



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSBAK İSTANBUL BİLİŞİM VE AKILLI KENT TEKNOLOJİLERİ A.Ş.

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu	2
Tablo 2: İştirakler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılında İBB Bünyesinde Görevlendirilen Personelin İŖe Alım Ve Görevlendirme Tarihleri ile İŖveren Maliyeti	18
Tablo 4:ÇeŖitli Finansman Kuruluşları ile Yapılan Alacağın Temlik İŖlemleri	29

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BELBİM	Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İSBAK	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KÜLTÜR AŞ	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
METRO AŞ	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TMS	Türkiye Muhasebe Standartlarına
TTK	Türk Ticaret Kanunu
VUK	Vergi Usul Kanunu
QDMS	Entegre Yönetim Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Şartları Sağlamamasına Rağmen İstisna Kapsamında Alım Yapılması
2. Şirket Tarafından 3/g Kapsamında Alımı Yapılan Bazı İşlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Ceza ve İhalelerden Yasaklama Hükümlerine Uygunluk Kontrolü Yapılmaması
3. Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi
4. Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Büyükşehir Belediyesinde Görevlendirilmesi
5. İŞKUR'a Bildirim Yapılmadan Personel Alınması
6. Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşlanması
7. Genel Kurul Tarafından Yönetim Kuruluna Huzur Hakkı Ücretlerini Belirleme Yetkisinin Devredilmesi
8. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
9. Yasal Yükümlülüklerin Zamanında Yerine Getirilmemesi ve Bu Nedenle İlave Masraflara Katlanması
10. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğünden Olan Alacağın Zamanında Tahsil Edilememesi Nedeniyle Alacağın Temliki İşleminde Bulunularak Ek Mali Külfete Katlanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İSBAK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ (İSBAK), İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 1580 sayılı Belediye Kanunu (mülga), 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (mülga) ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (mülga) hükümlerine göre 1986 yılında kurulmuş olup 21.11.1986 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

İSBAK'ın faaliyet alanı, şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup Telekomünikasyon, Ulaşım, Akıllı Şehircilik, Sinyalize Sistem, Altyapı, Trafik, Aydınlatma, İnşaat ve Taahhüt, Enerji, Bilgi İşlem Merkezi ve Bilgi Sistemleri kurulması ve işletilmesi işi ile iştigal etmektedir.

Şirket, yasalara ve kuruluş amacına uygun olan işlerin yapılması için Türkiye sınırları içinde taşınmaz tasarruf ve bunların üzerinde aynı hak tesis edebileceği gibi bunları alıp satabilir, kira ile işletebilir veya kiraya verebilir.

İSBAK AŞ, kamu hukuku ve özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmuş olup faaliyetlerini ise temel olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na tabi olarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şirket, gerçekleştireceği ihaleli işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Şirket, 6102 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda kurulmuş anonim bir şirkettir. Dolayısıyla, yönetim kurulu tarafından temsil ve idare olunur. Yönetim kurulu üyeliğine ancak gerçek kişiler seçilebilir. Pay sahibi olan bir tüzel kişi yönetim kurulu üyesi olamaz. Ancak, tüzel kişinin temsilcisi olan gerçek kişiler yönetim kurulu üyesi olarak seçilebilir. Yönetim kurulu niteliği gereği sürekli bir organdır.

Anonim şirket yönetim kurulu; ortakların sermayelerinin korunması ve değerlendirilmesini, şirket alacaklılarının da alacaklarını emanet ettikleri, idare ve temsile yetkili bir organdır. Yönetim kurulu, anonim ortaklığın kanunla öngörülmüş zaruri bir organdır.

Şirketin yönetim organı olan yönetim kurulu, 14 tüzel kişi ortaklığını temsilen 19 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 10.09.2021 tarihli Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir.

Şirketin idari birimleri; Genel Müdürlük, 12 Müdürlük, 32 Şeflik ve Ar-Ge Merkezinden oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı, 31.12.2021 tarihi itibarıyla 601'dir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

1.3. Mali Yapı

İSBAK AŞ'nin nominal sermaye tutarı 72.271.960,00 Türk L irası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, şirketin %99,37 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2021 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	71.819.677,00	99,3742
İETT Genel Müdürlüğü	226.141,00	0,3129
İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi	140.851,00	0,1949
İstaç İst. Çevre Yönet. San. ve Tic. AŞ	29.023,00	0,0402
Bakırköy Belediyesi	17.501,00	0,0242
Sarıyer Belediyesi	14.209,00	0,0197
Gaziosmanpaşa Belediyesi	10.682,00	0,0148
Adalar Belediyesi	4.535,00	0,0063
Zeytinburnu Belediyesi	3.023,00	0,0042
Kartal Belediyesi	2.116,00	0,0029
Beykoz Belediyesi	1.377,00	0,0019
Şişli Belediyesi	1.075,00	0,0015
Beyoğlu Belediyesi	907,00	0,0013
Beşiktaş Belediyesi	840,00	0,0012

İSBAK AŞ'nin aşağıdaki tabloda yer alan iştirakleri bulunmaktadır.

Tablo 2: İştirakler Tablosu

İştirakin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri San. ve Tic. AŞ	15.000.000,00	30,00
İstanbul Dijital Medya Tic. AŞ	1.300.000,00	10,00
İstanbul Enerji San. ve Tic. AŞ	412.700,00	2,00
Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri AŞ	19.405,00	0,06
İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Tic. AŞ	24.500,00	0,04
İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ	217.260,00	0,01
İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret AŞ	4.843,00	0,01
Metro İstanbul San. ve Tic. AŞ	15.700,50	0,00393
İsbak A.Ş.-Anka Coğrafi İş Ortaklığı-Kgm	3.500,00	70,00
İsbak-Metro İstanbul Raylı Sistem Sinyali. ve Paks İşl. adi Ort.	25.000,00	50,00

Şirketin amacı, telekomünikasyon, ulaşım ve akıllı şehircilik, sinyalizasyon sistem, bilgi işlem merkezi ve bilgi sistemleri gibi alanlarda hizmet sunmaktır. Bu nedenle şirketin ana gelirleri hizmet satış gelirleridir. Ayrıca ürün satışları da şirketin önemli gelir kalemleri arasındadır.

Gelir tablosundan, brüt satışların 2021 yılında, 2019 ve 2020 yılları brüt satışlarına kıyasla iki kata yakın artış gösterdiği, ancak dönem net karının bu artışa orantılı bir seyir izlemediği, bu durumun satışların maliyetindeki artışlardan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi

6102 sayılı Kanun'da; Kanun'a tabi gerçek ve tüzel kişilerin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun defter tutma ve kayıt zamanıyla ilgili hükümleri ile aynı Kanun'un 175 ve mükerrer 257'nci maddelerinde yer alan yetkiye istinaden yapılan düzenlemelere uymak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu yetkiye istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından (1) Seri no.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği 26.12.1992 tarihinde yayımlanmış ve 01.01.1994 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Şirketin tabi olduğu muhasebe sistemi (1) Seri no.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nde yer alan Tekdüzen Hesap Planıdır.

Şirket, muhasebe kayıtlarını 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre tutmaktadır. 7/A seçeneğinde, giderler yapıldıkları anda ilgili defter-i kebir hesaplarına fonksiyon esasına göre kaydedilirken, söz konusu giderler aynı zamanda yardımcı defterlerde hem çeşit esasına hem de ilgili gider yerlerine göre izlenir. 2020 yılı aktif toplamı 4.613.700,00 TL'yi veya net satışları toplamı 9.227.100,00 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2021 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar. Şirketin 2020 yılı aktif toplamı 504.964.180,86 TL ve 2020 yılı net satışları 368.311.379,93 TL'dir.

1.4.2. Şirketin Raporlama Sistemi

Anonim şirketin finansal tabloları hakkındaki hükümlere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer verilmiştir.

Kanun'un 514 ve 515'inci maddelerine göre yönetim kurulu, geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörülmüş bulunan finansal tablolarını, eklerini ve yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlar ve genel kurula sunar. Anonim şirketin finansal tabloları, Türkiye Muhasebe Standartlarına göre şirketin malvarlığını, borç ve yükümlülüklerini, öz kaynaklarını ve faaliyet sonuçlarını tam, anlaşılabilir, karşılaştırılabilir, ihtiyaçlara ve işletmenin niteliğine uygun bir şekilde; şeffaf ve güvenilir olarak; gerçeği dürüst, aynen ve aslına sadık surette yansıtacak şekilde çıkarılır.

Kanun'un 516'ncı maddesine göre yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu ise, Şirketin, o yıla ait faaliyetlerinin akışı ile finansal durumunu, doğru, eksiksiz, gerçeğe uygun ve dürüst bir şekilde yansıtmalıdır. Yıllık faaliyet raporunda finansal durum, finansal tablolara göre değerlendirilir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 88'inci ve Geçici 1'inci maddeleri uyarınca tâbi oldukları kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olan gerçek veya tüzel kişi tacirler, münferit veya konsolide finansal tablolarını Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına (TMS) uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu 2014 yılında TFRS uygulama kapsamını bağımsız denetim kapsamından ayrıştırarak Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) uygulama kapsamını genel olarak kamu yararını ilgilendiren kuruluşlarla sınırlandırmıştır. Bunun yanı sıra, bu kuruluşların dışında kalan işletmelerin de isteğe bağlı olarak TFRS uygulamalarına izin verilmiştir. Bu minvalde tercihte bulunan İSBAK AŞ, bağımsız denetime tabi olup TFRS’de öngörülen finansal tabloları (Finansal Durum Tablosu, Kar veya Zarar ve Diğer Kapsamlı Gelir Tablosu, Öz kaynak Değişim Tablosu ve Nakit Akış Tablosu) hazırlamaktadır.

1.4.3. Şirket Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu
- Envanter defteri

Şirketin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Şirketin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere

uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şirket, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na ve ayrıca Kanun'a dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuat düzenlemelerine tabi olmadığından, Şirket'te bu Kanun'un tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmamaktadır.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca kurulmuş olup bu Kanun hükümleri doğrultusunda iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. Bilindiği üzere, İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrol sistemi, Şirket yönetimi ile diğer ilgili personel tarafından; işletmenin amaçlarına ulaştığına, faaliyet ve işlemlerin etkin olarak gerçekleştirildiğine, kanun ve düzenlemelere uyulduğuna dair makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanan ve uygulanan bir sistemdir. Bu amaçla, iç kontrol sistemi söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından tehdit oluşturan faaliyet risklerinin de ortaya konulmasını sağlayacak şekilde tasarlanır ve uygulanır.

6102 sayılı Kanun'un "Görev dağılımı" başlıklı 366'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yönetim kurulunun; işlerin gidişini izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulamak veya iç denetim amacıyla içlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabileceği ifade edilmiştir. Ancak, Şirkette söz konusu düzenlemede belirtilen mahiyette bir komisyon kurulmamıştır.

Şirkette, kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirildiği, iş akış süreçlerinin belirlendiği, yetki devirleri ve sınırlarının belirlendiği, görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesinin dikkate alındığı, insan kaynakları politikasının belirlendiği, ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapıldığı, kurumsal risklerin belirlenmesinin ve değerlendirmesinin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bu kapsamda, Şirketin organizasyon şemasında genel müdür, genel müdür yardımcıları, müdürler ve şefler hiyerarşik şekilde yer almakta olup, görev değişiklikleri Yönetim Kurulu Kararı ile yapılmakta ve sermayenin %99,3742'sine sahip bulunduğu İstanbul Büyükşehir Belediyesine bildirilmektedir.

Şirkette, Entegre Yönetim Sistemi oluşturulmuş ve buna ilişkin belgelendirmeler yapılmıştır. Entegre Yönetim Sistemi altında ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001, ISO 27001 gibi yönetim sistemleri vb. mevcut olup, bu sistemlerin her biri yönetim sürecinin farklı bileşenleri olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin; ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi olup, bu kapsamda Bilgi Güvenliği Kurulu oluşturulmuştur. Ortak kullanılması gereken klasörler, Bilgi Sistemleri Şefliği tarafından oluşturularak, kullanması gereken birimlerin paylaşımına açılmıştır. Şirketin arşiv raf, dolap, depo sistemi mevcut olup, arşivleme süreleri kayıt altına alınarak gerekli işlemler yapılmakta ve sisteme ilişkin iyileştirme çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Tüm evrakların taranarak dijital ortama aktarılması için Dijital Arşiv Projesi çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca, Şirkette mobil imza süreçlerinin oluşturulması bakımından Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. Şirketin faaliyetleri belirlenerek, bu faaliyetler ile ilgili süreçlerin tanımlandığı, bu süreçlere dayalı olarak görev tanımlarının oluşturulduğu ve birimlerin talimat ve prosedürleri hazırlanarak Entegre Yönetim Sistemi (QDMS)'nde yayınlanmaktadır.

Şirketin temsil ve ilzaminin İç Yönerge kapsamında düzenlenen imza sirküleri veya Yönetim Kurulu tarafından verilen yetki kapsamında düzenlenen vekaletnameler ile belirlendiği, İç Yönerge ile yönetim kurulu, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve müdürlerin imza yetki ve derecelerinin belirlendiği, genel müdürün konu ve limitleri belirlemek kaydıyla yetkilerini genel müdür yardımcısı ve/veya müdürlere devredebildiği görülmüştür. Şirketin faaliyet ve birim bazlı bütçe planlamalarını yapmak, gerçekleşen harcamalarını takip etmek, kar-zarar durumunu ortaya koyabilmek amacıyla performans dayalı bütçe hazırlandığı ve Yönetim Kurulu Kararı ile onaylandığı, bütçe gerçekleştirmeleri ve harcamaya esas tüm faaliyetlerin her ay "Aylık Yönetim Raporu" olarak İBB İştirakler Müdürlüğüne sunulduğu, ayrıca Faaliyet Raporunun da Mart ayının sonunda Genel Kurula arz edilmek üzere Yönetim Kurulunca onaylandığı görülmüştür.

Yukarıda belirtildiği üzere Şirket 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmamakla birlikte, iç kontrol işlemlerine ilişkin olarak anılan Kanun hükümlerine benzer uygulamalar mevcuttur. Mali iş ve işlemlere ilişkin iç yönerge ve prosedürler oluşturulmuş olup mevcut

yönerge ve prosedürlerin uygulanmasına yönelik denetimler gerçekleştirilmektedir.

İç kontrolün geliştirilmesine yönelik uygulamalar devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Şartları Sağlamamasına Rağmen İstisna Kapsamında Alım Yapılması

Şirket tarafından, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen istisna hükümleri kapsamında olmamasına rağmen ihalesiz hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketlerin bu Kanun'a tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendinde, belediye iştirakleri dâhil maddede sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 2021 yılı için 18.619.202,00 TL'yi aşmayan alımlarının, ceza ve ihalelerden yasaklama

hükümleri hariç bu Kanun'dan istisna tutulduğu ifade edilmiştir. Belirtilen istisna hükmüne ilişkin olarak Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4.3'üncü maddesinde de ilgili kuruluşların istisnadan yararlanabilmeleri için yapacakları başvurunun usulü ile diğer prosedürler belirlenmiştir.

Şirket, mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunmuş ve buna göre istisna kapsamında alım yapılabilecek konulara ilişkin onay alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; mali konularda danışmanlık hizmeti alınması konusunda Şirketin doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için olmayan ve Kamu İhale Kurumu tarafından onaylanan istisna listesinde de bulunmayan toplam 24.000.00 TL+KDV tutarındaki hizmetin, ihale yapılmaksızın istisna hükümleri kapsamında alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; mali konularda danışmanlık hizmeti alınmasına ilişkin olarak; söz konusu alımın Kamu İhale Kurumu tarafından onaylanan istisna kapsamında yapılabilecek iş konuları listesinde yer alan "Araştırma Geliştirme Faaliyetleri/Hizmet Alımları – Dışarıda Yaptırılan İşler" başlığı kapsamında gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ayrıca, danışmanlık hizmetinin maliyetinin yıllık 24.000,00 TL + KDV tutarında olduğu ve söz konusu alımın AR-GE merkezinin işletilmesine yönelik olduğu, Şirketin Ar-Ge mevzuatı ve nakit destek programları kapsamındaki teşvik ve desteklerden faydalandığı, 2021 yılı için yıllık 988.928,88 TL gelir ve damga vergisi teşvikinden yararlandığı, hizmet alım bedeli ile yararlanan teşvik tutarı kıyaslandığında kamu yararının gözetilmiş olduğunun anlaşıldığı ve iş ve işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığının değerlendirildiği belirtilmiştir.

Ancak, Şirketin faaliyet alanına ilişkin olarak Kanun'da tanınan istisna, "*doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları*" alımları kapsamaktadır. Dolayısıyla, Kamu İhale Kurumundan alınan doğrudan mal ve hizmet üretimine ilişkin AR-GE faaliyeti hizmet alımları istisnasının geniş yorumlanarak, dolaylı faaliyet kapsamındaki AR-Ge merkezinin mali yönetimine ilişkin danışmanlık alımlarının istisna kapsamında gerçekleştirilmesi, Kanun'da yer alan istisna hükmü ile örtüşmemektedir.

Diğer taraftan, alımı yapılan danışmanlık hizmeti maliyeti ile faydalanılan teşvik tutarlarının karşılaştırılması suretiyle alımın istisna kapsamında yapılabileceği yönünde

çıkarmında bulunulması, Kanun'da yer alan istisna hükmü ile bağdaştırılmamıştır. Zira bulgu konusu, alımın neden yapıldığına ilişkin olmayıp, 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilmesi gerektiğine ilişkindir.

Sonuç olarak, Şirketin 4734 sayılı Kanun'un istisna hükümleri kapsamında olmayan mal ve hizmet alımlarının ihale yapılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Şirket Tarafından 3/g Kapsamında Alımı Yapılan Bazı İşlerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Ceza ve İhalelerden Yasaklama Hükümlerine Uygunluk Kontrolü Yapılmaması

Şirketin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/g maddesi kapsamında yaptığı ihalelerin, aynı Kanun'un ceza ve ihalelerden yasaklama hükümlerine göre inceleme yapılmadan gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "...Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir." denilmek suretiyle Kanun'un 3/g maddesi kapsamına giren alımların, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç, Kamu İhale Kanunu kapsamında olmadığı belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler tarafından EKAP üzerinden gerçekleştirilecek işlemler" başlıklı 30'uncu maddesinin "Teyit işlemleri" başlıklı 5'inci bendinde;

4734 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinin sekizinci fıkrasında, ihale kararlarının ihale yetkilisince onaylanmadan önce idarelerin, ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını Kurumdan teyit ederek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorunda oldukları belirtilmiştir. Buna göre teyit belgesi alınmaması halinde ihale sürecinin tamamlanması mümkün olmayacak, 4734 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinde, sadece ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin, 42'nci maddesinde de sadece ihale üzerinde kalan isteklinin yasaklı olup olmadığının Kurumdan teyit ettirilmesinden söz edilmiş ise de, 11'inci maddede, ihalelere katılmaktan yasaklanmış olanların hiçbir şekilde ihalelere katılmamalarının amaçlandığı dikkate alındığında, ihale tarihi itibarıyla ihaleye katılan tüm isteklilerin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanması ve teyit edilmesinin zorunlu olduğu anlaşılmakta olup bu sebeple:

Başvuru veya ihale tarihi itibarıyla tüm aday ve istekliler için, ihale kararı ihale yetkilisince onaylanmadan önce ihale üzerinde kalan istekli ve varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi için, sözleşmenin imzalanacağı tarihte ise sadece ihale üzerinde kalan istekli için ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı sorgulanacak ve Kurumdan teyit ettirileceği,

Yasaklılık teyidi yapılırken aday ve istekliler ile bunların şahıs şirketi olmaları halinde tüm ortakları, sermaye şirketi olmaları halinde sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortakları ile başvuru veya teklifi ya da sözleşmeyi imzalayan, başka bir ifade ile ihaleye katılan vekil ve temsilcilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı sorgulanacak ve Kurumdan teyit ettirileceği,

Bu çerçevede yapılan teyit işlemi sonucunda;

Başvuru veya ihale tarihi itibarıyla haklarında ihalelere katılmaktan yasaklı kararı bulunan aday ve isteklilerin 4734 sayılı Kanunu'nun 11'inci maddesi gereğince ihale dışı bırakılacağı, geçici teminatı gelir kaydedilecek ve anılan Kanununun 17'nci maddesinin atıfta bulunduğu 58'inci madde uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklama kararı tesis edileceği, yasaklama kararının başvuru veya ihale tarihinden sonra tesis edildiğinin tespiti halinde ise 28.1.8.2 maddesi gereğince işlemde bulunulacağı,

4734 sayılı Kanunu'nun 40'inci maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca yapılacak yasaklılık teyidi sonucunda ihale üzerinde bırakılan istekli ve varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci isteklinin ikisinin de yasaklı olduğunun tespiti durumunda ihalenin iptaline, anılan Kanun'un 42'nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılacak yasaklılık teyidi sonucunda, ihale üzerinde bırakılan isteklinin yasaklı olması durumunda ihale kararının iptal edilmesine de karar verileceği,

Aday ve isteklilerin şahıs şirketi olmaları halinde ortaklarından herhangi birinin, sermaye şirketi olmaları halinde sermayelerinin yarısından fazlasına sahip ortakları veya hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının veya ihaleye katılan vekil ve temsilcilerinin başvuru veya ihale tarihi itibarıyla yasaklı olduğunun tespit edilmesi halinde, yukarıda belirtilen müeyyideler dışında ayrıca 58'inci madde uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklama kararı tesis edileceği belirtilmektedir.

Aynı Tebliğin 30'uncu maddesinin 5.3'üncü alt bendinde; 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi uyarınca istisna kapsamında yapılan alımlarda da aynı şekilde ihale üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı Kurumdan teyit ettirileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde;

Kanun'un 21/f maddesinde belirtilen limitinin üzerindeki fiyatlarla yapılan alımlarda sözleşme yapılmakta olup ceza vs kontrolü yapılmadığı;

Kanun'un 21/f maddesinde belirtilen limitinin 10 katı üzeri fiyatlarla yapılan alımlar açık ihale usulü ile yapılmakta olup tüm kontrollerin yapıldığı;

Kanun'un 22/d maddesinde belirtilen limitin yarısı ile 22/d limitinin 10 katı arasındaki tutarlarda yapılacak alımlarda açık eksilten elektronik ihale usulü uygulandığı, ancak ceza ve ihalelerden yasaklılık uygunluğuna bakılmadığı;

Kanun'un 22/d maddesinde belirtilen limitin 10 katı ile 21/f maddesinde belirtilen limitinin 10 katı arasındaki tutarlarda, ilamlı 3/g yani EKAP üzerinden yapılmakta olup, Kanun açısından tüm kontrollerin yapıldığı;

Ayrıca Kanun'un 21/f maddesinde belirtilen limitin 10 katı üzeri alımların EKAP üzerinden yapıldığı;

1,00 TL ile Kanun'un 22/d maddesinde belirtilen limitin yarısı arasındaki alımlarda 22/d usulü uygulanmakta olup ceza ve ihalelerden yasaklılık uygunluğuna bakılmadığı;

Tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun her ne kadar 3/g kapsamında yapılan alımları istisna kapsamına alsada, 3/g kapsamında yapılan alımlar için Kanun'un ceza ve ihalelerden yasaklama hükümlerine uyulması zorunluluğunu getirmektedir.

Kanun ile istisna kapsamında yapılacak alımlar için kurumlara ceza ve ihalelerden yasaklama hükümlerine uymak zorunluluğu getirilmiş olmasına rağmen uygulamada EKAP üzerinden yapılmayan alımlarda bu hükümlere uyulmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, 4734 Sayılı Kanun'un 3/g maddesi kapsamında yapılan doğrudan alımlarla ilgili 2022 yılı Şubat ayından bu yana

yasaklılık sorgulamasının gerçekleştirildiği, ayrıca 3/g alımları ile ilgili 24.11.2021 tarihinden itibaren EKAP üzerinden ilanlı olarak ihaleye çıkıldığı, bu alımlarda 4734 sayılı Kanun'un öngördüğü yasaklılık teyit sürecinin uygulandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 3/g kapsamında yapılan bütün alımların, 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "...ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir." hükmü gereği aynı Kanun'un ceza ve ihalelerden yasaklılık hükümlerine uyularak yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi

Şirketin, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımlarını (temizlik hizmeti ve özel güvenlik hizmeti), İBB'nin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirdiği ve mevzuata aykırı uygulama nedeni ile Şirkete KDV yükü getirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre; belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; mahalli idare ve şirket bütçelerinden, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinin ilk fıkrasında, belediyeler ile bağlı kuruluşlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini; 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 gördürebileceği hüküm altına alınmıştır.

Ek 20'nci maddeye ilişkin olarak çıkarılan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar"ın 3'üncü

maddesinde şirket tanımı yapılmış, 6'ncı maddesinde ise; bu şirketlerden, aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da doğrudan hizmet alımı yapılmasının mümkün olduğu düzenlenmiştir.

Buna göre, mahalli idarelerin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini diğer belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapılması suretiyle gördürmesi mümkün bulunmadığı gibi, bu mahiyette ihale ile veya ihalesiz bir şekilde alım yapılması da mümkün bulunmamaktadır. Doğrudan temin ile gördürülecek söz konusu hizmet alımları, sadece kamu tüzel kişiliği bulunan mahalli idareler için getirilmiş bir esneklik ve kolaylıktır. Özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler söz konusu temizlik ve güvenlik gibi hizmet ihtiyaçlarını, ancak ilgili personeli doğrudan doğruya bünyelerinde istihdam ederek karşılamak durumundadırlar. Diğer bir ifadeyle, mahalli idarelerin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, diğer belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapılması suretiyle gördürmesi mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemelerde, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak Şirketin; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, İBB'nin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden, doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, Şirketin kendi personeli ile gerçekleştirmesi gereken işleri, diğer şirketlere hizmet alımı suretiyle gördürmesi, Şirkete ilave KDV yükü de getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 36155494-045.02-E.13856 sayılı ve "375 Sayılı KHK'nın Ek 20'nci Maddesinin Uygulanması" konulu görüş yazısı paylaşılmıştır. Anılan görüş yazısında; Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 24.06.2013 tarihli ve E.2011/16606, K.2013/19303 no.lu Kararında belirtilen, belediye şirketlerinin 3659 sayılı Kanun kapsamında oldukları ve bu nedenle belediye şirket personeline 6772 sayılı Kanun kapsamında ilave tediye ödenmesi gerektiği yönünde hükme yer verilmiştir. Bu hüküm, görüş yazısında belediye şirketlerinin "Devlete ve ona bağlı kuruluşlar" kapsamında olduğu açıklamasını güçlendirmek için kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık yazısında, kamu hukuku doktrininde belediye şirketlerinin, sermayelerinin en az %51'inin belediyelere ait olması ve politika ve stratejilerinin belediye

yönetimlerinde biçimlendirilmesi gerekçeleriyle, belediyelerin bağlı idaresi sayılacağı yönünde görüş mevcut olduğu belirtilmiş ve doktrine dayanılarak belediye şirketlerinin, 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi kapsamında düzenlenen ve aynı belediye bünyesinde kurulmuş olan şirketlerden, doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapabilecekleri şeklinde görüş belirtilmiştir.

Şirket ayrıca, fayda maliyet analizi yaptığını, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmayarak, bu personelin Şirketin kendi bünyesinde çalıştırılması durumunda, bu durumun mali olarak Şirketin aleyhine olacağını belirtmiştir.

Ancak, Yargıtay tarafından belediye şirket personeline ilave tediye ödemesi yapılabileceği yönünde karar verilmesi, bu şirketleri kamu idaresi statüsüne sokmadığı gibi belediyelerin bağlı idaresi de yapmamaktadır. Diğer taraftan Bakanlık görüşünde, belediye şirket personeline ilave tediye ödenebileceği yönünde Yargıtay kararına yer verilse de, Yargıtay yerleşik içtihatları belediye şirket personeline ilave tediye ödemesi yapılamayacağı yönündedir. Örneğin yine Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 05.02.2020 tarih ve E. 2017/13347, K. 2020/1420 No.lu Kararında yer alan; *“Belediye Başkanlığı'nın ortak olduğu şirket bağlı kuruluş olmadığından 6772 sayılı kanun kapsamında kalmaz ve işçisi de ilave tediye yararlanmaz”* hükmü ile hem personele ilave tediye yapılamayacağı belirtilmiş hem de açık şekilde bu şirketlerin bağlı idare olmadığı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, Şirket tarafından paylaşılan Bakanlık yazısında, kamu hukuku doktrininde yer aldığı belirtilen; belediye şirketlerinin belediyelerin bağlı kuruluşu olduğu yönündeki görüşün mevcudiyeti yasal bir zemine oturmamaktadır. Zira, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan “bağlı kuruluş” kavramı büyükşehir belediyeleri için düzenlenmiş olup, teknik bir anlam içermekte ve bağlı kamu idarelerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Sermayeye sahip olma ve politika belirleme yönündeki bağlılık ise bu teknik anlamından uzak, yönetsel bir ilişkiyi ifade etmektedir. Dolayısıyla belediye şirketlerinin yönetim ilişkisi olarak belediyelere bağlı olması durumu bu şirketleri, 375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesinde yer “bağlı kuruluş” ifadesi kapsamına dahil etmemektedir.

Ayrıca, fayda maliyet analizi yapıldığı belirtilerek, Şirket menfaatlerine uygun olduğu çıkarımı ile, mevzuatın izin vermediği taşeron uygulamasının devam ettirilmesi mümkün değildir.

Şirket tarafından ayrıca, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarına ilişkin ödenen KDV'nin, vergi dairesine ödenecek KDV'den indirilmesi nedeniyle Şirkete herhangi bir ek vergi yükü getirmediği belirtilse de, mevzuata aykırı uygulama neticesinde, doğmaması gereken ancak tahakkuk eden KDV'nin Hazineye ödenecek KDV'den indirilmesi, Şirketin yüklendiği KDV'yi Hazineye yansıtması anlamına gelmekte ve Hazineye ödenmesi gereken KDV eksik ödenmiş olmaktadır.

Sonuç olarak, Şirketin temizlik ve özel güvenlik hizmetlerini, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı suretiyle gerçekleştirmesi mümkün olmadığından, bu ihtiyaçlarını kendi istihdam edeceği personel eliyle yürütmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Büyükşehir Belediyesinde Görevlendirilmesi

Şirket tarafından istihdam edilen 11 personelin, herhangi bir ödeme alınmaksızın, fiilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalıştırıldığı görülmüştür.

Şirketler ile pay sahipleri arasındaki ilişkiler kanunlarla düzenlenmiş olup; belediyeler ile ortak olduk oldukları şirketler arasındaki mal ve hizmet alımları kural olarak ihale mevzuatına tabi tutulmuştur. Bu bağlamda, İSBAK, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir anonim şirkettir ve İBB'den ayrı tüzel kişiliği bulunmaktadır.

Diğer taraftan, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesi ile, belediyeler ile bağlı kuruluşlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, doğrudan hizmet alımı suretiyle, ortaklık pay şartını sağlayan şirketlerinden birine gördürebilecekleri düzenlenmiştir.

Buna göre, Şirket personelinin fiilen İBB bünyesinde çalıştırılmasının yapılacak sözleşme ve ödenecek hakedişler kapsamında gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; Şirkete 2021 yılı toplam maliyeti 2.064.016,98 TL olan 11 işçinin fiilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde görevlendirilerek çalıştırıldığı görülmüştür. Bu işçiler için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dahil tüm masraflarının Şirket tarafından karşılandığı, bunun için Büyükşehir Belediyesinden herhangi bir bedel alınmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu personelin, işe alındığı tarihten itibaren İBB bünyesinde görevlendirildiği, söz konusu uygulamanın aşağıdaki tabloda görüleceği üzere süreklilik kazandığı anlaşılmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılında İBB Bünyesinde Görevlendirilen Personelin İşe Alım Ve Görevlendirme Tarihleri ile İşveren Maliyeti

Unvan	Lokasyon	Dış Görevli mi?	İlk Geçici Görev Başlama Tarihi	İşe Giriş Tarihi	İşten Çıkış Tarihi	2021 Yılı Toplam İşveren Maliyeti
Personel	Bakırköy Ek H.B	Evet	16.03.2021	15.03.2021	-	145.340,97
Uzman Yardımcısı	Bakırköy Ek H.B	Evet	15.09.2021	14.09.2020	-	174.923,34
Uzman	Bakırköy Ek H.B	Evet	09.02.2021	8.02.2021	-	222.454,86
Uzman	İstanbul Planlama A.	Evet	19.09.2019	18.09.2019	-	278.252,87
Uzman	Bakırköy Ek H.B	Evet	13.11.2019	12.11.2019	-	193.116,67
Uzman Yardımcısı	Bakırköy Ek H.B	Evet	22.09.2020	21.09.2020	-	173.042,83
Personel	Bakırköy Ek H.B	Evet	04.12.2019	3.12.2019	-	51.969,32
Personel	İBB Gönüllüler B.İ	Evet	22.11.2019	21.11.2019	-	147.182,47
Uzman	İstanbul Planlama A.	Evet	02.10.2019	01.10.2019	-	278.271,72
Personel	İETT Karaköy L.	Evet	-	01.11.2016	17.11.2021	260.858,87
Personel	İETT Karaköy L.	Evet	-	01.11.2016	30.11.2021	138.603,06
2021 Toplam Maliyeti						2.064.016,98

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından;

- Belediye şirketlerinin, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmalarına rağmen gerek sermayelerinin kamuya ait olması gerek yasal düzenlemelerle kendilerine kamu tüzel kişilerine tanınan bazı yetkilerin tanınması gerekse faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanı olması sebepleriyle herhangi bir ticaret şirketinden farklı konumda oldukları, ayrıca belediye iştiraklerinin politika ve stratejilerinin belediye yönetimince şekillendirildiğinden, iştiraklerin gerçekte kamu kurumu olan belediyenin bir uzantısı olarak kamu hizmeti sağladığı,

- 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Geçici İş İlişkisi" başlıklı 7'nci maddesiyle "Geçici iş ilişkisi, özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir." hükmünün düzenlenmiş olduğu, aynı maddenin son fıkrasına göre de şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde çalışanlar ile aynı şekilde hâkim teşebbüs veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir şirkette görevlendirme yapılmak suretiyle geçici iş ilişkisi kurulabileceği, bu hükümlere göre de geçici iş ilişkisi kurulduktan sonra her türlü ücret ödemelerinin devreden işverenin yükümlülüğünde olduğunun hükme bağlandığı,

- 6102 sayılı Kanun'un 195 ve devamındaki maddelerinde yer alan şirketler topluluğuna ilişkin hükümlerinin uygulanmasında kamu tüzel kişiliği ve özel tüzel kişilik ayrımı yapılmamış olduğundan kamu tüzel kişilerinin de şirketler topluluğu kapsamında

değerlendirilebileceğinin anlaşılmağa olduğu ve bu çerçevede yukarıdaki mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bızatihi kendisinin (kamu) tüzel kişilik olduğu ve Türk Ticaret Kanunu'nda belirtilen "Hakim Teşebbüs" ve "Tüzel Kişilik" olarak düzenlenen hüküm içerisine kamu tüzel kişiliğinin de dahil olduğu, dolayısıyla İBB tüzel kişiliğinin şirketler topluluğunun hakim teşebbüsü olarak değerlendirilebileceği,

- Gerek İş Kanunu gerek Türk Ticaret Kanunu hükümleri bir arada değerlendirdiğinde, Belediye şirketlerinde görev yapan personelden uygun görülenlerin veya ihtiyaç duyulanların geçici iş ilişkisi kapsamında İBB'de görevlendirilebileceğinin anlaşıldığı,

- Söz konusu personellerin İBB ve İBB'ye bağı kurum ve birimlerde, Şirketin iş, işlem ve muhtelif süreçlerini takip etmek ve bu sayede Şirketi doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren süreçlerde sürekliliği ve koordinasyonu sağlamak maksadıyla görevlendirildiği,

- Bulguya konu uygulamaların Türkiye'deki pek çok belediyede de benzeri bir şekilde uygulanmakta olduğu, ancak bulgudaki açıklamalardan konunun ve ilgili mevzuatın farklı yorumlanabileceği, uygulamada birlik sağlanması ve takibi amacıyla bulguda tenkit edilen hususların değerlendirilmiş olup geçici iş ilişkisi ve kısmi süreli çalışma gibi geçici uygulamalara son verilerek öneri doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı

Belirtilmiştir.

Ancak, şirketler ile pay sahipleri arasındaki ilişkiler kanunlarla düzenlenmiş olup; belediyeler ile ortak olduk oldukları şirketler arasındaki mal ve hizmet alımları kural olarak ihale mevzuatına tabi tutulmuştur. Belediye şirketleri, kamu kaynağı kullanmaları dolayısıyla, haklarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olma gibi getirilen kısıtlamalar haricinde, hukuken 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi diğer şirketlerden farklı bir konumda tutulmamışlardır.

Diğer taraftan belediye şirketlerinin politika ve stratejilerinin belediyelerce belirleneceğine ilişkin bir yasal düzenleme bulunmayıp, bu şirketlerin yönetim faaliyetleri 6102 sayılı Kanun'da belirtilen organları tarafından yerine getirilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde düzenlenen büyükşehir belediyelerinde yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği hükmü, belediyelerin şirketleri yönetmesine ilişkin olmayıp, belediyelerin şirket organlarında temsilci bulundurulabilmeleri açısından, ilgili personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilen sınırlamanın kaldırılmasına ilişkindir.

Ayrıca Şirket tarafından, 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Geçici İş İlişkisi" başlıklı 7'nci maddesi kapsamında holding bünyesi içinde bulunan veya aynı şirketler topluluğuna bağlı şirketler için düzenlenen geçici iş ilişkisinin, belediye ve belediye şirketleri arasında da kurulabileceği belirtilse de, maddede belirtildiği üzere bu düzenleme şirketler arasındaki ilişkiler için getirilmiş olup; kamu idaresi olan belediyelerin geçici ya da sürekli iş ilişkisi kurması, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümleri ile düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerin şirketlerinde istihdam edilen işçilerle geçici de olsa iş ilişkisi kurması mümkün bulunmamaktadır.

Şirket tarafından, geçici iş ilişkisi kurulabilmesine yönelik olarak belediyelerin de şirketler topluluğu kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine dayanak olarak, 6102 sayılı Kanun'un şirket topluluğu kavramını düzenleyen 195'inci maddesinde kamu tüzel kişiliği ve özel tüzel kişilik ayırımına gidilmediği belirtilse de, anılan madde ticaret şirketlerine ilişkin düzenlemeler getirdiğinden, kamu tüzel kişilikleri zaten madde kapsamı dışında tutulmuş olmaktadır.

Sonuç olarak, söz konusu personelin İBB bünyesinde görevlendirilmesi işleminin, 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi uyarınca doğrudan hizmet alma yöntemiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İŞKUR'a Bildirim Yapılmadan Personel Alınması

Yıl içerisinde yapılan personel alımlarının bazılarında, İŞKUR'a bildirim yapılmadığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, kamu kurum ve kuruluşlarına, iş kanunları hükümlerine göre çalıştırılmak üzere istihdam edilecek işçi alımında uyulacak usul ve esasları belirlemiş olup ilgili Yönetmelik'in kapsamının belirlendiği 2'nci maddenin ikinci fıkrasında;

"Bu Yönetmelik hükümleri; a) Birinci fıkranın (b) bendi hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının, il özel idarelerinin, belediyelerin ve bunların kurdukları veya üye oldukları mahallî idare birlikleri ile bağlı kuruluşlarının Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler ile kooperatifler,

... için uygulanmaz. Ancak, bu kapsamdaki işçi alım ilanlarının Kuruma bildirilmesi zorunludur. " hükmüne yer verilmiştir.

Mezkur mevzuat düzenlemesinden, belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketlerin söz konusu Yönetmelik hükümlerine tabi olmadığı ancak, Yönetmelik kapsamındaki işçi alım ilanlarının İŞKUR'a bildirilmesinin zorunlu olduğu, anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, şirketlerin bünyesinde istihdam etmek istedikleri personel, unvanı ne olursa olsun 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi işçi statüsünde olacağından bu zorunluluğa uyularak alım yapılmalıdır.

Yapılan incelemelerde, Şirket tarafından şef ve üstü kadrolara yapılan alımlar için İŞKUR'a bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, Şirket tarafından; Şirket için anılan Yönetmelik kapsamında personel alımı yapma zorunluluğunun bulunmadığı değerlendirilmiş olsada 25.03.2021 tarihinden itibaren şirket hassasiyetleri ve gerekleri de göz önünde tutularak uygun pozisyonlar için İŞKUR bildirimleri yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket için anılan Yönetmelik kapsamında personel alımı yapma zorunluluğunun bulunmadığı ifade edilmekle birlikte 25.03.2021 tarihinden itibaren şirket hassasiyetleri ve gerekleri de göz önünde tutularak uygun pozisyonlar için İŞKUR bildirimlerinin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler, işçi alım ilanlarını İŞKUR'a bildirilme zorunluluğu bakımından, mezkur Yönetmelik hükmüne tabi tutulmuşlardır.

Sonuç olarak, Şirketin ihtiyacı doğrultusunda yapacağı personel alımlarının İŞKUR'a bildirimde bulunarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması

Şirkette görev yapan personel ile bunların aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırılarak poliçe bedellerinin şirket bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Şirket Yönetim Kurulunun 28.08.2020 tarih ve 2020/53 sayılı Kararı gereğince açık ihale usulü ile özel sağlık sigortası hizmet alım işine çıkılmasına, ihale ile ilgili işlemlerin yapılması için de Genel Müdürlük makamının yetkili kılınmasına karar verilmiştir. Söz konusu Karara istinaden yapılan ve 28.10.2020 - 28.10.2021 dönemini kapsayan "Grup Sağlık Sigortası Hizmeti Alım İşİ" ihalesi 594.114,00 TL + KDV bedel ile Türkiye Sigorta AŞ

uhdesinde kalmıştır. İhale kapsamında Şirket personeli 55 kişi, personel eşleri 46 kişi, personel çocukları 65 kişi olmak üzere toplam 166 kişi için özel sağlık sigortası yaptırılmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların, madde kapsamında sigortalı sayılacakları ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanların, genel sağlık sigortalısı sayılacakları belirtilmiştir.

Buna göre, İhale kapsamında özel sağlık sigortası yaptırılan tüm personel ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler, 5510 sayılı Kanunu'nun 60'ıncı maddesi kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır ve kendileri için Sosyal Güvenlik Kurumuna genel sağlık sigorta primi ödemesinde bulunmaktadır. Dolayısıyla bu kişiler ve aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırılması, ilgililer için mükerrer sağlık sigortası uygulaması anlamına geldiğinden, durumun Şirket kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı açısından yersiz olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu kaynağı kullanmayan anonim şirketlerde üst düzey yöneticiler için özel sağlık sigortası ya da tamamlayıcı sağlık sigortası yapılabilen ve bu uygulama özel sektör mantığı gereği bir teşvik unsuru olabilmektedir. Bu durumda dahi, kapsam üst düzey yönetici vasfını haiz personel ile sınırlandırılmakta ve genel olarak aile fertleri dikkate alınmamaktadır. Aile fertleri uygulamasında ise genel olarak, indirimli bedellerin personel tarafından karşılanması suretiyle sigorta yapılmaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Tacir olmanın hükümleri" başlıklı 18'inci maddesinde her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, kamu kaynağı kullanan Şirketin, kaynaklarını ekonomik kullanması konusunda özen yükümlülüğü de bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; Şirketin Personel Yönetmeliği'nde özel sağlık sigortasından yararlanacak personele ve bunların aile fertlerine yer verildiği ve ödemenin bu kapsamda yapıldığı belirtilmiş, ayrıca 13.06.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile değiştirilen Gelir Vergisi Kanunu'nun 89'uncu maddesinin özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik amacıyla getirilen bir düzenleme olduğu ve bu düzenleme ile mükellefin kendisi veya eş ve çocukları adına yaptırılan çeşitli adlar

altındaki sigorta poliçe bedellerini belli oranlar dahilinde gelir vergisi matrahından indirmesine imkan sağlandığı, dolayısıyla Şirketin yaptığı çalışmanın söz konusu yasa ile de uyumlu olduğu ve üst düzey yöneticiler için bir motivasyon kaynağı teşkil ederek çalışmalarında Şirketin menfaatine olacak şekilde daha etkin ve verimli olmalarına imkan sağladığı, bu gerekçeler ile bulguda bahsi geçen çalışanlar ve aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, Anayasanın 124'üncü maddesinde kimlerin yönetmelik çıkartabileceği düzenlenmiş olup, bunlar arasında şirketler sayılmamıştır. Dolayısı ile Şirketin yönetmelik çıkartma yetkisi bulunmadığından, belirtilen yönetmeliğin şirket içi yönerge olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Diğer taraftan, üst düzey yöneticiler ve bunların aile fertleri adına Şirket bütçesinden yaptırılan özel sağlık sigortalarının gerek Gelir Vergisi Kanunu'na uygun olduğu ve gerekse çalışanların motivasyonlarını artırmak suretiyle şirkete olan katkılarını artıracakları gerekçeleri ileri sürmüş olsa da; adına poliçe düzenlenen her bir şirket çalışanı ve bunların aile fertleri, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 60'ıncı maddesi kapsamında genel sağlık sigortalısıdır ve kendileri için işveren tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna genel sağlık sigorta primi ödemesinde bulunmaktadır. Yani, bu kişiler adına yaptırılan özel sağlık sigorta bedelleri, Şirket bütçesinden bu amaçla yapılan mükerrer bir ödeme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yine, Şirket tarafından, Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan düzenleme ile çalışanlar ve bunların aile fertleri adına özel sağlık sigortası yaptırılmasının teşvik edildiği belirtilmiş olsa da; Kanun'da yapılan düzenlemenin amacı, kamu kaynağı kullanılarak özel sağlık sigortası yaptırılmasına yönelik olmayıp, özel sağlık sigorta poliçe bedellerinin çalışanların gelir vergisi matrahından indirilmesine yöneliktir.

Sonuç olarak, ödenen SGK primleri ile personelin alacağı sağlık hizmetlerinin Devletin sunmuş olduğu standartlar çerçevesinde karşılandığı dikkate alınarak, bu standartlar dışında alınmak istenen sağlık hizmet giderlerinin kamu kaynakları ile karşılanmaması ve hiçbir şirket çalışanı ve aile ferdi için özel sağlık sigortası giderlerinin Şirket kaynaklarından ödenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Genel Kurul Tarafından Yönetim Kuruluna Huzur Hakkı Ücretlerini Belirleme Yetkisinin Devredilmesi

2020 yılında Şirket Genel Kurulu tarafından alınan Karar ile huzur hakkı ödemelerinde enflasyon oranı kadar artış yapma yetkisinin Yönetim Kuruluna devredildiği görülmüştür.

6102 sayılı Kanun'un 408'inci maddesinde, yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi yetkisinin genel kurulca devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Buna göre, yönetim kurulu üyeleri için huzur hakkı belirleme yetkisi genel kurula ait olup, bu yetkinin yönetim kuruluna devredilmesi, kanun hükmüne aykırı olacaktır.

Yapılan incelemelerde; 2020 yılında gerçekleşen Genel Kurul toplantısı ile devredilemez nitelikte olan bu hakkın Yönetim Kuruluna fiilen devredildiği görülmüştür. 05.05.2020 tarihli Genel Kurul Toplantısında, 2020 yılının geri kalanında Yönetim Kurulu üyelerine verilecek huzur hakkı tutarları belirlenmiş, 2021 yılında ödenecek huzur hakkı ücreti ödemeleri için ise “*Yönetim Kurulu'nun takdirine bağlı olarak, huzur haklarına enflasyon oranında zam yapılabileceği*” kararı alınmıştır. Yönetim Kurulu da bu karar sonrasında 06.04.2021 tarih ve 2021/40 toplantı numaralı Kararı ile 06.04.2021 tarihinden itibaren Yönetim Kurulu üyelerine ödenecek huzur hakkı ödemelerini enflasyon oranında arttırmıştır.

Bu Karar sonrası huzur hakkı ücretleri enflasyon oranında arttırılarak Yönetim Kurulu üyelerine ödenmiştir. 10.09.2021 tarihinde gerçekleşen genel kurul toplantısında ise mezkur Yönetim Kurulu Kararı ve buna bağlı yapılan ödemelerin onaylanması kararı alınmıştır. Ayrıca, söz konusu Genel Kurul tarafından 2022 yılı için yapılacak genel kurul toplantısına kadar Yönetim Kuruluna huzur haklarına enflasyon oranında zam yapılabilmesi için Yönetim Kuruluna tam yetki verilmiştir.

Söz konusu uygulama ile, devredilemez nitelikteki huzur hakkı tutarı belirleme yetkisi, sınırları belirlenerek devredilmiş olsa da, kanun koyucu tarafından genel kurula verilen devredilmez nitelikteki yetkinin yönetim kurulu tarafından kullanılması anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; söz konusu uygulamadan 2022 yılında yapılan Genel Kurul toplantısında vazgeçildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yönetim kurulu üyelerine ödenecek huzur haklarında yapılacak değişikliklerin, yetki devri yapılmaksızın doğrudan genel kurul kararı ile belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Şirkette çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge’sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkur düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 103’üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemelerde Şirkette, yılı içinde 600 işçinin görev yaptığı, bu işçiler arasında 50 ve 100 gün üzerinde yıllık ücretli izin hakkı bulunan personel olduğu, 140 işçinin ise 20 gün ve üzeri izin hakkı olduğu tespit edilmiştir.

Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; personelin yıllık izinlerinin kullandırılması ile ilgili çalışmanın yapıldığı, müdürlüklerin izin planlamasının yapılması konusunda bilgilendirildiği, diğer yandan yıllık izin yüklerinin azaltılması için mütemediyen gerekli çalışmalar yapıldığı, bunun neticesi olarak, Şirketin yıllık izin ortalamasının yıllara sari şekilde düşürüldüğü, ayrıca yapılan planlama kapsamında tüm müdürlüklere bakiye izin yüklerini eritecek şekilde 2022 yılı izin planlarının hazırlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 9: Yasal Yükümlülüklerin Zamanında Yerine Getirilmemesi ve Bu Nedenle İlave Masraflara Katlanması

Şirketin vergi, prim borcu, ilam ve icra ödemelerinin zamanında yapılmadığı, bu nedenle Şirketin gecikme bedeli, faiz, gecikme zammı, idari ceza gibi ilave maliyetlere katlanmak zorunda kaldığı görülmüştür.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesinde, hizmet erbabına yapılan ücret ödemeleri dolayısıyla ilgililerin gelir vergilerine mahsuben işveren tarafından gerçekleştirilecek tevkifatlara ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmiş, 84'üncü maddesinde ise söz konusu tevkifatlar dolayısıyla muhtasar beyanname verileceği düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un 98'inci maddesinde, vergi tevkifatı yapmaya mecbur olanların bir ay içinde tevkif ettikleri vergileri ertesi ayın yirmi üçüncü günü akşamına kadar (Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 29.03.2019 tarih ve 115 numaralı Sirküler gereğince yirmi altıncı günü akşamına kadar) vergi dairesine bildirmeye mecbur olduğu, 119'uncu maddesinde ise yapılan vergi tevkifatının, vergi kesenler tarafından beyanname verecekleri ayın yirmi altıncı günü akşamına kadar bağlı buldukları vergi dairesine yatıracakları belirtilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve bu Kanun'a göre çıkartılan ikincil düzenlemelerde de yukarıda yer verilen hükümlere benzer düzenlemeler getirilmiş ve aylık prim ve hizmet belgelerinin en geç belgenin ilişkin olduğu ayı izleyen ayın 23'ünde Sosyal Güvenlik Kurumuna gönderileceği, prim tutarlarının da en geç söz konusu ay sonuna kadar Kuruma ödeneceği belirtilmiştir.

Özetle; Şirket tarafından işçilerin ücretlerinden, söz konusu kişilerin gelir vergilerine mahsuben kesilen tutarlar ilgili ayı takip eden ayın 26'ncı günü akşamına kadar beyan edilip ödenmelidir. Ayrıca sosyal güvenlik primleri de benzer şekilde işçi ücretlerinden kesilmeli, Şirkete ait prim de bu tutara eklenerek belirlenen sürelerde ilgili Kuruma bildirilmeli ve ödenmelidir. Mahkeme ilamı ile belirtilen yükümlülüklerin ise geciktirilmeksine yerine getirilmesi gerektiği açıktır.

Yapılan incelemelerde Şirketin, 2021 sonu itibariyle ilgili kurumlara ödenmemiş sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu bulunmadığı, ancak gerek 2021 yılı içerisindeki ödeme dönemlerindeki vergi ve prim borçlarının süresinde ödenmemesinden gerek mahkeme ve icra ödemesi, aidat ve fatura ödemesi gibi diğer zorunlu ödemelerin zamanında

yapılmamasından dolayı 2021 yılında toplamda 208.963,54 TL gecikme zammı, faiz ve benzeri ödemelere katlanmak zorunda kaldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; 2021 yılı içerisinde yaşanan genel ekonomik şartlar ve tahsilatlardaki güçlükler nedeniyle gecikme zammı, düzeltme beyanname ödemeleri ve ticari alacak davalarının avukat vekâlet ücretlerine katlanmak durumunda kalındığı, bundan sonraki süreçte tüm yasal yükümlülüklerin vadesinde yerine getirilebilmesi için azami gayretin gösterileceği belirtilmiştir.

Ancak, 6102 sayılı TTK'nin 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü bulunmaktadır. Covid-19 salgınının birçok ticari müessese gibi Şirket faaliyetlerini de olumsuz yönde etkilediği gerçeği makul karşılanabilmekle birlikte, Ticaret Kanunu'nda yer alan bu hüküm gereği, Şirketin gerekli ihtiyat tedbirlerini alma yükümlülüğünün de bulunduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre gecikme faizi, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre gecikme zammı gibi fer'i alacakların doğmasına ve Şirketin ilave mali yük altına girmesine sebebiyet vermektedir. Bu nedenle, kanunen zorunlu ödemelerin vadelerine dikkat edilmesi ve ödemelerin geciktirilmeksizin yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 10: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğünden Olan Alacağın Zamanında Tahsil Edilememesi Nedeniyle Alacağın Temliki İşleminde Bulunularak Ek Mali Külfete Katlanılması

Şirketin, İBB ve İETT'den çeşitli işler kapsamında olan alacaklarını vadesinde tahsil edemediği ve bu alacaklarını temlik ederek ek faiz maliyetine katlandığı görülmüştür.

Alacağın temliki veya devri, yazılı bir devir sözleşmesi ile mevcut bir alacağın "alacaklısının" değiştirilmesi işlemidir. Alacağın temliki hükümleri, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 183'üncü ve devamı maddelerinde düzenlenerek, kanun, sözleşme veya işin niteliği engel olmadıkça alacaklının, borçlunun rızasını aramaksızın alacağını üçüncü bir kişiye devredebileceği belirtilmiştir.

Buna göre, Şirket gerekli şekil şartlarını yerine getirerek alacağını, anlaşma yapılan finansman kuruluşlarına devredebilecektir.

Yapılan incelemelerde Şirket, İBB ve İETT'ye yapılan işler kapsamında oluşan hakediş alacaklarını zamanında tahsil etmemiştir. Şirket, ilgili kurumlarla gerekli koordinasyonu sağlayamamış, tahsil etmeye yönelik herhangi bir resmi müracaatta da bulunmamıştır. Şirket tarafından alacağın temliki yapılarak sağlanan finansman ve katlanılan maliyetlere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4:Çeşitli Finansman Kuruluşları ile Yapılan Alacağın Temliki İşlemleri

Faktoring	Tutar(TL)	Vade(Gün)	Faiz Oranları %	Faiz Tutarı(TL)
TEB Faktoring - İBB Temlik	10.000.000,00	337	21	214.375,00
QNB Faktoring - İETT Temlik	12.000.000,00	275	24	729.400,00
2020'de Başlayıp 2021 Yılında Biten Temlikler	22.000.000,00			943.775,00
TEB Faktoring - İBB Temlik	10.000.000,00	362	29	2.333.188,00
QNB Faktoring - İETT Temlik	20.000.000,00	293	33	3.275.917,00
QNB Faktoring - İETT Temlik	13.401.684,00	137	33	238.911,00
Garanti Faktoring - İBB Temlik	11.436.000,00	70	20	260.181,00
Garanti Faktoring - İBB Temlik	8.577.000,00	70	20	190.124,00
2021 Yılında Yapılan Temlikler	63.414.684,00			6.298.319,00
Toplam	85.414.684,00			7.242.094,00

Tablodan görüleceği üzere Şirket, 2020 yılında düzenlenip 2021 yılı içerisinde biten sözleşmeler kapsamında 943.775,00 TL finansman giderine katlanmıştır. Bununla birlikte, 2021 yılı içerisinde yapılan sözleşmelere ilişkin ise yıl sonu itibariyle 6.298.319,00 TL finansman giderine katlanmıştır. Buna göre, Şirket 2021 yılı sonuna kadar toplam 7.242.094,00 TL ek mali külfete katlanmak durumunda kalmıştır. Yapılan sözleşmelerden, takip eden yılda katlanılan bu ek mali külfetin devam edeceği anlaşılmaktadır.

Her ne kadar yapılan uygulama Şirketin ödemelerini aksatmaması için zorunlu gibi gözükse de, İBB ile koordineli bir çalışma yapılmaması, herhangi bir yazılı girişimde bulunulmadan finansman kuruluşlarından faiz ödenerek finansman ihtiyacının karşılanması Şirket menfaatleri ile uyumlu olmadığı gibi maliyetleri artırarak karlılığı da azaltmaktadır.

Ayrıca, İBB ile İştiraki durumunda bulunan Şirket arasındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan bu durum, kamu kaynağı kullanan Şirkete ek mali külfet getirmesi yanında, Belediye ve Bağlı İdaresi ile Belediye Şirketi arasındaki borç-alacak ilişkisinin üçüncü kişilere kaynak aktarılarak çözülmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; 2020 ve 2021 yıllarında etkisini gösteren Covid 19 nedeniyle İBB ve İETT'nin gelirlerinin, toplu ulaşım

faaliyetlerindeki azalmanın etkisiyle olumsuz yönde etkilendiği, bu durumun sonucu olarak söz konusu kurumların ödemelerinde öncelikli olarak maaş ve yasal mali yükümlülüklerini önceliklendirdikleri, bu nedenle İBB tarafından tedarikçilerine ödemelerini vadesinde yapabilmek için kredi limiti başvurusunda bulunulduğu, fakat İBB meclisinden olumlu yanıt alınamadığı, dolayısıyla Şirkete 2020 ve 2021 yıllarında İETT'nin yapmış olduğu ödemelerin belirli dönemlerde vade tarihinden sonra gecikmeli olarak yapıldığı; İBB, İETT ve iştirakleri arasındaki mali koordinasyonun hassasiyetle takip edilmekte olduğu ve söz konusu gecikmelerin nakit akışındaki dönemsel iniş çıkışlardan kaynaklandığı belirtilmiştir.

Ancak, yapılan uygulama Şirketin ödemelerini aksatmaması için zorunlu gibi gözükse de, İBB ile koordineli bir çalışma yapılmaması, herhangi bir yazılı girişimde bulunulmadan finansman kuruluşlarından faiz ödenerek finansman ihtiyacının karşılanması, Şirket menfaatleri ile uyumlu olmadığı gibi maliyetleri artırarak karlılığı da azaltmaktadır.

Sonuç olarak, Türk Ticaret Kanunu'nun "kurumsal yönetim anlayışı ile basiretli bir tüccar gibi hareket edilmesi" düzenlemesi gereğince; fazladan ek külfet getirerek karlılığı azalttığından söz konusu uygulamadan vazgeçilmesinin Şirket menfaatlerinin korunması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>