



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİLECİK KAYI GIDA TEMİZLİK TURİZM SANAYİ VE TİCARET ANONİM 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	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7. DENETİM BULGULARI	10
8. EKLER	26

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu	5
Tablo 2: Kamu İhale Kurulu Tarafından Kabul Edilmeyen 3 (g) İstisna Talep Listesi	18

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
KİK	Kamu İhale Kurumu
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Şirket Sermayesinin Tamamının Karşılıksız Kalması
2. Alınan Sipariş Avanslarının Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Bütçesinden Karşılanması Gereken Temsil Ağırhlama Kapsamındaki Alımların Şirket Tarafından Karşılanması
2. Mevzuatta Yer Alan Hükümlere Aykırı Olarak Bağış ve Yardım Yapılması
3. Sosyal Güvenlik Kurumu'na Zamanında Prim Yatırılmaması Nedeniyle Gecikme Zammı Ödenmesi
4. Şirket Bütçesinin Hazırlanmaması
5. İstisna Kapsamında Yapılacak Alımlara İlişkin Bir İç Mevzuatın Bulunmaması
6. İstisna Kapsamında Olmayan Mal ve Hizmet Alımlarının Tamamının İhalesiz Yapılması
7. Süreklilik Arzeden ve İstisna Kapsamında Yapılan Alımların Sözleşmeye Konu Edilmemesi
8. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
9. Şirket Yönetim Kademeleri İçerisinde Harcama Yetki Limitlerinin Belirlenmemiş Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bilecik Kayı Gıda Temizlik Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ, Bilecik Ticaret Sicil Müdürlüğüne 11.05.2016 tarihinde tescil edilmiş olup, tek ortaklı olarak kurulan Şirket 30.12.2016 tarih ve 9231 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde ilan olunduğu üzere 15.12.2016 tarihi itibarıyla kurucu ortak tarafından Bilecik Belediyesine devir ve temlik edilmiştir.

Bilecik Kayı AŞ kamu ve özel hukukuna tabi olarak kurulmuş olup, faaliyetlerini ise temel olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu'na tabi olarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şirket gerçekleştireceği istisna kapsamında olmayan ihaleli işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir.

Şirket ana sözleşmesinde 05.08.2019, 15.10.2020 ve 19.03.2021 tarihli Genel Kurul kararları ile değişikliğe gidilmiş olup, anılan ana sözleşme tadil ve değişiklikleri sonrasında Şirketin amaç ve konusu aşağıdaki şekilde revize edilmiştir:

- Her türlü gıda maddelerinin üretimi, toptan ve perakende alımı, satımı, dağıtımı, ithalat ve ihracatını yapmak, gıda maddelerini paketlemek için tesisler kurmak, işletmek, kiralamak, kiraya vermek,

- Her nevi sıcak, soğuk, dondurulmuş, kurutulmuş ve konsantresi yapılmış besin maddelerinin pazarlaması konusunda toptan ve perakende satış yapmak amacı ile gerekli olan satış mağazalarını açmak, işletmek, bayilik vermek,

- Her türlü un ile undan mamul ekmek, tost ekmeği, hamburger ekmeği, sandviç, pasta ve pasta çeşitleri, galeta, simit, poğaç, börek, tatlı, tozlu ve tuzsuz unlu gıda maddeleri, yufka, kadayıf, makama, peksimet, yöresel ekmek çeşitleri ve benzeri unlu mamullerin üretimi, toptan ve perakende alımı, satımı, dağıtımı, ithalat ve ihracatı, ambalajlanması, depolanması, pazarlamasını yapmak, unlu mamul üretim tesisi açmak, açtırmak, işletmek,

- Yurt içinde ve yurt dışındaki tüm özel ve resmi kuruluşların, belediyelerin, toplu konut ve sitelerin, sanayi ve tanın fabrikalarının, plaza ve iş merkezlerinin iç mekan ve dış çevre temizliği ile cadde, sokak temizliği ve çöp toplama hizmetlerini yapmak, çöp imha ve arıtma-ayıklama tesisleri kurmak,

- Her türlü temizlik madde ve malzemeleri ile temizlik makinelerini almak, satmak,
- Her türlü ev, iş hanı, bina, iş merkezi, otel, toplu konut, resmi ve özel hastanelerin, her türlü açık alanların haşere, sürünge ve kemirgen kontrolünü ve ilaçlamasını yapmak, haşere ilaçlamasında kullanılan ilaçların, makine ve ekipmanların alımı, satımı, ithalatı ve ihracatını yapmak,
- Otel, motel, kamping, pansiyon, tatil köyü, dinlenme evleri, termal istasyonu, plaj, hastane, lokanta, kafeterya, çay bahçesi, kıraathane, nargile salonları gibi konaklama, dinlenme, gezme, eğlenme, yiyecek ve içecek yerleri, komple telistik tesisler, yüzme havuzu, hamam, sauna, telistik alanlar, otoparklar, su sporları, kış sporları, doğa sporları, dağ turizmi, kaplıca turizmi, açık ve kapalı spor salonları, gece kulübü dağ, deniz ve diğer su spor ve eğlenceleri, rafting, su kayağı, yüzme ve bu alandaki diğer dağ ve su sporlarına yönelik faaliyetler ve bu faaliyetler için gerekli tesis ve işletmeleri kiralamak, kiraya vermek, devir almak, devir edebilmek, inşa edebilmek veya satın alabilmek, satabilmek, işletebilmek,
- 1619 sayılı Seyahat Acenteleri Kanunu uyarınca acentelik belgesi almak, yurt içi ve yurt dışında Turizm Acenteliği kurmak, yerli ve yabancı turistleri konaklatmak, tur düzenlemek,
- Her türlü sosyal kültürel sanat faaliyetleri yapmak yaptırmak,
- Her türlü eğitim öğretim hizmetlerini yapmak,
- Her türlü özel eğitim kurumu açmak, işletmek, kreş, ana okulu, ilkokul, orta okul, lise, mesleki ve teknik liseler, dershaneler ile öğrenci yurtları açmak, işletmek, Türk dili veya yabancı dil eğitimi yapan özel okul açmak, işletmek, özel lisans kursları, mesleki tedrisat yapan teknik kurslar açmak, işletmek,
- Eğitim-öğretim, kültürel ve teknik konularda özel gündüzlü ve yataklı ana okulu, ilk ve orta okullar, yurtlar, kurslar açmak işletmek,
- Çocuklara ve gençlere koruyucu ve önleyici rehberlik çalışmaları yapmak ve danışmanlık hizmeti vermek,
- Psikolojik danışmanlık, kişisel gelişim ve eğitim hizmetleri yapmak,
- Bireylere ve kuramlara rehberlik ve psikolojik danışmanlık hizmetleri vermek,
- 0-6 yaş gurubu öğrencilere yaş ve gelişimini izlemek ve ailelerine yönelik danışmanlık

ve rehberlik hizmeti vermek, bu hizmetler çerçevesinde öğrencileri ilk ve orta okula hazırlayıcı faaliyetleri yürütmek,

- 0-18 yaş arasındaki çocukların velilerine yönelik çocuklarının ve kendilerinin kişisel gelişmelerini amaçlayan danışmanlık hizmetleri vermek, bu gelişimlerini desteklemek için uzman kişilerin çalışmasını sağlamak,

- Şirket maksat ve mevzuun gerçekleştirilebilmesi için her türlü basın ve yayın işleri yapmak,

- Şirket maksat ve mevzuun gerçekleştirebilmesi için eğitim ve öğretim yayınları ile gazete, kitap, dergi vb. yayınların dağıtım işlerini yapmak,

- 696 sayılı KHK'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı KHK'ye eklenen ek Madde 20 ve 696 sayılı Kanun Hükmünde kârnamenin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslara ilişkin 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/veya bu kapsamda işçi statüsünde personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yürütmeye ilişkin işlemleri gerçekleştirmek,

- Ulusal ve uluslararası sanatsal faaliyetler düzenlemek, bu alanlarda etkinliklerde bulunmak, resim, heykel, seramik, fotoğraf, film, grafik, müzik ve el sanatları ile sanatsal ve bilimsel kapsamlı faaliyet ve organizasyonlar düzenlemek,

- Her türlü tanıtım hizmetleri, halkla ilişkiler faaliyetleri, turistik tesislerde şov programları, animasyon, organizasyonlar ve eğlence programları düzenlemek, programları sunmak,

- Her türlü animasyon hizmeti vermek, organizasyonlar yapmak,

- Her nevi sağlık kuruluşu, mağaza, mağaza, restoran veya öğren yeri tesisleri işletmelerin tanıtımını sağlayarak, komisyon anlaşmaları yapmak, yerli ve yabancı halka arzını sağlamak veya üçüncü şahıslarla tanıtım ve pazarlamasını sağlamak,

- İlgili sözleşmelerde belirtilerek gerek tanıtım bedeli, gerekse komisyon tespiti şeklinde

sözleşmeler ile gelir sağlamak,

- Konusu ile ilgili danışmanlık ve destek vermek,

- Çeşitli tiyatro, seminer, kongre, her türlü iş ve sektör gruplarının ticari eğitimini, sempozyum, toplantı, sergi, açılış, kokteyl, davet, parti, kutlama, yarışına, düğün, konser, resital, açılış organize etmek ve tertiplemek, gerekli olan her türlü tanıtım ve reklam işlerini yapmak veya yaptırmak,

- Fuar stantları, pano, basılı malzeme, tabela, afiş, pankârt, katalog, hediyelik eşya ve promosyon ürünleri tasannu, üretimi yapmak veya bunları fason olarak yaptırmak, nihayetinde kiralamak veya satmak, ithalat ve ihracatını yapmak,

- Her sektörden kurum ve kuruluşlara yönelik olarak kurumsal kimlik oluşturma ve yenileme, marka konumlandırma, marka yenileme, araştırma, marka ve rakip analizleri, medya ortamı analizi, entegre iletişim stratejisi ve planı oluşturmak,

- Ulusal ve uluslararası düzeyde, her sektörden kurum kuruluş ve firmalara yönelik her türlü pazarlama ve reklam kampanyaları ile pazar araştırması ve sponsorluk faaliyetlerini tasarlamak, geliştirmek, uygulamak, anahtar teslimi ya da bir bölümünü yapılacak sözleşmeler çerçevesinde gerçekleştirmek üzere projeler üstlenmek, dağıtmak, pazarlamak, satmak, kiralamak, kurulumunu yapmak, işletmek, yenilemek, ithal ve ihraç etmek.

Şirketin 2024 yılında ana faaliyet alanları Bilecik Belediye Başkanlığına personel hizmeti vermek, Belediyeye ait sosyal tesislerinin işletilmesi ve halk ekmek satış hizmetleridir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Şirket tüzel kişiliğini temsilen Yönetim Kurulu 3 üyeden oluşmaktadır.

Şirketin idari birimleri; Genel Müdür, Muhasebe Yetkilisi ve İnsan Kaynakları Yetkilisinden oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı, 31.12.2024 tarihi itibarıyla 547’dir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu’na tabidir.

1.3. Mali Yapı

Şirket, Bilecik Belediyesine ait olan bir belediye iktisadi teşekkülüdür. 15.12.2016 tarihinde tescil edilmeksizin ilan olunan Şirket pay devri sonrasında, 50.000,00 TL’lik Şirket sermayesi Bilecik Belediyesi tarafından nominal sermaye tutarı 1.000.000,00 TL’ye yükseltilmiş olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

Bilecik Belediyesi, Şirketin %100 oranındaki hissesine sahiptir.

Şirketin 31.12.2024 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki şekildedir.

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Payı (%)
Bilecik Belediyesi	1.000.000,00	100

Şirket 2022 yılında 1.649.801,66 TL kâr, 2023 yılında 10.172.255,98 TL zarar ve 2024 yılında 46.780.470,94 TL zarar etmiş olup, 2024 yılında oluşan zarar personel ücretlerinde yapılan artıştan kaynaklanmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.1.1 Şirketin Muhasebe Sistemi

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda (TTK), Kanun’a tabi gerçek ve tüzel kişilerin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun (VUK) 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 (MSUGT) 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 VUK ile MSUGT 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 TL'yi veya net satışları toplamı 44.394.600 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2024 yılında maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar.

1.1.2. Şirketin Raporlama Sistemi

Şirketin finansal tabloları hakkındaki hükümlere TTK'da yer verilmiştir.

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

Yine anılan 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.

TTK'nin 397'nci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca bağımsız denetime tabi olacak işletmeleri belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. 2018/11597 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda ve söz konusu Karar'ın yerini alan 30.11.2022 tarihli ve 2022/6434 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda bağımsız denetime tabi olacak şirketlere ilişkin ölçütler belirlenmiştir. Bilecik Kayı A. Ş. bu kapsamda bağımsız denetime tabi değildir.

1.1.3. 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:

1. Birleştirilmiş veriler defteri

2. Geçici ve kesin mizan
3. Bilanço
4. Gelir tablosu ve Kâr/Zarar tablosu
5. 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 yansıtmassından 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

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. 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.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde yer alan hükümler doğrultusunda bir belediye şirketi olan Kayı AŞ anılan Kanun kapsamında yer almamaktadır. Dolayısıyla Şirket; 5018 sayılı Kanun'un Beşinci Kısımında ayrıntılı şekilde düzenlenen iç kontrol ve iç denetim hükümlerine ve ayrıca Kanun'a dayanarak çıkarılan alt mevzuat düzenlemelerine tabi değildir.

Şirket, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığı için bu Kanun'un tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi de bulunmamaktadır

Şirket, TTK esasları çerçevesinde kurulmuş olup faaliyetlerini de bu esaslar çerçevesinde yürütmektedir.

TTK'nin yönetim ve temsil ile ilgili esaslar başlığı altında yönetim kurulunun görev dağılımını düzenleyen 366'ncı maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen *“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 ile şirketlerde denetim komitelerinin kurulması konusunda yönetim kuruluna yetki verilmiş ancak bu düzenleme ile belli bir ölçütü esas alan, bir gereklilik ya da zorunluluk öngörülmemiştir. Aynı Kanun'un 378'inci maddesinde ise; *“Pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulu, şirketin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi, bunun için gerekli önlemler ile çarelerin uygulanması ve riskin yönetilmesi amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırmak ve geliştirmekle yükümlüdür. Diğer şirketlerde bu komite denetçinin gerekli görüp bunu yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmesi hâlinde derhâl kurulur ve ilk raporunu kurulmasını izleyen bir ayın sonunda verir. (2) Komite, yönetim kuruluna her iki ayda bir vereceği raporda durumu değerlendirir, varsa tehlikelere işaret eder, çareleri gösterir. Rapor denetçiye de yollanır.”* denilmektedir.

TTK'nin 366'ncı ve 378'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, borsada işlem gören şirketlerde iç kontrol sisteminin kurulması zorunluluk iken diğer şirketlerde isteğe bağlı bırakılmıştır. Kanun'un 378'inci maddesinde belirtildiği gibi denetçinin gerekli görüp bunu yazılı olarak yönetim kuruluna bildirmesi halinde iç kontrol sisteminin kurulması diğer şirketlerde de zorunludur. Burada mezkur Kanun'la getirilen yenilik, bağımsız denetçilerin gerekli görüp yönetim kuruluna bildirmesi halinde diğer anonim şirketlerde de iç kontrol sisteminin kurulmasının zorunlu tutulmasıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bilecik Kayı Gıda Temizlik Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi 2024 yılına ilişkin yukarıda 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: Şirket Sermayesinin Tamamının Karşılıksız Kalması

Şirketin mali tablolarının incelenmesinde, şirketin zararının sermayesini aştığı görülmüştür.

580 Geçmiş Yıl Zararları Hesabına göre Şirket zararının 2023 yılı sonu itibarıyla 14.481.920,70 TL olduğu; 591 Dönem Net Zararı Hesabına göre ise 2024 yılı zarar tutarının 46.780.470,94 TL olduğu görülmektedir. Buna göre Şirketin uğradığı toplam zarar tutarı 61.262.391,64 TL olmaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun sermayenin kaybı ve borca batık olma durumuna ilişkin “Çağrı ve Bildirim Yükümü” başlıklı 376’ncı maddesinde; “(1) Son yıllık bilançodan, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının yarısının zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşılırsa, yönetim kurulu, genel kurulu hemen toplantıya çağırır ve bu genel kurula uygun gördüğü iyileştirici önlemleri sunar. (2) Son yıllık bilançoya göre, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşıldığı takdirde, derhâl toplantıya çağrılan genel kurul, sermayenin üçte biri ile yetinme veya sermayenin tamamlanmasına karar vermediği takdirde şirket kendiliğinden sona erer.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki belirtilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde şirketin kayıtlı ve ödenmiş sermayesinin 1.000.000,00 TL, 2024 yılı sonu itibari ile toplam zararının 61.262.391,64 TL olduğu göz önüne alındığında, Şirketin uğradığı zararın 2024 yılı sonu itibarıyla ödenmiş sermayesinin tamamını karşılıksız bıraktığı görülmektedir.

2024 ve önceki yıllara ilişkin Yönetim Kurulu ve Genel Kurul kararları incelendiğinde, Yönetim Kurulu'nun ve Genel Kurul'un bu konu hakkında herhangi bir girişimde bulunmadığı ve TTK'nın 376'ncı maddesi gereğince bu durumu ortadan kaldırmaya yönelik tedbirlerin alınmadığı görülmüştür. Bu itibarla Kanun hükmü gereğince Şirket Genel Kurulu tarafından bu yönde herhangi bir karar alınmadığı takdirde şirketin kendiliğinden sona ermesi Kanun'un amir hükmüdür.

Kamu İdaresi cevabında, Bilecik Belediye Meclisi'nin 10.04.2025 tarih ve 51 sayılı kararı ile ada parsel ve değerleri belirtilmiş taşınmazların aynı sermaye olarak Bilecik Kayı Gıda A.Ş'ye devredildiği, bu şekilde Şirket sermayesinin 73.250.000,00 TL arttırılarak 74.250.000,00 TL'ye çıkartılmasının 2024 yılı olağan genel kurul toplantısında görüşülmek üzere gündeme alınacağı ifade edilmiştir.

Şirketin 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda belirtilen yaptırımlarla karşı karşıya kalmaması için yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde Şirket sermayesinin karşılıksız kalması hususunda gerekli tedbirlerin alınarak hayata geçirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Alınan Sipariş Avanslarının Takip Edilmemesi

Şirket tarafından, 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında kayıtlı avansların takip edilmediği görülmüştür.

26.12.1992 tarih ve 21447 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 Seri No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nin "Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı ve Hesap Planı Açıklamaları" başlıklı ekinde; satış sözleşmeleri dolayısıyla ve diğer nedenlerle, işletme tarafından üçüncü kişilerden alınan avansların "Alınan Avanslar" hesabında izleneceği, işletmenin satış amacıyla gelecekte yapacağı mal ve hizmet teslimleri ile ilgili olarak peşin tahsil ettiği tutarların 340 Alınan Sipariş Avansları, vadeleri bir yılı aşan avansların 440 Alınan Sipariş Avansları hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Hesabın işleyişi ile ilgili olarak; alıcılardan alınan avanslar süresine göre 340/440 Alınan Sipariş Avansları Hesabı'nın alacağına, vadesi bir yılın altına düşenler 440 Alınan Sipariş Avansları Hesabı'ndan 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabı'na aktarılacak suretiyle 440 Alınan Sipariş Avansları Hesabı'nın borcuna yazılacağı, malın teslim edilmesi, hizmetin görülmesi halinde 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabı'na borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde, avansın karşılığı hizmet ifa edildiğinde alınan avanslara ilişkin tutarların satış hesabına aktarılması veya avansın iade edilmesi halinde de bu tutarların avans hesabından düşülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Şirketin düğün organizasyonu hizmeti için kaparo bedeli aldığı, yıl içinde gerçekleşmiş olan organizasyonlara ilişkin bedeller ödendiğinde ise kaparo bedeli dahil edilmeden gelir kaydı yapıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca Şirketin almış olduğu kaparo bedellerini 330 Alınan Sipariş Avansları Hesabında takip ettiği, ertesi yıl yapılacak olan organizasyonlar için 440 Alınan Sipariş Hesabını kullanmadığı görülmüştür. Bu durum 340 Alınan Sipariş Avansları hesabının daha yüksek borç kalanı vermesine neden olmaktadır. 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabının 2024 yılı dönem sonu itibarıyla bakiyesi 329.527,86 TL olup; avansların ne kadarının hangi yılda gerçekleştirilen işlemde kaynaklandığının anlaşılamamakla birlikte, söz konusu bakiyenin 131.074,17 TL'sinin önceki yıllardan devrettiği tespit edilmiştir.

Mizan cetvelinde görünen avans bakiyesi vadesi bir yıla kadar olan hesap grubuna kaydedilmiş olduğundan, alınan avansların vade göz önünde tutulmadan hatalı avans hesabına kaydedildiği veya avans karşılığı hizmetin sunulmasına rağmen hesabın satış hesabına aktarılmadığı veya iade edilen avansın kayıtlardan düşülmediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabında tespit edilen hataların düzeltilmesi için gerekli incelemenin yapılarak 2024 yılsonu itibarıyla gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak yapılan düzeltmelere ilişkin bir belge sunulmamıştır.

Gerçekleşen organizasyonlara ilişkin tahsil edilen bedellere kapara bedellerinin dahil edilmemesi sonucunda bilançoda 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabı alınan veya iade edilen kapara bedeli kadar eksik, 591 Dönem Net Zararı Hesabı ise aynı tutar kadar fazla görünmektedir.

340 Alınan Sipariş Avansları Hesabının da kayıtlı bakiyelerin nedenleri araştırılarak hesabın doğru ve güncel bilgi vermesinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Bütçesinden Karşılanması Gereken Temsil Ağırılama Kapsamındaki Alımların Şirket Tarafından Karşılanması

Belediyeye ait temsil ağırılama kapsamındaki mal ve hizmet alımlarının şirket bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunun 38'inci maddesinde temsil ve ağırılama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmış olup, 60'ıncı maddesinde; temsil, tören, ağırılama ve tanıtım giderlerinin belediye gideri olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Şirketler, kâr amacı ile kurulmuş olan ticari yapılar olup tüzel kişiliğe sahiptirler. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri gereğince kurulan şirketler, Kanun'un 16'ncı maddesine göre tacir niteliğini haiz olup Kanun'un 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrası gereğince de ticarete ilişkin tüm faaliyetlerinde basiretli tüccar gibi hareket etmek zorundadırlar.

Yapılan incelemede; Şirketin yıl içinde yapmış olduğu harcamalarda Belediye için alınmış olan ikramlık (kuru pasta, tatlı vb.) ve hediyelik malzemelerin bulunduğu, Belediyenin düzenlediği konser, organizasyon ve söyleşi bedellerinin karşılandığı, Belediye adına cenazelerde pide dağıtılması ve ramazan ayında iftar verilmesi gibi mal ve hizmet alımlarının bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye'ye ait temsil ağırılama kapsamındaki harcamaların Şirket tarafından karşılanmaması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin bu kapsamda ayrılmış bir bütçesinin olduğu ve şirketin zarar etmekte olduğu da dikkate alındığında Şirketin kuruluş amacıyla ilişki olmayan bu harcamaların Şirket tarafından karşılanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Mevzuatta Yer Alan Hükümlere Aykırı Olarak Bağış ve Yardım Yapılması

Şirketin, mevzuatla yasaklanmış olmasına rağmen dernek, spor kulübü, üniversite ve yardım kampanyasına nakdi bağış yaptığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin

bütçelerinde öngörölmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bu düzenlemenin belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yer verilen mevzuat hükümlerinden Sayıştay denetimine tabi şirketlerin bağış yapmasının yasaklandığı anlaşılmaktadır.

Yapılan denetimde; 689 Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar hesabına yapılan kayıtlarda, Bilecik Eğitim ve Kültür Derneği'ne, Tepebaşı Edebalı Camii Yaptırma ve Yaşatma Derneği'ne, Bilecik Şeyh Edebalı Üniversitesi'ne, Bilecik Spor Kulübü'ne toplam tutarı 519.500,00 TL olan bağış ve yardımın yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Belediye şirketinin mevzuat hükümleri doğrultusunda dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapmaması gerekmektedir.

BULGU 3: Sosyal Güvenlik Kurumu'na Zamanında Prim Yatırılmaması Nedeniyle Gecikme Zammı Ödenmesi

Şirketin, çalıştırdığı personellerinin Sosyal Güvelik Kurumu (SGK) primlerini zamanında yatırmaması nedeniyle gecikme zammı ödediği tespit edilmiştir.

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.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil usulü Hakkında Kanun'un "Gecikme Zammı, Nispet ve Hesabı" başlıklı 51'inci maddesine göre; amme alacağının ödeme müddeti içinde

ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı %4,5 oranında gecikme zammı tatbik olunur. Ay kesirlerine isabet eden gecikme zammı günlük olarak hesap edilir.

Yapılan incelemelerde, Şirketin 2024 yılı içinde toplam 108.276.958,00 TL tutarında işçi ve işveren sigorta primlerinin SGK'ya zamanında ödenmemesinden doğan gecikme zammı oluştuğu görülmüştür.

Sonuç olarak, şirketler, kâr amacı ile kurulmuş olan ticari yapılar olup tüzel kişiliğe sahiptirler. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri gereğince kurulan şirketler, Kanun'un 16'ncı maddesine göre tacir niteliğini haiz olup Kanun'un 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrası gereğince de ticarete ilişkin tüm faaliyetlerinde basiretli tüccar gibi hareket etmek zorundadırlar.

Dolayısıyla yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere; Şirket menfaatlerinin korunması zorunluluğu bulunmakta ve bu bağlamda ilave maliyetlere neden olunmaması için şirketlerin, ödeme yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getirmesi gerekmektedir.

Aksi takdirde hem şirket kaynaklarının verimsiz kullanılması hem de Şirket giderlerinde artış oluşması söz konusu olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında, Şirket'in Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan borcu için Bilecik Belediyesi uhdesindeki gayrimenkullerin takas edilmesi yoluyla ödeme yapılması için gerekli çalışmaların başladığı ifade edilmiştir.

BULGU 4: Şirket Bütçesinin Hazırlanmaması

Şirketin, yönetim kurulu tarafından kabul edilerek uygulamaya konulan bir bütçesinin olmadığı görülmüştür.

Bütçe, gelecek faaliyet dönemi için şirketin amaçlarına, hedeflerine ve politikalarına dayalı olarak yönetim kurulu tarafından hazırlanan kapsamlı planların parasal ve sayısal olarak ifade edildiği rapordur.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun Yönetim Kurulunun görevler ve yetkilerinin düzenlendiği "1. Genel olarak" başlıklı 374'üncü maddesinde;

"Yönetim kurulu ve kendisine bırakılan alanda yönetim, kanun ve esas sözleşme

uyarınca genel kurulun yetkisinde bırakılmış bulunanlar dışında, şirketin işletme konusunun gerçekleştirilmesi için gerekli olan her çeşit iş ve işlemler hakkında karar almaya yetkilidir.”

“2. Devredilemez görev ve yetkiler” başlıklı 375'inci maddesinde ise;

“(1) Yönetim kurulunun devredilemez ve vazgeçilemez görev ve yetkileri şunlardır: ...

c) Muhasebe, finans denetimi ve şirketin yönetiminin gerektirdiği ölçüde, finansal planlama için gerekli düzenin kurulması...” hükümlerine yer verilmiştir.

Şirket bütçeleri, kuruluşun içinde bulunduğu şartlara göre kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda en uygun seçenekleri finansal olarak planlayan, şirket çalışmalarını disipline eden, finansal hedeflere ne derecede ulaşıldığını gösteren ve oluşabilecek finansal risklerin yönetilmesini sağlayan önemli yönetim ve kontrol aracıdır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, 2025 yılı bütçesinin 2024 yılı olağan genel kurul toplantısında görüşülmek üzere gündeme alınacağı ifade edilmiştir.

Bu doğrultuda, Şirket yönetim kurulu tarafından onaylanan faaliyet dönemi amaç, hedef ve politikalarını yansıtan bir bütçenin hazırlanarak uygulamaya konmasının etkin bir mali yönetimin sağlanmasına önemli katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İstisna Kapsamında Yapılacak Alımlara İlişkin Bir İç Mevzuatın Bulunmaması

Şirketin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun istisna hükümleri kapsamında yaptığı alımlara ilişkin bir iç mevzuatının bulunmadığı görülmüştür.

Şirketin Kamu İhale Kurumu’na (KİK) ana faaliyet ve üretim konusuna yönelik mal ve hizmet alımlarına ilişkin 4734 sayılı Kanun’un 3/(g) maddesi kapsamında istisna talebiyle yaptığı başvuru neticesinde KİK tarafından 2021/DK.D-158 sayılı karar alınarak istisna kapsamı ve istisna kapsamında olamayan işler belirlenmiştir.

Şirketin faaliyet alanında bulunan halk ekmek satışı, kafe işletmeciliği ve market işletmeciliği gibi alt sektörlerin ihtiyacı olan ana girdi malzemelerinin istisna kapsamında alımına yönelik olarak uygulanacak bir iç mevzuatı bulunmadığından bu alımlarla ilgili süreç dağınık ve tam anlamıyla izlenebilir durumda değildir.

Nitekim bu alımlarla ilgili öncelikle bir onay alınması, bu onay belgesinin ekine piyasa araştırma belgeleri ve yasaklılık sorgulama belgelerinin eklenmesi durumunda alım süreci daha şeffaf ve izlenebilir olacaktır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında yapacağı mal ve hizmet alımlarına ilişkin alım sürecini ve işlemleri tanımlayacak bir iç mevzuatın 2024 yılı olağan genel kurul toplantısında görüşülmek üzere gündeme alınacağı ifade edilmiştir.

Bu nedenle Şirketin ana faaliyet ve üretim konusunda 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında yapacağı mal ve hizmet alımlarına ilişkin alım sürecini ve işlemleri tanımlayacak bir iç mevzuatın hazırlarak uygulamaya konması bu süreçlerin şeffaf ve izlenebilir olması açısından gerekli görülmektedir.

BULGU 6: İstisna Kapsamında Olmayan Mal ve Hizmet Alımlarının Tamamının İhalesiz Yapılması

Şirket tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarının tamamının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'ncü maddesi kapsamında değerlendirmek suretiyle ihalesiz yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; belediyeler ile bunlara bağlı, döner sermayeli kuruluşlar, birlikler ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendinde ise belediye şirketlerinin, ticarî ve sınaî 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 2024 yılı için 95.508.971 TL'yi aşmayan mal veya hizmet alımlarının ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi olmadığı ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "İstisnalara ilişkin esas ve usuller" başlıklı geçici 4'üncü maddesinde ise 3'üncü maddenin (g) bendi ile getirilen istisnanın kapsamının ilgili kuruluşların talebi üzerine Kamu İhale Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre Belediyenin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin 95.508.971 TL altındaki mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun'la getirilen hükümlere tabi olunmadan alınabilmesi için bu alımların doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapılmasının yanında kapsamının Kamu İhale Kurulunca önceden belirlenmiş olması şartları ile mümkün olabilecektir.

Bu kapsamda, Şirket tarafından Kamu İhale Kurulundan hangi mal veya hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun'a tabi olduğu, hangilerinin ise istisna kapsamında değerlendirilmesi gerektiği hususunda görüş istenmiş olup, Kurul 08.07.2021 tarih ve 2021/028 sayılı yazısı ile görüşünü bildirmiştir. Kurul tarafından verilen görüş ekinde aşağıdaki tabloda detayına yer verilen mal ve hizmet alımlarının, Şirketin ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde olmadığı, yapım işi niteliği taşıdığı, alım konusunun kendi faaliyet konusu olduğu, Kanun kapsamında olmadığı, üretimle doğrudan ilişkili olmayan ve/veya genel nitelikteki mal/hizmet alımı talep edildiği, doğrudan satış amaçlı mal/hizmet alımı niteliğinde olduğu gerekçeleriyle istisna kapsamında olmadığı ifade edilmiştir.

Tablo 2: Kamu İhale Kurulu Tarafından Kabul Edilmeyen 3 (g) İstisna Talep Listesi

ANA FAALİYET KONUSU	MAL ALIMLARI	HİZMET ALIMLARI
1- Kafe ve Kafeteryaların Faaliyetleri, Çay Ocakları, Kiraathaneler, Kahvehaneler, Çay Bahçelerinde İçecek Sunum Faaliyetleri	1-Kafeteryalarımız arasında ulaşım, dağıtım ve kontrolü sağlamak amacıyla kullanılacak otomobil, kamyon.	1-Tesislerin güvenliğinin sağlanması amacıyla güvenlik hizmeti alımı
	2- Telefon, telsiz, pos cihazı, kod okuyucu, bilgisayar ve donanımları, güvenlik kamera sistemleri, dekoratif tablo, obje, çini vb.	2-Faaliyet konusu işlerin sürdürülebilmesi için otomobil, kamyon kiralama hizmeti alımı.
	3-Çikolata	3-Personel eğitim hizmetleri
	4-Faaliyet konusu ile ilgili her türlü menkul ve gayrimenkul mal, tarla, arsa, bina, dükkân vb. alımları ve kiralınması	4-Kafeterya ve çay ocaklarındaki personeller için İş güvenliği eğitimi ve iş güvenliği destek hizmet alımı
	5-İşletmelerimizde görevli personeller için gerekli olabilecek iş kıyafeti, üniforma, önlük başlık, eldiven vb. koruyucu giysiler.	5-Doğabilecek tüm uyumsuzluklarda gerekli olabilecek Hukuk danışmanlığı ve mali danışmanlık hizmeti
	6-Faaliyet konuları içindeki hizmetlerde kullanılan her türlü matbuat ve kırtasiye alımları (örn. Cihazlarda kullanılan rulolar, fiş,	6-İşletmelerde bulunan yazılım donanım vs. için teknik danışmanlık hizmeti

	fatura, makbuz ve matbu formlar, kalem, kâğıt vs.)	
		7-İşletmelerde bulunan makine ve gereçler ile ilgili sigorta giderleri
		8-Faaliyet konusu hizmetlerde kullanılmak üzere nitelikli personel hizmeti alımı, (İSG uzmanı, işyeri hekimi.)
		9-Servis taşımacılığı, personel nakliyesi hizmet alımı
		10-Telefon ve haberleşme, şifreli yayınlar (Lig. TV. Vb.) internet giderleri
		11-Doğalgaz, elektrik, su vb. hizmet alım giderleri.
2- İkamet Amaçlı Olmayan Binaların İnşaatı, Okul, Otel, İşyeri, Mağaza, Alışveriş Merkezi, Otopark, Tuvalet Lokanta vb. İnşaatı	1-Asansör alımı	1-Servis taşımacılığı, personel nakliyesi hizmet alımı
	2-Faaliyet konusu ile ilgili her türlü menkul ve gayrimenkul mal, tarla, arsa, bina, dükkân vb. alımları ve kiralanması	2-Telefon ve haberleşme, internet giderleri
		3-Kalite danışmanlık hizmeti gideri
		4-Faaliyet konusu içerisinde kullanılan sistemlerin sürdürülebilmesi için gerekli yazılım program ve altyapı servis destek ve danışmanlık hizmetleri (örn. Web, Hosting, Network, otomasyon, muhasebe ve personel yazılım programları)
		otomasyon, muhasebe ve personel yazılım programları)
		otomasyon, muhasebe ve personel yazılım programları)
		5-Faaliyet konusu ile ilgili mühendislik, kontrol, proje, denetim ve destek amaçlı teknik, müşavirlik ve danışmanlık hizmetleri alımı
		6-Faaliyet konusu hizmetlerde kullanılmak üzere iş güvenlik uzmanı, işyeri hekimi, Mühendis, Mimar gibi nitelikli personel hizmeti alımı
		7-Tabldot, yemek kartı ve fişi alımı
		8-Faaliyet konusu işlerin işlevselliğini arttırmak amaçlı hizmet alımları (üniversiteler, Tübitak vb. kuruluşlardan alınan hizmetler)
		9-Faaliyet konusu işlerin işlevselliğini arttırmak amaçlı hizmet alımları (örn. Basın, Tanıtım, Organizasyon ve Anket çalışmaları vb.)
	10-Yazılı ve görsel reklam içeriği, materyali hazırlatma ve ilgili mecralarda yayınlanması	

11-Doğalgaz, elektrik, su vb. hizmet alım giderleri		
3- 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye dayanarak, Bilecik Belediye Başkanlığı'na Diğer İnsan Kaynaklarının Sağlanması (uzun süreli çalışma dönemleri için personel sağlanması hizmetleri)		1-İş güvenliği destek hizmet alımı
		2-Oluşabilecek uyuşmazlıklarla ilgili hukuki danışmalık hizmeti alımı
		3-Personellerle ilgili firmaca karşılanması öngörülen sağlık giderleri
		4-Personel Eğitim Giderleri
		5-Personel motivasyon etkinlikleri
4- Organizasyon		Organizasyon faaliyeti kapsamında; 1-Tiyatro, konser, söyleşi vb. organizasyonlar için bireysel veya topluluk olarak performans veren 3. Kişilerden hizmet alımı
		2- Faaliyet alanında gerekli olabilecek Teknik ekipman, seyahat ve nakliyat hizmetleri

Dolayısıyla, Şirketin 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi uyarınca ihalesiz yapabileceği işlemler bahsi geçen kurul görüşü ile netleşmiş olup yukarıda sayılan mal ve hizmet alımları bu kapsamda yer almamaktadır.

Yapılan incelemede Şirket tarafından gerçekleştirilen bütün alımların 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında ihale yapılmaksızın gerçekleştirildiği görülmüş olup bu kapsamda yapılan 290 adet mal ve hizmet alımının toplam tutarı 68.858.047,70 TL'dir. Kamu İhale Kurulunun görüşü doğrultusunda istisna kapsamına girmemesine karşın tabloda yer alan mal ve hizmet alımlarının mevzuata aykırı olarak ihalesiz gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, istisna kapsamında olmayan mal ve hizmet alımlarının mevzuat hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla temin edilmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Şirketin yapmış olduğu alımlarda ayrıma gidilerek Kurul tarafından istisna kapsamına alınmayan mal ve hizmet alımlarının mevzuat hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Süreklilik Arzeden ve İstisna Kapsamında Yapılan Alımların Sözleşmeye Konu Edilmemesi

Şirket tarafından halk ekmek büfesi ve kafe restoran satışları kapsamında günlük bazda sürekli olarak alımı yapılan ekmeklerin 01.12.2022 tarihinden itibaren büyük oranda aynı

tedarikçiden doğrudan temin yöntemiyle alındığı ve bu ekmeklerin tedarikçisi ile sözleşme imzalanmadığı görülmüştür. Benzer bir durum Şirketin et alımları için de geçerlidir.

Kamu İhale Kurulunun 08.07.2021 tarih ve 2021/DK.D-158 sayılı kararıyla Şirketin her türlü ekmek, et ve un alımları 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar Başlıklı 3'üncü maddesi (g) bendi kapsamına alınmıştır.

2024 yılı için 4734 sayılı Kanun'un 3 (g) maddesi parasal limiti 95.508.971 TL'dir.

Bu kapsamda 2024 yılında Şirket tarafından 343.160 adet normal ekmek ve kafe ile restoranlarda kullanmak için 67.376 adet porsiyonluk ve tost ekmeği alımı yapılmış olup, bu alımların toplam tutarı 2.753.331 TL'dir.

Benzer şekilde 2024 yılı içerisinde mevcut 4 kasaptan partiler halinde alımı yapılan et ürünü tutarı ise 7.730.591 TL'dir.

Yapılan incelemede, ekmeklerin günlük olarak fiyatta önceden anlaşılan iskonto oranı uygulanarak ve süre ile sınırlı olmadan 01.12.2022 tarihinden itibaren aynı tedarikçiden temin edilerek cinsine göre restoran ile kafelerde kullanıldığı ve halk ekmek büfelerinde satışa sunulduğu görülmüştür. Et alımlarında ise mücavir alandaki muhtelif kasaplardan pazarlık usulü ile alım yapılmaktadır.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, istisna kapsamında yapılan ve süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için 2025 yılı içinde 2 adet ihale yapıldığı ifade edilmiştir.

Şirketin 4734 sayılı Kanun'un 3 (g) istisna maddesi kapsamında yapacağı mal ve hizmet alımlarına ilişkin bir iç mevzuatı bulunmasa da süreklilik gösteren alımlarda alınacak ürünle ilgili rekabetin ve şeffaflığın sağlanması açısından ihale süreçlerinin işletilmesi yanında teknik şartname ve sözleşme kapsamında bu alımların yapılması işlerin belirli bir standartta yürütülmesine fayda sağlayacaktır.

BULGU 8: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kamu idaresi personel işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde; İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle yüksek miktarda birikmiş yıllık izin süresi bulunan kişilerin olduğu tespit edilmiştir.

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 şartları taşıyan işçilere yıllık ücretli izin verileceği ve bu izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 59'uncu maddesinde ise 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 belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlere ilişkin çeşitli hususların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği hüküm altına alınmış, bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya yukarıda 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 (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 ve 2024/7 sayılı Genelgelerde de 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.

Yukarıda yer alan 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 esas alınarak hesaplanmaktadır. Bu ise söz konusu işçiye yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte 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 Belediyede görev alan kadrolu 421 işçiden 3'ünün 100 ile 200 gün arasında kullanmadığı birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. 31.12.2024 tarihi itibarıyla 3 işçinin toplam 372 gün birikmiş yıllık izni bulunmakta olup kullanılmayan bu yıllık izinlerin 2024 yılı ücret tutarları ile Kuruma maliyeti yaklaşık olarak 347.700,00 TL'dir.

Önceki yıl Sayıştay Raporunda da bulgu konusu yapılmış olan ve İdare tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmayan bu hususa ilişkin Kamu İdaresi cevabında, işçilerin yıllık ücretli izinlerinin biriktirilmeden zamanında ve düzenli olarak kullandırılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 9: Şirket Yönetim Kademeleri İçerisinde Harcama Yetki Limitlerinin Belirlenmemiş Olması

Şirkette görev alan satın alma personelinden yönetim kuruluna kadar tüm silsile içerisinde harcama yetki limitlerinin belirlenmemiş olduğu görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 365'inci maddesi gereğince yönetim kurulu, anonim şirketin yürütme ve temsil organıdır. Bu bakımdan yönetim kurulu, en temel anlamda şirket esas sözleşmesinde yazılı bulunan "işletme maksat ve konusuna" giren tüm işlemleri yapabilmeye yetkili organdır. Bu nedenle yönetim kurulu, şirketin yönetimini gerçekleştiren görevli konumunda olmasının yanı sıra yönetim örgütünün de başını oluşturmaktadır.

Kanun'un "Yönetimin devri" başlıklı 367'nci maddesi birinci fıkrasında yönetim kurulunun esas sözleşmeye konulacak bir hükümle düzenleyeceği bir iç yönergeye göre, yönetimi kısmen veya tamamen bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine veya üçüncü kişiye

devretmeye yetkili kılabilceğı, bu iç yönergenin şirketin yönetimini düzenleyeceğı, bunun için gerekli olan görevleri tanımlayacağı, yerleri göstereceğı ve özellikle kimin kime bağı ve bilgi sunmakla yükümlü olduğunu belirleyeceğı belirtilmektedir.

Şirketin kötü yönetimi sebebiyle ortaya çıkması muhtemel zararların önlenbilmesi için etkili bir denetim ve gözetim sisteminin sağlanması önem taşımaktadır. Bunu sağlamak için şirket içerisinde güç dengesinin yönetim kurulu ile yöneticiler arasında paylaştırılması ve mezkur Kanun'un "Özen ve bağılık yükümlülüğü" başlıklı 369'uncu maddesi birinci fıkrasında yer verilen *"Yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar"* hükmü gereğince şirket menfaati öncelikli şekilde göz önünde bulundurularak faaliyette bulunulması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri kapsamında Şirket faaliyetleri ile ilgili işlemler incelenirken; Şirket Yönetim Kurulunun 28.03.2022 tarih 2022/10 sayılı kararları ile daha önce Bilecik Belediyesinden kiralanan gayrimenkulün 01.04.2022 tarihinden itibaren alt kiralama yöntemi ile kiralanmasına karar verilmiş iken 2024 yılında yapılan benzer mahiyetteki kiralamalar ile ilgili veya satın alma ve ihalelere iştirak gibi diğ er parasal tutarlı işlemler konusunda herhangi bir yönetim kurulu kararı alınmadığı ve işlemlerin Şirketin Genel Müdürü tarafından bir parasal sınıra tabi olmadan yerine getirildiğı görülmüştür. Bir başka ifade ile Şirketin yönetim kademelerinin yetki sınırları belirlenmediğinden ağırlıklı olarak tüm işlemler Şirketin Genel Müdürü uhdesinde yürütölmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Şirket yönetim kademeleri içerisinde görev alan ilgili personelin harcama yetki limitlerinin 2024 yılı olağan genel kurul toplantısında görüşölmek üzere gündeme alınacağı ifade edilmiştir.

Bu nedenle Şirketin her kademesinde görev alan ilgili personelin harcama yetki limitlerinin her faaliyet dönemi itibarıyla belirlenerek uygulamaya konması kurumsal ve etkin bir yönetim için gerekli görölmektedir.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Şirket Bütçesinin Hazırlanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılında da Şirketin, yönetim kurulu tarafından kabul edilerek uygulamaya konulan bir bütçesinin olmadığı görülmüştür.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Yapılan incelemelerde Belediyede görev alan kadrolu 421 işçiden 3'ünün 100 ile 200 gün arasında kullanmadığı birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. 31.12.2024 tarihi itibarıyla 3 işçinin toplam 372 gün birikmiş yıllık izni bulunmakta olup kullanılmayan bu yıllık izinlerin 2024 yılı ücret tutarları ile Kuruma maliyeti yaklaşık olarak 347.700,00 TL'dir.
İstisna Kapsamında Yapılacak Alımlara İlişkin Bir İç Mevzuatın Bulunmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Şirketin ana faaliyet ve üretim konusunda 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında yapacağı mal ve hizmet alımlarına ilişkin alım sürecini ve işlemleri tanımlayacak bir iç mevzuatın hazırlanarak uygulamaya konması bu süreçlerin şeffaf ve izlenebilir olması açısından gerekli görülmektedir.
Süreklilik Arzeden ve İstisna Kapsamında Yapılan Alımların Sözleşmeye Konu Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Şirketin 4734 sayılı Kanun'un 3(g) İstisna maddesi kapsamında yapacağı mal ve hizmet alımlarına ilişkin bir iç mevzuatı bulunmasa da süreklilik gösteren alımlarda alınacak ürünle ilgili rekabetin ve şeffaflığın sağlanması açısından ihale süreçlerinin işletilmesi yanında teknik şartname ve sözleşme kapsamında bu alımların yapılması işlerin belirli bir standartta yürütülmesine fayda sağlayacaktır.