklığı kuran belediyelerin Bakanlar Kurulundan izin almalarına gerek bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

#### **5- Doğalgaz dağıtım şirketlerine ortaklık hali :**

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun 4. maddesi hükmüne göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır.

5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (i) bendi, Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına karar verme yetkisini meclisin görevleri arasında saydığından, belediyelerin 4646 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketlerine ortak olması halinde belediye meclis kararı almaları gerekmektedir.

4646 sayılı Kanun'un 4. maddesi hükmünde, doğalgaz dağıtım şirketi "*sermaye koyma şartı aramaksızın*" belediyeyi yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olamaya davet zorundadır. Şirketin yüzde on nispetinde ortaklık davetini kabul eden belediyelerin doğalgaz dağıtım şirketine ortaklığında, 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesine göre Bakanlar Kurulu izni aramak oldukça zordur. Çünkü 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesi "*mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması*" halinde Bakanlar Kurulunun iznini aramaktadır. 4646 sayılı Kanun'un 4. maddesi hükmüne göre yüzde on nispetinde doğalgaz dağıtım şirketine ortak olunması durumunda belediye tarafından bu şirkete sermaye katılımı yapılması söz konusu değildir.

4646 sayılı Kanun'un, 4046 sayılı Kanun'a göre yürürlük tarihi daha sonra ve belediyelerin doğalgaz dağıtım şirketlerine ortaklığı konusunda özel bir düzenleme olduğu husus da göz önüne alındığında belediyelerin 4646 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olunması halinde belediye meclisi kararının yeterli olduğu ayrıca Bakanlar Kurulundan izin alınmasına gerek olmadığı düşünülmektedir.

4646 sayılı Kanun'un 4. maddesi hükmüne göre belediyeler, davet üzerine yüzde on nispetinde sermaye koyma şartı aramaksızın doğalgaz dağıtım şirketlerine ortak olduktan sonra isterlerse bedeli ödenmek kaydıyla sermayelerini yüzde on (%10'a) daha artırarak toplam hisse oranını yüzde yirmiye (%20'ye) çıkarabilirler. Burada sermaye koyma şartı aranmaksızın davet üzerine yüzde on nispetinden sonraki bedeli ödenmek şartıyla yüzde yirmiye kadarki sermaye artışının 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesine göre Bakanlar Kurulu iznini gerektirdiği düşünülebilir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun<sup>4</sup> yukarıda bahsedilen kararındaki gerekçeler dikkate alındığında, belediyelerin doğalgaz dağıtım şirketlerindeki yüzde on hisseli ortaklığından sonraki yüzde yirmiye kadar sermaye artışlarında da Bakanlar Kurulu'nun iznine gerek olmadığı düşünülmektedir.

<sup>3</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 sayılı kararı.

<sup>4</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 sayılı kararı.

## 6- Ortaklıktan ayrılma ve özelleştirme :

5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (i) bendinde "ortaklıktan ayrılmaya", (j) bendinde ise "belediyeye ait şirketlerin özelleştirmesine" karar verme yetkisi meclisin görevleri arasında sayılmıştır.

Belediyenin şirket ortaklığından ayrılması ile şirketi özelleştirilmesi arasında farkın ne olduğu doğrusu açık değildir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 1. maddesinde "Bu Kanunun amacı; ... e) Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir." hükmü ile 26. maddesinde "Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu Kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür." hükmü yer almaktadır.

Yine 4046 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (a) bendinde özelleştirme yöntemleri arasından sayılan satış yöntemi, "kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesi" olarak tanımlanmıştır.

4046 sayılı Kanun'un 1, 18 ve 26. maddeleri hükümlerinde yer alan düzenlemelere bakıldığında belediyelerin şirket ortaklığından fesih hali hariç ancak özelleştirme yapmak suretiyle ayrılacakları ortaya koymaktadır.

4046 sayılı Kanun'un 26. maddesinde yer alan "Belediye... ait ticari amaçlı kuruluşlar ile... her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu Kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür." hükmü çerçevesinde, "belediyelere ait ihalelerde ihale komisyonu belediye encümenince yürütülür."<sup>5</sup> Belediye şirketlerinin özelleştirilmesi uygulaması 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütüleceğinden bu işlemlerin ifasında ihale yetkilisi belediye başkanı olacaktır.

---

<sup>5</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde-13.