



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İSTANBUL KÜLTÜR VE SANAT ÜRÜNLERİ TİCARET ANONİM ŞİRKETİ

**2021 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Ekim 2022**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	33



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu .....	2
Tablo 2: İştirakler Tablosu .....	2
Tablo 3: 2021 Yılında İBB Bünyesinde Görevlendirilen Personelin İŖe Alım ve Görevlendirme Tarihleri ile İŖveren Maliyeti .....	15



## **KISALTMALAR**

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>BELTUR</b>	Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>EYS</b>	Entegre Yönetim Sistemi
<b>HGS</b>	Hızlı Geçiş Sistemi
<b>İBB</b>	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
<b>İSBAK</b>	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
<b>İSPARK</b>	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi
<b>İŞKUR</b>	Türkiye İş Kurumu
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>OGS</b>	Otomatik Geçiş Sistemi
<b>TFRS</b>	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
<b>TMS</b>	Türkiye Muhasebe Standartlarına
<b>TTK</b>	Türk Ticaret Kanunu
<b>VUK</b>	Vergi Usul Kanunu





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Envanter İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi ve Demirbaşlar Hesabının Güvenilir Bilgi Sunmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Taahhüt Temin Edilmesi ve Amacı Dışında Kullanılması

2. Şirketin Kitap-Kafe Temalı İstanbul Kitapçısı Şubelerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunması

3. Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Büyükşehir Belediyesinde Görevlendirilmesi

4. İŞKUR'a Bildirim Yapılmadan Personel Alınması

5. Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması

6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

7. Şirketin Ticari Faaliyet Kapsamındaki Mal ve Hizmetlerinin Sunumunda Belediye ve Şirketlerin Çalışanlarına Mevzuata Aykırı Olarak İndirim Uygulanması

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

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

10. Serbest Meslek Faaliyetinde Bulunanlara Yapılan Ödemelerin Bazılarında Gelir Vergisinin Şirket Tarafından Karşılanması



---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi (KÜLTÜR AŞ), İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (mülga) ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (mülga) hükümlerine göre 1989 yılında kurulmuş olup 10.10.1989 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

KÜLTÜR AŞ'nin faaliyet alanı, şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup her türlü kültür, sanat, ürün ve hizmetlerini yerine getirmek için gerekli çalışmaları yapmak, açık ve kapalı alanlarda, basın yayın organlarında ve bilumum alanlarda her türlü reklam ve tanıtım hizmetlerini yerine getirmek için gerekli çalışmaları yapmak yaptırmak ve tesis kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek işleri ile iştigal etmek, Şirketin faaliyet alanında yer almaktadır.

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

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

### 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Anonim şirket yönetim kurulu; ortakların sermayelerinin korunması ve değerlendirilmesini, şirket alacaklılarının da alacaklarını emanet ettikleri, idare ve temsile

yetkili bir organdır. Yönetim kurulu, anonim ortaklığın kanunla öngörölmüş zaruri bir organdır.

Şirketin yönetim organı olan yönetim kurulu, 5 tüzel kişi ortaklığını temsilen 17 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 11.08.2020 tarihli Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir. Üye değişiklikleri ise 10.09.2021 tarihli Olağan Genel Kurul toplantısında onaylanmıştır.

Şirketin idari birimleri; Genel Müdürlük, 11 Müdürlük, 33 Şeflik, 12 Merkez ve Hukuk Müşavirliğinden oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı, 31.12.2021 tarihi itibarıyla 707'dir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

### 1.3. Mali Yapı

KÜLTÜR AŞ'nin nominal sermaye tutarı 44.988.000,00 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, şirketin %99,86916 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2021 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu**

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	44.929.136,00	99,86916
İstanbul Halk Ekmek AŞ	32.914,00	0,07316
İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. AŞ	98,00	0,00022
İSBAK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ	4.843,00	0,01077
İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret AŞ	21.009,00	0,04670

KÜLTÜR AŞ'nin aşağıdaki tabloda yer alan iştirakleri bulunmaktadır.

**Tablo 2: İştirakler Tablosu**

İştirakin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
BELTUR Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. AŞ	20.500,00	0,05

İstanbul Dijital Medya AŞ	2.600.000,00	20,00
Güven Su San. ve Tic. AŞ	7.500.000	10,00
Kültür AŞ-İst-Dijital Medya AŞ İş Ortaklığı	510,00	51,00

Şirketin amacı; her türlü kültür sanat ürün ve hizmetlerini yerine getirmek için gerekli çalışmaları yapmak, açık ve kapalı alanlarda, basın yayın organlarında ve bilumum alanlarda her türlü reklam ve tanıtım hizmetlerini yerine getirmek için gerekli çalışmaları yapmak yaptırmak ve tesis kurmak, kurdurmak, işletmek, işletmektir. Bu nedenle şirketin ana gelirleri organizasyon gelirleri ve açık hava reklamcılığı gelirleridir. Bunun yanında müze işletmeciliği gelirleri, kitap satış ve kafe işletmeciliği, gazete satış büfeleri işletmeciliği ve çiçek satış büfeleri işletmeciliği gelirleri de şirketin önemli gelir kalemleridir. Şirketin mülklerinden gelen kira gelirleri de son yıllardaki en önemli gelirler kalemlerini oluşturmuştur.

Gelir tablosundan, brüt satışların 2021 yılında, 2019 ve 2020 yılları brüt satışlarına kıyasla önemli oranda artış gösterdiği, buna rağmen dönem net karının düşüş gösterdiği, bu durumun, satışların maliyetindeki ve faaliyet giderlerindeki artışlardan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi

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

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

Şirket, muhasebe kayıtlarını 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre tutmaktadır. 7/A seçeneğinde, giderler yapıldıkları anda ilgili defter-i kebir hesaplarına fonksiyon esasına göre

kaydedilirken, söz konusu giderler aynı zamanda yardımcı defterlerde hem çeşit esasına hem de ilgili gider yerlerine göre izlenir. 2020 yılı aktif toplamı 4.613.700 TL'yi veya net satışları toplamı 9.227.100 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2021 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar. Şirketin 2020 yılı aktif toplamı 253.014.771,37 TL ve 2020 yılı net satışları 404.858.773,27 TL'dir.

#### **1.4.2. Şirketin Raporlama Sistemi**

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

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

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

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

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

---

---

Tablosu) hazırlamaktadır.

### **1.4.3. Şirket Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler**

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

---

---

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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



---

---

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

6102 sayılı Kanun'un "Görev dağılımı" başlıklı 366'ncı maddesinin (2) numaralı fıkrasında "*Yönetim kurulu, işlerin gidişini izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulamak veya iç denetim amacıyla içlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabilir.*" hükmü bulunmaktadır. Ancak, Şirkette söz konusu düzenlemede belirtilen mahiyette bir komisyon kurulmamıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere Şirket 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmamakla birlikte, iç kontrol işlemlerine ilişkin olarak anılan Kanun hükümlerine benzer aşağıdaki uygulamalar mevcuttur;

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

- 28.02.2020 tarihli 2020/36 no.lu Yönetim Kurulu Kararına dayanılarak çıkartılan 28.02.2020 tarihli ve 2020/11 sayılı İç Yönerge metninde imza sirkülerindeki yetkiler

---

---

dahilinde, Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri, Genel Müdür, genel müdür yardımcıları ve müdürlerin münferiden ve müştereken atacakları imzalarda yetki ve limitleri belirlenmiştir.

- Şirket tarafından çıkarılan Harcama Esasları ve Yetki Devri Talimatına göre 50.000,00 TL' ye kadar olan alımlarda evraklar İhale İşleri ve Satın Alma Müdürü, talep sahibi birim müdürü, Mali İşler Müdürü, genel müdür yardımcısı tarafından imzalanmaktadır. 50.000,00 TL'nin üzerindeki alımlara ilişkin evraklar ise, İhale İşleri ve Satın Alma Müdürü, talep sahibi birim müdürü, Mali İşler Müdürü, genel müdür yardımcısı ve Genel Müdür tarafından imzalanmaktadır.

- Diğer birim müdürlüklerinin bir seferde alım yetki limitleri ve aylık toplam harcama limitleri yetki devri ve harcama limitleri tablosunda bulunmaktadır.

- Şirketin ana faaliyetlerine ilişkin yazılı prosedürler mevcuttur (yönergeler, çalışma talimatları, görev tanımları vb.). Şirket uygulamaları bu yazılı prosedürlere uygun olarak yapılmaktadır.

- Şirkette görevler ayrılığı ilkesi mevcuttur.

- Her birim kendi çalışma talimatı ve görev tanımları doğrultusunda görevlerini yapmaktadır.

-Yazılı bir belgeye dayanmamakla birlikte Şirkette bilgi sistemine veri girişi/onay/veri görüntüleme konusunda kişi bazlı yetkilendirmeler belirlenmiştir.

Entegre Yönetim Sistemi altında ISO 9001, ISO 14001 ve OHSAS 18001 gibi yönetim sistemleri vb. mevcut olup, bu sistemlerin her biri yönetim sürecinin farklı bileşenleri olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin; ISO 14001 Çevre Yönetim Sistemi olup, bu kapsamda Çevre Kurulu oluşturulmuştur. Entegre Yönetim Sistemi kapsamında, şu an enerji sarfiyatı yüksek seviyelerde olmamakla birlikte, ISO 50001 enerji yönetim sistemi ile ilgili herhangi bir çalışma başlatılmamıştır.

Şirketin faaliyetleri belirlenerek, bu faaliyetler ile ilgili süreçlerin tanımlandığı, bu süreçlere dayalı olarak görev tanımlarının oluşturulduğu ve birimlerin talimat ve prosedürlerinin hazırlandığı görülmekle birlikte, görev tanımları konusunda insan kaynakları alanındaki bazı aksaklıkların giderilmesine ilişkin çalışmaların devam ettiği görülmüştür.

Ayrıca, internet bağlantısının yedekli hale getirildiği, sistematik yedekleme sisteminin kurulduğu, güvenlik duvarı (Fortigate), loglama yazılımı (Logsign), virüs ve siber saldırı filtrasyonunun devreye alındığı (ESET Antivirüs programı ve Korumail antispam yazılımları) anlaşılmıştır. Diğer yandan, Şirket sunucu ve sistemlerindeki açıkların tespiti için henüz siber saldırılar ile sızma testleri yapılmamış olup, 2022 yılı sonuna kadar yapılması planlanmaktadır. İç kontrolün geliştirilmesine yönelik uygulamalar devam etmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi 2021 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 alanı 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: Envanter İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi ve Demirbaşlar Hesabının Güvenilir Bilgi Sunmaması**

Şirket tarafından 2021 yılı içerisinde gerçekleştirilen demirbaş envanter işlemlerinin, mevzuata uygun gerçekleştirilmediği ve 255-Demirbaşlar Hesabının doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “III – Envanter” başlıklı 66’ncı maddesinde; her tacirin, ticari işletmesinin açılışında varlıkları ile borçlarının değerlerini teker teker belirten

---

---

bir envanter çıkartacağı belirtilmiş; tacirlerin açılıştan sonra her faaliyet döneminin sonunda da böyle bir envanter düzenleyeceği ifade edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Envanter çıkarmak" başlıklı 186'ncı maddesinde ise envanter çıkarmak; bilanço günündeki mevcutları, alacakları ve borçları saymak, ölçmek, tartmak ve değerlemek suretiyle kesin bir şekilde ve müfredatlı olarak tespit şeklinde tanımlanmıştır. Aynı Kanun'un "Bilanço" başlıklı 192'nci maddesinde ise bilanço; envantere gösterilen kıymetlerin tasnifli ve karşılıklı olarak değerleri itibariyle tertiplenmiş hulasası şeklinde ifade edilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ticaret şirketleri dahil tüm tacirlerin, faaliyet başlangıcından itibaren faaliyet dönemini esas alarak periyodik envanter çalışması yapması; yapılacak bu çalışma sonucunda hazırlanacak listelerin, varlıkların adet ve değeri hakkında ayrıntılı bilgi sunması gerekmektedir. Ayrıca 213 sayılı Kanun'da yer alan bilanço ve envantere ilişkin tanımlamalara bakıldığında, envanter sonuçlarının, dönem içi kayıt ve işlemler de dikkate alınarak, önceki dönem bilanço ve envanter sonuçları ile uyumlu olması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; Şirketin, 2021 yılı envanter çalışmalarının önceki dönem bilanço ve envanter durumu referans alınarak karşılaştırmalı şekilde yapılmadığı; sayımın fiilen var olan demirbaşların listesinin çıkartılması suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, mali kayıtların doğruluk denetimlerinin yıllar itibarı ile tam tasdik kapsamında yeminli mali müşavirler, bağımsız denetçiler, iç denetçiler ve iştirakler mali denetçileri tarafından yapıldığı ve herhangi bir usulsüzlük saptanmadığı; 2020 yılı içerisinde envanter faaliyetlerinin başlatılması için hizmet alımı sözleşmesi imzalandığı, Covid-19 salgını nedeniyle 2020 yılı içerisinde tamamlanamayan sayım faaliyetlerinin 2021 yılı içerisinde tamamlandığı ve herhangi bir kamusal zararla karşılaşılmadığı, muhasebeleştirme işlemlerinin geçmişe dönük ve güncel alımlar da dahil olmak üzere devam ettiği belirtilmiştir.

Ancak, önceki dönemlere ilişkin envanter verileri olmadan 2021 yılı fiili mevcutları esas alınarak yapılan envanter çalışması; önceki dönemlerde Şirketin mülkiyetine geçip muhasebeleştirilen demirbaşların hali hazırda mevcut olup olmadığı konusunda güvence vermemektedir. Bu durum envanter çalışma sonuçları ile bilançooya esas değerlerin karşılaştırılmasını imkansız hale getirmekte; zayi ve kaybolan demirbaşlara ilişkin ise

sorumlulukların tespitini zorlaştırmaktadır. Geçmiş yıllarda envanter yapılmamasına ve bu nedenle 2021 yılına ilişkin envanter çalışmalarının herhangi bir liste esas alınmadan mevcudun sayılması suretiyle yapılmasına rağmen, herhangi bir ziyatla karşılaşılmadığı konusunda güvence vermek mümkün olmayacağından, muhasebe kayıtlarının fiziki durumu yansıttığı konusunda güvence vermek de mümkün olmayacaktır.

Sonuç olarak, 2021 yıl sonu itibariyle envanter çalışmalarının muhasebeleştirilmesi tamamlanmadığından, ayrıca muhasebeleştirme işlemleri tamamlansa dahi envanter işlemi usulüne uygun gerçekleştirilmediğinden, 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun güvenilir bilgi sunamamaktadır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Taşıtların Temin Edilmesi ve Amacı Dışında Kullanılması**

Şirket tarafından genel yönetim faaliyetleri kapsamında kullanılacak taşıtların, ihale yapılmaksızın, gelir getirici iş sözleşmelerine hüküm konulmak suretiyle temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketlerin bu kanuna tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendinde, belediye iştirakleri dâhil maddede sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 2021 yılı için 18.619.202,00 TL'yi aşmayan alımlarının, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanun'dan istisna tutulduğu ifade edilmiştir. Belirtilen istisna hükmüne ilişkin olarak Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4.3'üncü maddesinde, ilgili kuruluşların istisnadan yararlanabilmeleri için yapacakları başvurunun usulü ile diğer prosedürler belirlenmiştir.

Şirket, mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunmuş ve "Taahhüdü altındaki işlerde müze ve kültür merkezi işletmeciliğinde

kullanılmak” amaçlarıyla araç kiralama işlerinde, 4734 sayılı Kanun’un uygulanmasından istisna onayı almıştır. Buna göre, Şirket alınan istisna onayı çerçevesinde ihalesiz araç kiralama hizmeti gerçekleştirebilecek, ancak bu işler 4734 sayılı Kanun’un ceza ve ihalelerden yasaklama hükümlerine tabi olacaktır.

Yapılan incelemelerde, İstanbul Büyükşehir Belediyesinden kiralanan reklam alanlarının, farklı sözleşmelerle alt işletmecilere kiraya verildiği; sözleşmelere kira bedellerine ek olarak çeşitli sayılarda, sözleşme hükümlerinin sahada yürütülmesi ve denetimi gibi amaçlarla binek taşıt temini yapılacağı hükümlerinin konulduğu; bu kapsamda kiracı şirketlerden toplam 28 adet binek taşıt temin edildiği, bu araçların tahsis bilgileri kontrol edildiğinde bir aracın genel müdür yardımcısına görev tahsisli verildiği, bazı araçların idari birimlerde tahsisli olarak kullanıldığı, bazı araçların ise Şirket havuz aracı olarak genel yönetim faaliyetlerinde kullanıldığı anlaşılmıştır.

İstisna kapsamında olmayan genel yönetim kullanım amaçlı taşıtların teminlerinin, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılması gerekirken, bu taşıtların gelir getirici iş sözleşmelerine hüküm konulmak suretiyle temin edilmesi; 4734 sayılı Kanunla getirilen istisna hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, kiracı firmaların bu taşıtların maliyetlerini daha az kira bedeli ödemek suretiyle Şirket’ten mahsuben tahsil etmiş olacağı düşünüldüğünde bu durum; hem taşıtlar için ödenen net tutarların tespitini zorlaştırmakta, hem de bedellerin rekabet ortamı dışında belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, araçların reklam alanlarının işletmeye verilmesi ihaleleri kapsamında, ağırlıklı olarak denetim ve kontrol amaçlı kullanılmak ve yakıt, otopark, köprü-yol geçiş ücretleri ile bakım onarım giderleri işletmeci firmaya ait olmak üzere temin edildiği, ilgili uygulamanın gerek İdare gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından uzun yıllardan beri uygulanan bir yöntem olduğu, yapılan ihalelerde söz konusu araçların maliyete dahil olan bir gider kalemi olmadığını, zira ilgili ihalelerde Şirket tarafından muhammen bedel belirlendiğini ve muhammen bedelin ilgili araçlar değerlendirmeye esas alınmadan sadece reklam alanlarının karlılık oranı dikkate alınarak belirlendiğini, beyan edildiği üzere ilgili araçların ağırlıklı olarak İstanbul geneline yaygın şekilde tesis edilmiş olan reklam alanlarının denetim ve kontrolü amacıyla kullanılmakla birlikte, gerek personel gerekse yönetici bazında zaman zaman Şirketin günlük ihtiyaçları için de kullanıldığı belirtilmiştir.

Ancak, Şirket her ne kadar reklam alanları için ihaleye çıkılmadan önce muahmmen bedel belirlediğini ve araçların bu muahmmen bedele dahil olmadığını belirtse de, muahmmen bedel belirleme ile araç maliyetlerinin Şirketin reklam gelirlerinden düşülmüş olacağı gerçeği arasında bir ilişki bulunmamaktadır. Zira, muahmmen bedel işin kıymetine ilişkin ihaleyi yapacak kuruluşça belirlenecek bir tahmini bedel niteliğinde olup, istekliler tekliflerini şartnamede yer alan düzenlemelere göre vereceklerdir. Dolayısıyla Şirket muahmmen bedel belirlerken her ne kadar araçların maliyetini dikkate almasa da, şartnamede, Şirkete bu iş kapsamında araç tahsis edileceğini gören istekliler, reklam alanları için sunacakları teklif bedelinden bu araçlara ilişkin maliyetleri düşerek tekliflerini sunmuş olabileceklerdir.

Ayrıca Şirket, iş kapsamında temin edilen araçların ağırlıklı olarak reklam alanlarının işletilmesi kontrol süreçlerinde kullanıldığını belirtse de, yukarıda da belirtildiği üzere araç tahsis belgelerinden, bir kısım araçların yönetici makam aracı ve Şirket havuz aracı olarak kullanıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, genel yönetim faaliyetleri kapsamında kullanılacak taşıtların, gelir getirici iş sözleşmelerine hüküm konularak temin edilmesi yerine, ihale yapılmak suretiyle temin edilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Şirketin Kitap-Kafe Temalı İstanbul Kitapçısı Şubelerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunması**

Şirketin İstanbul Kitapçısı şubelerinden, kitap-kafe temalı Kadıköy, Karaköy, Eminönü ve Şerefiye Sarnıcı işletmelerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunduğu görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6, 10, ve 13'üncü maddelerinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan iş yeri açılmayacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan iş yerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı, adresi ve işleticisi aynı olan ve birden fazla faaliyet konusu bulunan iş yerlerine, ana faaliyet dalı esas alınarak tek ruhsat düzenleneceği, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, iş yerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verileceği hükümlerine yer verilmiştir.

---

Mezkur mevzuat hükümlerine göre; anılan Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek iş yerlerinin yetkili idarelerden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alması ve mevzuata uygun olmayan durum ve eksikliklerin bu kapsamda giderilmesi gerekmektedir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı uygulaması ile faaliyet gösterecek iş yerlerinin kamu düzenine uygun, iş ve halk sağlığı açısından güvenli hizmet sunmalarının sağlanmasının hedeflendiği ve karşılaşılabilecek eksikliklerin bu doğrultuda giderilmesinin amaçlandığı göz önüne alındığında; ruhsatsız iş yeri faaliyetinde bulunulmasının mevzuata aykırılık dışında mali, hukuki ve sıhhi belirli riskler de barındırdığı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemelerde; şube olarak açılan kitap-kafe temalı İstanbul Kitapçısı işletmelerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, İstanbul Kitapçısı kitap-kafe şubesi olan Kadıköy ve Eminönü şubelerinde işyeri açma ve çalışma ruhsatının mevcut olduğu, diğer şubeler açısından mevzuat çerçevesinde ruhsat başvuruları için gerekli iş ve işlemlerin başlatılacağı belirtilmiştir.

Ancak, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olduğu belirtilen kitap-kafe temalı işletmelerden Kadıköy ve Eminönü işletmelerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatları denetim takvimi süresince ibraz edilememiş olup kamu idaresi cevabı eki olarak gönderilmiştir. Ayrıca, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan diğer kitap-kafe temalı işletmeler için de ruhsat başvurusu için sürecin başlatılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Şirketin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan kitap-kafe temalı işletmeler için işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaya yönelik gerekli prosedürleri başlatması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Büyükşehir Belediyesinde Görevlendirilmesi**

Şirket tarafından istihdam edilen 7 personelin, herhangi bir ödeme alınmaksızın, fiilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalıştırıldığı görülmüştür.

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



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

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

Yapılan incelemelerde; Şirkete 2021 yılı toplam maliyeti 1.261.186,74 TL olan 7 işçinin fiilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde görevlendirilerek çalıştırıldığı görülmüştür. Bu işçiler için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi sosyal hakları dahil tüm masraflarının Şirket tarafından karşılandığı, bu işçiler için Büyükşehir Belediyesinden herhangi bir bedel alınmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu personelin, işe alındığı tarihten itibaren İBB bünyesinde görevlendirildiği, söz konusu uygulamanın aşağıdaki tabloda görüleceği üzere süreklilik kazandığı anlaşılmıştır.

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

LOKASYON	Dış Görevli mi?	İlk Geçici Göreve Başlama Tarihi	İşe Giriş Tarihi	2021 Yılı İşveren Maliyeti
İBB Ab İlişkileri Daire Başkanlığı	Evet	07.12.2020	03.09.2018	121.426,88
Özel Kalem Müdürlüğü	Evet	07.09.2018	19.04.2005	243.285,02
Anadolu Yakası Yol Ve Bakım Müdürlüğü	Evet	01.03.2021	02.01.2020	178.428,94
İBB Başkan Vekilliği Ofisi/ Saraçhane	Evet	09.03.2011	09.03.2011	166.748,08
Özel Kalem Müdürlüğü	Evet	22.07.2019	22.07.2019	216.011,33
Özel Kalem Müdürlüğü	Evet	14.04.2008	24.04.2000	171.663,82
Özel Kalem Müdürlüğü	Evet	14.04.2008	04.10.1997	163.622,67
<b>Toplam İşveren Maliyeti</b>				<b>1.261.186,74</b>

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından;

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

---

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

- 6102 sayılı Kanun'un 195 ve devamındaki maddelerinde yer alan şirketler topluluğuna ilişkin hükümlerinin uygulanmasında kamu tüzel kişiliği ve özel tüzel kişilik ayrımı yapılmamış olduğundan kamu tüzel kişilerinin de şirketler topluluğu kapsamında değerlendirilebileceğinin anlaşılmakta olduğu ve bu çerçevede yukarıdaki mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bizatihi kendisinin (kamu) tüzel kişilik olduğu ve Türk Ticaret Kanunu'nda belirtilen "Hakim Teşebbüs" ve "Tüzel Kişilik" olarak düzenlenen hüküm içerisine kamu tüzel kişiliğinin de dahil olduğu, dolayısıyla İBB tüzel kişiliğinin şirketler topluluğunun hakim teşebbüsü olarak değerlendirilebileceği,

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

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

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

Belirtilmiştir.

Ancak, şirketler ile pay sahipleri arasındaki ilişkiler kanunlarla düzenlenmiş olup; belediyeler ile ortak olduk oldukları şirketler arasındaki mal ve hizmet alımları kural olarak ihale mevzuatına tabi tutulmuştur. Belediye şirketleri, kamu kaynağı kullanmaları dolayısıyla,

---

haklarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olma gibi getirilen kısıtlamalar haricinde, hukuken 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi diğer şirketlerden farklı bir konumda tutulmamışlardır.

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

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

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

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

---

---

#### **BULGU 4: İŞKUR'a Bildirim Yapılmadan Personel Alınması**

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

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirketin anılan Yönetmelik kapsamında personel alımı yapma zorunluluğunun bulunmadığı ifade edilmekle birlikte, 01.01.2022 tarihinden itibaren uygun pozisyonlar için İŞKUR bildirimlerinin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler, işçi alım ilanlarını İŞKUR'a bildirilme zorunluğu bakımından, mezkur Yönetmelik hükmüne tabi tutulmuşlardır.

Sonuç olarak, Şirketin ihtiyacı doğrultusunda yapacağı personel alımlarında İŞKUR'a bildirimde bulunarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 5: Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması**

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

Şirket Yönetim Kurulunun 06.11.2020 tarih ve 2020/98 sayılı Kararı gereğince açık ihale usulü ile özel sağlık sigortası hizmet alım işine çıkılmasına, ihale ile ilgili işlemlerin yapılması için de Genel Müdürlük makamının yetkili kılınmasına karar verilmiştir. Söz konusu Karara istinaden yapılan ve 01.01.2021 - 31.12.2021 dönemini kapsayan “Grup Sağlık Sigortası Hizmeti Alım İşi” ihalesi 761.362,00 TL + KDV bedel ile RAY Sigorta AŞ uhdesinde kalmıştır. İhale kapsamında Şirket personeli 82 kişi, personel eşleri 61 kişi, personel çocukları 95 kişi olmak üzere toplam 238 kişi için özel sağlık sigortası yaptırılmıştır.

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

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

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

---

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; Şirketin Personel Yönetmeliği'nde özel sağlık sigortasından yararlanacak personele ve bunların aile fertlerine yer verildiği ve ödemenin bu kapsamda yapıldığı belirtilmiş, ayrıca 13.06.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile değiştirilen Gelir Vergisi Kanunu'nun 89'uncu maddesinin özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik amacıyla getirilen bir düzenleme olduğu ve bu düzenleme ile mükellefin kendisi veya eş ve çocukları adına yaptırılan çeşitli adlar altındaki sigorta poliçe bedellerini belli oranlar dahilinde gelir vergisi matrahından indirmesine imkan sağlandığı, dolayısıyla Şirketin yaptığı çalışmanın söz konusu yasa ile de uyumlu olduğu ve üst düzey yöneticiler için bir motivasyon kaynağı teşkil ederek çalışmalarında Şirketin menfaatine olacak şekilde daha etkin ve verimli olmalarına imkan sağladığı, bu gerekçeler ile bulguda bahsi geçen çalışanlar ve aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırıldığı ifade edilmiştir.

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

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

Yine, Şirket tarafından, Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan düzenleme ile çalışanlar ve bunların aile fertleri adına özel sağlık sigortası yaptırılmasının teşvik edildiği belirtilmiş olsa da; Kanun'da yapılan düzenlemenin amacı, kamu kaynağı kullanılarak özel sağlık sigortası

yaptırılmasına yönelik olmayıp, özel sağlık sigorta poliçe bedellerinin çalışanların gelir vergisi matrahından indirilmesine yöneliktir.

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

### **BULGU 6: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona

---

ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemelerde Şirkette, 2021 yılı içinde 707 işçinin görev yaptığı, bu işçiler arasında 200 ve 300 gün üzerinde izin hakkı bulunan personel olduğu, 12 işçinin 100 gün ve üzeri, 72 işçinin ise 50 gün ve üzeri izin hakkı olduğu tespit edilmiştir.

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

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



---

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

### **BULGU 7: Şirketin Ticari Faaliyet Kapsamındaki Mal ve Hizmetlerinin Sunumunda Belediye ve Şirketlerin Çalışanlarına Mevzuata Aykırı Olarak İndirim Uygulanması**

Şirketin ticari faaliyet kapsamındaki mal ve hizmetlerinin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Belediye iştirak personeline, mevzuata aykırı olarak indirimli fiyatlar üzerinden satıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde; kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşların ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulayamayacağı belirtilmiş; bu hükümden muaf tutulacakları belirleme yetkisinin ise Cumhurbaşkanında olduğu ifade edilmiştir.

Mezkur Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere; belediyelerin çoğunluk hissesine sahip olduğu iştiraklerinin ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulayabilmesi, Cumhurbaşkanının bu konudaki muafiyet kararı ile mümkün olabilecektir. Aksi durumda indirim oranlarının belediye ya da iştiraklerle ilgili belirli gruplar için değil herkes için; belirli tutar üstü satın almalar ya da belirli ürünler gibi ticari amaçlı belirlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Şirketin ticari faaliyet kapsamındaki satışlarının İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Belediye iştirak personeline, Cumhurbaşkanının muafiyet kararı olmaksızın %10 ile %20 arasında oranlarda indirimli sunulduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, faaliyet göstermiş olduğu İstanbul Kitapçısı kitap-kafe İşletmelerinde yapmış olduğu mal ve hizmet satışlarında sürekli veya dönemsel olarak kampanyalar düzenleyip indirimler yapıldığı,,bu indirimlerin yapılma sebebinin ise sektörde faaliyet gösteren diğer firmalar gibi satışları arttırmak , stok eritmek, marka değeri ve ürünlerin bilinirliğini arttırmak olduğu ve bunun için ticari indirim uygulandığı, İBB ve iştirak şirketlerinin personel sayısının yaklaşık 90.000 civarında olduğu

düşünüldüğünde İBB ve iştirak şirketleri, Şirket için önemli bir müşteri potansiyeli oluşturduğu, bunun sonucu olarak da İBB ve iştirak şirketleri çalışanlarına, yönetim kurulu kararına istinaden yapılan indirim 4736 sayılı Kanun'da belirtilen "ticari indirim" olduğu belirtilmiştir.

Ancak, Şirket tarafından sektörde faaliyet gösteren diğer firmalar gibi indirim kampanyaları uygulandığı belirtilse de, Şirketin 4736 sayılı Kanun kapsamına alınma sebebi kamu kaynağı kullanmasıdır. Dolayısıyla 4736 sayılı Kanun, işletmecilik gereği kapsamındaki şirketlere ticari indirimler konusunda esneklik sağlamakla birlikte, diğer firmalardan farklı olarak bu indirimler harici herhangi bir kişi veya kuruma indirimli tarife uygulanmasını yasaklamaktadır. İBB iştiraki olan AĞAÇ AŞ, BELTUR AŞ, KÜLTÜR AŞ vb. ürün ve hizmet satışı yapan şirketlerin, hem birbiri personeline hem de İBB personeline indirimli mal ve hizmet satışında bulunması, ticari indirim niteliği taşımamakta, İBB kaynaklı kamu sermayesinin belirli bir toplumsal grup içerisinde Kanun'a aykırı menfaat sağlayacak şekilde kullanılması anlamına gelmektedir. Ayrıca Şirket tarafından, İBB ve iştiraki şirketler personelinin sayısının 90.000 civarında olduğu ve bu nedenle bu personele indirim sağlanmasının ticari avantaj sağlayacağı ifade edilerek, indirim sağlanan kişi sayısı ile ticari menfaat arasında doğru orantı olduğu belirtilse de, yapılan indirim kapsamında bu orantının mevcut olması durumunda basiretli tacirin tüm kamu kurumları personeli ile özel sektör dahil tüm potansiyel müşteri kitlesine indirimli satış sunarak karlılığını artıracığını, bu durumunun gerçekleştirilmemesinin indirimlerin ticari amaçlı değil belirli bir kurum orijinli gerçekleştirildiğini göstermektedir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, personele sağlanan indirim uygulamasının sonlandırılması gerekmektedir.

**BULGU 8: Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi**

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

---

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

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinin ilk fıkrasında, belediyeler ile bağlı kuruluşlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini; doğrudan hizmet alımı suretiyle, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği hüküm altına alınmıştır.

Ek 20'nci maddeye ilişkin olarak çıkarılan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar"ın 3'üncü maddesinde, şirket tanımı yapılmış, 6'ncı maddesinde ise; bu şirketlerden, aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da doğrudan hizmet alımı yapılmasının mümkün olduğu düzenlenmiştir.

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

Yapılan incelemelerde, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak Şirketin; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, İBB'nin doğrudan veya dolaylı olarak

---

%50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden, doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

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

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

Ayrıca Bakanlık yazısında, kamu hukuku doktrininde belediye şirketlerinin, sermayelerinin en az %51’inin belediyelere ait olması ve politika ve stratejilerinin belediye yönetimlerince biçimlendirilmesi gerekçeleriyle, belediyelerin bağlı idaresi sayılacağı yönünde görüş mevcut olduğu belirtilmiş ve doktrine dayanılarak belediye şirketlerinin, 375 sayılı KHK’nın Ek 20’nci maddesi kapsamında düzenlenen ve aynı belediye bünyesinde kurulmuş olan şirketlerden, doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapabilecekleri şeklinde görüş belirtilmiştir.

Şirket ayrıca, 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (e) bendi ile 375 sayılı KHK’nın Ek 20’nci maddesi birlikte değerlendirildiğinde, kanun koyucunun belediye ve belediye şirketlerini aynı kategoride değerlendirdiği sonucuna ulaştığını, konuya ilişkin olarak, belediye şirketleri açısından bir yasaktan söz etmenin mümkün olmadığını, ve yorumla da böyle bir sonuca ulaşamayacağını ifade etmiştir.

Ancak, Yargıtay tarafından belediye şirket personeline ilave tediye ödemesi yapılabileceği yönünde karar verilmesi, bu şirketleri kamu idaresi statüsüne sokmadığı gibi belediyelerin bağlı idaresi de yapmamaktadır. Diğer taraftan Bakanlık görüşünde, belediye şirket personeline ilave tediye ödenebileceği yönünde Yargıtay kararına yer verilse de, Yargıtay yerleşik içtihatları belediye şirket personeline ilave tediye ödemesi yapılamayacağı yönündedir. Örneğin yine Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 05.02.2020 tarih ve E. 2017/13347,

---

K. 2020/1420 no.lu Kararında yer alan; “Belediye Başkanlığı'nın ortak olduğu şirket bağlı kuruluş olmadığından 6772 sayılı kanun kapsamında kalmaz ve işçisi de ilave tediye yararlanmaz” hükmü ile hem personele ilave tediye yapılamayacağı belirtilmiş hem de açık şekilde bu şirketlerin bağlı idare olmadığı ifade edilmiştir.

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

Şirket tarafından, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendi ile 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesi birlikte değerlendirildiğinde, konuya ilişkin olarak, belediye şirketleri açısından bir yasaktan söz etmenin mümkün olmadığı belirtilse de; bizzat 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendi ile belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapmaları veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapmaları yasaklanmış ve bu şirketler 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 20'nci madde ile getirilen istisna kapsamına da alınmamışlardır.

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

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

---

---

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

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

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

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

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

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

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

---

yapılmamasından dolayı 2021 yılında toplamda 706.476,62 TL gecikme zammı, faiz ve benzeri ödemelere katlanmak zorunda kaldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket, tarafından; vergi, SGK primi, mahkeme kararı ve ilam harcı ödemelerinin zamanında yapılmaması nedeniyle Şirketin giderlerinde yersiz artışa sebep olduğu, artışın finansal sorunlardan (nakit yetersizliği) kaynaklandığı, 2021 yılında pandeminin etkisinin şiddetlendiği, döviz kurlarında ve enflasyon oranlarında önemli artışlara yol açtığı, bu sebeplerle organize edilen faaliyetlerde büyük düşüşlerin olmasının Şirket gelirlerinin büyük ölçüde azalmasına yol açtığı, piyasa koşullarındaki dalgalanmanın, nakit akışlarında dengesizlik yaratarak tahsilatlarda gecikmeye yol açtığı, dolayısıyla bu durumun, yasal yükümlülüklerine yönelik ödemelerin belli dönemlerde gecikmeli yapılmasına neden olduğu, ödemelerdeki gecikmeleri engellemek için şirketin tahmini ve fiili nakit akımlarının takibini düzenli yaparak yeterli fonların bulunmasını sağlayacağı, Şirket aleyhine sonuçlanan mahkeme ve icra dosyalarında ise ödemelerin mahkeme kararının kesinleşmesine müteakip dosyasına yapıldığı, bu anlamda kesinleşme kararı ve yasal süreler dikkate alınarak yapılan ödemeler ile Şirketin ilave yük ve risk altına girmesinin önüne geçildiği belirtilmiştir.

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

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

#### **BULGU 10: Serbest Meslek Faaliyetinde Bulunanlara Yapılan Ödemelerin Bazılarında Gelir Vergisinin Şirket Tarafından Karşılanması**

Şirketin satın aldığı serbest meslek niteliği taşıyan bazı hizmetlere ilişkin gelir vergisinin, Şirket tarafından karşılandığı görülmüştür.

---

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Mevzuu" başlıklı 1'inci maddesinde; gerçek kişilerin gelirlerinin gelir vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Vergi tevkifatı" başlıklı 94'üncü maddesinde de ticaret şirketleri dâhil maddede sayılan kuruluş ve kişilerin, serbest meslek işleri dolayısıyla bu işleri icra edenlere yapacakları ödemelerden gelir vergisi kesintisi yapacakları ifade edilmiştir.

Kanun hükmünden anlaşıldığı üzere, serbest meslek kazançlarına ilişkin gelir vergisinin mükellefi, bu işleri icra edecekler olup ticaret Şirketleri sorumlu sıfatıyla tevkifat işlemi uygulayacaklardır.

Yapılan incelemelerde, serbest meslek erbabı ile gerçekleştirilen işlerin, sözleşme bedellerinin net ya da brüt olarak belirlenmesi durumuna göre iki farklı sözleşme taslağı üzerinden akdedildiği; bedelin brüt olarak belirlendiği sözleşmelerde ödemenin, sözleşme bedeli üzerinden tevkifat yapılarak gerçekleştirilmesi gerekirken ilgililere vergi dahil tutar üzerinden ödeme yapıldığı, verginin ayrıca Şirket kaynaklarından karşılandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, serbest meslek erbabı ile gerçekleştirilen işlerin, İBB tarafından ihale edilerek üstlendikleri "İstanbul Genelinde Yapılacak Muhtelif Kültürel & Sanalsal Etkinlikleri, Muhtelif Kültür & Sanat Organizasyonları, Bu Etkinlik ve Organizasyonların Tanıtım ve Duyuru Hizmetleri ile Muhtelif Baskılı Materyallerin Temini Hizmet Alımı İşi" kapsamında gerçekleştirildiği, bahsi geçen işin şartnamesinde organize edilen işlerde ilgililerin kaşe bedeli, ücret, yol, yemek, stopaj, vs. gibi tüm giderlerinin yüklenici tarafından karşılanacağını yer aldığı, bu nedenle sözleşme imzalanan serbest meslek erbabının gelir vergisinin Şirket tarafından karşılandığı, ilgilerle yapılacak sözleşmelerin önceden hazırlanan tip sözleşmeler olduğu, bu tip sözleşmelerin bazılarında ödemelerin net tutar üzerinden yapılacağını sehven yazılmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, İBB tarafından Şirkete ihale edilen işe ilişkin şartnamede yer alan; ilgililerin kaşe bedeli, ücret, yol, yemek, stopaj, vs. gibi tüm giderlerinin yüklenici tarafından karşılanacağı düzenlemesi, bu bedellerin hakediş ödemeleri harici ayrıca İBB'ye yansıtılmayacağına ilişkin olup, bu hüküm Şirket ile üçüncü kişiler arasında imzalanacak sözleşmeleri bağlamayacaktır. Dolayısıyla Şirket ile serbest meslek erbabı arasında imzalanan sözleşmelerde, sözleşme bedelinin net ödeneceği hükmünün yer almaması durumunda,



---

ödemenin sözleşmede yer alan bedel üzerinden tevkifat uygulanarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Şirket tarafından, serbest meslek erbabı ile gerçekleştirilen ve bedeli brüt olarak belirlenen işlere ait ödemelerin, sözleşme bedeli üzerinden tevkifat yapılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

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>

**8. EKLER****EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullandırılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması” başlığıyla 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması	2020	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde” 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde" 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
---	------	--------------------	--