



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İGDAŞ İSTANBUL GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ

**2020 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

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



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu.....	2
Tablo 2: İştirakler Tablosu.....	2
Tablo 3: Özet Gelir-Gider Kalemleri .....	3



## KISALTMALAR

**AŞ:** Anonim Şirket

**EPDK:** Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

**GPRS:** General Packet Radio Service (Genel Paket Radyo Servisi)

**ILO:** International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)

**ISO:** International Organization for Standardization (Uluslararası Standartlar Organizasyonu)

**İETT:** İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel Genel Müdürlüğü

**İSTGÜVEN:** İstanbul Güvenlik AŞ

**KDV:** Katma Değer Vergisi

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**SGK:** Sosyal Güvenlik Kurumu

**TFRS:** Türkiye Finansal Raporlama Standartları

**TMS:** Türkiye Muhasebe Standartları





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi
2. Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması
3. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullandırılmaması
4. Yapılan veya Yaptırılan İnşaatlarda Yapı Denetimi Kanunu Hükümlerine Uyulmaması

## **1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ**

### **1.1. Mevzuat ve Görevler**

İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre 1986 yılında kurulmuş olup 06.01.1987 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin faaliyet alanı, şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu gereği, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun (EPDK) yayımladığı yönetmelikler, tebliğ ve kararlar doğrultusunda, doğal gaz dağıtım ve satış faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla doğal gaz dağıtım şebekesi ve tesislerinin kurulması ve işletilmesi Şirketin faaliyet alanında yer almaktadır.

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

İGDAŞ, kamu hukuku ile özel hukuka tabi olarak kurulmuş olup faaliyetlerini ise temel olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu'na tabi olarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şirket, gerçekleştireceği ihaleli işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir.

### **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş bir anonim 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 temsil yetkili bir organdır. Yönetim kurulu, anonim ortaklığın kanunla öngörülmüş zaruri bir organdır.

Şirketin yönetim organı olan yönetim kurulu, 5 tüzel kişi ortaklığını temsilen 19 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 05.05.2020 tarihli Genel Kurul Kararı ile seçilmişlerdir.

Şirkette; 1 Genel Müdür, 4 Genel Müdür Yardımcısı bulunmaktadır.

Şirketin idari birimleri; Hukuk Müşavirliği, Kurumsal İlişkiler ve Medya Müşavirliği, İşyeri Hekimliği ile 21 Müdürlük ve 160 Şeflikten oluşmaktadır.

2020 yılı sonu itibariyle Şirkette 2.139 personel çalışmaktadır. Çalışanlar, 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

### 1.3. Mali Yapı

İGDAŞ'ın nominal sermaye tutarı 1.420.000.000 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Şirketin %94,4628 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2020 tarihi itibariyle sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu**

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	1.341.371.760,00	94,4628
İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel (İETT) Genel Müdürlüğü	77.594.480,00	5,4644
Hamidiye Kaynak Suları San. Tur. ve Tic. AŞ	434.520,00	0,0306
İstanbul İmar İnşaat AŞ	381.980,00	0,0269
İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ	217.260,00	0,0153

İGDAŞ'ın aşağıdaki tabloda yer alan iştirakleri bulunmaktadır:

**Tablo 2: İştirakler Tablosu**

İştirakin Adı, Soyadı/Unvanı	İştirakin Toplam Sermayesi (TL)	İGDAŞ'ın Sermaye Tutarı (TL)	İGDAŞ'ın Sermaye Oranı (%)
İSTGÜVEN İstanbul Güvenlik AŞ	10.000.000,00	1.600.000,00	16,00

Şirketin amacı; doğal gaz tedariki, satış ve dağıtımıdır. Bu nedenle şirketin ana gelirleri doğal gaz tedarik, taşıma, dağıtım ve satış gelirleridir.

**Tablo 3: Özet Gelir-Gider Kalemleri**

Gelir-Gider Kalemleri	2019 (TL)	2020 (TL)
C-Net Satışlar	8.451.943.866,01	10.439.757.147,77
D-Satışların Maliyeti ( - )	7.642.586.550,90	9.576.954.223,70
E-Faaliyet Giderleri ( - )	292.960.364,70	237.115.833,76
F-Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir Ve Karlar	408.573.755,45	360.844.125,09
G-Diğer Faaliyetlerden Ol. Gider Ve Zarar( - )	174.393.559,40	234.335.460,09
H-Finansman Giderleri ( - )	125.719.996,76	266.413.128,50
I-Olağandışı Gelir Ve Karlar	5.954.096,73	12.541.768,35
J-Olağandışı Gider Ve Zararlar ( - )	310.363,71	259.066,24
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	630.500.882,72	498.065.328,92

## 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 Planı ve 27/08/2015 tarihli ve 5750 sayılı EPDK Kurul Kararı doğrultusunda Doğal Gaz Dağıtım Sektörü Düzenleyici Hesap Planı ve İzahnamesidir.

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. 2019 yılı aktif toplamı 4.228.500,00 TL veya net satışları toplamı 8.456.700,00 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2020 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar.

### 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 tacirlerin, münferit veya konsolide finansal tablolarını Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına (TMS) uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir. Ayrıca aynı maddelerde Kurumun değişik işletme büyüklükleri ve sektörler için özel standartlar koymaya ve düzenlemeler yapmaya yetkili kılındığı belirtilmiştir.

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

Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ile ilgili EPDK yönetmeliğine göre bilanço, gelir tablosu ve diğer ek mali tablolar periyodik olarak EPDK'ya bildirilmektedir.

### **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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

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

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

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

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

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

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

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

İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadığı için, bu Kanun'un tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmamaktadır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu esasları çerçevesinde kurulmuş olup faaliyetlerini de bu esaslar çerçevesinde yürütmektedir.

İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından

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

İGDAŞ'ta İç Kontrol Sistemi, Şirketin tüm iş süreçlerini kapsayan bir sistemler bütünü, devamlılığı olan bir yapı ve döngüsel bir süreç olarak yürütülmektedir. İGDAŞ'ta müşteri şikâyetleri, süreç iyileştirme ve önerileri, çalışanların önerileri, paydaş geri bildirimleri, stratejik plan, performans programı, kurumsal risk, afet acil durum yönetimi, proje analizleri, iç denetim ve mali dış denetim faaliyetleri ile İç Kontrol Sistemi yürütülmektedir.

Süreç iyileştirme çalışmalarıyla; kaliteyi artırma, maliyetleri azaltma, katma değer yaratmayan faaliyetleri ortadan kaldırma konularında yapılacak geliştirme çalışmaları hedeflenmiştir.

Stratejik Plan ve Performans Programında; Kritik Başarı Faktörleri, Birim Bazlı Yıllık Stratejik Faaliyetler, Genel Performans Kriterleri ve Süreç Performans kriterleri müdürlük ve şeflik seviyesinde izlenerek puanlanmaktadır.

İGDAŞ bünyesinde, afet ve acil durumlar ile etkin mücadele için bu konuda eğitilmiş, uygun donanıma sahip personel görev yapmaktadır.

İç Denetim, İGDAŞ'ın kurumsal yönetim ilkeleri ile etik değerlere uyumluluğunu denetlemekte; iç kontrol sistemlerinin yeterlik ve etkinliğini incelemekte ve değerlendirmektedir.

Kurumsal Risk Yönetim Süreci; risk yönetiminde hangi yeterlilik seviyesinde olduğunun tespitini amaçlayan olgunluk seviyesinin değerlendirilmesi işlemlerinden, kurum risklerinin değerlendirilerek yüksek risklerin belirlenmesi ve önlem alınması işlemlerinden oluşur.

Her dönem tüm personele eğitim planlaması yapıp, planlanan eğitimler gerçekleştirilmektedir.

Bağımsız denetçinin iç kontrol sistemine yönelik görüş ve önerileri olduğunda yönetim



tarafından dikkate alınmaktadır.

Mali kontrol yapısı Muhasebe Müdürlüğü tarafından yazılıp üst yönetim tarafından onaylanarak uygulamaya giren İGDAŞ Harcama Yetki ve Limitleri ile İş Avansı Kullanım Esasları dokümanları düzenlenmiştir.

İGDAŞ'ta uygulanmakta olan yönetim sistemlerinin planlanan düzenlemelere uygunluğunu, yeterliliğini ve etkinliğini, politika, strateji ve hedeflerle uyumunu tarafsız bir gözle inceleyip, varsa uygunsuzlukların tespiti amacıyla iç tetkik gerçekleştirilmektedir.

Yönetim sistemlerine ilişkin tetkiklerde, uygulanan standartların maddeleri tetkik kapsamını oluşturmaktadır.

Mevcut durumda İGDAŞ Yönetim Sistemi içerisinde yer alan;

ISO 9001 Kalite Yönetim Sistemi Standardı,

ISO 14001 Çevre Yönetim Sistemi Standardı,

ISO 45001 İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemi Standardı,

ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Standardı,

ISO 10002 Müşteri Şikâyetleri Yönetim Sistemi Standardı,

ISO 55001 Varlık Yönetim Sistemi Standardı,

ISO 22301 İş Sürekliliği Yönetim Sistemi Standardı,

Maddeleri doğrultusunda iç tetkikler gerçekleştirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi**

Şirket, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerinden, doğrudan hizmet alımı yöntemiyle mevzuata aykırı olarak personel alımı gerçekleştirmiş ve bu alımlar nedeniyle de fazladan KDV ödenmesine sebep olmuştur.

#### **a) Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan Veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi**

İGDAŞ, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımlarını mevzuata aykırı olarak Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle gördürmektedir.

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

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

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

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

İGDAŞ'ın hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, adı geçen Usul ve Esaslar'a aykırı olarak Şirketin; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle gödürdüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında Şirket tarafından, kanun koyucunun belediye ile belediye şirketlerini aynı kategoride değerlendirdiği; belediye şirketleri açısından bir yasaktan söz etmenin hukuken mümkün olmadığı; ayrıca İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 36155494-045.02-E.13856 sayılı ve "375 Sayılı KHK'nın Ek 20'nci Maddesinin Uygulanması" konulu görüş yazısıyla bu hususun açıklığa kavuşturulduğu; bu

görüŖte 696 sayılı KHK'nin 83'üncü maddesi ile deęiŖtirilen 4734 Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre, belediye ve bağlı kuruluşlarına ait Ŗirketlerin belediye veya Ŗirket bütçesinden personel çalıŖtırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak Ŗekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı anlaŖılmakla birlikte, Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 24.06.2013 tarihli ve E.2011/16606, K.2013/19303 sayılı Kararı'nda belediye ve belediyelere bağlı kuruluşların, devlet ve ona bağlı kurum kapsamında sayılmış olduğu; belediye Ŗirketlerinin belediyenin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılan görev ve yetkilerini yerine getirmek üzere kurulduğundan ve söz konusu Usul ve Esaslar'da belediyelerin ilgili mevzuatla kendisine verilen görevleri yürütmek üzere personel çalıŖtırılmasına dayalı hizmetlerini doğrudan hizmet alımı suretiyle bu belediyeye ait Ŗirketlere gördürebileceği düzenlendiğinden Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre, belediye veya bağlı kuruluşlarından birinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu Ŗirketlerden, aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da ortaklık oranlarına bakılmaksızın doğrudan hizmet alımı yapılmasının mümkün olduğunun anlaŖıldıęı; sonuç olarak Ŗirketlerin aynı belediye bünyesinde kurulmuş olan belediye Ŗirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapabileceğinin değerlendirildiği; belediye Ŗirketlerinin de bu hizmeti diğer belediye Ŗirketlerinden karŖılamasının kamuda taŖeronluk sistemine son verilmesi amacına hizmet ettiği, yapılan hizmetlerin Ŗirketler üzerinden değil de İGDAŖ kadrolu personeli ile yapılması durumunda maliyetin %50 daha fazla olacağı ifade edilmiŖtir.

Her ne kadar Ŗirket tarafından İçiŖleri Başkanlığı Hukuk MüŖavirlięinin görüş yazısına atıfta bulunarak, Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 24.06.2013 tarihli ve E.2011/16606, K.2013/19303 sayılı Kararı'nda belediye ve belediyelere bağlı kuruluşlarının, devlet ve ona bağlı kurum kapsamında sayılmış olduğu ifade edilmiş ise de; belediye Ŗirketlerinin belediye bağlı kuruluşları kapsamında kabul edilmesi hukuken mümkün bulunmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bağlı kuruluşlar ve belediye Ŗirketleri çeŖitli maddelerde ayrı ayrı ifade edilmekte ve farklı değerlendirilmektedir. 2560 ve 3645 sayılı Kanunlarda İSKİ ve İETT'nin belediye bağlı kuruluşu olduğu hükme bağlanmıştır. Belediye Ŗirketlerinin kurulması ise 5393 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Kanun'da ayrıca düzenlenmiştir. Nitekim bulguda bahsi geçen Usul ve Esaslar'da Ŗirketin tanımı yapılmış ve burada da Ŗirketler bağlı kuruluş kapsamında deęerlendirilmemiŖtir. Ayrıca; kadrolu İGDAŖ personeline yüksek maaŖ verilmesi bir Ŗirket politikası olup mevzuata aykırı uygulamaların gerekçesi sayılamaz.

Sonuç itibariyle, Şirketin personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımları veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alımlarının (GPRS tabanlı sayaç okuma ve faturalandırma hizmeti, GPRS tabanlı kapama açma hizmeti, vezne tahsilatı hizmeti, peyzaj hizmeti, acil kazı hizmeti, temizlik hizmeti ve özel güvenlik hizmeti) adı geçen Usul ve Esaslar'a aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

**b) Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerin Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürülmesi Nedeniyle Fazladan Katma Değer Vergisi Ödenmesi**

İGDAŞ, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını mevzuata aykırı olarak Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirmekte ve ücret maliyetlerinin haricinde %18 katma değer vergisi maliyetine de katlanmaktadır.

09.05.2018 tarihli ve 30416 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2018/11658 sayılı "Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar" ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında uygulanacak KDV oranı belirlenmiştir. Belediye şirketlerine geçen işçiler için personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında ödenecek KDV oranı %18'den %1'e düşürülmüştür. Söz konusu Karar'da sadece il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri sayılmış, şirketler ise sayılmamıştır. Bu hükümden de belediye şirketlerinin belediyeye ait diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı şeklinde personel alımları yapmasının öngörülmediği anlaşılmaktadır.

Şirketin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; adı geçen Usul ve Esaslar'a aykırı olarak İGDAŞ'ın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerinden doğrudan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirdiği ve bunlara ilişkin düzenlenen hakediş ödemelerinde %18 Katma Değer Vergisine katlanılmak durumunda kaldığı görülmüştür.

Hâlbuki yasal düzenleme sonrasında belediye şirketlerince personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları yapılamamaktadır. İhtiyaç duyulan personelin şirket bünyesinde doğrudan çalıştırılması gerekmektedir. İhtiyaç duyulan personelin şirket bünyesinde istihdam edilmesi halinde, ücret giderlerinin dışında Şirketin katma değer vergisi maliyetine de katlanma

durumu oluşmayacaktır. Söz konusu ödenen katma değer vergisi nedeniyle, yüzde onsekiz oranında KDV ödenmesine yol açılarak ilk anda Şirketin daha fazla gidere katlanmasına da sebep olunmaktadır. Sonrasında ise, katma değer vergisi hesaplamalarında; mezkûr KDV, Şirket tarafından tahsil edilen ve devlete ödenecek olan vergiden indirildiğinden, ödenecek katma değer vergisinin de azalmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında Şirket tarafından, Belediyenin diğer şirketlerinden aldığı hizmet karşılığı kesilen faturalara karşılık mevzuat gereği KDV ödendiği; ancak bu KDV ödenecek KDV'lerden düşüldüğünden Şirket için herhangi bir ek vergi gideri oluşmadığı; diğer şirketin aldığı KDV'nin ise emanet bir para olduğu için yine Devlete ödeneceği; dolayısıyla Şirketin, ödediği KDV'den düştüğü bu giderin, diğer şirket tarafından Devlete ödendiği; bu nedenle de ne şirketlerin, ne de Devletin her hangi bir kaybı oluşmadığı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, KDV ödemesi yapılan diğer şirketin işlemleri bulgumuzun konusu olmayıp söz konusu şirketin KDV ödemelerini nasıl yaptığı hususunda bir kanaat oluşturmak veya belirtmek de mümkün değildir. Dolayısıyla, “ne şirketlerin ne de Devletin her hangi bir kaybı oluşmadığı” iddiası hukuken kabul edilebilir değildir.

Diğer yandan, şirketlerin doğrudan hizmet alımı yoluyla Belediye şirketlerinden işçi hizmet alımı yapamayacağı yukarıda açıklanmış olup mevzuata uygun olmayan bir işlem için KDV'nin de ödenmemesi gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu hatalı uygulama, Şirketin KDV hesapları açısından mali tablolarda hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet vermektedir.

Netice olarak, ihtiyaç duyulan personelin Şirket bünyesinde doğrudan çalıştırılması gerekmektedir. İhtiyaç duyulan personelin Şirket bünyesinde istihdam edilmesi halinde, ücret giderlerinin dışında ayrıca katma değer vergisi maliyetine katlanması durumu oluşmayacaktır.

## **BULGU 2: Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması**

Şirkette görev yapan yönetim kurulu başkanı ve üyeleri, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve bir kısım personel ile bunların aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırılarak poliçe bedelleri şirket bütçesinden karşılanmıştır.

İGDAŞ Yönetim Kurulunun 11.09.2020 tarihli ve 2020/95 sayılı kararı gereğince açık ihale usulü ile özel sağlık sigortası hizmet alım işine çıkılmasına, ihale yetkilisi olarak da genel

müdürlük makamının yetkili kılınmasına karar verilmiştir. Söz konusu karara istinaden 2020/432190 kayıt numarası ile ihale edilen ve 31.10.2020-31.10.2021 dönemini kapsayan “Grup Sağlık Sigortası Hizmeti Alım İşi” 4.200.276,00 TL + KDV bedel ile ... Sigorta AŞ uhdesinde kalmıştır. İhale kapsamında bazı şirket personeli ve bunların aile fertleri olmak üzere toplamda 975 kişi için özel sağlık sigortası yaptırılmıştır.

İhale kapsamında özel sağlık sigortası yaptırılan tüm personel ile bunların aile efradının tamamı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 60’ncü maddesi kapsamında genel sağlık sigortalısıdır ve kendileri için Sosyal Güvenlik Kurumuna genel sağlık sigorta primi ödemesinde bulunmaktadır. Dolayısıyla bu kişiler ve aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırılması, ilgililer için mükerrer sağlık sigortası uygulaması anlamına geldiğinden, durumun Şirket kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı açısından yersiz olduğu değerlendirilmektedir.

Profesyonel anonim şirketlerde üst düzey yöneticiler için özel sağlık sigortası ya da tamamlayıcı sağlık sigortası yapılabilmekte ve özel sektör mantığı gereği bir teşvik unsuru olabilmektedir. Bu durumda dahi, kapsam üst düzey yönetici vasfını haiz personel ile sınırlandırılmakta ve genel olarak aile fertleri dikkate alınmamaktadır. Aile fertleri uygulamasında ise, sadece indirimli şekilde ücreti kendileri tarafından ödenmek suretiyle sigorta yapılabilmektedir. Bu itibarla, Şirket açısından genel müdür ve yardımcısı ile birlikte yönetim kurulu üyeleri için özel sağlık sigortası yaptırılması makul olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 146’ncü maddesinde; memurlara kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği ve hiçbir yarar sağlamayacağı; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ise, büyükşehir belediyesinde yöneticilik vasfı olanlara şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev verilebileceği hüküm altına alınmış, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na göre ise huzur hakkının yönetim kurulu üyelerinin haklarından olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, İGDAŞ yönetim kurulu üyelerine her ne kadar özel sağlık sigortası yaptırılması makul olarak değerlendirilse dahi; bu yönetim kurulu üyelerinden aynı zamanda Büyükşehir Belediyesinde 657 sayılı Kanun’a göre memur statüsünde olanlara huzur hakkı dışında sağlanan bir menfaat olan özel sağlık sigortası yaptırılması ve poliçe bedellerinin Şirket bütçesinden ödenmesi 657 sayılı Kanun’a aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında Şirket tarafından, Şirketin Personel Yönetmeliği'nde özel sağlık sigortasından yararlanacak personele ve bunların aile fertlerine yer verildiği ve ödemenin bu kapsamda yapıldığı; Şirket çalışanlarına sağlanan bu imkânın çalışma hayatı içerisinde yoğun iş temposu ile birlikte personellerinin yönetim ve denetim sorumluluğunu üstlenmiş bulunan genel müdürden şefe kadar olan yönetici grubu ve aile üyeleri için yoğun çaba ve emekleri karşılığında bir teşvik unsuru taşıdığı; ayrıca 13.06.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile değiştirilen Gelir Vergisi Kanunu'nun 89'uncu maddesinin devletin özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik amacıyla bir düzenleme olduğu ve bu düzenleme ile mükellefin kendisi veya eş ve çocukları adına yaptırılan çeşitli adlar altındaki sigorta poliçe bedellerinin belli oranlar dahilinde çalışanın gelir vergisi matrahından indirilmesine imkan sağlandığı; dolayısıyla Şirketin yaptığı çalışmanın söz konusu yasa ile de uyumlu olduğu ve üst düzey yöneticiler için bir motivasyon kaynağı teşkil ederek çalışmalarında şirketin menfaatine olacak şekilde daha etkin ve verimli olmalarına imkan sağladığı; bu gerekçeler ile bulguda bahsi geçen çalışanlar ve aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırıldığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar üst düzey yöneticileri ve bunların aile fertleri adına Şirket bütçesinden yaptırılan özel sağlık sigortalarının gerek Gelir Vergisi Kanunu'na uygun olduğu ve gerekse çalışanların motivasyonlarını artırmak suretiyle şirkete olan katkılarının artacağı gerekçeleri ileri sürülmüş olsa da; adına poliçe düzenlenen her bir şirket çalışanı ve bunların aile fertleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 60'ıncı maddesi kapsamında genel sağlık sigortalısıdır ve kendileri için işveren tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna genel sağlık sigorta primi ödemesinde bulunmaktadır. Bir başka deyişle, bu kişiler adına yaptırılan özel sağlık sigortaları nedeniyle ödenen poliçe bedeli Şirket bütçesinden bu amaçla yapılan mükerrer bir ödeme olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine, Şirket tarafından, Devletin, Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan düzenleme ile çalışanlar ve bunların aile fertleri adına özel sağlık sigortası yaptırılmasını teşvik ettiği belirtilmektedir. Ancak, burada yapılan düzenleme özel sağlık sigorta poliçe bedellerinin Kanun'da belirtildiği haliyle çalışanların gelir vergisi matrahından indirim yapılmasını öngörmekte olup bu yönüyle bir teşvik unsuru taşımaktadır; ancak çalışanlar için işverenin özel sağlık sigortası bedellerinin işveren bütçesinden ödenmesine ilişkin değildir. Çalışanlar isterlerse kendileri ve aile fertleri adına kapsamında da bir kısıtlamaya gidilmeksizin her türlü sigorta poliçe anlaşmasının tarafı olarak, ödedikleri poliçe bedellerini de Kanun'da öngörüldüğü şekliyle vergi matrahlarından indirim konusu yapabilmektedirler.



Sonuç olarak, sermayesinin %50'sinden fazlası İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait bir kamu şirketi durumunda olan İGDAŞ'ta çalışan genel müdür ve yardımcısı ile yönetim kurulu başkan ve üyeleri için memur olmamaları kaydıyla özel sağlık sigortası yaptırılması; bunların dışında kalan müdür, müşavir, başhekim, yönetim danışmanı, proje danışmanı, müdür yardımcısı, şef, iç denetçi, amir, doktor, avukat, uzman, iş güvenliği uzmanı ve analist unvanlı kadrolarda bulunan personel için bu uygulamadan vazgeçilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, Türk Ticaret Kanunu'nun "profesyonel yönetim anlayışı ile basiretli bir tüccar gibi hareket edilmesi" düzenlemesi gereğince, tüm unvanlardaki personelin aile efradı için ödenen özel sağlık sigortası bedellerinin Şirket tarafından karşılanması uygulamasından vazgeçilmesinin Şirket menfaatlerinin korunması açısından yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullanılmaması**

Şirketçe işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullanılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine, emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

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

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 509 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

Şirketin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 2.139 işçinin toplam 204.085 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında Şirket tarafından; 4857 sayılı İş Kanunu'nun ilgili maddeleri gereği, hem Şirkete ek mali külfet getirmemesi hem de çalışanların verimliliğini artırmak adına personellerin yıllık izinlerin kullandırılması ile ilgili çalışma yapıldığı, izinlerinin kullandırılması konusunda müdürlüklere yazı ile bilgilendirme yapılarak tüm çalışanların yıllık izin planlarının yapılması ve izinlerin kullandırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, hem mevzuata uygunluk açısından hem de İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

---

---

#### **BULGU 4: Yapılan veya Yaptırılan İnşaatlarda Yapı Denetimi Kanunu Hükümlerine Uyulmaması**

Şirketin muhtelif yöntemlerle yaptırdığı veya yaptırmakta olduğu inşaatların, yapı denetim mevzuatının kapsamında olmadığı değerlendirilerek yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabi tutulmamıştır.

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun; can ve mal güvenliğini temin için, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 29.06.2001 tarihli ve 24461 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Kanun’un 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında bu Kanun’un; 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 26 ncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27’nci maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar, bodrum katı dışında en çok iki katlı ve yapı inşaat alanı toplam 200 metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar, entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve tesisler ile köy yerleşik alanlarında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olmayan iskân dışı alanlarda ve nüfusu 5000’in altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bodrum katı ve çatı arası dışında en çok iki katlı ve yalnızca bir bodrum katın inşaat alanı hesaba katılmaksızın toplam inşaat alanı 500 metrekareyi geçmeyen konut yapıları ile bunların kömürlük, otopark, depo gibi müştemilatı hariç olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsadığı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; Kanun’un kapsam dışında tuttuğu yapılar hariç olmak üzere her türlü yapının, Çevre ve Şehircilik Bakanlığından aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimi ile uğraşan tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabi olacağı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan ilgili mevzuat hükmünde; 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 26’ncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesislerin yapı denetiminden muaf tutulacağı belirtilmekte olup, İmar Kanunu’na atıfta bulunulmuştur. Ancak, İmar Kanunu’nun ilgili maddesinde; “kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak” ifadesi kullanılmış, ilgili kamu kurum ve kuruluşların neleri kapsadığı ise açıklanmamıştır.

“Kamu kurum ve kuruluşları” ifadesinin hangi idareleri kapsadığının belirlenmesinde; ilgili idarenin “kamu tüzel kişiliği”ni haiz olması gerekliliği önemli bir kıstas olarak karşımıza

çıkılmaktadır. Her ne kadar “kamu tüzel kişiliği” kavramı gerek hukuk doktrininde gerekse de yargı kararlarında tartışmalı bir kavram olarak var olsa da kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmek için, genel kabul görmüş bir takım unsurların varlığı konusunda bir uzlaşma oluşmuştur. Buna göre mevzu bahis hukuk tüzel kişiliği:

1-Anayasa veya kanunla “kamu tüzel kişisi” olarak nitelendirilmiş ise, o tüzel kişi bir kamu tüzel kişisidir.

2-Anayasa veya kanunlarda o tüzel kişi hakkında herhangi bir hüküm bulunmuyorsa; tüzel kişi, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmalı ve bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış bulunmalıdır.

Dolayısıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sermayesinin %94,46’sına sahip olduğu, 6102 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulmuş ve faaliyetlerini buna göre sürdürmekte olan özel hukuk tüzel kişisi Şirket, yukarıda açıklanan şartları taşımadığından, kamu tüzel kişisi olarak değerlendirilemez. Kamu tüzel kişiliği bulunmayan, herhangi bir mevzuatta da kamu kurumu olarak nitelendirilmeyen Şirket tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapıların da kamuya ait yapı ve tesisler arasında kabul edilmesi mümkün olmadığından, Şirketçe yapılan veya yaptırılan yapıların yapı denetiminden muaf tutulamayacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında Şirket tarafından, Bayındırlık ve İskân Bakanlığında 14.06.2004 tarihinde alınmış bulunan görüşe göre, Şirketin kamu kuruluşu olması sebebiyle 4708 sayılı Yapı Denetim Hakkında Kanunun 1’inci maddesi gereği anılan Kanun kapsamı dışında kaldığı, ayrıca mezkur Kanun kapsamında değerlendirilebilecek 2020 yılında başlanmış herhangi bir yapının bulunmadığı ifade edilmiştir.

Buna karşılık, Şirketin kamu tüzel kişiliğini haiz olmadığı ve iş bu sebep ile Bakanlığın vermiş olduğu bu görüşün yerinde olmadığı düşünülmektedir. Şirketin yapı ve tesisleri kamuya ait olmayıp özel hukuk tüzel kişisi olan Şirkete aittir. Belirtilen nedenlerle, Şirket 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un kapsamındadır. Her ne kadar 2020 yılında başlanmış yeni bir yapı inşaatı bulunmasa da, Şirketin 2020 yılına kadar yaptırdığı inşaatların hiçbiri yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabi tutulmamıştır.

Sonuç olarak, kamu tüzel kişiliğini haiz olmayan ve faaliyetlerini 6102 sayılı Kanun’a göre yürütmekte olan Şirketin yapacağı veya yaptıracığı yapıların 4708 sayılı Kanun uyarınca yapı denetimine tabi tutulması 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>