



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA HALK EKMEK VE UN FABRİKASI ANONİM ŞİRKETİ

**2023 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	8
7.	DENETİM BULGULARI .....	8
8.	EKLER.....	17



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Sermaye ve Ortaklık Tablosu.....	3
Tablo 2:Bağlı Ortaklık ve İştirakler Tablosu .....	4
Tablo 3:Yıl İçinde Yapılan Ekmeklik Buğday Unu Alımları.....	10
Tablo 4: 2023 Yılına İlişkin Personel Yıllık Fazla Çalışma Süreleri.....	12



## KISALTMALAR

- AŞ** : Anonim Şirket
- BOBİ FRS** : Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardı
- KGK** : Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- TFRS** : Türkiye Finansal Raporlama Standartları





## **BULGU LİSTESİ**

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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Kamu İhale Kanunu'nun 3-g İstisna Hükümüne Dayanılarak Yapılan Alımlarda Üst Limitin Aşılması
2. Sözleşme Bedelinin %80'inin Altında Tamamlanan İşten Yüklenici Kar ve Giderine Karşılık %5 Oranında Tazminat Alınmaması
3. İş Kanunu'nda Belirlenen Yıllık Fazla Çalışma Süresine İlişkin Sınırın Aşılması
4. Şirket Personelinin Başka Kurumlarda Görevlendirilmesi
5. Kredi Kartları İle Yapılan Tahsilatın Yasal Süresi İçinde Mevduat Hesaplarına Aktarılmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü, Türkiye Genel İşçiler Sendikası, Gıda ve İhtiyaç Maddeleri Toptancılar AŞ, Ankara Bakkallar ve Bayiler Derneği, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü ve Ankara ve Civarı Tüketim Kooperatifleri Birliği tarafından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesi ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre 1979 yılında belde halkının ekmek, unlu mamül gibi ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kurulmuştur.

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ.'nin faaliyet alanı şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup genel olarak, un fabrikası işletmeciliği, unlu mamuller, tatlı üretimi ve satışı, market işletmeciliği ve tarım ve hayvancılık ile iştigal etmektedir.

Şirket tarafından yürütülen iş ve işlemlerde tabi olunan temel mevzuat hükümleri şunlardır;

- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu,
- 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'dur.

İşçi ve işveren hakları, sorumlulukları ve ilişkileri ile işçilerin özlük hakları ve çalışma şartlarıyla ilgili kuralları belirleyen mevzuat ise;

- 4857 sayılı İş Kanunu
- 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'dur.

Vergi ve buna ilişkin sorumluluklar ile ilgili kuralları belirleyen temel mevzuat;

- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
- 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'dur.

Şirketin gerçekleştirdiği her türlü mal, hizmet alımı ve yapım işi ifasının hangi kurallar çerçevesinde yapılacağını belirleyen mevzuat aşağıda sıralanmıştır:

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuat
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve ikincil mevzuat

Belediye ile ilişkileri düzenleyen temel mevzuat ise;

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur.

Şirket bu Kanunlara tabi olmakla birlikte, bu Kanunlar uyarınca çıkarılan ikincil mevzuata da tabidir.

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

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş anonim şirkettir. Dolayısıyla, yönetim kurulu tarafından temsil ve idare olunmaktadır. Yönetim kurulu üyeliğine ancak gerçek kişiler seçilebilmekte, pay sahibi olan bir tüzel kişi yönetim kurulu üyesi olabilmektedir. 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.

Şirketin Yönetim Kurulu, ortakları temsilen 8 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 07.03.2023 tarihli Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir.

Şirketin bünyesinde yönetimden sorumlu bir Genel Müdür, iki Genel Müdür Yardımcısı ve 8 kişiden müteşekkil Yönetim Kurulu bulunmaktadır. Şirketin idari yapısında, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Satın alma ve İhale Hazırlık Müdürlüğü, Başkent Marketler ve Satış Mağazaları MüdürLÜĞÜ, Teknik Müdürlük, Fabrika İşletme Müdürlüğü, Üretim Müdürlüğü ve İş Sağlığı ve Güvenliği birimi yer almaktadır. Her bir müdürlük ve şeflik ilgili Genel Müdür Yardımcısına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. İlgili müdürlüklerde toplu iş sözleşmesine bağlı 537 personel ve yönetici kadrosunda çalışan 43 personel olmak üzere Şirketin toplam personel sayısı 580

kişidir.

### 1.3. Mali Yapı

Şirket sermayesi 05.07.2022 tarihinde yapılan Olağanüstü Genel Kurul kararı ile 200.000.000,00 TL'ye çıkartılmıştır. Bu sermayenin 194.000.000,00 TL'si Ankara Büyükşehir Belediyesi, 5.100.000,00 TL'si Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası, 660.000,00 TL'si Ankara Bakkallar Bayiler ve Esnaf Odası, 240.000,00 TL'si PORTAŞ A.Ş. tarafından taahhüt edilmiş olup, tamamı ödenmiştir. Enflasyon düzeltmesi neticesinde 298.998.706,50 TL sermaye düzeltmesi olumlu farkı oluşmuştur. 57, 58 ve 59 grubu hesapları enflasyon muhasebesi kapsamında 698 nolu Enflasyon Düzeltme Hesabına aktarılıp muhasebeleştirilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, şirketin %97 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2023 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 1:Sermaye ve Ortaklık Tablosu**

Ortak Unvanı /Adı	Vergi Kimlik Numarası	Sermaye	Ödenmiş Sermaye	Ödenmemiş Sermaye	Sermaye Payı %
Ankara Büyükşehir Belediyesi	690040398	194.000.000,00	194.000.000,00	-	97,00
Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası	8790018843	5.100.000,00	5.100.000,00	-	2,55
Ankara Bakkallar Bayiler Esnaf Odası	0690035526	660.000,00	660.000,00	-	0,33
Portaş AŞ	7320065197	240.000,00	240.000,00	-	0,12
<b>TOPLAM</b>		200.000.000,00	200.000.000,00	-	100

Şirketin iştirakleri, BEL-PA AŞ, BUGSAŞ AŞ, ANKET AŞ, ANFA LTD ŞTİ ve BELPLAS AŞ'den oluşmaktadır. İştiraklerin payları toplamı 93.491.815,57 TL tutarındadır.

**Tablo 2:Bağlı Ortaklık ve İştirakler Tablosu**

Şirketler	Vergi kimlik numarası	Sermayesi	Sermaye Oram %
Bel-Pa AŞ	1620043918	139.770,57	0,1
Bugsaş AŞ	0080077852	526.998,40	0,04
Anket A.Ş.	0690012552	738.446,87	0,03
Anfa Ltd.Şti.	0690012705	91.883.320,02	7
Belplas A.Ş.	1630025728	167.279,71	0,09

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi

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

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

Şirket, muhasebe kayıtlarını 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre tutmaktadır. 7/A seçeneğinde, giderler yapıldıkları anda ilgili defter-i kebir hesaplarına fonksiyon esasına göre kaydedilirken, söz konusu giderler aynı zamanda yardımcı defterlerde hem çeşit esasına hem de ilgili gider yerlerine göre izlenmektedir. 2022 yılı aktif toplamı 14.008.700 TL'yi veya net satışları toplamı 28.016.300 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2023 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar.

### 1.4.2. Şirketin Raporlama Sistemi

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

Kanun'un 514 ve 515'inci maddelerine göre yönetim kurulu, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörölmüş bulunan finansal tabloları, eklerini ve şirketin yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlayıp genel kurula sunması gerekmektedir. Anonim şirketin finansal tabloları, Türkiye Muhasebe Standartlarına göre şirketin malvarlığını, borç ve yükümlölüklerini, öz kaynaklarını ve faaliyet sonuçlarını tam, anlaşılabilir, karşılaştırılabilir, ihtiyaçlara ve işletmenin niteliğine uygun bir şekilde; şeffaf ve güvenilir olarak; gerçeği dürüst, aynen ve aslına sadık surette yansıtacak şekilde çıkarılması gerekmektedir.

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

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK) tarafından alınan ve 19.09.2018 tarih 30540 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kurul Kararına göre bağımsız denetime tabi olup TFRS'yi uygulama zorunluluğu bulunmayan işletmelerin münferit ve konsolide finansal tablolarının hazırlanmasında BOBİ FRS'nin uygulanmasına; ancak söz konusu kurum, kuruluş ve işletmelerin isteğe bağılı olarak TFRS'leri uygulayabileceğine karar verilmiştir. Bu minvalde Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ, bağımsız denetime tabi olup BOBİ FRS / TFRS'de öngörülen finansal tabloları (Finansal Durum Tablosu, Kar veya Zarar ve Diğer Kapsamlı Gelir Tablosu, Özkaynak Değişim Tablosu ve Nakit Akış Tablosu) hazırlamaktadır.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan
- 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**

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmadığından yasal zorunluluk bağlamında bu kanun ve ikincil mevzuat ile öngörülen iç kontrol sistemi ile ilgili olarak değerlendirme yapılmamıştır.

Diğer taraftan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun yönetim ve temsil ile ilgili esaslar başlığı altında yönetim kurulunun görev dağılımını düzenleyen 366'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında düzenlenen "*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 ile şirketlerde iç kontrol sisteminin bir unsuru olan denetim komitelerinin kurulması konusunda yönetim kuruluna yetki verilmiş ancak bu düzenleme ile belli bir ölçütü esas alan, bir gereklilik ya da



zorunluluk öngörülmemiştir.

Aynı Kanun'un 378'inci maddesinde ise; *“Pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulu, şirketin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi, bunun için gerekli önlemler ile çarelerin uygulanması ve riskin yönetilmesi amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırmak ve geliştirmekle yükümlüdür. Diğer şirketlerde bu komite denetçinin gerekli görüp bunu yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmesi hâlinde derhâl kurulur ve ilk raporunu kurulmasını izleyen bir ayın sonunda verir. (2) Komite, yönetim kuruluna her iki ayda bir vereceği raporda durumu değerlendirir, varsa tehlikelere işaret eder, çareleri gösterir. Rapor denetçiye de yollanır”* denilmektedir.

Kanun'un 366'ncı ve 378'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, borsada işlem gören şirketlerde iç kontrol sisteminin kurulması bir zorunluluk iken diğer şirketlerde isteğe bağlı bırakılmıştır. Ancak Kanun'un 378'inci maddesinde belirtildiği üzere denetçinin gerekli görüp bunu yazılı olarak yönetim kuruluna bildirmesi halinde diğer şirketlerde de iç kontrol sisteminin kurulması zorunludur.

6102 sayılı Kanun'un anılan maddeleri uyarınca Şirket Yönetim Kurulu tarafından uzman bir “komite” kurulması ve bu “komite” tarafından değerlendirme raporu hazırlanması hususunda herhangi bir zorunluluk bulunmadığından, bir iç kontrol birimi kurulmamış ve bu bağlamda Şirket'in iç kontrol sistemine ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası Anonim Şirketinin 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: Kamu İhale Kanunu'nun 3-g İstisna Hükmüne Dayanılarak Yapılan Alımlarda Üst Limitin Aşılması**

Şirket tarafından Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının "g" bendine dayanılarak gerçekleştirilen "ekmeklik buğday unu" alımlarında, istisna alımları için belirlenen üst limitin aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, belediye şirketlerinin ticarî ve sınaî faaliyetleri kapsamında; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 2023 yılı için 66.224.498,00 TL'yi aşmayan mal veya hizmet alımları Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışında tutulmuştur. İstisna kapsamında gerçekleştirilecek bu mal veya hizmet alımlarına ilişkin olarak, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4.3.3'üncü maddesinde, şirketlerin yıllık planlama yapılabilen mal ve hizmet alımlarına ilişkin değerlendirmelerde, bu mal ve hizmetlerin yıllık toplam yaklaşık maliyetinin dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir.

Şirket ekmeklik un alımlarının bir kısmını 4734 sayılı Kanun'un 3/g bendi çerçevesinde gerçekleştirmektedir. 2023 yılı içinde istisna kapsamında gerçekleştirilen ekmeklik buğday unu alımlarının KDV hariç toplam tutarı 147.423.000,00 TL'dir. Tabloda görüleceği üzere farklı ihale kayıt numarası ile yapılan ihaleler sonucunda akdedilen sözleşme tutarları toplamı 2023 yılı için belirlenen istisna üst limitinin üzerindedir.

**Tablo 3:Yıl İçinde Yapılan Ekmeklik Buğday Unu Alımları**

Sıra No	İşin Konusu	İhale Tarihi	Alım Metodu	İşin Bedeli (TL) KDV Hariç	İhale Kayıt No
1	Ekmeklik Un Alımı	8.06.2023	4734/3-g	14.343.000,00	2023/577806
2	Ekmeklik Un Alımı	15.06.2023	4734/3-g	44.000.000,00	2023/606595
3	Ekmeklik Un Alımı	2.08.2023	4734/3-g	62.880.000,00	2023/775184
4	Ekmeklik Un Alımı	25.10.2023	4734/3-g	26.200.000,00	2023/1142293
<b>Toplam:</b>				<b>147.423.000,00</b>	

Şirket yetkilileri, fabrikada ekmek üretiminin çok fazla olması sebebiyle yoğun un ihtiyacının olduğunu ve istisna kapsamında un alımların açık ihale kapsamında yapılan alımlara göre daha uygun fiyatla sonuçlanması nedeniyle yıllık olarak belirlenen istisna üst limitinin aşıldığını ifade etmektedir.

Yapılan açıklamaların mevzuat hükümlerinin uygulanmamasına bir gerekçe olmaması gerekir. Şöyle ki, fabrikada yoğun bir unlu mamul üretimi olmakla birlikte üretim ve tedarik aşamalarına ilişkin yıllık olarak yapılacak planlamalar ile un ihtiyacı açık ihale yönetimiyle karşılanabilir. Diğer taraftan, istisna uygulaması yıllık olarak belirli bir tutara kadar ihtiyaçların hızlı bir şekilde karşılanması için getirilen sınırlı bir uygulama olup, mevzuatımıza göre temel alım şekli açık ihale yöntemidir. Bu yüzden istisna kapsamında yapılan alımların genel bir uygulama haline getirilmemesi, alımların açık ihale yöntemi kullanılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, ekmeklik buğday unu alımlarının yıllık olarak planlanabilmesi mümkün olup, belirlenen istisna tutarının altında kalmak amacıyla kısımlara ayrılarak gerçekleştiren ekmeklik buğday alımları mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

### **BULGU 2: Sözleşme Bedelinin %80'inin Altında Tamamlanan İşten Yüklenici Kar ve Giderine Karşılık %5 Oranında Tazminat Alınmaması**

Şirketin, "Ekmek ve Glütensiz Ekmek" teslimi işinin sözleşme bedelinin %80'in altında tamamlanmasına rağmen Şirketin yapmış olduğu gerçek giderler ile yüklenici kârına karşılık olarak alması gereken tazminatın İdareye fatura edilmediği tespit edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından düzenlenen 2021/731052 kayıt numaralı “Ekmek ve Glütensiz Ekmek Alımı” ihalesi, Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası üzerinde kalmış, ilgili Daire Başkanlığı ile 31.12.2021 tarihinde 39.781.850,00 TL tutarında ile sözleşme imzalamıştır.

Söz konusu iş, sözleşme bedelinin %66,86 oranında gerçekleşme ile tamamlanmasına rağmen, Şirket yapmış olduğu gerçek giderler ile yüklenici kârına karşılık olarak alması gereken tazminatı İdareden talep etmediği anlaşılmaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 24’üncü maddesinin son fıkrasında, “Sözleşme bedelinin %80’inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, 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.” hükmü yer almaktadır.

Somut olayda, sözleşme bedelinin %80’i ile sözleşme fiyatlarıyla gerçekleştirilen işin tutarı arasındaki farkın %5’i hesaplandığında, bu tutarın 261.381,29 TL olduğu anlaşılmaktadır. Şirketçe ilgili tutarın Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığına fatura etmesi ve tahsilatın takibinin yapılması gerekmektedir.

Şirket yetkilileri Ankara Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığına konu ile ilgili yazı gönderildiğini ve bulgu doğrultusunda fatura kesilerek tahsilatın yapılacağını belirtmektedir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere yapılan işin %80’inden daha düşük bedelle tamamlanması durumunda yasada öngörülen oranda tazminat alınması gerekir.

### **BULGU 3: İş Kanunu'nda Belirlenen Yıllık Fazla Çalışma Süresine İlişkin Sınırın Aşılması**

Şirketin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 4857 sayılı İş Kanunu’nda yıllık olarak en fazla 270 saat fazla çalışma yaptırılabilceği belirtilmesine rağmen, Şirket bünyesinde çalışan bazı işçilere bu sınırlamanın oldukça üzerinde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

İş Kanunu'nun "Çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinde, fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınmasının gerektiği ve fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 41'inci maddesine dayanılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan "İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği"nin 5'inci maddesinde de, fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu belirtilmektedir.

İş Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te fazla çalışma süresinin istisnai durumlar haricinde yıllık 270 saat ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu durum, genel bakımdan çalışma süresi olan haftada en çok 45 saatin asıl olduğu, fazla çalışmanın ise istisnai bir durum olarak yıl içinde belirli sınırlar dâhilinde işçinin onayı alınarak yaptırılabilceğini göstermektedir.

Şirket bünyesinde çalışan işçilere ait fazla çalışma süreleri incelendiğinde, yıllık olarak belirlenen 270 saatin üzerinde çok sayıda personele fazla çalışma yaptırıldığı anlaşılmaktadır. Tabloda "yıllık fazla çalışma süresi" en fazla olan ilk sekiz personele örnek olarak yer verilmiş olup, personelin birçoğunun yıllık üst limitin üzerinde çalıştırıldığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 4: 2023 Yılına İlişkin Personel Yıllık Fazla Çalışma Süreleri**

Sıra	Personel Sicil No	Birimi	Yıllık Çalışma Süresi
1	02.FA.778	Üretim	595,50
2	06.BM.1135	Sevk Kontrol	591,00
3	02.FA.689	Teknik İşler	543,50
4	02.FA.637	Üretim	542,00
5	02.FA.1098	Üretim	534,00
6	03.FA.992	Sevk Kontrol	532,00
7	01.FA.502	Teknik İşler	522,00
8	02.FA.758	Üretim	520,50

Şirket yetkilileri, günlük üretilen ekmek sayısının artması, 6 Şubat depremi sonrasında bölgede personelin faaliyet göstermesi, 2023 yılı içerisinde yürürlüğe giren EYT uygulaması ve unlu mamüllerin üretiminde nitelikli ve tecrübeli eleman çalıştırma gereksinimi gibi nedenlerle yıllık fazla çalışma sürelerinin aşıldığı belirtilmektedir. Bununla birlikte, fazla çalışma uygulamasının mevzuata uygun biçimde yürütülebilmesi için, 2023 yılı içinde yeni

üretim personelinin işe alındığı, artan iş gücü ihtiyacının önüne geçebilmek için üretim sürecinde makinalaşma süreçlerinin geliştirildiği de belirtilmektedir.

Her ne kadar, yeni personel alımlarının yapıldığı ve artan işgücü ihtiyacının önüne geçmek için fabrikada üretim altyapısının makinalaştırılmasına yönelik yatırımların gerçekleştirildiği belirtilse de aynı konunun 2020 ve 2022 yılı denetim raporunda da bulgu konusu yapıldığı, süreç içinde uygulamanın düzeltilmeyip benzer şekilde devam ettirildiği anlaşılmaktadır.

Mevzuat uyarınca belirlenen yıllık fazla çalışma sürelerine ilişkin sınırın aşılması gerekir.

#### **BULGU 4: Şirket Personelinin Başka Kurumlarda Görevlendirilmesi**

Şirket personel kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde; üç personelin herhangi bir gelir elde edilmeksizin bir kamu kurumunda geçici olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Şirket, 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, yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, görevlendirilen personelin Şirkete 2023 yılı toplam maliyetinin 1.914.612,78 TL olduğu, ücret ve sosyal haklar dâhil tüm masraflarının Şirket tarafından karşılandığı, personelin çalıştığı Kurumdan bu giderlere karşılık olarak herhangi bir bedel alınmadığı görülmektedir. İlgili personelin görevlendirilmesinin geçmiş dönemlerde gerçekleştirildiği, bu manada geçici görevlendirmenin fiilen sürekli hale getirildiği anlaşılmaktadır.

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, Kurumlar Vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kâr amacı güden belediye şirketinin personelinin

başka kurum ve kuruluşlarda bedelsiz çalıştırabileceğine ilişkin herhangi yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bu itibarla mevzuata uygun olmayan ve Şirketin giderlerinin yersiz olarak artmasına neden olan bu görevlendirmelerin sonlandırılarak, ilgili personelin Şirket bünyesinde veya Şirketin iş aldığı projeler kapsamında çalıştırılması gerekmektedir.

Şirket yetkilileri tarafından kurum dışı görevlendirmelerin sona erdirilmesine yönelik çalışmalara başlanacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere kurum dışı görevlendirmelerinin sona erdirilmesi gerekir

### **BULGU 5: Kredi Kartları İle Yapılan Tahsilatın Yasal Süresi İçinde Mevduat Hesaplarına Aktarılmaması**

Şirketin banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlarının anlaşmalı banka tarafından Şirketin banka hesaplarına aktarılmasına ilişkin belirlenen sürenin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslara aykırı olarak saptandığı tespit edilmiştir.

Belediye şirketlerinin de tabi olduğu Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Diğer hususlar" başlıklı 12'nci maddesinde; kurumların, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü olduğu ve bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak protokollerin süresinin bir yılı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda belediye şirketlerinin Tebliğ hükümlerine tabi olduğu, bu sebeple kredi kartı tahsilatının valör sürelerinin mevzuatta belirlenen süreler dahilinde, geçerliliği en fazla bir yıl olan protokoller vasıtasıyla hüküm altına alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Şirketin çalışılan kamu bankası ile yaptığı protokolde, kredi kartı ile yapılan tahsilatların, tahsilat işleminin yapıldığı günden 31 gün sonra Şirket banka hesaplarına aktarılacağına ilişkin hükme yer verildiği anlaşılmaktadır.

Şirket, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde belirtilen 20 günlük süre yerine mevcut uygulama nedeniyle kredi kartı tahsilatından elde ettiği gelirleri 11 günlük süre zarfında değerlendirememekte ve elde edebileceği ek gelirden de mahrum kalmaktadır.

Şirket yetkilileri Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde belirtilen azami 20 günlük sürenin özel bankalar ile yapılan kredi kartı tahsilatlarını ilgilendirdiğini, kamu bankaları aracılığıyla yapılan kredi kartı tahsilatları için Tebliğ'de herhangi bir sürenin belirlenmediğini ifade etmektedir.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin 3'üncü bendinde aynen, ".....Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydı ile takip eden işgünü içinde; yurtiçinde yerleşik bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur." denilerek, yurtiçinde yerleşik bankalar aracılığıyla yapılan kredi kartı tahsilatlarının azami 20 gün içinde Kurumun kamu bankasında yer alan hesabına yatırılmasının gerektiği açıkça belirtilmektedir.

Yönetmelik'te, kamu veya özel banka ayırımı yapılmadan yurtiçinde yerleşik tüm bankaların belirlenen süre içerisinde yaptıkları tahsilatları kurumun hesabına aktarması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, Şirket yetkilileri tarafından yapılan kamu ve özel banka ayırımının hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, banka kredi kartları ile yapılan tahsilatların Şirketin banka hesaplarına aktarılmasında yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.



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

## 8. EKLER

### EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İş Kanunu'nda Belirlenen Yıllık Fazla Çalışma Süresine İlişkin Sınırın Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu cari yıl denetiminde devam ettiğinden, konu "Diğer Bulgular" kısmında 3 nolu bulgu olarak Rapora alınmıştır.