



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ HALK EKMEK A.Ş.
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2016

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	3
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	31

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İHE), İstanbul halkına daha iyi hizmet vermek ve ekmek fiyatlarındaki aşırı ve haksız uygulamaları önlemede etkin olmak amacıyla 20.06.1978 tarihinde kurulmuştur. Bu amaçla Edirnekapı'daki fabrikaya ilave olarak Kartal ve Cebeci' de iki yeni fabrika kurarak üretim kapasitesini artırmıştır. 2015 yılında toplam 13.846.211 adet ekmek satışa sunulmuştur. Bunun yanı sıra Şirketin kendi belirlediği şart ve koşullarda piyasaya ürettirip satın aldığı ve tekrar satışa konu ettiği mamullerde bulunmaktadır.

Şirketin tescil edilmiş sermayesi 38.000.000,00 TL iken 16.07.2014 tarih ve 8613 sayılı Ticaret Sicil Gazetesinde yayımlanan karar ile 89.400.000,00 TL'ye artırılmış olup tamamı ödenmiştir.

Kurum, incelenen dönemde muhtelif ekmek, un ve unlu mamulün satışından dolayı satış geliri elde etmiştir. Hesap dönemi itibariyle firmanın üç ayrı fabrikasında çalışan toplam personel sayısı 463'dür. Kurumun 2015 yılı bütçe tahmini 218.530.815 TL iken bunun 191.678.601 TL si gerçekleşmiş olup sapma oranı 0,12'dir.

Şirket 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu uyarınca münferit ve konsolide finansal tabloları düzenlerken Türkiye Muhasebe Standartlarını uygulamakta ve muhasebe kayıtları üzerinden 3'er aylık periyotlar halinde Bilanço ve Gelir Tablosu hazırlamaktadır. Şirket, Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre muhasebe kayıtlarını tutmaktadır. Muhasebe işlemleri bilgisayar ortamında ve bu amaçla üretilmiş muhasebe programları vasıtasıyla yürütülmektedir.

Kurumun geçen yıllardan devreden mali zararı bulunmamaktadır. Kurumun gelir tablosunda yer alan ticari kârı 6.047.157,00 TL'dir.

İHE A.Ş. İstanbul Sanayi Odasının 2013 yılı net satışları üzerinden yapmış olduğu sıralamaya göre Türkiye'nin en büyük 1000 şirketi arasında 623'üncü sırada, tüm kamu şirketleri arasında 94' üncü sırada yer almaktadır.

Şirket geleneksel ekşi hamurdan teknolojik özellikleri yüksek yerli ticari liyofilize starter kültürünün ve ticari değerinin bulunması amacıyla TÜBİTAK ve Yıldız Teknik

Üniversitesi Gıda Mühendisliği bölümü ile ortaklaşa bir proje yürütmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar' ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Bilanço,
- Gelir Tablosu,
- Yevmiye Defteri
- Envanter Defteri,
- Geçici ve Kesin Mizan,

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Halk Ekmek A.Ş.'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Şirkette Çalışan Bazı Personelin Mevzuata Aykırı Olarak Yıllık Ücretli İzin Almak Suretiyle, Askerlik Görevini Yerine Getirmesi

Şirkette çalışan personel dosyalarının incelenmesinde; Şirkette çalışan bazı personelin yıllık ücretli izin almak suretiyle askerlik hizmeti için görevinden ayrıldığı ancak bu dönemde kendisine ücret ödemesi yapıldığı gibi sosyal güvenlik kesintilerinin de ödenmeye devam bulunduğu tespit edilmiştir.

4857 sayılı yeni İş Kanunu'nun "Askerlik ve Kanundan Doğan Çalışma" başlıklı 31'inci maddesi 1475 sayılı eski İş Kanunu ile hemen hemen aynı içeriktedir. Var olan fark, işe girmek isteyen işçinin işe alınmaması halinde tazminat ödenmesidir.

Gerek 4857 sayılı yeni İş Kanunu'nun 31'inci maddesi ve gerekse 1475 Sayılı eski İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre; zorunlu askerlik hizmeti hizmet akdini sona erdiren bir durum olarak düzenlenmiştir. Buna göre belirli bir işveren emrinde en az bir yıldan beri hizmet akdi ile çalışan erkek işçilerde, muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla iş akitlerini feshedenlere, kıdem tazminatı ödenir. Kanunda yer almamakla birlikte işçi kıdem tazminatını almayı istemez işverende bu durumu kabul ederse iş akdi askıya alınabilir ve askerlik dönüşü aynı işyerinde işe başlanabilir.

Yeni İş Kanunu askerlik dönüşü işe başlama konusunda 1475 sayılı Kanun'dan farklı olarak şu hükmü getirmiştir: "*Herhangi bir askeri ve kanuni ödev dolayısıyla işinden ayrılan işçiler bu ödevin sona ermesinden başlayarak iki ay içinde işe girmek istedikleri takdirde işveren bunları eski işleri veya benzeri işlerde boş yer varsa derhal, yoksa boşalacak ilk işe başka isteklilere tercih ederek, o andaki şartlarla işe almak zorundadır. Aranan şartlar bulunduğu halde işveren iş sözleşmesi yapma yükümlülüğünü yerine getirmese, işe alınma isteğinde bulunan eski işçiye üç aylık ücret tutarında tazminat öder.*"

Askerlik hizmeti dolayısıyla hizmet altına alınan kişiler bu süre içinde 1111 sayılı Askerlik Kanunu'na tabi olduklarından bu sürelerin ücretli izin ya da aylıksız izin ile geçirilmesi mümkün değildir. Ücretli yıllık izin işçinin hizmet akdinin devam etmesi durumunda geçerli olan bir haktır. Askerlik süresi için çalışılan iş yeri ile bağlantı kesilmesi zorunlu olduğu için bu sürenin ücretli ya da ücretsiz izin ile geçirilmesi mümkün değildir. İzin

vermeye yetkili makam bu süre içinde askerlik hizmetinin yapıldığı birimdir. Yıllık ücretli izin sadece askere alınma tarihine kadar verilebilir. Bu süre için ücretli yıllık izin veren kuruluşlar Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) primlerini yatırdıkları ve bu dönemde ücret ödedikleri için yasaya aykırı davranmış olmaktadır. SSK (4/A) kapsamında çalışan sigortalı, askere gitmek için iş yerinden ayrıldığında sigortası sona ermektedir. İşveren askerdeki sigortalının SGK bildirimini yapamaz onun adına prim yatıramaz. Yatırılması halinde bu bildirim askerlik süresinde yapıldığının tespiti halinde yapılan bildirimler SGK tarafından iptal edilir. Ancak Kanun, vatani görevini yapan sigortalılara pozitif ayrımcılık yaparak fiilen yapılan askerlik sürelerinin borçlanılabileceğini düzenlemiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; *“Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.”* hükmü bulunmaktadır. Yine 6102 sayılı Kanun'a göre; anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Müdürlerin ve aynı işleve sahip kişiler ile imza yetkisini haiz bulunanların atanmaları ve görevden alınmaları ile yönetimle görevli kişilerin, özellikle kanunlara, esas sözleşmeye, iç yönergelere ve yönetim kurulunun yazılı talimatlarına uygun hareket edip etmediklerinin üst gözetimi, yönetim kurulunun devredilemez ve vazgeçilemez görev ve yetkilerindedir. Müdürler, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Bunun yanı sıra müdürler, görevlerini azami özen göstererek yerine getirmek, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde gözetmekle yükümlü bulunmaktadır (Mad.365-375; Mad.623-626).

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 77'nci maddesine göre; *haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür.*

Bu şekilde askerlik hizmetinin hizmet akdi feshedilmeden ya da askıya alınmadan yıllık ücretli izin yoluyla yerine getirilmesi Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşme ile ilgili

hükümleri ile Ticaret Kanunu ve İş Kanunu'nun belirtilen hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yıllık izin almak suretiyle askerlik hizmetini yerine getiren diğer şirketten naklen gelen bir personel bulunmaktadır. İlgili personelin çalıştığı şirketten alınan bilgiler çerçevesinde tahsilât ve sigorta ile ilgili gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmış olup konu tarafımızdan takip edilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda yıllık izin almak suretiyle askere giden personelle ilgili tahsilât ve sigorta ile ilgili gerekli işlemlerin yapıldığı belirtilmiştir. Gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığının incelemesi amacıyla konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

BULGU 2: Yönetim Kurulu Üyeleri, Genel Müdür ve Yardımcıları ve Danışman, Müdür, Şef Olarak Çalışan Personel ile Bunların Aile Efradına Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Yapıtırılması

Şirkette görev yapan şef, müdür, danışman, genel müdür ve genel müdür yardımcıları ile diğer kamu kurumlarında çalışan (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ), İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT), İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı, Yıldız Teknik Üniversitesi) ve bu şekilde atanan yönetim kurulu üyeleri ile bunların aile bireyleri için özel sağlık sigortası yaptırılarak poliçe bedellerinin şirket bütçesi tarafından karşılandığı tespit edilmiştir.

"2015 Yılı Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Hizmeti " işine ait İHE A.Ş. ile Axa Sigorta A.Ş. arasında imzalanan sözleşme kapsamında 89 yetişkin personel (26-70 yaş), 92 çocuk için (0-25 yaş) toplam 83.803,00 TL+KDV prim ödemesinin kararlaştırıldığı görülmüştür. Tamamlayıcı sağlık sigortası yaptırılan tüm personel ile bunların aile efradının tamamı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60'ıncı maddesi kapsamında genel sağlık sigortalısıdır ve kendileri için Sosyal Güvenlik Kurumuna genel sağlık sigorta primi ödemesinde bulunmaktadır. Dolayısıyla bu kişiler ve aileleri için özel sağlık sigortası yaptırılması, ilgiler için mükerrer sağlık sigortası uygulaması anlamı taşımaktadır.

Tablo 1: 2015 Yılı İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. ve Tic. A.Ş. Tamamlayıcı Sağlık Sigortası Kapsamında Olanlar

Genel Müdür	1
Genel Md. Yrd.	2
Müdür	6
Danışman	4
Şef	14
Yönetim Kurulu Üyesi	19
Aile	130
Toplam	176

Profesyonel anonim şirketlerde üst düzey yöneticiler için özel sağlık sigortası ya da tamamlayıcı sağlık sigortası yapılabilen ve özel sektör mantığı gereği bir teşvik unsuru olabilmektedir. Bu durumda bile üst düzey yönetici vasfını haiz personel genel müdür, genel müdür yardımcıları ve yönetim kurulu üyeleri ile sınırlandırılmakta müdür, danışman, şef gibi personele bu sigorta yapılmadığı gibi aile fertleri de dikkate alınmamaktadır. Aile fertleri konusunda sadece indirimli şekilde ücreti kendileri tarafından ödenmek suretiyle sigorta yapılabilmektedir.

Belediye şirketlerinde bu durumun ortaya çıkmasına, sermayenin asıl sahibi olan büyükşehir belediyesi tarafından şirketlere yönetim kurulu üyesi olarak atanan personelin bir kısmının daire başkanı, müdür ya da müdür yardımcısı düzeyinde olmasının neden olduğu görülmektedir. İHE A.Ş.'de bulunan toplam 19 yönetim kurulu üyesinden 2 kişi hariç diğerleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi ya da bağlı genel müdürlüklerde daire başkanı, müdür ya da müdür yardımcısı kadrosunda bulunan görevliler olduğu görülmektedir. Bu durumun tamamlayıcı sağlık sigortası yapılırken şef ve üstü çalışan personelin dikkate alınmasını zorunlu kıldığı düşünülmektedir.

14/2/2011 tarih ve 27846 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6102 sayılı TTK'nın 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü bulunmaktadır.

Bu hüküm, tacirin öngörülü, konusunu bilen, hukuki ve fiili durumları kavrayabilen ve akıllı bir şahıs olması gereğini belirtmektedir. Basiretli iş adamı kavramı iyi niyeti de içine almakla birlikte, iyi niyetten de öte tedbirli bir hareketi, vasat bir şahıstan daha fazla özen

gösterme gereğini, ticari hayatın gereklerini ve teamüllerini iyi bilmeyi ve gelecekteki şartları tahmini de ifade etmektedir.

Tüm bu nedenlerle sermayesinin %50'sinden fazlası İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan İHE A.Ş.'de çalışan şef ve üstü personel ile aile fertlerini de kapsayacak şekilde tamamlayıcı sağlık sigortası yaptırılması profesyonel yönetim anlayışı ile Ticaret Kanunu'nun basiretli bir tüccar gibi hareket edilmesi hükmüne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İstanbul Halk Ekmek A.Ş. hem sanayi de hemde kendi sektöründe Türkiye'nin önde gelen kuruluşlarından birisidir. Bu nedenle şirketimiz prestijine uygun sistemler kurmaktadır. İstanbul Halk ekmek bunun gereği olarak toplam kalite sistemlerini kurmuş ve titizlikle uygulamaktadır. Toplam kalite sisteminin en temel ilkelerinden biride çalışan memnuniyetidir. Çalışan memnuniyetinin temel araçlarından biride sağlıktır. Çalışan memnuniyetini yüksek tutmak için aşağıda açıklanan yasa değişikliğine uygun olarak bu uygulamayı yapmıştır.

Özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik amacıyla 13/6/2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 28 inci maddesi ile değiştirilen Gelir Vergisi Kanunu'nun 89 ncumaddesinin birinci fıkrasının birinci bendinde aşağıda yer alan düzenleme yapılmıştır:

Gelir vergisi matrahının tespitinde, gelir vergisi beyannamesinde bildirilecek gelirlerden aşağıdaki indirimler yapılabilir:

(Değişik: 13/6/2012-6327/8 md.) Beyan edilen gelirin %15'ini ve asgari ücretin yıllık tutarını aşmamak şartıyla (Bu şartın tespitinde işverenler tarafından ücretliler adına bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları ile 63 üncü maddenin birinci fıkrasının (3) numaralı bendi ve bu bent kapsamında indirim konusu yapılacak prim ödemelerinin toplam tutarı birlikte dikkate alınır.) mükellefin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat sigortalarına ödenen primlerin %50'si ile ölüm, kaza, hastalık, sağlık, engellilik, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta primleri (Sigortanın Türkiye'de kâin ve merkezi Türkiye'de bulunan bir emeklilik veya sigorta şirketi nezdinde akdedilmiş olması, prim tutarlarının gelirin elde edildiği yılda ödenmiş olması ve ücret geliri elde edenlerin ücretlerinin safi tutarının hesaplanması sırasında ayrıca indirilmemiş bulunması şartıyla, eşlerin veya çocukların ayrı beyanname vermeleri halinde, bunlara ait prim kendi gelirlerinden indirilir.).

Şirketimiz, 13/6/2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 28 inci maddesi ile değiştirilen Gelir Vergisi Kanunu'nun 89 ncu maddesinin birinci fıkrasının birinci bendini de uygun olarak, yönetim kurulu üyeleri ile Toplu İş Sözleşmesi kapsamı dışında kalan yöneticilerin, motivasyonlarını artırarak çalışmalarında Şirketin menfaatine olacak şekilde daha etkin ve verimli olmalarını sağlamak, zaman yönetimini hızlı ve şirketimiz faaliyetleri lehine ayarlayabilmelerine imkan sağlamak amacıyla ve değişen sağlık ihtiyaçları da dikkate alınarak özel sağlık sigortası hizmeti satın alınmasına karar verilmiştir. Devlet de özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik amacıyla mevzuatta düzenlemeler yapmıştır"denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, özel sağlık sigortasının Gelir Vergisi Kanunu'nun 89'uncu maddesine göre indirimden yararlanmak ve yönetici personelin motivasyonunu artırarak daha iyi bir zaman yönetimi sağlamak amacıyla yaptırıldığı belirtilmektedir.

Bulguda da belirtildiği üzere tamamlayıcı özel sağlık sigortası, Şirkette görev yapan şef, müdür, danışman, genel müdür ve genel müdür yardımcıları ile diğer kamu kurumlarında çalışıp da yönetim kurulu üyesi olarak atanan kişiler ile bunların aile bireyleri için yaptırılmıştır. Sigorta yapılan toplam personel sayısı 176 iken aile mensubu sayısı 130 kişidir. Görüldüğü üzere özel sağlık sigortası yapılan aile efradı sayısı çalışan sayısından oldukça fazladır. Oysa özel sigorta yapılan personelin tümü kamu personeli olduğundan gerek kendileri ve gerekse bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık güvenceleri bulunmaktadır.

Profesyonel anonim şirketlerde üst düzey yöneticiler için özel sağlık sigortası yapılabilmekte ve özel sektör mantığı gereği bir teşvik unsuru olabilmektedir. Bu durumda bile üst düzey yönetici vasfını haiz personel genel müdür, genel müdür yardımcıları ve yönetim kurulu üyeleri ile sınırlandırılmakta müdür, danışman, şef gibi personele bu sigorta yapılmadığı gibi aile fertleri de dikkate alınmamaktadır. Aile fertleri konusunda sadece indirimli şekilde ücreti kendileri tarafından ödenmek suretiyle sigorta yapılabilmektedir.

Sonuç olarak, sağlık sigortasının üst düzey yönetici vasfını haiz personelle (genel müdür, genel müdür yardımcıları ve yönetim kurulu üyelerinin kendileri) ile sınırlandırılmasının, müdür, danışman, şef gibi personel ile tüm aile fertlerinin ise dikkate

alınmamasının, eğer isteniyorsa aile fertleriyle ilgili olarak indirimli şekilde ücreti kendileri tarafından ödenmek suretiyle sigorta yaptırılmasının profesyonel şirket yönetimi anlayışına uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Fiyat Farkı ile İlgili Hatalı Uygulama ve Ödeme Yapılması

Açık ihale usulü ile ihale edilen “Normal Ekmek ve Çeşit Ekmek Dağıtım Hizmet Alımı” işiyle ilgili fiyat farklarının hatalı olarak hesaplanıp ödenmek suretiyle Şirketin zarara uğradığı tespit edilmiştir.

Söz konusu işe ait İdari Şartname ve sözleşmenin incelenmesinde, işin 3 kısımdan oluştuğu belirtilerek hesaplanacak işçilik ücreti ve çalışma saatleri ile fiyat farkının ne şekilde ödeneceğinin belirlendiği ve buna göre fiyat farkının $F = A_n \times B \times (P_n - 1)$ formülüne göre ödeneceğinin kararlaştırıldığı anlaşılmaktadır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar en son 31.08.2013 tarih ve 28751 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Esaslar'ın 1'inci maddesinde bu esasların amacının 04/01/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idareler tarafından sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında uygulanacak fiyat farkı hesabına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi olduğu, 2'inci maddesinde 4734 sayılı Kanuna göre ihale edilen ve 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre Türk parası üzerinden sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında uygulanacak fiyat farkının bu Esaslara göre hesaplanacağı, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerin, bu Kanun'dan istisna olmakla birlikte birinci fıkra kapsamında fiyat farkı hesaplanabileceği öngörülen hizmet alımlarının ihale dokümanlarında bu Esaslara uygun şekilde hazırlanmış açık bir düzenleme bulunması halinde bu Esaslar uygulanabileceği belirlenmiştir.

Uygulanacak fiyat farkı hesaplaması niteliğine göre 5 ve 6'ncı maddelerden birinin ya da her ikisinin birlikte uygulanması şeklinde yapılacaktır.

Esaslar'ın 6'ncı maddesinde de belirtildiği üzere; ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık

Sigortası Kanunu uyarınca çalıştırılan işçinin idari şartnameye göre ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasındaki fark, 5'inci madde uygulanmaksızın ödenecek ve kesilecektir.

Yine ihale dokümanında sözleşme kapsamında çalıştırılacak personele brüt asgari ücretin belli bir yüzde fazlası oranında ücret ödenmesi öngörülmüş ise, uygulama ayında fiilen ödenen ücret üzerinden fiyat farkına esas olacak brüt maliyet bulunacak ve fiyat farkı, bu maliyete asgari ücretteki brüt artış oranı uygulanarak hesaplanacaktır. Ayrıca ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma ücretiyle ilgili olarak bu fıkraya göre belirlenen ücret esas alınarak fiyat farkı hesaplanacaktır.

Hâl böyle iken söz konusu işler için sadece 5'inci maddeye göre fiyat farkı hesaplanmak suretiyle müteahhide hatalı ödemede bulunulmuştur.

Esaslar'ın 5'inci maddesindeki $F = A_n \times B \times (P_n - 1)$ formülüne göre asgari ücret fiyat farkı verilebilmesi için formülde yer alan unsurlara ait katsayıların belirlenmiş olmasının yanında asgari ücret için a_2 katsayısının yani haftalık çalışma saatinin tamamı idarede kullanılmayan işçiliklerin ağırlık oranını temsil eden sabit bir katsayının belirlenmesi durumunda mümkün olabilecektir. Aksi durumda asgari ücret fiyat farkı 6'ncı maddeye diğer unsurlarla ilgili fiyat farkının ise 5'inci maddedeki formüle göre hesaplanması gerekmektedir. Formüldeki a_1 katsayısının haftalık çalışma saatinin tamamı idarede kullanılan işçiliklerin ağırlık oranını temsil eden ve 6'ncı maddeye göre fiyat farkı hesaplanan sabit bir katsayıyı ifade etmesi bunun tam bir kanıtıdır.

Yapılan incelemede idarenin formüldeki ağırlık oranlarına ilişkin katsayıları işin niteliğine ve işte kullanılan girdilere uygun biçimde a_1 , b_1 , b_2 katsayılarını toplamı bire (1.00) eşit olacak şekilde belirlediği, a_2 için herhangi bir belirleme yapmadığı halde formülde a_2 'nin yanında bulunan asgari ücret formülüne asgari ücretle ilgili bilgileri yazarak hesaplama yaptığı anlaşılmaktadır.

Esaslar'ın 7'nci maddesinde; bu Esaslar'a tabi hizmet alımı ihalelerinde fiyat farkı uygulanabilmesi için, söz konusu işlerin ihalelerine ilişkin idari şartname ve sözleşmelerde, bu Esaslara göre fiyat farkı hesaplanacağı belirtilmiş olması gerektiği, sözleşmelerde yer alan fiyat farkına ilişkin usul ve esaslarda sözleşme imzalandıktan sonra değişiklik yapılamayacağı ve ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma

saatinin tamamının idarede kullanıldığı hizmet alımlarında fiyat farkı hesaplanacağına ilişkin düzenlemeye yer verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen Esaslar'dan da anlaşılacağı üzere ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanıldığı hizmet alımlarında fiyat farkı hesaplanacağına ilişkin düzenlemeye yer verilmesi zorunlu olmakla birlikte fiyat farklarının Esaslar'ın duruma göre 5'inci 6'ncı ya da her ikisine göre ödenmesi konusunda açık düzenlemelerin idari şartnameler ile sözleşmelerde bulunması zorunludur.

Sonuç olarak haftalık çalışma saatinin tamamı idarede kullanılan işçilikler için asgari ücret fiyat farkı hesabının 6'ncı maddeye göre, bu işle ilgili olarak 5'inci maddede belirtilen katsayıların ihale dokümanında bulunmak şartıyla diğer unsurların (akaryakıt gibi) fiyat farkı ödemesi yapılması gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamalara aykırı olarak söz konusu iş için ilgili firmalara yersiz ödeme yapılmak suretiyle toplam 58.378,04 TL Şirket zararına sebebiyet verilmiştir.

6102 sayılı TTK'nın 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü bulunmaktadır. Yine 6102 sayılı Kanun'a göre; anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Müdürlerin ve aynı işleve sahip kişiler ile imza yetkisini haiz bulunanların atanmaları ve görevden alınmaları ile yönetimle görevli kişilerin, özellikle kanunlara, esas sözleşmeye, iç yönergelere ve yönetim kurulunun yazılı talimatlarına uygun hareket edip etmediklerinin üst gözetimi, yönetim kurulunun devredilemez ve vazgeçilemez görev ve yetkilerindedir. Müdürler, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Bunun yanı sıra müdürler, görevlerini azami özen göstererek yerine getirmek, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde gözetmekle yükümlü bulunmaktadırlar (Mad.365-375; Mad.623-626).

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 77'nci maddesine göre; *haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür*

Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan fiyat farkı ödemesinin hatalı yapılması sonucunda oluşan yersiz ödemenin Ticaret Kanunu ve Borçlar Kanunu hükümlerine göre sorumluluk gerektirdiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bahsi geçen açıklamalara göre yeniden yapılan hesaplama neticesinde fiyat farkında 28.797,94 TL yersiz ödeme yapıldığı anlaşılmıştır. Söz konusu tutar yüklenicinin Nisan-2016 hakedişinden mahsup edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen fiyat farkı ile ilgili hesaplamanın tekrar yapılarak yersiz ödemenin 28.797,94 TL olduğu sonucuna varıldığı ve bu tutarın da yükleniciden geri alındığı ifade edilmiştir. Bulgudaki hususla ilgili yapılan hesaplama tekrar gözden geçirilmiş ve yersiz ödemenin Şirket tarafından belirtilen tutar kadar olduğu sonucuna varılmıştır. Gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığının incelemesi amacıyla konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

BULGU 4: Şirketin Ortaklık Yapısının 6762 Sayılı Kanun Döneminden Kalma Alışkanlıkla 5 Kurucudan Oluşması

1956 tarihli 6762 sayılı eski Türk Ticaret Kanunu anonim şirket kuruluşu için pay sahibi olan en az beş kurucunun bulunmasını şart koşmuştur (Mad. 277). Bu nedenden dolayı eski kanun döneminde kurulan şirketler bu zorunluluğa uymak için bazen çok küçük hisseye sahip ortakları usulen kuruluşu dahil etmek durumunda kalmışlardır.

Tablo 2: Şirketin Ortaklık Yapısı

PAY SAHİBİNİN ADI, SOYADI/ÜNVANI	İKAMETGÂH ADRESİ	HİSSE ADEDİ	SERMAYE TUTARI (TL)
1-İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Kemal Paşa Mah. Şehzadebaşı Cad. No:25 Fatih/ İSTANBUL	89.354.237	89.354.237
2-Beltur Eğitim Sağlık	Büyük İstanbul Turizm ve Yatırımları	Çubuklu Hıdiv Yolu No:32 Beykoz/İSTANBUL	37.244

İşletme ve Tic. A.Ş.			
3-Hamidiye Kaynak Suları tic. A.Ş.	Mithat Paşa Mah. Selanik Bulvarı No:1 Kemberburgaz- Eyüp/İSTANBUL	7.924	7.924
4-Şile Belediyesi	Üsküdar Cad. No:1 Şile/İSTANBUL	567	567
5-Silivri Belediyesi	Silivri/İSTANBUL	28	28

İHE A.Ş.'nin ortaklık yapısına bakıldığında Şirket sermayesinin %99,95 inin İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olduğu, diğer kalan %1'lik kısmın ise BELTUR Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. A.Ş., Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret A.Ş., Şile Belediyesi ile Silivri Belediyesi'ne ait olduğu görülmektedir. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere 6762 sayılı eski TTK anonim şirket kuruluşu için 5 kurucu öngörülmüş olmasından dolayı büyük pay sahibi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yine kendisinin büyük pay sahibi olduğu diğer şirketlerini İHE A.Ş.nin kuruluşuna ortak etmek zorunda kalmıştır.

13 Ocak 2011 tarihinde kabul edilen ve 14 Şubat 2011 tarih ve 27846 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ise, anonim şirket kurucuları için asgari bir sayı öngörmemiştir. Bu itibarla, yeni TTK'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, anonim şirket kurabilmek için pay sahibi olan bir veya daha fazla kurucunun varlığı yeterli olmaktadır. Başka bir deyişle, anonim şirketlerin, bir kişi (gerçek veya tüzel) tarafından kurulması da mümkün hale gelmiştir. Ancak, şirketin tek kişi tarafından kurulması halinde, pay sahibinin adının, yerleşim yerinin ve vatandaşlığının da şirket ile birlikte tescil ve ilan edilmesi gerekecektir (Mad. 338).

6102 sayılı TTK'nın 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü bulunmaktadır. Buna göre basiretli bir tüccar gibi hareket etme durumunda olan Şirketin pay sahipliği durumunun günün koşullarına uygun hale getirilmesi konusunda gerekli çalışmaları yapması kendisinden beklenen bir davranıştır.

Sonuç olarak 6102 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte İHE A.Ş.'nin ortaklık yapısının gözden geçirilerek yeni duruma uygun hale getirilmemesi yönetim kurulu üye

sayısını ve bunun için katlanılan maliyeti azaltmayarak Şirketin mali durumunu olumsuz yönde etkilediği gibi pay sahiplerinin hakları dolayısıyla bürokrasiyi de artıran bir unsur olarak verimli yönetim ilkelerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte raporda bahsi geçen konu müzakere edilmiştir. Konuyla ilgili süreç devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususla ilgili konunun müzakere edildiği ve sürecin devam ettiği belirtilmektedir.

Bulguda da belirtildiği üzere; Şirket sermayesinin %99,95'i İstanbul Büyükşehir Belediyesine aittir. Diğer kalan kısmın ise BELTUR Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. A.Ş., Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret A.Ş., Şile Belediyesi ile Silivri Belediyesi'ne ait olduğu görülmektedir. 6762 sayılı eski Türk Ticaret Kanunu'nda anonim şirket kuruluşu için 5 kurucu öngörülmüş olmasından dolayı büyük pay sahibi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi yine kendisinin büyük pay sahibi olduğu diğer şirketlerini İHE A.Ş.'nin kuruluşuna ortak etmek zorunda kalmıştır. 14 Şubat 2011 tarih ve 27846 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ise, anonim şirket kurucuları için asgari bir sayı öngörmemiştir. Bu itibarla, yeni TTK'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, anonim şirket kurabilmek için pay sahibi olan bir veya daha fazla kurucunun varlığı yeterli olmaktadır. Yani, anonim şirketlerin, bir kişi (gerçek veya tüzel) tarafından kurulması da mümkün hale gelmiştir.

6102 sayılı TTK'nın 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir." hükmü bulunmaktadır. Buna göre basiretli bir tüccar gibi hareket etme durumunda olan Şirketin pay sahipliği durumunun günün koşullarına uygun hale getirilmesi konusunda gerekli çalışmaları yapması kendisinden beklenen bir davranıştır.

Sonuç olarak 6102 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte İHE A.Ş.'nin ortaklık yapısının gözden geçirilerek yeni duruma uygun hale getirilmesinin yönetim kurulu üye sayısını ve bunun için katlanılan maliyeti azaltarak Şirketin mali durumunu olumlu yönde etkileyeceği gibi pay sahiplerinin hakları dolayısıyla bürokrasiyi de azaltan bir unsur olarak verimli yönetim ilkelerine uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Yapılan Pazarlama ve Reklam Giderlerinin Şirket Kârlılığını Artıracak Şekilde Kullanılmaması

Türkiye 95 milyon adet günlük ekmek tüketimiyle Avrupa'da ilk sırada yer alırken ekmek istafi konusunda da günlük 6 milyon adet ile yine ön sıralardadır. Ülkemizin diğer sektörlerindeki gelişmelere uygun olarak ekmek sektörü de geleneksel küçük üretim yerlerinden fabrika üretimine doğru bir gelişme göstermektedir. Ambalajlı ve çeşitli ekmek tüketimi gün geçtikçe artmaktadır. Ülkemizdeki ekmek pazar büyüklüğünün 25 milyar TL olduğu ifade edilmektedir. Geleneksel fırın sayısı yaklaşık 15000, endüstriyel ekmek üreticisi sayısı ise 300 civarında bulunmaktadır. Geleneksel fırınların sektördeki payı %90 oranındadır. Tahıllı, çavdar ve diğer çeşitli ekmek üretimi %40'lara yaklaşmıştır.

İstanbul genelinde 2513 adet ruhsatlı, 593 adet de ruhsatsız fırın bulunmaktadır. Bu yerlerin ruhsat dışında, yeteri kadar denetlenmeme, kullanılan malzemelerin güvenilirliği ve kalitesi, üretim konusundaki bilgi eksikliği ile hijyen sorunları olduğu bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte sektörün de kendine has sorunları bulunmaktadır. Bunlar; nitelikli ve bilinçli personel bulma sorunu, ruhsatsız ve kayıtsız işyeri sayısının fazla olması, sektöre hammadde temin eden firmaların standartlara uymaması, bazı hammadde fiyatlarının tekel niteliğindeki firmalarca anlaşarak belirlenmesi ve bu konuda merkezi yönetimce bir çözüm üretilmemesi, atıl kapasitenin varlığı, denetim ve gıda güvenliği önlemlerinin yetersizliği, üretim standartlarının belirlenmemiş olması, yeterli yazılı kaynağın olmaması, üniversite gıda bölümlerinin bu konularda yeteri kadar çalışmasının olmaması, okullarda sağlıklı beslenme konusunda yeterli eğitim verilememesi, sektöre yön verecek kamu ve özel teşebbüs eğitim alanlarının ve mesleki sertifikasyon sisteminin olmamasıdır.

Sektörde yaşanan bu sorunların çözümü için; mevcut fırınların şahıs işletmesi veya şirket adı altında çalışıp çalışmadığı tespit edilmesi ve bu şekilde küçük ölçekli ve dağınık yapıda bulunan fırınların bir araya getirilerek yeni bağımsız alanlarda ölçek ekonomisi koşullarına göre üretim yapmalarının sağlanması, uygulamalı ekmek okulları açılması, ekmek üretim tesislerinin bağımsız alanlara taşınması, üreticilerin birleşerek endüstriyel tip üretim tesisleri kurmalarının teşviki, çalışan personel ve işe yeni alınacak personelin eğitimi için Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversiteler ve meslek örgütleriyle işbirliği yapılması, ekmek üretimi ve ar-ge konusunda bilinçlendirme çalışmaları yapılması, ekmek üretimiyle ilgili bir meslek yüksekokulu açılması, kamunun yanında sektör birlik ve kuruluşlarının kendi kendini

denetlemesi ve kurallara uymayanların bilinçlendirilmesi ve ayıklanması, tekel niteliğinde olan hammaddeler konusunda çalışma yapılarak belirli firmaların sektörü yönlendirmesi ve haksız kazançlar sağlamanın önlenmesi, sektör temsilcilerinin sadece zam açıklamaları için değil sektörün gelişmesini sağlayacak projelerin uygulanması konusunda da belirleyici rol üstlenmesi, sektörün yeniden yapılanmasının sağlayacak teşvik ve politikaların merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, denetim konusundaki kargaşanın giderilmesi, gerekenler arasındadır.

İHE bugün (2016) Türkiye’de standart 300 gr normal ekmek üretimiyle öncü rol oynamaktadır. Türkiye’deki fırın sektörü 250 gr ekmeği 1.25 kr.’a, Ankara Halk Ekmek Fabrikaları 250 gr ekmeği 70 kr.’a satarken İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları (2016 yılında) 75 kr.’a 300 gr ekmek satmaktadır. Çeşit ekmek satışı (tam buğday, çavdar vb.) yıllık bazda %33 oranında gerçekleşmiştir. Diğer kuruluşlardan farklı olarak İHE glutensiz ürünler (ekmek, hamburger ekmeği, kurabiye, un) de üretmekte ve satmaktadır. Birkaç yıldan beri ekmek fiyatları artırılmadan üretimine ve satışına devam edilmektedir. Normal ekmeğin içeriğinde zengin vitamin ve minerallerin olması için su, maya ve un dışında sağlıklı katkı maddeleri eklenmekte, vatandaşın sağlıklı ve besleyici ürün yemesine özen gösterilmektedir. Tüm bunların yanında geleneksel ve özellikle küçük gramajlı ve dilimlenmiş ekmeklere yönelik talebin de dikkate alınması gerekmektedir.

İHE fabrikaları sektörde sağlıklı, güvenilir, hijyen ve besleyici ekmek ve ürünleri üretmekte bu yönüyle sektörde yönlendirici ve düzenleyici rol oynamaktadır. Türkiye’de ekmek konusundaki ürün çeşit ve sunumu konusunda İHE öncü rol oynayabilecek durumdadır. İHE’nin stratejisinde sosyal faydaların yanında toplum sağlığının korunması, sektöre fiyat ve sağlıklı ürün konusunda yön verebilmesi, geleneksel üretim yerlerinin eğitimi gibi konularda belirleyici olmak önem arz etmelidir. Yeni ekmek çeşitlerinin artırılarak sektörün öncüsü olma rolünün pekiştirilmesi gerekmektedir. Yine ürün grubuna göre büfelere, toplu tüketim yerlerine, zincir marketlere değişik oranlarda indirim uygulanmaktadır. Bu oranların piyasa koşulları ve karlılık ilkesi kıyaslaması yapılarak belirlenmesi yerinde olacaktır. Bu konuda yoğun rekabet ortamında faaliyet gösteren İHE’nin daha verimli ve etkin yönetimi için stratejiler belirlenmesi, çalışanların şirket hedefleri konusunda bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi, tüketici tip tanımlarının ve buna göre ürün üretme ve satma alanlarının belirlenmesi gereklidir.

Bilindiği üzere ticari ürünlerin satış ve pazarlamasında reklam faaliyetleri önemli yer tutmaktadır. İHE A.Ş.'nin 2015 yılında yapmış olduğu 1.182.402,00 TL reklam giderlerinin incelenmesinde; bu giderlerin büyük kısmının tv ve radyo programları ile dergi ve gazetelere ilan verilmesi ve bazı kuruluşlarla sponsorluk anlaşması yapılması suretiyle gerçekleştiği görülmüştür.

Söz konusu evrakların incelenmesinde; özellikle bazı üniversitelerin fakültelerine sponsor olduğu bu çerçevede 15.Uluslararası Hububat ve Ekmek Kongresi organizasyonu için Hacettepe Üniversitesine kongrenin yapılacağı Wynhdam Grand İstanbul otelinin kiralama ücreti olan 318.253,00 TL'nin ödendiği, yine İstanbul Üniversitesi tarafından düzenlenen Dünya Teknoloji İnovasyon ve Girişimcilik Konferansı çerçevesinde stand kiralama bedeli olarak 11.800,00 TL konuklara sunulacak yiyecekler için 20.672,00 TL çeşitli firmalara ödeme yapıldığı, İstanbul Belediye Spor Kulübü Derneğine 295.000,00 TL ödemede bulunduğu, Belediye sosyal tesislerinde gösterilen web tv de yayınlanmak üzere 122.720,00 TL ödendiği geriye kalan ödemelerin tv, radyo, gazete ve dergilere yapılan reklam ödemeleri olduğu incelenmiştir.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, reklam harcamalarının büyük kısmını Büyükşehir Belediyesi yan kuruluşları ile basın kuruluşlarına yapılmıştır. Yapılan harcama büyük olmasına rağmen ulaştığı kişi ve kurumlar açısından sınırlı ve bedelleri ise oldukça yüksektir.

Reklam işi pazarlamanın bir parçası olarak kullanılabilirse büyük önem taşır ve Şirketin satışlarını olumlu yönde etkiler. Yukarıdaki tablodan Şirket satışlarının ne kadar etkilendiği konusunda sağlıklı ve ölçülebilir bir fikir edinmek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle reklam harcamalarının pazarlama stratejisi belirlendikten sonra bu yöne kanalize edilmesi, sosyal faaliyetlere, üniversite sempozyumlarına ya da belediye kuruluşlarına sponsor olmaktan daha etkin ve verimli araçlar kullanılması büyük önem arz etmektedir. Şirketin etkin bir pazarlama stratejisi bulunmadığı ekmek satışlarının büyük kısmını halk ekmek büfelerinden gerçekleştirdiği, zincir marketler ve toplu tüketim yerleri aracılığıyla yapılan çeşit ekmek satışlarının düşük kaldığı gözlenmektedir.

Ekmek girdi maliyetlerinin yüksekliği, sosyal bir görev ifa etme ile kâr elde etme ve Şirketin devamlılığını sağlayarak yeni yatırımlar yapma hedefleri arasında etkin verimli bir yönetim, reklam ve pazarlama faaliyeti sürdürülmesi ile mümkün olacaktır.

Bu nedenle özellikle kamu kuruluşlarının konferans davet yurtdışı ve içi toplantıları için sponsor arama faaliyetlerine ticari şirket mantığı ile yaklaşılması önem arz etmektedir. Bu tür toplantılar daha çok bir sponsor vasıtasıyla gerçekleştirilmekte bunun için de belediye şirketleri kolay ulaşılabilir bir yapı arz etmektedir. Büyük oranda kamu kaynağı kullanan bir yapıda olduğu unutulmadan ticari hayatın gereklerine uygun bir yol izlenmesi gerekmektedir.

Özellikle toplu tüketim yerleri oteller, restoranlar ve hazır yemek şirketleri, kamu kuruluşları hedef sektör olarak ele alınmalı ve pazarlama faaliyetleri bu yöne doğru yönlendirilmelidir. Aynı şekilde zincir mağazalarda bilinen markaların dışında yeni arayışlara gidilmediği ve ürün çeşitlerine ve reyon çalışmasına izin veren büyüme potansiyeline sahip olan mağazalar konusunda yeterli çalışma ve araştırma yapılmadığı görülmektedir.

Büfe sayısı 2011 yılında 587 iken 2015 yılında 564'e düşmüştür. Büfe sayılarının Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmesi bu konuda İHE yönetiminin bağımsız olmaması, büfelerin konulduğu yerlerle ilgili gerek Büyükşehir ve gerekse ilçe belediyeleri ile yaşanan sorunların varlığı da ayrı bir gerçekliktir.

Tüm bu açıklamalar, Şirketin etkin bir pazarlama ve reklam anlayışı ve yapısına sahip olmadığını yanı sıra Şirket kârlılığını artırma aracı olan reklam ve pazarlama bütçesinin de verimli ve etkin kullanılmadığını düşündürmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Şirketimiz 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde yer alan, " Büyükşehir Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir." hükmü kapsamında olmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki bir şirkettir. Bu nedenle Şirketimiz sosyal faaliyetler ile üniversite sempozyumlarına katılmaktadır. Şirketimizce yapılan reklam faaliyetlerimizden maksat, yalnızca satışları artırmak değil aynı zamanda marka bilinirliğini arttırmak ve fikri mülkiyete yatırım yapmak olduğundan Ticaret Kanunu'na istinaden marka tanıtımı ve reklam faaliyeti de yürütmektedir. Özellikle 2000 yılı sonrası endüstriyel ekmek sektörüne yeni oyuncuların girmiştir. Reklam ve tanıtım faaliyetlerindeki amaç; "İstanbul Halk Ekmek" gibi marka bilinirliği büyük bir firmayı, diğer firmalar karşısında gelecek yıllara taşımak ve marka değerini daha da değerli hale getirmektir.

Raporda reklam harcamalarının büyük bir kısmının basın kuruluşları ile İBB'nin yan kuruluşlarına verildiği ifade edilmektedir. İstanbul Halk Ekmek A.Ş. kuruluş amacı

doğrultusunda İstanbul halkına hizmet etmektedir. Ayrıca Halk ekmeğinin ürünlerinin % 98'ini oluşturan ekmekler il dışı satışlarına (Nakliye maliyetleri ve raf ömrü nedeniyle) uygun değildir. Bu nedenlerle ülke çapında çok yüksek maliyetlerle reklamlar yapmak yerine hedef kitlemizin yaşadığı İstanbul bölgesine hitap edecek reklam araçları (İstanbul Medya AŞ 'nin kontrolünde olan, İstanbul'daki otobüs, metro ve metro istasyonları, duraklar, vapurlar, caddeler, meydanlar, otobüs durakları, iskeleler, kültür ve kongre merkezleri, sosyal tesisler, İSKİ ve İGDAŞ vezneleri vb.) özellikle araştırılarak önceliklendirilmiştir.

Ayrıca uzun yıllara dayanan tecrübelerimiz göstermiştir ki, ekmek tüketiminde tüketiciler doğrudan reklamlardan etkilendikleri kadar bilimsel kuruluşlar ve sağlık kuruluşlarıyla gıda üreticisi firmaların isminin yan yana ifade edildiği dolaylı reklamlardan da etkilenmektedirler.

Netice olarak yapılan reklam harcamaları satış gelirlerimizin %0,4 (binde dört)'üne ne tekabül etmekte olup, özellikle çeşit ekmek satışlarımızda da etkin bir artış görülmüştür." denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, yapılan reklam faaliyetlerinden amacın, satışları arttırmanın yanında marka bilinirliğini de arttırmak olduğu, üretilen ürünlerinin il dışı satışına uygun olmaması nedeniyle ülke çapında çok yüksek maliyetlerle reklamlar yapmak yerine İstanbul bölgesine hitap edecek reklam araçlarının kullanıldığı, bunun yanında tüketicilerin doğrudan reklamlardan etkilendikleri kadar bilimsel kuruluşlar ve sağlık kuruluşlarıyla gıda üreticisi firmaların isminin yan yana ifade edildiği dolaylı reklamlardan da etkilendiği ve nihayet yapılan reklam harcamalarının satış gelirlerinin binde dört'üne tekabül ettiği ve ekmek satışlarını artırdığı belirtilmektedir.

Bulguda da ifade edildiği üzere, ticari ürünlerin satış ve pazarlamasında reklam faaliyetleri önemli yer tutmakla birlikte yapılan 1.182.402,00 TL reklam giderlerinin büyük kısmının tv ve radyo programları ile dergi ve gazetelere ilan verilmesi ve bazı kuruluşlarla sponsorluk anlaşması yapılması suretiyle gerçekleştiği ve sonuç olarak yapılan reklam harcama bedelinin büyük olmasına rağmen ulaştığı kişi ve kurumlar açısından sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır. Yapılan bu harcamalar çerçevesinde, bazı üniversitelerin fakültelerince düzenlenen kongrelerin yapılacağı otel ya da stand kiralama giderlerinin ödendiği, bazı kokteyllere sponsor olunduğu yine bu amaçla, İstanbul Belediye Spor Kulübü Derneği ile Büyükşehir Belediyesi sosyal tesislerinde gösterilen web tv de yayınlanmak üzere reklam

gideri ödendiği ve diğer bazı tv, radyo, gazete ve dergilere bu çerçevede ödemelerde bulunduğu görülmektedir.

Reklam faaliyetleri pazarlamanın bir parçası olarak kullanılabilirse Şirket satışlarını olumlu yönde etkilemenin bir aracı olarak kullanılabilir. Şirketin 2015 yılında yaptığı bu harcamalar sonucunda Şirket satışlarının ne kadar etkilendiği konusunda sağlıklı ve ölçülebilir bir fikir edinmek mümkün görünmemektedir. Nitekim yapılan reklam faaliyetleriyle sadece “İstanbul Halk Ekmek” markasının tanıtımının amaçladığı anlaşılmaktadır. Bunun ise insanlardaki “Halk Ekmek” algısını ne kadar değiştirdiği ya da fabrika tarafından üretilen diğer ürünler hakkında ne kadar bilgi sahibi yaptığı konusunda yorumda bulunmaya imkân verdiğini söylemek mümkün değildir. Ekmek satışlarının büyük kısmını normal ekmek denilen ve daha çok sosyal amaçla üretilen ekmek çeşidinin oluşturduğu düşünüldüğünde konu daha iyi anlaşılır hale gelmektedir. Çeşit ekmek denilen normal ekmek dışındaki ekmek türlerinin toplam ekmek satışları içindeki payı %30 civarındadır. Bu nedenle önemli olan İstanbul Halk Ekmek markasının bilinirliği değil halk ekmek fabrikasının ürettiği ve normal ekmek dışındaki diğer ürünlerinin tanıtımı ve reklamı olmalıdır. Çünkü fabrikanın ürettiği normal ekmek sadece halk ekmek büfelerinde satılmakta iken, diğer ürünlerin büfeler dışında pazarlama imkânı bulunmaktadır.

Bu nedenle reklam harcamalarının pazarlama stratejisi belirlendikten sonra bu yöne kanalize edilmesi, sosyal faaliyetlere, üniversite sempozyumlarına ya da belediye kuruluşlarına sponsor olmaktan daha etkin ve verimli araçlar kullanılması büyük önem arz etmektedir. Sponsor bulma amaçlı toplantılarda belediye şirketleri kolay ve ulaşılabilir bir yapı arz etmektedir. Bu anlayıştan kurtulmak suretiyle, kullanılan kaynağın kamu kaynağı olduğu unutulmadan ticari hayatın gereklerine uygun bir yol izlenmesi yerinde olacaktır.

Yine Şirketin etkin bir pazarlama stratejisi bulunmadığı ekmek satışlarının büyük kısmını halk ekmek büfelerinden gerçekleştirdiği, zincir marketler ve toplu tüketim yerleri aracılığıyla yapılan çeşit ekmek satışlarının düşük kaldığı gözlenmektedir. Normal ekmek satışlarında daha çok sosyal fayda amaçlanması nedeniyle maliyetler yüksek kârlılık ise oldukça düşüktür. Karlılığın yüksek olduğu ürün çeşitlerini ise normal ekmek dışında üretilen çeşit ekmek ve türevleri oluşturmaktadır. Bu nedenle, normal ekmek yanında diğer ürünlerinde satıldığı halk ekmek büfelerinin sayısının yıllar geçtikçe düşmesinin yanı sıra büfe sayılarının Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmesi bu konuda Şirket yönetiminin

bağımsız olmaması, büfelerin konulduğu yerlerle ilgili gerek Büyükşehir ve gerekse ilçe belediyeleri ile yaşanan sorunların bir an önce çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, sosyal bir görev ifa etme yanında Şirketin devamlılığını sağlayarak yeni yatırımlar yapma ile ilgili yapılacak çalışmalarda reklam ve pazarlama faaliyetlerinin de nasıl olması gerektiğinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu yapılırken maliyet-fayda-etki analizi yapılarak etkin kullanılacak reklam ve pazarlama araçları belirlenmelidir. Özellikle toplu tüketim yerleri oteller, restoranlar ve hazır yemek şirketleri, kamu kuruluşları hedef sektör olarak ele alınmalı ve pazarlama faaliyetleri buraya doğru yönlendirilmelidir. Aynı şekilde zincir mağazalarda bilinen mağaza markaların dışında yeni arayışlara gidilmeli ve ürün çeşitlerine ve reyon çalışmasına izin veren büyüme potansiyeline sahip mağazalar konusunda yeterli araştırmalar yapılmalıdır. Büfe dışında halka kolay ulaşabilecek pazarlama araçlarının yanı sıra ürün çeşitliliği konusunda da gerekli geliştirme çalışmalarının yapılması yerinde olacaktır.

BULGU 6: Şirket İki Avukat Çalıştırmasına Rağmen, Şirket Lehine ve Aleyhine Açılmış Davaların Bunlardan Sadece Birisi Tarafından Takip Edilmesi

Şirket 2015 yılı için iki avukatla "hukuk danışmanlığı ve avukatlık sözleşmesi" yapmıştır. Her iki sözleşmede aynı maddeleri içermekte olup sözleşmenin konusunu düzenleyen 2'inci maddesinde bu sözleşme kapsamında; idare ile ilgili açılmış ve açılacak yurtiçi ve yurtdışı dava takiplerinin yapılacağı, idarenin tevdi edeceği diğer hukuki görevlerin yerine getirileceği, hukuki danışmanlık ve avukatlık hizmeti verileceği, idarenin akdedeceği her türlü sözleşme, şartname ve protokolün ilgili idarenin istemesi halinde yüklenici tarafından inceleneceği belirtilmiştir.

Doğrudan temin yöntemiyle hizmet satın alınan avukatların takip ettikleri dava dosyaları ile icra takiplerinin incelenmesinde; Şirket adına takip edilen 62 adet dava ile 23 adet icra iflas dosyasının tek bir avukat tarafından işlem gördüğü diğer avukatın bu çerçevede hiçbir dava takibi yapmadığı görülmüştür.

Oysa avukatlarla yapılan hizmet sözleşmesi "hukuki danışmanlık ve avukatlık sözleşmesi " adını taşıdığı gibi idare ile ilgili açılmış ve açılacak yurtiçi ve yurtdışı dava takiplerinin yapılacağı, idarenin istemesi halinde idareye ait tüm sözleşmeleri inceleyerek bunların hukuka uygunluğuna ilişkin paraf atacağı, yüklenicinin her ay sonunda idarenin

yüklenicisi olduğu işlere ilişkin geçmiş aya ait rapor sunacağı imza altına alınmıştır. Görüldüğü üzere işin adı "hukuki danışmanlık ve avukatlık hizmet alımı işi" olmakla birlikte sözleşme hükümlerinden asıl işin avukatlık hizmeti olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanında avukatlardan sadece birisi tarafından düzenlenmiş idare adına takip edilen işler listesi bulunmakta, diğer avukatın yaptığı işlere ait herhangi bir bilgi ya da rapor yer almamaktadır. Bu avukatın dava takibi yapmamasının yanı sıra hukuki danışmanlık yaptığı konusunda da herhangi bir bilgi ya da belge düzenlenmemiştir. Dolayısıyla sunulmayan bir hizmet karşılığında ödeme yapılması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

6102 sayılı TTK'nın 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü bulunmaktadır. Tacirin ticari hayatı ile ilgili olarak yaptığı işlerde diğer şahıslardan daha çok özen göstermesinin bir sonucu olarak Türk hukukunda tacirlere uygulanan hükümler diğer kişilere uygulanan hükümlerden farklılık arz etmektedir. Kanunda geçen basiret kavramı; tacirin gerek hukuki gerekse fiili muamelelerde göstermesi gereken dikkat, ihtimam ve tedbiri anlatan bir kavramdır. Tacir devamlı olarak yaptığı işlerle ilgili mevzuatı, ticari hayatın gerekleri ve teamülleri ile ticari örf ve adetler ile ne yapması gerekeceğini tacir olmayan şahıslardan daha iyi bilir ve bilmek zorundadır. Bu sebeplerden dolayı tacirden beklenen ihtimam tacir olmayanlara nazaran olması gerekenin üstündedir. Bu ihtimam borcunu tayinde de karşımıza çıkmaktadır. Tacir belirli bir mal ya da hizmetin bedeli olarak yapacağı giderin o mal ya da hizmetin gerçek karşılığı olması gerektiği hususunu gözetmek durumundadır. Ticaret hayatının bir gereği olarak fayda sağlanmadan herhangi bir giderin yapılması mümkün değildir ve bu durum belediyelerin kurdukları veya ortak oldukları ve Ticaret Kanunu'na göre kurulan ve hareket etmek zorunda olan şirketler içinde geçerlidir.

Yine 6102 sayılı Kanuna göre; yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyararak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Bunun yanı sıra; müdürler, görevlerini azami özen göstererek yerine getirmek, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde gözetmekle yükümlü bulunmaktadırlar (Mad.369; Mad.625-626).

Tüm bu nedenlerden dolayı yapılan avukatlık sözleşmesinde belirtilen hususlarda

hizmet vermeyen kişiden avukatlık hizmeti satın alınması ve bedelinin ödenmesinin yukarıda belirtilen ilke ve kurallara aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Şirketimizde kadrolu çalışan avukat bulunmamaktadır. Bu nedenle dışarıdan avukatlık hizmet alımı yapılmaktadır. Takdir edilmelidir ki İHE büyüklüğünde bir şirketin davalarının takibi haricinde hukuki danışmanlık hizmetine de ihtiyacı bulunmaktadır. Bu sebeple ikinci avukata ihtiyaç duyulmuş, avukatlarımız arasında iş bölümü yapılmıştır. Danışmanlık hizmeti kapsamında alınan hizmetler ile ilgili yazılı ve sözlü mütalaa alınmakta, ihaleler neticesinde yapılan sözleşmeler kontrolden geçirilmektedir. Sonuç olarak; yaptırılan bu hizmetlerin yazılı olarak raporlanması uygulamasına başlanmıştır."denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, dava takibi yanında hukuki danışmanlık hizmetine de ihtiyaç duyulduğundan bahisle Şirkette çalışan ikinci avukatın danışmanlık hizmeti verdiği ve bundan sonra bu hizmetin yazılı raporlanmasına başlanacağı belirtilmekle birlikte; Bulguda da belirtildiği üzere, Şirket 2015 yılı için iki avukatla doğrudan temin yöntemiyle "hukuk danışmanlığı ve avukatlık sözleşmesi" imzalamıştır. Her iki sözleşmede aynı maddeleri içermekte olup sözleşmenin konusunu düzenleyen 2'nci maddesinde bu sözleşme kapsamında; idare ile ilgili açılmış ve açılacak yurtiçi ve yurtdışı dava takiplerinin yapılacağı, idarenin tevdi edeceği diğer hukuki görevlerin yerine getirileceği, hukuki danışmanlık ve avukatlık hizmeti verileceği, idarenin akdedeceği her türlü sözleşme, şartname ve protokolün ilgili idarenin istemesi halinde yüklenici tarafından inceleneceği belirtilmiştir.

Hizmet satın alınan avukatların takip ettikleri dava dosyaları ile icra takiplerinin incelenmesinde; Şirket adına takip edilen 62 adet dava ile 23 adet icra iflas dosyasının tek bir avukat tarafından işlem gördüğü diğer avukatın bu çerçevede hiçbir dava takibi yapmadığı görülmüştür. Oysa avukatlarla yapılan hizmet sözleşmesi "hukuki danışmanlık ve avukatlık sözleşmesi" adını taşıdığı gibi idare ile ilgili açılmış ve açılacak yurtiçi ve yurtdışı dava takiplerinin yapılacağı, idarenin istemesi halinde idareye ait tüm sözleşmeleri inceleyerek bunların hukuka uygunluğuna ilişkin paraf atacağı, yüklenicinin her ay sonunda idarenin yüklenicisi olduğu işlere ilişkin geçmiş aya ait rapor sunacağı imza altına alınmıştır. Görüldüğü üzere işin adı "hukuki danışmanlık ve avukatlık hizmet alımı işi" olmakla birlikte sözleşme hükümlerinden asıl işin avukatlık hizmeti olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanında avukatlardan sadece birisi tarafından düzenlenmiş idare adına takip edilen işler listesi

bulunmakta, diğer avukatın yaptığı işlere ait herhangi bir bilgi ya da rapor yer almamaktadır. Bu avukatın dava takibi yapmamasının yanı sıra hukuki danışmanlık yaptığı konusunda da herhangi bir bilgi ya da belge düzenlenmemiştir.

Sonuç olarak, danışmanlık hizmeti gördüğü ifade edilen avukatla ilgili bu hizmeti yerine getirdiği konusunda herhangi bir bilgi ya da belge bulunmadığından, sunulmayan bir hizmet karşılığında ödeme yapılması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesindeki basiretli bir işadamı gibi hareket etme hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Yurtdışına Görevli Giden Personelin Şahsi Harcamalarının Şirket Bütçesinden Ödenmesi

08.07.2015 tarih ve 15/54 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 20 Ekim-20 Kasım 2015 tarihleri arasında Almanya'ya eğitim faaliyeti için görevlendirilen kişiler ile 09.01.2015 tarih ve 15/5 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 12-16 Ocak 2015 tarihleri arasında Fransa ve Almanya'ya görevli olarak gönderilen personele Seyahat Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak özel giderlerin ödendiği tespit edilmiştir.

29.01.2015 tarih ve 029-1930 fiş nolu mahsup fişi ile Dutty Free gideri, 23.11.2015 tarih ve 1123-01437 fiş nolu mahsup fişi ile; klinik ücreti ve Duty Free gideri, 25.11.2015 tarih ve 1125-01905 nolu mahsup fişi ile eğitime giden personelin eğitimde buldukları sürede Türkiye'de taksit ücretinin ödendiği tespit edilmiştir. Ayrıca yurtdışına çıkış ile ilgili olarak eklenen yurtdışına çıkış harcı pullarının görev tarihi dışında 01.11.2015 tarihinde de 3 adet fazladan ödendiği görülmüştür. Şirketin kabul etmiş olduğu Seyahat Yönetmeliği'nin "Genel Esaslar" kısmına göre iş seyahatlerinin, kişilerin şirketin ana faaliyet konularıyla ilgili proje, araştırma ve inceleme faaliyetleri, eğitim, kabul-muayene, gelirlerini artırıcı faaliyetler, satın alma faaliyetleri, temsil ve görevinin gerektirdiği diğer nedenlerle yaptıkları seyahatler olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelikte, yurt dışı seyahatlerinde yönetim kurulu kararı alınmasının zorunlu olmasının yanı sıra seyahat süresinin yönetim kurulu kararında belirtilen süre olduğu, yurtdışı seyahatlerde gerçek gider ya da gündelik usulüne göre harcırah ödenebileceği, gerçek gider usulün benimsenmesi durumunda; yol, haberleşme, yemek ve konaklama, konferans, seminer, fuar vb. etkinliklere giriş, katılım, yayın vb. ücret giderlerinin belgelendirilmek koşuluyla

ödenebileceği, bunların dışında kalan ve işle direkt ilgili olan satış ve tanıtım masrafları, temsil ve ağırlama giderleri, işle ilgili verilen yemek harcamaları, numune temini vb. için ayrıca genel müdürlükten yazılı onay alınmak koşulu ile ödeme yapılacağı ve bu ödemelerin dışında fazla mesai veya başka bir ad altında herhangi bir ödeme yapılamayacağı belirtilmiştir.

6102 sayılı TTK'nın 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "*Her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir.*" hükmü bulunmaktadır. Yine 6102 sayılı Kanuna göre; anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Müdürlerin ve aynı işleve sahip kişiler ile imza yetkisini haiz bulunanların atanmaları ve görevden alınmaları ile yönetimle görevli kişilerin, özellikle kanunlara, esas sözleşmeye, iç yönergelere ve yönetim kurulunun yazılı talimatlarına uygun hareket edip etmediklerinin üst gözetimi, yönetim kurulunun devredilemez ve vazgeçilemez görev ve yetkilerindedir. Müdürler, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Bunun yanı sıra müdürler, görevlerini azami özen göstererek yerine getirmek, şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerini ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde gözetmekle yükümlü bulunmaktadır (Mad.365-375; Mad.623-626).

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 77'nci maddesine göre; *haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür.*

Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, yurtdışı seyahatlerde şahsi harcama niteliğinde olan ve Yönetmelikte sayılmayan giderlerin ödenmesi mümkün olmadığı gibi yapılan giderlerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre sorumluluk gerektirdiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İfade edilen tutarlar yansıtma faturası tanzim edilerek ilgili kişilerden tahsil edilmiştir."denilmektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususla ilgili gerekli işlemlerin yapıldığı belirtilmiştir. Gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığının incelemesi amacıyla konunun takip eden denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

İSTANBUL HALK EKMEK A.Ş.			
31.12.2015 TARİHLİ BİLANÇOSU (TL)			
AKTİF	31.12.2015	PASİF	31.12.2015
1-DÖNEN VARLIKLAR	47.733.166	1- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	17.093.713
A-Hazır Değerler	29.884.068	A-Mali Borçlar	539.542
1-Kasa Hesabı	105.365	1-Banka kredileri	
2-Bankalar Hesabı	29.509.598	2-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar	570.000
3-Alınan Çekler Hs.		3-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma	- 30.458
4-Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri (-)		B-Ticari Borçlar	14.089.008
5-Diğer Hazır Değerler	269.105	1-Satıcılar	12.034.600
B-Menkul Kıymetler	-	2-Borç senetleri	
1-Diğer Menkul Kıymetler		3-Alınan Depozito Ve Teminatlar	2.033.333
C-Ticari Alacaklar	8.386.614	4- Diğer Ticari Borçlar	21.075
1-Alıcılar Hesabı	8.335.265	C-Diğer Borçlar	58.919
2-Alacak Senetleri		1-Ortaklara Borçlar	
3-Verilen Depozito ve Teminatlar	19.951	4-Personele Borçlar	
4-Diğer Ticari Alacaklar		5-Diğer Çeşitli Borçlar	58.919
5-Şüpheli Alacaklar	469.415	C-Alınan Sipariş Avansları	4.340
6-Diğer Şüpheli Alacaklar Karşılığı	- 438.017	Alınan Sipariş Avansları	4.340
D-Diğer Alacaklar	1.006.556	F-Ödenecek Vergi Ve Diğ.Yükümlülük.	2.164.229
1-Personelden Alacaklar		1-Ödenecek Vergi Ve Fonlar	1.003.534
2 -Diğer Çeşitli Alacaklar	1.006.556	2-Ödenecek Sosyal Güv.lik Kesintileri	1.116.153
E- Stoklar	5.414.644	3-Ödenecek Diğer Yükümlülükler	44.542
1- İlk Madde ve Malzeme Stokları	5.066.258	G-Borç ve Gider Karşılıkları	237.675
2- Mamüller	92.663	1-Dönem Karı ve Yasal Yük.Karşılığı	1.384.996
3- Yarı Mamül Stoklar	14.841	2-Dönem Karının P.ÖdenenV.DiğYük.	- 1.147.321
4-Ticari Mal Stoklar	27.471	3-Gider Tahakkukları	
5- Diğer Stoklar	213.411	I-Diğer Kısa Vad. Y.Kaynaklar	-
6- Verilen Sipariş Avansları		1-Hesaplanan KDV	
G- Gelecek Ayl.Ait Giderler ve Gelir Tahakk.	115.909	2-Gel.Y.lara Ertel.veyaTerkinE.cek KD	
1- Gelecek Ayl.Ait Giderler		2-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	8
2- Gelir Tahakkukları	115.909	A-Mali Borçlar	8
H- Diğer Dönen Varlıklar	2.925.375	2-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar	169
1- Devreden K.D.V.	2.435.795	3-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma	- 161
2- İndirilecek KDV		B-Ticari Borçlar	-
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	473.010	1-Satıcılar	
4- İş Avansları	70	1-Alınan Depozito Ve Teminatlar	

5- Personel Avansları	16.500	C-Diğer Borçlar	-
6-Diğer KDV		1-Bağlı Ortaklıklara Borçlar	
2-DURAN VARLIKLAR	98.900.366	2-Diğer Borçlar	
A-Ticari Alacaklar	13.167	G-Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	-
1-Verilen Depozito ve Teminatlar	13.167	1-Gel.Y.lara Ertel.veyaTerkinE.cek KD	
B-Diğer Alacaklar	-	3-ÖZ KAYNAKLAR	129.539.811
1-Bağlı Ortaklardan Alacaklar		A-Ödenmiş Sermaye	89.400.000
C-Mali Duran Varlıklar	17.278.106	1-Sermaye	89.400.000
1-Bağlı Menkul Kıymetler	550.025	B-Sermaye Düz.Olumlu Farkı	1.954.303
2-Bağlı Ortaklıklar	16.728.081	1-Sermaye Düz.Olumlu Farkı	22.515
3-Bağlı Ortaklar Sermaye Taahüdü		2-Bağlı Ortaklık Yeniden değerlendirme	1.931.788,00
D- Maddi Duran Varlıklar	69.917.290	C-Kâr Yedekleri	21.613.531
1- Arazi ve Arsalar	36.434.149	1-Yasal Yedekler	3.400.690
2-Yer altı ve yerüstü Düzenleri	465.053	2-Olağan üstü yedekler	3.802.252
3-Binalar	23.241.041	3-Diğer Sermaye Yedekleri	14.410.589
4-Tesis makine ve cihazlar	57.579.758	D-Geçmiş Yıllar Kârları	10.524.820
5-Taşitlar		E-Geçmiş Yıllar Zararları (-)	
6-Demirbaşlar	11.666.899	DÖNEM KÂRI	6.047.157
8-Birikmiş Amortismanlar (-)	- 59.469.610		
E-Maddi olmayan duran varlıklar	11.608.877		
1-Haklar	513		
2-Ar-ge Alet Techizat	533.493		
2-Özel maliyetler	3.800.925		
3-Finansal Kiralama Konusu Kıymetler	13.388.591		
3-Diğer Maddi olmayan duran varlıklar	1.070.206		
4-Birikmiş Amortismanlar (-)	- 7.184.851		
G-Gel.Yıl.Ait Gid.ve Gelirler tahak.	82.926		
1-Elden Çıkarılacak Maddi Dur.Var			
2-Gelecek Yıl.Ait Giderler	82.926		
AKTİF TOPLAMI	146.633.532	PASİF TOPLAMI	146.633.532

İSTANBUL HALK EKMEK A.Ş. 31.12.2015 DÖNEMİ GELİR TABLOSU (TL)

BRÜT SATIŞLAR	202.071.629
Yurtiçi Satışlar	202.071.629
Ticari Mal Satışları	

Diğer Satış Gelirleri	-
SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	2.413.620
Satıştan İadeler(-)	1.530.273
Satış İskontoları(-)	883.347
Diğer İndirimler(-)	-
NET SATIŞLAR	199.658.009
SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	152.493.300
Satılan Mamuller Maliyeti(-)	129.357.903
Satılan Ticari Mallar Maliyeti(-)	23.135.397
Satılan Hizmet Maliyeti(-)	-
Diğer Satışların Maliyeti(-)	-
BRÜT SATIŞ KÂRI VEYA ZARARI	47.164.709
FAALİYET GİDERLERİ (-)	43.381.232
Araştırma ve Geliştirme Giderleri(-)	615.596
Pazarlama. Satış ve Dağıtım Giderleri(-)	24.858.874
Genel Yönetim Giderleri(-)	17.906.762
FAALİYET KÂRI VEYA ZARARI	3.783.477
DİĞER FAAL.OLAĞAN GELİR VE KARLAR	3.308.054
İştiraklerden Temettü Gelirleri	-
Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri	-
Faiz Gelirleri	2.794.855
Komisyon Gelirleri	
Konusu Kalmayan Karşılıklar	14.378
Konusu Kalmayan Karşılıklar	
Kambiyo Karları	9.437
Faaliyetle İlgili Diğer Gelir ve Karlar	489.384
DİĞER FAAL.OLAĞAN GİD.VE ZARAR (-)	91.039
Komisyon Giderleri (-)	-
Karşılık Giderleri (-)	28.928
Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	
Kambiyo Zararları (-)	35.097
Diğer Gider ve Zararlar (-)	27.014

FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	154.942
Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri	154.942
OLAĞAN KÂR VEYA ZARAR	6.845.550
OLAĞAN DIŞI GELİR VE KÂRLAR	781.801
Önceki Dönem Gelir ve Kârları	-
Diğer Olağandıőı Gelir ve Kârlar	781.801
OLAĞAN DIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	195.198
Diğer Olağandıőı Gider ve Zararları (-)	195.198
DÖNEM KÂRI VEYA ZARARI	7.432.153
Dönem Karı Vergi ve Yasal Yükümlülük Karő.(-)	1.384.996
DÖNEM NET KÂRI VEYA ZARARI	6.047.157

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