



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ATAŞEHİR BELEDİYESİ PERSONEL LİMİTED ŞİRKETİ

2024 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	4
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	5
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	7
7. DENETİM BULGULARI	7

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Yapısı Tablosu	2
Tablo 2: Personel Giderleri Limiti Hesap Tablosu	19
Tablo 3: 2018-2024 Yılları Arasına İlişkin Zarar Durumu Tablosu	21
Tablo 4: Şirket Yükümlölüklerine İlişkin Ana Para Borç ve Gecikme Zammı Tutarları Tablosu	22

KISALTMALAR

EKAP	Elektronik Kamu Aydınlatma Platformu
GENEL-İŞ	Türkiye Genel Hizmetler İşçi Sendikası
İKN	İhale Kayıt Numarası
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TL	Türk Lirası
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

2. Türkiye İş Kurumuna Bildirim Yapılmadan Personel Alınması

3. İstisna Alımlarına İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemesi

4. Müdürler Kurulu Tarafından Şirketin Yönetilmesinde İhtiyaç Duyulan Belgelerin Çıkarılmaması

5. Şirket Personelinin, Personel Hizmet Alım Sözleşmesi Bulunmadan Belediye Uhdesinde İstihdam Edilmesi

6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

7. Belediyenin Şirket Personeli Dâhil Yıllık Toplam Personel Giderinin Üst Sınırı Aşmasına Rağmen Yeni İşçi Alımı Yapılmaya Devam Edilmesi

8. Şirketin Yıllar İtibarıyla Zarar Etmesi ve Mali Sürdürülebilirliğin Olumsuz Etkilenmesi

9. Şirket Yükümlülüklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Ek Mali Külfete Katlanması

10. Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'ne Aykırı Olarak Şirketin Tasarrufu Altındaki Kaynakları Özel Bir Bankada Değerlendirilmesi

11. Dayanağı Olmadan İşçi Avansı Ödenmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ataşehir Belediyesi Personel Limited Şirketi, Ataşehir Belediyesi tarafından, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ'in 28'inci maddesi doğrultusunda; il özel idareleri, belediyeler ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve belediye bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği 78'inci madde hükümleri kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin işçi statüsünde istihdam edilebilmelerini sağlamaya ve bu kapsamda işçi statüsünde personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmeye ilişkin işlemleri gerçekleştirmek üzere kurulmuş ve 02.04.2018 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

Şirket esas olarak, personel hizmeti vermek üzere 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Ana faaliyet alanı personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin işçi statüsünde istihdam edilebilmelerini sağlamaya ve bu kapsamda işçi statüsünde personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmeye ilişkin işlemleri gerçekleştirmektir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş limited bir şirkettir. Diğer limited şirketlerde olduğu gibi müdür veya müdürler tarafından temsil ve idare olunmaktadır. Bu tür şirketlerde müdür sayısının birden fazla olması durumunda müdürler kurulu kurulmuş olur. Müdürler kurulu kurul üyeliğine pay sahibi olan bir tüzel kişi seçilmesi durumunda bu tüzel kişinin temsilcisi olan gerçek kişi tarafından temsil edilmesi gerekmektedir.

Limited şirket müdürler kurulu; ortakların sermayelerinin korunması ve

değerlendirilmesini sağlayan, şirket alacaklılarının da alacaklarını emanet ettikleri, idare ve temsile yetkili bir organdır. Müdürler kurulu, limited şirketin kanunla öngörülmüş zaruri bir organdır. Şirketin yönetim organı olan genel kurul, Ataşehir Belediye Başkanlığı tüzel kişi ortaklığını temsilen 1 üyeden oluşmaktadır. Müdürler Kurulu üyesi 04.12.2019 tarihli 2019/001 sayılı Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir.

Şirketin idari birimleri; 10 departmandan oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı, 31.12.2024 tarihi itibarıyla 2200'dir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortaları Kanunu hükümlerine tabidir.

1.3. Mali Yapı

Ataşehir Belediyesi Personel Limited Şirketinin nominal sermaye tutarı 200.000,00 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

Ataşehir Belediyesi, şirketin %100 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2024 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Yapısı Tablosu

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Ünvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
Ataşehir Belediyesi	200.000,00	100

Şirketin 2024 yılı dönem sonu itibarıyla aktif toplamı 1.693.345.763,34 TL, net satışları 2.147.505.909,78 TL olup, dönem net zararı 211.258.081,31 TL'dir. Dönem net zararının önemli bir kısmı vergi, SGK borçlarının zamanında ödenmemesinden kaynaklanmaktadır.

Şirketin iştirak ederek ortaklık kurduğu kuruluş bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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. 2023 yılı aktif toplamı 22.198.200,00 TL'yi veya net satışları toplamı 44.394.600,00 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2024 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar. Şirketin 2023 yılı aktif toplamı 1.712.859.960,59 TL ve 2023 yılı net satışları 2.147.505.701,45 TL olup bu tutarlar yukarıda yazılı tutarların üzerinde gerçekleştiğinden Şirket, muhasebe kayıtlarını 7/A seçeneğine göre tutmaktadır.

Şirketin Raporlama Sistemi

Limited şirketin finansal tabloları hakkındaki hükümlere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer verilmiştir. Kanun'un "Finansal tablolar ve yedek akçeler" başlıklı 610'uncu maddesinde; "*Anonim şirketlere ilişkin 514 ilâ 527 nci madde hükümleri limited şirketlere de uygulanır.*" hükmü yer almaktadır.

Kanun'un 514'üncü maddesi uyarınca 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.

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. Ayrıca aynı maddelerde Kurumun değişik işletme büyüklükleri ve sektörler için özel standartlar koymaya ve düzenlemeler yapmaya yetkili kılındığı belirtilmiştir.

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. Ataşehir Belediyesi Personel Limited Şirketi, bağımsız denetime tabi olup TFRS’de öngörülen finansal tabloları (Finansal Durum Tablosu, Kar veya Zarar ve Diğer Kapsamlı Gelir Tablosu, Özkaynak Değişim Tablosu ve Nakit Akış Tablosu) hazırlamaktadır.

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 yürütölüp 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 yansıtmamasından 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.

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, mali 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, idare yönetimi ile diğer ilgili personel tarafından; kuruluşun amaçlarına ulaştığına, faaliyet ve işlemlerin etkin olarak gerçekleştirildiğine, kanun ve düzenlemelere uyulduğuna dair makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanan ve uygulanan sistemi ifade etmektedir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik ve performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.

Şirkette ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamakta olup kurumsal risklerin belirlenmesi ve değerlendirmesi çalışmaları gerçekleştirilmemektedir.

Şirkette, Müdür (Müdürler Kurulu) tarafından şirketin yönetilmesinde ihtiyaç duyulan yazılı belgeler çıkartılmamıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere Şirket, 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmamakla birlikte, Şirket bünyesinde iç kontrolün sağlanmasına ilişkin olarak aşağıdaki uygulamalar mevcuttur:

Muhasebe sistemine yansıyan tutarlar ile fiili envanter arasında periyodik mutabakatlar yapılmaktadır (günlük banka mutabakatları, aylık borç/alacak mutabakatları, yıllık stok sayımı ve yıllık toplam envanter sayımı).

Şirkette Bağımsız denetim yapılmakta ve Yeminli Mali Müşavir Raporu düzenlenmektedir.

Şirket tarafından gerçekleştirilen iç kontrol çalışmaları ile yukarıda bahsedilen bazı çalışmalar mevcut olsa da tam bir kontrol sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ataşehir Belediyesi Personel Limited Şirketinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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

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

BULGU 1: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Şirket uhdesinde 666 sayılı KHK kapsamı dışında istihdam edilen personel için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı, 372 ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

1 Seri No’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği’nin “Muhasebenin Temel Kavramları” başlıklı ekinde, İhtiyatlılık kavramı; muhasebe olaylarında temkinli davranılması ve işletmenin karşılaşılabileceği risklerin göz önüne alınması gerekliliği olarak tanımlanmış ve bu kavramın sonucu olarak, işletmelerin muhtemel giderleri ve zararları için karşılık ayırdıkları ifade edilmiştir.

Tebliğ’in yine aynı bölümünde dönemsellik kavramı ise işletmenin sınırsız kabul edilen ömrünün, belli dönemlere bölünmesi ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması şeklinde tanımlanmıştır. Gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi, hasılat, gelir ve kârların aynı döneme ait maliyet, gider ve zararlarla karşılaştırılması bu kavramın gereği olarak belirtilmiştir.

6 Seri No’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ile kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ihtiyari bir uygulama olarak kabul edilmiş ve şirketlerin kendi isteklerine bırakılmıştır. Ancak şirketlerin mali durumunu gerçeğe uygun olarak görmesi adına kıdem tazminatlarının hesap dönemi itibarıyla hesaplanıp karşılık ayrılması ve bunların mali tablolarda gösterilmesi şirketin mali durumunun gerçek ölçüde anlaşılması bakımından önem arz etmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “Defter tutma ve envanter” başlıklı 64’üncü maddesinin birinci fıkrasında; her tacirin, ticari defterleri tutmak ve defterlerinde, mali durumunu, borç ve alacak ilişkilerini açıkça görülebilir bir şekilde ortaya koymak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Kanun’un “Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun yetkisi” başlıklı 88’nci maddesinin birinci fıkrası; *“64 ilâ 88 inci madde hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişiler münferit ve konsolide finansal tablolarını düzenlerken, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan, Türkiye Muhasebe Standartlarına, kavramsal çerçevede yer alan muhasebe ilkelerine ve bunların ayrılmaz parçası olan yorumlara uymak ve bunları uygulamak zorundadır. 514 ilâ 528 inci maddeler ile bu Kanunun ilgili diğer hükümleri saklıdır.”* şeklindedir.

Yukarıda yazılı madde hükmünde, 6102 sayılı Kanun’a göre faaliyet gösteren tüzel kişilerin finansal tablolarını düzenlerken; Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına, kavramsal çerçevede yer alan muhasebe ilkelerine ve bunların ayrılmaz parçası olan yorumlara uymak ve bunları uygulamak zorunda oldukları açıkça belirtilmektedir.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayınlanan “Türkiye Muhasebe Standartları” içerisinde yer alan ve aynı zamanda “Uluslararası Muhasebe Standartları” arasında bulunan 19 No’lu standart ile çalışanlara sağlanan faydaların muhasebeleştirilmesi düzenlenmiştir. Bu standarda göre, kıdem tazminatı işçinin işten çıkarılması nedeniyle ödenen bir tazminat değildir. İşçinin çalışması karşılığıdır ve çalışma sonrası sağlanan faydalar grubu içinde değerlendirilmektedir. Bu nedenle, işçi çalıştıkça kıdem tazminatı adı altında bir yükümlülük de doğmaktadır. Bu yükümlülüğün hesaplanarak finansal tablolara alınması gerekmektedir.

6 sıra No’lu Muhasebe Tebliği ve 6102 sayılı Kanun birlikte değerlendirildiğinde; 6102 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2011 yılına kadar ihtiyari bir uygulama olan kıdem tazminatı karşılığı ayrılması uygulamasının bu yıldan itibaren zorunlu hale geldiği değerlendirilmektedir. Ayrılacak kıdem tazminatı karşılıklarının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılar 1 Seri No’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği’nde düzenlenmiştir.

Mezkûr Tebliğ’in “Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı ve Hesap Planı Açıklamaları” kısmında yer alan “(C) Hesap Planı Açıklamaları” başlıklı ekinde, “372-Kıdem Tazminatı Karşılığı” hesabının faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, “472-Kıdem Tazminatı Karşılığı” hesabının ise uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı açıklanmıştır. Ayrıca, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda “372-Kıdem Tazminatı Karşılığı” hesabına devrinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirket tarafından, KHK kapsamı dışında ve Şirket bünyesinde istihdam edilen 76 personel için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarını ayrılmadığı ve vadesine göre 372 veya 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Şirket tarafından, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçilerin kıdem tazminatlarının Belediye tarafından ödeneceğinden bahisle karşılık ayrılmaması gerektiği ifade edilmişse de denetim tespitinde, KHK kapsamı dışında Şirket faaliyetlerinin yerine getirilmesi amacıyla istihdam edilen personel için kıdem tazminatı ayrılmasına yer verilmiştir.

Sonuç olarak, ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkeleri uyarınca, kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve ilgili hesaplarda izlenmesi yoluyla mali tabloların doğru bilgi sunmasının sağlanması ve doğması muhtemel yükümlülüklerinin mali tablolarda gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

Şirkette istihdam edilen işçilerin bazılarına, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süreleri toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinin son fıkrasında; çalışma sürelerine ilişkin uygulama şekillerinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma sürelerinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirkette istihdam edilen 179 personele ilişkin fazla çalışma süresinin 4857 sayılı Kanun'da belirlenen üst limit olan 270 saati aştığı ayrıca 19 personelin fazla çalışma süresinin 540 saati aştığı tespit edilmiştir.

Şirket tarafından, personele 270 saati geçmeyecek şekilde mesai yaptırılması yönünde azami özen gösterileceği ve bu kapsamda müdürlüklere bildirimde bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İş Kanunu ve Şirketin İnsan Kaynakları Yönetmeliği uyarınca istihdam edilen işçilere bir yılda 270 saati aşan fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Türkiye İş Kurumuna Bildirim Yapılmadan Personel Alınması

Şirket tarafından yapılan işçi alımlarında işe alım ilanlarının bazılarının Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) bildirilmediği görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, kamu kurum ve kuruluşlarında, 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 bağı kuruluşlarının Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler ile kooperatifler, ... için uygulanmaz.

Ancak, bu kapsamdaki işçi alım ilanlarının Kuruma bildirilmesi zorunludur.” hükmüne yer verilmiştir.

Mezkûr mevzuat düzenlemesinden, belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketlerin 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.

Ayrıca 28.04.2018 tarihli ve 9483 sayılı “Mahalli İdare Şirketlerine Yeni İşçi Alımı” konu başlıklı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi’nde de yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerine benzer olarak belediye şirketlerinin yeni işçi alımlarında alım ilanlarını duyuru amacıyla İŞKUR İl Müdürlüğüne göndermesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirket tarafından 2024 yılı içinde 232 yeni personel alındığı, bu personellerin sadece 22 tanesi için işe alım ilanlarının Türkiye İş Kurumu’na bildirildiği tespit edilmiştir.

Şirket tarafından, denetim tespiti üzerine 2025 yılında yapılan personel alımlarının Türkiye İş Kurumu’na bildirilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirketin yapacağı personel alımlarına ilişkin ilanların İŞKUR’a bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İstisna Alımlarına İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi olan ve ayrıca ticari faaliyetleri çerçevesinde Kanun’un 3’üncü maddesinin g bendinde yer alan istisna hükmüne göre alım yapan Şirketin istisna hükümleri uyarınca gerçekleştirdiği alımlarına ilişkin olarak usul ve esasları belirlemediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’nci maddesi ile Kanun kapsamında yer alan idareler sayılmış ve sayılan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal

veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin Kanun hükümleri uyarınca yürütüleceği düzenlenmiştir.

Kanun'un 3'üncü maddesinde ise ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri haricinde Kanun'a tabi olmayan ve istisna kabul edilen alımlar sayılmıştır. Maddenin (g) bendinde; *"2'nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınai faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar Türk Lirasını(2024 yılı için güncellenmiş meblağ 95.508.971 TL) aşmayan mal veya hizmet alımları,"* istisna kapsamında değerlendirilmiştir.

Kanun'un yasaklar ve cezalarla ilgili düzenlemeleri, 58 ile 61'inci maddelerinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Kanun'un 60'ıncı maddesinin son fıkrasında ise; *"5'inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır."* düzenlemesi yer almaktadır.

Kanun'un 60'ıncı maddesinin atıfta bulunduğu 5'inci maddesinde ise idarelerin, bu Kanun'a göre yapacakları ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, 3'üncü madde hükmü gereğince, istisna kapsamındaki alımlarla ilgili olarak, 4734 sayılı Kanun'da esas ve usullerin belirlenmesine ilişkin açık emredici bir düzenleme yer almamış olmasına rağmen, Kanun'un temel ilkelerine, yasak ve ceza hükümleri ile 62'nci maddede yer alan hususlara uyulması zorunluluğu doğmakta ve bu kapsamda temin edilecek ihtiyaçlar için esas ve usul belirlenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, 30.07.2003 tarih ve 4964 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasındaki; *"4734 sayılı Kanunun 3'üncü ve geçici 4'üncü maddelerinde bu Kanunla yapılan değişikliklerden dolayı hazırlanması ve yürürlüğe konulması gereken esas ve usuller, bu Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren otuz gün içinde hazırlanır ve yürürlüğe konulur. Bu*

düzenlemelerin yayımlanmasına kadar idareler, 4734 sayılı Kanun'un bu Kanunla değiştirilmeden önce yürürlükte bulunan 3'üncü ve geçici 4'üncü maddeleri gereği hazırlanan ve yürürlüğe konulan esas ve usulleri uygulamaya devam ederler" ifadesi ile 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre istisna tutulan alımlarla ilgili esas ve usullerin belirlenmesine cevaz verilmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirket tarafından, Kanun'un istisna hükümleri uyarınca gerçekleştireceği alımlar ile ilgili olarak usul ve esasları belirleyecek herhangi bir düzenlemenin yapılmadığı görülmüştür.

Şirket tarafından, Müdürler Kurulu Kararı ile İstisna Alımları Yönetmeliği hazırlanmasına karar verildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İhale Kanunu'nun istisna hükümleri uyarınca gerçekleştirilecek alımlarla ilgili olarak usul ve esasların, Kanun'un temel ilkelerini ve yasaklama ile ceza hükümlerini kapsayacak şekilde hazırlanıp Şirketin yetkili kurullu marifetiyle yürürlüğe konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Müdürler Kurulu Tarafından Şirketin Yönetilmesinde İhtiyaç Duyulan Belgelerin Çıkarılmaması

Şirketin çalışma usul ve esaslarına etki edecek ve/veya Şirketin iç işleyişinde gerekli olan yönergelerin Müdür (Müdürler Kurulu) tarafından çıkarılmadığı görülmüştür.

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 hükmü tesis edilmiştir. Ayrıca, kamu kaynağı kullanan Şirketin, kaynaklarını ekonomik kullanması konusunda özen yükümlülüğü de bulunmaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun Dördüncü Bölümü'nde limited şirketlerin yönetim kurullarına ilişkin olarak düzenlemelere yer verilmiş olup Kanun'un 623'üncü maddesinde;

"Müdürler, kanunla veya şirket sözleşmesi ile genel kurula bırakılmamış bulunan yönetime ilişkin tüm konularda karar almaya ve bu kararları yürütmeye yetkilidirler."

Devredilemez ve vazgeçilemez görevler kısmında 625'inci maddesinde;

“Şirket yönetiminin bazı bölümleri kendilerine devredilmiş bulunan kişilerin, kanunlara, şirket sözleşmesine, iç tüzüklere ve talimatlara uygun hareket edip etmediklerinin gözetimi.” hükümleri ile

Görev ve yetkiler kısmında 635’inci maddesinde;

“Müdürler, kanunların ve şirket sözleşmesinin genel kurula görev ve yetki vermediği bütün konularda görevli ve yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yönetmelik çıkarması, düzenli yönetim ilkesinin bir gereğidir. Şirketlerde ise yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamakla birlikte yazılı şekilde düzenlenen ve şartları, sınırları müdür (Müdürler Kurulu) tarafından belirlenen düzenlemeler şirketin düzenli bir şekilde yönetilmesi için gerekli olan yazılı talimatlardır.

Yapılan incelemede, Şirket yönetim kurulu tarafından personele verilen avansların mahsubu, avans olarak verilebilecek tutarların üst sınırı, personel yollukları, insan kaynakları yönetimine ilişkin usul ve esaslar, kişi borçlarına ilişkin uygulanacak usul ve esaslar vb. konularda, iyi yönetime ilişkin ihtiyaç duyulan hususlara ilişkin gerekli yönergelerin hiçbirinin çıkarılmadığı tespit edilmiştir.

Şirket yönetim kurulu tarafından çıkarılmış yazılı belgenin bulunmaması, Şirket bünyesinde yürütülen faaliyetler neticesinde ortaya çıkan sorunlar karşısında sistem odaklı ve yazılı talimatlar çerçevesinde müeyyideleri ve sınırları belli olan bir yapı oluşmasına müsaade etmemekte, iyi yönetime ilişkin standartların oluşmasını engellemektedir.

Şirket tarafından, Müdürler Kurulu Kararı ile Şirketin yönetiminde ihtiyaç duyulan yazılı belgelerin belirlenmiş olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirketin çalışma usul ve esaslarına etki edecek ve/veya Şirketin iç işleyişinde gerekli olan yazılı metinlerin müdür (müdürler kurulu) tarafından çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 5: Şirket Personelinin, Personel Hizmet Alım Sözleşmesi Bulunmadan Belediye Uhdesinde İstihdam Edilmesi

Şirket personelinden bazılarının, personel hizmet alım sözleşmesine dayanmadan Belediyede istihdam ettirildiği görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinin birinci fıkrasında; *"İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir."* hükmü bulunmaktadır.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2018/11608 karar sayılı İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise;

"(1) İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait şirketlere gördürebilir.

(2) Belediye veya bağlı kuruluşlarından birinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerden; aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da ortaklık oranlarına bakılmaksızın doğrudan hizmet alımı yapılması mümkündür.

(3) Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur. Bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanır.

(4) Bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanması zorunludur."

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere, Belediyenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları için 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesinde belirtildiğı gibi, Belediyenin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğı şirketlerinden biri veya münhasıran bu amaçla kurdukları bir şirket ile sözleşme imzalanarak hizmet alımı yapması, bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde ihale mevzuatı hükümlerinin uygulanması, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanması, imzalanan sözleşme kapsamında olmayan yeni personel istihdamı yapılması halinde de yeni bir personel hizmet alım sözleşmesi yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirketin personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımı kapsamında Belediyede çalıştırılan personelin dışında, sözleşme kapsamında bulunmayan Şirket personelinin de hizmet alım sözleşmesine dayanmaksızın Belediye birimlerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Sözleşme kapsamında yer almayan Şirket personelinin ücretleri Belediyeye faturalandırılıp tahsil edilemediğinden Şirket bütçesinden karşılanmıştır.

Şirket tarafından, Belediye birimlerinde çalıştırılan personelin sözleşme kapsamına alınarak, ücretlerinin Belediye bütçesinden ödenmesine yönelik gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirket menfaatinin korunmasını teminen ayrı bir bütçesi olan Şirketin Belediye ile hizmet alım sözleşmesi kapsamında yer almayan personelinin Belediye birimlerinde çalıştırılmaması gerekmektedir. Hâlihazırdaki hizmet alım sözleşmesi kapsamında yer almayıp yeni istihdam edilecek personele ilişkin olarak, akdedilecek sözleşme ile giderin Belediye bütçesinden karşılanması gerekmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğı ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceğı 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 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî 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 Kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57'nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59'uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi (220) Türk Lirası (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 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.

Mezkûr 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 incelemeler sonucunda, Şirkette 31.12.2024 tarihi itibarıyla 2.123 işçinin görev yaptığı, 13 personelin 100 gün ve üzerinde, 288 personelin 50 gün ve üzerinde yıllık ücretli izin hakkı olduğu tespit edilmiştir.

Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları karşılığında son ücretleri dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden, Şirket için öngörülemeyen giderler ortaya çıkabilecektir.

Şirket tarafından, işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılmasına yönelik azami özen gösterileceği ve bu kapsamda müdürlüklere bildirimde bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Şirkette istihdam edilen işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygun olarak kullandırılması ve Şirkete ek mali külfet yüklenmemesi bağlamında zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Belediyenin Şirket Personeli Dâhil Yıllık Toplam Personel Giderinin Üst Sınırı Aşmasına Rağmen Yeni İşçi Alımı Yapılmaya Devam Edilmesi

Ataşehir Belediyesi'nin Şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderinin üst sınırı aşmasına rağmen Şirket tarafından yeni işçi alımı yapılmaya devam edildiği görülmüştür.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve 2018/11608 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"(1) Bu Usul ve Esasların uygulamasında; (...)

b) İdare: Şirketin sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte veya ayrı ayrı sahip olan il özel idaresi, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerini, (...)

ç) Şirket: İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketi,

(...) ifade eder.” hükmü ile “Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, idarelerin şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderleri; idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşmaması, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda ise cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri, bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

Tablo 2: Personel Giderleri Limiti Hesap Tablosu

En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)	Personel Gider Oranı
1.796.056.875,89	43,93	2.585.064.661,47	1.034.025.864,59	1.576.283.143,53	%60,98

Yapılan incelemeler sonucunda, Ataşehir Belediyesi’nin Şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel gideri, 2024 yılında belirlenen yüzde 40 üst sınır oranını aşarak yüzde 60,98 seviyesinde gerçekleşmesine rağmen cari yıl içerisinde yeni personel alımı yapıldığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, 2024 yılı içerisinde Şirkete toplam 232 yeni personel alımı yapılmıştır.

Şirket tarafından, deprem riski, sosyal hizmet alanlarının genişlemesi ve kamusal hizmetlerin yaygınlaştırılması gibi nedenlerle yeni personel istihdam edilmesi ve mevcut

personel için Toplu İş Sözleşmesi kaynaklı ücret artışları ve asgari ücretteki yükselişin etkisiyle personel giderlerinin üst sınırı aştığı, personel giderlerinin yasal sınırlar içinde tutulabilmesi amacıyla; hizmetlerin verimliliğini artırmaya yönelik yeniden yapılanma ve görev paylaşımı çalışmaları yürütüldüğü, gider minimizasyonuna yönelik bütçe disiplinin sağlanmaya çalışıldığı, gelir artırıcı projelere öncelik verildiği, bazı personelin iş akdinin fes edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, meri mevzuat hükümleri uyarınca, Şirket personel giderlerinin Belediyenin personel giderlerinin üst limitinin hesabına dahil olduğundan yasal sınırın altına düşülünceye kadar Şirket tarafından yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 8: Şirketin Yıllar İtibarıyla Zarar Etmesi ve Mali Sürdürülebilirliğin Olumsuz Etkilenmesi

Şirketin kurulduğu 2018 yılından itibaren her yıl zarar ettiği, bu durumun şirketin mali sürdürülebilirliğini olumsuz etkilediği görülmüştür.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve 2018/11608 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar”ın “Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır” başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari işçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı aynı giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kar,

Dahil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı aynı giderler ve kar oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak

belirlenir.” düzenlemesi bulunmaktadır.

Buna göre, İdareler tarafından kurulacak personel şirketleri, personel giderleri toplamına ilave olarak %7'ye kadar belirlenecek kar ile hizmet vereceklerdir. Ataşehir Belediyesi Personel Hizmetleri Limited Şirketi de bu kapsamda kar oranını %7 olarak belirleyerek Ataşehir Belediyesi ile sözleşme akdetmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Ataşehir Belediyesi Personel Hizmetleri Limited Şirketi'nin kurulduğu 2018 yılından itibaren ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere her yıl zarar ettiği tespit edilmiştir.

Şirketin sürekli olarak zarar etmesi mali sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Zararın, Şirketin Belediyeden ve diğer hizmet sunduğu Belediye şirketlerinden olan alacaklarını tam ve zamanında tahsil edememesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Tablo 3: 2018-2024 Yılları Arasına İlişkin Zarar Durumu Tablosu

Yıl	Ödenmiş Sermaye (TL)	Önceki Dönem Kar veya Zararları (TL)	Dönem Karı veya Zararı (TL)	Öz Kaynaklar (TL)
2018	200.000,00	-	-4.153.748,48	-3.953.748,48
2019	200.000,00	-4.153.748,48	-1.306.561,02	-5.260.309,50
2020	200.000,00	-5.460.309,50	-5.010.738,87	-10.271.048,37
2021	200.000,00	-10.471.048,37	-21.644.451,17	-31.915.499,54
2022	200.000,00	-32.115.499,54	-55.156.179,42	-87.071.678,96
2023	200.000,00	-87.271.678,96	-79.618.189,30	-166.689.868,26
2024	200.000,00	-210.331.483,22	-211.258.081,31	-421.389.564,53

Şirket tarafından denetim tespiti üzerine, Şirketin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması adına Ataşehir Belediyesinden olan alacakların Belediyenin faaliyetlerini aksatmayacak şekilde ödenmesi konusunda gerekli bildirimlerin yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirketin ticari hayatın gereklerine uygun olarak, mali sürdürülebilirliğinin sağlanmasını teminen Şirket faaliyetlerine ilişkin alacakların tahsilatına yönelik çalışmaların ivedilikle yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Şirket Yükümlülüklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Ek Mali Külfete Katlanılması

Şirketin vergi ve sosyal güvenlik primi yükümlülüklerinin önemli bir kısmını zamanlı olarak yerine getirmediği bu nedenle Şirket giderlerinde yersiz artışa neden olduğu görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında işverenlerin prim ödeme işlemleri; Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı çalıştıran işverenlerin, bir ay içinde çalıştırdıkları sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanacak sigortalı hissesi prim tutarlarını sigortalıların ücretlerinden keserek, kendi hissesine isabet eden prim tutarlarını da bu tutarlara ekleyerek en geç takip eden ay/dönemin sonuna kadar Kuruma ödemeleri şeklinde gerçekleşmektedir.

Benzer şekilde, vergi ve diğer çeşitli yükümlülükler için de mevzuatında ödeme süreleri belirlenmiştir. Vergi ve sigorta primi gibi yükümlülüklerin süresinde yerine getirilmemesi durumunda, gecikme zammı/gecikme faizi gibi ilave külfetler doğmaktadır.

Yasal düzenlemeler uyarınca, şirketlerin, ödeme yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getirmesi gerekmektedir. Aksi takdirde hem şirket kaynaklarının verimsiz kullanılması hem de şirket giderlerinde yersiz artış oluşması söz konusu olacaktır.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirketin vergi borcu ve sosyal güvenlik prim borcu ödemelerinin büyük bir kısmının ödeme yükümlülüklerini zamanlı olarak yerine getirmediği, muhtelif tarihlerde borçların yapılandırılmasına ilişkin süreçler işletilmesine karşın söz konusu yapılandırma işlemlerinin de vadesi gelen taksitlerin ödenmemesinden dolayı bozulduğu, Şirket yükümlülüklerinin zamanında yerine getirilmemesi nedeniyle ek mali külfete katlanıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2024 yılı içerisinde ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi nedeniyle tahakkuk eden ana para borç tutarları ve gecikme zammı tutarlarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 4: Şirket Yükümlülüklerine İlişkin Ana Para Borç ve Gecikme Zammı Tutarları Tablosu

Borcun Niteliği	Ana Para Borç Tutarı (TL)	Borcun Gecikme Zammı Tutarı (TL)	Genel Toplam (TL)
Vergi Borcu	532.570.327,31	242.543.182,51	775.113.509,82
SGK Prim Borcu	1.060.036.335,37	751.860.071,55	1.818.904.284,36

Toplam	1.592.606.662,68	994.403.254,06	2.594.017.794,18
--------	------------------	----------------	------------------

Şirket tarafından denetim tespiti üzerine, Belediyeden olan alacakların eksik ödenmesi ve zamanında ödenmemesinden dolayı ek mali külfete katlanılmak zorunda olduğu, ayrıca alacakların tahsil edilmesine yönelik gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirket menfaatlerinin korunması, yasal yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmesi ve Şirketin mali durumunu olumsuz etkileyebilecek uygulamalardan vazgeçilerek, mali anlamda daha verimli bir yönetim anlayışı benimsenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'ne Aykırı Olarak Şirketin Tasarrufu Altındaki Kaynakları Özel Bir Bankada Değerlendirilmesi

Şirketin tasarrufu altında bulunan kaynaklarını özel bir bankada değerlendirildiği görülmüştür.

08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 2'nci maddesi uyarınca belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan ve/veya dolaylı olarak sahip olduğu şirketler de Yönetmelik kapsamında yer almaktadır.

Anılan Yönetmelik'in "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'nci maddesinin ikinci fıkrasında; genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda değerlendirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Bu bağlamda, ilgili Yönetmelik kapsamında yer alan Şirketin kendi bütçesi veya tasarrufu altında bulunan her türlü mali kaynaklarının, kamu sermayeli bankalardan olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Ziraat Bankası AŞ, Türkiye Halk Bankası AŞ, Türkiye Vakıflar Bankası TAO ve sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankalarında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirketin tasarrufu altındaki kaynakların özel bir bankada değerlendirildiği tespit edilmiştir.

Şirket tarafından, basiretli tacir gibi hareket edilerek promosyon ihalesi yapıldığı ve en yüksek teklif veren banka ile anlaşma sağlandığı bu kapsamda kaynakların en yüksek faiz

oranıyla nemalandırıldığı ifade edilmiş olsa da promosyon anlaşmasının özel bir banka ile imzalanması hususunda herhangi bir sakınca bulunmamakla birlikte Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'ne göre kaynakların kamu bankalarında ve Hazine Maliye Bakanlığı'na belirlenen mevduat faiz oranlarından nemalandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği kapsamında yer alan Şirketin tasarrufu altındaki kaynakları kamu bankalarında değerlendirmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Dayanağı Olmadan İşçi Avansı Ödenmesi

Toplu iş sözleşmesinde öngörülmemiş olmasına ve Şirketin yönetim ve temsil organı olan Müdür (Müdürler Kurulu) tarafından da bu konuda bir düzenleme yapılmadığı halde Şirket tarafından işçilere, ücretlerine mahsuben avans ödendiği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun Dördüncü Bölümü'nde limited şirketlerin yönetimlerine ilişkin olarak düzenlemelere yer verilmiş olup Kanun'un 623'üncü maddesinde;

"Müdürler, kanunla veya şirket sözleşmesi ile genel kurula bırakılmamış bulunan yönetime ilişkin tüm konularda karar almaya ve bu kararları yürütmeye yetkilidirler." hükmü ile Görev ve yetkiler kısmında 625'inci maddesinde;

"Müdürler, kanunların ve şirket sözleşmesinin genel kurula görev ve yetki vermediği bütün konularda görevli ve yetkilidir." hükmü yer almaktadır.

Şirketin personel giderlerinin incelenmesi sonucunda, Şirket tarafından personel yönetimine ilişkin olarak herhangi bir yazılı belge hazırlanmadığı görülmüştür. Ayrıca işçilere yapılacak ödemeler ile mali hakların tespit edildiği ve Şirket ile Türkiye Genel Hizmetler İşçi (GENEL-İŞ) Sendikası arasında 01.07.2022 tarihinde akdedilen Toplu İş Sözleşmesinde de ücretlerden mahsuben avans ödemesi yapılabileceğine ilişkin düzenleme yer almamaktadır.

Şirket tarafından, işçilere, ücretlerine mahsuben avans verilmesi yoluyla sağlanacak menfaatin mevzuat, müdürler kurulu kararı (tek müdür bulunması halinde müdürlük kararı) veya Toplu İş Sözleşmesi hükmüne dayanması gerektiği düşünülmektedir. Meri mevzuat veya Toplu İş Sözleşmesi hükmü bulunmayan hallerde yapılacak herhangi bir uygulamanın, Şirketin iş ve işlemlerde karar alma organı olan Müdürler Kurulu Kararına dayanması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Şirket tarafından, 2024 yılı içerisinde 6 personele toplam 167.476,20 TL tutarında avans ücretlerine mahsuben ödenmiştir.

şirket tarafından, mali disiplininin sekteye uğramaması adına avans ödeme usulünün sonlandırıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, personel avanslarının Toplu İř Sözleşmesine veya Müdür (Müdürler Kurulu) tarafından çıkarılan düzenlemelere dayanılarak kullanılması gerekmektedir. Dayanağı olmayan haller için personele avans ödemesi yapılmasında şirket menfaatinin bulunmadığı 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>