



T.C.
SAYIŞTAY BAŐKANLIĐI

İSTANBUL HALK EKMEK UN VE UNLU MADDELER GIDA SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ Sermaye Ortaklık Tablosu.....	3
Tablo 2:Şüpheli Ticari Alacakların Muhasebe ve Hukuk Birimindeki Tutarları.....	10
Tablo 3: Performans Primi Tablosu	12
Tablo 4: Ödenmesi Gereken Ciro Primi.....	13
Tablo 5: Yapılan Finansal Kiralama Sözleşmeleri ve Toplam Tutarları.....	15
Tablo 6: Yapılan Finansal Kiralama Sözleşmeleri Sonucunda 2023 Yılına Sirayet Eden Kira Tutarları	15
Tablo 7:Aylar İtibarıyla İBB'den Tahsil Edilen Tutarlar.....	16
Tablo 8: Zincir Marketler Sözleşme Şartları (2023)	20

KISALTMALAR

BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BOBİ FRS	Büyük ve Orta Boy İşletmeleri için Finansal Raporlama Standardı
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İHE AŞ	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KGK	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TL	Türk Lirası
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Binalar İçin Amortisman Hesaplanmaması
2. İcra Takibindeki Alacaklar İçin Yapılan Giderlerin Şüpheli Alacaklar Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertlerinin Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması
2. Tedarikçi Sözleşmesine Göre Ödenen Performans Priminin Hatalı Hesaplanması Nedeniyle Şirket Zararı Meydana Gelmesi
3. Finansal Kiralama İşlemleri İçin Belediye Meclisi Kararı Alınmaması
4. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Finanse Edilen Sosyal Kart Uygulamasına İlişkin Ödemelerin Yapılmaması Nedeniyle Şirketin Zarara Uğratılması
5. Hammadde Alımlarına İlişkin Muayene ve Kabul Komisyonun Kurulmaması
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
7. Perakendecilere Farklı İskonto Oranı Uygulanması ve Sadece Bir Perakendeciye Ciro Primi Ödenmesi Nedeniyle Perakendeciler Arası Rekabetin Bozulması
8. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerin, Büyükşehir Belediyesinin Ortağı Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürülmesi
9. Seyahat Yönergesinin "Seyahat Masraflarının Karşılanması"na İlişkin Hükümlerinin Harcama Tutarlarına Sınır Koymaması
10. Sigorta Hizmet Alımlarının İhale Usulü Yerine Kısımlara Bölünerek Alınması
11. Şirket Faaliyet Alanında Olmayan Yurtdışı Görevin Masraflarının Şirket Tarafından Karşılanması

12. Şirket İnsan Kaynakları Yönetmeliği'ne Aykırı Olarak Yönetim Kurulu Kararı Olmaksızın Danışman Atanması

13. Bağış Toplama Yetkisinin Olmamasına Rağmen Şirketin Bağış Toplaması

14. Yıl Boyunca Yapılan Un Alımlarında 3 (g) İstisna Limitinin Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi (İHE AŞ) 1978 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) iştirak şirketi olarak kurulmuş ve 10.10.1978 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

Şirket'in başlıca görevi ana sözleşmesinde de belirtilmiş olup belirli bir mala tahsis edilmiş mağazalarda (büfeler dahil) ekmek, pasta ve unlu mamullerin perakende ticaretini yapmak ve işletilmesi işi ile iştigal etmektedir.

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

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Madeler Gıda Sanayi Ticaret Anonim Şirketi, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu esasları çerçevesinde kurulmuş olup faaliyetlerini de bu esaslar çerçevesinde yürütmektedir. Bu bağlamda, Şirketin tabi olduğu temel mevzuat aşağıda yer almaktadır:

- 1 Sıra No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği
- 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu
- 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu
- 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 4857 Sayılı İş Kanunu
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Hakkında Kanun
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu
- 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu
- 6183 Sayılı Amme Alacakları Tahsili Usul Hakkında Kanun
- 5996 Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu
- 5262 Organik Tarım Kanunu

-696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

-Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği

-Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar

-Şirket Tarafından Çıkarılan Yönetmelik, Politika, Prosedürler

İHE AŞ, kamu ve özel hukukuna tabi olarak kurulmuş olup faaliyetlerini ise temel olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6098 sayılı 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

İHE AŞ, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş anonim bir şirkettir. Dolayısıyla, yönetim kurulu tarafından temsil ve idare olunur. Yönetim kurulu üyeliğine gerçek veya tüzel kişiler seçilebilir. Bir tüzel kişi yönetim kuruluna üye seçildiği takdirde, tüzel kişiyle birlikte, tüzel kişi adına, tüzel kişi tarafından belirlenen, sadece bir gerçek kişi de tescil ve ilan olunur; ayrıca, tescil ve ilanın yapılmış olduğu, şirketin internet sitesinde hemen açıklanır. Tüzel kişi adına sadece, bu tescil edilmiş kişi toplantılara katılıp oy kullanabilir. 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 toplam çalışan sayısı, 31.12.2023 tarihi itibarıyla 685 kişidir. 696 sayılı KHK kapsamında çalışan bulunmamaktadır.

Şirket çalışanları; 4857 sayılı İş Kanunu ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortaları Kanunu hükümlerine tabidir.

1.3. Mali Yapı

İHE AŞ'nin nominal sermaye tutarı 89.400.000,00 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

Şirketin 2023 yılı dönem sonu itibarıyla aktif toplamı 3.251.065.641,81 TL, net satışları

1.962.276.163,32 TL olup, dönem net karı 29.270.981,35 TL'dir. Dönem net karının önemli bir kısmı olağan faaliyetlerden oluşmaktadır.

Şirketin 31.12.2023 tarihi itibarıyla sermaye ortaklığı yapısı tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1: İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ Sermaye Ortaklık Tablosu

Sermaye Sahibi	Sermaye (Pay) Tutarı (TL)	Sermaye (Pay) Oranı (%)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	89.354.237,00	99,9488
Büyük İstanbul Eğitim Tur. Sağ.Yat. İşl. Tic. A.Ş.	37.244 ,00	0,0417
Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	7.924,00	0,0089
Silivri Belediyesi	28,00	0,0000
Şile Belediyesi	567,00	0,0006
Toplam	89.400.000,00	100,00

İHE AŞ'nin en büyük hissedarı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarlığı göz önüne alındığında İHE AŞ'nin %99,94'lük payına sahip olduğu görülmektedir.

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 Sıra 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 Sıra No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nde yer alan Tekdüzen Hesap Planıdır.

Şirket, muhasebe kayıtlarını 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 1 Sıra No.lu 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.

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 yükümlölüklerini, 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 397 nci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca bağımsız denetime tabi olacak işletmeleri belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. 2018/11597 sayılı BKK'da (ve söz konusu kararın yerini alan 30.11.2022 tarihli 2022/6434 sayılı Cumhurbaşkanı Kararında) bağımsız denetime tabi olacak şirketlere ilişkin ölçütler belirlenmiştir. Şirket bu kapsamda bağımsız denetime tabidir.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK) tarafından alınan ve 19.09.2018 tarih 30540 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kurul Kararına göre bağımsız denetime tabi olup Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS)' nı uygulama zorunluluğu bulunmayan işletmelerin münferit ve konsolide finansal tablolarının hazırlanmasında Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı (BOBİ FRS)' nin uygulanmasına; ancak söz konusu kurum, kuruluş ve işletmelerin isteğe bağılı olarak TFRS'leri uygulayabileceğine karar verilmiştir. Bu minvalde Şirket bağımsız denetime tabi olup BOBİ FRS / 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,
- Özkaynak değişim tablosu
- 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 tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İHE AŞ, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yer almamaktadır. Dolayısıyla Şirket; 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında ayrıntılı şekilde düzenlenen iç kontrol ve iç denetim mevzuatına ve ayrıca Kanun'a dayanılarak çıkarılan alt mevzuat düzenlemelerine tabi değildir.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca kurulmuş olup bu Kanun hükümleri doğrultusunda iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller

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

6102 sayılı Kanun'un "Görev dağılımı" başlıklı 366'nı maddesinin ikinci fıkrasında yönetim kurulunun; işlerin gidişini izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulamak veya iç denetim amacıyla işlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabileceği ifade edilmiştir. 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).

-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.

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

-Belediye şirketleri 5018 sayılı Kanun'a tabi olmamasına rağmen İHE tarafından yıllık faaliyet raporu hazırlanmakta ve faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri, faaliyet raporunda gösterilmektedir.

-Şirketin faaliyetlerine yönelik iş süreçleri tanımlanarak yönerge, çalışma talimatı, görev tanımı gibi prosedürler belirlenmiştir.

-Şirkette görevler ayrılığı ilkesi mevcuttur.

-Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik olarak İnsan Kaynakları Yönetmeliği hazırlanmış olup söz konusu Yönetmelik kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

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

-Şirketin vermiş olduğu hizmetin kalitesini yükseltmek ve müşteri memnuniyetini arttırmak amacıyla Entegre yönetim sistemi altında TS EN İSO 9001:2015 Kalite Yönetim Sistemi, TS EN ISO 22000:2018 Gıda Güvenliği Yönetim Sistemi, TS EN İSO 14001:2015 Çevre Yönetim Sistemi, TS ISO 45001:2018 İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemi ve TS ISO 10002:2018 Müşteri Memnuniyeti Yönetim Sistemleri mevcuttur.

Yapılan değerlendirmeler sonucunda, Şirketin; amaçlarına ulaşmada, faaliyet ve işlemlerinin etkin olarak gerçekleştirildiğine, kanun ve düzenlemelere uyulduğuna dair makul bir güvence sağlamak amacıyla tasarlanan ve uygulanan bir iç kontrol sistemine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Mamuller Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İHE AŞ) 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve Şirket 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: Binalar İçin Amortisman Hesaplanmaması

Mülkiyeti Şirkete ait olan ve halen arsa olarak görünen binaların amortismanına tabi tutulmaması nedeniyle Şirket giderlerinin ve maddi duran varlıklarının gerçek değerleri ile mali tablolarda yer almadığı anlaşılmıştır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Arazide Amortisman" başlıklı 314'üncü maddesine göre boş arazi ve boş arsalar amortismanına tabi değildir. Bu hükme göre üzerinde yapı olmayan arazi ve arsalar amortismanına tabi değilken yapı olanlar tabidir.

Yapılan incelemede, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının alt hesabı olan 250.01.01 Merkez Arazi Arsalar Hesabının bakiyesinin 2.434.148,88.-TL, 250.03.01 Cevizli Fab. Arazi ve Arsalar Hesabının bakiyesinin 34.000.000,00.-TL olduğu ve bu arsaların üzerinde fabrika binalarının bulunmasına karşın amortismanına tabi tutulmadıkları tespit edilmiştir.

Amortisman bir gider olup işletmenin gelir tablosunu etkilerken, varlıkların değerini azaltıcı yönüyle de bilançoju etkilemektedir. Dolayısıyla amortismanına tabi bir varlığa amortisman ayrılmaması hem gelir tablosunun hem de bilançonun hatalı bilgi içermesine neden olmaktadır.

İdare cevabında cins tahsisi yapılmadığı için binaların mali tablolarda arsa olarak görünmesi nedeniyle amortisman ayrılmadığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla bulguda belirtilen arsalar üzerindeki binalar için cins tahsisi yapılarak dönem sonlarında gerekli amortisman kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İcra Takibindeki Alacaklar İçin Yapılan Giderlerin Şüpheli Alacaklar Hesabında Takip Edilmemesi

31.12.2023 tarihli mizanın incelenmesi neticesinde kurum tarafından icra takibi başlatılan alacaklar için yapılan masrafların 128 Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında izlenmediği, gerçekte olan alacak ile kayıtlardaki şüpheli alacakların farklı olduğu tespit edilmiştir.

I Sıra No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'ne göre; 128 Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı; ödeme süresi geçmiş bu nedenle vadesi birkaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış senetli ve senetsiz alacakları kapsar.

Bir şüpheli alacağın icra takibi yapılması için masraflar yapılması ilgili alacağın tutarını artıracığı için yapılan masraf kadar şüpheli alacak tutarı kaydı yapılmalı ve bunlar için de karşılık ayrılmalıdır.

Yapılan incelemede şüpheli ticari alacakların muhasebe ve hukuk birimindeki tutarlarının aşağıdaki gibi olduğu görülmüştür:

Tablo 2:Şüpheli Ticari Alacakların Muhasebe ve Hukuk Birimindeki Tutarları

Borçlunun Unvanı	Borcun Mahiyeti (Kira Alacağı vb.)	Hangi Aşamada	İcra Konusu Borç Tutarı (TL)	Hesapta Kayıtlı Tutarı (TL)
Halide Edip 2 Büfe	Cari bakiye alacağı	Açık	4.699,83	4.699,83
Bakırköy Meydan	Cari bakiye alacağı	Açık	5.779,91	5.779,91
Ali Ustanın Yeri	Cari bakiye alacağı	Açık	5.419,05	5.419,05
Akdem Temizlik Hizm.Gıda Psk.Dan.Ltd	Cari bakiye alacağı	Açık	30.621,44	30.621,44
Mn Food Organizasyon	Cari bakiye alacağı	Açık	20.250,00	20.250,00
Uğur Hazır Yemek Üretim Paz.	Cari bakiye alacağı	Tahsil edildi	42.075,56	42.075,56
İstanbul Elit Catering	Cari bakiye alacağı	Açık	28.404,92	28.404,92
		Toplam	137.250,71	139.211,43

Tablodan görüleceği üzere icra takibindeki şüpheli alacakların toplamı 137.250,71.-TL iken muhasebe kayıtlarındaki toplamı 139.211,43TL olup aradaki fark 1.960,72.-TL'dir. Söz konusu farkın şüpheli ticari alacak kaydının yapılması ve bunlara ilişkin de karşılık ayrılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertlerinin Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması

Şirkette görev yapan genel müdür, yönetim kurulu üyeleri, müdür ve şefler ile bunların aile fertleri için tamamlayıcı sağlık sigortası yaptırılarak poliçe bedellerinin Şirket bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

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.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Tacir olmanın hükümleri" başlıklı 18'inci maddesinde ise 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 bulunmaktadır.

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 kullanımını açısından yersiz olduğu değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede Şirket tarafından 1.563.250,00.-TL sözleşme bedelli 2023 yılı Grup Sağlık Sigortası Hizmeti Alımı yapılmak suretiyle, Şirket personeli ve bunların aile efradı 159 kişi için özel sağlık sigortası yaptırıldığı ve 1.452.250,00.-TL ödemede bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine Şirket tarafından; özel sağlık sigortası yaptırılmasının şirket iç mevzuatına uygun olduğu, şirket çalışanlarına sağlanan bu imkânın, çalışma hayatı içerisinde yoğun iş temposu ile birlikte personellerinin yönetim ve denetim sorumluluğunu da üstlenmiş bulunan genel müdürden şeflere kadar olan yönetici grubu ve aile üyeleri için yoğun çaba ve emekleri karşılığında bir teşvik unsuru olduğu, ayrıca yararlandırılan özel sağlık sigortası uygulamasının; özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik amacıyla 13.06.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanununun 28'inci maddesi ile değiştirilen Gelir Vergisi Kanunu'nun 89'uncu maddesinin birinci fıkrasının ilk bendinde yer alan düzenlemeye de uygun olduğunu belirterek herhangi bir hukuka aykırılık söz konusu olmayacağı gibi Şirket menfaatlerine de hanel getirmeyeceği ifade edilmiş olsa da 193 sayılı Kanun'da yer alan söz konusu düzenlemeler, ücretliler için getirilmiş olan ve sigorta primi ödemelerinin ücretlilerin kendisi tarafından karşılandığı teşvik düzenlemeleridir.

Bu düzenlemelerin, yönetim kurulu üyesi olsa dahi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlar ile şirket personelinin aile fertlerinin anılan sigorta bedellerinin şirketlerce ödenmesine yönelik bir teşvik unsuru içermediği ortadadır. 657 sayılı Kanun'a tabi olan şirket yönetim kurulu üyeleri açısından bu tür ödemeler söz konusu Kanun'a uygun düşmeyeceği gibi üst düzey yöneticiler dışında kalan personel ile aile fertlerinin sağlık sigortası bedellerinin şirket tarafından ödenmesi de şirket menfaatleri ile uyumlu bulunmamaktadır.

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 2: Tedarikçi Sözleşmesine Göre Ödenen Performans Priminin Hatalı Hesaplanması Nedeniyle Şirket Zararı Meydana Gelmesi

Şirket ile bir perakendeci arasında imzalanan Tedarik Sözleşmesine göre ödenen performans priminin hatalı hesaplanması nedeniyle Şirketin zarar ettiği görülmüştür.

01.01.2022 tarihinde tanzim edilen sözleşmeye göre 2022 yılı içinde yapılacak satışlar üzerinden hesaplanarak 2023 yılında ödenecek performans priminin nasıl hesaplanacağına ilişkin sözleşmede yer performans primi tablosu aşağıdaki gibidir:

Tablo 3: Performans Primi Tablosu

Koşullu Performans Primi: BAZ CİRO = 16.500.000,00.-TL	
Dönemi: 01.01.2022 – 01.01.2023	
Ciro Tutarı:	Prim Yüzdesi:
16.500.000,00.-TL – 17.200.000,00.-TL	%1
17.200.001,00.-TL – 18.000.000,00.-TL	%2
18.000.001,00.-TL – 19.000.000,00.-TL	%3
19.000.00,00.-TL ve üzeri	%4

Yukarıda yer alan tablodan görüleceği üzere performans primi ödenebilmesi için gerekli olan baz ciro 16.500.000,00.-TL olup bunu aşan ciro tutarları için tabloda kademeli olarak yer alan oranlar uygulanacaktır.

2022 yılında perakendecinin yapmış olduğu net satış tutarı 37.222.730,98.-TL olup bunun üzerinden %4 ciro primi hesaplanmış ve perakendeciye 2023 yılında 1.488.909,24.-TL artı %1 KDV olmak üzere $[(37.22.730,98 \times \%4) \times 1,01]$ toplamda 1.503.798,33.-TL ödemede bulunulmuştur. Ancak söz konusu prim hesaplaması sözleşmede yer alan hesaplama tablosuna uygun değildir. Tabloya göre ödenmesi gereken prim tutarı aşağıdaki gibidir:

Tablo 4: Ödenmesi Gereken Ciro Primi

Ciro Tutarı: 37.222.730,98.-TL	Prim Yüzdeleri	Prim Hesaplanacak Ciro Tutarı	Hesaplanan Performans Primi	Ödenmesi Gereken Performans Primi (%1 KDV Dahil Tutar)
I	II	III	IV	V = IV x 1,01
16.500.000,00.-TL	Yok	0	0	
16.500.000,00.-TL – 17.200.000,00.-TL	%1	17.200.000,00.-TL- 16.500.000,00.-TL= 700.000,00	7.000,00	7.070,00
17.200.001,00.-TL – 18.000.000,00.-TL	%2	18.000.000,00.-TL- 17.200.001,00.-TL= 799.999,00	15.999,98	16.159,98
18.000.001,00.-TL – 19.000.000,00.-TL	%3	19.000.000,00.-TL- 18.000.001,00.-TL= 999.999,00	29.999,97	30.299,97
19.000.001,00.-TL ve üzeri	%4	37.222.730,98.-TL- 19.000.001,00.-TL= 18.222.729,98	728.909,19	736.198,28
		TOPLAM	781.909,14	789.728,23

Tablodan görüleceği üzere Şirket tarafından 2023 yılında ödenmesi gereken performans primi 789.728,23.-TL iken 1.503.798,33.-TL ödenmiş ve Şirket 714.070,10.-TL zarar etmiştir.

Şirket; yıl sonunda yakalanan cironun denk geldiği oran üzerinden tüm ciro priminin hesaplanmasının esas olduğunu ve 2024 yılı sözleşmesinde bu hususun dikkate alınarak söz konusu hükmün daha somut, net ve anlaşılır hale getirilerek, sözleşme hükmü ile uygulamada denklik sağlanacağını ifade ederek bulgu konusuna katılmamakla birlikte bulgu konusu hükmün net olmadığını kendisi de kabul etmiştir.

Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere dilimler itibariyle yapılmış olan bir hükme dayanarak hesaplama yapılırken, dilimlerin göz önüne alınmaması ve en son dilim üzerinden hesaplama yapılması, dilim bazlı hesaplamaların mantığı ile uyuşmamaktadır.

Bu itibarla söz konusu fazla ödemenin ivedilikle giderilmesi ve bundan böyle yapılacak prim ödemelerinde sözleşmede yer alan hesaplamalara dikkat edilerek hesaplama yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Finansal Kiralama İşlemleri İçin Belediye Meclisi Kararı Alınmaması

Borçlanma mahiyetinde olan ve bu nedenle ilave maliyetlere katılan finansal kiralama işlemleri için Belediye Meclisi kararı alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden

değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı hükmü tesis edilmiştir.

Aynı maddenin birinci fıkrasının (e) bendinde ise; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile; %10'unu geçen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı ile yapabileceği hükmü tesis edilmiştir.

6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring, Finansman ve Tasarruf Finansman Şirketleri Kanunu "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde finansal kiralama; bir finansal kiralama sözleşmesine dayalı olmak koşuluyla, bu Kanun veya ilgili mevzuatı uyarınca yetkilendirilen kiralayan tarafından finansman sağlamaya yönelik olarak bir malın mülkiyetinin kira süresi sonunda kiracıya devredilmesi; kiracıya kira süresi sonunda malın rayiç bedelinden düşük bir bedelle satın alma hakkı tanınması; kiralama süresinin malın ekonomik ömrünün yüzde sekseninden daha büyük bir bölümünü kapsamaması veya finansal kiralama sözleşmesine göre yapılacak kira ödemelerinin bugünkü değerlerinin toplamının malın rayiç bedelinin yüzde doksandan daha büyük bir değeri oluşturması hâllerinden herhangi birini sağlayan kiralama işlemi şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede Şirket tarafından finansmana ihtiyaç duyulan birtakım duran varlık edinimleri için finansal kiralama yöntemiyle borçlanıldığı ancak söz konusu borçlanma işlemleri gerçekleştirilirken meclis kararının alınmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu finansal kiralama işlemlerinin bir finansman aracı olarak kullanıldığı ve niteliği itibarıyla bir borçlanma aracı olduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki; finansal kiralamaya konu olan husus finansal kiralama sözleşmesine bağlanmakta, ödeme planı oluşturulmakta, söz konusu ödeme planı vade içermekte (kira vadesi), vadesi gelen tutarlar anaparanın üzerine faiz işletilerek finansmandan yararlanan tarafça ödenmektedir.

Ayrıca, Tek Düzen Hesap Planında 301/401-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar "Mali Borçlar" altında düzenlenmiştir. Vade yapısına göre kiracıların finansal kiralama yapanlara olan ve vadesi bir yılı geçmeyen borçlarının izlendiği hesap olarak 301-Finansal

Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabı, vadesi bir yılı aşan borçlarının izlendiği hesap olarak da 401- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabı ihdas edilmiştir.

Tablo 5: Yapılan Finansal Kiralama Sözleşmeleri ve Toplam Tutarları

Sözleşme No	Vade Başlangıç Tarihi	Vade Bitiş Tarihi	Toplam Ödenecek Ana Para Tutarı (TL)	Toplam Ödenecek Faiz Tutarı (TL)	Toplam Ödenecek KDV Tutarı (TL)
PASA ALIMI	17.09.2021	16.10.2026	4.882.937,74	2.131.605,66	70.145,52
SOĞUTMA KULESİ	17.09.2021	16.10.2026	17.930.700,27	9.661.578,68	275.922,66
AKDENİZ EKMEĞİ PAKETLEME	29.09.2022	28.08.2026	6.074.040,00	4.112.591,68	101.866,09
NORMAL EKMEK PALETLEME VE KASALAMA	7.08.2023	7.05.2027	6.779.232,00	5.400.685,09	121.799,02
TAVALI HATTA ÜRETİLEN ÜRÜN PAKETLEME SİSTEMİ	23.08.2023	25.01.2027	19.469.853,39	12.176.370,22	316.462,27

Tablo 6: Yapılan Finansal Kiralama Sözleşmeleri Sonucunda 2023 Yılına Sirayet Eden Kira Tutarları

Sözleşme No	Ödenen Ana Para Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenen Faiz Tutarı (TL) (B)	Toplam Ödenen KDV Tutarı (TL) (C)	Toplam Katlanılan Maliyet Tutarı (TL) (A+B+C)
PASA ALIMI	1.813.271,31	1.594.501,87	34.077,74	3.441.850,92
SOĞUTMA KULESİ	7.031.449,12	6.311.083,01	133.425,26	13.475.957,39
AKDENİZ EKMEĞİ PAKETLEME	0,00	0,00	0,00	0,00
NORMAL EKMEK PALETLEME VE KASALAMA	470.231,82	2.303.791,95	27.740,22	2.801.763,99
TAVALI HATTA ÜRETİLEN ÜRÜN PAKETLEME SİSTEMİ	1.591.110,81	4.464.444,05	60.555,55	6.116.110,41
GENEL TOPLAM:				25.835.682,71

Yukarıda yer verilen tablolarda görüleceği üzere; finansal kiralama işlemi belirli bir anaparanın üzerine ilave faiz yüküne katlanılarak gerçekleştirilen bir finansman yöntemi olup Şirket tarafından yapılan finansal kiralama sözleşmeleri neticesinde 2023 yılı içerisinde katlanılan toplam maliyet tutarı 25.835.682,71.-TL'dir.

Bu itibarla niteliği itibarıyla bir iç borçlanma aracı olan finansal kiralama işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirilmesiyle artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmalarda uygulanan mevzuat hükmü gereğince belediye meclis kararının alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Finanse Edilen Sosyal Kart Uygulamasına İlişkin Ödemelerin Yapılmaması Nedeniyle Şirketin Zarara Uğratılması

İBB ile Şirket arasında imzalanan 31.01.2023 tarihli Protokolle 2023 yılında ihtiyaç sahibi vatandaşlar sosyal kart kapsamında ekmek büfelerinden yapılan yardımlara ilişkin olarak İBB tarafından Şirkete ödenmesi gereken tutarların ödenmediği anlaşılmıştır.

İBB ile imzalanan Protokol'ün 6.3.7'nci maddesine göre; İBB anlaşmalı şirketin sunacağı rapor ile İBB Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü sistemindeki raporlar karşılaştırılarak mutabakat sağlandığı takdirde, mutabakatın sağlandığı ve ilgili hak ediş evrakının eksiksiz bir şekilde İBB'ye ulaştığı tarihten itibaren 15 (on beş) takvim günü içerisinde ödeme yapacak veya yaptıracaktır.

Bu kapsamda Halk Ekmek Büfelerinden ihtiyaç sahibi vatandaşlara yapılan ekmek yardımlarına ilişkin tutarların İBB tarafından hakedişin ulaştığı tarihten itibaren ödenmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede 01.01.2023 – 31.12.2023 döneminde yapılan sosyal yardım tutarının 24.625.807,54.-TL olduğu ve bu tutara ilişkin olarak İBB tarafından herhangi bir ödeme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 7:Aylar İtibarıyla İBB'den Tahsil Edilen Tutarlar

Aylar	Hakediş Tutarı	Tahsil Edilen	Kalan
Ocak	YOK		
Şubat	1.683.312,97	0	1.683.312,97
Mart	2.196.663,33	0	2.196.663,33
Nisan	1.519.817,73	0	1.519.817,73
Mayıs	1.938.314,42	0	1.938.314,42
Haziran	1.474.318,69	0	1.474.318,69
Temmuz	1.645.658,35	0	1.645.658,35
Ağustos	2.823.063,72	0	2.823.063,72
Eylül	3.067.164,99	0	3.067.164,99
Ekim	3.005.653,70	0	3.005.653,70
Kasım	2.972.018,12	0	2.972.018,12
Aralık	2.299.821,53	0	2.299.821,53
TOPLAM	24.625.807,53	0	24.625.807,54

Konu sosyal yardım olmakla birlikte yardımı yapan kuruluş İBB'dir. Ancak İBB söz konusu yardım tutarlarını Şirkete 10 aydır ödememekte ve adeta yardımı Şirket finanse etmektedir. Bu alacaklara ilişkin olarak da Şirket tarafından yapılmış herhangi bir işlem bulunmamaktadır.

Bilindiği üzere Şirket 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişisi olup İBB'den ayrı ve bağımsız bir kişiliği haizdir. Şirketin Belediye ile olan işlemlerini ticari faaliyet kapsamında gerçekleştirmesi gerekmekte olup karşılıksız bir şekilde Belediyenin faaliyetlerini finanse ettiği izlenimini doğuran bu uygulamadan kaçınılmalıdır.

Bu itibarla bulguda belirtilen sosyal kart alacaklarına ilişkin alacakların ticari faiz kapsamında olduğu bilinerek tahsiline yönelik olarak gerekli çalışmaların yapılması ve Şirket yönetiminin sorumluluğunu da gerektirebilecek, henüz hiçbir borcunu ödemiş olan kişilere aynı hizmetin tekrar tekrar sunulması uygulamalarından vazgeçilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Hammadde Alımlarına İlişkin Muayene ve Kabul Komisyonun Kurulmaması

Şirket'in yapmış olduğu un alımlarında muayene ve kabul komisyonunun kurulmadığı görülmüştür.

Şirket, doğrudan temin alım yöntemini veya istisna kapsamında gerçekleştirdiği mal ve hizmet alımlarını sözleşmeye bağlamış, sözleşmesinde veya idari şartnamesinde denetim, muayene ve kabul öngörmüşse, aynı ihaleli işlerde olduğu gibi denetim, muayene ve kabul işlemlerini sözleşme çerçevesinde yürütmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; hammadde alımlarını istisna kapsamında sözleşmeye bağladığı ve idari şartnamelerinde muayene ve kabul işlemlerinin idare tarafından kurulacak Muayene ve Kabul Komisyonunca yapılacağı hükmüne yer verilmiş olup komisyonun kurulmadığı ve işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine Şirket tarafından; kontrol teşkilatının fiilen ve detaylı bir şekilde oluşturulduğu belirtilmiş ancak tutanakların sözleşme hükümlerine uygun olarak tutulmadığı ifade edilmiş olup bulguda eleştiri konusu edilen husus muayene ve kabul komisyonunun kurulmaması ve buna ilişkin tutanakların bulunmaması yönündedir. Ayrıca şirket tarafından bundan sonraki alımlarda sözleşme hükümleri ile uygulamanın denkliğine dikkat edileceği gerekli işlemler yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla Şirketin; sözleşmeye bağlamış ve sözleşmesinde teslimi için denetim, muayene ve kabul öngörülmüş olan istisna kapsamında gerçekleştirdiği mal alımlarını şartnamede veya sözleşmede öngörülen hükümlere uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

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

Şirkette çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve 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.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu 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 2023 yılında 1.683,00.-TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 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 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 incelemede Şirkette görev alan kadrolu 685 işçiden 23 ünün 70 ile 514 gün arasında, 45'inin 40 ile 68 gün arasında kullanmadığı izinlerinin 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, tüm çalışanların yıllık izin planlarının yapılması konusunda çalışma başlatıldığı; yapılan yıllık planlama çerçevesinde 2023 yılı itibarıyla biriken yıllık izinlerin kullandırılmaya başlandığı, Şirkete ek yük getirmemesi adına çalışanların biriken yıllık izinlerinin kullandırılması gayretinin, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde devam ettiği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Şirkette çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Şirkete ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Perakendecilere Farklı İskonto Oranı Uygulanması ve Sadece Bir Perakendeciye Ciro Primi Ödenmesi Nedeniyle Perakendeciler Arası Rekabetin Bozulması

Şirket tarafından üretilen ürünleri marketlerinde satan perakendecilere uygulanan iskonto oranlarının farklı olduğu ayrıca 24 adet perakendeciden yalnızca bir tanesine ciro primi ödendiği görülmüştür.

Şirket kamu kaynağı kullanan özel hukuk tüzel kişisidir. Buna göre gerçek ve tüzel kişiler arasında eşit yarışma ve rekabet etme olanaklarını sunması beklenmektedir.

Ancak aşağıdaki tablodan görüleceği üzere 24 adet perakendeciye uygulanan fatura altı iskonto oranları firma bazında değişmektedir. Ayrıca 24 adet firmadan yalnızca bir tanesine ciro üzerinden prim ödemesi gerçekleştirilmektedir. Özellikle ciro primi firmalar arasında önemli ölçüde eşitsizlik meydana getirmektedir.

Tablo 8: Zincir Marketler Sözleşme Şartları (2023)

S.No	Market Grup Adı	Fatura İndirim Altı	Ciro Primi	Crn Primi	B2b Kullanım Primi	Koşullu Performans Primi (19 M. Üzeri)	Toplam
1	..... ŞTİ	20,0%	11,3%	1,0%	1,0%	4,0%	37,3%
2	..... ŞTİ	23,0%	-	-	-	-	23,0%
3	..... ŞTİ	23,0%	-	-	-	-	23,0%
4	..... ŞTİ	23,0%	-	-	-	-	23,0%
5	..... ŞTİ	22,0%	-	-	-	-	22,0%
6	..... ŞTİ	22,0%	-	-	-	-	22,0%
7	..... ŞTİ	22,0%	-	-	-	-	22,0%
8	..... ŞTİ	22,0%	-	-	-	-	22,0%
9	..... ŞTİ	21,0%	-	-	-	-	21,0%
10	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
11	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
12	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
13	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
14	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
15	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
16	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
17	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
18	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
19	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
20	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
21	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
22	..... ŞTİ	20,0%	-	-	-	-	20,0%
23	..... ŞTİ	18,0%	-	-	-	-	18,0%
24	..... ŞTİ	16,0%	-	-	-	-	16,0%

Örneğin her bir milyonluk ciroda bir firmaya diğerlerine ödenmeyen %17,3 yani 173.000,00.-TL ekstra ödeme yapılmaktadır. Küçük kar marjlarının ve yüksek rekabetin olduğu market piyasasında söz konusu uygulamanın firmalar arasında meydana getireceği eşitsizlik çok açıktır.

İdare cevabında bulguda yer alan market grubunun tüm market cirolarının %41'ini yaptığını, toplam msatış yapılan mağazaların %33,7'sinin bu market grubuna ait olduğunu, bu nedenle yalnızca bu market grubuna ciro primi verildiğini ve satış stratejileri açısından farklı marketlere farklı iskonto oranlarının uygulandığını ifade etmiş olsa da burada değerlendirilmesi gereken önemli bir husus marketlerin %62,3'üne ciro primi verilmediği, yalnızca bir market zincirine ciro primi verildiği ve farklı mağazalara farklı iskonto oranının uygulandığı ve bu uygulamaların satışlarda yol açabileceği olumlu etkinin değerlendirilmeye muhtaç olduğudur.

Hem rekabetin hem de eşitliğin sağlanabilmesi ve İdare'nin daha yüksek ciro ve kar düzeylerine ulaşabilmesi adına çalışılan bütün zincir marketlerde benzer uygulamalara yer verilmesi gerektiği değerlendirilmelidir.

Bu itibarla Şirket, satışlarına ilişkin olarak stratejiler gerçekleştirmek adına yapacağı uygulamalarda firmalar arasındaki rekabet dengesini gözetmelidir. Buna ek olarak yapılacak satış stratejileri için Şirketin bir yönerge hazırlamasının ve bu uygulamaların belirli bir prosedüre bağlanmasının gerektiği bilinmelidir.

BULGU 8: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerin, Büyükşehir Belediyesinin Ortağı Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürülmesi

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının, İBB'nin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle gördürüldüğü anlaşılmıştır.

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.

Diğer yandan; 20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek madde 20'nin ilk fıkrasına göre ise; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, mevcut veya kuracakları şirketlerinden birine doğrudan hizmet alımı yoluyla gördürebileceklerdir. Söz konusu maddede görüldüğü üzere, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapabilecekler arasında belediye şirketleri sayılmamaktadır.

Söz konusu 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 yapılmıştır. Buna göre; şirket, "*İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idareleri ve belediyelerin üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin*

doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketi” ifade etmektedir.

Bahsi geçen Usul ve Esaslar’ın “Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde ise, *“Belediye veya bağlı kuruluşlarından birinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerden; aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da ortaklık oranlarına bakılmaksızın doğrudan hizmet alımı yapılması mümkündür.”* düzenlemesi mevcuttur.

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 bulunmamaktadır. Ancak personel çalıştırmak üzere kullanılan doğrudan hizmet alımı yöntemi kamu tüzel kişiliği bulunan mahalli idareler için getirilmiş bir esneklik ve kolaylıktır. Özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler için, sermayesinin yarısından fazlası mahalli idarelere ait olsa da söz konusu hükümlerin uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

Dolayısıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını yasaklayıcı hükümde belediye şirketlerine özellikle yer verilirken personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının belediyenin bir şirketinden sağlanmasının önünü açan 375 sayılı KHK’ya eklenen Ek madde 20’nin ilk fıkrasının kapsamında belediye şirketlerine yer verilmemiştir.

Diğer taraftan, 09.05.2018 tarihli ve 30416 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2018/11658 sayılı “Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar” ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında uygulanacak KDV oranı belirlenmiştir. Belediye şirketlerine geçen işçiler için personel çalıştırılmasında dayalı hizmet alımlarında ödenecek KDV oranı %18’den %1’e düşürülmüştür. Söz konusu Karar’da sadece il özel İdareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri sayılmış, şirketler ise sayılmamıştır.

Bu hükümden de belediye şirketlerinin diğer belediyeye ait şirketlerden doğrudan temin yöntemiyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında bulunabileceğinin öngörülmediği anlaşılmaktadır.

Şirket’in hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 696 sayılı KHK ve adı geçen Usul ve Esaslar’a aykırı olarak Şirket’in personel çalıştırılmasına dayalı temizlik ve güvenlik hizmet alımlarını Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50’sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerinden doğrudan hizmet alımı suretiyle gördürdüğü anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine Şirket tarafından; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının 696 sayılı KHK kapsamında mevzuata uygun olarak doğrudan hizmet alımı suretiyle yapıldığı, hizmet bedellerinin ödenmesinin düzenlenen hakedişe istinaden kesilen hizmet faturası karşılığında yapıldığı ifade edilmiş olsa da 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek madde 20'nin ilk fıkrasına göre şirketlerin doğrudan temin yoluyla diğer belediye şirketlerinden alım yapılamayacağı yukarıda ortaya konulmuştur.

Sonuç itibarıyla, Şirketin personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımları veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alımlarının doğrudan temin yöntemiyle de olsa mümkün olmadığı, yapılan uygulamanın mevzuata aykırı olduğu bilinmelidir.

BULGU 9: Seyahat Yönergesinin “Seyahat Masraflarının Karşılanması”na İlişkin Hükümlerinin Harcama Tutarlarına Sınır Koymaması

Şirket Yönetimi tarafından görevlendirilecek personelin yurt içi ve yurt dışına yapacakları seyahatlerde uygulanacak prensip ve ödenecek giderler ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanan Seyahat Yönergesi'nin, görevlendirmelerde yapılacak seyahat masraflarının karşılanmasına ilişkin hükümlerinin ucunun açık olması nedeniyle masraf kontrolünde riskli durumlara zemin oluşturduğu değerlendirilmiştir.

Seyahat Yönergesi'nin “Seyahat Masraflarının Karşılanması” başlıklı 4.4.1. inci maddesi (Yurt içi seyahat masrafı) ile 5.4.1. inci maddesi (Yurt dışı seyahat masrafı) hükümlerine göre;

- Konaklama giderleri,
- Yemek/yiyecek/içecek giderleri,
- Ulaşım giderleri,
- Haberleşme giderleri,

seyahat masrafı olarak ödenecek unsurlar arasında yer almaktadır.

Ancak mezkûr Yönergede yemek, yiyecek ve içecek giderlerine ilişkin bir sınır veya üst limit belirtilmemiştir. Söz konusu belirsizliğin kamusal kaynak kullanan Şirketin yüksek seyahat harcamaları ile karşılaşmasına neden olabilecek bir risk unsuru olduğu açıktır.

İdare, Yyönergede yurtiçi ve yurtdışı seyahatler için seyahat masraflarının ödenmesinde gerçek gider usulünün (seyahat masraf beyan usulü) geçerli olduğunu yani belgelendirilen bütün masrafların ödenebileceğini belirtmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere geçici olarak yapılan görevlendirmelerde ucu açık ve sınırsız bir ödeme usulünün kamu kaynağı kullanan bir şirkette bulunmaması gerektiği değerlendirilmiştir.

Bu itibarla Seyahat Yönergesi'nde karşılanacağı belirtilen masrafların tutarlarının ucu açık olacak şekilde düzenlenmesinin tekrar gözden geçirilmesi ve bunlara ilişkin üst limitler konulmasının kamusal sermayeli bir Şirketin kendisine tahsis edilen sermayeyi daha dikkatli bir şekilde kullanmasını sağlayacağı bilinmelidir.

BULGU 10: Sigorta Hizmet Alımlarının İhale Usulü Yerine Kısımlara Bölünerek Alınması

Şirket tarafından yapılan hizmet alımında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelere uyulmayarak hizmet alımının ihale yoluyla temin edilmesi gerekirken kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; "*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*" denilerek belediye şirketleri de Kanun kapsamında belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idareler yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır.

Söz konusu Kanun'a göre çıkarılan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre; eşik değerlerin ya da parasal limitlerin altında kalmak veya bu yönetmeliklerde yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal ve hizmet alımları kısımlara bölünemeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verildiği üzere mevzuatın rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanmasını engelleyecek şekilde ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği açıkça anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Şirketin yapmış olduğu sigorta hizmet alımlarının kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine Şirket tarafından, sürecin aciliyeti ve işin bölünmeden ihale edilmesi durumunda fiyatın yükselmesi nedeniyle ihtiyaçların piyasa araştırılması yapılarak temin edilmek zorunda kalındığını, bundan sonraki süreçte açık ihale usulü ile sigorta hizmeti alımı gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Şirketin ihale yaparak alması gereken hizmet alımlarını kısımlara bölmeden almasının uygun olacağı bilinmelidir.

BULGU 11: Şirket Faaliyet Alanında Olmayan Yurtdışı Görevin Masraflarının Şirket Tarafından Karşılanması

Şirketin faaliyet alanına girmeyen bir konuda yurt dışı görevlendirilmesi yapıldığı görülmüştür.

Şirket Seyahat Yönergesinin 5.4.5. inci maddesine göre; yurtdışı masrafların gerçek gider usulü ile karşılanabilmesi için şirketin faaliyet alanı ilgili çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Şirket Yönetim Kurulu'nun 03.04.2023 tarihli ve 23/26 sayılı kararı ile Bank of America'nın düzenlediği Gelişmekte Olan Ülkeler Sermaye Piyasaları isimli konferansa katılmak üzere İngiltere'nin Londra şehrine bir personelin gönderilmesinin planlandığı ve 10.05.2023 – 13.05.2023 tarihlerinde yol, konaklama ve diğer masrafların Seyahat Yönergesinde belirtilen gerçek gider usulü ile karşılanmak üzere görevlendirildiği tespit edilmiştir.

İdare danışman olarak görev yapan personelin yurt dışına gidiş amacının, kişisel bir amaç taşımadığını ve şirket vizyonu kapsamında değerlendirildiğini ifade etmiş ols da Şirketin başlıca faaliyet alanı, kişilerin düzenli bir şekilde ve uygun bedelle, sağlıklı, kaliteli ekmelekle un ve undan mamul yiyecek maddeleri ve her türlü gıda maddesi ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak, yaptırmak, dağıtmak, dağıttırmak, satışını yapmak için gerekli üniteleri kurmak ve işletmektir. Görüleceği üzere Şirketin faaliyet

alanı genel olarak unlu mamullerin üretimi ve dağıtımıdır.

Ancak Şirkette danışman olarak görev yapan personel yurt dışına “Gelişmekte Olan Ülkeler Sermaye Piyasaları” konferansına gitmiş olup söz konusu konferansın Şirketin görev alanı ile herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır.

Bu itibarla, yurtdışı görevlendirmelerde, görevin Şirketin faaliyet alanı ile ilgili olması, gezi vs. gibi konular ile kişisel gelişim kapsamındaki konular için yurt dışı görevlendirme yapılmaması, aksi halde Yönetim Kurulunun bu işlemler nedeniyle sorumluluğunun doğacağı bilinmelidir.

BULGU 12: Şirket İnsan Kaynakları Yönetmeliği'ne Aykırı Olarak Yönetim Kurulu Kararı Olmaksızın Danışman Atanması

Şirketin İnsan Kaynakları Yönetmeliği'ne aykırı olarak Yönetim Kurulu kararı olmaksızın danışman atandığı görülmüştür.

Yürürlük tarihi 01.07.2017 olan İstanbul Halk Ekmek A.Ş. İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin “İşe alma ve işten çıkarma yetkisi” başlıklı 12'nci maddesi aşağıdaki gibidir:

“a-

b- Genel Müdür Yardımcıları, Danışmanlar, Müdürler, Müşavirler, Şefler ve denk unvandaki diğer personel Genel Müdürün önerisi üzerine Yönetim Kurulu Kararıyla,

işe alınır ve işten çıkarılır.”

Madde metninden görüleceği üzere bir danışmanın Şirkette istihdam edilebilmesi için Genel Müdürün tek başına yetkisi bulunmayıp Yönetim Kurulu kararı gerekmektedir. Genel Müdürün Yönetim Kurulunun yetkisini gasp ederek kendi inisiyatifiyle danışman ataması yok hükmünde bir işlem olacaktır.

Yapılan incelemede 0579 sicil no'lu Danışman Personelin 23.03.2020 tarihli iş sözleşmesi ile Şirkette danışman olarak (Sözleşme madde 7: Personelin unvanı danışmandır.) göreve başladığı ve bu kişinin atamasına esas herhangi Yönetim Kurulu kararın da bulunmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca İş Sözleşmesinin 14'üncü maddesi sözleşmenin ayrılmaz eklerini düzenlemektedir. Buna göre "Personel Yönetmeliği (İnsan Kaynakları Yönetmeliği)" iş sözleşmesinin ayrılmaz bir ekidir.

Dolayısıyla yukarıda da belirtildiği üzere danışman atamasında yönetim kurulu kararı olmazsa olmaz bir şart olup bunun aksine yapılan işlemler yetkisiz olarak yapılmış sayılacaktır.

İdare cevabında da bundan böyle yapılacak olan atamalarda İnsan Kaynakları Yönetmeliği kapsamında işlem yapılacağı belirtiltiğinden bulgu konusu atamanın sonuçlarının değerlendirilmesi gerekmekte olup Şirket zararı olup olmadığı tespit edilmeli ve bundan böyle personel istihdamında İnsan Kaynakları Yönetmeliği kapsamı dışına çıkılmamalıdır.

BULGU 13: Bağış Toplama Yetkisinin Olmamasına Rağmen Şirketin Bağış Toplaması

Türk Ticaret Kanunu kapsamında faaliyet gösteren Şirketin bağış ve yardım toplama yetkisinin bulunmamasına rağmen, mevzuata aykırı hareket ettiği ve bağış topladığı görülmüştür.

2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun

- 1'inci maddesine göre Kanun'un amacı; yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşları ve bunların hangi amaçla yardım toplayabileceklerini belirlemek, yardımın toplanmasına, kullanılmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

- "Yardım toplayabilecek olanlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre; kamu yararına uygun olarak, amaçlarını gerçekleştirmek, muhtaç kişilere yardım sağlamak ve kamu hizmetlerinden bir veya birkaçını gerçekleştirmek veya destek olmak üzere gerçek kişiler, dernekler, kurumlar, vakıflar, spor kulüpleri, gazete ve dergiler yardım toplayabilirler.

- "İzin alma zorunluğu" başlıklı 6'ncı maddesine göre; kişiler ve kuruluşlar, yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamazlar. Ancak, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayabilecekleri, Cumhurbaşkanınca belirlenip ilan edilir. İzin alınmadan girişilen yardım toplama faaliyetleri güvenlik kuvvetlerince derhal men edilir ve sorumlular hakkında kovuşturma yapılır.

Ancak yapılan incelemede İBB ile Şirket arasında yapılan "Ekmek Dağıtım Organizasyonuna İlişkin İyi Niyet Metni"ne istinaden Şirketin bağış topladığı tespit edilmiştir.

Bu durum 2860 sayılı Kanuna açıkça aykırıdır. Zira yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere belediye şirketleri yardım toplayabilecek kurumlar arasında sayılmamıştır. Bu bağlamda Şirketin yardım toplama yetkisi bulunmamaktadır.

İdare bulguda belirtilen işlemin bir bağış değil bağışa aracılık olduğunu (hayırseverlerle ekmek ihtiyacı sahiplerinin buluşturulması faaliyeti) ifade etmiş olsa da öncelikle Şirket 6102 sayılı Türk ticaret Kanunu kapsamında faaliyet gösteren bir anonim şirkettir. Bu kapsamda yardım-bağış işi dahi olsa kendi insan kaynakları vs. ile bu işleri üçüncü kişiler adına üstlenmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan bağışa aracılık etmek gibi bir işlemin kabul edilmesi söz konusu değildir. Burada İdare bağışları toplamakta ve bunu kullanmaktadır. Yardım edilen kişileri kendisi tespit etmektedir. Bu çerçevede tıpkı yardım dernekleri gibi bir fon toplanmakta ve kullanılmaktadır. Bu hususun ise 2860 sayılı Kanuna aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Buna ek olarak söz konusu İyi Niyet Metninin imzalanmasına ilişkin herhangi bir yönetim kurulu kararı ya da yönetim kurulu tarafından verilmiş bir yetki devri de bulunmaktadır. Metin Şirket Genel Müdürü ile Genel Müdür Yardımcısının kişisel inisiyatifi ile imzalanmıştır.

Bu itibarla yardım toplama yetkisi bulunmayan Şirketin söz konusu faaliyetlerinin mevzuata aykırı olduğunu bilerek hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yıl Boyunca Yapılan Un Alımlarında 3 (g) İstisna Limitinin Aşılması

Şirket tarafından yapılan un alımlarında yıllık bazda istisna tutarının aşıldığı, buna rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında alım yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4.3.3.'üncü maddesine göre; İdarelerin 4734 sayılı Kanun'un 3 (g) maddesi kapsamında gerçekleştirecekleri ve yıllık planlama yapılabilen (yıl boyunca alınması gereken) mal ve hizmet alımlarına ilişkin değerlendirme, bu mal ve hizmetlerin yıllık toplam yaklaşık maliyeti dikkate alınarak yapılacak ve bu çerçevede söz konusu alımların anılan bent kapsamında yapılıp yapılmayacağına karar verilecektir. Dolayısıyla planlanabilen yıllık ihtiyaçların bu bent kapsamında gerçekleştirmek amacıyla bölünmesi Kanuna açıkça aykırılık oluşturacaktır.

Söz konusu hükümden anlaşılacağı üzere 4734 sayılı Kanun'un 3 (g) maddesi kapsamında yapılacak bir alımda değerlendirme, alım bazında değil yıllık bazda yapılmalıdır.

Buna göre İdareler istisna kapsamında satın almak istedikleri mal ve hizmetlerin yıllık ihtiyacını tespit edecek ve bu tutarın limit dâhilinde 3 (g) maddesi kapsamında alınıp alınamayacağına karar verecektir.

Yapılan incelemede 31.12.2023 tarihi itibarıyla 3 (g) maddesi kapsamında yapılan un alımlarının tutarının 357.608.693,02.-TL olduğu ve 2023 yılı 3(g) istisna limiti olan 66.224.498,00.-TL'nin aşıldığı tespit edilmiştir.

Şirket, açık ihale ve pazarlık usulü ile yapılan un alımlarında tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde geldiğini ve genel olarak bu nedenle 3 (g) istisna hüküm kapsamında işlem tesis ettiklerini ifade etmiş olsa da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılması gereken bir alımın, teklif bedelinin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu gerekçesi ile istisna kapsamında gerçekleştirilmesine cevaz bir mevzuat hüküm bulunmamaktadır.

Bu itibarla bundan böyle 3 (g) hükmü kapsamında yapılacak alımlarda limit değerlendirilmesi yapılırken yıllık tüketim miktarının göz önüne alınarak değerlendirme yapılması, limiti aşan yıllık tutarlar için Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alan ihale usullerinin tercih edilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAřKANLIęI
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>