



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA KALKINMA AJANSI

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7. DENETİM BULGULARI.....	13



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Ankara Kalkınma Ajansı Personel Dağılımı .....	5
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	7
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	8
Tablo 4: 2023 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu .....	8



## KISALTMALAR

<b>AKA</b>	: Ankara Kalkınma Ajansı
<b>EBYS</b>	: Elektronik Belge Yönetim Sistemi
<b>KAYS</b>	: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
<b>KDV</b>	: Katma Değer Vergisi
<b>ÖEB</b>	: Ödeme Emri Belgesi
<b>TCMB</b>	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
<b>TL</b>	: Türk Lirası
<b>YPK</b>	: Yüksek Planlama Kurulu





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Birim Fiyat Teklif Alınan Hizmet Alımı İşi İçin Götürü Bedel Sözleşme İmzalanması ve Onay Alınmadan İş Eksilişi Yapılarak Muayene ve Ödemenin Kısıtlayıcı Esasına Göre Yapılması
2. Destek Sözleşmesinde Yer Alan Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Kamu Kurumuna Desteğin Tamamının Ödenmesi
3. Girişim Sermayesi Yatırım Fon İşlemleri İçin Saklama Hesaplarına Yatırılan Tutarların Muhasebeleştirilmesi Hususunda Mevzuatta Düzenleme Bulunmaması
4. Hizmet Alınması İşinde Avans Mahsubu ve Faiz Hesabı İçin Düzenleme Yapılmaması ve Süreli Teminat Mektubu İstenmesi
5. Kanuni Yıllık İzinlerin Kullanılmaması ve Muvafakle Ajansa Atanan Personele Önceki Kurumlarında Hak Ettikleri İzinlerin Kullanılması
6. Medya Takip Hizmet Alımında Yükleniciyle İmzalanan Sözleşmede İşin Niteliğine Uygun Maddelere Yer Verilmemesi
7. Proje Tekliflerinin Değerlendirilmesine Yönelik Hizmet Alımı Sözleşmelerine İş Sözleşmesi Sonucunu Doğuracak Şekilde Maddeler Eklenmesi
8. Yurtdışından Konaklama Hizmeti Alımı İşinde Teminat Alınmadan Ön Ödeme Yapılması
9. Proje Destek Sözleşmelerinde Tazminat Cezalar ve Temerrüt Faizine İlişkin Olarak Belirsiz Düzenlemeler Yapılması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

#### Kanunlar

- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun

#### Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

#### Bakanlar Kurulu Kararları

- 25.07.2009 tarihli ve 27299 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
- Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar (Karar Sayısı: 2011/2168)
- Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2013/4748)
- 06.12.2017 tarihli ve 30262 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2017/10800 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

#### İlgili Bakanlık Tarafından Yayımlanan Düzenlemeler

- Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği

- Kalkınma Ajansları Mal Hizmet Yapım İşi Satın Alma İhale Usul ve Esasları
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu ve Ekleri
- Kalkınma Ajansları Satın Alma Rehberi
- Kalkınma Ajansları Proje Uygulama Rehberi

### **Kalkınma Ajansı İç Mevzuatı**

- Bilgi Edinme Dilekçe Hakkı ve Şikâyet Başvurularının Değerlendirilmesine Dair Yönerge
- Bilgi Güvenliği Politikası
- Temsil ve Ağırılama Yönergesi
- Taşıt Yönergesi
- Taşınır Mal Yönergesi
- Satınalma Talimatı
- Performans Değerlendirme Usul ve Esasları Hakkında Yönerge
- Muhasebe ve Ödemeler Talimatı
- Personel İzin Yönergesi
- İnsan Kaynakları Yönergesi
- İmza Yetkileri ve Vekâlet İşlemleri Hakkında Yönerge
- İç Kontrol ve Risk Yönetimi Hakkında Yönerge
- Görevlendirme ve Harcırah Yönergesi
- Faaliyet Raporları Yönergesi
- Bilgi Güvenliği ve Bilişim Yönergesi
- Bilgi Güvenliği Politikası

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'inci maddesi ile bu Kararname'de değişiklik yapan 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2'inci maddesine göre ajansların görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek.
- (Ek:RG-14/7/2021-31541-C.K-80/2 md.) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde büyüme potansiyeli taşıyan şirketlerin ve girişimcilerin desteklenmesine yönelik girişim sermayesi fonlarına katılım sağlamak.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- (Değişik:RG-14/7/2021-31541-C.K-80/2 md.) Bölge plan ve programlarını dikkate alarak kapsamı ve usulleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenmek üzere bölgelerindeki diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kalkınma ajansları, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ajans üzerindeki görevi koordinasyon ile sınırlı olup, Bakanlığın ilgili ya da bağlı kuruluşu değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 190'ıncı maddesinde ajansların teşkilat yapısı, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, birimler ve yatırım destek ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

**Kalkınma Kurulu**, Ajansın danışma organı olup, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek amacıyla oluşturulur.

Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla elli üyeden oluşur.

**Yönetim Kurulu**, Ajansın karar organı olup tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, ajans genel sekreteri, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, ajans genel sekreteri, büyükşehir olmayan illerin il genel meclisi başkanları ve ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş

bulunması halinde ticaret ve sanayi odası başkanlarının ikisi de kurumlarını temsil ederler. Üyeler toplantılara bizzat katılmak zorunda olup vekil ile temsil edilemezler.

**Genel Sekreterlik**, Ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterlik; planlama programlama ve koordinasyon birimi, program yönetim birimi, izleme ve değerlendirme birimi, destek hizmetleri birimi ile yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır.

**Yatırım Destek Ofisleri**, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde teşkil edilmektedir. Çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile artırılabilir. Ankara Kalkınma Ajansı bünyesinde Ankara Yatırım Destek Ofisi bulunmaktadır.

#### **İnsan Kaynakları Yapısı:**

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesi gereğince ajans hizmetleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Uzman personel; özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işleri yapmakta iken; destek personeli sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütmektedir.

Ajanslarda uzman personel ve destek personeli yanında 2018 yılından itibaren 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçirilen personel de istihdam edilmektedir. Bu kapsamda 31.12.2023 tarihi itibarıyla Ankara Kalkınma Ajansında görev yapan personel sayıları Tablo 1'de gösterilmektedir.

**Tablo 1: Ankara Kalkınma Ajansı Personel Dağılımı**

Ünvan	Personel sayısı
Genel Sekreter (Vekil)	1
Birim Başkanı	4
Yatırım Destek Ofisi Koordinatörü	1
Uzman	23
Destek Personeli	8
Sürekli İşçi	20
<b>Toplam</b>	<b>57</b>

#### **Personel Ücret Sistemi:**

Ajansta çalışan personel açısından ücret sisteminde YPK (Yüksek Planlama Kurulu) ve KHK hükümlerine tabi olanlar ile sürekli işçi statüsüne geçirilen eski taşeron işçiler şeklinde üçlü bir ayırım bulunmaktadır.

Sürekli işçi kadrolarına geçirilenlere ödenecek ücretler konusunda temel düzenlemeler 696 sayılı KHK'da yer almakta olup, bunların detayları Yüksek Hakem Kurulu kararı ile belirlenmiştir. Diğer taraftan 2014 yılından itibaren Ajans ve Ajans Personelinin üyesi buldukları Sendikalar arasında imzalanan Toplu iş sözleşmeleriyle ücretler ve diğer haklar belirlenmekte olup en son 27.07.2022 tarihinde imzalananan üç yıl süreli Toplu İş Sözleşmesiyle Ajans personeline yapılacak her türlü ücret ve sosyal haklar yeniden belirlenmiştir.

### **1.3. Mali Yapı**

Kalkınma ajanslarının bütçeye ilişkin düzenlemelerine, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 204, 205 ve 206'ncı maddelerinde yer verilmiştir. Bütçe, ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Cumhurbaşkanlığınca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanmaktadır.

Kararname gereği bütçe yılı takvim yılı olup bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Ajanslarca hazırlanan bütçe, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilmekte ve bu ödenek aylık harcama programına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullanılmaktadır. Bütçe hazırlanırken giderler, gelir ve nakit imkânları toplamını aşamaz.

#### **Ajans Giderleri:**

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 202'nci maddesine göre ajans giderleri şunlardır:

- Plan, program ve proje giderleri
- Proje ve faaliyet destekleme giderleri
- Araştırma ve geliştirme giderleri.
- Tanıtım ve eğitim giderleri.
- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.

- Yönetim ve personel giderleri.
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

**Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması**

Kodu	Bütçe Gideri Türü	Başlangıç Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Ödeneği (TL)	Harcama (TL)	Harcama/Yıl Sonu Ödeneği (%)
01	Personel Giderleri	11.300.000,00	39.100.000,00	37.831.813,57	96,76
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	8.000.000,00	9.200.000,00	8.088.843,44	87,92
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	42.540.000,00	23.540.000,00	17.363.800,78	73,76
07	Sermaye Transferleri	310.622.791,00	310.622.791,00	103.927.523,89	33,46
09	Yedek Ödenekler	10.000.000,00	0,00	0,00	-
<b>TOPLAM</b>		<b>382.462.791,00</b>	<b>382.462.791,00</b>	<b>167.211.981,68</b>	<b>43,72</b>

2023 yılında 382.462.791,00 TL bütçe gideri tahmin edilmiş olup, dönem sonu itibarıyla bütçe gideri 167.211.981,68 TL olarak gerçekleşmiştir.

### Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Ajansın gelir kalemleri;

- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

- Teşkilata ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen diğer gelirlerdir.

Cumhurbaşkanı, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise;



yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir. Bakanlar Kurulunca 08.08.2011 tarihli ve 2011/2168 sayılı Karar ile belediyelerin bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı %1'den %0,5'e indirilmiştir.

**Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması**

Kodu	Bütçe Geliri Türü	Planlanan Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar	129.500.000,00	17.075.352,00	13,19
03	Belediyelerden Aktarılan Pay	79.605.000,00	110.604.505,15	138,94
04	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	3.357.000,00	3.347.979,06	99,73
06	Faliyet Gelirleri	0,00	1.421.627,30	-
07	Bağış ve Yardımlar	0,00	3.906.307,00	-
08	Alacaklardan Tahsilatlar	69.000.791,00	0,00	-
10	Diğer Gelirler	1.000.000,00	16.536.126,56	1653,61
90	Red ve İadeler (-)	0,00	0,00	-
	<b>TOPLAM</b>	<b>282.462.791,00</b>	<b>152.891.897,07</b>	<b>54,13</b>

2023 yılında 282.462.791,00 TL bütçe geliri tahmin edilmiş olup, dönem sonu itibarıyla bütçe geliri 152.891.897,07 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ajansın gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 4: 2023 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu**

Faaliyet Giderleri (TL)	Faaliyet Gelirleri (TL)	İndirim, İade Toplamı (TL)	Net Gelir (TL)	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu (TL)
172.142.232,73	121.261.723,06	0,00	121.261.723,06	50.880.509,67

Faaliyet Sonuçları tablosuna göre AKA'nın 2023 yılı faaliyet gideri 172.142.232,73 TL, net faaliyet geliri 121.261.723,06 TL olup dönem olumsuz faaliyet sonucu 50.880.509,67 TL olarak gerçekleşmiştir.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kalkınma ajanslarının mali sistemi temel olarak “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun” ve 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

5449 sayılı Kanunun 27’nci maddesi ile ajanslar, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne göre hazırlamaktadır.

Ajans gelirlerinde tahakkuk esaslı, giderlerinde ise nakit esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Bu kapsamda, “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda sayılmış olup, denetimler bunlar ile Usul ve Esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici mizan ve Kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

---

---

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

## 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

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

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

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

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

de değerlendirilmiştir.

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

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

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

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve faaliyetlerin düzenli, etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi; hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi; yürürlükteki mevzuata uyulması; kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması; kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunu yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütünleyici bir süreçtir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde; İç kontrol sisteminin Ajans gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, Ajansın mevzuata uygun olarak faaliyet göstermesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesi amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile belirleneceği ayrıca iç kontrol sisteminin, iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikayetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilerek ilgili bakanlığa rapor hâlinde sunulacağı ifade edilmektedir.

Ankara Kalkınma Ajansı 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığı için bu Kanun ve ikincil mevzuatla getirilen, iç kontrol sistemi, ön mali kontrol, iç denetim, risk değerlendirme, performans ölçüm sistemi gibi hususlara uyma sorumluluğu bulunmamaktadır. Anılan mevzuatla doğrudan ilişkilendirilmeksizin Kurumun iç kontrol sistemi bağlamındaki uygulamalarına ve bu bağlam ile ilişkili hususlara aşağıda yer verilmiştir.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Ajans organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve

sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Kalkınma ajansında "hassas görev" niteliğinde bir görev olmadığı için buna özel düzenlemeler yer almamaktadır.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Kalkınma Ajansları, 5018 sayılı Kanunu'na tabi olmadıklarından Stratejik Plan ile Performans Programı hazırlama yükümlülükleri yoktur. Ancak Ankara Kalkınma Ajansı, tarafından 2012 yılından itibaren stratejik plan hazırlamakta olup en son 2022-2026 yıllarını kapsayacak şekilde stratejik plan hazırlanıp Ajansın internet sitesinde yayımlanmıştır. Ajanslar,yıllık performans programı yerine, performans programına benzer içerikler bulunan yıllık çalışma programları hazırlamaktadır. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır. Ayrıca Ajans faaliyet raporlarında, gelecek yıllarda yapmayı planladıkları değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere yer verilmektedir.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

Ajans tarafından, yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri, mevzuata uygun yapılmıştır. Ajansta yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ajansta mali kontroller Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Ajansın iç kontrol ve risk yönetimi hakkında yönergesi bulunmaktadır.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

Faaliyet Raporları, 5018 sayılı Kanun'un, değişik, 9'uncu madde hükümlerine dayanılarak hazırlanmaktadır. Kalkınma Ajansları ise Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde ifade edilen, birim faaliyet raporu ile ajans faaliyet raporlarını hazırlamakta olup ilgi bakanlık tarafından de ajansların bir malî yıldaki faaliyet ve malî sonuçlarını gösterecek şekilde. genel faaliyet raporu hazırlanıp kamuoyuna açıklanmaktadır. Ajans her yıl

düzenli olarak Faaliyet Raporunu hazırlayıp mart ayı içinde yayımlamaktadır. Ajansta İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

### **İzleme Standartları**

Kalkınma Ajansları, 5018 sayılı Kanun'a tabi değildir. İç Kontrol sistemi ile ilgili olarak Ajansta İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmamaktadır. Kalkınma Ajanslarının teşkilat, görev, yetki, sorumluluk ve personel yapısını düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde iç denetçi ve iç denetim birimi ile ilgili hüküm/düzenleme yer almamaktadır. İdarede iç denetçi ve iç denetim birimi bulunmamaktadır. İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması da mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ankara Kalkınma Ajansının 2023 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: Birim Fiyat Teklif Alınan Hizmet Alımı İşi İçin Götürü Bedel Sözleşme İmzalanması ve Onay Alınmadan İş Eksilişi Yapılarak Muayene ve Ödemenin Kısıtlayıcı Esasına Göre Yapılması**

Ajans tarafından, "Sosyal Kalkınma Hizmet Alımı" işinde isteklilerden birim fiyat teklif alınıp götürü bedel sözleşme imzalandığı, Genel Sekreterin yazılı onayı olmadan iş eksilişi

yapıldığı ve muayene ve kabul komisyonunun kistelyevm esasına göre yüklenicinin ifa ettiği hizmeti kabul ederek ödemenin yapıldığı görülmüştür.

Anılan İş için, Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşleri Satın Alma İhale Usul ve Esasları'nın 13'üncü maddesine göre doğrudan temin usulüyle tedarik edilmek üzere isteklilere Birim Fiyat Teklif Mektubu ve ekinde Birim Fiyat Teklif Cetveli verilmek suretiyle yazılı teklif alınmış ve bu tekliflere istinaden hizmet alımına karar verilen Kooperatifle birim fiyat yerine götürü bedel sözleşme, bir yıl süreli, olarak Ajans adına Genel Sekreter tarafından imzalanmıştır.

30.07.2022 tarihinde imzalanan sözleşmenin süresi 30.07.2023 tarihinde sona ermiş, yükleniciyle götürü bedel sözleşme imzalanmış olmasına karşılık birim fiyat teklif mektubu verdiği dört iş kaleminden iki iş kalemi için 31.07.2023 tarihli faturayı düzenlemiş, ardından 01.08.2023 tarihli yazısıyla iki iş paketini kapsayan raporlarını 24.07.2023 tarihinde Ajansa teslim ettiğini bildirmiş, bunun üzerine toplanan Muayene ve Kabul Komisyonu 02.08.2023 tarihli raporunda 1 ve 2 numaralı iş paketlerinin (iş kalemlerinin) tamamlandığını, fiyat cetvelinde belirtilen iş paketlerinin (iş kalemlerinin) kistelyevm esasına göre eksiltilmesi sonucunda hesaplanan tutarın ödenmesini uygun bulmuştur. Böylece 3 ve 4 numaralı iş kalemlerinin yapılmasından vazgeçilmiştir.

Anılan Esaslar ve ihale dokümanında "kistelyevm" şeklinde bir düzenleme yapılmadığı gibi satın alma dokümanında iş eksilişine yönelik herhangi bir düzenlemeye de yer verilmemiştir. Yukarıda adı geçen Esaslar'ın;

30'uncu maddesinin (1) numaralı bendinde "Mücbir sebepler ve süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler"

44'üncü maddenin (3) numaralı fıkrasında, "Sözleşme bedelinin %80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir." düzenlemeleri yapılmıştır.

İş eksilişine yönelik hususların sözleşmede yer alacağı düzenlenmiş ancak sözleşmede iş eksilişine yönelik bir düzenleme yapılmamıştır.

Söz konusu hizmet alımı işinde toplam 4 adet iş kalemi/iş paketi bulunmakta olup bu kalemler/paketler birbirleriyle ilgili olduğundan, tamamı yapılmadan işin tamamlanma imkânı bulunmamaktadır. Haliyle 3 ve 4 numaralı iş kalemleri de tamamlanmalı veya Genel Sekreter tarafından iş eksilişine onay verilmelidir. Aksi halde Muayene ve Kabul Komisyonunun re'sen iş eksilişi yapma yetkisi bulunmadığından "kıstelyevm esası" adı altında iş eksilişi yapılamaz.

Yüklenici Kooperatifin, sözleşmeyle taahhüt altına girdiği hizmeti, satın alma dokümanına göre ifa etmeyeceğinin anlaşılması durumunda gecikme cezası uygulayarak işin tamamlattırılması, veya ihtar çekerek sözleşmenin feshi ve yüklenicinin yasaklanması müeyyedelerini uygulaması gerekir.

## **BULGU 2: Destek Sözleşmesinde Yer Alan Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Kamu Kurumuna Desteğin Tamamının Ödenmesi**

Ajansın, bir kamu kurumuyla imzalanan projede, imar planı ve yapı ruhsatları olmayan yapım işine destek sağlayarak projenin nihai ödemesini tamamlandığı görülmüştür.

Ajansla, kamu kurumu arasında 03.02.2022 tarihinde imzalanan destek sözleşmesinin 7.1'inci maddesinde "Yararlanıcı işbu sözleşmeyi imzalayarak projenin uygulanması için kanunla zorunlu kılınmış ruhsat ve diğer izinlerin kendisi ve ortakları tarafından sözleşme imzalama tarihi itibarıyla Ajans'a sunmuş olduğunu, sunmuş olduğu izin ve ruhsatlar haricinde başkaca izin ve ruhsata kanunen gerek duyulmadığını ve kanunla zorunlu kılınmış ruhsat ve diğer izinlerle ilgili doğabilecek her türlü sorumluluğu peşinen kabul ettiğini beyan ve taahhüt eder." düzenlemesi bulunmaktadır.

Ajans tarafından yararlanıcı Kuruma; 15.03.2022 tarihinde ön ödeme yapılmış, sözleşmede öngörülen destek tutarıyla projenin tamamlanamayacağı anlaşıldığından destek tutarı %50 oranında arttırılmış, oluşan ön ödeme farkı 25.05.2023 tarihinde ödenmiş, 28.12.2023 tarihinde de kalan tutar nihai ödeme olarak ödenerek destek faaliyeti tamamlanmıştır.

Adı geçen projenin yapımı için kamu idarelerinden yazılı olarak muhtelif izinler alınmış olup bu izinlerin alınması sürecinde Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 07.01.2022 tarihli yazısında Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından onaylanan 1/100.000 ölçekli Ankara Çevre Düzeni Planının mahkeme kararıyla iptal edilmesi sebebiyle yapım iznine konu alanda 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı bulunmadığı bildirilmiştir. Bilahare söz konusu planlar ilgili Bakanlık tarafından 22.05.2023 tarihinde



tadilen onaylandığından yararlanıcı Kurum desteğe konu toplam on bağımsız bölümden birine 14.11.2023 tarihinde diğer dokuz bölüme de ayrı ayrı 28.11.2023 tarihinde yapı ruhsatı vererek bu bölümleri ruhsatlı hale getirirken 17.11.2023-17.11.2024 tarihlerini kapsayacak şekilde 9 oda 18 yatak, 80 kişilik lokanta için turizm yatırımı belgesi de almıştır. Bu işlemler, yararlanıcı Kurum tarafından gerekli izinler ve ruhsat alınmadan sözleşme imzalandığını ve Ajans tarafından destek ödemelerinin yapıldığını göstermektedir.

Bu süreçte yararlanıcı Kurum, destek sözleşmesine konu yapım işini ihaleye çıkarmış ve 16.12.2022 tarihinde yüklenicisiyle sözleşme imzalamıştır. 01.11.2023 tarihi itibarıyla düzenlenen 5 numaralı hak edişte inşaat işlerinin %87,94 oranında tamamlandığı anlaşılmıştır. Yerinde yapılan ziyarette iş artışı ve süre uzatımı yapılmadan yapım işinin sözleşme süresi içinde tamamlanamayacağı ayrıca toplam on adet bağımsız bölümün tefrişatı için de yararlanıcı Kurumun alım yapması gerektiği değerlendirilmiştir. Bu durum nihai ödemenin %100 yapılması için gerekli performans şartlarının oluşmadığını göstermektedir. Bir başka ifadeyle destek sözleşmesine konu yapım işlerinin kabulü yapılmadan, tefrişatı tamamlanmadan işletme açılması mümkün olamayacağı gibi turizm yatak kapasitesinin arttırıldığı da söylenemez.

Yararlanıcı bir kamu kurumu da olsa imar planı ve yapı ruhsatı olmayan yapım işlerine destek sağlanmaması, proje tamamlanarak faaliyete geçirilmeden de nihai ödeme yapılmaması gerekir.

### **BULGU 3: Girişim Sermayesi Yatırım Fon İşlemleri İçin Saklama Hesaplarına Yatırılan Tutarların Muhasebeleştirilmesi Hususunda Mevzuatta Düzenleme Bulunmaması**

Ajansın, girişim sermayesi yatırım fonlarına ilişkin işlemler sebebiyle saklama hesaplarına yatırdığı tutarlar ile bu tutarların girişim fonlarında kullanılması işlemleri sonucunda ortaya çıkacak muhtemel kâr ve zarar tutarlarını; kayıt ve takip edeceği hesapların olmadığı görülmüştür.

“Ajans Tech Ankara Dijital Proje Pazarı Ticarileştirme Programı Kitle Fonlama Desteği” kapsamında Ajans ile bir Şirket arasında 14.11.2021 tarihinde imzalanan protokol çerçevesinde eş finansmanı yapılarak 06.12.2021-31.12.2022 tarihleri arasında katılım sağlanan girişimler için Ajans tarafından taahhüt edilip 2022 ve 2023 yıllarında ajans adına açılan saklama hesaplarına yatırılan toplam 2.850.124,28 TL'nin kayıt ve takip edileceği hesaplar Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmediğinden bu

alımlar doğrudan gider ve 2023 yılında elde edilen 1.000.000,00 TL tutarındaki kâr da gelir kaydedilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in menkul kıymetleri düzenleyen 39'uncu maddesinde;

“ (1) Menkul kıymetler hesap grubu, Ajans tarafından geçici olarak elde tutulan kamu ve özel kesim tahvil, senet ve bonoları, yatırım fonları ile diğer çeşitli menkul kıymetlerin izlenmesi için kullanılır.

(2) Menkul kıymetler, niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

a) 110 Hisse Senetleri

b) 111 Özel Kesim Tahvil Senet ve Bonoları

c) 112 Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonolar Hesabı

ç) 118 Diğer Menkul Kıymetler Hesabı

(3) Yukarıda belirtilen hesaplar aşağıdaki şekilde kullanılır;

a) 110 Hisse Senetleri: Bu hesap, geçici olarak elde tutulan hisse senetlerinin izlenmesi için kullanılır.

b) 111 Özel Kesim Tahvil Senet ve Bonoları: Bu hesap, özel sektör tarafından çıkarılan Ajans intikal eden tahvil, senet ve bonoların izlenmesi için kullanılır.

c) 112 Kamu kesimi tahvil, senet ve bonoları hesabı: Bu hesap, kamu idarelerince çıkarılan Ajans intikal eden tahvil, senet ve bonoların izlenmesi için kullanılır.

ç) 118 Diğer menkul kıymetler hesabı: Bu hesap, Ajans ait olan ve yukarıdaki hesaplarda tanımlanmayan, kamu ve özel sektör tarafından çıkarılmış bulunan tahvil, senet ve bonolar ile diğer menkul kıymetlerin izlenmesi için kullanılır.” düzenlemeleri yer almaktadır.

Bu düzenlemeler Ajans tarafından girişim sermayesi yatırım fon işlemleri için saklama hesaplarına yatırılan tutarların takip edilmesi için yeterli değildir. Saklama hesaplarına yatırılan fonlar protokol gereği Şirket tarafından yönetilmekte olduğundan muhasebe birimi tarafından kaydedilebilir herhangi bir menkul kıymet bulunmamaktadır.

Fon bulucu hesabına aktarılan 2.850.124,28 TL'nin kayıt ve takip edilmesini sağlamak amacıyla 31.12.2023 tarih ve 2693 yevmiye numaralı işlemle 111 numaralı özel kesim tahvil senet ve bonolar hesabına borç kaydı yapılarak mali tablolarda görülmesi sağlanmıştır.

Ajansların girişimcilik faaliyetlerinin desteklenmesi kapsamında saklama hesaplarına yatırılan tutarların ve fon bulucular tarafından yapılan işlemlerin sonucunda elde edilen kâr veya zarar ile mali yıl sonunda kapanış kayıtlarına esas olacak güncel değerlerin; dönem sonuna kadar izlenmesini sağlayacak düzenlemelerin ilgili bakanlık tarafından yapılması gerekir.

#### **BULGU 4: Hizmet Alınması İşinde Avans Mahsubu ve Faiz Hesabı İçin Düzenleme Yapılmaması ve Süreli Teminat Mektubu İstenmesi**

Ajansın, "İstihdam Garantili Nitelikli Genç Yazılımcı Yetiştirme Eğitimi Hizmet Alımı" işinde düzenlenen ihale dokümanında yükleniciye ön ödeme mahiyetinde %20 oranında avans verilmesi öngörülmüş olmasına karşılık bu tutarın nasıl mahsup edileceği, %10'u geçen tutar için faiz hesaplanmasına yönelik bir düzenleme yapılmadığı ve ön ödeme karşılığında süreli teminat mektubu istendiği görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma ve İhale Usul ve Esasları'nın 10'uncu maddesine istinaden "*Herkes Açık İhale Yöntemi*"yle çıkılan adı geçen ihale 02.05.2023 tarihinde yapılmış olup ihale üzerinde kalan istekliyle 07.06.2023 tarihinde sözleşme imzalanmış ancak 31.12.2023 tarihi itibarıyla yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmamıştır.

Söz konusu ihalenin idari şartnamesinin 35'inci maddesinde; "*Bu ihale kapsamında Yükleniciye ön ödeme tutarındaki avans teminat mektubu karşılığında %20 oranında avans verilecektir. Türkiye'de yerleşik banka ve katılım bankalarından alınabilecek teminat mektubunun en az 48 ay süreli olması gerekir.*" düzenlemesi yapılmış bunun dışında gerek bu şartnamede gerekse sözleşmede avansın nasıl mahsup edileceği ve %10'u aşan kısım için nasıl faiz hesaplanacağına ilişkin düzenleme yapılmamıştır.

Anılan Esaslar'ın 38'inci maddesinde;

*"(1) Ön ödeme yapılması ön görülen işlerde, ön ödeme miktarı toplam sözleşme bedelinin %20'sinden fazla olamaz ve avans teminat mektubu karşılığında yapılır. Avans Teminat Mektubu miktarı en az yapılan ön ödeme miktarı kadar ve süresiz olacaktır.*

(2) *Ön ödeme, sözleşmenin imzalanmasını takiben yedi gün içinde, avans teminat mektubunun sunulmasına istinaden yapılır.”*

52’nci maddesinde *“Satınalma ve ihale konuları ile ilgili olup da bu düzenlemede belirtilmeyen hususlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çerçevesinde yapılan düzenlemeler kıyasen uygulanarak işlem yapılır.”* düzenlemeleri,

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 7’nci maddesinde;

“ ...

a) *Sözleşmelerinde belirtilmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak koşuluyla yüklenicilere;*

1) *Mal ve hizmet alımlarında yüklenme tutarının yüzde 10’una, yapım işlerinde ise yüklenme tutarının yüzde 15’ine kadar bütçe dışı avans verilebilir.*

2) *Yukarıda belirtilen oranların üzerinde avans verilmesini zorunlu kılan durumlarda; genel bütçeli idareler için Bakanlığın uygun görüşü, kapsamdaki diğer idareler için ise üst yöneticinin kararı ile ve aşan kısım için T.C. Merkez Bankasının kısa vadeli avanslara uyguladığı oranda faiz alınmak kaydıyla, yüklenme tutarının yüzde 30’unu aşmamak üzere belirlenecek oranda bütçe dışı avans verilebilir.*

3) *Verilen avanslar karşılığında alınan teminatlar, yüklenicinin talebi halinde mahsup edilen tutarda serbest bırakılır veya iade edilir.”* düzenlemeleri,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na istinaden düzenlenen Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin *“Avans verilmesi, şartları ve miktarı başlıklı”* 13’üncü madesinin dip notlarında;

*“13.2. İşe başlandıktan ve iş programı İdarece onaylandıktan sonra, Yüklenicinin yazılı isteği üzerine, verilecek avansla aynı miktarda (iş programında öngörülen hakediş ödemeleri üzerinden hesaplanan avans mahsubunun bitiş tarihine süreli) ve Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen kapsam ve şekle uygun avans teminat mektubu veya Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgeler karşılığında; sözleşmenin yürütülmesi için gerekli olan ekipman, tesis, malzeme ve*

---

---

*nakliye giderleri için, sözleşme bedelinin yüzde.... (sözleşme bedelinin yüzde otuzundan fazla olmamak üzere bir oran belirlenecektir.)..... tutarında avans verilecektir.*

*13.3. Hangi sebeple olursa olsun avansın zamanında verilmemesinden dolayı Yüklenici İdareden hiçbir şekilde süre uzatımı, tazminat ve benzeri taleplerde bulunmamayı kabul etmiştir.*

*13.4. Yüklenicinin avans almak için İdareye yapacağı yazılı başvuruda bu avansı yukarıdaki amaca uygun olarak kullanacağını, ayrıca avansı tahsis edeceği hususlara ait miktar ve tutarları ve iffa tarihlerini bildirmesi ve avans hükümlerine uyacağını taahhüt etmesi şarttır.*

*13.5. Yüklenici aldığı bu avansı, bildirdiği yerlere sarf ettiğini gösteren fatura suretleri ve benzeri geçerli belgeleri ..... gün içinde İdareye verecektir.*

*13.6. İdare; iş programının aksaması veya avansın şartlara uygun sarf edilmemesi veya ..... gün içinde işe başlanılmamış olması hallerinde, mahsubu yapılmamış avansı veya bakiyesini bu halleri takip eden ilk hakedişten defaten kesmeye, bu yetmediği veya hakedişi bulunmadığı takdirde avans teminatını nakde çevirmeye her zaman yetkilidir.*

*13.7. Avans mahsubu aşağıda yazılı esaslar dahilinde yapılır.*

*13.7.1. Avans mahsup oranı, avans verilme oranının yüzde .... fazlasıdır.*

*13.7.2. Mahsup işlemi, sözleşme bedeli esas alınarak hesaplanan her bir hak ediş tutarından avans mahsubu oranında kesinti yapılması suretiyle gerçekleştirilir ve mahsup edilen tutar kadar avans teminatı iade edilir.*

*13.7.3. Mahsup işlemlerinin sonunda avans bakiyesi kalmışsa, bu tutar son geçici hakedişten avans mahsup oranına bakılmaksızın tamamen kesilir. Hakediş tutarı yetmediği takdirde, aradaki farkın Yüklenici tarafından otuz gün içinde nakden ödenmemesi halinde avans teminatı nakde çevrilerek mahsup edilir.*

*13.7.4. İşin tasfiye edilmesi halinde Yüklenici, tasfiye kabul tarihinden itibaren otuz gün içinde avans bakiyesini nakden ödemek zorundadır. Bu süre sonunda ödeme yapılmadığı takdirde avans teminatı nakde çevrilmek suretiyle avans bakiyesi mahsup edilir.*

*13.8. Verilen avans hiçbir şekilde başkalarına devir veya temlik edilemez.*

*13.9. Avans teminatları haczedilemez ve üzerine ihtiyati tedbir konulamaz.”*

Düzenlemeleri yapılmıştır.

Ajansın, “İstihdam Garantili Nitelikli Genç Yazılımcı Yetiştirme Eğitimi Hizmet Alımı” işinde ön ödeme yapılmadan önce; söz konusu işe ilişkin idari şartname ile sözleşmede zeyilname yapılarak yukarıda belirtilen düzenlemeler çerçevesinde verilecek avans tutarının nasıl mahsup edileceği ile %10’u geçen kısım için faiz hesaplanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmesi ve ihale dökümanında yer alan ön ödeme karşılığında süreli teminat mektubu verilmesi gerektiği hükmünün mevzuata uygun olarak süresiz teminat mektubu verilmesi gerektiği şeklinde düzeltilmesi gerekir.

**BULGU 5: Kanuni Yıllık İzinlerin Kullandırılmaması ve Muvafakatle Ajansa Atanan Personele Önceki Kurumlarında Hak Ettikleri İzinlerin Kullandırılması**

Ajansta çalışan personelin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı bu nedenle 299 güne ulaşan birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu, başka kurumlarda görevli iken muvafakatle Ajansa atanan personelin önceki kurumlarında hak edip kullanmadıkları yıllık ücretli izinlerinin Ajansta kullandırıldığı görülmüştür.

Anayasa’nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50’nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği, 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’ncü maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği’nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş

Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır. Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî 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.

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

Yapılan incelemede toplam 58 personelden 17'sinin 3 yıldan fazla olmak üzere 31.12.2023 tarihine kadar kullanılmayan; 94 günle 297 gün arasında değişen izinlerinin olduğu anlaşılmıştır. Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Ajansa çalışan personelin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Ajansa ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

Diğer taraftan başka kurumlarda görevli iken muvafakatle Ajansa atanan personelin önceki kurumlarında hak edip kullanmadıkları yıllık ücretli izinlerinin Ajansa kullandırıldığı görülmüştür. Personelle imzalanan iş sözleşmesinin yıllık ücretli izin kullanma esaslarını düzenleyen 13'üncü maddesinde;

*“Kamu kesimi veya özel sektörden Ajans'a geçen ilgilinin Ajans'ta çalışmaya başlamadan önceki işyerlerindeki hizmet süreleri, Ajanstaki izin sürelerinin belirlenmesinde*

*hesaba katılır. Ancak Ajans'ta göreve başlanan cari yıldan önceki yıllara ait izin hakları dikkate alınmaz. Cari yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer.”*

Anılan Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise “*İş Kanununun 53 üncü maddesinin birinci fıkrası ile 54 üncü maddesindeki esaslar ve 55 inci maddesindeki durumlar göz önünde tutularak her işçinin yıllık ücretli izne hak kazandığı tarih bu Yönetmeliğin 20 nci maddesinde sözü geçen yıllık ücretli izin kayıt belgesine yazılır.*

*Yıllık izin süresinin ve izne hak kazanmak için gerekli sürenin hesabında işçinin aynı işverene ait işyerlerinde çalıştığı süreler birleştirilir. Şu kadar ki, bir işverenin bu Kanun kapsamına giren işyerinde çalışmakta olan işçilerin aynı işverenin işyerlerinde bu Kanun kapsamına girmeksizin geçirmiş buldukları süreler de hesaba katılır.*

*Aynı bakanlığa bağlı işyerleri ile aynı bakanlığa bağlı tüzel kişilerin işyerlerinde geçen süreler ve kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanun veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar veya bunlara bağlı işyerlerinde geçen süreler de, işçinin yıllık ücretli izin hakkının hesaplanmasında birleştirilerek göz önünde bulundurulur.”* denilmektedir.

Bu düzenlemelere göre; kamu kesimi veya özel sektörden Ajans'a geçen işçinin Ajans'ta çalışmaya başlamadan önceki işyerlerindeki hizmet süreleri Ajans'taki izin sürelerinin belirlenmesinde hesaba katılacak ancak Ajans'ta göreve başlanan cari yıldan önceki yıllara ait izin hakları ise dikkate alınmayacaktır. Her ne kadar sözleşmede “*Ancak Ajans'ta göreve başlanan cari yıldan önceki yıllara ait izin hakları dikkate alınmaz.*” denildikten sonra; “*Cari yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer.*” şeklinde birbiriyle çelişik iki düzenleme yapılmış ise de anılan Yönetmelik işçinin önceki iş yerinde kazandığı izin sürelerinin yeni işyerinde de kullandırılmasına yönelik bir düzenleme getirmediği için “*Cari yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer.*” cümlesindeki “*ile bir önceki yıl*” ifadelerinin sözleşmeden çıkarılması gerekir.

Uygulamada ise başka kurumlardan gelen personel önceki iş yerlerinde yıllık izinlerini kullanmalı veya izin ücretini almalıdır. Aksi halde önceki kurumlarında hak kazandığı ücretli iznini Ajansta kullanamaz.

Ajans personelinin yıllık ücretli izinlerinin hesabı ve kullanılmasında gerekli özen gösterilmelidir.



---

---

## **BULGU 6: Medya Takip Hizmet Alımında Yükleniciyle İmzalanan Sözleşmede İşin Niteliğine Uygun Maddelere Yer Verilmemesi**

Ajansın, medya takip hizmeti satın alınmasına yönelik olarak yükleniciyle imzaladığı sözleşmede işin niteliğine uygun maddelere yer verilmediği görülmüştür.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün 05.08.2022 tarih ve E-45244388-106.03-3906449 sayılı yazısı kapsamında “Medya Takip Hizmeti Satın Alınması” işi için Ankara Kalkınma Ajansı koordinatör ajans olarak belirlenmiş ve Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İş Satın Alma İhale Usul ve Esasları’nın 13’üncü maddesine göre doğrudan temin usulüyle söz konusu hizmet tedarik edilerek yükleniciyle 05.01.2023 tarihinde toplam 10 maddeden oluşan bir yıl süreli çerçeve sözleşme imzalanmıştır.

Anılan Esas’ların 30’uncu maddesinde sözleşmede bulunacak hususlar;

*“(1) Sözleşmeler, Ajans tarafından hazırlanır.*

*(2) Bu düzenleme çerçevesinde hazırlanacak sözleşmelerde, aşağıda belirtilen ve işin niteliğine uygun düşen hususlara yer verilir.*

*a) İşin adı, niteliği, türü ve miktarı ile hizmetlerde iş tanımı,*

*b) Ajansın adı ve adresi,*

*c) Yüklenicinin adı veya ticaret unvanı ile tebligata esas adresi,*

*ç) Varsa alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumluluklar,*

*d) Sözleşmenin bedeli, türü ve süresi,*

*e) Ödeme yeri ve şartlarıyla ön ödeme yapılıp yapılmayacağı, yapılacaksa şartları ve miktarı,*

*f) Devir ve temlik,*

*g) Ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin sözleşme bedeline dâhil olacağı,*

*ğ) Vergi, resim ve harçlar ile sözleşmeyle ilgili diğer giderlerin kimin tarafından ödeneceği,*

*h) Montaj, işletmeye alma, eğitim, bakım-onarım, yedek parça gibi destek hizmetlerine ait şartlar,*

*i) İstenmiş ise kesin teminat miktarı ile kesin teminatın iadesine ait şartlar,*

*i) Garanti istenilen hâllerde süresi ve garantiye ilişkin şartlar,*

*j) İşin yapılma yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları,*

*k) Gecikme hâlinde uygulanacak cezalar,*

*l) Mücbir sebepler ve süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler,*

*m) Denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartlar ile kısmi kabule ilişkin esaslar, usuller ve müeyyideler*

*n) Yapım işlerinde iş ve işyerinin sigortalanması ile yapı denetimi ve sorumluluğuna ilişkin şartlar,*

*o) Sözleşmede değişiklik yapılma şartları,*

*ö) Sözleşmenin feshine ilişkin şartlar,*

*p) Yüklenicinin sözleşme konusu işle ilgili çalıştıracağı personele ilişkin sorumlulukları,*

*r) İhale/satınalma belgelerinde yer alan bütün belgelerin sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olduğu,*

*s) Anlaşmazlıkların çözüm yolları,*

*ş) Yüklenicinin ihaleye katılma yasağı bulunduğu tespit edildiğinde teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedileceği." şeklinde belirlenmiştir.*

Söz konusu sözleşmede yukarıda sayılan a, b, c, ç, d, ve s bentleri dışındaki bentlere yer verilmediği gibi toplam on madde içinde, işin yapılma yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartlarına, yüklenicinin hizmet vermemesi halinde uygulanacak cezalara, mücbir sebepler ve süre uzatımı verilebilme şartlarına, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler, denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartlar ile kısmi kabule ilişkin esaslar, usuller ve müeyyidelere yer verilmemiştir.

Ajans tarafından, anılan Esaslar doğrultusunda yapılan hizmet alımlarında imzalanacak sözleşmelere işin niteliğine göre yukarıda belirtilen hususlardan uygun olanlara yer verilmesi gerekir.

### **BULGU 7: Proje Tekliflerinin Değerlendirilmesine Yönelik Hizmet Alımı Sözleşmelerine İş Sözleşmesi Sonucunu Doğuracak Şekilde Maddeler Eklenmesi**

Ajansa sunulan proje tekliflerinin değerlendiriciler tarafından değerlendirilmesi işinin esaslarını belirlemek ve hizmet alan ve veren tarafların söz konusu işten kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini saptamak amacıyla düzenlenen ve “*istisna akdi*” olarak ifade edilen hizmet alımı sözleşmelerine; iş sözleşmesi sonucunu doğuracak şekilde maddeler eklendiği görülmüştür.

Ajans, destek programlarının yönetiminde, tarafsızlığı ve gizliliği sağlamak ve sürecin güvenilirliğini ve eşitliğini temin etmek amacıyla proje tekliflerini değerlendirecek değerlendiricilerden hizmet satın almaktadır. İmzalanan istisna akdi, 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nun 470’inci maddesinde “...yüklenicinin bir eser meydana getirmeyi, iş sahibinin de bunun karşılığında bir bedel ödemeyi üstlendiği sözleşmedir.” şeklinde tanımlanan eser sözleşmesine dayandırılmak istenmiştir. Eser sözleşmeleri kapsamında verilen hizmetler İş Kanunu kapsamında değildir. Ancak Ajansla değerlendiriciler arasında imzalanan sözleşmelerin,

IV Numaralı bölümünde;

(1) *Değerlendirici, Ajans’ta uygulanan günlük mesai saatleri süresi içerisinde ilgili teklif çağrısı için Ajans tarafından yayımlanan ilanda belirlenen sayıda projenin değerlendirmesini tamamlamalıdır.*

(2) *Değerlendirici Ajans tarafından gerekli görülen hallerde mesai saatleri haricinde de (hafta sonu dahil olmak üzere) değerlendirmeye devam etmelidir.*

(3) *Değerlendirici Ajansa hizmet verdiği sürece günlük mesaisinin tamamını Ajans için kullanmak zorundadır.”*

“VIII Numaralı bölümde

---

*Değerlendirici, bu sözleşme süresince Ajans Genel Sekreterinden önceden alınmış yazılı bir izin olmadığı sürece başka bir kişi veya kuruluşla belirli veya belirsiz süreli iş akdi sözleşmesi ve/veya istisna akdi yapamaz, ticari ilişkiler kuramaz.”*

“X Numaralı bölümde,

*“Bu sözleşmeye konu olan ücretlendirme, aşağıdaki tablo esas alınarak gerçekleştirilecektir. Kamu personeli dışındaki bağımsız değerlendiricilere, değerlendirdikleri proje adedi üzerinden ücret ödenir...”*

“XIII Numaralı bölümde

*Değerlendirici, Türkiye Cumhuriyeti’nde yürürlükte olan vergi mevzuatına uymakla yükümlüdür. Ajans, gelir vergisi ve damga vergisi kesintilerini brüt ücretten düşmek suretiyle net ücret üzerinden ödeme yapar. Sosyal Güvenlik Kurumu mevzuatı gereğince ödenmesi gereken her türlü ödeme Değerlendirici tarafından karşılanacak olup, bütün sorumluluk Değerlendiriciye aittir.”*

“XV Numaralı bölümde,

...

*Ajans, İş Kanununun 25. maddesinin öngördüğü hallerde, sözleşmeyi süresinin bitiminden önce ve bildirim süresini beklemeksizin feshedebilir.*

...” Düzenlemeleri yapılmıştır.

Bu düzenlemelerin gerek 4857 sayılı İş Kanunu gerekse 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre sonuçları olacağından söz konusu sözleşmelerin yeniden değerlendirilmesi ve Ajansın ihtiyaç duyduğu hizmeti Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma İhale Usul ve Esasları’nda belirlenen alım usulleri dahilinde temin etmesi gerekir.

Diğer taraftan bağımsız değerlendiricilerin görevlendirme ve çalıştırma usulüne ilişkin esaslar ilgili Bakanlık tarafından hazırlanan Destek Yönetim Kılavuzunda belirlenmekte ve işin tanımını, süresini, tarafsızlık ve gizlilik esaslarını, çalışma koşullarını ve kamu dışı personel ise kendilerine ödenecek ücret ve benzeri hususları içeren taahhünameyi Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) üzerinden onaylamakta, bu taahhüname değerlendirme sürecinde Ajans tarafından kullanılmaktadır.

Yukarıda belirtilen hususlarda gerekli düzenlemelerin yapılması için Ajans ve ilgili bakanlık tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir.

### **BULGU 8: Yurtdışından Konaklama Hizmeti Alımı İşinde Teminat Alınmadan Ön Ödeme Yapılması**

Ajansın, her yıl ocak ayında Amerika Birleşik Devletlerinde (Las Vegas Nevada) Consumer Electronics Association tarafından düzenlenen Consumer Electronics Show (CES)/ Tüketici Elektroniği Fuarına katılan personel ve diğer katılımcılar için satın aldığı konaklama hizmeti ön ödemesini teminat almaksızın gerçekleştirdiği görülmüştür.

Söz konusu konaklama hizmeti için pazarlık usulüyle yapılan ihale sonucunda imzalanan sözleşmenin 13.1.1'inci maddesinde “... *Ön ödeme, Muayene ve Kabul Komisyonu tarafından konaklama hizmeti hazırlığının başladığı ve ön gerekliliklerin sağlandığına dair onaylanmış hak edişi ve hak edişe uygun düzenlenmiş faturaya istinaden yapılacaktır. Muayene ve kabul komisyonu onayına istinaden 10 iş günü içerisinde toplam konaklama hizmeti bedelinin %50'sinin ödenmesi yükleniciye yapılacaktır.*” düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu sözleşme 17.10.2023-14.01.2024 tarihlerini kapsamakta olup sözleşme bedeli 2.200.000,00 TL olduğundan ön ödeme tutarı 1.100.000,00 TL'dir.

İdari şartnamenin ön ödeme başlıklı 28'inci maddesinde “*Bu ihale kapsamında sözleşme imzalanmasına müteakip 10 iş günü içerisinde yüklenici tarafından otele ön ödeme yapılacaktır. Teknik şartnamede belirtilen tarihler ve oda sayısı için otel tarafından gerekli rezervasyon ve konfirmasyon yükleniciye yapılacaktır. Yüklenici tarafından ajansa sunulan ön ödemenin otele yapıldığı odaların rezerve edildiği ve konfirmasyonun alındığına dair destekleyici belgeler ajansa sunulacaktır. Ön ödeme, muayene ve kabul komisyonu tarafından konaklama hizmeti hazırlığının başladığı ve ön gerekliliklerin sağlandığına dair onaylanmış hak edişi ve hak edişe uygun düzenlenmiş faturaya istinaden yapılacaktır. Muayene ve kabul komisyonunun onayına istinaden 10 iş günü içerisinde toplam konaklama hizmeti bedelinin %50'sinin ödemesi yüklenici yapılacaktır.*” denilmektedir.

Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma İhale Usul ve Esasları'nın 38'inci maddesinde;

“(1) *Ön ödeme yapılması ön görülen işlerde, ön ödeme miktarı toplam sözleşme bedelinin %20'sinden fazla olamaz ve avans teminat mektubu karşılığında yapılır. Avans Teminat Mektubu miktarı en az yapılan ön ödeme miktarı kadar ve süresiz olacaktır.*

(2) *Ön ödeme, sözleşmenin imzalanmasını takiben yedi gün içinde, avans teminat mektubunun sunulmasına istinaden yapılır.”* Düzenlemeleri bulunmaktadır.

Bu düzenlemelere göre yükleniciye avans teminat mektubunun sunulmasına istinaden en fazla %20 oranında 440.000,00 TL tutarında ön ödeme yapılabilecek olmasına karşılık teminat alınmadan 1.100.000,00 TL ön ödeme yapılmıştır.

Diğer taraftan yapılan ödemenin esasında ön ödeme değil yüklenicinin gerçekleştirdiği hizmet yani yurt dışında otel odalarının rezerve edilmesi ve bu rezervelerin yapılması için gerekli olan konfirmasyon için gerekli olan ara ödeme olduğu söylenebilir. Ancak ödeme evrakı içinde sözleşme imzalanmasına müteakip 10 iş günü içerisinde yüklenici tarafından otele ön ödeme yapıldığına ilişkin herhangi bir belge yer almamaktadır. Diğer taraftan yüklenici tarafından odaların rezerve edildiği ve konfirmasyonun alındığına dair destekleyici belgeler Ajansa sunulmuştur. Ancak bu işlemler için yüklenici tarafından otele avans ya da teminat bedeli olarak ödeme yapılmamıştır. Sonuç olarak, Ajans tarafından sözleşme bağlamında herhangi bir hizmet alımı gerçekleşmediğinden yükleniciye ödeme yapılmasını gerektirecek bir sebep de bulunmamaktadır.

Bu tür hizmet alımlarında teminat alınmadan ön ödeme yapılmamalıdır.

### **BULGU 9: Proje Destek Sözleşmelerinde Tazminat Cezalar ve Temerrüt Faizine İlişkin Olarak Belirsiz Düzenlemeler Yapılması**

Ajansın, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği çerçevesinde verdiği destek sözleşmelerinde; sözleşmenin iptal edilmesi halinde uygulanacak tazminat, cezalar ve temerrüt faizi hakkında belirsiz düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Ajans tarafından 2023 yılında imzalanan TR51/23/GPD-DİSA/0001 ve TR51/21/SOGEP/CAN/0001 numaralı projelerin, sözleşmelerinde;

*“6.2... Ek II hükümleri ile diğer eklerin hükümleri arasında ihtilaf halinde, Ek II hükümleri geçerli olacaktır.*

*7.3.2 Ek II-Genel Koşullar Madde 12’de sayılan durumlara ilave olarak sözleşmenin ihlal edilmesi veya görünürlük kurallarına uyulmaması halinde, bu durumun Ajans uzmanları tarafından bir tutanakla tespiti üzerine mali desteğin verilmesinden vazgeçilerek sözleşmenin feshine karar verilebilir. Ödeme yapılmış ise, bu durumun Destek Yararlanıcısı’na bildirilmesini müteakip Ajansın tanıdığı süre içinde alınmış olan destek tutarı, Ajansa iade*

---

*edilir. Ayrıca, sözleşmenin feshi ile Destek Yararlanıcısı, sözleşmeden doğan masraflarla birlikte Madde 7.4.'te yer aldığı şekilde belirlenecek tutarda tazminat ödemekle yükümlü olur.”*

*7.4. Sözleşmenin feshi halinde uygulanacak cezai şart oranı yasal temerrüt faizi oranından az ve yasal temerrüt oranının iki katından fazla olmamak üzere Ajans tarafından belirlenir.*

*7.5. Destek Yararlanıcısının bu sözleşme hükümlerine göre Ankara Kalkınma Ajansı'na ödemesi gereken cezai şart ve tazminatlar dâhil her türlü muaccel borç için, borcun muaccel olduğu tarihte geçerli olan yasal temerrüt faizi oranı uygulanır. Ödemelerden öncelikle faiz mahsup edilir.”düzenlemeleri,*

Sözleşmelerin eklerinden “EKII Genel Koşullar”ın konu ile ilgili maddelerinde ise;

*“7.3. Proje kapsamında alımı desteklenen alet, teçhizat, yazılım, malzeme ve sistemler ile yapımı gerçekleştirilen tesislerin mülkiyeti destek yararlanıcısına aittir. Destek yararlanıcısı, sözleşme kapsamında aldığı tesis, makine, ekipman, teçhizat ve diğer malzemelerin, Ajans Genel Sekreterinin gerekçeli ve yazılı izni olmaksızın projenin sona ermesinden itibaren üç yıl süreyle mülkiyetini başkasına devredemez, rehin ve teminat olarak gösteremez, ve projede tanımlanan iş dışında başka bir iş için kullanamaz. Aksi durumda, destek yararlanıcısı destek miktarının üç katı tutarında Ajansa tazminat ödemeyi beyan ve kabul eder.*

*7.4. Madde 7.3'de belirtilen durumlara ilave olarak, söz konusu tesis, makine, ekipman ve diğer malzeme, projenin sona ermesinden itibaren üç yıl süreyle Ajans Genel Sekreterinin gerekçeli ve yazılı izni olmaksızın Ajansın kurulu olduğu Düzey 2 istatistiki bölge birimi dışına çıkarılamaz. Aksi halde destek yararlanıcısı söz konusu tesis ve taşınırlar için sağladığı destek miktarının üç katı tutarında Ajansa tazminat ödemeyi beyan ve kabul eder.*

*12.4.Yararlanıcının kusuru sebebiyle sözleşmenin feshedildiği durumlarda, destek yararlanıcısı, o zamana kadar kendisine ödenen destek tutarının faiziyle birlikte tamamını ve sözleşmedeki Ajans toplam destek miktarının özel koşullarda belirlenen oranı kadar cezai şart ödemeyi kayıtsız şartsız kabul ve taahhüt eder. Bunun yanısıra ajansın sözleşmenin feshi sebebiyle uğradığı zarar ve ziyanlar karşılığında tazminat talep etme hakkı saklı olup, bu hak (tazminat hakkı) cezai şart talep etme hakkının alternatifi (seçimlik) olarak yorumlanamaz. Ayrıca, suç teşkil eden durumlarda, bu kişiler hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunulur.*

---

---

*MADDE 15 - ÖDEMELER VE TEMERRÜT FAİZİ*

*15.1 Ek V’de yer alan örneğe uygun olarak hazırlanan ön ödeme talebi, sözleşme imzalanırken yararlanıcı tarafından imzalanır ve Ajansa sunulur. Sözleşmelerin imzalanmasını takiben 45 gün içinde, eğer talep edilmişse, kabul edilebilir nitelikteki teminat şartının yerine getirilmiş olması kaydıyla, toplam destek miktarının %40’ı, destek yararlanıcısına ait banka hesabına ön ödeme olarak aktarılır. Ancak Ajans, ilk izleme ziyareti ve başlangıç riski değerlendirmeleri neticesinde yararlanıcının ve projenin risk ve ihtiyaç durumunu değerlendirmek suretiyle, ön ödeme oranını yüzde yirmiden aşağı ve yüzde altmıştan yukarı olmamak kaydıyla yeniden belirleyebilir ve çok yüksek riskli projeler için gerekli tedbirler alınuncaya kadar ön ödeme yapılmamasına karar verebilir.*

*Yapılan ön ödemeler tamamen harcanana kadar, proje hesabının bakiyesi destek yararlanıcısı tarafından sözleşmede bildirilen proje hesabına bağlı bir repo hesabında değerlendirilir. Bu kapsamda elde edilen bütün faiz geliri ile bunun üzerindeki her türlü hak Ajansındır. Proje özel hesabına bağlı hesaplarda biriken bu faiz gelirlerinin, proje dönemi sonunda Ajansın kendi hesaplarına iadesi talep edilebileceği gibi destek yararlanıcısına yapılacak nihai ödemeden mahsup da edilebilir.*

...

*19. Yararlanıcının bu sözleşme hükümlerine göre Ankara Kalkınma Ajansı’na ödemesi gereken cezai şart ve tazminatlar dahil her türlü muaccel borç için, borcun muaccel olduğu tarihte geçerli olan yasal temerrüt faizi oranı uygulanır. Ödemelerden öncelikle faiz mahsup edilir.”*

Düzenlemeleri yapılmıştır. Yukarıya aynen alınan ve başlığı “*Ödemeler ve Temerrüt Faizi*” olan 15’inci maddede temerrüt faizi ibaresi dahi geçmemektedir.

Bu düzenlemelerde sözleşmenin feshi halinde ödenecek tazminatın ne olduğu, cezai şart oranı, temerrüt faizinin nasıl uygulanacağına ilişkin tanım, rakamsal oran ve düzenlemelere açık olarak yer verilmemiştir. Bu tür düzenlemeler sözleşme imzalanmadan önce belirli olmalı ve sözleşme imzalanmasından sonraki süreçlerde Ajansın taktirine göre belirlenmemelidir. Diğer taraftan sözleşme feshedilmemiş olmakla birlikte yararlanıcının Ajans Genel Sekreterinin gerekçeli ve yazılı iznine bağlı fiilleri izinsiz olarak gerçekleştirmesi halinde alınacak üç kat oranındaki tazminatın ne zaman muaccel olacağına ilişkin bir düzenleme de yapılmamıştır.



Bu düzenlemelerin açık ve oranları belirlenmeden sözleşme imzalanması geçmiş dönemde yargı konusu olan ihtilafların Ajans aleyhine sonuçlanmasına sebep olmuştur. Örnek olarak; Ajans tarafından desteklenen bir projeye ait sözleşmenin feshi sebebiyle Ajans tarafından açılan davada Ankara 17'nci Asliye Hukuk Mahkemesi 2014/511 E-2014/719 K.Sayı İlamında, tazminat, cezai şart ve temerrüt faizi tutarlarının belirli olmaması sebebiyle Ajans tarafından talep edilen tutarların hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Ajans tarafından desteklenen proje sözleşmelerinde; tazminat, cezai şart ve temerrüt faizi tanımları, rakamsal oranları ve uygulamanın nasıl olacağına ilişkin net düzenlemelere yer verilmelidir.

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>