



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İZDOĞA İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÇEVRE KORUNMASI İYİLEŞTİRİLMESİ MÜŞAVİRLİK VE PROJE HİZMETLERİ TİCARET VE SANAYİ 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](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

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



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Sermaye ve Ortaklık Yapısı .....	2
Tablo 2:İştirakler Tablosu .....	2
Tablo 3:Ödenmesi Gereken Toplam Tutarın Hesabı .....	16
Tablo 4: Son 3 Yılda İşe Alınan Personel Sayısı .....	27
Tablo 5: Son 3 Yılda Şirkette Çalışan Ortalama Personel Sayısı .....	27
Tablo 6: 4734 Sayılı Kanun 3/g İstisna Maddesi ile Yapılan Alımlar .....	43
Tablo 7:Kongre İçin Yapılan Harcama Tutarları .....	63
Tablo 8:Murahhas Üye Ücretlerinin Belirlenmesi .....	76



## KISALTMALAR

<b>A.Ş.</b>	Anonim Şirket
<b>BOBİ FRS</b>	Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardı
<b>ÇED</b>	Çevresel Etki Değerlendirme Raporu
<b>GRAND PLAZA A.Ş.</b>	İzmir Büyükşehir Belediyesi Grandplaza Gıda Otelcilik ve Turizm İşletmeleri A.Ş.
<b>İBB</b>	İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı
<b>İZBETON</b>	İzbeton İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Enerji Üretim ve Dağıtım Tesisleri Su Kanalizasyon Tic. ve San. A.Ş.
<b>İZDOĞA</b>	İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruması. İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.
<b>İZENERJİ</b>	İzenerji İnsan Kaynakları Temizlik Bakım Onarım Enerji Güvenlik Hiz. İlaçlama ve Turz. San. ve Tic. A.Ş.
<b>İZFAŞ</b>	İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret A.Ş.
<b>İZMAVİ</b>	İzmavi Çevre Yönetimi ve Denizcilik A.Ş.
<b>İZSU</b>	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>İZTARIM</b>	İztarım Eğitim Kurumları Danışmanlık Tarımsal Üretim Gıda Marketçilik A.Ş.
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>OSGB</b>	Ortak Sağlık Güvenlik Birimi
<b>PSA</b>	Prostat Spesifik Antijen
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TİS</b>	Toplu İş Sözleşmesi

**TSMB**

Toplum Sağlığı Merkezi Birimi

**USG**

Ultrasonografi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Ödenmeyen Vergi Borcu ve SGK Primlerinin Yanlış Hesapta İzlenmesi
2. Şirketin Vadesi Geçmiş Alacaklarına Vade Farkı Uygulanmaması ve Alacakların Tahsilat Süreçlerinin Başlatılmaması
3. Şirketin Personelden Alacaklar Hesabında Kayıtlı Tutarı Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabında İzlememesi

### B. Diğer Bulgular

1. Bazı Muhasebe Hesaplarının Dönem İçerisinde Eksi Bakiye Vermesi
2. Belediye Şirketleri Arasında İşçi Geçişleri Yapılmasının Hukuki Dayanağının Bulunmaması
3. Ticari İşletmenin Devrinde Ödemeye Esas Olacak Tutarın Fazla Hesaplanması
4. Bazı İhalelerde Hatalı Fiyat Farkı Ödenmesi
5. Şirket Çalışanları ile Şirketin Çalışanı Olmayan Kişilerin Yurt İçi ve Yurt Dışına Yaptığı Seyahat Giderlerinin Şirket Bütçesinden Ödenmesi
6. Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Borçlarının Vadesinde Ödenmemesi Sebebiyle Gecikme Cezası Ödenmesi
7. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
8. Personel Alım Süreçlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
9. Şirketler Koordinatörü Olarak Yapılan Görevlendirilmenin Hukuka Uygun Olmaması
10. Toplu İş Sözleşmesinde Şirketin Maliyetlerini Artırıcı Nitelikte Hükümler Bulunması
11. Bağımsız Denetim Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılmaması
12. Bağımsız Denetim, Yeminli Mali Müşavirlik ve Hukuk Müşavir Ücretlerinin Sözleşme Dönemi İçerisinde Artırılması
13. Aynı İş İçin Malzeme ve Hizmet Ödemesi Yapılması

14. Eksik İmalatlar Nedeniyle Kesinti Yapılmaması
15. Yapım İşi Niteliği Taşıyan İşlerin 4734 sayılı Kanun'un 3(g) İstisnası Kapsamında Mal ve Hizmet Alımı Yoluyla Yaptırılması
16. İhale Şartlarında Sözleşme İmzalanma Günü Değişiklik Yapılması ve Sözleşmede Belirtilen Hükümlerin Uygulanmaması
17. Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Şirketin Yönetim Kurulu Kararları ile Başka Şirketler Kurması
18. Yapılan Alımlarda Kesin Teminat Alınmaması
19. İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetinin Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması
20. Giderlerin Kuruluşun Faaliyeti ile Doğrudan İlişkili Olmaması ve Finansal Durumuna Uygun Olmaması
21. Kiracı Olunan Bazı Yerler İçin Yüksek Tutarda Kesin Teminat Ödenmesi
22. Protokol Feshi Nedeniyle Kesin Teminatın Gider Kaydedilmesi
23. Şirketin Ticari Esaslara Aykırı Olarak Özel Bir Şirketten Tesis Devralması
24. Şirket Yönetim Kurulu Üyesinin Toplantılara Katılmadan Huzur Hakkı ve Murahhas Üye Ücreti Alması
25. Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması
26. Yönetim Kuruluna Verilen Murahhas Üyelik Ücretinin Yönetim Kurulu Kararıyla Belirlenmesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

İzdoğa İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Korunması İyileştirilmesi Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi (İZDOĞA A.Ş.), İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre 1986 yılında kurulmuş olup 29.08.1986 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

İZDOĞA A.Ş.'nin faaliyet alanı, şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup Şirket ana faaliyetleri, Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşları ve şirketlerine 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri kapsamında personel temin hizmeti sağlamak, tehlikesiz atıkların toplanması, kafeterya hizmetleri, içme suyu üretimi ile diğer faaliyetler iştiğal konusunu oluşturmaktadır.

Şirket, kamu ve özel hukukuna tabi olarak kurulmuş olup faaliyetlerini ise temel olarak Türk Ticaret Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Borçlar Kanunu'na tabi olarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şirket gerçekleştireceği ihaleli işlemlerde Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir.

### 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 öngörölmüş zaruri bir organdır.

Şirketin yönetim organı olan yönetim kurulu, İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Belediyenin diğer şirketinin tüzel kişiliğini temsilen 11 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 27.03.2023 tarihli Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir.

Şirketin idari birimleri; Mali İşler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Satın Alma Müdürlüğü, İdari İşler Müdürlüğü ile diğer müdürlüklerden oluşmaktadır.

Şirkette çalışan personel sayısı, 31.12.2023 tarihi itibarıyla 3.256'dır. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

### 1.3. Mali Yapı

İZDOĞA A.Ş.'nin nominal sermaye tutarı 61.250.000,00 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, Şirketin %74,04 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2023 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 1:Sermaye ve Ortaklık Yapısı**

Pay Sahibinin Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İzmir Büyükşehir Belediyesi	45.349.500,00	74,04
İZBETON A.Ş.	15.900.500,00	25,96

Aşağıdaki tabloda İZDOĞA A.Ş.'nin iştirakleri bulunmaktadır.

**Tablo 2:İştirakler Tablosu**

İştirakin Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İzhabitabit Bitkisel Üretim Peyzaj Planlama ve Tas. A.Ş.	490.000,00	49,00
İzmavi Çevre Yönetimi ve Denizcilik A.Ş.	3.520.000,00	22,00
İzmir Arıtma Teknolojileri A.Ş.	500.000,00	50,00
İZDOĞA – ... Adi Ortaklığı	137.500,00	55,00

Şirketin 2021 yılı dönem net kârı 23.641.928,82 TL, 2022 yılı dönem net zararı 4.684.544,47 TL, 2023 yılı dönem net zararı da 208.429.507,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi**

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

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

Şirket, muhasebe kayıtlarını 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre tutmaktadır. 7/A seçeneğinde, giderler yapıldıkları anda ilgili defter-i kebir hesaplarına fonksiyon esasına göre kaydedilirken, söz konusu giderler aynı zamanda yardımcı defterlerde hem çeşit esasına hem de ilgili gider yerlerine göre izlenir.

### **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 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.

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

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

gerekmektedir.

Şirket, 29.07.2017 tarihli ve 30138 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan (56) Sıra No.lu Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardı (BOBİ FRS) Hakkında Tebliğ ile Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar uyarınca bağımsız denetime tabi olup BOBİ FRS’ de öngörülen finansal tabloları (finansal durum tablosu, kâr veya zarar tablosu, öz kaynak değişim tablosu ve nakit akış tablosu) hazırlamaktadır.

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

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.

COSO (Committee of Sponsored Organisation of Treadway Commission) modeli, iç kontrol sistemini birbiriyle ilgili 5 bileşenden oluşan bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda şirketlerde iç kontrol sistemi;

- a) Kontrol çevresini,
- b) İşletmenin risk değerlendirme sürecini,
- c) Finansal raporlama ve iletişim ile ilgili faaliyet süreçlerini de içeren bilgi sistemlerini,
- ç) Kontrol işlemlerini ve
- d) Kontrollerin gözetimini, içerir.

İç kontrol sisteminin tasarımının değerlendirilmesi, iç kontrolün önemli yanlışlıkları önleme, ortaya çıkarma ve düzeltme kapasitesine sahip olup olmadığını belirlemeye yöneliktir.

Şirketlerde kontrol ortamı, işletmenin yönetim fonksiyonu ile iç kontrol sistemi ve bunun önemine ilişkin işletme yönetiminin ve yönetimden sorumlu kişilerin tutum, davranış ve anlayışlarını kapsar. Kontrol ortamı, işletme çalışanlarının iç kontrol sistemiyle ilgili düşüncelerini etkileyerek, iç kontrol sisteminin etkin, disiplinli bir yapıda oluşmasını sağlar.

Şirketin kontrol ortamının tasarımı değerlendirilmiştir ve bunların işletmenin iş akışı ile ilişkileri dikkate alınmıştır. Bu kapsamda, ahlaki ve dürüstlükle ilgili değerlerin uygulanması ve iletişiminden organizasyon yapısına, yetki ve sorumluluk dağılımından insan kaynakları ile ilgili politika ve uygulamalara kadar pek çok husus değerlendirilmiştir.

Şirketlerin finansal raporlama ile ilgili iş süreçlerini ve iletişimi kapsayan bilgi sistemi işletmenin varlık, yükümlülük ve öz sermayesinin doğruluğunu sağlamak üzere, faaliyet ve işlemlerinin izlenmesi, kaydedilmesi, sınıflandırılması ve raporlanmasına ilişkin muhasebe sistemini kapsar. Şirketin finansal tablolarının hazırlanması; uygun finansal raporlama yapısı ile işletmenin faaliyet ve işlemlerinin izlenmesi, kaydedilmesi, analiz edilmesi, özetlenmesi ve doğru bir şekilde finansal tablolara yansıtılması süreçlerini içerir. Bu açıardan bilişim sistemi değerlendirilmiştir.

Şirketlerde kontrol faaliyetleri, şirketlerin amaçlarına ulaşmasını engelleyebilecek risklerin ortaya çıkarılması ve gerekli önlemlerin alınması gibi, işletme yönetiminin talimatlarının uygulanmasını sağlayan usul ve esaslardır. Bu kapsamda; yetkilendirmeler, performansın gözden geçirilmesi, bilgi işleme süreçleri, fiziksel kontroller ve görevlerin

ayrılması gibi açılardan kontrol faaliyetleri değerlendirilmiştir.

Ayrıca, bilişim sistemlerine ilişkin kontroller, veri merkezi ve ağ işlemleri, sistem yazılımının edinimi, değişimi ve bakımı, erişim güvenliği ve uygulama sistemi edinimi, geliştirilmesi ve bakımı vb. yönlerden değerlendirilmiştir.

Şirketlerde kontrol faaliyetlerinin gözetimi, kontrollerin tasarım ve işleyişinin zamanında değerlendirilmesi ve şartlara bağlı olarak değişiklikler için önemli düzeltici önlemlerin alınmasını da içeren, iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendiren bir süreçtir.

Şirketin faaliyetleri belirlenerek, bu faaliyetler ile ilgili süreçler ve süreçlerin performans kriterleri İnsan Kaynakları Müdürlüğü ve ilgili birimdeki personel tarafından takip edilmektedir. Bu süreçlere dayalı olarak görev tanımlarının oluşturulduğu ve birimlerin talimat ve prosedürlerinin hazırlandığı görülmüştür. Ayrıca Şirket tarafından kurulmuş bir iç kontrol veya iç denetim birimi yoktur. Şirket bağımsız denetime tabi olması sebebiyle her yıl denetlenmekte olup bir nevi iç kontrol süreci bu denetimlerce yerine getirilmektedir.

Şirketin geçmiş yıl faaliyet gelirleri ile harcamalarını takip etmek, kar-zarar durumunu ortaya koyabilmek adına mevzuat gereği hazırlanması gereken finansal tablolarının Mart ayında yapılan Genel Kurula sunulduğu görülmüştür.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Korunması, İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Tic. ve San. A.Ş.'nin 2023 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: Ödenmeyen Vergi Borcu ve SGK Primlerinin Yanlış Hesapta İzlenmesi**

Şirketin hesaplarında yapılan incelemede kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve sosyal güvenlik primlerine ilişkin yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesinde 368- Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

1 Sıra No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği uyarınca işletmenin, ekonomik faaliyetlerde bulunması sonucu ilgili mali mevzuat uyarınca mükellef veya sorumlu sıfatıyla işletmenin kendisine, personeline ve üçüncü kişilere ilişkin olarak ödenmesi gereken vergi, resim, harç ve fonları 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında izlemesi, personelin hakedişlerinden sosyal güvenlik mevzuatı hükümlerine göre kesintiye tabi tutmakla yükümlü bulunduğu, personele ait emeklilik keseneği ve sigorta primleri ile bunlara ilişkin işveren katılma payları ve işverence sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenecek diğer yükümlülüklerini ise 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlemesi gerekmektedir.

Vergi, resim, harçlar ile sosyal güvenlik ile ilgili kesintilerin tahakkuk ettirilmesini gerektiren olaylar ve işlemler ortaya çıktıkça ilgili hesapların alacaklandırılması, ödemeler yapıldıkça borçlandırılması gerekmektedir. Kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve yükümlülükler ile erteleme ve taksitlendirme süresi bilanço tarihinde bir yıldan az olan vergi ve yükümlülüklerin ise 368- Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda Şirketin vergi ve sigorta primlerine ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde; Şirketin vergi borcu ve sigorta primlerini zamanında ödemediği, bu borçlar için erteleme veya yapılandırma başvurusunun da bulunmadığı anlaşılmıştır. Şirketin vadesi geçen vergi ve sigorta primlerine ilişkin 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabını kullanmadığı, vadesi geçen vergi borcu ve sigorta primlerinin 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ile 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Bu bağlamda 31.12.2023 tarihi itibarıyla 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında bulunan 77.394.885,13 TL vergi borcu ile 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenen 381.070.104,17 TL tutarındaki gecikmiş sosyal güvenlik prim borcunun doğru sınıflandırma yapılmak suretiyle 368- Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Nitekim mali tabloların

amacı kullanıcılarına Şirketin durumu ile ilgili doğru, güvenilir bilginin sunulmasının sağlanmasıdır.

Vergi ve SGK prim borçlarının ödenmemesine rağmen 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ve 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında izlenmeye devam edilmesi Şirketin mali tablolarını inceleyen kullanıcılar nezdinde vergi ve prim borçlarının vadesinin geçmediği anlamını oluşturacaktır.

Şirket tarafından bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde Şirketin mali tablolarının doğru ve gerçeğe uygun biçimde sunumunun sağlanması için vadesinde ödenmeyen vergi borcu ve SGK primlerinin 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Şirketin Vadesi Geçmiş Alacaklarına Vade Farkı Uygulanmaması ve Alacakların Tahsilat Süreçlerinin Başlatılmaması**

Şirketin vadesi geçmiş alacaklarına vade farkı uygulanmadığı ve bu alacaklara ilişkin takip ve tahsilat süreçlerini başlatılmadığı görülmüştür.

Şirketin 31.12.2023 tarihi itibarıyla 120-Alıcılar Hesabı ile 121-Alacak Senetleri Hesaplarında toplamda 91.394.644,02 TL tutarında alacağının olduğu görülmektedir. İlgili tutarlara ilişkin yapılan incelemede Şirketin kamu kurumlarından ve şirketlerden vadesi geçmiş alacaklarının bulunduğu ancak bunlara vade farkı uygulamasının yapılmadığı ve tahsilata ilişkin süreçlerin başlatılmadığı anlaşılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, İZDOĞA A.Ş.'nin doğrudan ve dolaylı olarak hakim hissedarıdır. Şirket belediye sermayesi ile kurulmuş olsa da ticari faaliyetleri sebebiyle özel hukuk tüzel kişisi olup 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir. 6102 sayılı Kanun'un tacir olmanın hükümlerini düzenleyen 18'inci maddesinde, her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği, özen ve bağlılık yükümlülüğünü düzenleyen 369'uncu maddesinde ise, yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin

menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirlenmiştir.

Şirketin belediye şirketi olarak gelir sağlamayı hedef edinmesi ile birlikte ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir. Şirket tarafından ilgili belediyelere ve belediye şirketlerine mal veya hizmet satışı yapılmasına karşın alacakların tahsilatının sağlanmaması Şirketin nakit durumunu etkilemektedir.

Sonuç olarak, Şirketin söz konusu alacaklarına ilişkin vade farkı uygulanması ve alacakların tahsil edilmesi için gerekli işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Şirketin Personelden Alacaklar Hesabında Kayıtlı Tutarı Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabında İzlememesi**

Şirketin hesaplarının incelenmesinde, Şirketin eski genel müdür yardımcılığını üstlenen kişiden olan alacağına ilişkin tutarın dava aşamasında olmasına rağmen şüpheli alacak olarak kaydedilmediği tespit edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Şüpheli alacaklar" başlıklı 323'üncü maddesinde; ticari ve zirai kazancın elde edilmesi ve idame ettirilmesi ile ilgili olmak şartıyla; dava veya icra safhasında bulunan alacaklar ile yapılan protestoya veya yazı ile bir defadan fazla istenilmesine rağmen borçlu tarafından ödenmemiş bulunan ve 14.000 TL'yi aşmayan alacakların şüpheli alacak sayılacağı ifade edilmiştir.

26.12.1992 tarih ve 21447 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 Seri No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nin "I. Muhasebenin Temel Kavramları" başlıklı ekinde ihtiyatlılık kavramı gereğince işletmelerin muhasebe olaylarında temkinli davranması ve karşılaşılabileceği riskleri göz önüne alması ve muhtemel giderleri ve zararları için karşılık ayırmaları gerekmektedir. Özün önceliği kavramı gereğince ise işlemlerin muhasebeye yansıtılmasında ve onlara ilişkin değerlendirmelerin yapılmasında biçimlerinden çok özlerinin esas alınması gerektiği, genel olarak işlemlerin biçimleri ile özleri paralel olmakla birlikte, bazı durumlarda farklılıkların ortaya çıkabileceği, bu takdirde, özün biçime önceliğinin esas olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Tebliğ'de 135-Personelden Alacaklar Hesabının işletmeye dahil personel ve işçinin işletmeye olan çeşitli borçlarını kapsayacağı, 136- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabının ticari olmayıp yukarıda sayılan hesaplardan herhangi birine dahil edilemeyen alacakların

izlendiği hesap olduğu ifade edilmiştir. 138- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabının ödeme süresi geçmiş bu nedenle vadesi bir kaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış senetli ve senetsiz diğer alacakları kapsadığı, 139- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabının ise senetli ve senetsiz şüpheli diğer alacakların tahsil edilememe ihtimalinin kuvvetlenmiş olması halinde, bu tür risklerin giderilmesini sağlamak üzere ayrılan karşılıkları kapsadığı, teminatlı alacaklarda karşılığın, teminatı aşan kısım için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca şüpheli diğer alacaklar, dava ve icra safhasında bulunan alacaklardan ve vadesi birkaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş senetli ve senetsiz alacaklardan teşkil etmekte olup tahsili şüpheli hale gelmiş olan alacakların, ilgili sağlam alacaklardan çıkartılarak karşılığında 138- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabının kullanılması gerekmektedir. Sağlam alacaklardan çıkartılan şüpheli alacakların tahsil edilememe ihtimalinin kuvvetlenmiş olması halinde ise Şirketin mali tablolarının doğru, güvenilir ve gerçeğe uygun bir sunumun sağlanabilmesi adına bu tür risklerin giderilmesini sağlamak üzere karşılık ayrılarak 139- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabına kayıt yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, en son iş akdi feshedilene kadar Şirketin genel müdür yardımcılığını yapan kişiden olan 3.912.094,57 TL tutarlı alacağın 135- Personelden Alacaklar Hesabında takip edildiği, ilgili alacağın tahsil kabiliyeti değerlendirilerek 139- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabına 3.649.180,87 TL tutarında kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu kişinin şu an Şirket personeli olmadığı, ilgili alacak için 2019 yılında iddianame düzenlendiği, 2021 yılında Ağır Ceza Mahkemesi tarafından karar verildiği, verilen karar sonucu iki tarafında da istinaf sürecine gittiği, istinaf kararının da temyiz edilip sürecin Yargıtay'da olması dikkate alındığında davaya konu olan alacağın 135- Personelden Alacaklar Hesabından çıkartılarak 138- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabına alınması gerekmektedir.

Şirket tarafından, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen muhasebenin temel kavramları uyarınca ve mali tabloların doğru, güvenilir ve gerçeğe uygun sunumun sağlanabilmesi amacıyla Şirketin dava aşamasında olan eski personelinden alacağını 138- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabında izlemesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Bazı Muhasebe Hesaplarının Dönem İçerisinde Eksi Bakiye Vermesi**

Şirkette yapılan incelemede bazı aktif ve pasif hesapların dönem içerisinde eksisi bakiye verdiği tespit edilmiştir.

1 nolu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nde düzenlemenin amacı olarak, bilanço usulünde defter tutan gerçek ve tüzel kişilere ait teşebbüs ve işletmelerin faaliyet ve sonuçlarının sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolar aracılığı ile ilgililere sunulan bilgilerin tutarlılık ve mukayese edilebilirlik niteliklerini koruyarak gerçek durumu yansıtmasının sağlanması ve işletmelerde denetimin kolaylaştırılması olduğu ifade edilmiştir.

Şirkette yapılan incelemede, muhasebenin temel ilkelerine aykırı olarak 2023 yılı içerisinde bazı hesapların gün sonlarında eksisi bakiye verdiği tespit edilmiştir. Birleştirilmiş veriler defterine göre örneğin 100-Kasa Hesabının Kasım, 196-Personel Avansları Hesabının Şubat, Ekim ve Kasım, 329-Diğer Ticari Borçlar Hesabının Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında eksisi bakiye verdiği görülmektedir.

Şirket cevabında özetle dönem içerisinde eksisi bakiye veren hesapların yıl sonunda düzeltildiği ifade edilmiş ve hesapların eksisi bakiye vermesine ilişkin izahlar yapılmıştır. Ayrıca mezkur hususa ilişkin bulgu doğrultusunda gerekli kontrollerin daha sık ve hassas yapılacağı ifade edilmiştir.

Muhasebenin temel ilkelerine aykırı olarak eksisi bakiye veren hesapların bulunması, mali tabloların güvenilirliğine zarar verdiği açık olup muhasebe kayıtlarına özen gösterilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 2: Belediye Şirketleri Arasında İşçi Geçişleri Yapılmasının Hukuki Dayanağının Bulunmaması**

Şirket yönetim kurulu kararları ile personel temin hizmeti yöntemiyle çalışan sürekli işçilerin İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanı Olur'u ile Belediyenin doğrudan veya dolaylı

olarak hissesine sahip olduğu Belediye Şirketleri arasında geçişlerinin yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde "(2) Bu Yönetmelik hükümleri;

... belediyelerin ve bunların kurdukları veya üye oldukları mahallî idare birlikleri ile bağlı kuruluşlarının Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler ... için uygulanmaz. Ancak, bu kapsamdaki işçi alım ilanlarının Kuruma bildirilmesi zorunludur. Bu ilanlar Kurum internet sitesinde ve ilgili kamu kurum ve kuruluşunca uygun görülen iletişim araçları ile kamuoyuna duyurulur. Kamu kurum ve kuruluşları işçi alımının adil ve şeffaf bir şekilde yapılmasını sağlayacak diğer tedbirleri de alır." düzenlemesine yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik hükümlerinde, Belediye şirketi olan İZDOĞA A.Ş.'nin yeni personel alımları için, işçi alım ilanlarının Türkiye İş Kurumuna bildirilmesinin zorunlu olduğunu düzenleyerek, işçi alımının adil ve şeffaf bir şekilde yapılmasını sağlayacak tedbirlerin de alınması gerektiğine yer verilmiştir. Dolayısıyla İZDOĞA A.Ş.'de ilk defa istihdam edilecek işçilerin nitelik ve diğer özelliklerinin Türkiye İş Kurumuna bildirilmesi ile işe alım prosedürlerinin başlatılmasının gerekli olduğu mezkur Yönetmelik'le düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı faaliyet döneminde İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanının onayını takip eden Şirket yönetim kurulu kararları ile diğer Belediye şirketlerinden çıkışı yapılarak İZDOĞA A.Ş.'ye girişi yapılan 12 işçi, İZDOĞA A.Ş.'den de çıkışı yapılarak diğer Belediye şirketlerine girişi yapılan 7 işçinin olduğu görülmüştür.

2023 yılında işçi geçişlerine yönelik olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanının onayını belirten yazı ile Şirket tarafından alınan yönetim kurulu kararlarından birine örnek olarak aşağıda verilmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanı tarafından imzalanarak İZDOĞA A.Ş.'ye gönderilen 09.05.2023 tarih ve 1343032 sayılı yazı ile, Grand Plaza A.Ş.'de garson olarak görev yapan kişinin tüm özlük haklarıyla birlikte temizlik elemanı kadro unvanı ile İZSU Genel Müdürlüğünde görev yapmak üzere İZDOĞA A.Ş.'de işe başlatılması hususunda gereğinin yapılması belirtilmiştir.

Belediye Başkanı tarafından imzalanan yazı üzerine İZDOĞA A.Ş. Yönetim Kurulu tarafından 18.08.2023 tarih ve 42 sayılı karar ile "Grand Plaza A.Ş. kadrosunda görev yapan ... geriye dönük hakları saklı kalmak kaydı ile 01.09.2023 itibari ile kadrosunun İZSU Genel Müdürlüğüne nakli yapılarak temizlik personeli olarak görevlendirilmesine" karar verilmiştir.



Bu karar ile işçinin Grand Plaza A.Ş.'den çıkışı yapılarak tüm yasal hakları ile birlikte İZDOĞA A.Ş.'de işe başlatılmasına karar verilmiştir.

Belediye Başkanının onayıyla belediye şirketleri arasında geçişine izin verildiği durumda, işçinin ayrıldığı belediye şirketinden çıkışı "SGK Çıkış Kodu 22 - Diğer Nedenler"le yapıldığı Şirket yöneticilerden öğrenilmiştir. "SGK Çıkış Kodu 22 - Diğer Nedenler" çıkış kodu, işçinin işten çıkış nedeninin başka bir çıkış kodu ile bağdaşmayan nedenden kaynaklanması durumunda seçilen çıkış kodu olarak tanımlanmaktadır. Belediye şirketinden çıkışı yapılan işçi, diğer belediye şirketinde tüm yasal hakları saklı kalmak şartıyla işe başlatılmaktadır.

Mevzuatımızda belediye şirket işçilerinin, belediyenin sermayesinde çoğunluk hissesine sahip olduğu belediye şirketleri arasında geçişine izin verilen bir husus düzenlenmemektedir. Bu nedenle belediye şirketleri arasında işçi geçişleri yapılmasının hukuki dayanaktan yoksun olduğu düşünülmektedir.

Şirket cevabında özetle, yeni personel alımlarının İŞKUR üzerinden yapıldığını, ancak personel ihtiyacının diğer belediye şirketlerinde çalışan personellerden sağlandığı hallerde İŞKUR ilanına çıkmadığını, personel alım sürecinde Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından verilen onayın süreçlerin yönetimi ve kontrolü amacı ile gerçekleştirildiğini, "SGK Çıkış Kodu 22-Diğer Nedenler" kodunun ise belediye şirketleri arasında geçişin başka bir kod ile bildirilmesi mümkün olmadığından dolayı kullanıldığını ifade etmiştir.

Bulguda da vurgulandığı üzere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında belediye şirketleri tarafından istihdam edilecek personellerin adil ve şeffaf bir şekilde alım süreçlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, farklı tüzel kişiliklere sahip belediye şirketlerinde çalışan işçi geçişlerinin Büyükşehir Belediye Başkanının onayı ve yönetim kurulu kararı ile yapılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmadığı da Şirket cevabından anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen hususlar çerçevesinde yapılan incelemeler sonucunda;

- Belediye şirketleri arasında geçişi yapılan işçilerle ilgili işçilerin çıkışını yapan veya işçileri işe başlatan belediye şirketlerinin ilgili personelle ilgili herhangi bir personel ihtiyaç analizinin yapılmadığı,
- İZDOĞA A.Ş.'ye diğer belediye şirketlerinden geçişi yapılarak yeni işçi alımı şeklinde işe başlatılan işçilerin alım ilanlarının Türkiye İş Kurumuna bildirilmediği,

- İZDOĞA A.Ş.'nin yönetim kuruluna meri mevzuatta belediye şirketleri arasında işçi geçişlerine ilişkin bir yetki verilmediği, işçi geçişlerine ilişkin olarak meydana gelecek muhtemel zararlarla ilgili yönetim kurulu üyelerinin sorumlu olacağı,

- İZDOĞA A.Ş.'nin yönetim ve temsil organının yönetim kurulu olduğu, dolayısıyla diğer Belediye şirketlerinden İZDOĞA A.Ş.'ye geçişi yapılarak işe başlatılan 12 işçi ile İZDOĞA A.Ş.'den de çıkışı yapılarak diğer Belediye şirketlerinde işe başlatılan 7 işçinin, şirketler arasında geçişinin yapılmasına dair İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanının onay verme görev ve yetkisinin bulunmadığı,

anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, 2023 yılı faaliyet döneminde İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanının onayını takip eden İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu kararları ile belediye şirketleri arasında geçişi yapılan işçilerin, mevzuatta işçi geçişine izin veren bir husus düzenlenmemesi nedeniyle hukuken mümkün olmadığı, bu hususun düzeltilmesi gerektiği, anılan işlemlerden Belediye Başkanı ile yönetim kurulu üyelerinin sorumlu olduğu düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Ticari İşletmenin Devrinde Ödemeye Esas Olacak Tutarın Fazla Hesaplanması**

Şirketin ticari işletmenin kısmen devri sözleşmesi ile devraldığı atık toplama merkezindeki saha betonu ve çevre duvarı için hatalı hesaplama yapıldığı tespit edilmiştir.

Şirket ile ilgili ... Limited Şirketi ile arasında atık toplama merkezini ve ekli kira sözleşmesindeki hakları, ruhsat ve lisansları, sözleşme ekinde yer alan malzemeleri, demirbaşları, araçları satın almak için 07.04.2022 tarihli ticari işletmenin kısmen devri sözleşmesi imzalanmıştır.

Sözleşmenin 2'nci maddesinin (c) bendine göre, gayrimenkul yapıları için ödenecek tutarın 2.000.000,00 TL (KDV hariç) olarak belirlendiği görülmüş olup sözleşmenin 2.2'nci maddesinde satışa konu varlıklar olarak bina ve yapıların Ek-3'te gösterildiği ifade edilmiştir. Satın alınan bina ve yapılara ilişkin Ek-3 listesinin saha betonu ve çevre duvarı ile ilgili olan kısmı incelendiğinde, sözleşmede belirtilen bina ve müteferrik işlerin toplam değeri 2.003.101,00 TL (1.312.101,00 TL + 691.000,00 TL) hesaplanarak ödemeye esas toplam değer 2.000.000,00 TL (1.310.000,00 TL + 690.000,00 TL) olarak belirlenmiştir.

İlgili tutarların incelenmesi neticesinde, sözleşmenin Ek-3 listesinde yer alan binalar için metrekare cinsinden bina alanı, harici müteferrik işler için alan hacmi üzerinden bir

belirleme yapıldığı ve metrekaresi bazında birim maliyetlerinin belirlendiği görülmüştür. Ancak bina alanı ve alan hacminde yer alan rakamlar ile bu bina ve alanlara biçilen birim maliyet değerlerinin çarpılması sonucu ödemeye esas olacak olan toplam tutarların fazla hesaplandığı görülmüştür. Nitekim devir eden ilgili ... Limited Şirketi tarafından İZDOĞA A.Ş. adına kesilen 11.04.2022 tarihli fatura bedelinin 2.000.000,00 TL (KDV hariç) olduğu görülmüştür.

Aşağıda yer alan tabloda Şirket tarafından hesaplanan tutar ile sözleşmede yer alan birim maliyetlerin kullanılması sonucu olması gereken tutar arasındaki fark gösterilmiştir:

**Tablo 3: Ödenmesi Gereken Toplam Tutarın Hesabı**

... ADA ... Parsel Mevcut Durum Yapı Değeri						
Binalar	Bina Alanı (m <sup>2</sup> )	Birim Maliyet (TL/m <sup>2</sup> )	Yıpranma Payı (%)	Sözleşmede Hesaplanan Bina Değeri (TL)	Olmaması Gereken Bina Değeri (Yıpranma Payı Düşülmüş) (TL)	Aradaki Fark (TL)
2,10 m Yüksekliğe Sahip Kargir Yapılar	97	500	10	61.110	43.650	17.460
0,50 m Yüksekliğe Sahip Konteyner Üstü Çelik Çatı Sundurması	105	150	10	19.845	14.175	5.670
2,10 m Yüksekliğe Sahip Açık Sundurma Çelik Yapı	90	300	10	34.020	24.300	9.720
5,00 m Yüksekliğe Sahip Açık Sundurma Çelik Yapı	72	350	10	31.752	22.680	9.072
5,00 m Yüksekliğe Sahip Kapalı Sundurma Çelik Yapı	126	450	10	71.442	51.030	20.412
6,00 m Yüksekliğe Sahip Açık Sundurma Çelik Yapı	550	350	10	242.550	173.250	69.300
7,50 m Yüksekliğe Sahip Açık Sundurma Çelik Yapı	58	400	10	29.232	20.880	8.352
9,50 m Yüksekliğe Sahip Kapalı Sundurma Çelik Yapı	725	900	10	822.150	587.250	234.900
			<b>Toplam Değeri</b>	<b>1.312.101</b>	<b>937.215</b>	<b>374.886</b>
			<b>Toplam Yaklaşık Değeri</b>	<b>1.310.000</b>		
Harici Müteferrik İşler						
Harici ve Müteferrik İşler	Alan - Hacim	Birim Maliyet (TL/m <sup>2</sup> )	Sözleşmedeki Toplam Değeri (TL)	Olmaması Gereken Değeri (TL)	Aradaki Fark (TL)	
Saha Betonlu m <sup>2</sup>	5.600	90	616.000	504.000	112.000	
Toplam Çevre Duvarı m <sup>2</sup>	500	120	75.000	60.000	15.000	
			<b>Toplam Değeri</b>	<b>691.000</b>	<b>564.000</b>	<b>127.000</b>
			<b>Toplam Yaklaşık Değeri</b>	<b>690.000</b>		

Şirket cevabı değerlendirildiğinde, Şirket tarafından gayrimenkul değerlendirme ve danışmanlık şirketi tarafından hazırlanan gayrimenkul değerlendirme raporuna atıf yapıldığı, ilgili raporda yer alan hesaplamaların doğru olduğu ancak devreden işletme ile Şirket arasında

imzalanan sözleşmede devre esas unsurların rakamlarının hatalı yazıldığı ifade edilmiştir. Gayrimenkul değerlendirme raporları, müşterinin talebi üzerine hazırlanan, değerlemeye esas gayrimülkün konum, ulaşım, çevre bilgisi, gayrimenkulün fiziksel, yapısal ve teknik özelliklerinin incelendiği, değerlemeye etki eden olumlu ve olumsuz faktörlerin belirlendiği ve nihayetinde çeşitli değerlendirme yöntemleri kullanılarak gayrimenkulün değer takdirinin yapıldığı raporlardır. Söz konusu raporlar talep olunan gayrimenkulün değerinin bilinmesi, vergisel değerinin hesaplanması, bazen de mahkemede devam eden bir davada tazminat miktarının belirlenmesi gibi çeşitli amaçlar ile hazırlanmaktadır. Sözleşme ise hukuki bir sonuç doğurmaya yönelik karşılıklı olarak kurulan irade beyanıdır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 1'inci maddesine göre sözleşme, tarafların iradelerini karşılıklı ve birbirine uygun olarak açıklamalarıyla kurulmaktadır.

Dolayısıyla yukarıda yapılan açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, değerlendirme raporları alıcı ile satıcıyı ilgili taşınmazın değeri hakkında bilgilendirmeye yönelik hazırlanan raporlar olup tarafları bağlayıcı nitelikte bir rapor değildir. Ticari işletmenin devrinde devri yapılacak olan gayrimenkullerin değerlerinin yaklaşık olarak tespit edilmesinde değerlendirme raporlarının kullanılmasında herhangi bir sakınca olmayıp taraflar arasında imzalanan devir sözleşmesinde ödemeye esas olacak tutarın belirlenmesinde değerlendirme raporlarında yer alan rakamların değil devir sözleşmesi üzerinde yer alan rakamların ve miktarların esas alınması gerekmektedir. Nitekim taraflar arasında bağlayıcılığı olan metin gayrimenkul değerlendirme raporları değil karşılıklı olarak imzalanan sözleşmedir. Ancak bulguda belirtildiği üzere Şirket ile devreden işletme arasında imzalanan devir sözleşmesinin Ek-3 bölümü incelendiğinde, devre esas unsurların büyüklükleri ile bunlar için belirlenen birim değerler ve yıpranma payları hesap edildiğinde Şirket tarafından fazla ödeme gerçekleştirildiği görülmüştür. Dolayısıyla devir işleminde gayrimenkul değerlendirme raporunda yer alan miktarların değil Şirket ile devreden şirket arasında imzalanan sözleşmenin bağlayıcı olduğu hususu dikkate alındığında Şirket tarafından bulguya yönelik verilen cevabın kabul edilebilir olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, devir alınan bina ve müteferrik işler için hesaplama yapılırken alan ve hacimler ile ilgili varlıkların birim maliyetlerinin yanlış hesaplanması sonucu 501.886,00 TL (374.886,00 TL + 127.000,00 TL) tutarında fazladan ödeme yapılmıştır.

#### **BULGU 4: Bazı İhalelerde Hatalı Fiyat Farkı Ödenmesi**

Yapılan incelemelerde Şirketin mal ve hizmet alım işlerinde hatalı fiyat farkı ödendiği tespit edilmiştir.

Şirket tarafından İzmir Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğünden kiralanan İzmir İli Menderes İlçesi Şaşal Köyü Şaşal Su Dolum ve Şişeleme Tesisinde yapılacak bakım ve onarımlar, özünde yapım işi olmasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/g maddesi kapsamında yapılmak amacıyla mal ve hizmet olarak bölünmüş ve iki alımın da ekinde yer alan dokümanlarda "Yürürlükte bulunan fiyat farkına ilişkin esaslar dikkate alınarak fiyat farkı hesaplanacaktır." hükmüne yer verilerek yüklenici lehine fiyat farkı verilmesine izin verilmiştir. Ancak alımlara ilişkin yapılan incelemelerde yürürlükteki esaslara aykırı uygulamalar olduğu tespit edilmiştir.

#### **a- Mal Alım İşlerinde Hatalı Fiyat Farkı Ödenmesi**

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 8'inci maddesinde sözleşme türlerine göre fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri tespiti Kamu İhale Kurumunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nın (02.07.2018 tarihi öncesi Bakanlar Kurulu Kararı) yetkili olduğu belirtilmiştir. Nitekim bu yetkiye dayanılarak 31.08.2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Mal Alımlarına Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın 2'nci maddesinde;

*"4734 sayılı Kanuna göre ihale edilen ve 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre Türk parası üzerinden sözleşmeye bağlanan;*

*a) Elektrik, doğal gaz, ilaç, petrol ürünleri ve sıvılaştırılmış petrol gazı ürünleri alımlarında,*

*b) (a) bendi dışında kalan ve sözleşme süresi 180 takvim gününden fazla olan mal alımlarında teslimi 180 takvim gününden sonra yapılan kısım için, uygulanacak fiyat farkı bu Esaslara göre hesaplanır."*

denilmektedir.

Esasların ilk yayınlandığı halde sadece elektrik, doğal gaz, ilaç, petrol ürünleri ve sıvılaştırılmış doğal gaz ürünleri alımında verilmesi öngörülen fiyat farkının kapsamı 24.02.2022 tarihli değişiklikle genişletilmiş ve süresi 180 takvim gününden fazla olan mal alımlarında, 180. günden sonra yapılan teslimler için de fiyat farkı verilmesi öngörülmüştür.

Anılan Esasların 5'inci maddesinde fiyat farkının  $F = (M \times B) \times [(A2/A1)-1]$  formülü ile hesaplanacağı gösterilmiş olup madde devamında formülde yer alan harflerin detayları izah edilmiştir.

Şirkette yapılan incelemede, 210 gün süreli “İzmir İli Menderes İlçesi Şaşal Köyü Şaşal Su Dolu ve Şişeleme Tesisi Bakım ve Onarım İşlerinde Kullanılmak Üzere İnşaat Malzemeleri Alım İşine ilişkin sözleşme 11.11.2022 tarihinde imzalanmıştır. Anılan ihaleye ilişkin olarak 05.04.2023 tarihinde düzenlenen 3 No.lu hakediş belgesinde fiyat farkının hesaplandığı tespit edilmiştir. Anılan Esaslar’a göre, sözleşmenin üzerinden 180 gün geçmemesi nedeniyle fiyat farkının ödenmesine mevzuat izin vermemekte olup, mezkur ihale kapsamında ancak teslimi 10.05.2023 tarihinden sonra yapılması planlanan mal alımları için fiyat farkı ödenmesine imkan bulunmaktadır.

Sonuç olarak 10.05.2023 tarihinden önce mal alımları için ödenen fiyat farklarının mevzuata aykırı olduğu, yapılan fazla ödeme tutarlarının Şirket tarafından tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **b- Hizmet Alım İşlerinde Hatalı Fiyat Farkı Ödenmesi**

Yukarıda yer verilen mal alımı ihalesinde imalatların yapılması amacıyla hizmet alımı gerçekleştirilmiş olup, aynı yüklenici ile 05.05.2023 tarihinde 4.146.000,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. İhaleye ilişkin doküman ve hakedişlerde yapılan incelemede fiyat farkında;

$F=A_n \times (P_n-1)$  formülünün kullanıldığı görülmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 8’inci maddesinde sözleşme türlerine göre fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri tespiti Kamu İhale Kurumunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı’nın (2.07.2018 tarihi öncesi Bakanlar Kurulu Kararı) yetkili olduğu belirtilmiştir. Nitekim bu yetkiye dayanılarak 31.08.2013 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın 5’inci maddesinde;

*“(1) Fiyat farkı aşağıdaki formüllere göre hesaplanır:*

*c) Diğer hizmet alımlarında;*

$$F = A_n \times B \times (P_n - 1)$$

denilmektedir.

Ancak yukarıda da belirtildiği üzere Şirketin, formülde yer alan ve 0,90 katsayısını ifade eden B katsayısını formülden çıkardığı görülmektedir. Bunun da 4735 sayılı Kanunun Geçici 6’ncı maddesinin hatalı yorumlanmasından kaynaklı olduğu değerlendirilmektedir. Zira

mezkur maddeye dayanılarak yayınlanan esasların 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre 1.1.2022 – 31.12.2023 tarihleri arası gerçekleştirilen kısımlar için B katsayısının 0,90 yerine 1,00 olarak uygulanacağı ifade edilmiştir. Ancak bu düzenleme 01.04.2022 tarihinden önce ihale edilen işlere ilişkin olup mezkur hizmet işine ait sözleşme 05.05.2023 tarihinde imzalanmıştır. Alımın ekinde yer alan fiyat teklif cetvelinde de en geç 16.11.2022 tarihine kadar fiyat teklifi verilmesi istenmiştir. Görüleceği üzere her iki tarih de 01.04.2022 tarihinden sonra olup esaslarda artırımlı fiyat farkı olarak ifade edilen düzenleme kapsamı dışındadır.

Sonuç olarak gerek mal, gerekse hizmet işleri alımlarında fiyat farkı hesabında mevzuata uyulmasının ve yükleniciye fazladan ödenen fiyat farklarının geri alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Şirket Çalışanları ile Şirketin Çalışanı Olmayan Kişilerin Yurt İçi ve Yurt Dışına Yaptığı Seyahat Giderlerinin Şirket Bütçesinden Ödenmesi**

Şirket çalışanı olan ve olmayan kişilerin yurt içi ve yurt dışında yaptığı ulaşım ve konaklama giderlerinin herhangi bir görevlendirme ya da yönetim kurulu kararı olmaksızın Şirket bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Şirket, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuştur. Şirketin kuruluş amacına uygun olarak ana sözleşmesinde belirtilen konularda faaliyette bulunması ve katlandığı giderlerin bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olması gerekmektedir.

6102 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde; ticari şekilde işletilmek üzere belediye tarafından kurulan kuruluşların tacir sayılacağı, 18'inci maddesinde; her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği hükümlerine yer verilmiştir. Aynı Kanun'un "Özen ve bağlılık yükümlülüğü" başlıklı 369'uncu maddesinin birinci fıkrasında; "*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 yer almaktadır.

26.12.1992 tarih ve 21447 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 Sıra No.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nde muhasebenin temel kavramlarından kişilik kavramı: "*işletmenin sahip veya sahiplerinden, yöneticilerinden, personelinden ve diğer ilgililerden ayrı bir kişiliğe sahip olduğunu ve o işletmenin muhasebe işlemlerinin sadece bu kişilik adına*

*yürütülmesi gerektiğini öngörür.”* şeklinde tanımlanmıştır. Anılan Tebliğ’de; 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabına, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve kadro kuruluşu, büro hizmetleri, kamu ilişkileri, güvenlik, hukuk işleri, personel işleri, kredi ve tahsilatı da kapsayan muhasebe ve mali işler servislerin giderlerinin kaydedileceği belirtilmiştir. Tebliğe göre, Şirket muhasebe kayıtlarının işletmeye ait iş ve işlemleri kapsayacak şekilde tutulması, maliyet hesaplarına kaydedilen tutarların Şirketin faaliyetlerine ait giderlerden oluşması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yönetim kurulu kararı olmadan Şirketin yönetim kurulu başkanı ile Şirket personelinin yurt içi ve yurt dışına yaptıkları ulaşım ve konaklama giderlerinin Şirketin bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir. Diğer bir anlatımla, Şirketin yönetim kurulu başkanı ile Şirket personelinin yurt içi ve yurt dışına yaptıkları seyahatlere izin veren yönetim kurulu kararı bulunmadığı gibi, seyahat nedeninin Şirketin iş ve işlemleri ile ilgili olup olmadığına dair bir belge de denetim sürecinde sunulamamıştır.

2023 yılında yurt içi ve yurt dışı ulaşım ve konaklama giderleri nedeniyle Şirket bütçesinden toplam 1.581.388,08 TL ödenerek 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Şirket yönetim kurulu başkanı ile çalışanlarının yurt içi ve yurt dışı seyahatleri nedeniyle yaptıkları giderlerin, Şirketin yürüttüğü faaliyetler kapsamında olması gerekmektedir. 6102 sayılı Kanun kapsamında kurulan Şirketin İzmir Büyükşehir Belediyesinden farklı bir tüzel kişiliği bulunmakta olup, İzmir Büyükşehir Belediyesi çalışanlarının yurt içi ve yurt dışı ulaşım ve konaklama giderlerinin ödenmesi ile Şirketle bağı bulunmayan üçüncü kişilerin seyahat giderlerinin de ödenmesi mevzuata uygun düşmemektedir.

Şirketin yürütmesi gereken faaliyetler dışındaki konular için yurt içi ve yurt dışı harcamaların yapılması, ilgili yurt dışı seyahatler için herhangi bir yönetim kurulu kararının bulunmaması, Şirket bünyesinde yer almayan kişilerin harcamalarının Şirket bütçesinden karşılanması neticesinde Şirketin 6102 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi uyarınca basiretli bir iş adamı gibi hareket etmediği, Şirket yöneticilerinin ise aynı Kanun’un 369’uncu maddesi uyarınca görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmediikleri ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyararak gözetmedikleri kanaatine varılmıştır.

Şirket cevabında; esas sözleşmesinde bulunan faaliyet alanları kapsamında, şirket, kamu kurum veya kuruluşları ile özel tüzel kişilerle birlikte veya iş birliği içerisinde yürütmüş olduğu



projelere kaynak sağlamak amacıyla yurt içi ve yurt dışında hibe ve proje başvurularını gerçekleştirdiği, bahsi geçen hibe programlarına başvurulardan biri olan the CARDIMED (Akdeniz Bölgesi İklım Adaptasyonu ve Direnç Kazandırma) programı kapsamında yurt dışına gönderilen personellerin Şirket adına Avrupa Birliğinin bahsi geçen hibe programından 388.412,50 AVRO destek almaya hak kazandığı, hak kazanılan hibe tutarından Şirkete toplamda 77,549,13 AVRO'nun 08.12.2023 tarihi itibarıyla ulaşmış olduğu, Şirket hesaplarında muhafaza edildiği, bulguda tespit edilen 1.581.388,08 TL tutarındaki seyahat ve konaklama gideri olarak belirtilen harcamaların Şirket faaliyet alanı çerçevesinde gerçekleştirilecek proje hibe destek programlar için sarf edilmiş olduğu, yine de bahsi geçen tutarın 1.000.000 TL'lik kısmınının 29.03.2024 tarihinde ilgililerden tahsil edilerek banka hesaplarına yatırıldığı, Şirketin yaptığı bu harcamalardan gelir elde ettiğinden 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18 ve 369'uncu maddelerine uygun hareket ettiği ve tahsilata ilişkin dekontların cevap ekinde iletildiği, ancak bulguda yer verilen tespit üzerine görevlendirme veya yönetim kurulu kararı bulunmaksızın Şirket alışanı olan ve olmayan kişilerin yurt içi ve yurt dışında yaptığı ulaşım ve konaklama giderlerine ilişkin yapılacak harcamaların karşılanmamasına, gider kayıtlarının Tebliğ'e uygun olarak tutulmasına zen gösterileceği, ifade edilmiştir.

Şirket cevabının değerlendirilmesinde, Şirketin yönetim kurulu başkanı ile Şirket personelinin yurt içi ve yurt dışına yaptıkları seyahatlere izin veren yönetim kurulu kararı bulunmaması ve seyahat nedeninin Şirketin iş ve işlemleri ile ilgili olup olmadığına dair bir belgenin de denetim sürecinde sunulmaması üzerine bulguda yer verilmiştir. Ayrıca bulguya verilen cevapta ilgili seyahatlerin hibe ve proje başvuruları kapsamında gerçekleştirilmiş olduğu ifade edilmiş olsa da cevap eklerinde CARDIMED (Akdeniz Bölgesi İklım Adaptasyonu ve Direnç Kazandırma) programına ilişkin herhangi bir açıklayıcı belge ibraz edilmemiştir. Diğer yandan, CARDIMED programından hak edilen bedellerin Şirket tarafından muhasebe kayıtlarına alındığına veya bu tutarların hibe veya proje sağlayıcı kuruluş tarafından onaylandığına dair kanıtlayıcı herhangi bir belge de cevap eklerinde bulunmamaktadır. Bu nedenlerden dolayı CARDIMED programı ile ilgili cevapta yer verilen hususlar ilerleyen denetim dönemlerinde incelenecektir.

Şirket kaynaklarından İzmır Büyükşehir Belediyesi alışanlarının yurt içi ve yurt dışı ulaşım ve konaklama giderlerinin ödenmesi ile ilgili ise İzmır Büyükşehir Belediyesi tarafından 29.03.2024 tarihinde 1.000.000,00 TL tutarında "2023 yılı ulaşım ve konaklama iadesi" açıklamalı ödemenin yapıldığına dair banka dekontuna cevap eklerinde yer verilmiş fakat Şirketin muhasebe kayıtlarına alındığına dair yevmiye kaydına ilişkin bir belge sunulmamıştır.

Ayrıca İzmir Büyükşehir Belediyesi personeli için ödenen tutarın nasıl hesaplandığına dair kanıtlayıcı belgelere de cevap eklerinde yer verilmemiştir.

Şirketle bağı bulunmayan üçüncü kişilerin seyahat giderlerinin de ödenmesine ilişkin bir belge yada açıklamaya da cevapta yer verilmemiştir.

Yukarıda yer verilen hususların izleyen denetim dönemlerinde izlenmesi şartıyla, İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından 29.03.2024 tarihinde yapılan 1.000.000,00 TL ödeme tutarı taslak bulguda yer verilen 1.581.388,08 TL tutarından mahsup edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye şirketlerinin kamu kaynaklarını kullandıkları, İZDOĞA A.Ş.'nin 2023 yılı faaliyetlerinden 208.429.507,43 TL dönem net zararı elde ettiği dikkate alındığında, Şirket tarafından gider yazılan ve faaliyetleri ile ilgili olmayan seyahat ve konaklama giderleri toplamı 581.388,08 TL'nin ödemeye onay veren sorumlularından tahsili gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Borçlarının Vadesinde Ödenmemesi Sebebiyle Gecikme Cezası Ödenmesi**

Şirketin, vergi ve SGK prim borçlarını vadesinde ödemediği ve bu nedenle de gecikme cezası ödediği görülmüştür.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "Kabul edilmeyen indirimler" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, kurum kazancının tespitinde bu Kanun'a göre hesaplanan kurumlar vergisi ile her türlü para cezaları, vergi cezaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre ödenen cezalar, gecikme zamları ve faizler ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre ödenen gecikme faizlerinin indirim konusu yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Şirket tarafından bu şekilde ödenen gecikme zammı ve faizlerin Şirketin hasılatından indirimi kabul görmeyen giderler olması nedeniyle Şirketin kurum kazancına ilave edilerek vergi matrahına eklenmektedir. Dolayısıyla yapılan bir gider sonucunda bu tutarın kurum kazancından indirimi kabul edilmemesi ve kurum kazancına ilave edilmesi Şirketin vergi yükünü arttırmaktadır. Bu sebeple kanunen kabul edilmeyen giderler, Şirketin gelirlerinin azalmasına sebep olduğu gibi vergi matrahını artırarak dolaylı olarak Şirketin öz sermayesinde azalışa sebep olmaktadır.

Şirket tarafından 2023 yılında vergi vade tarihlerinin geçirilmesi sebebiyle 4.337.411,09 TL, sosyal güvenlik prim borçlarının vadelerinin geçirilmesi sebebiyle 1.469.738,39 TL kanunen kabul edilmeyen gider yapıldığı tespit edilmiştir.

Şirket cevabında, basiretli her iş adamı gibi planlamaya özen gösterildiği, gerçekleştirilen iki büyük tesis yatırımı ile diğer ticari işletme ve şube açılışlarının, orta ve uzun vadede kâra dönüşmesiyle bulguya konu ödemelerin gününde yapılacağı ifade edilmektedir. Ancak bulguda da belirtildiği üzere 2023 yılında ödenen gecikme cezalarının bulunması, planlamada çok da dikkatli olunmadığını göstermekte olup, orta ve uzun vadede geleceği öngörülen kara dayanılarak kısa vadede gecikme cezası ödenmesi de basiretli iş adamı niteliğine uymamaktadır. Ayrıca cevapta, gelecekte öngörülen kâr miktarı belirtilmemekte, gerçekleşecek bu karın gecikme cezasının üzerinde olup olmayacağına dair bir izahatta bulunulmamaktadır. Dolayısıyla vergi ve SGK primlerine ilişkin ödemelerin zamanında yapılarak gecikme cezası ödenmemesi hususuna dikkat edilmesinin Şirket mali kaynakları açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Şirket tarafından vergi ve SGK primlerinin ödenmesinde temerrüde düşmeyecek şekilde nakit planlaması yapılarak gecikme zammı olarak ödenen ve kanunen kabul edilmeyen gider olarak hesaplara alınan tutarların ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

Şirkette çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin 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 ücretli izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli

izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 2023 yılında 1.683 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yapılan incelemelerde Şirkette 2023 yılı içinde 2.975 işçinin görev yaptığı, bu işçiler arasında 200-300 gün arasında yıllık ücretli izin hakkı bulunan 34 personel olduğu, 100-200 gün arasında yıllık ücretli izin hakkı bulunan 213 personel olduğu, 50-100 gün arasında yıllık ücretli izin hakkı bulunan 563 personel 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.

Anayasa'ya göre, dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği, 4857 sayılı İş Kanunu'nunda da işçilerin yıllık ücretli izne hak

kazanma ve kullanımına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Şirkete ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 8: Personel Alım Süreçlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması**

Şirketin gerçekleştirdiği personel alımlarının incelenmesi neticesinde, ihtiyaç analizi yapılmadan, yönetim kurulu tarafından personel alım sürecine ilişkin yetki verilmeden personel istihdamına gidildiği, personel temin hizmeti kapsamında yapılan alımlarda İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkan Olur'u ile personel alımı yapıldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanuna göre, anonim şirketin, yönetim kurulu tarafından yönetileceği ve temsil olunacağı, Şirketin üst düzeyde yönetimi ve bunlarla ilgili talimatların verilmesinin yönetim kurulunun devredilemez ve vazgeçilemez görev ve yetkileri arasında bulunduğu düzenlenmiştir.

Şirket 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel temin hizmeti veren bir şirket olup, ilgili şirketin gerek kendi bünyesine dahil ettiği personele yönelik gerekse de dış birimlere sağladığı personel temin hizmeti kapsamındaki işe alım süreçleri incelendiğinde;

Şirket genel müdürlüğüne yönelik personel ihtiyacının birim müdürleri tarafından belirlenip personel eksiklerinin yönetime bildirildiği, bunun üzerine İzmir Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı ile irtibata geçildiği, pozisyon için özgeçmiş havuzunda uygun özgeçmiş varsa Şirkete gönderildiği, sonrasında mülakat yapıldığı ve personel alım sürecinin başlatıldığı, alınacak personel sayısına yönetim kurulunun karar verdiği ifade edilmiştir.

Personel temin hizmeti sağlanan kuruluşlarda ise özgeçmiş havuzundan seçilen özgeçmişlerin personel alımı yapacak kurum ve İzmir Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı tarafından kurulan komisyon tarafından değerlendirildiği, uygun adayların listesinin Büyükşehir Belediye Başkanı imzalı olarak gönderildiği ve işe alım sürecinin başlatıldığı, bu kuruluşlara sözleşme sayısına göre personel alımı yapıldığı ifade edilmiştir.

Şirketin son 3 yılda işe başlattığı personel sayısı ve son 3 yılda çalışan ortalama personel sayısını gösterir tablolar aşağıdaki gibidir;

**Tablo 4: Son 3 Yılda İşe Alınan Personel Sayısı**

Kurumlar	2021	2022	2023
Genel Müdürlük	22	120	99
İZSU	145	36	417
İBB Meslek Fabrikası	99	11	4
İBB Hastane	0	31	13
İBB Tiyatro	75	7	1
<b>Toplam</b>	<b>341</b>	<b>205</b>	<b>534</b>

**Tablo 5: Son 3 Yılda Şirkette Çalışan Ortalama Personel Sayısı**

Kurumlar	2021	2022	2023
Genel Müdürlük	49	160	245
İZSU	2.574	2.467	2.787
İBB Meslek Fabrikası	99	101	104
İBB Hastane	0	31	44
İBB Tiyatro	75	77	75
<b>Toplam</b>	<b>2.797</b>	<b>2.836</b>	<b>3.255</b>

Yapılan incelemede, Şirketin genel müdürlük bünyesine yeni alınacak personel ihtiyacının belirlenmesine yönelik herhangi bir ihtiyaç analizi yapılmadan personel alımlarının gerçekleştirildiği görülmüştür. 2023 yılı içerisinde alınan yönetim kurulu kararları incelendiğinde, yönetim kuruluna müdürlükler tarafından sunulan personel ihtiyacına ilişkin herhangi bir analiz raporunun bulunmadığı, yönetim kurulu tarafından personel alımının başlatılmasına yönelik bir kararın bulunmadığı, alınan yönetim kurulu kararlarının personel alım süreci bittikten sonra ilgili personellerin işe girişlerinin yapılmasına yönelik olduğu görülmüştür.

Personel alım süreci ile ilgili örnek 9 numaralı ve 01.03.2023 tarihli yönetim kurulu kararında, “İZDOĞA kapsamında, Genel Müdürlük ve Personel hizmetleri sözleşmesi kapsamında işe başlayacak ekli listede detayı bulunan 51 kişinin işe girişlerinin yapılmasına,” karar verilerek ilgili unvanında alınacak personel için işe alım sürecine ilişkin yönetim kurulu kararı alınmadan, anılan unvanlı kişinin yönetim kurulu kararıyla işe başlatılmasına karar verilmiştir.

Şirket tarafından 2023 yılında 99 işçinin Şirket Genel Müdürlüğü için, 435 işçinin ise personel temin hizmeti sağlanan Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşları ve şirketleri için alındığı görülmüştür.

Şirketin 31.12.2023 tarihi itibarıyla 77.394.885,13 TL vergi borcu ile 381.070.104,17 TL tutarında gecikmiş sosyal güvenlik prim borcunun bulunduğu, 2023 yılında vergi vade tarihlerinin geçirilmesi sebebiyle 4.337.411,09 TL, sosyal güvenlik prim borçlarının vadelerinin geçirilmesi sebebiyle 1.469.738,39 TL kanunen kabul edilmeyen gider yapıldığı ve

finansman sıkıntısı içinde olduğu dikkate alındığında yeni personel alımlarında ihtiyaç analizi yapılması suretiyle personel alımının yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında özetle; personel alımlarında Şirket Genel Müdürlüğüne ait birimlerden sözlü olarak, personel temin edilen kurumlardan yazılı olarak personel taleplerinin geldiği, bu talepler sonucunda İŞKUR üzerinden ilana çıkıldığı, CV bankasından ve İŞKUR üzerinden gelen talepler üzerine özel olarak kurulmuş olan komisyon tarafından incelendiği, komisyon tarafından uygun bulunan adayların İBB İnsan Kaynakları Müdürlüğünden Şirkete İzmir Büyükşehir Belediye Başkan imzalı olarak gönderildiği, 2022 yılından itibaren Şirketin faaliyet alanlarının genişlemesi ile yapılan yatırım ve planlamalar neticesinde, iş yükünün arttığı ve var olan işgücünün yetersiz kalması nedeniyle yeni istihdamlara ihtiyaç duyulduğu, yeni projeler ve teknolojiler gerektiren alanlarda özel uzmanlık veya becerilere sahip personel alımı için birim yöneticileri tarafından sözlü olarak talepte bulunulduğu ve Şirket yönetim kurulu tarafından yeni oluşturulan birim ve müdürlüklere uygun görülen personellerin alımının yapıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabı değerlendirildiğinde, bulguda yer verilen hususları karşılayacak cevabın verilmediği, bulguda yer verilen hususlardan bazılarının tekrar edildiği, Şirket Genel Müdürlüğüne ait birimlere alınacak personel talebinin sözlü olarak yapıldığının ifade edildiği dikkate alındığında bulguya verilen cevabın hukuki dayanağının bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak Şirketin genel müdürlük bünyesine yeni personel alım süreçleri incelendiğinde, personel ihtiyacına yönelik analiz yapılmadığı, yönetim kurulu tarafından yeni personel alımına ilişkin sürecin başlatılması için karar alınmadığı, yönetim kurulu tarafından alınan kararların personel alım süreci bittikten sonra ilgili personellerin işe başlatılmasına yönelik olduğu, Şirketin vadesi geçmiş vergi ve sosyal güvenlik prim borçlarını dahi ödeyemezken yeni personel alımına giriştiği, bu durumun Şirketin maliyetlerini artırdığı ve Şirket açısından sürdürülebilir bir ekonomik durum yaratmadığı, personel temin hizmeti kapsamında alınacak personellerin değerlendirilmesinin ise belediye daire başkanlığı bünyesinde gerçekleştirildiği, işe alıma ilişkin olurların Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından verildiği, ancak Şirketi yönetim ve temsil etme görevinin yönetim kurulunda ait olduğu dikkate alındığında söz konusu uygulamanın hukuki bir dayanağının olmadığı değerlendirilmektedir.

---

---

## **BULGU 9: Şirketler Koordinatörü Olarak Yapılan Görevlendirilmenin Hukuka Uygun Olmaması**

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan çoğunluk hissesine sahip olduğu bir şirketin yönetim kurulu başkanı ve aynı zamanda diğer bir Belediye şirketinin yönetim kurulu üyesi olarak görev yapan kişinin İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından şirketler mali koordinatörü olarak görevlendirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda, anonim şirketlerde genel kurul ve yönetim kurulu olmak üzere iki organın bulunduğu, anonim şirketin zorunlu organı olan genel kurulun şirket pay sahipleri ile pay sahiplerinin yetkilendirdiği temsilcilerin katılımıyla oluştuğu, şirket organlarının seçimi, şirketin elde ettiği kazancın paylaşılması, şirketin esas faaliyetlerine ilişkin olmak üzere birçok konuda karar alma yetkisine sahip organın genel kurul olduğu, anonim şirketin, yönetim kurulu tarafından yönetileceği ve temsil olacağı belirtilerek yönetim kurulunun şirketin, idare ve temsil organı olduğu hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla anonim şirketlerde genel kurulun ve yönetim kurulunun nasıl teşkil edileceği ile görev ve yetkileri 6102 sayılı Kanun ile yürürlükte olan diğer düzenlemelerde açık olarak belirtilmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının altında şirketler ve kuruluşlar şube müdürlüğü bulunmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Şirketler ve Kuruluşlar Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin "Şirketler ve Kuruluşlar Şube Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 5'inci maddesinde, Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin üzerinde koordinasyon sağlamaya yönelik görev, yetki ve sorumluluklarının bulunduğu belirtildikten sonra, şirketlerin sermaye taahhütlerini takip ederek bununla ilgili gerekli iş ve işlemleri ve ödemeleri yasal mevzuat çerçevesinde yapmak, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin çalışmalarını, şirketlerin verecekleri raporlar ve belgeler aracılığıyla izlemek, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin ekonomiklik ve verimlilik esaslarına göre idaresi, planlanması, programlanması ve işletilmesini sağlamak üzere, Belediye ile şirketler arasında etkin haberleşme, bilgi alışverişi, borç- alacak ilişkisi, personel vb. konularda raporlama faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek, şirketlerin



ve onların ortağı olduğu iştiraklerin olağan ve olağanüstü genel kurul toplantılarına katılarak genel kurul kararlarını takip etmek, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin günlük mali durum, nakit ihtiyacı, insan kaynakları mevcut durumu, personel hareketleri ve benzeri işlemlerin bilgi akışını takip etmek, bu bilgileri tablolar halinde üst yönetime sunmak, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin bilançolarını gerektiğinde temin ederek üst yönetime sunmak görev olarak belirtilmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediyesi bünyesinde İç Denetim Birim Başkanlığı ile Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunmaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan çoğunluk hissesine sahip olduğu İZTARIM A.Ş. yönetim kurulu başkanı ve aynı zamanda diğer belediye şirketi İZFAŞ A.Ş. yönetim kurulu üyesi olarak görev yapan kişi 07.09.2020 tarih ve 589 sayılı yazı ile İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından şirketler mali koordinatörü olarak görevlendirilmiştir. Koordinatöre mali işler, iç denetim ve hukuk işleri ile ilgili konularda yardımcı olacaklar da belirlenmiştir. Yazı ekinde Büyükşehir Belediyesi Şirketler Koordinatörlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Şirketler Koordinatörlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları şu şekildedir.

- Belediye şirketleri için ortak mali işler standartlarını belirlemek ve uygulanmasını takip ederek, faaliyet sonuçları üzerinden mali analiz ve değerlendirmeler yapmak ve raporlayarak Belediye şirketlerince hazırlanan yıllık ve revize bütçeleri gözden geçirmek ve onaylamak olduğu,

- Şirketlerin faaliyet alanlarına göre risk analizleri yapılmasını ve tespit edilen risklerin takip edilmesini, yönetilmesini temin etmek olduğu (Kur, faiz, alacak, mevzuat vs.)

- Şirketlerin stratejik yatırım kararlarını değerlendirmek, öneri sunmak, bu amaçla analiz ve raporlar hazırlatıp makam onayına sunmak olduğu,

- İnsan Kaynakları uygulamaları alanında şirketler arasında yeknesaklığın sağlanması için çalışma yapmak, T.İ.S görüşmelerine katılmak, katkıda bulunmak olduğu,

- Şirketler Koordinatörlüğü bünyesinde oluşturulan iç denetim programını hazırlamak, iç denetçiler vasıtasıyla uygulamaların iç ve dış mevzuata uygunluğunu denetlemek, raporlamak, düzeltilmesini sağlamak olduğu,

- Mali müşavirler, bağımsız dış denetçiler ve hukuk müşavirlerinin Şirketler Koordinatörlüğüne karşı sorumlu olduğu, şirketlerin vergi planlamalarına nezaret ederek,

şirketlerin müşavirlerle ihtilafa düşmesi halinde nihai karar merciinin Şirketler Koordinatörlüğünün olduğu,

- Şirketler Koordinatörlüğü organizasyonunun İZTARIM A.Ş. bünyesinde oluşturulacağı ve ayrı bir bütçe yapılarak cari giderlerinin bir dağıtım anahtarı vasıtasıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi şirketlerine yansıtılacağı,

anlaşılmaktadır.

İZTARIM A.Ş. ile İZDOĞA A.Ş. arasında ayrıca koordinasyon sözleşmesi imzalanmıştır. Koordinasyon sözleşmesinde; İZTARIM A.Ş. bünyesinde oluşturulan Şirketler Koordinatörlüğünün, İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak hissedar olduğu şirketler arasında koordinasyonu sağlamasına yönelik destek vereceği, İZDOĞA A.Ş.'nin (sözleşme bütün belediye şirketleri ile tek tip olarak imzalanmıştır) işleyişi ile ilgili tüm ihtiyaçlarını içerebilecek mali, hukuki ve insan kaynakları konularında, inceleme, araştırma yapabileceği ve benzer konularda destek olacağı belirlenmiştir. Sözleşmenin diğer maddelerinde ise, sözleşme bedeli ve ödenmesi ile tarafların yetki ve sorumlulukları yanında diğer hususlar imza altına alınmıştır.

Diğer yandan İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulunun;

-03.01.2023 tarih ve 02 sayılı kararı ile “*Şirketler Koordinatörlüğü'nün almış olduğu karar ile 01.01.2023 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, şirket bünyemizde olup Genel Müdürlük ve İZSU Genel Müdürlüğünde çalışan kapsam dışı personele verilen yemek ücretinin, ay içerisinde çalıştığı fiili gün başına 78,90 TL + KDV olarak güncellenmesine*”

karar verilmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanı tarafından İZTARIM A.Ş. yönetim kurulu başkanının şirketler mali koordinatörü olarak görevlendirilmesi ile şirketler koordinatörlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğinde;

- İZDOĞA A.Ş.'nin hissesine doğrudan/dolaylı olarak İzmir Büyükşehir Belediyesinin sahip olmasına karşın İzmir Büyükşehir Belediye Başkanının İZDOĞA A.Ş.'nin iş ve işlemlerine şirketler koordinatörlüğü üzerinden müdahalede bulunamayacağı, yürürlükteki mevzuata göre sadece İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından Belediye tüzel kişiliğini temsilen genel kurula temsilci atanacağı,

- Şirket Koordinatörlüğü görevini üstlenen ve Belediyenin hissesine sahip olduğu İZTARIM A.Ş.'nin yönetim kurulu başkanı olan kişinin İZDOĞA A.Ş.'nin iş ve işlemlerine ait hususlarda karar/onay verme yetkisinin bulunmadığı, bu yetkinin sadece İZDOĞA A.Ş. genel kurul ve yönetim kuruluna ait olduğu,

- 6102 sayılı Kanun'a göre, yönetim kurulu, geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörülmüş bulunan finansal tablolarını, eklerini ve yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlayarak genel kurula sunacağını, başka bir deyişle yönetim kurulunun şirketin mali tablolarını hazırlamakla görevli organ olduğu, Şirket bağımsız denetçisinin şirket genel kurulunca seçileceği, İZDOĞA A.Ş.'nin vergi ödev ve sorumluluklarının ise vergi mevzuatı çerçevesinde yerine getirmeye yetkili ve sorumlu organın yönetim kurulu olduğu bilinen bir husustur.

Dolayısıyla İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından yetkilendirilen Şirketler Koordinatörlüğünün; İZDOĞA A.Ş.'nin mali müşavir, bağımsız dış denetçilerinin koordinatöre karşı sorumlu olduğu, şirketlerin vergi planlamalarına nezaret edeceği ve şirketin müşavirlerle ihtilafa düşmesi halinde nihai karar merciinin şirketler koordinatörlüğünde olduğu, belediye şirketleri için ortak mali işler standartlarını belirleyerek uygulanmasını takip etmesi, faaliyet sonuçları üzerinden mali analiz ve değerlendirmeler yaparak raporlaması, şirketlerce hazırlanan yıllık ve revize bütçeleri gözden geçirerek onaylamasına ilişkin yetkilendirilmesinin 6102 sayılı Kanun ve vergi mevzuatı kapsamında hukuka uygun olmadığı,

-Şirket Koordinatörlüğü tarafından İZDOĞA A.Ş. faaliyet alanlarına göre risk analizleri yapılmasını ve tespit edilen risklerin takip edilmesini, yönetilmesini temin etmek (Kur, faiz, alacak, mevzuat vs.) olarak belirtilen hususun ise,

6102 sayılı Kanun'un "Riskin erken saptanması ve yönetimi" başlıklı 378'inci maddesinde, borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulunun 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 yükümlü olduğu, diğer şirketlerde ise bu komitenin denetçinin gerekli görüp bunu yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmesi hâlinde derhâl kurularak ilk raporunu kurulmasını izleyen bir ayın sonunda vereceği, komitenin yönetim kuruluna her iki ayda bir vereceği raporda durumun değerlendirilerek, varsa tehlikelere işaret ederek çareleri göstereceği ve raporun denetçiye de yollanacağını belirtildiği, dolayısıyla Şirket yönetimi ve denetimi ile ilgili yasal

olarak bir görevi olmayan ve Belediye Başkanı tarafından görevlendirilen Şirketler Koordinatörlüğünün İZDOĞA A.Ş.'nin faaliyet alanlarına göre risk analizlerini yapması ve tespit edilen risklerin takip ederek yönetmesinin hukuki dayanağının bulunmadığı,

sonucuna varılmıştır.

Şirketlerin genel kurul ve yönetim kurulu organları ile Büyükşehir Belediyesi Şirketler ve Kuruluşlar Şube Müdürlüğü, Büyükşehir Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı aracılığıyla koordinatöre verilen görevlerin gerçekleştirilebilmesi mümkündür. Hukuken var olan organ ve birimler aracılığıyla bunların yapılması mümkün iken, hukuki dayanağı olmayan ve Başkan tarafından görevlendirilen koordinatör eliyle bu tür işlemlerin yapılması paralel ve fiili yapı oluşturmaktadır. Şirketlerde sorumluluk ilgili organlarda olduğu halde, kararlarda imzası olmayan koordinatörün talebi ile alınan kararlardan sorumlu olmaları ayrıca tartışma konusudur. Her ne kadar imzayı atanların sorumlu olduğu ifade edilebilir ise de, koordinatörün bulunduğu konum dikkate alındığında yönetim kurulu üyelerinin gelen talebin aksine karar alabilmeleri fiili olarak mümkün görünmemektedir.

Diğer yandan ise, İZDOĞA A.Ş.'nin faaliyetlerini yürütürken yapacağı iş ve işlemleriyle sorumlu ve yetkili olan organları 6102 sayılı Kanun'a göre genel kurul ve yönetim kurulu olması karşısında, Şirketin teşkilat şemasında İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanı ile Şirketler Koordinatörlüğüne yer verilmesi ile İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulunun 02 sayılı kararı ile yapacağı iş ve işlemlerde Şirketler Koordinatörlüğü'nün almış olduğu karar doğrultusunda işlem tesis edilmesinin 6102 sayılı Kanun'a uygun olmadığı değerlendirilmektedir. 6102 sayılı Kanun'da Şirketin, yönetim kurulu tarafından yönetileceği açık olarak belirtilmiştir.

Her ne kadar koordinatörün Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak görev ve yetkisi kapsamında görevlendirildiği ve şirketlerin verimliliğinin artırılmasının amaçlandığı ifade edilebilir ise de, bu amacın yukarıda belirtilen Büyükşehir Belediyesinin birimleri ve şirketlerin organları ile de sağlanması mümkündür. 6102 sayılı Kanun'da şirketin, yönetim kurulu tarafından yönetileceği açık olarak belirtildiğine göre, şirket yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen kişilerin niteliklerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Nihai olarak koordinatörün yaptığı işlemlerin niteliği uygun yönetim kurulu üyeleri tarafından yapılması mümkündür.

İzmir Büyükşehir Belediye Başkanının, Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetilmesine dair oluşturulan Şirketler

Koordinatörlüğünün, İZDOĞA A.Ş.'nin faaliyetleri kapsamında yapacağı iş ve işlemler üzerinde herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğunun olamayacağı, Şirketi yönetmekle görevli organın yönetim kurulu olduğu dikkate alındığında oluşturulan Şirketler Koordinatörlüğünün hukuki dayanaktan yoksun olması nedeniyle uygulamaya son verilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 10: Toplu İş Sözleşmesinde Şirketin Maliyetlerini Artırıcı Nitelikte Hükümler Bulunması**

Şirket ile ... Kamu İşverenleri Sendikası arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinin maddeleri incelendiğinde, maddeler arasında personelin yaptığı iş ile doğrudan bağlantısı olmayan sağlık ve önlem yardımlarının olduğu görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” başlıklı 53’üncü maddesinde; işçiler ve işverenlerin, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun Tanımlar başlıklı 2’nci maddesinde toplu iş sözleşmesi; iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme olarak tanımlanmıştır.

Şirket ile .... Kamu İşverenleri Sendikası arasında yürürlük tarihi 01.03.2022 – 29.02.2024 olan toplu iş sözleşmesinin incelenmesi neticesinde, ilgili sözleşmenin “Sağlık ve Güvenlik Önlemleri” başlıklı 47’nci maddesinin (D) bendinde işverenin, işçilerin çalıştıkları meslek, branş, yaş ve cinsiyetlerine göre sağlık taramasını yılda bir kez (check-up) aşağıda belirlenen kriterlere göre yaptıracığı ifade edilmiştir. Bu kriterlere göre doktor muayeneleri kapsamında; tüm işçiler için dahiliye muayenesi, tüm işçiler için göz muayenesi, kadın işçilere kadın-doğum muayenesinin (pop smear testi) yaptırılacağı, tetkikler kapsamında 40 yaş üstü kadınlara mamografi ve meme USG, 40 yaş altı kadın işçilere meme USG yaptırılacağı ifade edilmiştir. Aynı bentte laboratuvar tetkikleri maddesinde 40 yaş ve üzeri erkek işçilere total PSA tetkiki yaptırılacağı ifade edilmiştir.

Şirketin personel tedarik ettiği kurumların yaptıkları işler ve tedarik edilen personellerin çalıştıkları işler dikkate alındığında, yukarıda belirtilen testlerin işverence yapılmasının makul olmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim Şirket tarafından personel tedariki sağlanan kurumlar incelendiğinde, Şirketin İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU), İzmir Büyükşehir Belediyesi Meslek Fabrikası, Eşrefpaşa Hastanesi, Şehir Tiyatroları gibi kurumlara

hizmet verdiği görülmekte olup ilgili kurumlarda çalışan personellerin görev yaptıkları unvanlar ile yukarıda belirtilen testler arasında herhangi bir illiyet bağının kurulmasının zor olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak toplu iş sözleşmesine göre, çalışılan işyeri ve personelin yaptığı işler dikkate alındığında sağlık önlemleri konusunda yukarıda bahsedilen muayene ve tetkiklerin konulmasının Şirketin hizmet maliyetleri ile üretim kaybını artırıcı bir etkiye sahip olduğu, Şirketin sosyal güvenlik primleri ve vergi borçlarını ödeyemediği, 2023 yılı faaliyetinin zararlı sonuçlandığı düşünüldüğünde, sağlık durumu iyi olan personel için toplu iş sözleşmelerine bu tarz hükümlerin konulmasının uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 11: Bağımsız Denetim Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılmaması**

Şirketin 2023 yılı hesap dönemine ait finansal tablolarının denetlenmesine ilişkin bağımsız denetim hizmeti alımının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında temin edilmediği görülmüştür.

Şirket 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu gereğince, bağımsız denetime tabi olma kriterlerini taşımaktadır. Kamu Gözetim Kurumu tarafından yayınlanan Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardına uyumlu olarak hazırlanan 2023 yılı faaliyet dönemini kapsayan finansal durum tablosu, kar veya zarar tablosu, nakit akış tablosu, öz kaynak değişim tablosu ve önemli muhasebe politikalarını ve diğer açıklayıcı bilgileri içeren dip notlardan oluşan bireysel ve konsolide finansal tablolar ile yönetim kurulu yıllık faaliyet raporunun denetlenmesi ve sonucunun rapor edilmesini sağlamak üzere bağımsız denetim yaptırmak zorunluluğu bulunmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, bu Kanun'un amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir. "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit şirketlerin bu Kanun'a tabi olduğu, "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu

ifadelerine yer verilmiştir. Kanun'un 3'üncü maddesinde kanundan istisna olan durumlar, 19, 20 ve 21'inci maddelerinde ihale usulleri ve 22'nci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır.

Belediye şirketleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunmaktadır. Dolayısıyla Şirketin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin anılan Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Şirket finansal tablolarının 2023 yılında denetlenmesi için bağımsız denetim hizmetinin ... Bağımsız Denetim ve Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş.'den, 4734 sayılı Kanun'a aykırı olarak diğer bağımsız denetim firmalarından teklif alınmadan, genel kurul kararı ile temin edilmesine karar verilmiştir.

Şirket cevabında özetle, yaptırılan bağımsız denetimin hukuki bir gereklilik olduğu, bağımsız denetim şirketi görevlendirilmesinin güven ve ticari sır nitelikleri de gerektiren bir görevin ifası niteliğinde olduğu, denetim ücretinin denetim şirketinin bağlı bulunduğu oda tarafından belirlenen asgari ücret tarifesinin altında olamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun (KGK) internet sitesinden alınan bilgilere göre, Bağımsız denetime tabi 2023 hesap döneminde denetimi yapılan şirket sayısı 19.714 olup, bu şirketlerin bağımsız denetim raporları KGK tarafından denetim konusunda yetkilendirilen 437 farklı denetim kuruluşu tarafından düzenlenmiştir. KGK tarafından yetkilendirilen bu kuruluşların yaptığı denetimler anılan Kurumun denetim ve incelemesine tabi bulunmaktadır. Bulguda belirtilen ve İZDOĞA A.Ş.'nin bağımsız denetimini yapan ... Bağımsız Denetim ve Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş.'de yukarıda yer verilen 437 bağımsız denetim şirketinden biri olup olup KGK'nın bağımsız denetim mevzuatına ilişkin hüküm ve esaslarına tabi olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Dolayısıyla yürürlükte bulunan bağımsız denetim mevzuatına göre bağımsız denetimi yapılan 19.714 adet şirketten biri de İZDOĞA A.Ş.'dir. Şirketin bağımsız denetimine ilişkin olarak sadece ... Bağımsız Denetim ve Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş.'den hizmet almasını düzenleyen özel bir düzenleme olmadığı gibi Şirketin hangi ticari sırlarının olduğu, bu ticari sırlarının ... Bağımsız Denetim ve Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş. tarafından yapılan denetimlerde korunması için İZDOĞA A.Ş. tarafından hangi önlemlerin alındığına cevapta yer verilmemiştir.

Ayrıca cevapta belirtilen, denetim ücretinin denetim şirketinin bağlı bulunduğu oda tarafından belirlenen asgari ücret tarifesinin altında olamayacağı husuna ilişkin olarak ise bağımsız denetim şirketlerinin bağlı bulunduğu mesleki odaları bulunmamaktadır. Ayrıca,

bağımsız denetim konusunda yetkili otorite olan KGK tarafından yayımlanan bir asgari ücret tarifesi de bulunmamaktadır. Denetim şirketleri TÜRMOB tarafından yayınlanan saat ücretleri üzerinden hesaplanan tutarları referans alarak denetim ücretini belirlemektedir. Denetim şirketleri tarafından bağımsız denetim faaliyetinin daha az sürede yapılabilme imkanı bulunmakta olup, bu durumda da İZDOĞA A.Ş. daha az denetim ücreti ödeyecektir. Bu nedenle, Şirket tarafından diğer denetim şirketlerinden de teklif alınarak denetim hizmetinin yaptırılması önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, 6102 sayılı Kanun gereğince gerçekleştirilecek bağımsız denetim hizmet alımının, 4734 sayılı Kanun kapsamında işin niteliği ve yaklaşık maliyetine göre uygun ihale yöntemi belirlenerek yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 12: Bağımsız Denetim, Yeminli Mali Müşavirlik ve Hukuk Müşavir Ücretlerinin Sözleşme Dönemi İçerisinde Artırılması**

Şirketin bağımsız denetim, yeminli mali müşavirlik ve hukuk müşavirlerinin ücretlerini yüksek enflasyon nedeniyle artan işçilik maliyetleri gerekçe gösterilerek sözleşme dönemi içerisinde artırdığı tespit edilmiştir.

Şirket 01.01.2023-31.12.2023 dönemi bağımsız denetim, yeminli mali müşavirlik ve tasdik hizmetleri için ... Bağımsız Denetim ve Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş. ile iki ayrı sözleşme, hukuki danışmanlık için ise önceki yıllarda iki avukat ile sözleşme imzalamıştır.

Şirket ile ... Bağımsız Denetim ve Yeminli Mali Müşavirlik A.Ş. arasında imzalanan sözleşmeler ile bağımsız denetim hizmeti için yıllık 119.700,00 TL (KDV Hariç) ve yeminli mali müşavirlik ve tasdik hizmetleri için 277.448,48 TL (KDV Hariç) tutar üzerinden anlaşılmıştır. Ayrıca avukatlardan biri için 2023 yılında yıllık brüt 99.600,00 TL (KDV Hariç), diğer avukat için yıllık brüt 100.043,88 TL (KDV Hariç) olarak ödenecek tutar belirlenmiştir.

Anılan sözleşmelerin ücret ve süreleri ile ilgili maddeleri incelendiğinde, sözleşme ücretlerinin 2023 dönemi için bir bütün olarak belirlendiği, önceden belirlenen sözleşme ücretlerinin yıl içerisinde herhangi bir nedenle artırılabilmesine dair bir maddenin yer almadığı görülmüştür.

Ancak yapılan incelemede, 2023 yılının başında belirlenen bağımsız denetim ve yeminli mali müşavirlik ve tasdik hizmetleri ücretleri ile avukatlardan biri ile yapılan sözleşme ücretine 01.08.2023 tarihli ve 36/1 sayılı yönetim kurulu kararı ile “Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik



*şartlar, yüksek enflasyon nedeni ile artan işçilik maliyetleri göz önünde bulundurularak %25 oranında artış uygulanarak güncellenmesi”* yönünde karar alınmak suretiyle güncelleme yapılmıştır.

Şirker cevabında özetle, şirketin aldığı hizmetlerin neler olduğundan ve avukatlık ücretinin asgari ücret tarifesinin altında olmamak şartıyla kararlaştırılabildiğinden sözleşmeler ile fiyat konusunda düzenleme yapılmasında hukuki engel bulunmadığını ifade etmiştir.

Şirketin cevabı değerlendirildiğinde, yeminli mali müşavirlik ve tasdik hizmetleri kapsamında imzalanan sözleşmelerin bedellerinin artırılması yönünde açıklayıcı bir cevap verilmediği, avukatlar ile imzalanan sözleşmelerde ise avukatlık asgari ücret tarifesinin altında kalmamak koşuluyla ücret konusunda belirleme yapılmasında hukuki engel olmadığı yönünde cevap verilmiştir.

Ancak bulguda da belirtildiği üzere ilgili hizmet alımlarına ilişkin sözleşmeler incelendiğinde sözleşmelerde, önceden belirlenen sözleşme ücretlerinin yıl içerisinde herhangi bir nedenle artırılabilmesine dair bir maddenin yer almadığı görülmüştür. Dolayısıyla ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlar gerekçe gösterilerek daha önce imzalanan sözleşme hükümlerinde yönetim kurulu kararları ile ücretler konusunda artışa gidilmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, ek bir sözleşme yapılmaksızın ve mevcut sözleşmelerde yıl içerisinde herhangi bir sebepten dolayı ücretlerin artırılmasına yönelik hüküm bulunmaksızın yönetim kurulu kararı ile “*ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlar, yüksek enflasyon nedeniyle artan işçilik maliyetleri sebebiyle*” gerekçesi ile anılan sözleşme ücretlerinin artırılması uygulamasının uygun olmadığı ve kararı alan yönetim kurulu üyelerinin mali sorumluluğu olduğu düşünülmektedir.

### **BULGU 13: Aynı İş İçin Malzeme ve Hizmet Ödemesi Yapılması**

Şirkette yapılan incelemede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendinde yer alan istisnadan yararlanmak amacıyla yapım işlerinin mal ve hizmet alımı olarak gerçekleştirildiği, ancak bu nedenle imalat dahil olarak yapılması mutlak olan bazı işlere hem mal hem de hizmet alımı kapsamında ayrı ayrı ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendinde belirtilen kuruluşların 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 2023 yılı için 66.224.498,00 TL'yi aşmayan mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamında yapılacağı, diğer bir deyişle 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında gördürülebileceği ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 4'üncü maddesinde mal, hizmet ve yapıma ilişkin tanımlar yapılmış olup buna göre;

*“Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,*

*Hizmet: (Değişik: 30/7/2003-4964/3 md.) Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, (...)15, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,*

*Yapım: Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini,”*

ifade etmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 63'üncü maddesinde bütçe tertiplerine bakılmaksızın makine ve ekipmanın bakım ve onarımının hizmet alımı olarak ihale edilmesi gerektiği, küçük onarımlar da dahil olmak üzere yapıma ilişkin onarımların ise hizmet alımı olarak ihale edilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla yapım işine ilişkin küçük onarımlar da dahil olmak üzere her türlü işin yapım ihalesi olarak gördürülmesi gerektiği açıktır.

Şirket bünyesinde yapılan incelemede, bazı yapım işlerinin istisna kapsamında gördürülmesi amacıyla mal ve hizmet alımı olarak gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Ancak bunun sonucu olarak montaj dahil satılması mutat olan bazı kalemlere hem mal alımında hem de hizmet alımında ayrı ayrı ödeme yapıldığı görülmüştür. Örneğin Menderes ilçesi Şaşal Köyü, Şaşal Su Dolum ve Şişeleme Tesisine ilişkin mal ve hizmet alımı olarak iki ihale yapılmış olup ihale dosyası ve ekinde yer alan dokümanlar incelendiğinde benzer iş kalemlerinin bulunduğu anlaşılmıştır. Örnek olarak, mal alımlarında 1.300 m2 duvar karosu ve malzemeleri alımı,

hizmet alımında da 1.240 m<sup>2</sup> duvar karosu yaptırılması için hizmet alımının olduğu, oysa Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 15.380.1055 No.lu pozu ve analizi incelendiğinde karo alımı ve yapımının tek bir iş kalemi olarak kabul edildiği görülmektedir. Ayrıca, anılan pozda karo yapılacak duvarın temizlenmesi vb işlerin de iş kapsamında değerlendirildiği, Şirketin bu işler için de ayrı hizmet ödemesi öngördüğü teknik şartnameden anlaşılmaktadır. Anılan Bakanlığın poz maliyetleri ile Şirketin birim fiyat teklifleri incelendiğinde de teklif birim fiyatın pozlarda sadece karo için öngörülen tutardan %35 oranında yüksek olduğu, diğer karo yapıştırıcısı, çimento, işçilik vb gibi ödemelerle farkın daha çok açıldığı görülmüştür. Başka bir örnekte ise, çeşitli yerlerde kullanmak için çeşitli basınç dayanım sınıfına ilişkin 350 m<sup>3</sup> beton alındığı, malzeme ihalesinde görülen bu alım için hizmet alımı teknik şartnamesinde de 350 m<sup>3</sup> işçilik öngörüldüğü, beton naklinin de hizmet kapsamında değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Oysa beton, doğası gereği depo edilemeyen, üretici tarafından döküleceği yere nakliyesi mutat olan bir malzemedir. Anılan Bakanlığın poz analizlerinde işçilik ve diğer giderlerin de tarifte yer aldığı ve bunların da tek fiyat olarak değerlendirildiği anlaşılmıştır.

Yüksek Fen Kurulunun bazı kararlarında ilgili Bakanlık pozlarına atıf yapılmış olup örneğin 2008/96 sayılı kararında “*“Poz no: 36.067/KH-9.2 / 9.3 / 9.4 / 9.5 / 9.6 / 10.1 tecritli, düz uçlu kaynak ağzı açılmış spiral çelik boruların döşenmesi” imalatları kapsamındaki spiral çelik boruların iç ve dış yüzeylerinin tecritli olması ve dolayısıyla, çelik boru içlerinin tecridi ile ilgili ayrıca bir ödeme yapılmaması gerektiği görüşüne ... karar verilmiştir.”* denilerek, Yüksek Fen Kurulu tarafından Bakanlık pozlarındaki analizlerden hareketle yüklenicinin ek ödeme talebini reddetmiştir.

Şirket cevabında özetle mezkur alımların şirkete tanınan mal ve hizmet alımları istisnası kapsamında yapıldığı, yapım işi olarak ihaleye çıkılması durumunda istisna hükmünden faydalanılamayacağı, ayrıca teknik şartnamelerde geçen mal ve hizmet alımlarına ilişkin işlerin inşaatın farklı yerlerinde olduğu, fiyatlara ilişkin farkın piyasa ve rayiçler arasındaki farktan ve iş yapılan yerlerin uzaklığından kaynaklandığı, ileride yapılacak yapım faaliyeti kapsamındaki işlerin 3(g) istisnası yerine yapım işi olarak değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Şirketin cevabı değerlendirildiğinde, istisna kapsamında kalmak için yapım işlerin mal ve hizmet alımı olarak yapılmasının mevzuata uygun olmadığı, rayiçlerden fazla ödeme yapılması konusunda cevapta belirtilen enflasyonist ortama yönelik ise birim fiyatların son yıllarda yıl içerisinde birden fazla kez güncellendiği dikkate alındığında söz konusu hususlar ile ilgili olarak Şirketin mevzuata aykırı olarak hareket ettiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak yapım işlerinin mal ve hizmet alımı olarak bölünmesi ve diğer işlerde de rastlanılan bazı kalemlerin hem malzeme bedeline hem de işçilik tutarına ayrı ödeme yapılması nedeniyle ortaya çıkan fazla ödemenin yükleniciden tahsil edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Eksik İmalatlar Nedeniyle Kesinti Yapılmaması**

Şirkette yapılan incelemede hizmet alımı yöntemiyle yapılan inşaat işinde eksik imalatlar olduğu, ancak buna rağmen mezkur eksiklerin tamamlattırılmadığı veya hakedişlerden kesinti yapılmadığı tespit edilmiştir.

Şirketin İzmir Büyükşehir Belediyesi'nden kiraladığı parklarda yeni bina inşaatları veya restorasyonları yaptığı, ancak bunları yapım ihalesi yerine mal ve hizmet işleri olarak ihale ettiği tespit edilmiştir. Söz konusu ihalelerin fiili durumuna ilişkin yerinde denetim yapıldığında ihale ekinde yer alan teknik şartname vb. belgelerde yer alan imalatların bir kısmının eksik yapıldığı, bir kısmının ise hiç yapılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 25'inci maddesinde yasak fiil ve davranışlar sayılmış olup ilgili maddenin (c) bendinde sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmanın, (f) bendinde de mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemenin bu kapsamda değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Hizmet İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Hatalı, kusurlu ve eksik işler" başlıklı 32'nci maddesinde;

*"Kontrol teşkilatı, yüklenici tarafından yapılmış olan işin eksik, hatalı ve kusurlu olduğunu veya malzemenin şartnamesine uygun olmadığını gösteren belirtiler ve kanıtlara ulaştığı takdirde gerek işin yapımı sırasında ve gerekse kabule kadar olan sürede bu gibi eksiklik, hata ve kusurların incelenmesi ve tespiti için yüklenicinin yapması gerekenleri kendisine tebliğ eder.*

*Bu incelemeler yüklenici veya vekili ile birlikte yapılır. Yüklenici veya vekili bu konuda yapılacak çağrıya uymazsa incelemeler kontrol teşkilatı tarafından tek taraflı olarak yapılarak durum bir tutanakla tespit edilir.*

*Bu gibi inceleme ve araştırmaların giderleri, işlerin hatalı ve kusurlu olduğunun anlaşılması halinde yükleniciye ait olur.*

*Sorumluluğunun yükleniciye ait olduğu anlaşılan hatalı, kusurlu ve malzemesi kötü işlerin bedelleri, geçici hakedişlere girmiş olsa bile, işin gerçekleştirilme şekil ve durumuna göre yüklenicinin daha sonraki hakedişlerinden veya kesin hakedişinden veya teminatından kesilir.”*

denilmektedir.

Yapım İşler Genel Şartnamesi’nde de yer alan benzer düzenleme ile idarenin, yüklenicinin hata, kusur ve eksik işler gerçekleştirilmesi durumunda izleyeceği yolu göstermekte olup buna göre maddenin son fıkrasında da belirtildiği üzere hatalı, kusurlu ve malzemesi kötü işlerin bedelleri, geçici hakedişlere girmiş olsa bile, işin gerçekleştirilme şekil ve durumuna göre yüklenicinin daha sonraki hakedişlerinden veya kesin hakedişinden veya teminatından kesilmesi gerektiği düzenlenmiştir. İdareye tercih yetkisi bırakmayan bu madde gereğince tespit edilen noksanlıklara ait bedellerin, yükleniciden tahsil edilmesinin bir zorunluluk olduğu görülmektedir.

Şirket cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. Ayrıca bulguda yer alan hususlarla ilgili yapılan kesintilerin mevzuata uygun olup olmadığı izleyen denetim dönemlerinde takip edilecektir.

Ancak Şirketin hizmet işi olarak ihale ettiği yapım işlerine ilişkin yapılan incelemede, bazı imalatların yapılmamasına veya eksik yapılmasına rağmen kesinti yapılmadığı, yükleniciye yaptırım uygulanmadığı tespit edilmiş olup eksik imalatlara ilişkin mevzuat doğrultusunda kesinti ve diğer yaptırımların uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 15: Yapım İş Niteliği Taşıyan İşlerin 4734 sayılı Kanun’un 3(g) İstisnası Kapsamında Mal ve Hizmet Alımı Yoluyla Yaptırılması**

Şirket tarafından niteliği gereği yapım işi hüviyetinde olan işlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3(g) istisnası kapsamında mal ve hizmet alımı olarak ayrı ayrı gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin (d) bendi uyarınca belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketler Kanun kapsamında yer almaktadırlar. Aynı Kanun’un

3'üncü maddesinde ise ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç olmak üzere istisna kapsamında yapılabilecek alımlar sayılmış olup ilgili maddenin (g) bendinde belediye şirketlerinin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları ve ilgili bentte her yıl belirlenen limiti aşmayan mal veya hizmet alımlarını gerçekleştirebilecekleri ifade edilmiştir.

3(g) istisnası kapsamında yapılacak alımlara ilişkin olarak detaylı açıklamaların yer aldığı Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4.3.2'nci maddesinde bu kapsamda yapılacak alımlar için Kamu İhale Kurumu'na başvurulacağı, 4.3.2.6'ncı maddesinde 3(g) istisnasının mal veya hizmet alımlarına ilişkin hususların düzenlendiği, Kuruma yapılacak başvurularda yapım işlerine yer verilmemesi gerektiği, bazı başvurularda doğrudan yapım işi için istisna talep edilmemekle birlikte, yapım işi kapsamında kullanılacak mal kalemleri ile yapım işi için gerekli işçilik/taşeron vb. hizmetlere istisna talep edildiğinin görüldüğü, istisna taleplerinde bu tür mal ve hizmet kalemlerine birlikte yer verilmesi halinde; Kanuna aykırı olarak yapım niteliğindeki işlerin de istisna kapsamında gerçekleştirilmesi sonucunu doğuracağından, Kuruma yapılacak başvurularda bu nitelikteki taleplere yer verilmemesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde belediye şirketlerinin 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında Kamu İhale Kurumu'na başvurmak suretiyle ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları ve her yıl belirlenen parasal limit tutarını aşmayan mal veya hizmet alımları gerçekleştirebilecekleri ancak yapım işlerinin bu madde kapsamında gerçekleştiremeyecekleri, bunun yanında istisna kapsamında kalabilmek için yapım işinin mal veya hizmet alımı olarak ilgili istisna maddesi kapsamında da alımının gerçekleştirilemeyeceği sonucuna varılmaktadır.

Ancak Şirket tarafından alımı yapılan ve aşağıdaki tabloda gösterilen mal ve hizmet alımlarında Kamu İhale Kurumu'ndan mal ve hizmet alımları için istisna talep edildiği görülmekle birlikte bu alımların yapım işi kapsamında kullanılacak mal kalemleri ile yapım işi için gerekli işçilik/taşeron vb. hizmetlere ilişkin olduğu görülmüştür.

**Tablo 6: 4734 Sayılı Kanun 3/g İstisna Maddesi ile Yapılan Alımlar**

Sıra No	Doğrudan Temin Numarası	İşin Adı	İşin Tutarı (TL)
1	22DT1205674	Fırat Fidanlığı Sıhhi Tesisat Malzemesi Alımı	465.793,00
2	22DT1205676	Fırat Fidanlığı Yaşayan Parkı Projesi Altyapı Beton Baca İnşaat Malzemesi Alımı	205.700,00

3	22DT1222318	İzmir İli Buca İlçesi Fırat Fidanlığı Yaşayan Parkı Projesi Kapsamında Tasarlanan ve Projelendirilen Yapıların ve İmalatların Yapıtırılması Hizmeti Alımı	4.975.000,00
4	22DT1205670	Fırat Fidanlığı Yaşayan Parkı Projesi İnşaat, Elektrik Malzemesi Alımı	10.225.499,50
5	23DT122131	Fırat Fidanlığı Altyapı Baca Malzemesi Alımı	212.755,84
6	23DT486960	Fırat Fidanlığı Yaşayan Parkı İdari Bina ve Sera İnşaat, Mekanik ve Elektrik Malzemeleri Alımı	5.545.274,00
7	23DT406502	Fırat Fidanlığı Ekolojik Gölet İçin Sıhhi Tesisat Malzemesi, Elektrik Malzemesi ve İnşaat Malzemesi Alımı	1.231.000,00
8	23DT669448	Cam Şişe Hattı Depo Alanı İçin İnşaat Malzemesi Alımı	698.060,00
9	23DT669481	Cam Şişe Hattı Depo Alanı Yapıtırılması Hizmeti Alımı	445.000,00
10	22DT1205668	Şaşal Su Fabrikası İnşaat Malzemesi Alımı	5.200.000,00
11	23DT692574	Şaşal Su Tesisi Elektrik Malzemeleri Alımı	9.805.732,24
12	23DT692580	Şaşal Su Tesisi Elektrik İşlerinin Yapıtırılması Hizmeti Alımı	3.966.000,00
13	23DT567326	Şaşal Su Tesisi Mekanik Montaj ve Otomasyon Malzemeleri Alımı	5.291.666,76
14	23DT666577	Şaşal Su Tesisi Mekanik Tesisat ve Otomasyon Elektrik Sistemleri Bağlantılarının Yapıtırılması Hizmeti	2.275.000,00
15	23DT1211390	Şaşal Su Tesisi Altyapı ve İnşaat Malzemeleri Alımı	736.900,00
16	23DT1211650	Şaşal Su Tesisi Altyapı ve İnşaat İşleri Yapıtırılması Hizmeti Alımı	785.000,00
17	22DT1222430	İzmir İli Menderes İlçesi Şaşal Köyü Şaşal Su Dolu ve Şişeleme Tesisi Montaj, Demontaj, Söküm, Bakım ve Onarım İşlerinin Yapıtırılması Hizmeti Alımı	4.146.000,00
18	23DT5542	MTK Parkı Halı Saha, Elektrik ve İnşaat Malzemeleri Alımı	1.536.000,00
19	23DT5563	MTK Parkı İçin İnşaat, Elektrik ve Halı Saha İşlerinin Yapıtırılması Hizmeti Alımı	581.500,00

Şirket cevabında özetle, belediye şirketlerinin 4734 sayılı Kanun'un 3(g) bendi kapsamında mal veya hizmet alımlarını Kamu İhale Kanununa tabi olmadan yapabildiği, Kamu İhale Genel Tebliğine göre belediye şirketlerinin 3(g) bendine göre yapılacak alımlar ile ilgili inceleme, değerlendirme, karar ve izin verme yetkisinin Kamu İhale Kurumunda olduğu, bulguda konu edilen alımlar için gerekli başvuruların Kamu İhale Kurumuna yapıldığı, taleplerin ilgili Kurum tarafından uygun görüldüğü, Kamu İhale Kurumu tarafından reddedilen alımların kamu ihale mevzuatına göre gerçekleştirildiği, bulguda belirtilen alımların mal ve hizmet alımı olduğu, yapım işi niteliğinde olmadığı ifade edilmiştir.

Şirket cevabı değerlendirildiğinde, öncelikle söz konusu bulgu Şirketin 4734 sayılı Kanun'un 3(g) maddesi çerçevesinde mal veya hizmet alımı yapamayacağı yönünde bir bulgu olmayıp Şirketin yapım işi niteliği taşıyan işlerini 3(g) istisnası kapsamında mal veya hizmet alımı yoluyla yaptırmasına yöneliktir. Bulguda da belirtildiği üzere Kamu İhale Genel Tebliği uyarınca idarelerin Kamu İhale Kurumuna yapacağı başvurularda doğrudan yapım işi için istisna talep edilmemekle birlikte, yapım işi kapsamında kullanılacak mal kalemleri ile yapım işi için gerekli işçilik/taşeron vb. hizmetlere istisna talep edilmemesi gerekmektedir. Şirket cevabında belirtilen istisna kapsamındaki mal ve hizmet alımları için örnek Kamu İhale Kurul

Kararı incelendiğinde, söz konusu iznin 09.10.2003 tarihli olduğu, ilgili kararın İzdoğa A.Ş.'nin eski unvanı olan İzbelcom için verildiği, ilgili Kamu İhale Kurul Kararında izin verilen mal ve hizmet alımlarının genel olarak ifade edildiği görülmektedir. Dolayısıyla Kuruma hangi mal ve hizmetler için başvurulduğu, Kurum tarafından hangi kalemlere izin verildiği ilgili karardan tespit edilememektedir. Bulguda belirtilen tabloda da görüldüğü üzere Şirket tarafından 3(g) istisnası kapsamında yapılan alımların niteliği itibariyle yapım işi niteliğinde olduğu, 2003 tarihinde alınan izin kapsamında istisna alımların gerçekleştirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, Şirketin yapım niteliği taşıyan işlerine yönelik alımlarının istisna kapsamında alım yapabilmek için mal ve hizmet alımı şeklinde bölünmesine son vererek Kanun'da belirtilen ihale yöntemlerinden biri ile gerçekleştirmesi gerekmektedir.

### **BULGU 16: İhale Şartlarında Sözleşme İmzalanma Günü Değişiklik Yapılması ve Sözleşmede Belirtilen Hükümlerin Uygulanmaması**

Şirketin “Şaşal Su Tesis Ürünlerinin Yurt İçi Satış ve Pazarlama Hakkının Tek Elden Dağıtım İşini”ne ilişkin olarak açık oturum şeklinde yaptığı ihalenin sözleşme şartlarında sözleşmenin imzalandığı gün değişiklikler yapıldığı tespit edilmiştir.

Belediye şirketleri gelir getirici faaliyetlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmaması nedeniyle, gelir sağlayıcı işlerde ilgili kanunda belirtilen satım usullerine benzer yöntemler ile politika ve prosedürler belirleyerek ilgili faaliyetlerini yürütmektedirler. Şirketin kurmuş olduğu Şaşal su tesisinde üretilecek ürünlerin, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde satış ve pazarlama hakkının tek elden dağıtım konusunda yaptığı ihaleye ilişkin dosyanın incelenmesi neticesinde;

0,33 litre ve 0,75 litre cam şişe ile 0,50 litre, 1,50 litre ve 5 litrelik pet şişelere ilişkin kolilerin şirketçe belirlenen KDV hariç rampa satış fiyatları üzerine dağıtıcı tarafından verilen ilave artış yüzdesi üzerinden en fazla artış yüzdesi teklif eden firma ile sözleşme imzalanmak üzere ihaleye çıkıldığı, ilgili ihaleye iki firmanın teklif verdiği, Şirketçe belirlenen rampa satış fiyatı üzerine %5 teklif verilmesi suretiyle ... İçecek Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi ile 10.12.2023 tarihinde sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Ancak yapılan incelemede 10.12.2023 tarihinde imzalanan sözleşmenin ilgili maddelerinde yine sözleşme imzalama tarihi ile aynı olan ek protokol düzenlenmek suretiyle sözleşmenin sipariş ve nakliye maddesinin “r” bendi ile teminat ve ödeme koşulları maddesinin



değiştirildiği görülmüştür. Sözleşme tarihi ile aynı tarihte olan ek protokol maddelerinin incelenmesi neticesinde;

İhaleye çıkılmadan önce istekli olabilecek kişilere bildirilen, Şirketin internet sitesinde ilan ettiği sözleşme tasarısı ve dağıtıcı şirket ile imzalanan sözleşmede yer alan maddelerde Dağıtıcı lehine düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür. Şöyle ki sözleşmenin ilk halinde yer alan 9’uncu maddenin (r) bendi incelendiğinde, ilgili maddenin (i) ve (ii) bentlerinde yer alan üretim miktarlarını tesisten almakla yükümlü olan Dağıtıcının bu yükümlülüğü imzalanan ek protokol ile Dağıtıcı firmaya üretilen ürünlerin satın alınması yönünde esneklik tanındığı görülmüştür.

Teminat ve ödeme koşullarında yapılan değişikliklerde ise 0,50 litre ve 1,50 litre pet şişelere ilişkin üretim faaliyetinin henüz başlamamış olmasından kaynaklı olduğu düşünülen sebepten dolayı başlangıçta Dağıtıcı firmadan iş başlamadan önce alınması gereken 15.000.000,00 TL tutarındaki teminatın, yapılan ek protokol ile ürün bazında 10.000.000,00 TL ve 5.000.000,00 TL’ye bölüldüğü, henüz üretim faaliyeti başlamamış olan kısma ilişkin 5.000.000,00 TL’lik teminatın alınmasının üretim faaliyetinin başlamasına endekslendiği görülmüştür. Ancak Dağıtıcı ile imzalanan ilk sözleşmenin 9’uncu maddesinin (r) bendinin “i” ve “ii” alt bentleri incelendiğinde üretim faaliyetine henüz başlanmadığı belirtilen 0,5 litre pet ve 1,5 litre pet sulara ilişkin 2023 yılında gerçekleştirilecek üretimlerine ilişkin verilerin hazırlandığı görülmüştür. İZDOĞA A.Ş. tarafından ilgili litrelerde su üretimi henüz faaliyete geçmemesi nedeniyle, bu durumun ilk sözleşmede açıkça belirtilmesi ve alınacak teminatlarında bu hususa göre sözleşmeye eklenmesinin rekabet ilkelerine daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, yapılacak olan ihalelerde rekabetin, şeffaflığın, eşit muamelenin ve açıklık ilkelerinin sağlanması gerektiği aşikardır. İhalelerde rekabetin sağlanabilmesinin en önemli yolu ise ihalelere olan katılımcı sayısının artırılabilmesi, bu sayının artırılabilmesinin yolu ise ihale şartlarının mevcut duruma uygun gerçekçi bir şekilde belirlenmesinden geçmektedir. İhalelere mümkün olduğu kadar çok isteklinin katılması rekabetin asıl amaçlarından. Nitekim söz konusu ihaleye katılmak isteyen istekliler söz konusu ihalelere ilişkin yayımlanan ilanlarda yer alan sözleşme tasarısı, şartnameler vb. belgelerde yer alan şartları dikkate alarak ilgili ihaleye katılım sağlayıp sağlamayacağına karar vermektedirler. İhalenin ilanlarda yer alan şartlarının sözleşme imzalandıktan sonra değiştirilmesi ihalelerde eşit muamele, şeffaflık, açıklık ve rekabet ilkelerinin ihlal edilmesi anlamına gelmektedir.

Ayrıca dağıtıcıdan alınan teminat mektupları incelendiğinde, sözleşmenin ilk halinde alınması gereken teminat tutarının 15.000.000,00 TL ve kesin süresiz teminat mektubu veya aynı tutarda nakit teminat olacağı belirtilmesine karşın, sözleşmenin imzalanmasının akabinde imzalanan ek protokolle, yine 15.000.000,00 TL tutarında fakat 2 parça halinde (10.000.000,00 TL sözleşme tarihi itibarıyla, 5.000.000,00 TL üretim faaliyetinin başlamasından itibaren 7 gün içinde) süresiz teminat mektubu alınacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Dağıtıcı firma tarafından Şirkete sunulan 2 adet teminat mektubu tutarının 7.500.000,00 TL (5.000.000,00 TL ve 2.500.000,00 TL) olduğu, düzenlenen ek protokol sonrası 10.000.000,00 TL olarak sunulması gereken teminat mektubunun eksik sunulduğu, teminat mektuplarının süresiz olması gerekirken teminat mektuplarından birinin 22.11.2024 tarihine kadar, diğerinin ise 11.12.2024 tarihine kadar geçerli olduğu ve ilgili teminat mektubunda yazan lehtar unvanının, ihaleyi kazanan Dağıtıcı firma unvanından farklı olduğu tespit edilmiştir. Sözleşme ve ek protokolle dağıtıcı olarak ... İçecek Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi geçmekte iken alınan teminat mektuplarında lehtar ismi ... Gıda Ürünleri İnşaat Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi olarak gözükmektedir. Ek olarak sunulan teminat mektuplarının atıfta bulunduğu işlere bakıldığında söz konusu ihale ile ilgili olmadığı görülmektedir. Söz konusu ihale kapsamında imzalanan sözleşme ve ek protokolün tarihi 10.12.2023 olup alınan 7100719337 No.lu teminat mektubunun konusunun 24.11.2023 tarihli mal alımı sözleşmesi, 7100725458 No.lu teminat mektubunun konusunun 11.12.2023 tarihli mal alımı (su alımı) sözleşmesi olduğu görülmektedir.

Teminat mektuplarında yanlış işe atıf yapılması ve yanlış lehtar isminin yer alması durumunda ileride teminat mektubunun sunduğu garantinin kullanılmak istenmesi halinde sorunlar çıkabilme ihtimali bulunmaktadır.

Yukarıdaki hususa ek olarak sözleşmenin 14'üncü maddesinin (b) bendinde de belirsizlikler bulunmaktadır. Nitekim söz konusu maddede "*b) Dağıtıcı ile 15.000.000,00 TL tutarlı Doğrudan Borçlandırma Sistemi sözleşmesi imzalanacaktır.*" hükmü yer almaktadır. Ancak söz konusu sözleşmenin hangi tarihte imzalanacağı hususunda bir netlik bulunmamakta olup Şirket yetkililerinden alınan bilgiye göre henüz bu sözleşmenin imzalanmadığı görülmüştür.

Şirket cevabında özetle, Şaşal su fabrikasının 2024 yılı ilk çeyreği için faaliyete geçmesi planlanan tüm üretim hatları ile planlanan kapasitede hizmet verdiği, İzmir ve Ege bölgesinde dağıtım işini gerçekleştirebilecek lojistik/pazarlama ağına sahip olan mevcuttaki firmaların

ihaleye çağrıldığı, bulguda belirtilen ... İçecek Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi ile 10.12.2023 tarihinde imzalanan ek protokolün Şirket tarafından tek taraflı olarak fesih edildiği, bu hususun 15.05.2024 tarihli ihtarname ile dağıtıcı firmaya tebliğ edilerek aykırılığın ortadan kaldırıldığı, bulguda belirtilen teminat mektuplarının lehtarının düzeltilmesine yönelik iade edilerek ihtarnamenin tebliğinden itibaren 15 iş günü içerisinde kesin ve süresiz 15.000.000,00 TL tutarındaki teminat mektubunu Şirkete sunacağı, aksi halde Şirket tarafından şartnamede belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle cezai yaptırımların uygulanacağı, doğrudan borçlandırma sistemi sözleşmesi konusunda yukarıda belirtilen ihtarnamenin tebliğinden itibaren 15 iş günü içerisinde kesin ve süresiz 15.000.000,00 TL tutarında doğrudan borçlandırma sözleşmesi imzalanacağı, aksi halde cezai yaptırım uygulanacağı, bulguda belirtilen teminat mektupları ve sözleşmeye ilişkin hükümlerin şartname ve sözleşmeye uygun olarak temininin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Şirket cevabından ve sunduğu evrakların incelenmesinden, Şirket tarafından bulguda belirtilen ek protokolün feshedildiği, lehtarları yanlış olan teminat mektuplarının iade edildiği, bunların yerlerine kesin ve süresiz 15.000.000,00 TL tutarında işin tamamına ait teminat mektubunun talep edildiği, doğrudan borçlandırma sistemi sözleşmesinin imzalanması için talepte bulunduğu görülmüştür. Söz konusu taleplere ilişkin ihtarname 15.05.2024 tarihinde çekilmiş olup Şirket cevabının eklerinde rapor tarihi itibarıyla teminat mektuplarının düzeltildiğine ve doğrudan borçlandırma sözleşmesinin imzalandığına dair kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak ihalelerde rekabet, eşit muamele, şeffaflık ve katılımın artırılabilmesi adına yapılacak olan ihalelerde sözleşme şartlarının net bir şekilde belirlenmesi, ihale yapıldıktan sonra sözleşmenin karşı tarafının şartlarını iyileştirici hale getirilmemesi gerekmektedir. Ayrıca alınacak teminat mektuplarında sözleşme ve sonrasında düzenlenen ek protokollerde teminat mektuplarındaki süre şartlarına, teminat miktarına ve lehtarına yönelik kontrollerin yapılarak, sözleşmeyi imzalayan Dağıtıcı firma ismine ait kesin süresiz teminat mektubunun alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 17: Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Şirketin Yönetim Kurulu Kararları ile Başka Şirketler Kurması**

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu İZDOĞA A.Ş.'nin yönetim kurulu kararları ile başka şirketler kurulduğu görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde

Özelleştirme Uygulamaları” başlıklı 26’ncı maddesinde, Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunmasının Cumhurbaşkanının iznine tabi olduğu,

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği, aynı Kanun’un “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye meclisi” başlıklı 17’nci maddesinde, Belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu belirtilmiş, “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek ile (j) bendinde, Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermenin meclisin görev ve yetkisinde olduğu, “Belediye giderleri” başlıklı 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderlerinin giderler arasında sayıldığı ve “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinde, Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borçlanmalarında meclis kararının olması gerektiği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu İZDOĞA A.Ş. tarafından başka bir şirket kurulması bir anlamda Büyükşehir Belediyesinin dolaylı olarak bu şirketi kurduğu anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer verilen hükümlere göre 5393 sayılı Kanun’un 17’nci maddesine göre Belediyenin karar organının meclis olduğu, Belediye ve bağlı kuruluşlarının şirket kurması için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip Cumhurbaşkanından izin almaları gerektiği, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu, bu şirketler tarafından borçlanma yapılabilmesi için belediye meclis kararının gerektiği, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya ve sermaye artışına karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine göre,

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi şirketler kurulmasına karar verme yetkisi Büyükşehir Belediye Meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğuna göre, Büyükşehir Belediyesinin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin başka bir şirket kurmasında da Meclis kararı olmalıdır. Nitekim bu şirketlerin de zarar etmesi durumunda, bu zararın hissesi oranında ana şirkete dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine intikal edeceğine şüphe bulunmamaktadır.

4046 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirket kurulması ve kurulmuş yada kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olduğu, kurulan şirketin başka bir şirket kurması durumunda Cumhurbaşkanlığı'ndan izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde öngörülmediği ifade edilebilir ise de, 4046 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26'ncı maddesinde, Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunmasının Cumhurbaşkanının iznine tabi olduğu hükmünden, Belediyenin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerinin başka bir şirket kurmasında Büyükşehir Belediyesinin dolaylı olarak bu şirketi kurduğu dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığından izin alınması gereklidir.

İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu kararları ile kurulan/ortak olunan son 3 yıl içindeki şirketlere ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir. İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulunun;

- 09.04.2021 tarih ve 6 sayılı kararıyla; İZDOĞA A.Ş.'nin %22 oranında ortak olarak 16.000.000,00 TL sermayeli İzmavi Çevre Yönetimi ve Denizcilik A.Ş. unvanı ile yeni bir şirket kurulmasına,

-02.12.2021 tarih ve 25 sayılı yönetim kurulu kararıyla; İZDOĞA A.Ş. (Pilot ortak), ... Katı Atık A.Ş. (özel ortak), "İZDOĞA-... Adi Ortaklığı" unvanı altında Adi Ortaklık sözleşmesi imzalanmasına ilişkin olarak yalnızca bu ortaklığa mahsusen İZDOĞA A.Ş.'yi tek imza ile temsil etmek üzere İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu başkanının yetkilendirilmesine,

- 30.05.2022 tarih ve 28 sayılı kararında özetle; İzmir Büyükşehir Belediyesinin maliki bulunduğu İzmir / Selçuk fidanlılığı işletmesi için İZDOĞA A.Ş. ile ... Ziraat Peyzaj İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret A.Ş. arasında 1.000.000,00 TL sermayeli İzhabitat Bitkisel Üretim Peyzaj Planlama ve Tasarım A.Ş. unvanı ile yeni bir şirket kurulmasına, kurulacak şirkete İZDOĞA A.Ş.'nin %49 oranında iştirak etmesine ve İZDOĞA A.Ş.'yi temsil için yönetim kurulu başkanının seçilmesine,

- 14.06.2022 tarih ve 31 sayılı kararında özetle; İzmir Büyükşehir Belediyesinin

şirketleri olan İZENERJİ A.Ş. ile İZDOĞA A.Ş. arasında %50'şer ortaklık payı ile 1.000.000,00 TL sermayeli İzmir Arıtma Teknolojileri A.Ş. unvanı ile yeni bir şirket kurulmasına, kurulacak İzmir Arıtma Teknolojileri A.Ş.'nin yönetim kurulunda İZDOĞA A.Ş.'yi temsilen yönetim kurulu başkanının görevlendirilmesine, kurulacak İzmir Arıtma Teknolojileri A.Ş.'nin kuruluş işlemleri için İZDOĞA A.Ş.'yi temsilen yönetim kurulu başkanının münferit imza ile yetkilendirilmesine,

karar verilmiştir.

İZDOĞA A.Ş. tarafından belirli oranda hissesine sahip olduğu şirketlerin kurulmasına ilişkin yapılan incelemede, bu şirketlerin kurulma aşamasında sadece İZDOĞA A.Ş. tarafından yönetim kurulu kararları alındığı görülmüştür. Şirketlerin kurulmasına ilişkin olarak, İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından alınan meclis kararı ile mevzuatta belirtilen diğer izinlerin bulunmadığı anlaşılmıştır.

İZDOĞA A.Ş.'nin 2021, 2022, 2023 yıllarında yapılan olağan genel kurul toplantıları ile 1 yıllık süre ile yönetim kurulu üyesi seçilen ve yönetim kurulu görev dağılımında da yönetim kurulu başkanı seçilen kişinin, şirketlerin kurulmasına dair yukarıda yer verilen yönetim kurulu kararlarıyla yeni kurulan 3 şirkette de İZDOĞA A.Ş.'yi temsilen yönetim kurulu üyesi seçildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen şirketlerden denetimde örnek olarak alınan İZDOĞA-... Adi Ortaklığı'na yönelik incelemelere aşağıda yer verilmiştir.

Şirket yönetim kurulunun 28.10.2021 tarih ve 23 sayılı kararı ile İzmir Büyükşehir Belediyesi Atık Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen "Biyoreaktör Sistemleri ile Bitkisel Menşeli Katı Organik Gübre Üretim Tesisinin kurulması, Tesisin 10 yıl süre ile işletilmesi işi için ... Katı Atık A.Ş. ile iş ortaklığı kurularak teklif verilmesi kararı alınmıştır.

02.12.2021 tarih ve 25 sayılı yönetim kurulu kararıyla da; İZDOĞA A.Ş. (Pilot ortak), ... Katı Atık A.Ş. (özel ortak), iş ortaklığı" unvanı ile "*biyoreaktör sistemleri ile bitkisel menşeli organik gübre üretim tesisi kurulması ve/veya işletilmesi işleri*" ile ilgili olarak iş ortaklığı kurularak İzmir Büyükşehir Belediyesi ile sözleşme imzalanmasına, İZDOĞA A.Ş. (Pilot ortak), ... Katı Atık A.Ş. (özel ortak) iş ortaklığının Adi Ortaklık şeklinde düzenlenmesine ve "İZDOĞA - ... Adi Ortaklığı" unvanı altında Adi Ortaklık sözleşmesi imzalanmasına ilişkin olarak yalnızca bu ortaklığa mahsusen İZDOĞA A.Ş.'yi tek imza ile temsil etmek üzere İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu başkanının yetkilendirilmesine karar verilmiştir.

Alınan yönetim kurulu kararı çerçevesinde İZDOĞA - ... Adi Ortaklığı, 250.000,00 TL sermaye ile "İZDOĞA - ... Adi Ortaklığı" kurularak Adi Ortaklığın %55 oranındaki sermayeye denk gelen 137.500,00 TL olan ortaklık hakkı İZDOĞA A.Ş.'ye, %45 oranındaki sermayeye denk gelen 112.500,00 TL olan ortaklık hakkı ise ... Katı Atık A.Ş.'ye ait olarak 03.12.2021 tarihinde kurulmuştur. Şirket yönetim kurulu kararında ortaklık oranı belirtilmediğinden Adi Ortaklığın %55 oranındaki sermayeye denk gelen 137.500,00 TL olan ortaklık hakkına yönetim kurulu başkanı tarafından karar verildiği anlaşılmaktadır.

İZDOĞA A.Ş. - ... Katı Atık A.Ş. Adi Ortaklığı tarafından yapılması planlanan "Biyoreaktör Sistemleri ile Geri Kazanım ve Bitkisel Menşeli Katı Organik Gübre Üretim Tesisi (34.675 Ton/Yıl Gübre Üretimi)" hakkında hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasına esas görüşü istenen İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 11.01.2003 tarih ve 650608 sayılı yazısında " ...Görüş sorulan Parselin Batı cephesindeki Gökdere Caddesi üzerinde, Ø 1850 mm. Gördes Barajı İsale hattı ve Ø 200 mm. şebeke hatlarımız bulunmaktadır. Söz konusu, tesis ve çevresinde yapılacak hammadde üretimi aşamalarında oluşabilecek kimyasal etkilerin ve atıkların, tesis yakınında bulunan ve kentimizin büyük bölümünün su ihtiyacını karşılayan isale hattında oluşturacağı olumsuz etkiler dolayısıyla söz konusu faaliyetin yapılması uygun görülmemiştir." denilmiştir.

İZSU Genel Müdürlüğünün kurum görüşü uyarınca, söz konusu projeye ilişkin ÇED süreci, 29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği'nin 5'nci maddesi 2/a bendi gereğince Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca sonlandırılarak iptal edilmiştir.

İZDOĞA- ... Katı Atık A.Ş. Adi Ortaklığının yapacağı projeye ilişkin ÇED sürecinin Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan İZSU Genel Müdürlüğünün kurum görüşü üzerine iptal olması, yatırım için en uygun yerin bulunmasına ve diğer hususlara yönelik olarak fizibilite çalışmasının yapılmadığını göstermektedir. Bu kapsamda İZDOĞA A.Ş.- ... Katı Atık A.Ş. Adi Ortaklığının kurulmasına ilişkin yapılan harcamaların Şirket kaynaklarının verimsiz kullanılarak rasyonel davranılmadığını göstermektedir.

Projeye ilişkin ÇED sürecinin iptal edilmesi üzerine, İZDOĞA A.Ş.- ... Adi Ortaklığının feshine ilişkin 31.03.2023 tarihinde imzalanan fesih protokolünün "Hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinde;

*"1-Taraflar söz konusu 16.12.2021 tarihinde kurulan Ortak Girişimi, ortaklığın amacı olan "biyoreaktör sistemleri ile bitkisel menşeli organik gübre üretim tesisi kurulması ve*

*işletilmesi" işinin söz konusu tesis hakkında olumsuz sonuçlanan ÇED başvurusu doğrultusunda devamı mümkün olmadığından, işbu Fesih Protokol'ünün tarihi olan 31.03.2023 tarihi itibarıyla hüküm ifade etmek üzere taraflardan herhangi biri için bir yükümlülük doğurmaksızın, karşılıklı olarak fesih etmişlerdir.*

*2-Taraflar Ortak Girişim'in demirbaşları olan KDV dahil 12.154,00-TL bedele sahip ... model ve KDV dahil 9.310,20-TL bedele sahip ...model 2 (iki) adet dizüstü bilgisayarın, İZDOĞA A.Ş. tarafından diğer ortak ... A.Ş. 'ye %45'lik ortaklık payına tekabül eden tutar olan 9.658,89 TL'si ödenerek olarak İZDOĞA A.Ş.'ye bırakılması konusunda mutabık kalmışlardır.*

*3-Taraflar, Ortak Girişimin işbu fesih protokolü uyarınca feshi nedeniyle, birbirlerinden herhangi bir hak ve alacaklarının olmadığını, birbirlerini gayri kabili rücu biçimde ibra ettiklerini kabul, beyan ve taahhüt etmişlerdir..."*

denilerek Adi Ortaklığın feshine karar vermişlerdir.

İZDOĞA A.Ş.'nin 2023 yılı yönetim kurulu kararlarının incelenmesinde; Adi Ortaklığın feshine dair işlemi Şirket yönetim kurulu başkanının imzaladığı, Adi Ortaklığın kurulmasına izin veren yönetim kurulunun bu konuda karar almadığı anlaşılmıştır.

İZDOĞA-... Adi Ortaklığının 2022 yılında 1.419.697,77 TL, 2023 yılında ise 2.340.947,06 TL dönem net zararı elde ettiği anlaşılmakta olup, dolayısıyla kuruluşundan fesih tarihine kadar toplam 3.760.644,83 TL zarar ettiği görülmüştür. İZDOĞA A.Ş.'nin Adi Ortaklığın hissesinde %55 oranında payı dikkate alındığında hesaplanan zarar tutarı olan 2.068.354,66 TL İZDOĞA A.Ş.'nin mali kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açmıştır.

Diğer yandan, yönetim kurulu kararı ile kurulan diğer bir şirket olan İzmir Arıtma Teknolojileri A.Ş. 31.12.2023 tarihli gelir tablosuna göre 827.120,44 TL dönem net zararı elde ederek önceki yıl dönem net zararı ile birlikte toplam zararı 947,314,83 TL'ye ulaşmıştır. Diğer bir anlatımla, Şirketin 1.000.000,00 TL sermayesi kurulduktan yaklaşık 1,5 yıllık süre içinde %95 oranında karşılıksız kalmış olup, 6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesine göre borca batık durumdadır.

İZDOĞA A.Ş.'nin enflasyon düzeltmesi uygulamadan önceki 31.12.2023 tarihli bilançosunun öz kaynaklar bölümünde geçmiş yıl zararları da dahil toplam 198.864.244,33 TL zarar meydana geldiği, özkaynaklar toplamının negatif olarak 70.148.141,17 TL olarak gerçekleştiği, sermaye tutarı 61.250.000,00 TL'nin tamamen yok olarak zararın yabancı kaynaklara sirayet ettiği anlaşılmıştır.



Diğer yandan, 15.06.2024 tarih ve 32577 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Enflasyon Düzeltmesi Uygulayan Şirketlerde Esas Alınacak Finansal Tablolara İlişkin Tebliğ’in “Esas alınacak finansal tablolar” başlıklı 4’üncü maddesinin 2’nci fıkrasının (a) bendinde “...sermaye artırım ve azaltım, birleşme, bölünme, tür değişikliği işlemleri ile sermaye kaybı ve borca batık olma durumlarının tespitinde enflasyon düzeltmesi uygulanmış finansal tablolar”ın esas alınacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda, İZDOĞA A.Ş.’nin enflasyon düzeltmesi uygulamasından sonra bilançosunda da özkaynaklar toplamının negatif olarak 33.527.692,18 TL gerçekleştiği, sermaye tutarı 61.250.000,00 TL’nin tamamen yok olduğu ve zararın yabancı kaynaklara sirayet ettiği anlaşılmıştır.

Diğer bir ifadeyle, 6102 sayılı Kanun’un 376’ncı maddesi çerçevesinde İZDOĞA A.Ş. 2023 yıl sonu bilançosunda meydana gelen zarar toplamı sebebiyle sermayesinin tamamını kaybetmiş, anılan Kanun maddesine göre 31.12.2023 tarihi itibarıyla borca batık durumda olduğu tespit edilmiştir. Şirketin 27.12.2023 tarih ve 60 sayılı yönetim kurulu kararı ile İZDOĞA A.Ş. sermayesinin 61.250.000,00 TL’den 218.836.512,00 TL tutarında aynı sermaye ve 76.728.739,00 TL nakdi sermaye olarak toplamda 295.565.251,00 TL tutarında artırılarak 356.815.251,00 TL’ye çıkarılmasına karar verilmiş, fakat 26.02.2024 tarihi itibarıyla ilgili kararın tescil edilmediği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve Şirket tarafından gerçekleştirilen işlemler değerlendirildiğinde,

- Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu İZDOĞA A.Ş.’nin başka bir şirket ya da adi ortaklık kurması için yönetim kurulu kararının yeterli olmadığı, söz konusu yönetim kurulu kararının yanında Büyükşehir Belediye Meclis kararı ile Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerektiği,

- İZDOĞA A.Ş.’nin yönetim kurulu üyelerinin her yıl yapılan olağan yada olağanüstü genel kurul kararları ile 1 yıllığına seçildiği, seçilen yönetim kurulu üyesinin tekrar seçilme zorunluluğunun bulunmadığı, esas sözleşmesine göre Şirketin süresiz olarak kurulduğu ve atanan yönetim kurulu üyelerinin bireysel kararlarından Şirketin bağımsız bir yapılanmasının mevcut olduğu,

- İZDOĞA-... Adi Ortaklığının kurulması sürecinde %55 oranında ortak olunması yönünde yönetim kurulu kararının bulunmadığı, bu ortaklık payının İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu başkanı tarafından belirlendiğinin anlaşıldığı,

- 6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesi çerçevesinde İZDOĞA A.Ş.'nin 2023 yıl sonu bilançosunda meydana gelen zarar toplamı sebebiyle sermayesinin tamamını kaybettiği, anılan Kanun maddesine göre 31.12.2023 tarihi itibarıyla borca batık durumda olduğu,

- Şirketin 27.12.2023 tarih ve 60 sayılı yönetim kurulu kararı ile İZDOĞA A.Ş. sermayesinin 61.250.000,00 TL'den 356.815.251,00 TL'ye çıkarılmasına karar verildiği, artırılan 295.565.251,00 TL'nin Şirketin doğrudan yada dolaylı hissedarı olan İzmir Büyükşehir Belediyesi mali kaynaklarından sağlanacağı, bu kapsamda yönetim kurulu kararları ile kurulan şirketler ile adi ortaklık faaliyetlerinden meydana gelen zararın da Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanacağı,

- Söz konusu şirketler ile adi ortaklık faaliyetlerinin finansmanı için büyük ölçüde kamu kaynaklarını kullandığı ve yönetim kurulu üyelerinin belirlenmesinde Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu dikkate alındığında, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulu kararıyla başka bir şirket kurmalarının tek başına yeterli olmadığı,

düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyeler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirket yada adi ortaklığa sermaye katılımında bulunulmasının Belediye Meclis kararını takiben Cumhurbaşkanı iznine tabi olduğu, belediye şirketi ve adi ortaklığın kuruluşu için Belediye meclisinin kararı sonrasında Cumhurbaşkanı izni gerekli olduğu dikkate alındığında belediye şirketleri tarafından yönetim kurulu kararları ile şirket yada adi ortaklık kurulmasının mevzuat açısından doğru bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir. Belediye şirketleri, sermayelerini belediye veya belediyenin ortağı olduğu diğer şirketlerden sağlayarak kamu kaynağı kullanan şirketlerdir. Dolayısıyla ilgili şirketlerin yönetim kurulu kararları vasıtasıyla yeni şirketler yada adi ortaklık kurarak sermaye taahhüdü altına girmesi, halihazırda kendi şirket personelinin prim ve vergi borçlarını dahi ödeyemeyen Şirketin kendisine mevzuatla yüklenilmeyen alanlarda şirketler kurması ve bu faaliyetlerinden de zarar etmesi sonucu sermayesinin azalmasına yada yok olmasına sebep olmakta ve Şirket sermayesinde meydana gelen azalma yada yok olması durumunda Belediye bütçesinden gerçekleştirilen sermaye artırımını yoluyla giderilmektedir. Bu durum Belediye Meclisi'nin kurulmasına onay vermediği, Şirketin yönetim kurulu kararı ile kendisine mevzuatla görev yüklenilmeyen alanlarda kurduğu şirketlerin zararlarının Belediye kaynakları ile finanse edilmesi sonucunu yaratmaktadır. Ayrıca mevcut şirketlerin kendi yönetim kurulu kararları ile yeni şirket kurması,

mevcut şirketlerin birleşerek yeni şirket kurması veya belediye şirketi dışında var olan bir şirket ile birleşerek şirket kurulması durumlarında yeni kurulan şirketlerin yönetiminin kurucu şirketin ortaklarından oluşması, hukuki sorumluluğun doğması halinde şirketlerin ve yöneticilerin birbirini ibra etmesi sonucunu ortaya çıkarabilmekte, dolayısıyla hatalı ve kusurlu yönetim sonucunda doğabilecek zararların göz ardı edilebilmesi riski meydana gelmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26'ncı maddesinde merkezi idarenin şirket kurması ve kurulmuş ya da kurulacak olan şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde izin alınması gerektiği hususunun belirtildiği, Şirketin 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişisi olduğundan 4046 ve 5216 sayılı yasa hükümlerine göre değerlendirilmesinin yanlış olduğu, şirket kurulumu için veya bir başka şirkete ortak girebilmesi için yönetim kurulunca alınan kararlar doğrultusunda iş ve işlem yapma yetkisinin bulunduğu, Konuyla ilgili olarak, Danıştay'ın 8. dairesinin 2008/4976 esas, 2010/1108 no' lu kararını ekte sunulduğu belirtilmiştir.

Kamu İdaresi cevabı değerlendirildiğinde;

4046 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26'ncı maddesinde, merkezi idarenin şirket kurması ve kurulmuş yada kurulacak olan şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde izin alınmasının belirtildiği bu nedenle de mahalli idare olan Belediye'nin şirketi İZDOĞA A.Ş.'nin başka şirketlerin sermayesine iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde yer almadığı belirtilmiş, ancak 4046 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde, Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunmasının Cumhurbaşkanının iznine tabi olduğu, açık olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla, Şirket mahalli idare olan İzmir Büyükşehir Belediyesinin bir şirketi olup merkezi idarenin şirketi olarak kabul edilmemektedir. Bu kapsamda Şirketin verdiği cevabın hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır.

İZDOĞA A.Ş., İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ya da dolaylı olarak hisselerinin tamamına sahip olduğu belediye şirketi statüsüne sahiptir. Diğer bir deyişle, kamu sermayesi ile kurulmuş İzmir Büyükşehir Belediyesinin hakim ortak olduğu bir Şirkettir. Şirket 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyetlerini yürütmekte olup, bu faaliyetlerini yürütürken 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 5216 sayılı

Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer yasal mevzuatın gerektiği hükümlere uyarak faaliyetlerini yürütmesi, kurduğu/kuracağı şirketler için anılan mevzuatın gerektirdiği izinlerin alınmasının gerektiği ilgili mevzuatın gereğidir. Kamu kaynağı kullanan belediye şirketleri, yerel halka yerinde ve etkili hizmet sunma amacıyla kurulmuş ticari şirket statüsünde tüzel kişiliklerdir. Dolayısıyla belediye şirketlerinde yaşanan mali sorunlar, sıradan bir ticari şirkette olduğu gibi, sadece şirket ortaklarının ve belediye yönetiminin kişisel menfaatini değil, kamunun genel menfaatini etkilemektedir. Kamu menfaatinin; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile korunduğu hesaba katıldığında, belediye şirketlerinin, nihai olarak kamu yararı amacına uygun hareket etme zorunlulukları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Şirket yönetim kurulu tarafından verilen bulguya verilen cevapta belirtilen "*...Şirketin 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişisi olduğundan 4046 ve 5216 sayılı yasa hükümlerine göre değerlendirilmesinin yanlış olduğu...*" ifadesi aynı şekilde hukuki dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca Danıştay'ın 8. Dairesinin 2008/4976 esas, 2010/1108 no'lu kararında ise, İçişleri Bakanlığı tarafından "İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri, Diğer Belediyeler ile Bunların Kurdukları Birlikler Tarafından veya Bu Kuruluşların Sermayesine Ortak Olduğu Şirketlerin Sermaye Şirketi ile Kurulacak veya Ortak Olunacak Şirketlerle İlgili Usul ve Esaslar" a ilişkin 07.02.2007 gün 2007/18 sayılı Genelge çıkarılmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 21.04.2008 gün ve 2008/31 sayılı Genelge ile 2007/18 sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmıştır. 2008/31 sayılı Genelgeyle ilgili Danıştay Sekizinci Dairesinin E. 2008/4976 K. 2010/1108 sayılı kararında, 4046 sayılı Yasa'nın 26'ncı maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması hallerinde söz konusu olduğu, serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Cumhurbaşkanının iznini almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde öngörülmediği ifade edilmiştir. Danıştay Kararına göre, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulması veya bu ortaklıklardan ayrılma ve sermaye artışına karar verme yetkisi belediye meclisinde olup Belediye şirketlerinin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Cumhurbaşkanının iznini almaları gerekmediği sonucuna ulaşılabilmektedir. Genelge'nin iptali istemiyle açılan davada Danıştay Sekizinci Dairesinin Belediye şirketlerinin sermaye iştiraki ile kurulacak şirketler için Cumhurbaşkanlığından izin almamaları gerektiği kararına 4046 sayılı Kanun gereğince katılmak mümkün değildir. Düzenleyici işleme ilişkin

olan kesinleşmiş Mahkeme kararı ancak davacı ve davalı açısından sonuç içerir. Davanın taraflarının Mahkeme kararına uyması gerekir. Anayasa Mahkemesi kararları ile Mahkemelerin yetkili organları tarafından verilen içtihadı birleştirme kararları ise herkes tarafından uyulması gereken kararlardır. Anayasa Mahkemesi kararları ile Mahkemelerin yetkili organları tarafından verilen içtihadı birleştirme kararları haricindeki kararları bakımından, aynı Mahkemenin aynı konuda birbirinden çok farklı kararlarının olduğu ülkemizde, her hangi bir olaya özgü verilen Mahkeme kararını esas alarak genel düzenleyici işlem tesisi mümkün değildir. Düzenleyici işlem Kanun ve ilgili mevzuat esas alınarak tesis edilmelidir.

Yukarıda yer verilen hükümlere göre 5393 sayılı Kanun'un 17'nci maddesine göre Belediyenin karar organının meclis olduğu, Belediye ve bağlı kuruluşlarının şirket kurması için belediye meclisinin şirket kurulmasına ilişkin olumlu kararını müteakip Cumhurbaşkanından izin almaları gerektiği, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu, bu şirketler tarafından borçlanma yapılabilmesi için belediye meclis kararının gerektiği, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya ve sermaye artışına karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine göre, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi şirketler kurulmasına karar verme yetkisi Büyükşehir Belediye Meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğuna göre, Büyükşehir Belediyesinin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin başka bir şirket kurmasında da Meclis kararı olmalıdır. Nitekim bu şirketlerin de zarar etmesi durumunda, bu zararın hissesi oranında ana şirkete dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine intikal edeceğine şüphe bulunmamaktadır.

İZDOĞA A.Ş., İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ya da dolaylı olarak hisselerinin tamamına sahip olduğu belediye şirketi statüsüne sahiptir. Diğer bir deyişle, kamu sermayesi ile kurulmuş İzmir Büyükşehir Belediyesinin hakim ortak olduğu bir Şirkettir. Şirket 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyetlerini yürütmekte olup, bu faaliyetlerini yürütürken 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer yasal mevzuatın gerektiği hükümlere uyarak faaliyetlerini yürütmesi, kurduğu/kuracağı şirketler için anılan mevzuatın gerektirdiği izinlerin alınmasının gerektiği ilgili mevzuatın gereğidir. Kamu kaynağı kullanan belediye şirketleri, yerel halka yerinde ve etkili hizmet sunma amacıyla kurulmuş ticari şirket statüsünde tüzel kişiliklerdir. Dolayısıyla belediye şirketlerinde yaşanan mali sorunlar, sıradan bir ticari şirkette olduğu gibi, sadece şirket ortaklarının ve belediye yönetiminin kişisel

menfaatini değil, kamunun genel menfaatini etkilemektedir. Kamu menfaatinin; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile korunduğu hesaba katıldığında, belediye şirketlerinin, nihai olarak kamu yararı amacına uygun hareket etme zorunlulukları ortaya çıkmaktadır.

Ancak, İZDOĞA A.Ş.'nin kurduğu, ortak olduğu şirketler için İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclis kararı dahi alınmadan, yönetim kurulu üyelerinin aldığı kararlar ile şirketler kurulmuştur. 2023 yılında İZDOĞA A.Ş.'nin yönetim kurulunda 11 üye bulunmakta iken, 2024 yılı Mayıs ayında üye sayısı 9'a düşmüştür. Ayrıca 2023 yılında görev yapan yönetim kurulu üyelerinden 6 üye'nin 2024 yılı Mayıs ayında görevden ayrıldığı görülmüştür. Dolayısıyla bulgu konusu hususları imzalayan 6 adet yönetim kurulu üyesinin görevleri istifa yada görevden alma yoluyla sona erdirilmiştir. Bu durumda Şirketin süresiz olarak kurulduğu ve atanan yönetim kurulu üyelerinin her yıl değişebileceği ve Şirketin yönetim kurulu üyelerinin bireysel kararlarından bağımsız bir yapılanmasının mevcut olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla kamu kaynağı kullanan Şirketin yapacağı iş ve işlemlerde kamu hukukuna uygun davranması gerekmektedir.

Bu bağlamda, 6102 sayılı Kanun'un 369'uncu maddesi uyarınca İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu üyelerinin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmediği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 18: Yapılan Alımlarda Kesin Teminat Alınmaması**

Şirkette yapılan incelemede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun pazarlık ve açık ihale yöntemleri ile yapılan alımlarının bir kısmında kesin teminat alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 43'üncü maddesinde taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınacağı ifade edilmiştir. Anılan Kanun'da ihale yöntemlerinin gösterildiği 19, 20 ve 21'inci maddelerinden sadece 21'inci maddenin (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında yapılan mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınmasının zorunlu olmadığı ifade edilmiştir. Diğer taraftan 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanunu'nun 12'nci maddesinde de fiyat farkı ödenmesi öngörülen işlerde, ödenen miktarın %6'sının ek kesin teminat olarak alınacağı belirtilmektedir.

2023 yılında Şirket faaliyetlerine ilişkin yapılan incelemede, teslim süresi sözleşme yapma süresini aşan bazı pazarlık alımları ile açık ihalelerde kesin ve/veya ek kesin teminat alınmadığı görülmüştür. Örneğin birleştirilmiş veriler defterinde yapılan incelemede, akaryakıt alımına ilişkin ödemelerde ek kesin teminat alınmadığı veya teminat kesintisi yapılmadığı anlaşılmaktadır. İlave olarak, yine sözleşme süresi 60 gün olarak öngörülen 2023/439429 no.lu alımda da kesin teminat alınmadığı muhasebe kayıtlarından anlaşılmaktadır. Benzer durumun diğer alımlarda da olduğu görülmektedir.

Şirket cevabında özetle teminatların alındığı ifade edilmiş ve buna ilişkin teminat mektuplarının birer sureti cevaba eklenmiştir.

Ancak yapılan incelemede Şirketten temin edilen ihale listelerinde akaryakıt alımına ilişkin toplam sözleşme bedellerinin 8.534.900 TL iken cevapta alındığı ifade edilen teminat mektupları toplamının toplamda 400.000 TL olduğu, başka bir deyişle sözleşme bedelinin %6'sı olan 512.094,00 TL'den az olduğu görülmektedir. Ayrıca teminat mektuplarına ilişkin birleştirilmiş veriler defterinde de kayda rastlanılmamıştır. Dolayısıyla bulguda belirtildiği üzere teminatın bir kısmı alınmamış veya eksik alınmıştır. Keza Şirket cevabında belirtildiği üzere fiyat farklarına ilişkin ek kesin teminat kesintisi yapılmamakta olup konuya ilişkin mevzuat doğrultusunda işlem yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümlerine göre, alınması gereken kesin ve ek kesin teminatların alınmasının mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 19: İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetinin Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması**

Şirketin iş sağlığı ve güvenliği hizmet alımını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmadan Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendi ile gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun "İşverenin genel yükümlülüğü" başlıklı 4'üncü maddesinde mesleki risklerin önlenmesi ve bu risklerden korunulmasına yönelik çalışmaları da kapsayacak, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin sunulması için işverenin; çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendireceği, çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde, bu hizmetin tamamını veya

bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet olarak yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda alıma ilişkin genel müdürlük makamına sunulan olur incelendiğinde iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin, söz konusu hizmetleri sunmakla yetkili ortak sağlık güvenlik birimi olan ve aynı zamanda İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin bir şirketi olan ... Sağlık Hizmetleri Ticaret A.Ş.'den 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendi kapsamında doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla idarelerin ihtiyaçlarının temininde öncelikle bu usullere başvurusu, bu usullerin uygulanabilir olmadığı hallerde Kanun'da belirtilen diğer alım yöntemlerine başvurmaları esastır.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (a) bendinde alım yapılabilmesi için ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.2'nci maddesinde idarelerin, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendinin uygulamasında mal ve hizmet alımlarında, 4734 Sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Formu (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanarak ihtiyacın neden sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğini detaylı olarak yazacağı, fiyat araştırması yapacağı, ihtiyaç konusu malın veya hizmetin niteliklerini tarif edecekleri ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri standart forma ekleyecekleri ifade edilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendi kapsamında alım yapılabilmesi için ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabiliyor olması, yukarıda bahsedilen ilgili formların doldurulması suretiyle ihtiyacın neden sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin detaylı olarak yazılması, fiyat araştırması yapılması gerekmektedir. Ancak Şirket tarafından alınan iş sağlığı ve güvenliği hizmeti 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendinde belirtilen şartları sağlayan bir ihtiyaç türü değildir. Nitekim T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün sitesinde yayımlanan yetkilendirilmiş Ortak Sağlık Güvenlik Birimi (OSGB) ve Toplum Sağlığı Merkezi



Birimi (TSMB) listesi incelendiğinde sadece İzmir’de 168 adet OSGB firması bulunduğu görülmektedir.

Söz konusu alıma ilişkin olarak evraklar incelendiğinde, Şirketin personel temin ettiği kurumların tehlike sınıflarını gösterir tablonun hazırlandığı, teklif isteme formu ile ... Sağlık Hizmetleri Ticaret A.Ş.’den teklif aldığı görülmüştür. Söz konusu alıma ilişkin olarak yaklaşık maliyet hesaplaması ve piyasa fiyat araştırması yapılmadığı, ... Sağlık Hizmetleri Ticaret A.Ş.’den gelen teklifin bileşenlerine dair herhangi bir belgenin bulunmadığı görülmüştür.

Dolayısıyla piyasada çok sayıda firma tarafından sunulan bir hizmetin satın alınması için 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (a) bendinde bahsedilen yöntemin kullanılması ilgili bendin kullanılma amacının dışına çıkılması anlamına gelmektedir.

İlgili hizmetin 4734 sayılı Kanun’da sayılan ihale yöntemleri ile rekabetçi bir ortamda temin edilmesi, Şirketin hem mevzuata uygunluk sağlamasına hem de maliyet olarak Şirketin yararına olacağı düşünülmektedir.

## **BULGU 20: Giderlerin Kuruluşun Faaliyeti ile Doğrudan İlişkili Olmaması ve Finansal Durumuna Uygun Olmaması**

Şirketin faaliyet alanı ve ticari hedefleri ile ilişkili olmayan, mali durumu ile orantısız harcamalarda bulunduğu görülmüştür.

26.09.2022 tarih ve 50 sayılı yönetim kurulu kararı ile “*Şirket esas sözleşmesi “Şirketin Maksat ve Mevzuu 7, Maddesi: Şirket Tarım, Turizm, tanıtım, kültür sanat vb, faaliyetler yoluyla yerel ekonominin gelişimini destekleyen her türlü faaliyette bulunur ve yatırımlar yapar.” maddesi gereğince, İkinci Yüzyılın İktisat Kongresi ve hazırlık toplantıları için gerçekleştirilecek organizasyon ve faaliyetlerle ilgili paydaş kuruluşlara hizmet tedarik edilmesine, harcama yapılmasına, sözleşmeler imzalanmasına, reklam alınmasına, reklam verilmesine ve organizasyon için gerekli diğer tüm faaliyetlerde bulunulmasına” karar verilmiştir.*

15-21.03.2023 tarihleri arasında Şirket tarafından gerçekleştirilen İkinci Yüzyılın İktisat Kongresi için yapılan harcamalar incelendiğinde, Şirket tarafından 2022 ve 2023 yıllarında söz konusu kongre için toplam 29.569.252,32 TL tutarında harcama yapıldığı, sponsorlardan 22.450.000,00 TL gelir elde edildiği, sponsorluk gelirlerinin detayı incelendiğinde bu gelirlerin 8.700.000,00 TL’sinin İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ya da dolaylı olarak hissedarı

olduğu şirketler tarafından İZDOĞA A.Ş.'ye ödenen tutarlar olduğu görülmüştür. İlgili kongre için yapılan harcamaların detayına ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

**Tablo 7:Kongre İçin Yapılan Harcama Tutarları**

Hesap Adı	Yapılan Harcama Tutarı (TL)
İktisat Kongresi Giderleri	9.040.968,65
İktisat Kongresi Temsil Ağırlama Gideri	451.629,77
İktisat Kongresi Tanıtım Seyahat Gideri	841.283,20
İktisat Kongresi Yemek Gideri	771.774,69
İktisat Kongresi Tanıtım Reklam Gideri	4.820.749,19
İktisat Kongresi Katılımcı Ücreti	10.935.597,15
İktisat Kongresi Katılımcı Giderleri	2.019.000,00
İktisat Kongresi Diğer Giderleri	688.249,70
<b>Toplam</b>	<b>29.569.252,32</b>

Yukarıda yer alan giderler incelendiğinde, temsil ağırlama, katılımcı, reklam, seyahat, yemek giderleri gibi çeşitli başlıklar altında 29.569.252,32 TL harcama yapıldığı görülmüştür. Söz konusu kongre için ise çeşitli şirketlerden 22.450.000,00 TL sponsorluk geliri elde edilmiş olup, gelir ve gider dengesine bakıldığında 7.119.252,35 TL tutarında olumsuz fark bulunmaktadır.

Şirket 6102 sayılı Kanun kapsamında faaliyetlerini yürüten, asıl amacı kar elde ederek ortaklarına kardan pay vermek olan ve işlemlerini bu amaç doğrultusunda gerçekleştiren ticari bir kuruluştur. Dolayısıyla ticari amaçlarla kurulmuş olan İZDOĞA A.Ş.'nin Şirket esas sözleşmesinde yer verilen, tarım, turizm, tanıtım, kültür, sanat gibi faaliyetler yoluyla yerel ekonominin gelişimini desteklemesi düzenlemesinin Şirketin kuruluş amacı ile bağdaşmadığı düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle Şirketin yerel ekonominin gelişimini destekleme gibi görevinin olamayacağı düşünülmektedir.

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olan kamu tüzel kişileridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre, kültür, sanat alanındaki hizmetleri yapma veya yaptırma görevi belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarında bulunmaktadır.

Şirketin faaliyetlerine yönelik yapılan incelemede, sadece personel temin hizmetinden kar elde ettiği, diğer faaliyetlerinden ise zarar ettiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, yönetim kurulu kararı ile yapılacak kongreye ilişkin işin tanımı, kapsamı ve maliyetlerin sınırı belirlenmeden, Şirketin esas sözleşmesinde yer alan yerel ekonominin gelişimini destekleme

düzenlemesi esas alınarak yapılan harcama tutarının hukuki dayanaktan yoksun olduğu düşünülmektedir.

Herhangi bir görevlendirme olmadan kongrenin sermayesi belediyeye ait olan ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olan bir şirket tarafından yürütülmesi, üstelik kongreye ilişkin harcamaların gelirlerden fazla olması suretiyle bu işten zarar edilmesi yönüyle belediye şirketinin bu faaliyetleri sonucu basiretli bir iş adamı gibi hareket etmediğini göstermektedir.

Şirketin 2022 yılında 4.684.544,47 TL dönem net zararı, 2023 yılında 208.429507,43 TL dönem net zararı, 458.125.042,15 TL ödenecek vergi ve diğer yükümlülükler borcunun bulunduğu, 2023 yılında meydana gelen zarar nedeniyle yönetim kurulu kararı ile 295.565.251,00 TL sermaye artış kararı aldığı dikkate alındığında Şirketin doğrudan faaliyet alanı olmayan bir alanda harcamalar yapması ve bu işten elde ettiği sponsorluk gelirinin yaptığı giderlerin altında kalması sonucu zarar etmesi 6102 sayılı Kanun kapsamında kurulan şirketin kar odaklı bir anlayış içerisinde hareket etmediğini göstermektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun; "Tacir olmanın hükümleri" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği, "Özen ve bağlılık yükümlülüğü" başlıklı 369'uncu maddesinin birinci fıkrasında yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyararak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu ifade edilmiştir.

Şirketin yıllar içinde yüksek tutarda zarar etmesi nedeniyle önemli oranda sermaye kaybı yaşadığı dikkate alındığında, yönetim kurulu kararı ile yapılacak kongreye ilişkin işin tanımı, kapsamı ve maliyetlerin sınırı belirlenmeden, Şirketin esas sözleşmesinde yer alan yerel ekonominin gelişimini destekleme düzenlemesi esas alınarak yapılan harcama tutarının Şirketin amaç ve gayesiyle bağdaşmadığı, gelir gider hesabı planlanmadan, ticari kazanç yada kayıpları değerlendirilmeden yapılan harcamalar sonucu oluşan ve dönem zararının artmasına neden olan kongre faaliyetleri sonucu meydana gelen zarar tutarı, 6102 sayılı Kanun hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Şirket cevabında, Şirket esas sözleşmesinin 6'ncı maddesinde belirtilen: "Şehir plancılığı ile kırsal ve kentsel gelişimin gerektirdiği her türlü konuda kaynak yönetimi, planlama, etüt, projelendirme, müşavirlik hizmetleri verir. ... sağlıklı ve doğa dostu kentleşme ile ülkenin sosyoekonomik inkişafına yararlı olacak yatırımları gerçekleştirir." maddesi

uyarınca; ülke ekonomisi, kültürel yapısı, eğitim sistemi ve şehir planlaması gibi önemli konularda, alanlarında uzman konuşmacıları, yatırımcıları ve şirketleri bir araya getiren bir organizasyon düzenlendiği, Kongrenin 2023 dönemi hesaplarına zarar olarak yansımış olsa dahi çeşitli sektörlerde edinilen iletişim ağı ve şirketin diğer alanlardaki faaliyetlerine (İzdönüşüm atık satışları, şaşal su satışları..) müşteri/alıcı bulunması sağlandığından, orta ve uzun vadede söz konusu yatırımın karşılığının alınmasının hedeflendiği, düzenlenen kongrenin Şirket faaliyet alanı içerisinde bulunduğu ve kongrenin düzenlenmesinden kaynaklı olarak oluşan dönemsel zararın, şirketin tanınırlığını artırdığını ve şirkete yeni iş ortakları kazandırması sebebiyle orta ve uzun vadede karlılık sağlayacağı öngörüldüğünden yönetim kurulundan tahsiline lüzum bulunmadığı ifade edilmiştir.

Şirket her ne kadar ilgili Kongrenin esas sözleşmenin ilgili maddesi uyarınca yapılmış olduğunu ifade etmiş olsa da yukarıda da ifade edildiği üzere 6102 sayılı Kanun'a göre kurulan bir anonim şirketin gerek 5393 sayılı Kanun gerekse de 5216 sayılı Kanun'un şirket kurulması ile ilgili hükümleri dikkate alındığında yerel ekonominin gelişimini destekleyen faaliyette bulunmasına yönelik bir görevinin olamayacağı düşünülmektedir. Şirketin ana faaliyet alanının ve ana gelir kaleminin personel temin hizmetinden sağlanan hizmetler olduğu ve sunduğu bu hizmetleri İzmir Büyükşehir Belediyesi ve belediye bağlı idarelerine sunduğu, bu faaliyetlerinin reklama ihtiyaç duyulmayan nitelikte olduğu, Şirketin 2022 ve 2023 yıllarında zarar ettiği, vergi ve sosyal güvenlik prim borçlarının olduğu bir mali durumda görev alanına girmeyen bir faaliyet yürütmesi sonucu zarar edilmesinin Şirket menfaatlerine uygun bulunmamaktadır. Kongre ile sağlanan iletişim ağının Şirketin diğer faaliyetlerine müşteri bulmasını sağladığı, orta ve uzun vadede söz konusu yatırımın karşılığının alınacağı hususu ise subjektif bir değerlendirme olup bulguda belirtilen hususları karşılayıcı nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Şirketin karlılık esaslarını ön planda tutarak yürüteceği faaliyetlerde ticari kazanç ya da kayıpların değerlendirilmesi suretiyle harcamaların yapılması, bu kapsamda davranmayarak gerçekleştirdiği kongreden 7.119.252,35 TL zararın oluştuğu, bu zararın da kongrenin yapılmasına izin veren yönetim kurulundan tahsili gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 21: Kiracı Olunan Bazı Yerler İçin Yüksek Tutarda Kesin Teminat Ödenmesi**

Şirketin kiracısı olduğu bazı yerler için mevzuatta öngörülenden daha yüksek tutarda kesin teminat verilerek bu teminatlar için yüksek komisyon tutarları ödendiği tespit edilmiştir.

2023 yılına ilişkin Şirket hesaplarında yapılan incelemede, İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünden (İZSU) kiralamalar yapıldığı, bunlara ilişkin teminatların yıllık kira bedeli yerine ihale tutarının tamamı üzerinden belirlendiği, yüksek belirlenen kesin teminat tutarları için de Şirket tarafından bankalara yüksek komisyon tutarları ödendiği görülmüştür.

Şirket tarafından İZSU İhale Yönetmeliği'ne dayanılarak anılan İdare'den değişik tarihlerde kiralamalar yapılmıştır. İZSU'nun 2886 sayılı Kanuna tabi olmaması nedeniyle adı geçen Yönetmelik kapsamında yapılan kiralamalardan Şaşal Kaynak Suyunun 25 yıllığına (işletme hakkı ve taşınmazlarıyla birlikte), Çamur Solar Kurutma ve/veya Kompost Tesisinin ise 9 yıl 10 aylık süreyle kiralandığı anlaşılmıştır. Kiralamalara ait kontratların ilgili maddelerinde, kesin teminat tutarlarının kira süresinin tamamı üzerinden alınacağı ifade edilmiştir. Oysa Yönetmelik'in "Kesin teminat" başlıklı 36'ncı maddesinde; "*Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde; taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce isteklilerden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 (yüzde altı) oranında kesin teminat alınır...*

*(4) Kiraya verme ihalelerinde kesin teminat, bir yıllık kira bedeli üzerinden hesaplanır.*

*..."* denilmektedir.

Kesin teminat mektupları, üzerinde yazan bedel üzerinden yüzde olarak belirlenen bir oranın komisyon olarak alınması karşılığında bankalar tarafından verilen ve alacağı garanti eden belgedir. Kesin teminat mektubunda yer alan teminat tutarının yüksek olması, doğal olarak Şirketin ödeyeceği komisyon masrafını da artırmaktadır.

6102 sayılı Kanun'a göre, basiretli iş adamı gibi hareket etmesi beklenen Şirketin, bir yıllık kira bedeli üzerinden kesin teminat vermesi, kiralayan İZSU'nun İhale Yönetmeliği'ne de uygun bulunmaktadır.

Bu nedenle, toplam kiralama süresince ödenecek kira toplamı üzerinden verilen kesin teminat mektuplarının, bir yıllık kira bedeli üzerinden hesaplanacak yeni teminat mektupları ile değiştirilmesi, yıllık kira artışlarında meydana gelen artışlar da ise ek kesin teminat mektubu verilmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## **BULGU 22: Protokol Feshi Nedeniyle Kesin Teminatın Gider Kaydedilmesi**

Şirketin, İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU) ile imzaladığı İzmir ili Menderes İlçesi Şaşal Kaynak Suyu ve Şişeleme Tesis Yerinin Kiralanması Tesisin

Yapım ve İşletimi ile İdareye Devir Sözleşmesine ilişkin protokol kapsamında ilgili idareye verdiği kesin teminatın Şirketin yükümlülüklerini yerine getirmemesi dolayısıyla gider kaydedildiği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Tacir olmanın hükümleri" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Şirketin İzmir ili Menderes ilçesi Şaşal mahallesi sınırları içerisindeki 7 litre/saniye debisi bulunan Şaşal kaynak suyunun 4 litre/saniyelik kısmının 30 yıl süre ile kiraya verilmesi, kaynak suyu dolum tesisinin yapılması amacıyla İzmir ili Menderes ilçesinde bulunan 28.744,47 metrekarelik taşınmazın kiralanması, kiralanmış parselde kiracı tarafından kaynak suyu dolum tesisi yapılması, tesis ile kaynak arasında iletim hattı yapılması, sözleşme süresince işletilmesi, kiralama süresinin sonunda eksiksiz ve çalışır durumda ekipmanları ile birlikte İZSU'ya devrine ilişkin 01.02.2022 tarihinde İZSU ile protokol imzaladığı görülmüştür.

Söz konusu protokol kapsamında taşınmazın yıllık kira bedeli 238.004,28 TL + KDV olarak, Şaşal kaynak suyunun 4 litre/saniyelik kısmı için yıllık kira bedeli 2.252.931,84 TL +KDV olarak belirlenmiştir. Protokolün kesin teminata ilişkin hükümleri incelendiğinde kesin teminat miktarının, kaynak suyu kirası ile taşınmaz kira bedelinin 30 yıllık toplamının %10'u olduğu görülmüştür. Söz konusu protokolün 9.4'üncü maddesinde kiracının, işbu kira sözleşmesinde yazılı olan maddelerden herhangi birine aykırı davranır ise sözleşmenin feshedilerek kesin teminatın İZSU tarafından irat kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

İmzalanan protokol sonrası 09.02.2022 tarihinde kaynak suyu teslim tutanağı düzenlenerek yer teslimi yapılmıştır. Şirket tarafından İZSU'ya hitaben 28.07.2022 tarihli ve 7.500.000,00 TL tutarlı süresiz kesin teminat mektubu düzenlenmiştir. Sonraki süreç incelendiğinde, Şirket tarafından İZSU'ya yazılan "Şaşal Tesisi Hakkında Yürürlükte Olan Anlaşmanın Feshi" konulu 08.08.2022 tarihli yazıda özetle, mevcut anlaşma hükümlerinin uygulanması halinde dört alanda sorun ile karşılaşılacağı, bu sorunların mevcut binaların eksikliklerinin tamamlanması ile yeniden işler hale getirilebileceği, yeni bir tesisin/fabrikanın inşasının maliyetlerdeki olağanüstü artışlardan dolayı kamu yararı barındırmadığı, yeni tesisin imalatının planlandığı parselde kaynak suyunun iletiminin maliyeti artıracacağı, boru hattının döşeneceği güzergahlar için bazı kurumlardan görüş ve izin alınmasının gerekeceği, iletim hattının bir kısmının özel mülkiyet arazilerden geçecek olması nedeniyle kamulaştırma bedellerinin ödenmesinin gerekeceği, kaynak ile dolum tesisi/fabrikası arasındaki mesafenin su

iletim hattının uzunluğu, debisi, basıncı ve kaynak-kaptaj kontrolleri bakımından önemli iş yükü getireceği ve son olarak kaynak suyunun tüketime hazır hale getirileceği belirtilmiştir. Söz konusu yazıda ayrıca tesisin işletmeye alınamayacağına dair sorunlar ifade edilerek mevcut protokolün bu haliyle işlevsiz kalacağından bahisle, protokolün fesih edilerek sürecin yeni bir protokol ile yürütülmesi konusunda talepte bulunulmuştur.

Bu talep sonrasında İZSU ile 18.10.2022 tarihinde İzmir ili Menderes ilçesi Bulgurca kadastro mahallesi sınırları içerisindeki 7 litre/saniye debisi bulunan Şaşal kaynak suyunun 4 litre/saniyelik kısmının 25 yıl süre ile kiraya verilmesi, Şaşal kaynak suyu dolmuş tesisi olarak kullanılacak İzmir ili Menderes ilçesinde bulunan 4.848,40 metrekarelik taşınmazın ve taşınmaz üzerinde bulunan mevcut binaların kiralanmasına ilişkin sözleşme imzalanmıştır.

Belediye şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan sermaye şirketi niteliğine haiz olup bu şirketlerin ilgili Kanun'un 18'inci maddesi uyarınca basiretli bir iş adamı gibi hareket etme zorunluluğu bulunmaktadır. Basiretli bir iş adamı gibi hareket etme deyiimi ile kastedilen; tacirin, ticari işletmesi ile ilgili bir faaliyetinde, tedbirli ve öngörülü bir tacirin aynı durumda göstereceği özeni göstermesidir. Basiretli iş adamı gibi davranma yükümü, tacirlerin, sağduyu sahibi olma, işlemlerini ileriye düşünerek organize etme, sözleşmeyi yaparken her türlü ihtimali düşünme, borcun yerine getirilebilmesini engelleyecek hareketleri önceden nazara alma gibi kabiliyetleri haiz olmalarını gerektirir.

Dolayısıyla Şirket tarafından 08.08.2022 tarihinde İZSU'ya gönderilen fesih talebinde belirtilen nedenlerin İZSU ile imzalanan 01.02.2022 tarihli protokolden önce hesap edilerek protokolün buna göre şekillendirilmesi gerekmektedir. Fesih talebinde yer alan nedenlere bakıldığında mevcut binaların eksikliklerinin tamamlanabilmesi, böylece ek yeni maliyetine katlanılmaktan kaçınılabilmesi, boru hattının uzunluğunun ve maliyetinin hesaplanabilmesi, güzergahlarda ortaya çıkabilecek engeller, kamulaştırma işlemlerine gerek duyulabileceği, arazi koşullarının yaratacağı iş yükü gibi hususların önceden hesap edilebilecek konular olduğu düşünülmektedir. Ancak bu tür hususlar protokol imzalanmadan önce hesap edilmeyerek sağlıklı bir fizibilite çalışması yapılmadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Protokol imzalanmadan önce bahsedilen hususlarla ilgili fizibilite çalışması yapılmadığı için, Şirket'in İZSU'ya vermiş olduğu 7.500.000,00 TL'lik kesin teminat ve ayrıca söz konusu teminatın güncellenmesi sonucu 4.595.589,72 TL'lik teminat güncelleme bedeli olmak üzere toplam 12.095.589,72 TL teminat İZSU tarafından irat, Şirket tarafından zarar olarak yevmiye kaydına alınmıştır.

Şirketin imzaladığı protokol öncesi sağlıklı bir fizibilite çalışması yapmadığı, protokol imzalandıktan sonra ise önceden tespit edilebilecek sorunları gerekçe göstererek protokolün feshi talebinde bulunduğu, buna bağlı olarak İZSU'ya vermiş olduğu 12.095.589,72 TL teminatın gider kaydedildiği, dolayısıyla basiretli bir iş adamı gibi hareket etmediği kanaatine varılmıştır.

Şirket cevabında özetle, Şirketin 01.02.2022 tarihli protokol ile başlayan süreçte Şaşal Su markasını canlandırarak orta ve uzun vadede karlılık hedeflediğini, sözleşmeye konu arazinin özel mülkiyete tabi olması nedeniyle fabrikanın inşa edileceği yerde gerekli plan ve proje çalışmalarının gerçekleştirilmesinin ancak 01.02.2022 tarihli sözleşme imzalandıktan sonra mümkün olduğunu, Şubat 2022 tarihli sözleşmenin imzalanmasından Ekim 2022 tarihli sözleşmeye kadar olan süreçte döviz kurunun olağanüstü oranda artmasından dolayı yapı maliyetlerinin öngörülemez şekilde arttığını, günümüze kadar olan süreçte maliyetlere doğrudan etki eden döviz kurunun Şubat 2022'den bu yana %200 artış gösterdiğini, artan inşaat maliyetlerinin sözleşmenin feshine ilişkin kararda daha etkili olduğunu, 01.02.2022 tarihli protokolün feshi ile inşaat maliyetleri kısılarak kurum zararının en aza indirilmeye çalışıldığı, 01.02.2022 tarihli protokol ile devam edilmesi halinde daha fazla harcama yapılacağı, ilgili protokolün feshi ile yalnızca kesin teminatın ödenerek israftan kaçınıldığı, söz konusu fesih işleminde kasıt, kusur, ihmal ve sebepsiz zenginleşen bir taraf tespit edilememesi nedeniyle şirket sorumlularından tazmininin hakkaniyete uygun düşmediği ifade edilmiştir.

Şirket cevabı değerlendirildiğinde, protokolün feshine ilişkin olarak temel gerekçenin artan döviz kurlarının inşaat maliyetlerini artırması olduğu görülmektedir. Bu bağlamda protokolün feshedilmemesi sonucu daha fazla maliyete katlanılacağı, sadece kesin teminatın gider kaydedildiği durumun Şirket açısından daha karlı olduğu ifade edilmek istenmiştir. Ancak bulguya ilişkin sunulan cevap incelendiğinde protokolün feshedilmesi ile feshedilmemesi sonucu oluşacak maliyetlerin kıyaslanması gibi bir çalışmaya yer verilmediği dolayısıyla Şirketin cevabında belirttiği hususları tevsik edici bir belgesinin bulunmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, belediye şirketlerinin kamu kaynaklarını kullandıkları, İZDOĞA A.Ş.'nin 2023 yılında tüm faaliyetlerinden 208.429.507,43 TL dönem net zararı elde ettiği, 2023 yılında meydana gelen zarar nedeniyle yönetim kurulu kararı ile 295.565.251,00 TL sermaye artış kararı alındığı, bu sermaye artışının İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanacağı dikkate alındığında, Şirket tarafından gider yazılan 12.095.589,72 TL tutarın sorumlularından tahsili gerekmektedir.



---

---

**BULGU 23: Şirketin Ticari Esaslara Aykırı Olarak Özel Bir Şirketten Tesis Devralması**

Şirketin incelenmesi neticesinde 07.04.2022 tarihli ve 19 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile özel bir geri dönüşüm tesisinin devralınması kararı alındığı görülmüştür.

Şirketin 01.09.2021 tarihli Olağanüstü Genel Kurul Kararının incelenmesi neticesinde Şirketin atık toplama, taşıma, biriktirme, ayrıştırma, dönüşüm gibi konuları yürütebilmesi adına şirket esas sözleşmesinde amaç ve konu değişikliğine gidildiği bu değişikliğe ilişkin duyurunun Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nin 07.09.2021 tarihli ve 10403 sayılı ilanında yayımlandığı görülmüştür.

Şirketin atık toplama, geri dönüşüm ile ilgili olarak esas sözleşmesinde yaptığı amaç ve konu değişikliği sonrası, İzmir ili Konak İlçesi Güney Mahallesiinde bulunan taşınmazın ve bu taşınmaz üzerinde yer alan üretim tesisi ve tesiste yer alan duran varlıkların değerlerinin tespiti amacıyla ilgili Gayrimenkul Değerleme ve Danışmanlık A.Ş.'ye 09.12.2021 tarihli iki farklı makine ve gayrimenkul değerlendirme raporu hazırlattırılmıştır.

Değerleme raporu sonrası Şirket ile ilgili Geri Dönüşüm ve Nakliye Sanayi Ticaret Limited Şirketi ile arasında atık toplama merkezini ve ekli kira sözleşmesindeki hakları, ruhsat ve lisansları, sözleşme ekinde yer alan malzemeleri, demirbaşları, araçları satın almak için 07.04.2022 tarihli ticari işletmenin kısmen devri sözleşmesi imzalanmıştır. Söz konusu sözleşme kapsamında devralınacak olan tesis, makine, cihaz, gayrimenkul yapıları, araçlar, kutular, demirbaşlar ve diğer devir konusu unsurlar ilgili Gayrimenkul Değerleme ve Danışmanlık A.Ş.'ye hazırlattırılan değerlendirme raporlarında yer alan birim fiyatlar baz alınarak KDV dahil toplam 26.141.016,13 TL'ye devralınmıştır.

Ancak yapılan incelemede Belediyenin %74,04, belediye şirketinin %25,96 oranında sahip olduğu Şirketin maliyet/kar analizi gibi hesapları yapmadan alınan yönetim kurulu kararı doğrultusunda söz konusu devralma işleminin gerçekleştirildiği görülmüştür. Nitekim devralınan tesisin gerçekleştirdiği faaliyetlere ilişkin olarak kar/zarar durumu incelendiğinde 2023 yılında ilgili tesisin gerçekleştirdiği faaliyetler sonucu 12.473.840,63 TL gelir elde ettiği bunun karşılığında 42.209.608,08 TL gidere katlandığı, dolayısıyla ilgili faaliyetten sadece 2023 yılı içerisinde 29.735.767,45 TL zarar ettiği görülmüştür.

Devralma işlemi ile ilgili dosyalar incelendiğinde, devralınacak atık toplama merkezinin alımı sonrasında yapılması gereken harcamalara, iyileştirmelere, kira, personel ödemeleri, araç

alımını, nakliye, akaryakıt giderleri gibi söz konusu işin idame ettirilebilmesi için gereken maliyetlere ilişkin herhangi bir fizibilite çalışması yapılmadan, sektörün karlılık durumu analiz edilmeden, anılan değerlendirme raporunda yer alan rakamlar üzerinden anlaşma yapıldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca her tacirin, ticaretine ait bütün işlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği hükmü yer almaktadır. Belirtilen hüküm; tacirin öngörülü, konusunu bilen, hukuki ve fiili durumu kavrayabilme özelliklerine sahip olmasını gerektirmektedir. Basiretli iş adamı kavramı kısaca ticari hayatın gereklerini ve teamüllerini iyi bilmeyi ifade etmektedir. Şirket, kâr elde etme gayesiyle tüzel kişiliğe haiz olarak kurulmuş bir organizasyondur. 6102 sayılı Kanun hükümleri gereğince kurulan Şirket, anılan Kanun'un 16'ncı maddesine göre tacir niteliğine haiz olup, 18'inci maddesi gereğince de ticaretine ilişkin tüm faaliyetlerinde basiretli bir tacir gibi hareket etmek zorunluluğu vardır.

Şirket cevabında özetle, Şirkete kaynak sağlanmasının hedeflendiği, ana yatırım tutarının yüksek olmasına rağmen orta ve uzun vadede kara geçilmesinin planlandığı, Aralık 2021 tarihinde yönetim kuruluna fizibilite raporunun sunulduğu, fizibilite raporunda Şirketin atık toplama merkezi yatırımının kara geçeceği planlanmış olsa da planlanan yatırım maliyetlerinin yakıt, personel, enflasyon ve döviz kurları nedeniyle öngörülemeyecek şekilde artış göstermesinden dolayı yüksek kaldığını, maliyetlerin arttığını ancak planlanan atık miktarının toplanmadığını, fiyat artışlarının atık fiyatlarına yansımadığını, zararda olduğu görülen atık toplama merkezi yatırımının Şirket yönetimince tekrar gözden geçirildiğini, ifade etmiştir.

Şirket cevabı değerlendirildiğinde, cevapta "...Bu planlara ilişkin olarak Aralık 2021 tarihinde yapılan ve yönetim kuruluna sunulan fizibilite çalışmasına ilişkin tablo aşağıda gösterilmiştir..." şeklinde ifadeye yer verilmesine karşın, Şirketin 2021 yılı Aralık ayı yönetim kurulu kararlarının incelenmesinde, geri dönüşüm tesisinin devralınmasına ilişkin hazırlandığı iddia edilen fizibilite raporunun görüşüldüğüne dair herhangi bir karar bulunmamaktadır. Ayrıca denetim sürecinde fizibilite raporunun Şirket yetkililerinden istenmesine rağmen, bu rapor denetim ekibimize sunulmaması nedeniyle bulgu metninde geri dönüşüm tesisi ile ilgili fizibilite çalışmasının yapılmadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla yukarıda yer verilen şekilde, Şirketin geri dönüşüm tesisinin devralınmasına yönelik herhangi bir fizibilite raporunun bulunmadığı, yönetim kurulunun bu yönde bir karar almadığı gibi Şirket cevabında da belirtilen fizibilite raporu ile ilgili herhangi bir kanıtlayıcı belgenin Şirket cevabına esas ekler arasında

bulunmadığı görülmüştür. Dolayısıyla Şirket cevabında hesaplamaları gösteren hususların hukuki dayanağının bulunmadığı anlaşılmıştır.

Fizibilite raporu, yapılması planlanan yatırımların istenilen sonuçları doğurabilmesi ve başarılı olabilmesi için proje aşamasında karşılaşılabilecek tüm olumsuzlukların önceden öngörülebilmesini sağlayan, yapılacak yatırımın maliyeti ile gerçekleştirilen yatırım sonrası elde edilen gelir sonucunda yatırım maliyetinin geri dönüş süresini hesaplayarak gösteren detaylı bir rapor olarak ifade edilebilecek olup söz konusu raporda güncel pazar incelemesi, yatırım yeri ve maliyet incelemesi, teknoloji, teknik ve hukuki incelemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Bu bağlamda, Şirket cevabında ifade edilen hesaplamalara ilişkin tablonun incelenmesi neticesinde, Şirket tarafından yapılan çalışmaların yukarıda ifade edilen fizibilite raporunda bulunması gereken temel unsurları taşımadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, sermayesi belediye kaynakları kullanılarak finanse edilen Şirketin yeni bir iş kolunda işletme devralırken herhangi bir karlılık, maliyet analizi yapılmaksızın işletmeyi devralması, faaliyetlerinden de zarar etmesinin Şirketin basiretli bir iş adamı gibi hareket etmediğini göstermektedir. Bu nedenle, 2023 yılında meydana gelen 29.735.767,45 TL zarar tutarının sorumlularından tahsili gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 24: Şirket Yönetim Kurulu Üyesinin Toplantılara Katılmadan Huzur Hakkı ve Murahhas Üye Ücreti Alması**

Şirketin Olağan Genel Kurulu Toplantılarında, Yönetim Kurulu üyeliğine 1 yıl süreyle görev yapmak üzere seçilen yönetim kurulu üyelerinden birisinin yönetim kurulu toplantılarına katılmadığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Yönetim Kurulu Üyelerinin Mali Hakları" başlıklı 394'üncü maddesinde; "*Yönetim kurulu üyelerine, tutarı esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olmak şartıyla huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kârdan pay ödenebilir.*" şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir.

Şirketin 27.03.2023 tarihli 2022 yılı Olağan Genel Kurulu Toplantısında Yönetim Kurulu üyelerine net 7.500,00 TL huzur hakkı ödenmesine karar verilmiştir. Ayrıca, yönetim kurulu toplantılarına katılmayan üye Şirket yönetim kurulu kararı ile murahhas üye olarak belirlenmiştir. Yönetim kurulu toplantılarına katılmamasına karşın huzur hakkı ve murahhas üye ücreti olarak 2023 yılında net tutar olarak 173.700,00 TL ödeme yapılmıştır.

Yönetim kurulu üyelerine ödenen huzur hakkı, toplantılara katılma karşılığında yapılan ödeme tutarıdır. Dolayısıyla yönetim kurulunda toplantının içeriği, müzakere edilen konular yönetim kurulu karar defterine yazılarak, katılan tüm üyelerin imzasına sunulmuş üyelerin imzalamaya ya da şerh koyma hakları bulunmaktadır. Anılan üye tarafından 2023 yılı boyunca hiçbir karara imza atılmadığı anlaşılmıştır.

Şirket tarafından bulguya "*Söz konusu üyenin gerek şirket gerekse bireysel ticari faaliyetleri nedeniyle sürekli olarak yurt dışında veya şehir dışında bulunması durumu söz konusu olmuştur. Ancak sürekli olarak, şifahi yönlendirmeler ve koordinasyonda yardımcı olmak suretiyle katkı sunduğundan söz konusu ücretlerin tahsilini gerektirecek bir durum bulunmadığı kanaatindeyiz.*" şeklinde cevap verilmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere huzur hakkı yönetim kurulu üyesine katıldığı toplantı başına ödenen bir mali hak olup, yönetim kurulu üyelerini, toplantılara katılmaya özendirme işlevi bulunmaktadır. 6102 sayılı Kanun'un 390'ıncı maddesinde ifade edildiği üzere yönetim kurulu üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanarak kararlarını toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğu ile almaktadır. Yönetim kurulu üyeleri bakımından bu toplantılara katılarak görüşlerini açıklamak, oy kullanmak yönetim kurulu üyelerinin her hakkı hem de bir ödevidir. Bu bağlamda huzur hakkı da yönetim kurulu üyelerine kural olarak katıldıkları her toplantı için ödenen, yönetim kurulu üyeleri tarafından yapılan hizmetin ve toplantı katılım giderlerinin bir bedelidir. Yönetim kurulu toplantılarına katılım sağlanmamasına karşın huzur hakkı ve murahas üye ücreti olarak bedel ödenmesi hukuka uygun bulunmamaktadır. Ayrıca Şirket cevabında, ilgili kişinin şifahi yönlendirmeler ve koordinasyonda yardımcı olmak suretiyle katkı sunduğu ifade edilmiş olmasına karşın, ilgili kişinin hangi konularda Şirkete yardımcı olduğu hususuna açıklık getirilmemiş, yurt dışında veya şehir dışında bulunduğu dair herhangi bir belge de sunulmamıştır.

Sonuç olarak, yönetim kurulu üyesinin toplantılara katılmamasına karşın Şirket tarafından 2023 yılında yapılan 173.700,00 TL net ödeme tutarının faizi ile birlikte ilgili kişiden tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

---

## **BULGU 25: Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması**

Şirketin 2023 yılında yapılan olağan genel kurul kararı ile seçilen 11 adet yönetim kurulu üyesinin tümünün esas sözleşmeye aykırı olarak murahhas üye olarak görev aldıkları görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Yönetim ve Temsil" başlıklı 365'inci maddesinde, anonim şirketin yönetim kurulu tarafından yönetileceği ve temsil olunacağı, "Yönetimin devri" başlıklı 367'nci maddesinde yönetim kurulunun esas sözleşmeye konulacak bir hükümlerle, düzenleyeceği bir iç yönergeye göre, yönetimi, kısmen veya tamamen bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine veya üçüncü kişiye devretmeye yetkili kılınabileceği, bu iç yönergenin şirketin yönetimini düzenleyeceği; bunun için gerekli olan görevleri tanımlayacağı, yerlerini göstereceği, özellikle kimin kime bağlı ve bilgi sunmakla yükümlü olduğunu belirleyeceği, yönetim kurulunun istem üzerine pay sahiplerini ve korunmaya değer menfaatlerini ikna edici bir biçimde ortaya koyan alacaklıları, bu iç yönerge hakkında, yazılı olarak bilgilendireceği, yönetimin devredilmediği takdirde, yönetim kurulunun tüm üyelerine ait olduğu, "Temsil Yetkisi" başlıklı 370'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, yönetim kurulunun, temsil yetkisini bir veya daha fazla murahhas üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebileceği ve en az bir yönetim kurulu üyesinin temsil yetkisini haiz olmasının şart olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlerden anlaşılacağı üzere, yönetim kurulu, temsil yetkisini bir veya daha fazla üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebilir. Temsil yetkisinin yönetim kurulu üyelerinden bir ya da birkaçına devredilmesi durumunda, bu üyelere murahhas üye denilmektedir.

İZDOĞA A.Ş.'nin esas sözleşmesi incelendiğinde, anılan sözleşmenin 13'üncü maddesinde yönetim kurulunun, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 319'uncu maddesi hükmünce yetki ve işlemlerinin bir bölümü ile şirketin temsil yetkisini idare meclisine üye olan ya da olmayan kişilerden oluşan 4 kişilik icra kuruluna devredebileceği, işbu icra kurulunun yönetim kurulunca seçileceği ifade edilmiştir.

6102 sayılı Kanun'un 367'nci maddesinde, şirket yönetimine ilişkin olarak bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine yetki verilebileceği açık olarak yer almıştır. İZDOĞA A.Ş.'nin esas sözleşmesinde de, iç yönerge hazırlayarak yönetimi kısmen veya tamamen bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine veya üçüncü kişiye devretmeye yetkili olduğuna dair düzenleme

bulunmasına karşın Şirket yönetim kurulunda yer alan 11 adet yönetim kurulu üyesinin tamamına Murahhas üyelik verdiği görülmüştür.

Şirketi temsil yetkisine sahip Murahhas üye görevlendirilmesinin 6102 sayılı Kanun'un 367'nci maddesi ile Şirket esas sözleşme hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 26: Yönetim Kuruluna Verilen Murahhas Üyelik Ücretinin Yönetim Kurulu Kararıyla Belirlenmesi**

Şirketin 2023 yılında yapılan olağan genel kurul kararı ile seçilen 11 adet yönetim kurulu üyesinin tamamının Murahhas üye olarak seçildiği ve bu üyelerin Murahhas üyelik ücretinin yönetim kurulu kararıyla belirlendiği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Yönetim Kurulu Üyelerinin Mali Hakları" başlıklı 394'üncü maddesinde; "*Yönetim kurulu üyelerine, tutarı esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olmak şartıyla huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kardan pay ödenebilir*" hükmüne yer verilmiştir. Anılan Kanun maddesiyle, yönetim kurulu üyelerine yapılacak ödemelerin esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir.

Mezkur Kanun'un anonim şirketlerde genel kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 408'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, çeşitli hükümlerde öngörülmüş bulunan devredilemez görevler ve yetkiler saklı kalmak üzere, genel kurula ait devredilemeyecek görev ve yetkiler belirlenmiştir. Anılan fıkranın (b) bendinde; "*Yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmaları*" hükmüne yer verilerek yönetim kurulu üyelerinin ücretlerini belirleme yetkisinin şirket genel kurulunun devredilemez görev ve yetkileri arasında bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Şirketin 27.03.2023 tarihinde gerçekleştirdiği 2022 yılına ait olağan genel kurul toplantısında 11 adet yönetim kurulu üyesi seçilmiş, seçilen bu üyelerin her birine huzur hakkı ücreti olarak aylık net 7.500 TL ödenmesi kararı alınmıştır. İlave olarak, İZDOĞA A.Ş. yönetim kuruluna, Murahhas üyeleri atama ve atanmış Murahhas üyelere de 85.000 TL üst sınırına kadar Murahhas üye ücreti belirleme yetkisine karar verilmiştir. Diğer bir deyişle, anılan genel kurul kararı ile yönetim kurulu üyelerine her ay net 7.500 TL huzur hakkı ödenmesine ek olarak 85.000 TL'ye kadar da Murahhas üye ücreti ödenmesine, Murahhas üye ücretlerinin de yine İZDOĞA A.Ş. yönetim kurulu kararıyla belirleneceğine karar verilmiştir.

Şirket genel kurul yetkisinde bulunmasına karşın yönetim kurulu tarafından alınan kararlarla yönetim kurulu üyelerinin kendilerine ödenecek olan Murahhas üye ücretlerinin belirlenmesine ilişkin detaya aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 8: Murahhas Üye Ücretlerinin Belirlenmesi**

Sıra No	Yönetim Kurulundaki Görevi	Adı ve Soyadı	Murahhas Üyeliği	Yönetim Kurulu Üye Huzur Hakkı Ücreti (Net) TL	Tarih sırasına göre Yönetim Kurulu Kararları (YKK) ile belirlenen Murahhas üye ücretleri (Net) TL	Huzur hakkına ilave olarak ödenen Murahhas Üye ücreti (En son Ödenen) (Net) TL
1	Başkan	...	Var	7.500,00	03.01.2023 tarih ve 02 sayılı YKK - 31.000,00 TL 28.03.2023 tarih ve 16 sayılı YKK - 27.500,00 TL 01.06.2023 tarih ve 27 sayılı YKK - 47.500,00 TL	47.500,00
2	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 10.000,00 TL 28.03.2023 tarih ve 16 sayılı YKK - 6.500,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 14.500,00 TL	14.500,00
3	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 6.000,00 TL 28.03.2023 tarih ve 16 sayılı YKK - 2.500,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 8.500,00 TL	8.500,00
4	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 3.500,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 4.500,00 TL	4.500,00
5	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 3.500,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 4.500,00 TL	4.500,00
6	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 3.500,00 TL 28.03.2023 tarih ve 16 sayılı YKK - 2.500,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 4.500,00 TL	4.500,00
7	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 3.500,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 4.500,00 TL	4.500,00
8	Üye	...	Var	7.500,00	07.02.2023 tarih ve 04 sayılı YKK - 6.000,00 TL 07.07.2023 tarih ve 32 sayılı YKK - 8.500,00 TL	8.500,00
9	Üye	...	Var	7.500,00	13.07.2023 tarih ve 34 sayılı YKK - 4.500,00 TL	4.500,00
10	Üye	...	Var	7.500,00	01.09.2023 tarih ve 44 sayılı YKK - 4.500,00 TL	4.500,00
11	Üye	...	Var	7.500,00	26.09.2023 tarih ve 51 sayılı YKK - 7.500,00 TL	7.500,00

Yukarıda yer verilen tablo incelendiğinde, Şirket yönetim kurulu tarafından yönetim kurulu üye ücretlerinde genel kurul kararıyla belirlenen aylık net 7.500 TL huzur hakkı ile ilgili bir değişikliğe gidilmemesine karşın, Murahhas üye ücretlerinde objektif bir ölçüt uygulanmadan yönetim kurulu başkanı ile üyelere ödenen tutarlar arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Örneğin Şirket yönetim kurulu başkanına 2023 yılı içinde aylık net 7.500,00 TL huzur hakkı, 01.06.2023 tarihinden itibaren de net 47.500,00 TL Murahhas üyelik ücreti olmak üzere toplam 55.000,00 TL ödenirken, üyelere birine 2023 yılı içinde aylık net 7.500,00 TL huzur hakkı, net 4.500,00 TL Murahhas üyelik ücreti olmak üzere toplam 12.000,00 TL ödenmiş olup üyeler arasında ücret farklılığının sebebine ilişkin yönetim kurulu kararlarında bir açıklamaya rastlanmamıştır.

Diğer taraftan Şirketin 11 adet yönetim kurulu üyesinin tamamı murahhas üye olarak seçilmesine karşın, yönetim kurulu üyelerinden seçilen 2 murahhas üyenin Şirketin temsil yetkisini kullandığı tespit edilmiştir. Bu nedenle Şirketin iş ve işlemleri ile ilgili temsil yetkisini kullanmadan murahhas üye ücreti alan 9 üyeye ödenen tutarların faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

6102 sayılı Kanun'a göre, yönetim kurulu üyelerinden murahhas üyeliğe atanan yönetim kurulu üyelerine ödenecek ücretin şirket genel kurul kararı veya esas sözleşmeyle belirleneceği, söz konusu yetkinin bizzat genel kurul tarafından kullanılması gerektiği ve bu yetkinin şirket genel kurulunun devredilemez görev ve yetkileri arasında bulunan bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. İZDOĞA A.Ş. genel kurulu tarafından yetki kullanımında ücretin belirli ve anlaşılabilir olması gerekmektedir. Bu nedenle murahhas üyeliklere atanan üyelere ödenecek ücretin yönetim kurulu kararlarıyla belirlenmesi veya artış yapılması 6102 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

Şirket cevabında özetle, şirket yönetim kurullarının murahhas üye atamaya yetkili olduğunu, murahhas üyelere verilecek ücretlerin genel kurul tarafından üst sınır belirlenmek suretiyle oluşturulduğunu, yönetim kurulunun genel kurul tarafından kendilerine tanınan rakam aralığında hareket ettiğini, murahhas üyelerin ücretlerinin üyelerin yetkinliklerine göre belirlendiğini, yıl içerisinde üyelerin ayrılıp yerlerine yenilerinin atanabildiğini, her istifa ve atama için genel kurul yapılmasının maddi ve organizasyonel açıdan külfet yaratmaması adına murahhas üye ücretlerinin yönetim kurulu kararı tarafından belirlendiğini ifade etmiştir.

Ancak yukarıda da belirtildiği üzere 6102 sayılı Kanun'un 394'üncü maddesinde yönetim kurulu üyelerine, tutarı esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olmak şartıyla huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kârdan pay ödenebileceği, ilgili Kanun'un genel kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 408'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmalarının genel kurulun devredilemez görev ve yetkileri arasında olduğu açıkça ifade edilmiş olup, Kanun'da bulgu konusu olan murahhas üye ücretlerinin belirlenmesi konusunda genel kurul tarafından bir üst limit belirlenip bu limitler dahilinde ücretlerin yönetim kurulu tarafından belirlenebileceği yönünde bir hükme yer verilmemiştir.

Sonuç olarak, yönetim kurulu üyelerine ödenen murahhas üyelik ücretlerinin yönetim kurulu kararıyla belirlenmesi 6102 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturması nedeniyle, söz konusu



Ücretlerin esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmesi, temsil yetkisini kullanmadan murahhas ye creti alan 9 üyeye ödenen tutarların faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<https://www.sayistay.gov.tr>