



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İGDAŞ İSTANBUL GAZ DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7.	DENETİM BULGULARI.....	8
8.	EKLER.....	46

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu	2
Tablo 2:İştirakler Tablosu	2
Tablo 3: İBB Bñnyesinde Görevlendirilen Personelin İşe Alım ve Görevlendirme Tarihleri. 32	
Tablo 4:İBB'ye 2017-2018 yıllarında verilen nakit borçlar.....	37
Tablo 5: İBB'den 31.12.2021 Tarihli Alacak Bakiyesi.....	38
Tablo 6: BOTAŞ'a Olan 31.12.2021 Tarihli Borç Bakiyesi.....	38

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
ÇŞB	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
GPRS	General Packet Radio Service (Genel Paket Radyo Servisi)
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
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. Yapım İşlerinde Nakliye Birim Fiyatlarının Tespitinde A Katsayısının Hatalı Belirlenmesi
2. Kamu İhale Kanununa Göre Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi
3. Reklam Verme İşinin Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
4. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Şirket Tarafından Belirlenen Limitin Altında Kalanlar İçin Piyasa Araştırması Yapılmaması
5. Çay Ocaklarının İşletilmesinde Mevzuata Aykırılıkların Bulunması
6. Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasını Gerektiren Hizmetleri İçin, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Personel Temin Edilmesi ve Fazladan KDV Ödenmesi
7. Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Tarafından Karşılanması
8. İŞKUR'a Bildirim Yapılmadan Bazı Pozisyonlara Personel Alınması
9. Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Büyükşehir Belediyesinde Görevlendirilmesi
10. Çalışanlara Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
11. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Şirkete Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi ve Şirketin Alacaklı Olmasına Rağmen Şirket Karından İBB Payının Gönderilmiş Olması
12. Personele, Üst Sınır Olarak Belirlenen Günlük Çalışma Saatleri Üzerinde Çalışma Yaptırılması
13. Çalışanlardan Bazılarına Bir Yılda 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

14. Genel Kurul Tarafından Yönetim Kuruluna Huzur Hakkı Ücretlerini Belirleme Yetkisinin Devredilmesi

15. Yevmiye Defteri İçin Mevzuatta Belirtilen Kayıt Zamanına Uyulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ (İGDAŞ), İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından, 1580 sayılı Belediye Kanunu (mülga), 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (mülga) ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (mülga) hükümlerine göre 1986 yılında kurulmuş olup 06.01.1987 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ'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 şebekesi ve tesislerinin kurulması ve işletilmesi işi ile iştigal etmektedir.

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

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ, kamu ve özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmuş olup faaliyetlerini ise temel olarak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 526 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na tabi olarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca Şirket, gerçekleştireceği ihaleli işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

organıdır.

Şirketin yönetim organı olan yönetim kurulu, 5 tüzel kişi ortaklığını temsilen 19 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 30.06.2021 tarihli Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir.

Şirketin idari birimleri; Genel Müdürlük, 22 Müdürlük, 157 Şeflik ve 2 Kontrol Amirliğinden oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı, 31.12.2021 tarihi itibarıyla 2.115'tir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

1.3. Mali Yapı

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ'nin nominal sermaye tutarı 1.420.000.000,00 Türk lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

İBB, Şirketin %94,46 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2021 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	1.341.371.760,00	94,46
İETT Genel Müdürlüğü	77.594.480,00	5,46
Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret AŞ	434.520,00	0,03
İstanbul İmar İnşaat AŞ	381.980,00	0,03
İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ	217.260,00	0,02

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret AŞ'nin aşağıdaki tabloda yer alan 1 iştiraki bulunmaktadır.

Tablo 2: İştirakler Tablosu

İştirakin Adı, Soyadı/Unvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
İSTGÜVEN İstanbul Güven AŞ	10.000.000,00	16

Şirketin amacı, doğal gaz tedariki, satış ve dağıtımıdır. Bu nedenle Şirketin ana gelirleri doğal gaz tedarik, taşıma, dağıtım ve satış gelirleridir. Bunun yanında faiz gelirleri ile doğalgaz abonelerinden alınan gecikme bedelleri de Şirketin önemli gelir kalemleri arasındadır.

Gelir tablosundan, dönem net kârının bir önceki yıla göre nominal olarak arttığı anlaşılmaktadır. Bu durumun sebebinin, satış maliyetlerinin ve faaliyet giderlerinin, brüt satışlardaki artıştan daha az artması olarak değerlendirilmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi

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

Söz konusu yetkiye istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından (1) Seri no.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği 26.12.1992 tarihinde yayımlanmış ve 01.01.1994 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Şirketin tabi olduğu muhasebe sistemi (1) Seri no.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nde yer alan Tekdüzen Hesap 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. 2020 yılı aktif toplamı 4.613.700,00 TL'yi veya net satışları toplamı 9.227.100,00 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2021 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar. Şirketin 2020 yılı aktif toplamı 10.307.369.127,65 TL ve 2020 yılı net satışları 10.439.757.147,77 TL'dir.

1.4.2. Şirketin Raporlama Sistemi

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

Kanun'un 514 ve 515'inci maddelerine göre yönetim kurulu, geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında 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 (TMS) uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu 2014 yılında TFRS uygulama kapsamını bağımsız denetim kapsamından ayırıştırarak Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS) uygulama kapsamını genel olarak kamu yararını ilgilendiren kuruluşlarla sınırlandırmıştır. Bunun yanı sıra, bu kuruluşların dışında kalan işletmelerin de isteğe bağlı olarak TFRS uygulamalarına izin verilmiştir. Bu minvalde tercihte bulunan İGDAŞ, bağımsız denetime tabi olup TFRS'de öngörülen finansal tabloları (Finansal Durum Tablosu, Kâr 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 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

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. Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş olup faaliyetlerini de bu esaslar çerçevesinde yürütmektedir.

6102 sayılı Kanun'un "Görev dağılımı" başlıklı 366'ncı maddesinin ikinci fıkrasında "*Yönetim kurulu, işlerin gidişini izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulamak veya iç denetim amacıyla içlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabilir.*" hükmü bulunmaktadır. Bu doğrultuda Şirket tarafından bir komisyon kurulmamış olsa da 1997 yılından bu yana oluşturulan iç kontrol birimi, faaliyetlerini sürdürmekte olup hâlihazırda 10 kişi ile faaliyetine devam etmektedir.

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 eğitimli, uygun donanımına 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, Şirket 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 Şirketinin 2021 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: Yapım İşlerinde Nakliye Birim Fiyatlarının Tespitinde A Katsayısının Hatalı Belirlenmesi

Yapım İşlerinde taşıma bedellerinin hesabında kullanılan formüllerdeki (A) katsayısının hatalı belirlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'a göre; yapım işlerinin gerek anahtar teslim götürü bedel, gerekse birim fiyat teklif alınarak ihalesinde, yapım işinin maliyet bedellerinin hesabında, fiyatı işbaşında olarak belirlenmeyen yapı malzemelerinin işbaşına kadar nakledilmesinin maliyetinin belirlenmesi gerekmektedir. Sözleşmeye bağlandıktan sonra da, gereklilik olduğunda bu şekildeki malzemelerin nakliyesi için yeni birim fiyat tespit edilmesi gerekecektir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği gereğince yaklaşık maliyetin hazırlanmasında, kamu idarelerince hazırlanan birim fiyatlar, diğer unsurlarla birlikte veya tek başına kullanılmaktadır. Yeni birim fiyatların yapılmasında ise, sözleşmelerin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesi gereğince, kamu idarelerinin fiyat analizleri öncelikli olarak kullanılmak durumundadır.

Yapım İşleri Genel Teknik Şartnamesi'nde, taşıma; *“yapı işlerinde kapsamda belirtilen ve tasdikli projesi gereği her türlü malzemenin buldukları yerden işyerine, dolguya, depoya nakledilmesi işi”* olarak tanımlanmıştır.

Kazıdan çıkan her tür malzemenin, yıkımdan çıkan her türlü enkazın, sözleşme ve eklerinde satın alma yeri ocak, fabrika veya depo olarak gösterilen ve taşıma, yükleme-boşaltma bedellerinin ayrıca ödeneceği belirtilen her tür malzemenin ne şekilde taşınacağı, taşıma bedellerinin taşıma yolu uzunluğu ve formüllerine göre nasıl hesaplanacağı, dikkate alınacak birim hacim ağırlıkları ve tesviye işlerindeki taşıma işleri ile ilgili esaslar, Yapım İşleri Genel Teknik Şartnamesi'nde detaylı olarak belirtilmiştir.

Nakliye analizleri; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞB) ile Karayolları Genel Müdürlüğü gibi resmi idareler tarafından yayımlanan nakliye formülleri ve yükleme/boşaltma pozları kullanılarak yapılmaktadır. Genel olarak karayolu taşımalarında taşıma hangi araç ile yapılırsa yapılsın taşıma bedeli motorlu taşıt formüllerine göre hesaplanır. Nakliye analizi bir malzemenin istenen birim cinsinden ve temin yerinden şantiye sahasına nakli için gerekli girdileri hesaplayarak Nakliye Birim Fiyatının tespit edilmesini sağlamaktadır.

Gerek 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de gerekse de 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde, *“...k) Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak...”* Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

644 sayılı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 16'ncı maddesinin beşinci fıkrasına dayanılarak hazırlanan "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının Çalışma Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 5'inci maddesinde, "*Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak.*" Başkanlığın görevleri arasında yer almıştır.

Bakanlık tarafından 2007 yılında yayımlanan Teknik Şartnamede nakliye bedellerinin formüllere göre hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Taşıma işleri, Bakanlıkça yayımlanan İnşaat, Makine Tesisatı ve Elektrik Tesisatı Genel Teknik Şartnamesi'nin II- İnşaat Genel Teknik Şartnamesinde "Y-2 Taşıma İşleri" adı altında aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

"2.3 Uygulama Esasları

2.3.1 Genel olarak karayolu taşımalarında taşıma hangi araç ile yapılırsa yapılsın (Özel şartnamesinde aksine bir kayıt bulunmadıkça) taşıma bedeli motorlu taşıt formüllerine göre hesaplanır.

...

Malzemenin temin edildikleri yerden işbaşına kadar olan taşıma bedelleri, taşıma yolu uzunluğu ve formüllerine göre hesaplanır. Bu malzemelerin dışındakiler için yükleme, taşıma, boşaltma ve istif bedelleri fiyat analizlerindeki şartlara göre değerlendirilir.

...

2.3.5 Her türlü taşımalarla ilgili olarak ihale öncesinde, taşıma yolu krokileri ve taşıma yolu uzunlukları idare tarafından tutanağa bağlı olarak tespit edilir.

...

2.3.12 Taşıma Birim Fiyatlarının Hesaplanması

Yukarıda taşınması öngörülen malzemelerden; ... işbaşına kadar olan taşıma bedelleri, birim fiyat analizlerine göre hesaplanır. Teklif hazırlayan istekliler ise kendi fiyat analizlerine göre teklif fiyatlarını hesaplar..."

Şartname’de ifade edilen taşıma formüllerine ve uygulama esaslarına, Bakanlık tarafından yayımlanan 2019 ve sonraki yıllara ilişkin yılı yapı işleri inşaat birim fiyat tarifleri eki fiyat listelerinde yer verilmiştir. Bu düzenlemelere göre;

Nakliye analizlerinde karayolu taşımaları için genellikle iki temel nakliye formülü kullanılmaktadır. Bunlardan biri 10 km ve daha uzak mesafeler formülü, diğeri de 10.000 metre’den küçük mesafeler formülüdür.

Motorlu araçlarla taşıma mesafesi taşıma yolu üzerinden ve >10 km olduğunda [km]

$$F = A \times K \times (0.0007 \times M + 0.01) \times G$$

Motorlu araçlarla taşıma mesafesi taşıma yolu üzerinden ve ≤10,000 mt olduğunda [m]

$$F = A \times 0.00017 \times K \times \sqrt{M} \times G \text{ formülü kullanılır.}$$

Formüldeki “K” sayısı, ÇŞB tarafından her yıl yayımlanan taşıt katsayısıdır. ÇŞB yılı birim fiyatlar kitabında 02.017 (10.110.1003) poz numaralı rayiç olarak temsil edilir. Bu rayiç motorlu taşıtlar için verilen bir fiyattır. F fiyatı, G yoğunluğu ifade etmektedir. Formül nakliye bedelini ton cinsinden vermekte ve G= 1 olarak uygulanmaktadır. Eğer hesaplanmak istenen bedel ton yerine m^3 ise G değeri olarak 1 yerine malzeme yoğunluğu girilmelidir.

Formülde yer alan A sayısı, zorluk katsayısı olarak bilinmektedir. Taşıma yollarının özellikleri; taşımanın kötü hava koşullarına rastlaması; taşımanın, o mıntıkanın ticari nakliyesinin pek kesif olduğu mevsime rastlaması gibi faktörlerden birinin veya diğerlerinin aynı anda tesir etmesi halinde ve işin özelliğine de bağlı olarak taşıma bedeli, Taşıma formüllerine çarpım olarak (A) katsayısı ilave edilerek bulunmaktadır. Uygulama esaslarında, A katsayısı için eksiltmeden evvel yatırımcı kuruluşun yetkili makamından onay alınmak suretiyle, A = 1.00 (dahil) - 2 (dahil) arasında bir değer seçileceği, ihaleden önce sözleşme ve eklerinde A için bir değer tespit edilmemişse,

$$A = 1 + \frac{0.25}{M} [b + d + 2(c + e) + 3f]$$

Formülü kullanılarak yol durumu şartlarına göre hesap yapılacağı düzenlenmiştir.

Formülde :

M= Taşıma yolunun toplam uzunluğu = m

b = %10 - %15 dahil meyile kadar her cins kaplamalı yol uzunluğu = m

c = %15'den fazla meyilli her cins kaplamalı yol uzunluğu = m

d = %10 (dahil) meyile kadar ham yol uzunluğu = m

e = %10 - %15 (dahil) meyile kadar ham yol uzunluğu = m

f = %15'den fazla meyilli ham yol uzunluğu = m ile gösterilmektedir.

Görüleceği gibi, A katsayısının ihaleden önce yetkili makamın onayı ile belirleneceği, sözleşme ve şartnamelerde herhangi bir belirleme yapılmamış ise verilen formüle göre A katsayısının hesaplanacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemelere göre, gerek yaklaşık maliyet hesaplamalarında gerekse yeni birim fiyatların tespitinde ihale makamınca A için herhangi bir katsayı belirlenmemiş ise, 1,75 olarak sabit bir katsayı üzerinden birim fiyatların hesaplanması mümkün görülmemektedir.

İdarece, gerçekleştirilen yapım işlerinde ise, yaklaşık maliyet veya yeni birim fiyat tespitlerinde, taşıma bedellerinin hesabında A katsayısı ile ilgili olarak yapılan uygulamanın, verilen formüle uygun olarak hesaplamalar yapılmaksızın (1,75) olarak kabul edildiği, gerek ihaleden önce gerekse ihaleden sonra herhangi bir değerin belirlenip şartnamelerde yer almadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu uygulamanın yaygınlık kazandığı ve yeni birim fiyat tespitlerinde, kamuyu zarara uğraticı sonuçlar doğurabileceği değerlendirilmektedir.

Yaklaşık maliyetin, ihale dokümanında yer alan şartname ve işin özelliklerine uygun bir şekilde fiyatlandırılarak hazırlanacağına kuşku yoktur.

İşlerin yapımında gerekli olan ve teknik şartname olarak ihale dokümanında yer alan birim fiyat/İş kalemi tanım ve tariflerinde yer alan malzemelerden bir kısmının rayiç fiyatları malzemenin üretildiği mahallin, bir kısmı ise işin yapılacağı yerin fiyatları olarak yer almaktadır. Rayiç, malzemenin mahalli rayici olarak yer aldığı anda, söz konusu malzeme için, ya ayrı bir birim fiyat olarak nakliye birim fiyatı oluşturulmakta veya o malzeme ile yapılacak iş kaleminin tarif ve şartnamesinde, malzemeye ilişkin nakliye bedelinin iş kaleminin birim fiyatına dahil olduğu belirtilmektedir.

Gerek yeni birim fiyat yapımında gerekse yapılacak olan iş kalemlerinin ihaleden önce tanımlarının ve fiyatlarının oluşturulmasında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

ile diğer kamu kurumlarınca yayımlanan birim fiyat, tanım, tarif, analiz ve bu işlere ilişkin şartnamelerinin dikkate alınması kaçınılmaz olduğundan bu düzenlemelerin, teknik şartname ve diğer şartnameler olarak ihale dokümanında yer alması gerekli ve zorunlu olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; söz konusu A katsayısının 1,75 olarak alınması uygulamasının 2007 yılındaki Yönetim Kurulu tarafından onaylanan Birim Fiyat ve Rayiç Tespit Komisyonu raporu doğrultusunda başlatıldığı, ancak bundan sonra A katsayısının ilgili mevzuat dikkate alınarak belirleneceği belirtilmiştir.

Netice olarak, Şirkete ait yapım işlerine ilişkin nakliye birim fiyatlarının tespitinde yer alan (A) katsayısının mevzuata uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kamu İhale Kanununa Göre Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi

Doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda, ihale ve diğer satın alma süreçlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan EKAP'a ilişkin hükümler de yer almaktadır. Kanun'un Ek 1'inci maddesinde, EKAP'ın kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kurum tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Kurumunca yayımlanan, Kamu İhale Genel Tebliğini'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesine göre, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; doğrudan temin yöntemi ile yapılan harcamaların EKAP'a kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Bu durum yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmekle birlikte; bir yandan da, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendinde yer alan ve söz konusu Kanun'un 21'nci ve 22'nci maddeleri kapsamında idarelerin parasal limitler dâhilinde yaptıkları harcamalarının, bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10'unu aşamayacağı hükmüne ilişkin kontrollerin EKAP verileri ile de teyit edilememesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; 2022 yılından itibaren gerçekleştirilen doğrudan temin kapsamındaki alımların tümünün EKAP sistemine kaydedildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak, doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların Tebliğ’de belirtilen usul ve esaslar dâhilinde EKAP’a kaydedilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 3: Reklam Verme İşinin Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Şirketin, kurumsal itibarın artırılması ihtiyacını; ihale usullerine uyulmaksızın, ülke genelinde yayın yapan ulusal televizyon kanallarından bazılarında reklam vererek piyasa fiyat araştırması yapılmaksızın ve ilansız olarak doğrudan temin ile karşıladığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesi birinci fıkrasının (b) bendinde, sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alınabileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “İhtiyacın özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden temini” başlıklı 22.3’üncü maddesinde; “4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (b) bendi sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle özel bir hakka sahip olmasını ifade etmektedir. Bu nedenle, ihale konusu mal veya hizmet, bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle ve münhasır hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir mal tedarikçisi veya hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa, ilan yapılmaksızın anılan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkün bulunmaktadır. Örneğin idarelerin diğer usullerle temini mümkün olmayan bilimsel yayın, fikir ve sanat eseri, belirli bir akademik kişiden eğitim vb. mal veya hizmetler bu bent kapsamında temin edilebilecektir. İdareler, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (b) bendinin uygulamasında, (Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Formu-KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanarak ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğini detaylı olarak yazacak, fiyat araştırması yapacak, ihtiyaç konusu mal veya hizmetin niteliklerini tarif edecek ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri standart forma ekleyeceklerdir.” denilmiştir.

Dolayısıyla, yukarıda yer alan yasal düzenlemelere göre; 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesi birinci fıkrasının (b) bendine göre yapılacak alımlarda gerçek tek kişinin ihtiyaç ile

ilgili özel bir hakka sahip olması gerekir. Bu özel hak sadece belirli bir hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa ilana çıkılmaksızın madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkündür. Ancak, ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi haricinde başkaları tarafından karşılanabilme imkânı var iken bu yönteme başvurarak doğrudan temin ile hizmet alımının gerçekleştirilmesi mevzuata uygun düşmeyecektir.

Yapılan incelemede; ülke genelinde yayın yapmakta olan muhtelif ulusal televizyon kanalları mevcut olmasına rağmen, bazı tv kanallarında hava durumu sunumundan önce ve sonra reklam verilerek kurumsal itibarın artırılması amacıyla yapılan reklam hizmeti alımının piyasa araştırması yapılmadan ve ilansız olarak doğrudan temin yöntemi (22/b) ile gerçekleştirildiği ve ödemelerinin yapıldığı tespit edilmiştir. Mezkûr alımlara ilişkin olarak Şirket tarafından sunulan doğrudan temin dosyasında; Tebliğ'e göre düzenlenecek, ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğini gösteren formun (Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Formu-KİK022.0/M ve KİK021.0/H) bulunmadığı görülmüştür. Kaldı ki, madde hükmünden anlaşılacağı üzere, sadece tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda bu yönteme başvurabileceği mümkün olduğundan, kurumsal itibarın artırılması için hava durumu öncesi ve sonrasında reklam verme ihtiyacının ulusal yayın yapan birçok televizyon kanalı ile karşılanabileceği açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; reklam verme hizmetinin, fikri veya sanatsal nedenler kapsamında değerlendirilerek Şirket bütçesine ve amaca en uygun medya kuruluşları seçilmek suretiyle gerçekleştirildiği, bundan böyle reklam verme işinin temel ilkeler göz önünde bulundurularak temin edileceği belirtilmiştir.

Ancak, bulgu metninde de ifade edildiği üzere, “hava durumu” programı/sunumundan önce ve sonra reklam verilerek kurumsal itibarın artırılması ihtiyacının ülke genelinde yayın yapmakta olan muhtelif ulusal televizyon kanalları ile karşılanması mümkün iken, belirli kanallar belirlenerek ilan yapılmaksızın fikri ve sanatsal haklar kapsamında değerlendirilip doğrudan temin kapsamında bu ihtiyacın temin edilmesi hukuken yerinde bir değerlendirme ve uygulama olmayacaktır. Zira, böyle bir değerlendirme söz konusu reklamın sadece belirlenen kanallar tarafından verilebilecek durumda olması gibi hatalı bir ön kabule dayanmaktadır.

Netice olarak, ihtiyaçların ihale usulleri ile temin edilmesi, istisnai ve özel durumlara münhasır olarak düzenlenen doğrudan temin yönteminin, sadece Kanun'da açık olarak sayılan

durumlarda ve şekilde kullanılması, ihtiyaçların temininde Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelerin göz önünde bulundurulması uygun olacaktır.

BULGU 4: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Şirket Tarafından Belirlenen Limitin Altında Kalanlar İçin Piyasa Araştırması Yapılmaması

Şirket tarafından 2.000 TL+KDV altında olan ihtiyaçların piyasadan temininde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılan doğrudan teminlerde öngörülen piyasa fiyat araştırmasının yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile (2021 yılı için söz konusu limit tutarı 2021/1 no.lu Kamu İhale Tebliği'ne göre 121.405,00 TL'dir.) temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımların bu madde kapsamında yapılabileceği belirtilmiştir.

22'nci maddenin ikinci fıkrasında ise, bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğunun bulunmadığı, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırmasının yapılarak ihtiyaçlar temin edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu hükümlere göre, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan İdareler, bu Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında belirlenen limitler dahilinde kalan ihtiyaçlarının temini için ihale komisyonu kurmadan ve Kanun'un 10'uncu maddesine belirtilen yeterlik kurallarının aramadan alım yapabilir. Ancak, her halükarda bu kapsamdaki ihtiyaçların temini için, görevlendirilecek personel tarafından piyasa fiyat araştırması yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Şirketin 11.03.2020 tarih ve 2020/46 sayılı yönetim kurulu kararı ile kabul edilen 2020/1 sayılı İç Yönergeye istinaden çıkarmış olduğu "Harcama Yetki Ve Limitleri ile İş Avansı Kullanım Esasları" nın 16'ncı maddesinde yer alan "...Müdürlükler bütçe tahsisatını kullanırken 2.000 TL+KDV üzerindeki alacakları mal, hizmet ve yapım işi için piyasa araştırması yaparak teklif almak ve dosyalarında bulundurmakla sorumludur" hükmünden hareketle 2.000 TL+KDV'nin altında kalan 22/d kapsamındaki doğrudan teminlerde piyasa araştırmasının yapılmadığı; iş avansı verilerek gerçekleşen 2.000 TL'nin

altındaki alımlarda da piyasa fiyat araştırması yapılmadığı ve belgelendirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından çıkarılmış olan İç Yönergeye istinaden Şirketin lisans alanı dahilindeki şebeke şeflikleri ve acil müdahale ekiplerinin, acil ve anlık olarak gelişen ihtiyaçları için, imalat sırasında tehlikeli durumlara yol açacağı tespit edilen ve önceden öngörülemeyen hallerde kullanılmak üzere 2000-TL+KDV'nin altındaki alımlarda ihale yetkilisince görevlendirilen personeller tarafından teknik şartnameye uygun ürünlerin piyasadan sözlü/yazılı araştırma yapılarak temin edildiği ve "Piyasa Araştırma Tutanağı"nın düzenlenmemiş olmasının piyasa araştırması yapılmadığı anlamına gelmeyeceği, bundan sonra 22/d kapsamında yapılan tüm alımlarda ilgili tutanağın düzenleneceği belirtilmiştir.

Ancak, bulguda ifade edildiği üzere belirtilen tutarların altında kalan doğrudan temin kapsamındaki alımlarda sözlü ve/veya yazılı olarak piyasa araştırması yapıldığının somut bir belge ile ortaya konulması ve ilgili alım evrakının içerisinde yer verilmesi gereklidir. Aksi takdirde, yapıldığı belirtilen piyasa araştırması kanıtsız ve dayanaksız olacaktır. Dolayısıyla, piyasa araştırması yapıldığının anlaşılması/kanıtlanması için, piyasa araştırması neticesinde düzenlenecek tutanağın, alım dosyasına/ödeme belgesine eklenmesi yasal süreci tekemmül ettirecektir.

Netice olarak, Şirketin 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapacağı alımlarda tutar fark etmeksizin piyasa fiyat araştırması yapması ve mevzuata aykırılığa sebebiyet veren "Harcama Yetki ve Limitleri ile İş Avansı Kullanım Esasları"ndaki maddenin yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 5: Çay Ocaklarının İşletilmesinde Mevzuata Aykırılıkların Bulunması

Şirketin İstanbul'un muhtelif yerlerinde bulunan 14 adet hizmet binası içerisinde toplam 23 adet çay ocağının işletilmesi işi 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmesine rağmen bu hususta mevzuata aykırılık teşkil edecek hususların bulunduğu görülmüştür.

a) Muhteviyatı İtibariyle Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

Çay ocağı işletilmesi işi, ana unsurları itibariyle personel çalıştırılması sonucunu doğuran ve ana maliyet kalemi personel istihdamı olmasına rağmen, içine mal temini olan

malzemeler ile kutulanmış soğuk içecekler katılmak suretiyle söz konusu hizmet alımının gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeleri başlıklı 5'inci maddesinde; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendinde;

“1) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, 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; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, mahalli idare ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

2) Bu bendin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; bu Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.

3) Kurum, hizmet alımının personel çalıştırılmasına dayalı olup olmadığı ya da niteliği itibarıyla bu sonucu doğurup doğurmadığı hususunda (2) numaralı alt bentte sayılan kriterleri ayrı ayrı ya da birlikte dikkate almak suretiyle usul ve esaslar belirlemeye yetkilidir.” denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”

78.1.3'üncü maddesinde ise;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinde; 62'nci madde kapsamındaki diğer idareler ile birlikte belediye şirketlerinin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı, asli unsuru personel çalıştırılması olan hizmet alımları içerisine mal alımını da dahil ederek belirlenen birtakım işlerin ihale edilemeyeceği, yine Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenecek personel istihdamı olarak belirlenen diğer işlerin, mal veya yapım işleri ile birleştirilerek bu niteliğinin ortadan kaldırılamayacağı ifade edilmektedir.

Şirket, İstanbul'un muhtelif yerlerinde bulunan ve niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayanan 14 adet hizmet binası içerisinde toplam 23 adet çay ocağının işletilmesi işini 2018/676818 İKN numaralı “33 Ay Süreli Çay Ocakları İşletilmesi” hizmet alımı olarak 4734 sayılı Kanun'a göre ihale etmiş ve ihaleyi kazanan hizmet sunucusu ile sözleşme

imzalamıştır. Söz konusu İş'in ihale dökümanları içerisinde çay ocaklarında 24'ü ocakçı, 48'i garson olmak üzere toplam 72 personelin çalışma saatlerinin tamamını Şirketin ilgili lokasyonlarında geçirecekleri belirtilmiştir. İş'in içerisine mal alımı niteliğinde olan sıcak ve soğuk içecek alımlarının da konulması suretiyle asgari işçilik maliyetinin yaklaşık maliyetin %70'in altında kalması (%42,75') sağlanmış ve söz konusu hizmetin personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet alımı olmadığı gibi hatalı bir değerlendirme yapılmıştır. Aslında olan, çay ocaklarında çalışacak personelin mezkur ihale ile temin edilmesi işidir. Zira hizmet alımı ile malzeme alımı aralarında doğal bir bağlantı olmadığı takdirde bir arada ihale edilemezler. Çay ocaklarının işletilmesinde, sıcak ve soğuk içecekler ile doğal bir bağlantı mevcut olmakla birlikte, bunların ayrı olarak temin edilmesi de olağan bir durumdur. Kanun'un yasaklayıcı hükümlerinden kurtulmak amacıyla, Kanun'da yer alan bazı kolaylıkların ileri sürülmesi mümkün olamayacağı gibi, Kanun'da yer alan düzenlemeler de yasaklamalardan kurtulma gerekçesi olarak yorumlanamaz. Tebliğ'de de açıkça ifade edildiği üzere, örneğin, temizlik hizmeti alımı işi, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilmiş olup içerisine bu iş kapsamında gereken temizlik malzemelerinin dahil edilmesi ile asgari işçilik maliyetinin yaklaşık maliyetin %70'in altında kalması sonucunu doğurması bu işin personel çalıştırılmasına dayalı bir iş olmaktan çıkarmayacaktır. Öte yandan Çay ocaklarının işletilmesi işi, eğer bedel ödenecek bir iş olarak değil de, gelir elde edilecek bir iş olarak düzenlenirse, idarece herhangi bir bedel ödenmesini gerektirmediğinden, 4734 sayılı Kanun kapsamında da olmayacağından yasaklamalara da tabi olmayacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; söz konusu ihalenin, Yönetim Kurulunun 26.12.2018 tarihli ve 2018/239 sayılı Kararı ile bu Karara dayanak İdari İşler Müdürlüğü'nün 23.11.2018 tarihli piyasa araştırma raporu doğrultusunda ve Kamu İhale Genel Tebliği'ne uygun olarak EKAP üzerinden ilan edilerek gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu ihalenin EKAP üzerinden ilan edilerek gerçekleştirilmesi işin muhteviyatının personel çalıştırılmasına dayalı olduğu tespitini geçersiz kılmamakta, sadece sisteme girilen verilerin belirlenen şekil şartlarını karşıladığını göstermektedir. Bu durum, ihalenin muhteviyatı itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet alımı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Bu itibarla, Şirket tarafından hizmet alım işi olarak ihale edilen "33 Ay Süreyle Çay Ocaklarının İşletilmesi İş", kapsamına sıcak ve soğuk içecek alımlarının da dahil edilerek

personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğu halde bu ana unsurun gizlendiği, bu suretle ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı değerlendirilmektedir.

b) Soğuk ve Sıcak İçecek Tüketim Miktarlarının Hangi Personelce Ne Kadar Olacağının Belirlemesinin Genel Müdür Kararı ile Yapılması

Şirket yönetim kurulunun 19.06.2017 tarih ve 2017/110 sayılı kararı gereğince 31.07.2017 tarihinde yürürlüğe giren İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile çalışanlarına sağlanacak mali ve sosyal hakların neler olacağını düzenlemiş ve ilgili Yönetmelik'in ekinde "Mali Haklar ve Tahsisler" tablosuna yer verilmiştir. Buna göre, personele sıcak ya da soğuk içeceğin ücretsiz verileceğine ilişkin bir hüküm yer almamıştır.

Diğer taraftan, 6102 sayılı Kanun'da anonim şirketlerin idare ve temsil edilmesinde yetkili organın yönetim kurulu olduğu ifade edilmiştir. Yönetim kurulu bu anlamda anonim şirketin idare edilmesinin asli unsuru olup belirli konularda yetkili kıldığı genel müdüre şirketin idaresinde belirli yetkileri verebilmektedir. Ancak, İGDAŞ'ta personele bu anlamda hak tanınması adına Genel Müdüre verilen bir yetki bulunmamaktadır.

Ancak, Şirketin söz konusu ihale için yönetim kurulu kararı aldığı görülmekle birlikte, temin edilecek sıcak ve soğuk içecek miktarlarının (markaların) personele ne şekilde dağıtılacağına ilişkin bir karar alınmadığı, ilgili markaların personele dağıtım konusunda İdari İşler Müdürlüğünün hazırlamış olduğu makam ve birim bazlı marka dağıtım listesinin Genel Müdür onayı alınmak suretiyle belirleme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; ilgili Yönetim Kurulu Kararı ile söz konusu "Çay Ocakları Hizmeti Alınması İş'i" nin açık ihale ile yapılmasına ve ihaleye konu diğer iş ve işlemlerin yürütülmesinde Genel Müdürlük Makamının görevlendirilmesine karar verildiği, buna istinaden 15.01.2019 tarih ve 29339913-ORT-070-E.27 sayılı, "Çay Marka Tahsisatı" konulu Genel Müdür Makamının yazılı oluru ile makam ve birim bazında marka tahsisatının yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak, Şirket tarafından ifade edilen ilgili Yönetim Kurulu Kararında, söz konusu işin ihalesi ve ihale ile ilgili diğer iş ve işlemlerde Genel Müdürlük makamı görevlendirilmiş olup ihale kapsamında temin edilecek içecek markalarının personele ne şekilde dağıtılacağına ilişkin bir görevlendirme yapılmamıştır. Zira, söz konusu ihale ile ilgili iş ve işlemlerine ilişkin görevlendirme, hizmet sunucusu ile Şirket arasında sözleşme imzalanması sonrasında sona ermiştir.

Netice olarak, personele içecek markalarının temini bir hak teşkil edeceğinden bunun belirlenmesi ve karara bağlanması için Şirketin asli karar organı olan yönetim kurulu tarafından karar alınması gerekmektedir.

BULGU 6: Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasını Gerektiren Hizmetleri İçin, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Personel Temin Edilmesi ve Fazladan KDV Ödenmesi

Şirketin, personel çalıştırılmasını gerektiren hizmetlerini, ilgili mevzuata uygun olmadığı halde Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerden doğrudan hizmet alımı yoluyla yerine getirdiği ve buna bağlı olarak da fazladan Katma Değer Vergisi (KDV) ödediği görülmüştür.

a) Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerin, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Ortağı Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürülmesi

İGDAŞ, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını (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) Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle temin etmektedir.

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

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

personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapabilecekler arasında belediye şirketleri sayılmamaktadır.

Bu maddeye ilişkin olarak çıkarılan “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar”ın 3’üncü maddesinde şirket tanımı yapılmıştır. Buna göre; şirket, “*İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idareleri ve belediyelerin üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketi*” ifade etmektedir.

Usul ve Esaslar’ın “Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde ise,

“Belediye veya bağlı kuruluşlarından birinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerden; aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da ortaklık oranlarına bakılmaksızın doğrudan hizmet alımı yapılması mümkündür.” düzenlemesi mevcuttur.

Bu düzenlemelere göre, mahalli idarelerin doğrudan veya dolaylı olarak %50’sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini diğer belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapılması suretiyle gördürmesi mümkün bulunmamaktadır. Personel çalıştırmak üzere kullanılan doğrudan temin hizmet alımı yöntemi kamu tüzel kişiliği bulunan mahalli idareler için getirilmiş bir esneklik ve kolaylıktır. Ancak, özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler için, sermayesinin yarıdan fazlası mahalli idarelere ait olsa da, söz konusu hükümlerin uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

Şöyle ki, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını yasaklayıcı hükümde belediye şirketlerine özellikle yer verilirken personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının belediyenin bir şirketinden sağlanmasının önünü açan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ye eklenen Ek madde 20’nin ilk fıkrasının kapsamında belediye şirketlerine yer verilmemiştir.

Yapılan incelemede; 696 sayılı KHK ve 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 temin hizmet alımı suretiyle gördürdüğü anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, 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 Katma Değer Vergisi (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 İdareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri sayılmış, şirketler ise sayılmamıştır. Bu hükümden de, belediye şirketlerinin diğer belediyeye ait şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında bulunabileceğinin öngörülmediği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, belediye ile belediye şirketlerinin Kanun’un uygulanmasında aynı kategoride değerlendirildiği; 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 görüşte 696 sayılı KHK’nin 83’üncü maddesi ile değiştirilen 4734 Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre, belediye ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerin belediye veya şirket bütçesinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı anlaşılmakla 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 şirketlerinin 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 çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini doğrudan hizmet alımı suretiyle bu belediyeye ait şirketlere gördürebileceği düzenlendiğinden, Usul ve Esaslar’ın 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre, belediye veya bağlı kuruluşlarından birinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerden, aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da ortaklık oranlarına bakılmaksızın doğrudan hizmet alımı yapılmasının mümkün olduğunun anlaşıldığı; sonuç olarak şirketlerin aynı belediye bünyesinde kurulmuş olan belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapabileceğinin değerlendirildiği; belediye şirketlerinin de bu hizmeti diğer belediye şirketlerinden karşılmasının kamuda taşeronluk sistemine son verilmesi amacına hizmet ettiği, yapılan hizmetlerin şirketler üzerinden değil de İGDAŞ kadrolu personeli ile yapılması durumunda maliyetin % 50 gibi bir oranda artacağı ifade edilmiştir.

Ancak, her ne kadar Şirket tarafından İçişleri Başkanlığı Hukuk Müşavirliğinin 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 şirketlerinin belediye bağlı kuruluşları kapsamında kabul edilmesi hukuken mümkün bulunmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bağlı kuruluşlar ve belediye şirketleri çeşitli maddelerde ayrı ayrı ifade edilmekte ve farklı değerlendirilmektedir. 2560 ve 3645 sayılı Kanunlarda İSKİ ve İETT'nin belediye bağlı kuruluşu olduğu hükme bağlanmıştır. Belediye şirketlerinin kurulması ise 5393 sayılı Kanun ve 5216 sayılı Kanun'da ayrıca düzenlenmiştir. Nitekim bulguda bahsi geçen Usul ve Esaslar'da şirketin tanımı yapılmış ve burada da şirketler bağlı kuruluş kapsamında değerlendirilmemiştir. Diğer taraftan Kanun'da yer almayan bir konunun İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği tarafından verilen görüş yazısı marifetiyle düzenlenmesi ve yasal zemine oturtulması da hukuken mümkün değildir. Son olarak; kadrolu İGDAŞ personelinin muhtelif işlerde çalıştırılan diğer şirket personelinden daha yüksek maaş alması sebebiyle söz konusu uygulamanın maliyetleri azaltıcı bir yönünün olması mevzuata aykırı uygulamanın bir gerekçesi sayılamayacaktır. Bulguda belirtilen husus da, kanun koyucu tarafından yapılan düzenlemede böyle bir uygulamanın mevzuat kapsamına alınmamış olmasıdır.

Netice itibariyle, şirketin personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımları veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alımlarının doğrudan hizmet alımı suretiyle de olsa mümkün olmadığı, yapılan uygulamanın 696 sayılı KHK ve adı geçen Usul ve Esaslar'a aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

b) Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerin, Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürülmesi Nedeniyle Fazladan KDV Ödenmesi

İGDAŞ, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını (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) 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 yüzde on sekiz oranında katma değer vergisi maliyetine de katlanılmaktadır.

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.

Yapılan incelemede; 696 sayılı KHK ve 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 oranında Katma Değer Vergisine katlanılmak durumunda kaldığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki yasal düzenleme sonrasında belediye şirketlerince personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları yapılmaması gerekmektedir. İhtiyaç duyulan personelin şirket bünyesinde doğrudan çalıştırılmalıdır. İhtiyaç duyulan personelin şirket bünyesinde istihdam edilmesi halinde, ücret giderlerinin dışında şirketin katma değer vergisi maliyetine de katlanma durumu oluşmayacaktır. Ödenen söz konusu katma değer vergisi nedeniyle, %18 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 üzerine, Şirket tarafından; Belediyenin diğer şirketlerinden aldığı hizmet karşılığı kesilen faturalarda mevzuat gereği KDV ödendiği; ancak bu KDV'nin 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 Şirketin, ne de Devletin herhangi 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, Hazinesinin herhangi bir kaybının olmadığı 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 7: Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Tarafından Karşlanması

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

İGDAŞ Yönetim Kurulunun 14.09.2021 tarihli ve 2020/79 sayılı kararı gereğince açık ihale usulü ile özel sağlık sigortası hizmet alım ihalesinin yapılmasına, 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 Ak Sigorta AŞ uhdesinde kalmıştır. İhale kapsamında bazı şirket personeli ve bunların aile fertleri olmak üzere ilgili dönem içerisinde toplamda 1171 kişi için özel sağlık sigortası yaptırılmıştır. Bu kapsamda yine 1 yıllık ilgili dönem için hizmet sunucusuna toplam 4.139.933,96 TL ödeme yapılmıştır.

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

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

Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 146'ncı maddesinde; memurlara kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği ve hiçbir yarar sağlanamayacağı; 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. Yaptırılan sağlık sigortasının huzur hakkı olarak görülebilmesi ise mümkün görülmemektedir.

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; Şirketin Personel Yönetmeliği'nde özel sağlık sigortasından yararlanacak personele ve bunların aile fertlerine yer verildiği ve ödemenin bu kapsamda yapıldığı; 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 maddesinde, 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.

Ancak, üst düzey yöneticiler ve bunların aile fertleri adına Şirket bütçesinden yaptırılan özel sağlık sigortalarının, gerek Gelir Vergisi Kanunu'na uygun olduğu gerekse de çalışanların motivasyonlarını artırmak suretiyle şirkete olan katkılarının artacağı 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.

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

BULGU 8: İŞKUR'a Bildirim Yapılmadan Bazı Pozisyonlara Personel Alınması

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

“Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile kapsamda bulunan kuruluşlara, iş kanunları hükümlerine göre

çalıştırılmak üzere istihdam edilecek işçi alımında uyulacak usul ve esaslar belirlenmiş olup 2'nci maddenin ikinci fıkrasında;

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; tüm işletme faaliyetlerini yerine getirirken TTK ile diğer özel hukuk hükümlerine tabi olduklarını ve istihdam politikalarında buna paralel olarak oluşturduklarını, kendileri de dahil olmak üzere İBB'nin tüm iştirak şirketlerinin iş başvurularının “kariyer.ibb.istanbul” üzerinden alındığını, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” kapsamında personel alım yapma zorunluluklarının bulunmadığını değerlendirmiş olmalarına karşın 2022 yılından itibaren şirket hassasiyetleri ve gerekleri de göz önünde tutularak uygun pozisyonlar için İŞKUR ilanlarının da verilmeye başlanıldığını ifade etmişlerdir.

Ancak, Şirketin işletme faaliyetlerini yerine getirirken özel hukuk hükümlerine tabi olması ve istihdam politikalarını da buna göre oluşturmaları durumu, bulguda belirtilen hatalı uygulamanın bir gerekçesi olamayacaktır. Zira, Şirket, İBB'nin sermayedarı olduğu bir özel hukuk tüzel kişisi olarak kanun koyucu tarafından belli düzenlemelere tabi tutulmuştur.

Bunlardan biri de bulgu metninde belirtildiği üzere, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre işçi alım ilanlarının İŞKUR’a bildirilmesi gerekliliğidir. Diğer taraftan, bulgu metninde de görüleceği üzere, bulguda Şirketin personel alımlarını ilgili Yönetmelik’e göre yerine getirmesi gerektiğine ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır. Bulguda yapılan değerlendirme, belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketlerin mezkur Yönetmelik hükümlerine tabi olmamasına karşın, istihdam etmek istedikleri personelin alımı öncesinde İŞKUR'a alım ilanlarını bildirme yükümlülüklerinin bulunmasıdır.

Netice olarak, Şirketin personel alımına ihtiyacı olduğunda, belirtilen mevzuat doğrultusunda unvanı ne olursa olsun pozisyon ve sayılarının İŞKUR’a bildirimde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 9: Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Büyükşehir Belediyesinde Görevlendirilmesi

Şirket personellerinden 11 kişinin, ücretleri Şirket tarafından ödendiği halde Şirketin bünyesinde hizmette bulunmadığı, herhangi bir hizmet sözleşmesi bulunmadığı halde fiilen İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bünyesinde çalıştırıldığı görülmüştür.

İGDAŞ, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi bir anonim şirkettir. Türk Ticaret Kanunu’nun 16 ve 18’inci maddesinde belirtildiği üzere belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacirdir ve her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir.

Kanun’un “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinde de, yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Diğer şirket ve kuruluşlarda görevlendirilen personele ilişkin olarak Şirketten temin edilen bilgilere göre, Şirkete 2021 yılı toplam maliyeti 1.626.681,04 TL olan 11 işçinin fiilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde görevlendirilerek çalıştığı; belirtilen personeller için Büyükşehir Belediyesi ile yapılmış herhangi bir hizmet alımı/geçici görevlendirme sözleşmesi yapılmadığı gibi sosyal hakları dahil tüm masraflarının Şirket tarafından karşılandığı; bu personeller için hizmette buldukları Büyükşehir Belediyesinden herhangi bir

bedel tahsil edilmediği; söz konusu işçilerin, işe alınır alınmaz İBB bünyesinde görevlendirildiği; söz konusu uygulamanın aşağıdaki tabloda görüleceği üzere süreklilik kazandığı tespit edilmiştir.

Tablo 3: İBB Bünyesinde Görevlendirilen Personelin İşe Alım ve Görevlendirme Tarihleri

Sıra No	Adı Soyadı	Unvanı	İşe Başlangıç Tarihi	Görevlendirme Tarihi
1	...	Uzman	13.09.2004	13.09.2004
2	...	Yönetim Danışmanı	13.07.2020	13.07.2020
3	...	Yönetim Danışmanı	16.03.2021	16.03.2021
4	...	Uzman	01.04.2021	01.04.2021
5	...	Avukat	03.05.2021	03.05.2021
6	...	Uzman	26.07.2021	26.07.2021
7	...	Uzman	09.09.2021	09.09.2021
8	...	Uzman	01.10.2021	01.10.2021
9	...	Uzman	07.10.2021	07.10.2021
10	...	Uzman	11.10.2021	11.10.2021
11	...	Uzman	03.11.2021	03.11.2021

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin bu kurumlar arasında geçiş yapabilmesine veya geçici görevlendirilmesine ilişkin yasal mevzuat bulunmasına karşın; Türk Ticaret Kanunu'na tabi ve kurumlar vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kâr amacı güden belediye şirketinin personelini başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalıştırabileceğine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Öte yandan, söz konusu personel için ödenen ücretler ve yapılan giderler, ticari kazancın tespitinde, ticari kazancın elde edilmesi ve idame ettirilmesi için yapılan giderler kapsamında olmayacağından, vergi mevzuatı açısından sorunlara neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından, belediye iştiraklerinin politika ve stratejilerinin belediye yönetimince şekillendirildiği ve gerçekte belediyelerin bir uzantısı olarak kamu hizmeti sağladığı, Şirketin de İBB'nin bir iştiraki olarak kesintisiz ve

sürekli yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerini yürütmekte olduğu, 4857 sayılı Kanun'un "Geçici İş İlişkisi" başlıklı 7'nci maddesinde yer verilen hükümlere göre, şirketler topluluğuna bağlı başka bir iş yerinde çalışanların aynı şekilde hakim teşebbüs veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir şirkette görevlendirme yapılmak suretiyle geçici iş ilişkisi kurulabileceği ve geçici iş ilişkisi kurulduktan sonra her türlü ücret ödemelerinin devreden işverenin yükümlülüğünde olacağı;

, "Şirketler Topluluğu" nun ele alındığı TTK'nın 195'inci maddesinde ise kamu tüzel kişiliği ve özel tüzel kişilik ayrımı yapılmamış olduğundan kamu tüzel kişilerinin de şirketler topluluğu kapsamında değerlendirilebileceği; ilgili maddenin gerekçesine bakıldığında da konunun geniş ele alındığı ve belediyelerin de bu kapsamda olacağının açık olduğu, dolayısıyla bu doğrultuda belediye iştirak şirketlerinde görev yapan personelden uygun görülenlerin veya ihtiyaç duyulanların geçici iş ilişkisi kapsamında İBB'de görevlendirilebileceğinin anlaşıldığı;

Bulguda bahsi geçen personelin bir kısmının bu hükümler uyarınca geçici iş ilişkisi kapsamında faaliyette bulunmakta iken; bir kısmının da şirketin ticari faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla İBB'nin çeşitli birimlerinde ve noktalarında dönem dönem kısa süreli olarak İBB ile birlikte yürütülen kamu faaliyetlerinin yerine getirilmesi amacıyla hizmet verdiği; bu görevlendirmelerin geçici ve kısa süreli olarak yapıldığı, bu tür uygulamaların Türkiye'deki pek çok belediyede de olduğu, ancak bulgudaki açıklamalardan konunun ve ilgili mevzuatın farklı yorumlanabileceği, uygulamada birlik sağlanması ve takibi amacıyla bulguda tenkit edilen hususların değerlendirmesinin yapıldığını ve geçici iş ilişkisi ve kısmı süreli çalışma gibi geçici uygulamalara son verilerek öneriler doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı;

Belirtilmiştir.

Ancak, İBB'nin iştiraki konumunda olan İGDAŞ her ne kadar Belediyenin bir uzantısı olarak görülse bile, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş, belediyeden ayrı özel hukuk tüzel kişisi olarak iş ve işlemlerini yürütmekte olan bir anonim şirkettir. Bu anlamda, Ticaret Kanunu'nda da belirtildiği üzere yürüttüğü iş ve işlemlerde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmek durumundadır. Diğer taraftan, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 7'nci maddesinde bahsedilen geçici iş ilişkisi, holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir iş yerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir. "Şirketler Topluluğu" kavramının ifade edildiği üzere Belediye ve iştirak şirketleri de kapsadığı değerlendirilmesi zorlama ve bir o kadar da yanıltıcı bir değerlendirilmedir. Zira, "Şirketler Topluluğu" nun ele alındığı TTK'nın 195'inci maddesinde ve Ticaret Sicili Yönetmeliği'nin 105'inci maddesinde açıkça Şirketler

Topluluğunun, bir ticaret şirketi ile buna doğrudan veya dolaylı olarak bağlı bulunan en az iki ticaret şirketinden meydana geleceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, yasal çerçeve ele alındığında bir kamu tüzel kişisi olan belediye ile özel hukuk tüzel kişisi olan belediye şirketinin “Şirketler Topluluğu” oluşturacağına ilişkin değerlendirme doğru olmayacaktır. Bu anlamda belediye ile belediye şirketleri arasında, 4857 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde ele alındığı üzere “geçici iş ilişkisi” kurularak belediye personel görevlendirilmesi mümkün değildir. Diğer taraftan, yapılan ve bulgu içerisinde detaylı bilgilerine yer verilen görevlendirmelerin geçici ve kısa süreli olduğuna yer verilmesi yapılan bu uygulamayı mevzuat açısından uygun hale getirmeyecektir. Kaldı ki, tabloda da görüleceği üzere ilgili personelin Şirket bünyesinde çalışmaya başlar başlamaz Belediyede görevlendirilmiş olması ve tablonun ilk sırasında yer verildiği üzere Belediyede 2004 yılından bu yana görev yapmakta olan personelin bulunması, yapılan bu uygulamanın amacının fiiliyatta Belediyede çalışacak personelin Şirket bünyesine istihdam edilmek suretiyle işe alınmasıdır. Ayrıca, yapılan bu tür uygulamaların ülkemizde pek çok belediyede görülmesi bu uygulamanın doğru olduğunu göstermemektedir.

Netice olarak, Belediyece söz konusu personelin hizmetine ihtiyaç duyuluyorsa, 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK’ya eklenen ek 20’nci maddesi uyarınca doğrudan hizmet alımı suretiyle bu çalıştırmayı gerçekleştirmesi ve karşılığını Şirkete ödemesi ya da bu görevlendirmelere son verilmesi gerekmektedir. Aksi bir uygulama, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir uygulamanın gerçekleştirilmesine sebebiyet verdiği gibi gereksiz yere giderlerde artışa ve karın azalması nedeniyle şirket menfaatlerinin zedelenmesine neden olacaktır.

BULGU 10: Çalışanlara Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53’üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56’ncı maddesinde yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu;

59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise, yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine uygun olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Mezkûr düzenlemelere göre, işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan çalışanlar 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 çalışanın son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede; Şirket bünyesinde 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak görev yapan 2.115 çalışandan 442'sinin 100 ile 200 gün arasında, 250'sinin 200 ile 300 gün arasında, 90'ının ise 300 ile 456 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu çalışanlar emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği kullanılmayan yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, 2022 yılı itibariyle Şirket içi yapılan yıllık planlama çerçevesinde biriken yıllık izinlerin kullandırılmaya başlandığı; Şirkete ek yük getirmemesi adına çalışanların kullanmadıkları ve biriken yıllık izinlerinin hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde kullandırılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Şirkette görev yapan çalışanların yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygun işlem tesis edilmesi ve Şirkete ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 11: İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Şirkete Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi ve Şirketin Alacaklı Olmasına Rağmen Şirket Karından İBB Payının Gönderilmiş Olması

Şirketin İstanbul Büyükşehir Belediyesinden herhangi bir ticarete dayanmayan alacakları ile İBB'nin doğalgaz tüketimlerine ait alacaklarının tahsil edilemediği, buna karşın Şirketin geçmiş yıl karlarının dağıtım kararı sonrasında İBB'ye düşen payın, mevcut borçlarına karşılık mahsup edilmek yerine İBB'ye ödendiği görülmüştür.

Şirketin İstanbul Büyükşehir Belediyesinden olan ve herhangi bir ticari faaliyete dayanmayan alacakları tahsil edilememiş, tahsil edilemeyen söz konusu alacaklar nedeniyle, esas faaliyeti gereği satın aldığı gaz bedellerinin, ana tedarikçisi konumunda olan BOTAŞ'a zamanında ödenmemesi sonucu ek maliyetlere katlanmak durumunda kalmıştır. Ayrıca, Şirketin geçmiş yıl karlarının dağıtım kararı sonrasında İBB'ye düşen pay, mevcut borçlarına karşılık mahsup edilmek yerine İBB'ye ödenmiştir.

İGDAŞ, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir anonim şirkettir. Türk Ticaret Kanunu'nun 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere belediye tarafından ticari şekilde

işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacirdir ve her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir.

Kanun'un "Özen ve bağlılık yükümlülüğü" başlıklı 369'uncu maddesinde de, yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir.

Şirketin aşağıdaki tabloda ayrıntılara yer verildiği üzere 2017-2018 yılları içerisinde muhtelif zamanlarda İBB'ye projelerin ve yatırımın finansmanı amacıyla protokol yapılarak, 14 defada hepsi 1 yıl vadeli olmak üzere toplamda 1.740.000.000,00 TL borç para verdiği görülmektedir.

Tablo 4:İBB'ye 2017-2018 yıllarında verilen nakit borçlar

Sıra No	Tarihi	Vadesi	Tutarı
1	27.01.2017	27.01.2018	90.000.000,00
2	30.01.2017	30.01.2018	310.000.000,00
3	17.02.2017	17.02.2018	285.000.000,00
4	09.03.2017	09.03.2018	115.000.000,00
5	17.03.2017	17.03.2018	200.000.000,00
6	28.03.2018	28.03.2019	200.000.000,00
7	02.05.2018	02.05.2019	100.000.000,00
8	16.05.2018	16.05.2019	50.000.000,00
9	01.06.2018	01.06.2019	70.000.000,00
10	02.08.2018	02.08.2019	140.000.000,00
11	06.08.2018	06.08.2019	10.000.000,00
12	06.08.2018	06.08.2019	30.000.000,00
13	15.08.2018	15.08.2019	100.000.000,00
14	14.09.2018	14.09.2019	40.000.000,00
Toplam			1.740.000.000,00

Söz konusu 1 yıl vadeli olmak üzere verilen ve yukarıda detayları bulunan borçların anaparaları vade sonlarında İBB tarafından ödenememiş ve her defasında yönetim kurulu kararı alınarak toplam 4 defa borçların vadeleri 1 yıl daha ötelenmiştir. En son 17.02.2021 tarihinde alınan yönetim kurulu kararı ile söz konusu borçların vadeleri 1 yıl daha ötelenmiştir. İlgili yönetim kurulu kararı tarihinde İBB, yukarıdaki tabloda yer alan borçlarından sadece ilk ikisinin anaparasının geri ödemesini yaparak kapatabilmiş, diğer kalan borçlarının anaparalarının neredeyse tamamını ödenememiştir. Bu durumda, İBB'nin toplam 1.212.647.867,25 TL anapara borcu bulunmaktadır.

İBB'nin, Şirket üzerinden aldığı doğalgaz tüketimlerine ait bedellerin ödenmemesi nedeniyle de borçları bulunmaktadır. 2021 yılı sonu itibariyle İBB'nin gerek doğalgaz tüketim borçları gerekse yukarıda ele alınan finansal borçlarının toplamı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 1.912.304.124 TL'ye ulaşmıştır.

Tablo 5: İBB'den 31.12.2021 Tarihli Alacak Bakiyesi

Anapara Bakiyesi (TL)	Gecikme Tutarı (TL)	Gaz Alımı Borcu (TL)	Toplam (TL)
1.199.250.124,00	705.361.105,00	7.692.895,00	1.912.304.124,00

Diğer taraftan söz konusu dönemde Şirketin doğalgaz alımında ana tedarikçi konumunda bulunan Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketine (BOTAŞ) olan borçlarını ödeyemediği, 31.01.2020 tarihinde birikmiş faiz dahil toplam 1.443.868.104,39 TL'nin 6183 sayılı yapılandırma Kanunu'ndan faydalanılarak 24 taksitte toplam 1.796.502.999,11 TL geri ödemek üzere tecil edildiği, dolayısıyla ödenemeyen doğalgaz alım borçları için ciddi tutarlarda faiz yüküne katlanıldığı görülmüştür. Aşağıdaki tabloda Şirketin yıl sonunda BOTAŞ'a olan borç miktarı gösterilmiştir.

Tablo 6: BOTAŞ'a Olan 31.12.2021 Tarihli Borç Bakiyesi

Tecil Edilen Anapara(TL)	Tecil Faiz Borcu (TL)	Gaz Alımı Borcu (TL)	Toplam (TL)
94.183.301,00	34.683.785,00	2.312.992.075,00	2.441.859.161,00

Tüm bu verilere karşın, Şirketin 30.06.2021 tarihinde yapılan olağan genel kurul kararı gereği, hissedarlarına dağıtılmasına karar verilen geçmiş yıl karları toplamı olan 488.702.333.53 TL tutarından İBB'nin sahip olduğu hissesine isabet eden tutar, stopaj kesintisi sonrasında 461.582.608,12 TL olup, bu tutarın, İBB'nin borçlarına mahsup edilmeyerek 16.08.2021 tarih ve 2021/69 no.lu yönetim kurulu kararına istinaden 28.12.2021 tarihinde İBB'ye ait banka hesabına gönderildiği tespit edilmiştir.

Şirket yönetim kurulunun, İBB'den alacakları ve BOTAŞ'a biriken borçlarının bulunmasına rağmen, dağıtılacak karın İBB'ye isabet eden tutarının nakit olarak gönderilmesi kararı, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanun'un 18'inci maddesi gereği her tacirin ticaretine ait tüm işlerde öngörülü ve basiretli bir şekilde hareket etmesine uygun düşmemektedir.

Ayrıca, Kanun'un 369'uncu maddesine göre yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; Genel Kurulun almış olduğu karar gereği dağıtılması kararlaştırılan kar payının İBB'ye aktarıldığı, 04.01.2022 tarihinde ilgili tutarın İBB tarafından Şirket hesaplarına geri gönderilerek borçlarına karşılık mahsup işlemlerinin yapıldığını, böylece cari hesap borcunun azaltıldığını ve BOTAŞ'a olan borçların 31.01.2022 tarihinde ödenerek kapatıldığı belirtilmiştir.

Ancak, bulguda da ifade edildiği gibi, İBB'ye Genel Kurul kararı gereği ödenecek olan kar payının nakit olarak ödenmek yerine İBB'nin borçlarına karşılık olmak üzere mahsup edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Her ne kadar İBB tarafından 2022 yılında ilgili tutar borçlarının ödenmesi amacıyla İGDAŞ hesaplarına geri gönderilmiş olsa da, başlangıçta yapılan işlem; Şirket açısından, öngörülü ve basiretli bir şekilde hareket etmek yükümlülüğünde olan tacire uygun düşmemektedir. Zira, İBB 2022 yılında ortaya çıkacak olan muhtelif ihtiyaç ya da yükümlülükleri nedeniyle nakit yetersizliğine düşebilir ve ilgili tutarı geri gönderemeyebilir ya da geç göndermesine neden olarak Şirketin zora düşmesine sebebiyet verebilirdi. Diğer taraftan, Şirketin BOTAŞ'a olan borçlarını 2022 yılında ödeyerek kapatması Şirket menfaatleri açısından yerindedir.

Netice olarak, yönetim kurulunun, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirerek, Şirketin iş ve işlemlerinde öncelikli olarak Şirketin menfaatlerini dikkate alması uygun olacaktır.

BULGU 12: Personele, Üst Sınır Olarak Belirlenen Günlük Çalışma Saatleri Üzerinde Çalışma Yaptırılması

Şirket bünyesinde çalışan personelden bazılarının yasal olarak belirlenen günlük çalışma sınırına riayet edilmeden 11 saatin üzerinde çalıştırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 63'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; Genel bakımdan çalışma süresinin haftada en çok kırkbeş saat olduğu, aksi kararlaştırılmamış ise bu sürenin, iş yerlerinde haftanın çalışılan gün sayısına eşit ölçüde bölünmesi suretiyle uygulanacağını, haftanın iş günlerinden birinde kısmen çalışılan iş yerlerinde, bu süre haftalık çalışma süresinden düşüldükten sonra, çalışılan sürenin çalışılan gün sayısına bölünmesi suretiyle günlük çalışma sürelerinin belirleneceği, ancak günlük çalışma süresinin her ne şekilde olursa olsun on bir saati aşamayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, idareden temin edilen personelin günlük çalışma saatleri bilgisi ile ücret bordrolarından bazı personelin günlük çalışabileceği üst sınır olan 11 saatin oldukça üzerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Örneğin teknisyen M.Y 12 Mayıs ve 28 Ekim tarihlerinde 16 saat, bilgisayar operatörü İ.Ö 5 Nisan ile 12 Eylül tarihlerinde 14 saat, tekniker S.K ise 4 ve 7 Eylül tarihlerinde 15 saat çalışmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine Şirket tarafından; kendilerinin 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na göre kurulmuş bulunan ve EPDK'nin gözetiminde faaliyet gösteren lisanslı gaz dağıtım şirketi olarak ilgili mevzuat gereği serbest tüketiciye gaz arzını sürekli kılmak, dağıtım şebekesini büyütmek, gaz arzını kendisine lisans verilen bölgenin tamamına güvenli olarak sunmakla mükellef olduklarını ve bundan dolayı süreli olarak düzenlenen işlerin süresinde bitirilmek istenmesi, acil kazı, kaçak tespit ve onarım işlerinin işleme başlayan ekip ile bitirilmesi gerektiğinden çalışanlara günlük çalışma sınırının üzerinde çalışma yaptırılabilirdiği, bunun genel bir uygulama olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca, 2020 ve 2021 yılları içinde ülkemizde bulunduğu pandemi koşullarının da iş planlamasını etkilediği; hasta veya temaslı personelin olduğu günlerde mevcut işlerin işbaşında olan personele yaptırılmak zorunda kalındığı ifade edilmiştir.

Ancak, her ne kadar Şirketin söz konusu mevzuat gereği belli koşullarda çalışanlarına fazla çalışma yaptırılabilirdiği makul olarak değerlendirilebilse de, bu kapsamda çalıştırılacak personelin sahada görev yapan çalışanlardan olacağı düşünülmektedir. Fakat, sahada Şirketin mevzuat gereği yerine getirmekle yükümlü olduğu faaliyetlerin icrasında görevli olmayan çalışanların, böyle bir zorunluluktan kaynaklı olarak çalıştırılmayacağı ortadadır. Örneğin bilgisayar operatörü olarak çalışan bir personelin, Şirket cevabında belirtilen kapsamda görev yapmamaktadır. Bulguda belirtilen durumun cevapta da dile getirildiği üzere, ülkemizi de etkileyen pandemi koşulları içerisinde iş planlamasının etkilenmesi sonucu ortaya çıktığı düşünülmektedir.

Netice olarak, Şirketin iş planlamasını gereği gibi yaparak mevzuatında 11 saat olarak belirlenen günlük azami çalışmanın üzerinde fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 13: Çalışanlardan Bazılarına Bir Yılda 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

Çalışanlardan bazılarına bir yılda 270 saatten fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı maddesinin 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, "*Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz.*", denilmektedir.

İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde de yine, "*Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir.*

Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan süreler yarım saat, yarım saati aşan süreler ise bir saat sayılır." denilmiştir.

Söz konusu düzenlemelere göre, bir işçi için fazla çalışma süresi, bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olmaması gerekir. İdare bu saatin aşılmaması için gerekli tedbirleri almalıdır. İdareden temin edilen personelin yıllık fazla çalışma saatleri verisi üzerinden yapılan incelemede, ikiyüzyetmiş saatin bazı çalışanlar açısından aşıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; İş Hukuku mevzuatında her ne kadar fazla çalışma belli esaslara bağlanmış ise de Kanun'un 102/C maddesinde sayılı haller oluşmamış ise işverene karşı uygulanabilecek bir yaptırımın bulunmadığı, fazla çalışmanın yıllık 270 saati geçmesinin, ancak işçiye iş akdini haklı olarak fesih hakkını doğurduğu, dolayısıyla işverenin İş Kanunu 102/c maddesinde sayıldığı üzere işçinin fazla çalışma için onayını almış ve işçiye fazla çalışmanın karşılığını ödemişse yahut işçiye hak ettiği serbest zamanı süresi içinde kullandırmışsa bu maddede yazılı para cezasının kendisine uygulanamayacağı, İş Kanunu'nun 104'üncü maddesinde getirilen para cezasının, 63'üncü maddede belirtilen haftalık çalışma saatinin aşılması yahut farklı biçimde değiştirilmesi halinde verilmesini gerektireceği, kendilerinin ise çalışma sürelerini 63'üncü maddeye uygun olarak düzenledikleri belirtilmiştir.

Ancak, çalışanlara yaptırılacak fazla çalışma sürelerinin toplamının 1 yılda 270 saati geçmemesi gerektiği Kanun ve Kanun'a dayanılarak çıkarılan İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin amir hükmüdür. Bunun aşılması durumunda işverene herhangi bir yaptırımın öngörülmemiş olması, İşverence çalışanlara 270 saatten fazla çalışma yaptırılabilmesi sonucunu doğurmayacaktır.

Netice olarak, söz konusu mevzuat düzenlemeleri uyarınca çalışanlara bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla çalışma yaptırılmamalıdır.

BULGU 14: Genel Kurul Tarafından Yönetim Kuruluna Huzur Hakkı Ücretlerini Belirleme Yetkisinin Devredilmesi

2020 yılında genel kurul tarafından alınan karar ile yönetim kurulunun takdirine bağlı olarak 2021 yılında yapılacak genel kurul toplantısına kadar belirlenmiş olan huzur hakkı ücretlerine enflasyon oranında zam yapılabilmesinin mümkün kılındığı görülmüştür.

6102 sayılı Kanun'un 408'inci maddesinde;

“ ...

(2) Çeşitli hükümlerde öngörülmüş bulunan devredilemez görevler ve yetkiler saklı kalmak üzere, genel kurula ait aşağıdaki görevler ve yetkiler devredilemez:

a) Esas sözleşmenin değiştirilmesi.

b) Yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmaları.

... ” denilmiştir.

Mezkûr hüküm gereği, yönetim kurulu üyelerine verilecek ücret ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklar şirketin genel kurulunca belirlenecek ve devredilemeyecek yetkileri arasındadır. Dolayısıyla, yönetim kurulu üyelerine ödenecek huzur hakkı ödemeleri gibi haklar için genel kurul kararı gerekmekte olup bu yetki devredilemez niteliktedir.

Yapılan incelemede; 2020 yılında gerçekleşen genel kurul toplantısı ile devredilemez nitelikte olan bu hakkın Şirketin yönetim kuruluna fiilen devredildiği görülmüştür. 05.05.2020 tarihli genel kurul toplantısında, 2020 yılının geri kalanında yönetim kurulu üyelerine verilecek huzur hakkı tutarları belirlenmiş, 2021 yılında ödenecek huzur hakkı ücreti ödemelerinin ise “Yönetim Kurulunun takdirine bağlı olarak, huzur haklarına enflasyon oranında zam yapılabileceği” kararı alınmıştır. Yönetim kurulu da bu karar sonrasında 08.04.2021 tarih ve 2021/38 toplantı numaralı kararı ile 06.04.2021 tarihinden itibaren yönetim kurulu üyelerine ödenen huzur hakkı ödemelerini enflasyon oranında arttırma kararı almıştır. Bu karar sonrası huzur hakkı ücretleri enflasyon oranında arttırılarak yönetim kurulu üyelerine ödenmiştir. 30.06.2021 tarihinde gerçekleşen genel kurul toplantısında ise mezkur yönetim kurulu kararı ve buna bağlı yapılan ödemelerin onaylanması kararı alınmıştır. Ayrıca, söz konusu genel kurul

tarafından 2022 yılı için yapılacak genel kurul toplantısına kadar yönetim kuruluna huzur haklarına enflasyon oranında zam yapılabilmesi için yönetim kuruluna tam yetki verilmiştir.

Söz konusu uygulama, kanun koyucu tarafından genel kurula verilen devredilmez nitelikli yetkinin, sınırları belirlenmiş de olsa fiilen yönetim kurulunca kullanılması anlamına gelmektedir. Zira, huzur hakkı ücretlerinin enflasyon oranında arttırılması yönetim kurulunun takdirine bağlı olarak gerçekleşmiş ve huzur hakkı ücretlerinin belirleme yetkisi bu yol ile devredilmiştir. Dolayısıyla, yönetim kurulu kararı ile huzur hakkı ücretlerinin belirlenmesi mevzuat açısından mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; şirket yöneticilerinin mali menfaatlerini korumaya yönelik olarak yapılan bu uygulamadan 2022 yılında vazgeçildiği ve huzur hakkı ücretlerinin belirlenmesine ilişkin yetkinin bizzat Şirket Genel Kurulu tarafından kullanıldığı belirtilmiştir.

Netice olarak, yönetim kurulu üyelerine ödenecek huzur hakkı ücretlerinde yapılacak değişiklik için doğrudan genel kurul kararı alınması gerektiği unutulmamalıdır.

BULGU 15: Yevmiye Defteri İçin Mevzuatta Belirtilen Kayıt Zamanına Uyulmaması

Şirket tarafından dönem boyunca gerçekleşen muamele ve işlemlerin muhasebe fişleri düzenlenerek bilgisayar yazılımlı muhasebe programı ile kayıt altına alındığı, ancak bu işlemlerin yevmiye defterine aktarımında yasal sürelerle uyulmadığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 219'uncu maddesinde;

"Muameleler defterlere zamanında kaydedilir. Şöyleki:

a) Muamelelerin işin hacmine ve icabına uygun olarak muhasebenin intizam ve vuzuhunu bozmayacak bir zaman zarfında kaydedilmesi şarttır. Bu gibi kayıtların on günden fazla geciktirilmesi caiz değildir.

b) Kayıtlarını devamlı olarak muhasebe fişleri, primanota ve bordro gibi yetkili amirlerin imza ve parafını taşıyan mazbut vesikalara dayanarak yürüten müesseselerde, muamelelerin bunlara işlenmesi, deftere işlenmesi hükmündedir. Ancak bu kayıtlar, muamelelerin esas defterlere 45 günden daha geç intikal ettirilmesine cevap vermez.

c) Günlük kasa, günlük, parakende satış ve hasılat defterleri ile serbest meslek kazanç

defterine muameleler günü gününe kaydedilir....” hükümlerine yer verilmiştir.

Ticari Defterlere İlişkin Tebliğ'in “Kayıt düzeni ve zamanı başlıklı” başlıklı 21'inci maddesinde ise;

“(1) Defterlere yazımlar ve diğer gerekli kayıtlar, eksiksiz, doğru, zamanında ve düzenli olarak yapılır.

Kayıt edilecek işlemlerin, işin hacmine ve gereğine uygun olarak muhasebenin intizam ve vuzuhunu bozmayacak bir zaman zarfında kaydedilmesi şarttır. Kayıtlar on günden fazla geciktirilemez.

Kayıtlarını devamlı olarak muhasebe fişleri, primanota ve bordro gibi yetkili amirlerin imza ve parafını taşıyan mazbut vesikalara dayanarak yürüten işletmelerde, işlemlerin bunlara kaydedilmesi, deftere işlenmesi hükmündedir. Ancak bu kayıtlar dahi defterlere 45 günden daha geç intikal ettirilemez.” düzenlemelerine yer verilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümleri dikkate alındığında, muhasebe kaydına konu olan işlemlerin on gün içinde kayıt altına alınması ve muhasebe fişine kaydedilen işlemlerin de en geç 45 gün içinde yevmiye defterine kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bilgisayar yazılımlı programda kayıt altına alınan işlemlerin, yevmiye defterine aktarımında yasal olarak uyulması gereken üst sınır olan 45 günlük süreye uyulmadan aktarıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, Şirket tarafından; ilgili hususun vergi matrahını etkilememekle birlikte şekil şartlarına uyum yönüyle değerlendirildiğinde, bulguda belirtilen şekilde uygulama yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, dönem boyunca gerçekleşen ve muhasebede kayıt altına alınması gereken mali işlemlerin yasal sürelerle uyularak yevmiye defterinde kayıt altına alınması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerini, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Gördürmesi ve Bu Kapsamda Çalıştırılan İşçilerin Ücretleri İçin KDV Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde, "Şirketin Kendi İhtiyacı Olan Personel Çalıştırılmasını Gerektiren Hizmetleri İçin, Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak %50'sinden Fazlasına Sahip Olduğu Diğer Şirketlerden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Personel Temin Edilmesi ve

			Fazladan KDV Ödenmesi” başlığıyla 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bazı Şirket Çalışanları ve Aile Fertleri İçin Yapılan Özel Sağlık Sigortası Bedellerinin Şirket Bütçesinden Karşılanması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde, 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullandırılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde, “Çalışanlara Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması” başlığıyla 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.