



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANFA ANKARA ALTINPARK İŞLETMELERİ LİMİTED ŞİRKETİ

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
7.	DENETİM BULGULARI.....	7
8.	EKLER.....	45

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu	2
Tablo 2: Bağlı Ortaklık ve İştirakler Tablosu	2

KISALTMALAR

ABB	Ankara Büyükşehir Belediyesi
ANFA	ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri Ltd. Şti.
BOBİ FRS	Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KVYK	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları
UVYK	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Şirket Ticari Hayatının Sürdürülebilir Olmaması
2. Ankara Büyükşehir Belediyesinden Kiralanan İşyeri ve İşletmelerin Üçüncü Kişilere Alt Kiracı Olarak Verilmesinde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması
3. Büyükşehir Belediyesinden İhalesiz Bir Şekilde Alınan Park, Bahçe Bakım ve Onarımı İşinin Bir Kısımının Alt Yüklenicilere Yaptırılması ve Mezkûr İş Kapsamında Yapım İşlerinin Gerçekleştirilmesi
4. Profesyonel Bir Spor Kulübü ile Reklam Sözleşmesi İmzalanması
5. Yemek Kartı Alımlarının İhalesiz Gerçekleştirilmesi
6. Konukevlerinin Ticari Hayatın Gereklerine Uygun Olarak İşletilmemesi
7. Yol Süpürme Aracının Başka Bir Belediyeye Verilmesi
8. Binek Araç Temin İşinin Temel İhale Usulleri Yerine İstisna Kapsamında Gerçekleştirilmesi
9. Ödünç Para Verme Yetkisi Bulunmamasına Rağmen Belediyenin Başka Bir Şirketine Faizle Borç Para Verilmesi
10. Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Diğer Kamu Kurumları ile Belediye Şirketinde Görevlendirilmesi
11. Yapım İşlerinin Temel İhale Usulleri Yerine İstisna Kapsamında Alınması
12. Otopark Kiralama İşleminde Pazarlık Usulünün Kullanılması
13. Bazı Alımlarda Süre Uzatımı Verilmesi, Alımdan Vazgeçilmesi, Ceza Hükümlerinin Uygulanmaması veya Hatalı Uygulanması
14. İş Makinesi Kiralama İşlerinde Kasko ve Araç Takip Sistemi Yükümlülüklerinin Yerine Getirilmemesi

15. Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmak Yerine Doğrudan Temin Yöntemi ile Alım Yoluna Gidilmesi

16. Proje Ortak Giderlerine Katılım Sebebiyle Ankara Büyükşehir Belediyesine Verilen Teminat Mektubunun İade Alınmaması

17. 10 Kalem Ağaç Alımı İşi ile Alakalı Gerekli Rücu ve Tazminat İşlemlerinin Başlatılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri Ltd. Şti. (ANFA), Ankara Büyükşehir Belediyesinin (ABB) hisselerinin çoğunluğuna sahip olduğu iki şirket tarafından Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre 1991 yılında kurulmuş olup 03.05.1991 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

ANFA'nın faaliyet alanı, şirket ana sözleşmesinde gösterilmiş olup genel olarak; park, bahçe bakım ve onarım işleri ile büfe, sosyal tesis ve rekreasyon alanlarında yer alan işletmelerin kiralanması işi ile iştigal etmektedir.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş limited bir şirkettir. Diğer limited şirketlerde olduğu gibi müdür veya müdürler tarafından temsil ve idare olunmaktadır. Bu tür şirketlerde müdür sayısının birden fazla olması durumunda Müdürler Kurulu kurulmuş olur. Müdürler Kurulu kurul üyeliğine pay sahibi olan bir tüzel kişi seçilmesi durumunda bu tüzel kişinin temsilcisi olan gerçek kişi tarafından temsil edilmesi gerekmektedir.

Müdürler ve yönetimle görevli diğer kişiler, görevlerini tüm özeni göstererek yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kuralı çerçevesinde gözetmekle yükümlüdürler.

Şirketin yönetim organı olan müdürler kurulu, iki ortağı temsilen iki üyeden oluşmaktadır. Müdürler Kurulunda yer alan ve temsilen seçilen iki kişiden biri 21.02.2020, diğeri ise 23.12.2020 tarihinde seçilmiştir.

Şirketin idari birimleri; 2020 sonu itibariyle 12 müdürlükten oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı yine aynı tarih itibariyle 3.822 kişidir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

1.3. Mali Yapı

ANFA'nın sermaye tutarı 95.000.000,00 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin hisselerinin çoğunluğuna sahip olduğu iki şirketi ANFA'nın tüm hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2020 tarihi itibariyle sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Sermaye ve Ortaklık Tablosu

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Ünvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
Belko Ankara Kömür Asfalt Enerji İnş. San. Tic. Ltd. Şti.	88.350.000,00	93
Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.	6.650.000,00	7

ANFA'nın aşağıdaki tabloda yer alan bağlı ortaklıkları ve iştirakleri bulunmaktadır.

Tablo 2: Bağlı Ortaklık ve İştirakler Tablosu

İştirakin Adı, Soyadı/Ünvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
ANFA Güvenlik Hizmetleri ve Sistemleri Ltd. Şti.	20.790.000,00	99
Beltema Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti.	9.980.000,00	99,8
S.S. Yenişehir Ankara Konut Yapı Kooperatifi	23.230.000,00	*

*Kooperatif hissesi olduğundan sermaye oranı yazılmamıştır.

Şirketin asıl faaliyeti, Ankara Büyükşehir Belediyesinden alınan park ve bahçe bakım ve onarım işinin ifa edilmesi ile yine Ankara Büyükşehir Belediyesinden kiralanmış çeşitli yerlerin üçüncü şahıslara kiralanması olduğu için ana gelirleri de söz konusu işlemlerden elde edilen gelirler olmaktadır.

Gelir tablosuna göre, dönem net kârı son üç yılda kademeli olarak azalmış ve kârdan

zarar durumuna geçilmiştir. Bu durumun ana sebebi; zamanla brüt satışların, satışların maliyetini dahi karşılayamaması ve brüt satış miktarı ciddi miktarda azalmasına rağmen faaliyet giderinin aynı oranda azalmamasıdır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi

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

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

Şirket, muhasebe kayıtlarını 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre tutmaktadır. 7/A seçeneğinde, giderler yapıldıkları anda ilgili defter-i kebir hesaplarına fonksiyon esasına göre kaydedilirken, söz konusu giderler aynı zamanda yardımcı defterlerde hem çeşit esasına hem de ilgili gider yerlerine göre izlenir. 2019 yılı aktif toplamı 4.228.500,00 TL'yi veya net satışları toplamı 8.456.700,00 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2020 yılına ilişkin maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar.

1.4.2. Şirketin Raporlama Sistemi

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

Kanun'un 625'inci maddesine göre Müdürler, kanunların ve şirket sözleşmesinin genel kurula görev ve yetki vermediği bütün konularda görevli ve yetkilidirler. Bu kapsamda şirket finansal tablolarının, yıllık faaliyet raporunun ve gerekli olduğu takdirde topluluk finansal tablolarının düzenlenmesi müdürlerin görevidir.

Topluluk yılsonu finansal tabloları ile yıllık faaliyet raporunun, yılsonu finansal tablolarının onaylanması, kâr payı hakkında karar verilmesi, kazanç paylarının belirlenmesi ise

Kanun'un 616'ncı maddesi uyarınca Genel Kurulun yetkilerindedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 88'inci ve Geçici 1'inci maddeleri uyarınca tâbi oldukları kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olan gerçek veya tüzel kişi tacirler, münferit veya konsolide finansal tablolarını Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına (TMS) uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir. Ayrıca aynı maddelerde Kurumun değişik işletme büyüklükleri ve sektörler için özel standartlar koymaya ve düzenlemeler yapmaya yetkili kılındığı belirtilmiştir.

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

1.4.3. Şirket Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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 sistemi, şirket yönetimi ile diğer ilgili personel tarafından; işletmenin amaçlarına ulaştığına, faaliyet ve işlemlerin etkin olarak gerçekleştirildiğine, kanun ve düzenlemelere uyulduğuna dair makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanan ve uygulanan bir sistemdir. Bu amaçla, iç kontrol sistemi söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından tehdit oluşturan faaliyet risklerinin de ortaya konulmasını sağlayacak şekilde tasarlanır ve uygulanır.

Şirketlerde iç kontrol sistemi genel olarak; kontrol çevresi, işletmenin risk değerlendirme süreci, bilgi sistemleri, kontrol işlemleri ve kontrollerin gözetimini kapsamaktadır.

İç kontrol sisteminin tasarımı önemli yanlışlıkları önleme, ortaya çıkarma ve düzeltme kapasitesine sahip olmalıdır.

Şirket tarafından gerçekleştirilen işlem ve süreç akış şemalarının, birim görev dağılımlarının incelenmesi sonucunda kontrole ilişkin bazı tanımlamalar ve görevlendirmeler yapıldığı, ancak yukarıda bahsedilen şekilde tam bir kontrol sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Büyükşehir Belediyesi ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri Ltd. Şti. 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Şirket Ticari Hayatının Sürdürülebilir Olmaması

Şirket mali tablolarının incelenmesi sonucunda; Şirketin 2020 yılında yüksek miktarda zarar ettiği, ABB'ye yapılan işler karşılığında hakedişlerin zamanında alınamadığı, önceki senelerde tamamlanan işler için geçici kabul ve/veya kesin hakediş evrakları tekâmül ettirilmediği için ABB'den alınacak emanet kesintileri tutarının da tahsil edilemediği, bu sebeple dönem dönem yaşanan nakit sıkıntısı sonrasında vergi ve Sosyal Güvelik Kurumu (SGK) borçlarının zamanında ödenemediği, ödenemeyen borçlar için asıl borcun yanında gecikme zammı gibi fer'i borçların da Şirketi zarara uğrattığı tespit edilmiş, söz konusu hususların Şirketin ticari hayatının sürdürülebilirliği açısından tehlike oluşturduğu görülmüştür.

Şirket 2020 yılında 341.213.482,14 TL “Net Satış” yapmış olmasına karşın söz konusu satışların maliyetleri 368.009.514,58 TL olarak gerçekleşmiştir. Daha öz bir ifade ile henüz faaliyet giderleri bile hesaba katılmamış olmasına rağmen satışlardan kazanılan tutar satılan malların maliyetini dahi karşılayamamış ve “Brüt Kar Oranı (Brüt Satış Karı/Net Satışlar)” bu aşamada %-7,85 olarak oluşmuştur. Şirket tarafından elde edilen satış hasılatının neredeyse tamamının Ankara Büyükşehir Belediyesinden alınan doğrudan hizmet işi olduğu düşünüldüğünde bu işe ilişkin maliyetlendirmenin doğru ve gerçekçi yapılmadığı, satış hasılatının kendi maliyetlerini bile karşılamadığı açıkça anlaşılmaktadır. Nitekim Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta da 696 sayılı KHK kapsamında zorunlu olarak üstlenilen işlerde kanunen saptanan ve olması gereken tutarın altında bir kâr marjı uygulandığı ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen tutara faaliyet giderlerinin eklenmesi ile zarar daha da artmış ve “Faaliyet Kar Oranı (Faaliyet Karı/Net Satışlar)” %-17,31 olarak gerçekleşmiştir. Diğer tüm

gelir ve giderlerin hesaba dâhil edilmesi sonucunda ulaşılan “*Net Kar Oranı (Dönem Net Karı/Net Satışlar)*” ise %-18,06 olarak gerçekleşmiş ve toplamda 2020 yılında 61.622.026,04 TL zarar edilmiştir.

Şirketin dönem dönem nakit sıkıntısı yaşaması vergi/SGK primleri gibi borçların zamanında ödenememesine sebebiyet vermiştir. Ödenemeyen 105.094.632,98 TL vergi borcu için yapılandırmaya gidilmiş ve toplam borç 127.129.743,48 TL’ye çıkmıştır. Ne var ki yapılandırma sonrasında da ödeme düzeni kurulamamış ve yapılandırma sonrası tahakkuk eden yaklaşık 33 milyon TL verginin sadece 13 milyon TL’si ödenebilmiştir. Aynı şekilde SGK prim borçları için de yapılandırmaya gidilmek zorunda kalınmış ve 68.375.906,07 TL borç, yapılandırma sonrası 84.558.682,98 TL’ye çıkmıştır. Aynen vergi ödemelerinde olduğu gibi bu ödemelerde de yapılandırma sonrası düzen tam olarak sağlanamamış ve yapılandırma sonrası tahakkuk eden borcun az bir kısmı ödenebilmiştir.

Finansal yapı analizlerinde de Şirketin iyiye doğru gittiğini söylemek pek mümkün değildir. Varlıkların yüzde kaçının yabancı kaynaklarla finanse edildiğini gösteren ve genel olarak %50’den aşağı olması hedeflenen “*Finansal Kaldıraç Oranı (KVYK+UVYK/Toplam Varlıklar)*” 2018 yılında %57 olarak gerçekleşmiş iken bu oran 2020 yılında %72’ye yükselmiştir. Bu ise varlıkların büyük bir kısmının yabancı kaynaklarla karşılandığını göstermektedir ki söz konusu husus Şirketin sürdürülebilirliği açısından arzu edilen bir husus değildir.

Aynı şekilde Özkaynakların toplam yabancı kaynaklara oranı olarak ifade edilen, Şirketin finansal bağımsızlığını gösteren ve genel olarak 1’den büyük olması beklenen “*Finansman Oranı (Özkaynaklar /Toplam Yabancı Kaynaklar)*” 2018 yılında 0,74 iken, bu oran gitgide gerilemiş ve 2020 yılında 0,38’e kadar düşmüştür.

Finansal yapı analizlerinin düşük çıkmasının en önemli sebeplerinden bir tanesi Şirketin arka arkaya zarar etmesi ve özellikle 2020 yılı zararının 61 milyon TL gibi büyük boyutlarda gerçekleşmesidir.

“*Finansman Oranının*” ve “*Finansal Kaldıraç Oranının*” beklenen seviyede çıkmamasına sebep olan bir diğer husus ise Şirketin kamuya olan borçlarını yukarıda açıklanan sebeplerle ödeyememesi, bu hususun ise ek maliyetleri beraberinde getirmesidir.

Kamu İdaresi tarafından Şirketin esas amacının kar elde etmekten ziyade kamusal ihtiyaçların giderilmesi olduğu, bu nedenle finansal tabloların diğer şirketlerdeki gibi

değerlendirilmesinin mümkün olamayacağı belirtilmişse de Şirketin, diğer tüm şirketler gibi 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir limited şirket olduğunun unutulmaması gerekmektedir. Kanun'da belirtilen tüm sorumluluklar belediye şirketleri için de geçerli olduğu gibi mali tablo ve oranların beklenen seviyelerin altına düşmesi bu şirketler için de iflas ve benzeri yaptırımların uygulanmasını zorunlu hale getirebilecektir. Ayrıca Şirkette yaşanan mali sıkıntılar; gerek piyasaya gerekse de diğer kurumlara olan borçlar dolayısıyla Şirketin malvarlığına ve alacaklarına haciz uygulanabilmesine, ödenemeyen borçlar nedeniyle asıl borçla birlikte fer'i borçların gündeme gelebilmesine olanak sağlayacaktır. Bu nedenle "kamusal ihtiyaçların giderilmesi" sebebinin dayanak olarak Şirket mali tablolarının kötüye giden durumunu açıklamaya çalışmak doğru bir yaklaşım değildir.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir limited 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.

Buna göre; Ankara Büyükşehir Belediyesinden iş alınırken söz konusu işe ilişkin maliyetlerin tam hesaplanarak bu hesaplama göre teklif verilmesi, satılan malların maliyetlerinde ve diğer giderlerde tasarrufa gidilerek Şirket zararının önlenmesi ve kârlı bir şirket statüsüne geçilmesi, hakediş ve teminat iadelerinde gerekli evrakların zamanında tamamlanması ve tahsilatların sonuçlandırılması, kamuya ait borçların zamanında ödenerek fer'i borçların tahakkuk etmesine müsaade edilmemesi Şirketin sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

BULGU 2: Ankara Büyükşehir Belediyesinden Kiralanan İşyeri ve İşletmelerin Üçüncü Kişilere Alt Kiracı Olarak Verilmesinde Rekabet Ortamının Oluşturulmaması

Kira gelir ve giderlerine ilişkin hesap ve kayıtların incelenmesi sonucunda; Ankara Büyükşehir Belediyesinden rekabet ortamı oluşmadan kiralanan işyeri ve işletmelerin neredeyse tamamının Şirket tarafından alt kiracılara kiralandığı, ne var ki gerek nitelik gerekse de nicelik olarak çok önemli olan söz konusu kiralamar için herhangi bir usul ve kaidenin belirlenmediği, alt kiracıların bu aşamada da herhangi bir rekabete tabi tutulmadan Şirket tarafından doğrudan tespit edildiği görülmüştür.

ABB tarafından çeşitli tarihlerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca "kapalı teklif usulü" ve aynı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile taşınmaz ve işletme kiralama ihaleleri yapılmıştır.

Kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerin incelenmesi sonucunda; rekabete açık olan söz konusu ihale usulünün ihale şartnamelerine yazılan ve ihalenin özü ile uyumsuz bazı hükümlerle rekabetten uzak hale getirildiği, neredeyse tüm ihalelerde tek firma olan ANFA'nın ihalelere girerek, zahiren rekabetçi fakat gerçekte kısıtlanmış bir ihale ortamında rahatlıkla ihaleleri kazandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ihalelere ait şartnamelerinin tamamında;

- *"En az beşbin m²'lik yeşil alan içerisinde ve en az beş yıl süreyle işletmeci olarak faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler katılabilecektir"*
- *"En az 250 adet işletme işletmeciliği yaptığına veya yaptırdığına dair kira sözleşmesi sunabilen..."*
- *"Rekreasyon alanları içerisinde en az 20 İşletmeyi 5 yıl süreyle işleten..."*
- *"Şehrin muhtelif yerlerinde en az 100 adet işletmeyi en az 5 yıl süreyle işleten..."*
- *"Ankara'da kamuya ait alanlarda en az 10 adet işletmeyi tek sözleşme ile en az 5 yıl süreyle bir arada işleten veya işlettiren..."*

Şeklinde hükümler konularak ihaleye katılım ciddi manada kısıtlanmış, rekabet ortamı oluşmadan gerçekleşen ihalelerde yukarıdaki hükümleri Ankara ilinde neredeyse tek sağlayacak şirket olan ANFA tek istekli olarak ihalelere teklif vererek ihaleleri kazanmıştır.

Yukarıda bahsi geçen ve katılımı kısıtlayıcı hükümler geçmişten günümüze uygulanmış, konulan hükümlerin ihale konusu ile illiyet bağı neredeyse hiç gözetilmemiştir. Örneğin;

- 31.03.2011 tarihinde gerçekleştirilen ve sadece 1 adet basketbol sahasının ihalesi için hazırlanan ihale şartnamesinde *"En az beşbin m²'lik yeşil alan içerisinde ve en az beş yıl süreyle işletmeci olarak faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişiler katılabilecektir"*,
- 08.05.2014 tarihinde gerçekleştirilen ve sadece 4 işletmenin kiralanması için hazırlanan ihale şartnamesinde *"ihale tarihi itibarıyla en az 250 adet işletme işletmeciliği yapmak veya yaptırmak"*,

- 08.11.2018 tarihinde gerçekleştirilen ve sadece 7 adet işyerinin kiralanması için hazırlanan ihale şartnamesinde “Ankara’da kamuya ait alanlarda en az 10 adet işletmeyi tek sözleşme ile en az 5 yıl süreyle bir arada işleten veya işlettiren”,
- 03.12.2020 tarihinde gerçekleştirilen ve sadece 1 adet işyerinin kiralanması için hazırlanan ihale şartnamesinde “şehrin muhtelif yerlerinde en az 100 adet işletmeyi en az 5 yıl süreyle işlettiğine dair...”,
- Aynı şekilde 24.09.2020 tarihinde gerçekleştirilen ve sadece bir ticaret merkezi içerisinde bulunan 1 adet iş yerinin kiralanması için hazırlanan ihale şartnamesinde “şehrin muhtelif yerlerinde en az 100 adet işletmeyi en az 5 yıl süreyle işlettiğine dair...”

Şeklinde hükümler getirilerek ihaleler tek bir mecraya yönlendirilmiştir.

Bununla birlikte 2013-2015 yılları arasında Dikmen Vadisi 2. Etap, Göksu Parkı, Mogan Parkı ve Harikalar Diyarı Rekreasyon alanlarında bulunan çok sayıda işletmenin ABB tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre pazarlık usulü ile ANFA’ya kiralandığı görülmüştür. Söz konusu pazarlık ihalelerinde de ANFA tek istekli olarak teklif vermiş ve rekabet ortamı oluşmadan ihaleler kazanılmıştır.

Öncelikle şu hususun üzerinde durmak gerekir ki ABB tarafından söz konusu yerlerin 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale edilmesi mümkün değildir.

Bu hususa ilişkin birçok Danıştay ve Sayıştay Kararı mevcut olduğu gibi Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 yılı hesabının incelenmesi sonucunda düzenlenen Sayıştay Raporunun 9 numaralı bulgusunda da Belediyenin söz konusu yöntemi kullanamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Yukarıda da detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından gerek kapalı teklif usulü ile gerekse de pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde yeterli rekabet ortamı oluşturulmadan Büyükşehir’e ait veya tasarrufunda bulunan işyeri ve işletmeler Belediyenin bir şirketi olan ANFA’ya ihale edilmiştir

ANFA ise ABB’den kiraladığı söz konusu yerlerin büyük bölümünü üçüncü kişilere kiralamıştır. Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında ihale şartlarını belirlemenin Ankara Büyükşehir Belediyesinin inisiyatifinde olduğu, Şirket tarafından 2886 sayılı Kanun’a uyma

zorunluluğu bulunmadığı belirtilmişse de ANFA tarafından yapılan kiralama işlemlerinde de standart bir uygulama usulü getirilmemiştir. Bir kısım yerler hali hazırda taşınmazda bulunan işletmecilere kiralanırken bir kısım yerler Şirkete dilekçe ile başvuran ve kiralama isteğinde bulunan kişi veya şirketlere doğrudan kiralanmıştır.

Dilekçe ile başvuran kişi dışında diğer kişi ve şirketlerin söz konusu yerin kiralanması ile alakalı herhangi bir bilgisinin olup olmadığı, bunun sağlanması için ne gibi girişim ve usullerin uygulandığı bilinmemektedir. Bazı kiralamalar için internet sitesi üzerinden ilanlar gerçekleştirilmişse de söz konusu hususları düzenleyen bir iç mevzuat bulunmamaktadır.

Kanun koyucu tarafından kamu taşınmazının kiralanmasında rekabet ilkesine çok önem verilmiş, istisnai olarak doğrudan belediyenin kendi şirketine yaptığı işletme devirlerinde bile -eğer ki söz konusu işletmenin üçüncü kişilere devri gündeme gelecekse- normalde Şirketin tabi olmadığı 2886 sayılı Kanun hükümlerinin Şirket açısından uygulanması zorunlu tutulmuştur.

Buna göre; kamunun mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan yerlerin kiralanmasında rekabet ilkesine azami riayet edilmelidir. Bu kapsamda Şirket tarafından yapılan alt kiracı belirlenmesinde uygulanacak usul, esas ve kaideler tespit edilmeli, hakkaniyetli bir rekabet ortamında kamu kurum, kuruluş ve şirketleri için azami fayda sağlanmalıdır. ABB tarafından rekabeti kısıtlanmış ihaleler ile taşınmazların ANFA'ya kiralanması, ANFA tarafından da söz konusu yerlerin herhangi bir rekabet ortamı olmadan üçüncü kişilere tevdi edilmesi sonucunda, kamu taşınmazları rekabet ortamına tabi olmadan üçüncü kişilere kiralanmaktadır ki bu da mevzuatın öngördüğü temel ilkelere açıkça aykırılık oluşturmaktadır. Kamu idaresi cevabında 2019, 2020 ve 2021 yıllarında internet sitesi üzerinden ilan yapıldığı ve bir kısım ihaleler düzenlendiği belirtildiğinden kiralama işlemlerinde usul ve kaidelerin belirlenip belirlenmediğinin izlenmesine ilerleyen denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesinden İhalesiz Bir Şekilde Alınan Park, Bahçe Bakım ve Onarımı İşinin Bir Kısımının Alt Yüklenicilere Yaptırılması ve Mezkûr İş Kapsamında Yapım İşlerinin Gerçekleştirilmesi

Şirket tarafından gerçekleştirilen alımların incelenmesi sonucunda, Ankara Büyükşehir Belediyesi ile doğrudan hizmet sözleşmesi imzalanarak "Park ve Bahçe Bakım ve Onarım İşinin" üstlenildiği, söz konusu işlerin bir kısmının topluca alt yüklenicilere yaptırıldığı, ayrıca

mezkûr iş kapsamına bakım, onarım haricinde sıfırdan imal edilen bazı yapım işlerinin de dâhil edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile değişik (e) bendinde, belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı düzenlenmiş; yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı "park ve bahçe bakım ve onarımı" işleri de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında belirtilen "park ve bahçe bakım ve onarımı" işlerinde işin kapsamına makine ve ekipman ile malzemenin de dahil olması veya bu tür işlerde ortalama işçilik oranının %15 olmasının da bir önemi bulunmamaktadır. Zira Kanun koyucu işin niteliğini belirterek mezkur işleri "personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı" kapsamına dahil etmiş, diğer işlerdeki oransal şartları bu iş türünde aramamıştır. Hatta 30.09.2020 tarihinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3. maddesinde yapılan değişiklikle bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işlerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edileceği belirtilerek söz konusu husus bir kez daha teyit edilmiştir.

696 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesi ile taşeron olarak çalışan işçilerin belediye şirketlerinde kadroya geçme işlemleri gerçekleşmiş, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları için ihale yapılmasının imkânı kalmamıştır. Bu nedenle aynı KHK'nın 126'ncı maddesi ile 375 sayılı KHK'ya Ek Madde 20 eklenmiş ve bu madde kapsamında belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndaki sınırlamalara tabi olmaksızın belediye şirketlerine gördürebilmesinin önü açılmıştır.

Ne var ki verilen bu izin ve istisnai hüküm, personel çalıştırılmasına dayalı kabul edilen hizmetler ile sınırlandırılmış, hatta park, bahçe bakım ve onarım işi bu kapsama alınırken "haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı" ifadesine yer verilerek personel çalıştırılması hususu vurgulanmıştır.

Yapılan incelemelerde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında belediyeden doğrudan alınan park, bahçe bakım ve onarım işinin bir kısmının ilçe ve bölge bazında bölünerek alt yüklenicilere yaptırıldığı görülmüştür.

Bu kapsamda söz konusu işin bir kısmı; 1.979.073,90 TL sözleşme bedelli “Ankara Geneli Bakım Onarım Tadilat İşleri”; 1.893.474,30 TL sözleşme bedelli “Çayyolu Temelli ile Polatlı Yeşil Alanlarının Bitkisel Bakım Onarım İşleri”, 1.649.551,21 TL sözleşme bedelli “Samsun Yolu Mamak Çevresi Bitkisel Bakım Onarım İşleri”, 1.431.580,76 TL sözleşme bedelli “Turan Güneş, Çetin Emeç Bulv. ve Elçilikler Bitkisel Bakım Onarım İşleri” gibi adlarla alt yüklenicilere havale edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere bazı hizmetlerin belediyeler tarafından herhangi bir ihale olmaksızın doğrudan belediye şirketlerine gördürülebilmesinin sebebi, daha önce bu işlerde çalışan personelin belediye şirketleri kadrolarına geçirilmeleri ve söz konusu işlerin personel çalıştırılmasına dayalı olarak belediye şirket personeli eliyle gördürülmek istenmesidir. Bu nedenle bu surette alınan iş için alt taşeron firmalar belirlenmesi ve hizmetlerin bir kısmının bu firmalar eliyle gördürülmesi KHK ile getirilmek istenen amaca aykırıdır.

Bununla birlikte sadece belediye şirketi boyutuyla konu değerlendirilse bile söz konusu işlerin alt yüklenicilere yaptırılması mümkün değildir. Zira belediye şirketleri de 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında zikredilmiş ve bunların da personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri yaptıramayacağı ilgili maddede açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan hatalı uygulama ile birlikte, bazı yapım işlerinin de söz konusu iş kapsamında belediye tarafından belediye şirketine, belediye şirketi tarafından da üçüncü kişilere yaptırıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; Çubuk 1 Barajının revize ve restorasyon işlerinin tamamı (kısımlara bölünerek ayrı ayrı yüklenicilere), halı saha yapılması, koşu yolu yapılması, WC yaptırılması, çeşitli amaçlarla konteyner yaptırılması, park yaptırılma işleri, istinat duvarı yapılması gibi bir çoğu sıfırdan olan yapım işleri de Belediye tarafından ihale yapılmak yerine mezkur park ve bahçe bakım onarım işi kapsamında Şirkete havale edilmiş, Şirket de söz konusu işleri üçüncü kişilere yaptırmıştır.

Hatta çeşitli okullar ve kamu kurumları tarafından talep edilen halı saha ve koşu yolu yapılması gibi işler için de belediye tarafından ihale mevzuatı uyarınca söz konusu istekler

karşılanmamış, bunun yerine bu tip istekler de mezkûr iş kapsamında Şirkete ve dolayısıyla üçüncü kişilere doğrudan gördürülmüştür.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında; İdarenin vermiş olduğu iş emirleri doğrultusunda faaliyetlerin sürdürüldüğü, söz konusu işin sadece personel çalıştırmaya dayalı hizmet olmayıp tamirat ve tadilat gerektiren ve ivedilikle yapılması gereken pek çok yapısal imalatı içerdiği, bu nedenle mevcut işten ayrılmasının mümkün olmadığı, işin yüzde 50'sini geçmeyecek şekilde bu tip işlerin de kapsama dâhil edilmesinin makul görülmesi gerektiği belirtilmişse de yukarıda açıklandığı üzere yapılan imalatlar ve yapım işlerinin bir kısmı tamir ve bakımın ötesinde sıfırdan imalatı ve büyük restorasyonları kapsamaktadır. Dolayısıyla bu tip işlerin 696 sayılı KHK uyarınca doğrudan hizmet alımı yöntemiyle belediye şirketine gördürülen iş kapsamına dâhil edilmesi ve herhangi bir ihale yapılmadan temin edilmesi doğru bir yaklaşım değildir

Kanun koyucu bazı hizmetlerin belediyeler tarafından ihale olmaksızın doğrudan belediye şirketlerine yaptırılmasına, bu hizmetler personel çalıştırılmasına dayalı olduğu için izin vermiştir. Park ve bahçe bakım ve onarım işi de kanun koyucu tarafından bu şekilde değerlendirildiği için mezkûr kapsama dâhil edilmiştir. Bu nedenle taraflar arasında yapılacak sözleşmede ve sözleşmenin uygulama aşamasında kanun koyucu tarafından verilen izin ve bu iznin sınırları unutulmamalı, belediye tarafından ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi gereken bazı yapım işlerinin park ve bahçe bakım ve onarım işi içerisine dâhil edilmesi engellenmelidir. Ayrıca söz konusu hizmetler Şirket personeli eliyle gördürülmeli, alt yüklenicilere yaptırılmamalıdır. Kamu idaresi cevabında, çok sayıda işçiye ihtiyaç olduğu, bu amaçla eksik olan personel için kademeli olarak işgücü ihtiyacının karşılanmaya çalışıldığı belirtildiğinden bulgu konusu husus hakkında Kurum tarafından yapılan işlemlerin izlenmesine daha sonraki denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 4: Profesyonel Bir Spor Kulübü ile Reklam Sözleşmesi İmzalanması

Şirket gider evrakları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; Şirket ile Süper Lig kategorisinde mücadele eden profesyonel bir spor kulübü arasında toplamda üç reklam sözleşmesi imzalandığı, bu kapsamda Şirket tarafından ilgili kulübe 2019-2020 sezonu için 1 milyon TL, 2020-2021 sezonu için 6,5 milyon TL ödemede bulunduğu tespit edilmiştir. Ayrıca 6 milyon TL tutarında olan 2020-2021 sezonu ilk sözleşmesinde yer alan haklara herhangi bir ek hak getirilmeden 500 bin TL tutarında ek sözleşme yapıldığı, ilk sözleşmenin taksitlerinden biri olan 2 milyon TL'lik ödemenin hiçbir zorlayıcı unsur bulunmamasına rağmen ilgili spor kulübüne yaklaşık bir ay önce gerçekleştirildiği görülmüştür.

ANFA şirketi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde de belirtildiği üzere belediyenin görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre kurulmuş bir sermaye şirkettir. Bu kapsamda belediye ile yakın ilişki içerisinde faaliyetlerini sürdürmekte ve gelirinin neredeyse tamamını Ankara Büyükşehir Belediyesinden üstlendiği doğrudan hizmet alımından kazanmaktadır.

Reklam, bir şirket ve bu şirkete ait faaliyetlerin geniş yığınlara tanıtılması, beğendirilmesi ve böylece Şirket tarafından sunulan mal ve hizmetlerin müşterilerce daha çok istenmesini, alınmasını, satılmasını sağlamak için söz, yazı ve benzeri araçlarla yapılan her türlü tanıtma çabasıdır.

ANFA ve Spor Kulübü arasında yapılan reklam sözleşmesi sonucunda yukarıda bahsedilen "Reklam" amaçlarının hiç birisi tam olarak elde edilememiş, Şirket bu suretle ciddi sayıda yeni müşteriye ulaşmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında Şirketin Fuar ve Kongre Merkezi, Feza Gürsey Bilim Merkezi, At Tavlası ve Bitki Evi de olduğu, bunların ücret karşılığında hizmet verdiği, bu nedenle bu tip ticari faaliyetlerden elde edilen gelirleri artırabilmek amacıyla reklama ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiş ise de söz konusu hizmetler karşılığında Şirket tarafından elde edilen gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı oldukça düşüktür.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir limited 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 yükümü, rekabet yasağı" başlıklı 626'ncı maddesinde de müdürler ve yönetimle görevli kişilerin görevlerini tüm özeni göstererek yerine getirmesi gerektiği ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde gözetmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde Şirket tarafından profesyonel bir spor kulübü ile 2019-2020 sezonu için 24.10.2019 tarihinde 1 milyon TL, 2020-2021 sezonu için 07.09.2020 tarihinde 6 milyon TL bedelli reklam sözleşmesi imzalandığı, daha sonra 24.09.2020 tarihinde taraflar arasında 2020-2021 sezonu için 500 bin TL tutarında ek sözleşme yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda da detaylı bir surette belirtildiği üzere, neredeyse tüm işi belediyeden doğrudan aldığı hizmet işini gerçekleştirmek olan ANFA'nın reklam faaliyeti ile şirket menfaatine herhangi bir katkı sağlamadığı, dolayısıyla yapılan tüm işlemin haddi zatında hatalı ve gereksiz bir ödeme olduğu açıktır.

Bununla birlikte, 2020-2021 sezonu için imzalanan ilk sözleşmede taraflar arasında tüm hak ve yükümlülükler yazılmış ve belirlenmiş olmasına rağmen ilk sözleşmeden yaklaşık 17 gün sonra ilk sözleşmede Şirkete verilen haklara herhangi bir ekleme yapmayan yeni bir "Ek Sözleşme" imzalanması ve bu surette Şirketten 500 bin TL daha ödemede bulunulmasının sebepleri anlaşılammıştır.

Ayrıca 2020-2021 sezonu için yapılan ilk sözleşme uyarınca ödenecek 6 milyon TL, 3 eşit taksite bölünmüş, ilk iki taksit zamanında ödenmiş ancak 3. taksit daha ödeme tarihi gelmeden yaklaşık 1 ay önce ilgili spor kulübüne gönderilmiştir. Söz konusu tutarın 1 ay kadar daha değerlendirilme imkânı varken ve sözleşmede erken ödeme konusunda herhangi zorlayıcı bir hüküm bulunmazken Şirket tarafından bu imkândan vazgeçilmesi hayatın olağan akışına, basiretli tacir kavramına ve Şirket menfaatlerine uygun düşmemektedir.

Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan hükümler, tacirin öngörülü, konusunu bilen, hukuki ve fiili durumları kavrayabilme özelliklerine sahip olmasını gerektirmektedir. Basiretli iş adamı kavramı iyi niyeti de içine almakla birlikte, iyi niyetten de öte tedbirli bir hareketi, vasat bir şahıstan daha fazla özen gösterme gereğini, ticari hayatın gereklerini ve teamüllerini iyi bilmeyi ve gelecekteki şartları tahmini de ifade etmektedir.

Bu kapsamda Şirketin neredeyse hiçbir menfaatine hizmet etmeyen reklam ve sponsorluk sözleşmelerinden kaçınılması, yapılan tüm sözleşmelerde sözleşme hükümlerinin uygulama ve yorumlanmasında Şirket menfaatlerinin azami surette gözetilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Yemek Kartı Alımlarının İhalesiz Gerçekleştirilmesi

Şirket tarafından gerçekleştirilen giderlere ilişkin evraklarının incelenmesi sonucunda; personel için alınan yemek kartı alımı ve bu kartlara yükleme yapılması işi için herhangi bir ihale gerçekleştirilmediği, bunun yerine bu hizmeti sunan şirketlerden birisi ile doğrudan sözleşme imzalanarak ihtiyacın temin edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesi ile belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler Kanun kapsamına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde Kanun'dan istisna olan alımlar belirlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belediye şirketlerinin de içinde bulunduğu kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler için özel düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddede, madde kapsamındakilerin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları mal veya hizmet alımları belli bir tutara kadar ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç Kanun'dan istisna edilmiştir.

Bu madde kapsamındaki mal ve hizmetlerin neleri kapsadığına Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi uyarınca ilgili kuruluşların talebi üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından karar verilmektedir.

Şirket tarafından çeşitli tarihlerde Kamu İhale Kurumuna bu kapsamda başvurular yapılmış ve hangi alımların istisna kapsamında olduğuna ilişkin belirlemenin yapılması talep edilmiştir. Söz konusu talep üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından çeşitli tarihlerde Şirketin hangi teminlerinin 4734 sayılı Kanun'dan istisna edileceği detaylı bir şekilde belirlenmiş ve Şirkete bildirilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından Şirket için hazırlanan istisna kararlarında yemek kartı alımı ve bu kartlara yükleme yapılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Zaten söz konusu ihtiyaç üretim ve ana faaliyetten ziyade yemekhaneden yemek yemesi mümkün olmayan personelin söz konusu ihtiyacının karşılanması amacıyla temin edildiği için böyle bir istisna kararının olması da mümkün değildir.

Kanun'un 22'nci maddesinde ise bazı özel durumlarda ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilebileceği düzenlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar Türk Lirasını (01.02.2020–31.01.2021 dönemi için 97.008,00 TL) aşmayan ihtiyaçları da bu kapsamda sayılmıştır.

Özetle; Şirket mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde Kamu İhale Kanunu'na tabidir. Şayet yapılacak alım Kamu ihale Kurumu tarafından Şirket için belirlenen ve istisna kapsamında olan mal ve hizmet alımlarının içinde yer alıyorsa söz konusu alımların bu

kapsamda yapılmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Eğer söz konusu alım bu kapsamda yer almıyor ve yıllık tutarı 97.008,00 TL'nin altında ise o vakit mezkûr alım için Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen doğrudan temin yöntemi uygulanabilecektir. Yukarıda bahsedilen her iki durum da yapılacak alım için uygulanabilir nitelikte değilse, o halde temel ihale usullerinden bir tanesinin seçilmesi ve uygulanması zorunlu olacaktır.

Yemek kartı alımı ve bu kartlara yükleme yapılması işi yıl ortasından sonra başlamasına rağmen toplamda 5.436.959,20 TL'ye ulaşmıştır. Basit bir hesaplama ile söz konusu alımın yıllık tahmini toplamının 10 milyonun üzerinde olacağı açıktır. Bir yılda ödenen ve ödenmesi beklenen toplam tutarın Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirlenen limitin üzerinde olduğu, dolayısıyla Şirket için doğrudan temin yöntemi ile söz konusu alımın yapılmasının da mümkün olmadığı görülmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere bu alım "istisna" kapsamında da olmadığı için Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ihale usullerinden biri seçilerek alımın gerçekleştirilmesi zaruridir.

Ne var ki, yemek kartı alımı ve doldurulması için 2020 yılında Şirket tarafından herhangi bir ihale gerçekleştirilmemiş, bunun yerine idarece belirlenmiş bir Şirket ile doğrudan sözleşme imzalanarak söz konusu alım temin edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yemek kartı uygulaması ile vergi ve SGK yükümlülüklerinde çeşitli avantajlar sağlandığı belirtilmişse de bulguda yemek kartı uygulaması yapıp yapılamayacağına ilişkin herhangi bir değerlendirme bulunmamaktadır. Bulguda söz konusu işlemin ihale mevzuatına tabi olmadan yerine getirilemeyeceği vurgulanmıştır. Yine Kurum cevabında belirtilen yemek kartı işleminin covid-19 sebebiyle ivedilikle yapılması nedeniyle ihale mevzuatı dışında gerçekleştirildiği sebebinin de kabul edilmesi mümkün değildir. Zira 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda ivedilik veya idarece önceden öngörülemeyen durumlarda hangi usullerin kullanılacağı da detaylı bir şekilde belirtilmiştir. Söz konusu usuller kullanılmadan, doğrudan bir firma ile görüşülerek sözleşme gerçekleştirilmesi doğru bir yaklaşım değildir. İlgili firmanın sadece aracı kurum olması, ödenen paranın tümüyle kendinde kalmaması, sadece komisyon alması gibi hususlar da ihale mevzuatının uygulanıp uygulanmaması açısından önemli değildir. Burada önemli olan sözleşmenin niteliği ve tutarıdır. Yukarıda detaylı bir surette belirtildiği üzere şayet sözleşmenin bedeli doğrudan temin ve istisna tutarlarını geçiriyorsa ihale usulleri ile ilgili hizmetlerin temin edilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

Kamu İhale Kanunu kapsamında olan Şirket tarafından bu Kanun'da belirtilen hükümlere uyulması, istisna ve doğrudan temin kapsamında olmayan alımlar için ihale usullerinden biri ile alımların gerçekleştirilmesi gerekirken, herhangi bir rekabet ve ihale olmaksızın, Şirket tarafından belirlenmiş bir yemek kartı şirketi ile sözleşme imzalanması ve alımın söz konusu şirketten gerçekleştirilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Kurum tarafından ilgili sözleşmenin bitimini müteakip ihale usulü ile yeni teminin gerçekleştirileceği belirtildiğinden bulgu konusu husus hakkında gelecek denetim dönemlerinde izleme yapılmaya devam edilecektir.

BULGU 6: Konukevlerinin Ticari Hayatın Gereklere Uygun Olarak İşletilmemesi

Şirket taşınmaz ve işletmeleri üzerinde yapılan incelemelerde; Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi uyarınca 4 adet sosyal tesise (konukevi) ilişkin işletme hakkının Şirkete devredildiği, ancak söz konusu işletmelerin Şirket tarafından ticari hayatın gereklerine uygun olarak işletilmediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki sosyal tesislerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesinin devredebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda; Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.10.2017 tarih ve 2042 sayılı Kararı ile Mogan parkı, Gençlik Parkı, Altınpark ve Keçiören'de bulunan 4 adet sosyal tesisin (konukevi) işletme hakkı 25 yıl süre ve belirlenen işletme bedelleri ile ANFA'ya devredilmiştir.

Ne var ki, adı geçen sosyal tesislerden Keçiören'de bulunan sosyal tesis inşaat halinde bulunmakta ve devralındığı günden beri işletilmemekte, Altınpark'ta bulunan sosyal tesis ise Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Şirket idari hizmetlerinde kullanılmaktadır. Her iki tesis için de işletme bedeli ödenmesine rağmen herhangi bir şekilde bu tesislerde gelir getirici faaliyetlerde bulunulmamaktadır.

Gençlik parkında yer alan konukevi de yine ABB başkanlık hizmetleri doğrultusunda kullanılmakta, çeşitli zaman ve faaliyetlerde burada da Şirket personeli görevlendirilmektedir.

Ne var ki personel ve diğer giderler olmak üzere çeşitli harcamalar yapılan söz konusu tesisten de Şirket adına herhangi bir gelir elde edilmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, Gençlik Parkı ve Kuzey Yıldızı Parkı içerisinde yer alan konukevlerinin ABB'ye teslimi hususunda girişimde bulunulmaya başlanıldığı belirtilmiş, ancak sürecin tamamlanması ile ilgili bir bilgiye yer verilmemiştir. Altınpark içerisinde yer alan konukevinin ise idari bina olarak kullanıldığı ve bu nedenle herhangi bir sakınca oluşturmadığının düşünüldüğü ifade edilmiştir. Ne var ki; söz konusu yer ABB'den ihale usulleri kullanılarak kiralanmamış, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde belirtilen istisnai bir hükümle işlem gerçekleştirilmiştir. Söz konusu maddede sosyal tesis, otopark, çay bahçesi, büfe gibi belli tesislerin bu usul ile kiralanması düzenlenmiş, idari bina olarak kullanılacak bir yapının bu usul kullanılarak kiralanmasına cevaz veren herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Mogan Parkı içerisinde bulunan konukevi ise genel olarak ABB Başkanlık hizmetlerinde restoran olarak faaliyet göstermekte, bu kapsamda ABB tarafından bir miktar ödeme yapılmakta ve gelir elde edilmektedir. Ne var ki söz konusu gelir, mezkûr konukevinin giderlerini karşılamaktan oldukça uzaktır. Nitekim 2020 yılında bu konukevinde ifa edilen hizmetler karşılığında 242.282,50 TL gelir elde edilmesine karşın personel ve kira gideri dâhil söz konusu işletme için harcanan toplam tutar 3.250.500,25 TL olmuştur. Görüldüğü üzere işletmecilik ilkelerine göre söz konusu işletmenin sürdürülebilirliğinin imkânı bulunmamaktadır.

ANFA şirketi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde de belirtildiği üzere belediyenin görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre kurulmuş bir sermaye şirkettir.

Şirket, Türk Ticaret Kanunu'na tabi olduğundan Kanun'un 16 ve 18'inci maddesinde belirtildiği üzere basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekmektedir. Aynı zamanda Kanun'un "Özen ve bağlılık yükümü, rekabet yasağı" başlıklı 626'ncı maddesinde müdürler ve yönetimle görevli kişilerin görevlerini tüm özeni göstererek yerine getirmesi ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde, gözetmekle yükümlü oldukları belirtildiğinden söz konusu kişilerin belirtilen hükümlere riayet etmesi gerektiği de unutulmamalıdır.

Yukarıda detayları ile açıklandığı üzere ABB meclis kararı ile işletme hakkı devralınan sosyal tesislerin bir kısmı hiç işletilmemekte, bir kısmı ise Ankara Büyükşehir Belediyesi

Başkanlık makamı hizmetleri için faaliyet göstermektedir. Ne var ki, Şirket basiretli iş adamı gibi hareket etmemiş, belirtilen tüm tesisler Şirket için zarara sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi cevabında Şirket tarafından çeşitli yer ve tarihlerde restoran işletmeciliği yapıldığı, söz konusu restoranların kapanması sonucunda personelin bir kısmının Mogan Konuquevinde görevlendirildiği, bu nedenle bu tesisin maliyetlerinin yüksek olduğu, personelin belediyeye tahsis edilmesi yönünde karşılıklı mutabakat yapılması haricinde herhangi bir işlem yapılmasının söz konusu personelin iş akdinin feshedilmesi sonucunu doğuracağı ifade edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi başkanlık makamı tarafından şayet söz konusu tesislerin sadece belediye başkanlığı hizmetlerine tahsis edilmesi ve bu faaliyetlerde kullanılması isteniyorsa, tesislerin Şirkete devrinin iptal edilerek, temsil ağırlama ödeneğinden söz konusu hizmetlerin gördürülmesi, personelin de 696 sayılı KHK uyarınca yine Şirketten temin edilmesi mümkündür. Ancak kanunlarda basiretli iş adamı şeklinde hareket etmesi zorunlu tutulan Şirkete mezkûr yerlerin işletme hakkının devredilip, zarar etme pahasına bu yerlerde ABB'ye hizmet sunumu yapılmasının beklenmesi kabul edilebilir bir durum değildir. Bu nedenle, söz konusu yerlerin ticari hayata uygun şekilde işletilmesi ve gelir elde edilmesi ya da bu işletmelerin işletme hakkının mülkiyet ve tasarruf sahibi olan ABB'ye iade edilmesi Şirket menfaatleri açısından doğru bir uygulama olacaktır.

BULGU 7: Yol Süpürme Aracının Başka Bir Belediyeye Verilmesi

Şirket taşınırları üzerinde yapılan incelemeler sonucunda; Bozcaada Belediye Başkanlığı tarafından yapılan talep üzerine mezkûr Belediyeye yol süpürme aracı tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir limited 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 yükümü, rekabet yasağı" başlıklı 626'ncı maddesinde de müdürler ve yönetimle görevli kişilerin görevlerini tüm özeni göstererek yerine getirmesi gerektiği ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde, gözetmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Her ne kadar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde belediyelerin mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği belirtilmişse de, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak hisselerinin çoğunluğuna sahip olduğu belediye şirketleri için böyle bir düzenleme öngörülmemiştir.

Kamu İdaresi cevabında Şirketin temel amacının kâr etmekten ziyade kamusal ihtiyaçların giderilmesi olduğu ve söz konusu tahsisin buna istinaden yapıldığı belirtilmişse de Şirketin temel amacının kamu ihtiyaçlarının giderilmesi olduğuna ilişkin herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere belediye şirketleri Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak faaliyetlerini gerçekleştiren ve kâr amacı güden kuruluşlardır. Söz konusu şirketleri belediye gibi değerlendirmek ve belediye tarafından yapılan veya yapılması gereken her türlü işi belediye şirketleri aracılığıyla yerine getirmek doğru bir yaklaşım değildir. Bu nedenle Şirket menfaatine uygun olmayan her türlü eylemden kaçınılmalı, basiretli bir tacir gibi hareket edilerek Şirketin yönetilmesine özen gösterilmelidir.

BULGU 8: Binek Araç Temin İşinin Temel İhale Usulleri Yerine İstisna Kapsamında Gerçekleştirilmesi

Şirket tarafından gerçekleştirilen giderlere ilişkin evraklarının incelenmesi sonucunda; binek araç kiralanmasına ilişkin işlemlerin temel ihale usulleri yerine 4734 sayılı Kanun'un 3 maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca istisna kapsamında gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler Kanun kapsamına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde istisna olan alımlar belirlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belediye şirketlerinin de içinde bulunduğu kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler için özel düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddede, madde kapsamındakilerin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için belli parasal sınırlar dâhilinde yapacakları mal veya hizmet alımları ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç Kanun'dan istisna edilmiştir.

Bu madde kapsamındaki mal ve hizmetlerin neleri kapsadığına, mezkûr Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi uyarınca ilgili kuruluşların talebi üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından karar verilmektedir.

Şirket tarafından çeşitli tarihlerde Kamu İhale Kurumuna bu kapsamda başvurular yapılmış ve hangi alımların istisna kapsamında olduğuna ilişkin belirlemenin yapılması talep edilmiştir. Söz konusu talep üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından verilen çeşitli kararlarda binek araçların kiralama işlemlerinin istisna kapsamında olmadığı açıkça belirtilmiştir.

Örneğin;

Kamu ihale Kurulunun 09.10.2003 tarih ve 2003/DK.D-322 sayılı Kararı'nda "Yenileme, bakım ve onarım hizmetleri" ana faaliyet kapsamında Şirket tarafından yapılan "binek araçları satın almak veya kiralamak" istisna talebi Kurul tarafından kabul edilmemiştir.

Aynı şekilde 30.11.2004 tarih ve 2004/DK.D-370 sayılı Kurul Kararı'nda "Personellerin taşınmasında kullanılmak üzere araç alımı", 25.07.2014 tarih ve 2014/DK.D-107 sayılı Kurul Kararı'nda "Amacına uygun yemek, ekipman ve personel sevkiyatı için araç alımı veya kiralanması", 28.01.2016 tarih ve 2016/DK.D-17 sayılı Kurul Kararı'nda "Faaliyetleri gerçekleştirmek için kontrol ve hizmet araçları kiralamak ve bunların her türlü bakım onarımını yaptırmak" istisna talepleri de Kurul tarafından "Ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde olmadığı" gerekçesiyle reddedilmiştir.

Şirketin faaliyetlerinin neredeyse tamamını Ankara Büyükşehir Belediyesinden alınan "Yenileme, bakım ve onarım hizmetleri" oluşturmaktadır. Yukarıda açıkça izah edildiği üzere gerek "Yenileme, bakım ve onarım hizmetleri" gerekse de diğer faaliyetler için "binek araç kiralanması işleminin Kamu İhale Kanunu'ndan istisna edilmesi" talebi devamlı olarak Kamu İhale Kurumu tarafından reddedilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Şirket tarafından faaliyet ayrımı yapılmaksızın tüm faaliyetleri için binek araç kiralama işlemleri gerçekleştirildiği, bu kapsamda 2020 yılında şoförsüz-yakıtsız binek araç kiralama işlemi için çeşitli miktarlarda dört ayrı alım yapıldığı görülmüştür.

Şirket tarafından gerçekleştirilen bu alımlara ilişkin onay belgeleri incelendiğinde binek araç kiralamalarının istisna kapsamında yapılmasına dayanak olarak;

09.10.2003 tarih ve 2003/DK.D-322 sayılı Kararı'nda "Yenileme, bakım ve onarım hizmetleri" ana faaliyet kapsamında Kurul tarafından izin verilen "Amacın ve konunun

gerçekleşmesi için her türlü makine, ekipman ile makine nakil vasıtaları satın almak veya kiralamak”, 30.11.2004 tarih ve 2004/DK.D-370 sayılı Kurul Kararı’nda istisna izni verilen “Nakliye ve ulaşım hizmetleri alımı”, 27.10.2015 tarih ve 2015/DK.D-258 sayılı Kurul Kararı’nda “Açık ve Kapalı alanlarda dinlenme, eğlence, sosyal ve kültürel etkinlikler düzenlemek” ana faaliyet kapsamında Kurul tarafından izin verilen “Etkinliklerde kullanılmak üzere nakliye ve ulaşım vasıtalarının kiralanması” kararlarının esas alındığı görülmektedir.

Söz konusu Kararlarda verilen izinlerin binek araç kiralama işleminde geçerli olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Zira mezkûr kararların birçoğunda “binek araç kiralama” işlemi de yukarıdaki yazılı talepler gibi Kamu İhale Kurumuna iletilmiş, ancak Kurum yukarıda adı geçen alımları istisna kapsamında değerlendirmesine rağmen “binek araç kiralama” işlemini bunlardan ayrı bir işlem olarak değerlendirerek istisna kapsamında olmadığına hükmetmiştir. Bir başka deyişle Kamu İhale Kurulu tarafından verilen kararda binek araç kiralama işlemi istisna kapsamında değerlendirilmemişken aynı kararda geçen “makine, ekipman ile makine nakil vasıtaları” ifadesinden yola çıkılarak binek araç kiralamasını da bu kapsam içine dahil etmeye çalışmak doğru bir yaklaşım değildir.

Bununla birlikte istisna izni verilen işlemlerin bir kısmı sadece belli faaliyet alanlarına özgülenmiş olduğundan Şirketin tüm faaliyetleri için temin edilecek alımlarda söz konusu istisna hükmünün kullanılmasının mümkün olmadığını da unutmamak gerekmektedir.

Buna göre; Kamu İhale Kurumu tarafından verilen istisna kararlarında yoruma mahal vermeyecek açıklıkta ifade edilen hükümlere riayet edilerek binek araç kiralama işlemlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda yer alan temel ihale usullerinin kullanılması, rekabet ortamında alımların gerçekleştirilmesi Şirket menfaatleri açısından önem arz etmektedir. Kamu İdaresi cevabında bulgu kapsamında yapılan tespitler çerçevesinde 2021 yılından itibaren söz konusu alımların İhale Kanunu kapsamında yapılacağı belirtildiğinden bulgu konusu hususun izlenmesine gelecek denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 9: Ödünç Para Verme Yetkisi Bulunmamasına Rağmen Belediyenin Başka Bir Şirketine Faizle Borç Para Verilmesi

Şirket mali tablolarında yer alan “236 Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabının” incelenmesi sonucunda; Şirketin kazanç elde etme amacıyla ödünç para verme yetkisi olmamasına rağmen, başka bir belediye şirketine üç ayrı seferde toplamda 2.700.000,00 TL faizli borç para verildiği,

söz konusu borçların vadelerinde ilgili şirket tarafından ödenmemesine rağmen borç verme işlemine devam edildiği tespit edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve 6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu'nda kazanç elde etme amacıyla ödünç para verebilecek olanlar; bankalar, finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketleri olarak sayılmıştır.

Şirketlerin bağlı ortaklıklarına ve ortaklarına borç verme işlemleri de dâhil olmak üzere her türlü finansman işlemleri önceleri 90 sayılı KHK hükümlerine göre düzenlenmekte idi.

Bu Kararname'nin ikinci maddesinde, tüzel kişilerin doğrudan veya ortak veya iştirakleri vasıtasıyla dolaylı olarak ortaklık ilişkisi içinde buldukları diğer tüzel kişilere ödünç para verebilecekleri yer almaktaydı.

Ne var ki, söz konusu Kararname 6361 sayılı Kanun ile ilga edilmiş, yürürlüğe giren yeni Kanun olan 6361 sayılı Kanun'da ise bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda da şirketlerin birbirlerine faizli borç verebileceğine ilişkin herhangi bir cevaz verilmemiştir. Kanun'un 358'inci maddesinde pay sahiplerinin şirketten belli şartlarda borçlanabileceği zımni olarak ifade edilmiş, ancak Şirketin başka şirketlere kazanç amacıyla borç verebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında şirketler arasında fon aktarılmasının temel amacının fon noksanlıklarının üçüncü kişilerden faiz karşılığında borçlanarak temin edilmesi yerine grup içerisinde karşılanması ve kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik olarak kullanılması olduğu belirtilmişse de Kanun'da bu tür işlemlere cevaz veren bir hükme de yer verilmemiştir. Kanun'un 395'inci maddesinde şirketler topluluğuna dâhil şirketlerin birbirlerine kefil olabileceği ve garanti verebileceği düzenlenmiş, ancak birbirlerinin ortağı konumunda olan bu şirketlerin birbirlerine faizli borç verebileceğine ilişkin bir kayda yer verilmemiştir.

Yapılan incelemelerde Şirket yönetim organı olan Müdürler Kurulu tarafından alınan kararlar gereğince ABB'nin hisselerinin çoğunluğuna sahip olduğu başka bir Şirketine 2017 yılında 500.000,00 TL, 2020 yılında 2.200.000,00 TL olmak üzere toplamda 2.700.000,00 TL borç para verildiği, söz konusu borçlar için Merkez Bankası avans faiz oranı üzerinden faiz tahsil edilmesinin kararlaştırıldığı görülmüştür. Bununla birlikte 2017 yılında verilen kredi için 31.12.2017, 2020 yılında verilen tutar için 31.12.2020 tarihinde geri ödeme koşulu getirilmesine rağmen ilgili Şirket tarafından hiçbir ödemenin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Verilen ilk borç üzerine yükümlülüğünü 2 yıl geçmesine rağmen yerine getirmeyen Şirkete ikinci defa ve daha yüksek tutarlı borç para verilmesinin Türk Ticaret Kanunu'nda yerini bulan “basiretli tacir” tanımlaması ile örtüşmediği açıktır.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere kazanç elde etme amacıyla ödünç para verebilecek olanlar; bankaların yanı sıra, finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketleri olarak sınırlanmıştır. Her ne kadar 90 sayılı KHK'nın yürürlükte olduğu dönemde tüzel kişilerin ilişkili olduğu diğer tüzel kişiliklere borç para verme işlemleri yasal sayılmakta idiye de söz konusu KHK'yı mülga eden 6361 sayılı Kanun'da bu yönde bir istisnaya yer verilmemiştir. Aynı şekilde 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda da söz konusu hususa cevaz veren bir hüküm bulunmamakta, bu nedenle konu hakkında ciddi bir belirsizlik oluşmaktadır.

Buna göre, yasal dayanağı tam olarak oluşmadan ve kanun koyucu tarafından net bir şekilde hüküm ihdas edilmeden bu tarz şüpheli işlemlere girişilmemeli, ayrıca yapılan tüm işlemlerde basiretli tacir tanımlamasına uygun hareket edilerek Şirket menfaati gözetilmelidir.

BULGU 10: Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmaksızın Diğer Kamu Kurumları ile Belediye Şirketinde Görevlendirilmesi

Şirket personel kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde; yaklaşık 160 personelin Şirket bünyesinde veya Şirketin iş aldığı projeler kapsamında çalışmadığı, söz konusu kişilerin herhangi bir gelir elde edilmeden ABB'nin çeşitli birimlerinde, bağlı kuruluşlarında ve başka bir şirkette görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir limited 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 yükümü, rekabet yasağı” başlıklı 626'ncı maddesinde de müdürler ve yönetimle görevli kişilerin görevlerini tüm özeni göstererek yerine getirmesi gerektiği ve şirketin menfaatlerini, dürüstlük kuralı çerçevesinde, gözetmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Şirkete 2020 yılı toplam maliyeti 13 milyon TL'nin üzerinde olan yaklaşık 160 kişinin ABB'nin çeşitli birimlerinde, bağlı kuruluşlarında ve başka bir şirkette görevlendirildiği görülmüştür. Bu kişiler için doğrudan hizmet alımı ve sözleşme

yapılmadığı gibi sosyal hakları dâhil tüm masraflarının Şirket hesaplarından karşılandığı, bu kişiler için belediye, bağlı kuruluş veya diğer Şirketten herhangi bir bedel alınmadığı tespit edilmiştir. Hatta bu kişilerden bazılarının 2017-2018 yıllarından beri söz konusu görevlendirmelerinin devam ettirildiği, geçici görevlendirmenin fiilen sürekli hale getirildiği görülmüştür.

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 personelini başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalıştırabileceğine ilişkin herhangi yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Şayet belediye söz konusu personeli kendi bünyesinde çalıştırmak istiyorsa 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek Madde 20 uyarınca doğrudan hizmet alma suretinde rahatlıkla bu işlemi gerçekleştirebilecektir. Aksi bir uygulama, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir işlemin gerçekleştirilmesine sebebiyet verdiği gibi Şirketin ciddi manada gelir kaybına uğramasına ve menfaatlerinin zedelenmesine neden olmaktadır. Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu husus hakkında gerekli çalışmaların yapılmaya başlanıldığı, birçoğunun tamamlandığı, 2021 yılı Haziran ayı sonuna kadar da tamamının sonlandırılacağı belirtildiğinden söz konusu hususun izlenmesine gelecek denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 11: Yapım İşlerinin Temel İhale Usulleri Yerine İstisna Kapsamında Alınması

Şirket tarafından gerçekleştirilen alımların incelenmesi sonucunda, yapım işi niteliğindeki bazı işlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ihale usulleri yerine Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca istisna kapsamında temin edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde "Yapım" ve "Hizmet" kelimelerinin tanımları yapılmış, inşaat işlerinden bir kısmı maddede belirtilerek bu işlere benzeyen her türlü inşaat işi "Yapım" tanımını kapsamına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 63'üncü maddesinde ise makine ve ekipmanın bakım ve onarımının hizmet alımı olacağı, küçük onarımlar da dâhil olmak üzere yapıma ilişkin onarımların hizmet alımı olarak ihale edilmesinin mümkün olmadığı açıkça belirtilmiştir.

Bir işin “yapım” tanımı içinde yer alması için bir teknik şartnameye dayanması, yapım müteahhidinin deneyiminin önemli olması, vasıfsız işgücünden ziyade ağırlıklı olarak malzeme, makine ve ekipman girdisine ihtiyaç duyulması ve istisnalar dışında fen ve sanat kurallarına uygun olarak bir eserin meydana getirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda; parkların büyük ölçekli revizyonu, halı saha ve koşu yolu yapılması, park, istinat duvarı imal edilmesi gibi işlerin yapım işi olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesi ile belediye şirketleri Kanun kapsamına alınmıştır. Kanun'un 3'üncü maddesinde istisna olan alımlar belirlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belediye şirketlerinin de içinde bulunduğu kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler için özel düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddede, madde kapsamındakilerin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları belli tutardaki mal veya hizmet alımları ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç Kanun'dan istisna edilmiştir.

Maddeden de açıkça görüleceği üzere istisna kapsamına sadece “mal ve hizmet alımları” dâhil edilmiş, yapım işleri istisna kapsamına alınmamıştır. Söz konusu hususa Kamu İhale Genel Tebliği'nde de detaylı bir şekilde yer verilmiş, idareler tarafından Kamu İhale Kurumuna yapılacak istisna talep başvurularında yapım işlerine yer verilmemesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Nitekim Şirket tarafından Kamu İhale Kurumundan alınan istisna belgelerinden hiçbirinde de bu kapsamda yapım işi bulunmamaktadır.

Yapılan incelemelerde; Çubuk 1 Barajının revize ve restorasyon işlerinin tamamı (kısımlara bölünerek ayrı ayrı yüklenicilere), halı saha yapılması, koşu yolu yapılması, park yaptırılma işleri, istinat duvarı yapılması gibi bir çoğu sıfırdan imal edilen yapım işlerinin temel ihale usulleri yerine istisna hükmünden yararlanılarak temin edildiği görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen bir kısım işlerin sözleşme bedelleri de azımsanmayacak düzeydedir. Mesela, kısımlara ayrılarak farklı yüklenicilere yaptırılan Çubuk 1 barajı restorasyonu toplamda 3,3 milyon TL'nin, halı saha ve koşu yolları toplamda 2,5 milyon TL'nin, çeşitli parklar yaptırılması işleri ise 1,4 milyon TL'nin üzerinde maliyetlere sebep olmuştur.

Kamu İhale Kanunu kapsamında olan Şirket tarafından bu Kanun'da belirtilen hükümlere uyulması, istisna ve doğrudan temin kapsamında olmayan alımlar için temel ihale usullerinden biri ile alımların gerçekleştirilmesi gerekirken, Şirket tarafından yapım işlerine ilişkin alımların istisna hükümleri uyarınca gerçekleştirilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

BULGU 12: Otopark Kiralama İşleminde Pazarlık Usulünün Kullanılması

Şirket taşınmazlarına ve kiralamalara ilişkin işlemlerin incelenmesi sonucunda; Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi uyarınca Şirkete devredilen Hacı Bayram Camii arkasında bulunan kapalı otopark ve müştemilatının mevzuata aykırı bir şekilde pazarlık usulü ile bir derneğe ait iktisadi işletmeye kiralandığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye 06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la "*Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.*" hükmü eklenmiştir.

Yukarıda yer alan madde kapsamında, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 08.07.2013 tarih ve 1195 sayılı Kararı ile Hacı Bayram Camii arkasında yer alan 521 araç kapasiteli çok katlı kapalı otopark ve müştemilatının işletilmesi ANFA'ya devredilmiştir.

ANFA, mezkûr yeri bizzat kendisi işletmemiş, bunun yerine ihale ile üçüncü bir kişiye devretmiştir. Ne var ki, söz konusu devir yapılırken 2886 sayılı Kanun hükümlerine tam olarak uyulmamış, belediye şirketleri ve belediye taşınmazları açısından uygulama imkânı bulunmayan Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale gerçekleştirilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "*İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu*" başlıklı 36'ncı maddesinde ihalelerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasında bentler halinde tek tek sayılmış, (g) bendinde "*Devletin özel mülkiyetinde*" ve "*Devletin hüküm*

ve tasarrufu altındaki yerler” kavramlarına vurgu yapılmıştır.

Kanun’un diğer maddelerinde ifade edilen “*idare*” kavramı yerine bu maddede “*Devlet*” kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun’un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun’a tabi kurumlar için “*idare*” kavramı kullanılırken (g) bendinde “*idarelerin özel mülkiyetinde*” kavramı yerine “*devletin özel mülkiyetinde*” ve “*Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan*” kavramlarının kullanılması “*idare*” kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini, dolayısıyla idarelerin devletin mülkiyetinde veya tasarrufunda olarak tanımlanan özel yerler hariç bu bent kapsamında ihale gerçekleştiremeyeceğini açıkça göstermektedir.

Bununla birlikte, birçok Danıştay ve Sayıştay kararında da devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde veya tasarrufunda olan mallarının girmediği, bu nedenle bu yerler için 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale yapılamayacağı açık bir surette belirtilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, 2886 sayılı Kanun’un 51-g maddesine göre ihale yapamayacaklarına ilişkin açık bir hüküm bulunmadığı, “devlet” kavramına belediyelerinde girebileceğine ilişkin çeşitli açıklamalar yapılmışsa da yukarıda detaylı bir surette belirtilen mevzuat hükümleri ve Danıştay ve Sayıştay kararları uyarınca belediyelerin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlar için söz konusu madde uyarınca pazarlık usulü ile ihalenin gerçekleştirilemeyeceği açıktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, Ankara Büyükşehir Belediyesinden 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi uyarınca herhangi bir ihale olmaksızın doğrudan meclis kararı ile devralınan yerlerin üçüncü kişilere kiralanmasında 2886 sayılı Kanun hükümlerine azami riayet edilmeli, belediye taşınmazları hakkında uygulanması mümkün olmayan hükümler uyarınca ihale yapılmasından kaçınılmalıdır. Söz konusu husus mevzuata uygunluk açısından zaruri olduğu gibi rekabetin sağlanması açısından da önem arz etmektedir.

BULGU 13: Bazı Alımlarda Süre Uzatımı Verilmesi, Alımdan Vazgeçilmesi, Ceza Hükümlerinin Uygulanmaması veya Hatalı Uygulanması

Şirket tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarının incelenmesi sonucunda; bazı yüklenicilerin teslim sürelerine riayet etmemesine rağmen bu kişiler aleyhine gecikme cezası uygulanmadığı, gecikme cezası uygulanan bazı durumlarda hatalı hesaplama yapıldığı, bir

kısım alımlarda ise Şirket tarafından cezai müeyyide yerine süre uzatımı verildiği veya tümüyle alımdan vazgeçildiği tespit edilmiştir. Söz konusu hususlara ilişkin ihale bazında detaylı bilgilere aşağıda bentler halinde yer verilmiştir.

a) 6 Kalem Yazlık Mevsimlik Çiçek Alımı ve Dikim İşinde Süre Uzatımı Verilmesi ve Alımın Bir Kısımından Vazgeçilmesi

18.03.2020 tarihinde 2020/146746 ihale kayıt numaralı “6 Kalem Yazlık Mevsimlik Çiçek Alımı ve Dikim İşi” ihalesi yapılmış, bu kapsamda 3 değişik türde çiçek alımı ve bu çiçeklerin dikim işi 4.825.000,00 TL bedelle yükleniciye tevdi edilmiştir.

İhaleye ilişkin dokümanda çiçekler için tek bir alım tarihi belirlenmemiş, bunun yerine her çiçeğin özelliğine, mevsimsel koşullarına göre tarih aralığı belirlemeleri yapılmıştır. Bu kapsamda; “Petunia Hyb” çiçeği için teslim tarih aralığı 01.04.2020-30.04.2020, “Begonia Hyb” çiçeği için teslim tarih aralığı 01.05.2020-20.06.2020, Tagates Erecta çiçeği için teslim tarih aralığı 01.04.2020-15.07.2020 olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere, çiçeklerin özelliklerine ve mezkûr çiçeklerin Ankara halkının istifadesine planlanan sürelerde sunulma isteğine göre Şirket tarafından bir irade ortaya konulmuş ve buna göre detaylı bir şekilde tarihler belirlenmiştir.

Ne var ki, yüklenici tarafından söz konusu tarihlerde belirtilen yükümlülükler yerine getirilmemiş ve ciddi sürelerde gecikmeler yaşanmıştır.

Taraflar arasında imzalanan sözleşmenin 25’inci maddesinde süre uzatımı verilebilecek haller detaylı bir şekilde belirtilmiş, mücbir sebep ve idareden kaynaklanan nedenlerle verilen süre uzatımı dışında yüklenici kaynaklı verilecek süre uzatımında cezalı ek süre verileceği, gecikilen her gün için de sözleşme bedelinin 0,005 (binde beş)’i oranında ceza uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; yüklenicinin edimini ifa etmemesi üzerine konunun mücbir sebep olarak değerlendirilerek yükleniciye 31.08.2020 tarihine kadar süre uzatımı verildiği, bu tarihe kadar da teslimatın tamamen karşılanmaması üzerine getirilmeyen çiçeklerin alımından 01.09.2020 tarihli tutanakla vazgeçildiği ve tüm bu süreçler ve gecikmeler için ilgili Firmaya herhangi bir cezai müeyyide uygulanmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında mevsim şartlarından dolayı kalan miktarlara ihtiyaç duyulmadığı gerekçesi ile alımdan vazgeçildiği belirtilmişse de söz konusu gecikmenin

sebebinin de yine yüklenicinin edimini sözleşmede belirtilen tarihlerde yerine getirmemesi olduğu unutulmamalıdır.

Ayrıca şunu belirtmek gerekir ki, her ne kadar 2020 yılında ülke genelinde salgın hastalık yaşanmışsa da gerek ihalenin yapıldığı 18.03.2020 tarihinde gerekse de sözleşmenin imzalandığı 02.04.2020 tarihinde salgın hastalık zaten ülke geneline yayılmaya başlamış ve birçok kısıtlama yürürlüğe girmişti. İhaleye giren veya girme ihtimali olan tüm firmalar söz konusu hususun farkında olarak ihale konusu işi teslim edip edemeyeceklerini ve teslim edememe durumlarında uygulanacak cezai müeyyide tutarını nazara alarak tekliflerini oluşturmuş veya teklif vermekten imtina etmişlerdir. Bu nedenle “eşit muamele” ilkesi gereği sözleşme aşamasında her şeyin farkında olan ve basiretli tacir olarak kabul edilen yükleniciye sözleşme sonrası mücbir sebep kaynaklı süre uzatımı verilmesi, gecikmeye ilişkin ceza kesilmemesi, hele ki teslim edemediği çiçekler için son teslim tarihi bittikten sonra tutanakla çiçeklerin alımından tümüyle vazgeçilmesi doğru bir uygulama değildir.

b) 13 Kalem Bitki Alım İşinde Sözleşme Miktarının Tamamlanmaması ve Herhangi Bir Cezai Yaptırım Uygulanmaması

16.03.2020 tarihinde gerçekleştirilen 2020/146666 ihale kayıt numaralı “13 Kalem Bitki Alımı” ihalesine ilişkin dokümanda, değişik türlerde bitki alımları ve miktarları belirlenmiş, söz konusu teslimlerin en geç 31.12.2020 tarihine kadar gerçekleştirilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, ihaleyi kazanan firma ile 1.570.000,00 TL tutarında sözleşme imzalandığı, ancak 24.07.2020 ve 25.12.2020 tarihli iki adet fatura ile yüklenici tarafından yapılan teslimlerde sadece 1.014.899,32 TL’lik bitki teslim edildiği görülmüştür. Bir başka deyişle toplam sözleşme bedeli olan 1.570.000,00 TL’lik alımın sadece 1.014.899,32 TL’lik kısmı gerçekleşmiş, teslim edilmeyen kısım için ise herhangi bir gecikme cezası uygulanmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında mevsim şartlarından dolayı kalan miktarların alımından vazgeçildiği belirtilmişse de, sözleşmede son tarih olarak 31.12.2020 tarihi verilen alımlar için hangi mevsimsel koşullardan ötürü teslimden vazgeçildiği anlaşılamamıştır.

c) Sıvı Humik Asit, Amonyum Sülfat ve Kompoze NP Gübre Tedarikinde Gecikme Yaşanmasına Rağmen Cezai Müeyyide Uygulanmaması

12.05.2020 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen 2020/229335 ihale kayıt numaralı “Sıvı Humik Asit, Amonyum Sülfat ve Kompoze NP Gübre Tedariki” işine ilişkin sözleşme 02.06.2020 tarihinde imzalanmış ve ihale dokümanında mal teslimi için sözleşmenin imzalanmasından itibaren 7 günlük süre öngörülmüştür.

Yapılan incelemelerde, söz konusu ihalede üç kısım bulunduğu, bu kısımlardan “Sıvı Humik asit” ve “Kompoze NP Gübre” kısımlarının sözleşmede belirtilen süre içinde teslimatının yapılmadığı, sıvı humik asidin 29.06.2020, kompoze NP gübrenin ise 24.06.2020 tarihinde teslim edildiği görülmüştür.

Söz konusu gecikmeye rağmen sözleşmenin 34’üncü maddesinde belirtilen sözleşme bedelinin 0,005 (binde beş)’i oranındaki cezai hüküm uygulanmamış, bahsi geçen mallar gecikme cezası olmadan teslim alınarak ödemesi gerçekleştirilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında covid-19 sebebiyle ülke genelinde alınan yasaklama ve kısıtlamaların gecikmeye sebep olduğu ve bunun makul görülerek cezai müeyyide uygulanmadığı belirtilmişse de söz konusu ihalenin 2020 yılı Mayıs ayında sözleşmenin ise aynı yılın Haziran ayında imzalandığı göz önünde bulundurulduğunda teklif veren bütün firmaların salgın hastalığın ülke genelinde yaygın olduğunu bilmekte ve buna göre tekliflerini oluşturmakta olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır. Dolayısıyla sözleşme sonrasında söz konusu sebeplere dayanılarak süre uzatımı istenilmesi veya gecikmelerde cezai müeyyidenin uygulanmaması makul bir gerekçe değildir.

d) Araç Kiralama (Şoförsüz-Yakıtsız) İşinde Teslimde Geciken Yüklenicilere Süre Uzatımı Verilmesi

05.08.2020 tarihinde gerçekleştirilen 2020/393549 ihale kayıt numaralı “Araç Kiralama (Şoförsüz-Yakıtsız)” ihalesi beş kısımdan oluşmuş, bu beş kısmı toplamda üç ayrı firma kazanmıştır. İşe ait ihale dokümanında araçların teslim tarihleri düzenlenmiş ve sözleşmenin imzalanmasından itibaren 45 gün içinde araçların teslim edilmesi gerektiği, aksi halde teslim edilmeyen her araç için, ilgili araç bedelinin binde 5’i oranında ceza kesileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, ihaleye ilişkin beş kısmın tamamında gecikmelerin yaşandığı, söz konusu gecikmelerden dolayı yüklenici firmaların süre uzatım talebinde bulunduğu, bu talebin Şirket tarafından kabul edilerek süre uzatımı verildiği tespit edilmiştir.

Gerek Kamu İdaresi cevabında gerekse de firmalar tarafından yapılan başvurularda genel olarak salgın hastalık dolayısıyla gecikmelerin yaşandığı belirtilmiş ve buna dayanarak süre uzatımı istenmişse de, ihale yapıldığı ve sözleşme imzalandığı tarih ile araçların teslim edileceği tarih arasında özel bir olay yaşanmamış, 2020 yılı Mart ayında başlayan salgın hastalık benzer seviyelerde varlığını devam ettirmiştir. Bir başka deyişle yükleniciler tarafından ihaleye teklif verilirken de salgın hastalık bilinmekte, bu nedenle üretim ve sevkiyat süreçlerinde aksamanın yaşanabileceği tahmin edilebilmekteydi. Hatta belki de bu sebepten bazı firmalar ihaleye katılmadı ve teklif veremediler. Bu nedenle ihalesi ve sözleşmesi de salgın hastalık zamanında yapılan bir iş için salt salgın hastalık sebebiyle süre uzatımı verilmesinde makul gerekçe görülmemiştir.

e) 36 Ay Süre ile Araç Kiralama Hizmet Alımı İşinde Sözleşmenin İmzalanmasından Sonra Araçların Tesliminden Vazgeçilmesi

27.07.2018 tarihinde 2018/376768 ihale kayıt numaralı “36 ay süreli araç kiralama” ihalesi gerçekleştirilmiş ve 59 tanesi binek araç olmak üzere toplam 70 adet araç alımı için 01.08.2018 tarihinde 7.428.240,00 TL bedelle yüklenici ile sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşme imzalandıktan sonra 02.08.2018 tarihinde 5 adet, 15.08.2018 tarihinde 2 adet olmak üzere toplamda sadece 7 adet araç Şirkete teslim edilmiştir. 31.10.2018 tarihine gelindiğinde yüklenici tarafından; dövizin beklenmedik oranda yükselmesi ve bu hususun ticari faiz, araç bakım onarım, kasko, zorunlu sigorta, lastik gibi işletme masraflarını arttırdığı sebep gösterilerek araçlardan 63 tanesinin getirilemeyeceği belirtilmiş, sözleşmenin bu kısmı için kendisinin muafiyeti istenmiştir.

Firma tarafından yapılan başvuru 2018 yılında ANFA yetkilileri tarafından yerinde görülerek yüklenicinin ibrasına karar verilmiştir.

Merkez Bankası tarafından gösterge niteliğinde yayımlanan döviz kurlarına bakıldığında, her ne kadar ihale tarihi olan 27.07.2018 tarihinden sonra kurlar yükselişe geçmiş ise de daha sonra tekrar düşme meyli gösterdikleri anlaşılmaktadır. Yüklenici tarafından dilekçe ile başvurunun yapıldığı 31.10.2018 tarihindeki döviz kuru, ihale tarihindeki döviz kuruna oranla sadece yaklaşık %10'luk bir artış göstermiştir. Dolayısıyla sadece %10 oranındaki bir

artıştan dolayı tümüyle alımdan vazgeçilmesi, yüklenicinin ibra edilmesi ve herhangi cezai bir işlemin uygulanmaması Şirket menfaatleri açısından doğru bir yaklaşım değildir.

f) 12 Ay Süre ile Araç Kiralama (Şoförsüz-Yakıtsız) İşinde Geciken Araçlar için Hatalı Bedel Üzerinden Gecikme Cezası Uygulanması

19.11.2019 tarihinde Şirket tarafından 2019/595525 ihale kayıt numaralı “12 Ay Süre ile Araç Kiralama (Şoförsüz-Yakıtsız)” ihalesi 7.323.720,00 TL bedelle gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihale kapsamında çeşitli tiplerde araçlar kiralanmış, ancak yüklenici tarafından bazı araçların tesliminde gecikmeler yaşanmıştır.

Söz konusu ihaleye ilişkin Şartnamenin “Ceza ile İlgili Hükümler” başlıklı 9’uncu maddesinin ikinci fıkrasında aynen; “*Araçların işe başlama tarihinde teslim edilmemesi ya da eksik teslim edilmesi durumunda; eksik olan her araç için günlük, sözleşme bedelinin 0,0001 (on binde bir)’i oranında ceza kesilecektir*” denilmesine rağmen, gecikmelere ilişkin hesaplamalar yapılırken sözleşme bedelinin on binde biri yerine her aracın toplam sözleşme bedelinin on binde biri şeklinde cezalar hesaplanmış ve hatalı işlem tesis edilmiştir. Bu nedenle yapılan hesaplamalarda yaklaşık 800.000,00 TL’lik eksik ceza kesildiği görülmüştür.

g) Teftiş Kurulu Raporunda Belirtilen Gecikmelere İlişkin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

Ankara Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yapılan incelemeler sonucunda bazı mal ve hizmet alımlarının tesliminde gecikme yaşandığı tespit edilmesine ve Şirkete bildirilmesine rağmen Şirket tarafından ilgili firmalar aleyhine herhangi cezai bir işlem uygulanmadığı görülmüştür.

Söz konusu Raporda;

- 2018/161517 ihale kayıt numaralı “36 ay süreyle araç kiralama hizmeti alımı” işine ilişkin Sözleşmenin 6’ncı maddesinde, araçların 20.06.2018 tarihine kadar teslim edilmesi gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen 9 adet aracın 03.07. 2018, 1 adet aracın ise 10.08. 2018 tarihinde teslim edildiği, buna karşın toplam gecikilen süre için cezai şartın uygulanmadığı,
- 2018/270943 ihale kayıt numaralı “211 Kalem Kent Mobilyaları Oyun Grupları ve Parçaları temini” işine ilişkin sözleşmede, işin bitim tarihi 31.12.2018 olmasına rağmen bu tarihten 10 gün sonra bazı malzemelerin kullanımına gerek

kalmadığı gerekçesiyle tutanak tutulduğu, bir başka deyişle söz konusu malzemelerin tutanak gününe kadar henüz teslim edilmediği,

- 2018/638848 ihale kayıt numaralı “12 Kalem Kent Mobilyaları ve Oyun Grupları Parçalarının Temini ve Tamir Tadilatı” işine ilişkin sözleşmede işin bitim tarihi olarak 31.12.2018 belirlenmesine rağmen yine yukarıda belirtildiği gibi 10 gün sonrasında bazı malzemeler teslim edilmemiş olmasına rağmen söz konusu malzemelere gerek kalmadığı gerekçesiyle tutanak tutulduğu, 10 günlük gecikme için herhangi bir cezai şartın uygulanmadığı belirtilmiştir.

Bulgunun bu bendinde yer alan tespitler Ankara Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan Raporda detayları ve bilirkişi incelemesi ile birlikte yer almasına rağmen Şirket tarafından Rapor sonrası geçen yaklaşık bir buçuk yıllık süre zarfında her üç ihale için de herhangi bir işlem gerçekleştirilmemiş, ilgili firmalar ve sorumlular aleyhine hukuki işlemler başlatılmamıştır.

Sonuç olarak; Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi limited bir 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. Bu nedenle; sözleşme hükümlerine uyulmamasından kaynaklı uğranılan zararlarda gerekli işlemlerin gecikmeksizin yerine getirilerek Şirket zararının tamamen bertaraf edilmesi veya azaltılması önem arz etmektedir.

Ayrıca, Şirket tarafından gerçekleştirilen ihalelere katılan veya katılma ihtimali olan tüm firmalar sözleşmelerde belirtilen teslim süresi ve cezai hükümleri nazara alarak fiyat tekliflerini oluşturmaktadırlar. Hatta belki de sözleşmede yazılı süreleri karşılayamayacağını düşünen bazı firmalar ihalelere katılmamakta, teklif vermemektedirler. Bu nedenle, sözleşme hükümlerine sözleşme imzalandıktan sonra riayet edilmesi “eşit muamele” ilkesi açısından oldukça önemlidir.

Yukarıda açıklanan sebepler doğrultusunda; Şirket tarafından basiretli bir tacir olarak hareket edilmeli, sermayesinin tamamının dolaylı olarak kamuya ait olduğunun bilinciyle rekabetin olduğu bir alımda tüm firmalara aynı muamelenin gösterilerek ihaleyi kazanan firmanın sözleşme ve teknik şartnameye uyumu sağlanmalı, sözleşmeye aykırı durumlarda ise sözleşmede belirtilen cezai hükümlerin uygulanmasına özen gösterilmelidir.

Kamu İdaresi cevabında yüklenicilerin teslim sürelerine riayet etmemesi konusunda geçmişte sistemsiz sıkıntılar yaşandığı, söz konusu sıkıntılar için gerekli ikazların yapıp sistemin revizyonunun sağlandığı, bundan sonraki uygulamalarda daha dikkatli davranılacağı belirtildiğinden bulgu konusu hususun izlenmesine gelecek denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 14: İş Makinesi Kiralama İşlerinde Kasko ve Araç Takip Sistemi Yükümlülüklerinin Yerine Getirilmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen iş makinesi kiralama hizmet alımları ile üst yapı sulama tankeri hizmet alım işinin incelenmesi sonucunda; söz konusu ihaleler kapsamında yükleniciler tarafından yerine getirilmesi gereken kasko sigortası yaptırılması ve araç takip sistemi kurulması yükümlülüklerinin yerine getirilmediği, buna rağmen Şirket tarafından herhangi bir cezai müeyyide uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Şirket tarafından 12.03.2020 tarihinde 2020/133443 ihale kayıt numaralı İş Makineleri Kiralama (Şoförlü/Operatörlü-Yakıtsız) hizmet alım işi ihalesi gerçekleştirilmiş, söz konusu ihalenin 1 ve 4'üncü kısımları toplam 1.447.999,68 TL; 2, 3 ve 5'inci kısımları ise toplam 579.999,96 TL bedelle yüklenicilere tevdi edilmiştir.

Mezkûr ihaleye ilişkin sözleşmelerin 8'inci maddesinde ihale dokümanının sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olduğu, 26'ncı maddesinde ise araçların sigorta ve kaskosu ile ilgili hususların kiralama şartnamesinde yer aldığı belirtilmiştir.

Söz konusu işe ilişkin teknik şartnamenin 11'inci maddesinde iş makineleri ve nakliye araçları ile ilgili kasko ve benzeri giderlerin yükleniciye ait olduğu, 13'üncü maddesinde araç ve makine kasko ve sigortalarına ilişkin belgelerin eksiksiz olarak temin edilip idareye teslim edileceği, 19'uncu maddesinde ise araçlara GPS takip cihazı takılacağı ve araçların gerektiğinde ANFA tarafından takip edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

31.03 2020 tarihinde 1.971.500,00 TL bedelle gerçekleştirilen 2020/169327 ihale kayıt numaralı Üst Yapılı Sulama Tankeri (Şoförlü-Yakıtsız) Kiralama Hizmet Alım İşine ilişkin sözleşmenin 8 ve 26'ncı maddeleriyle, teknik şartnamenin 10, 12 ve 19'uncu maddelerinde de yukarıda yer alan hükümlerle paralel hükümler yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde her iki ihalede de bahsi geçen kaskoların yapılmadığı, iş makinelerine GPS cihazı takılmadığı, eksik yapılan bu işler için Şirket tarafından yükleniciler aleyhine herhangi bir cezai müeyyide uygulanmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında pandemi sürecinde vatandaşlara sunulan hizmetlerin aksamaması amacıyla eksikliklerin giderilmesi için gerekli çalışmalar yapıldığı, ancak yükleniciye ihtarname çekilmediği için cezai yaptırımların uygulanmadığı, bundan sonra daha dikkatli davranılacağı belirtilmiştir.

Şirket tarafından gerçekleştirilen ihalelere katılan veya katılma ihtimali olan tüm firmalar sözleşmelerde belirtilen yükümlülükleri nazara alarak fiyat tekliflerini oluşturmaktadırlar. Hatta belki de sözleşmede yazılı hususları karşılayamayacağını düşünen bazı firmalar ihalelere katılmamakta, teklif vermemektedirler. Bu nedenle, sözleşme hükümlerine sözleşme imzalandıktan sonra riayet edilmesi “eşit muamele” ilkesi açısından oldukça önemlidir.

Şirket, ayrıca 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi limited bir 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. Bu nedenle; sözleşme hükümlerine uyulmamasından kaynaklı uğranılan zararlarda gerekli işlemlerin gecikmeksizin yerine getirilerek Şirket zararının tamamen bertaraf edilmesi veya azaltılması önem arz etmektedir.

BULGU 15: Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmak Yerine Doğrudan Temin Yöntemi ile Alım Yoluna Gidilmesi

Şirket gider evraklarının incelenmesi sonucunda; elektrik alımlarına ilişkin herhangi bir ihale yapılmadığı, Şirkete ait aboneliklerin serbest tüketicilik sıfatını haiz olup olmadığına bakılmaksızın tüm elektrik alımlarının dağıtım bölgesindeki görevli tedarik şirketinden doğrudan temin edildiği tespit edilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (cc) bendinde “Serbest Tüketici” kavramı açıklanmış, Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimi bulunan gerçek veya tüzel kişiler de bu kavram içerisine dâhil edilmiştir.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde yukarıda bahsedilen "Serbest Tüketicilik" kavramı detaylarıyla açıklanmış, serbest tüketici statüsüne kavuşan tüketicilerin ikili anlaşmalar yaparak tedarikçisini seçme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu her yıl serbest tüketici limitini belirlemektedir. 2020 yılı için söz konusu limit 1.400 kilowatsaat (kwh) olarak belirlenmiştir ki bu da yıllık yaklaşık 1.000,00 TL gibi bir tüketime denk gelmektedir. Bu limitten daha fazla elektrik tüketenler serbest tüketici olarak kabul edilmektedir.

Serbest tüketici limitlerine ulaşabilen tesisler için elektrik enerjisi rekabete açık, birbirinden bağımsız birçok şirket tarafından arz edilebildiğinden söz konusu malın kamu idareleri tarafından ihale usullerine uygun olarak satın alınması gerektiği açıktır.

17.06.2011 tarih ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı'nda da söz konusu husus irdelenmiş ve serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alım ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Şirkete ait 42 adet elektrik sözleşmesi bulunduğu, bunlardan yaklaşık 30 tanesinin serbest tüketici sıfatını haiz olabilecek düzeyde elektrik tüketiminin olduğu, söz konusu aboneliklere ait 2020 yılı toplam tüketim tutarının 1,8 milyon TL'nin üzerinde olmasına rağmen tüm alımların herhangi bir ihale olmaksızın doğrudan doğruya dağıtım bölgesindeki görevli tedarik şirketinden temin edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde istisna olan alımlar belirlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belediye şirketlerinin de içinde bulunduğu kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler için özel düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddede, madde kapsamındaki ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları mal veya hizmet alımları ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç Kanun'dan istisna edilmiştir. Bu kapsamda Kamu İhale Kurumu tarafından Şirket hakkında çeşitli tarihlerde Kanun'dan istisna olan mal ve hizmet alımları belirlenmiş olmasına rağmen bu kararların hiçbirisinde Şirket binalarında kullanılacak elektrik tüketimlerine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Doğrudan temin usulü ise 4734 sayılı Kanun'da istisnai hallerde kullanılacak bir alım usulü olduğundan ihale usullerinden birisi ile temini gereken mal, hizmet veya yapım

işinin doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilmesi Kanun'a aykırı olduğu gibi kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesine de uygun değildir.

Buna göre; Şirket hakkında verilen istisna kararlarında elektrik tüketimi bulunmadığı, doğrudan temin usulünün ise ancak Kanun'da belirtilen istisnai durumlarda uygulanabileceği nazara alındığında, limitin üzerinde elektrik tüketimi bulunan aboneliklerde ihale usullerine uygun olarak tedarikin gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle serbest tüketici limitlerinin üzerinde elektrik tüketimi olan tesisler için ihale yapılmaksızın görevli tedarik şirketinden doğrudan elektrik alınması hukuka uygun değildir. Kamu İdaresi cevabında 2017 yılında 2 kez ihale yapıldığı, ihaleye katılım sağlanmadığı için dağıtım şirketinden doğrudan elektrik alımının gerçekleştirildiği, 2021 yılı itibariyle gerekli çalışmalar yürütülerek ihale usulüyle elektrik alımının sağlanacağı belirtildiğinden bulgu konusu hususun izlenmesine gelecek denetim dönemlerinde devam edilecektir.

BULGU 16: Proje Ortak Giderlerine Katılım Sebebiyle Ankara Büyükşehir Belediyesine Verilen Teminat Mektubunun İade Alınmaması

Şirket gider evraklarının incelenmesi sonucunda, Şirket tarafından 2015 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesinden bir adet taşınmaz satın alındığı, bu taşınmaza ilişkin ileride kesinleşecek proje ortak gideri için 15.467.284,65 TL tutarında teminat mektubu verildiği, söz konusu teminat mektubuna konu olan işlemin hatalı olduğu mahkeme kararı ile tespit edildiği halde teminat mektubunun iade alınmadığı, bu suretle teminat mektup masraflarına katlanmaya devam edildiği görülmüştür.

Şirket 05.11.2015 tarihinde ABB tarafından gerçekleştirilen ihale ile Çankaya ilçesinde bulunan bir taşınmazı satın almış, bu taşınmaza ilişkin ileride kesinleşecek proje ortak gideri için ABB'ye teminat mektubu vermiştir. Daha sonra söz konusu taşınmazın %99 hissesi sınırlı sorumlu bir yapı kooperatifine satılmış, ilgili Kooperatiften alınan taahhütname gereği yukarıda bahsedilen teminat mektubunun Kooperatif tarafından Belediyeye verilecek yeni bir teminat mektubu ile değiştirilmesi öngörülmüştür.

Ne var ki, söz konusu Kooperatif tarafından mezkûr taşınmazla ilgili olarak ABB aleyhine proje ortak giderinin ve bunun için teminat mektubu istenmesinin yasaya aykırı olduğu gerekçesiyle dava açılmış ve açılan davada Mahkeme söz konusu bedelin ve bu bedele ilişkin teminat mektubu istenmesinin hukuka ve mevzuata uygun olmadığına hükmetmiştir.

Söz konusu Karar'la ABB tarafından yapılan işlemin hukuka aykırılığı ortaya konulmuş, ABB tarafından ilgili kooperatiften teminat mektubu istenmesinin imkânı kalmamıştır. Ne var ki, ANFA tarafından verilen teminat mektubu aynı taşınmaz için olmasına rağmen kendisine iade edilmemiş ve bu nedenle teminat mektup masrafları ödenmeye devam edilmiştir.

Buna göre; söz konusu taşınmazla ilgili olarak ABB tarafından istenen proje gideri teminat mektubu işlemi mahkeme kararı ile iptal olduğundan ANFA tarafından verilen teminat mektubunun da iade alınması, böylece zaten hali hazırda taşınmaz mülkiyeti ile alakası kalmayan Şirketin gereksiz yere teminat mektubu masrafı ödemesinin önüne geçilmesi Şirket menfaatleri açısından önem arz etmektedir.

BULGU 17: 10 Kalem Ağaç Alımı İşi ile Alakalı Gerekli Rücu ve Tazminat İşlemlerinin Başlatılmaması

Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu tarafından hazırlanan raporda; 05.05.2017 tarih ve 27.573.000,00 TL sözleşme bedelli "10 Kalem Ağaç Alımı" İşinde gerek alım öncesi gerek alım sonrasında gerçekleştirilen çeşitli hatalar sonucunda Şirketin büyük zarara uğradığı tespit edilmiş ve söz konusu hususlar Şirketle paylaşılmıştır. Yapılan incelemelerde, yukarıda bahsedilen rapora rağmen, aradan geçen yaklaşık bir buçuk senelik sürede ilgililer hakkında herhangi bir rücu ve tazminat davası açılmadığı görülmüştür.

ANFA şirketi, ABB ile yakın ilişki içerisinde faaliyetlerini sürdürmekte ve faaliyet alanlarının en önemlisini park ve bahçelerin bakım ve onarım işi oluşturmaktadır. Bu kapsamda ABB'den söz konusu işi doğrudan almakta ve yüklenicisi olduğu bu işin bir kısmını kendi personeli ile bir kısmını ise alt taşeronlar eliyle ifa etmektedir.

Bu kapsamda 05.05.2017 tarih ve 27.573.000,00 TL sözleşme bedeli ile "10 Kalem Ağaç Alımı" işi gerçekleştirilmiştir. Ne var ki, söz konusu alım gerçekleştirilirken gerek talep yapan ve bu talebi onaylayan ilgili kişi ve müdür gerekse de bu talebin son onay mercileri olan genel müdür yardımcısı, genel müdür ve müdürler kurulu üyeleri tarafından ABB ile yapılan ana sözleşme dikkate alınmamıştır. Zira söz konusu alımla ABB ile yapılan sözleşmede yer almayan 6 kalem ağaç satın alınmış, bu ağaçlar ABB hakediş evraklarına dâhil edilememiş ve bedelsiz olarak çeşitli yerlere dikilmek zorunda kalınmıştır. Mezkûr 6 kalem ağaç için ilgili firmaya toplamda 19.804.100,00 TL ödemede bulunulmuş olmasına rağmen bu tutar için herhangi bir gelir elde edilememiş ve Şirket zararına sebebiyet verilmiştir.

Ayrıca (3) nolu kalemde yer alan ağaç 29.154,00 TL fiyatla satın alınmış olmasına rağmen ABB Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı ağacın ilgili pozdaki evsafına uygun olmadığına karar vermiş ve başka bir poz üzerinden ağacı hakedişe dâhil ederek ağaç başı sadece 1.380,00 TL ödemede bulunmuştur. Bunun üzerine ne ilgili hakedişe itiraz edilmiş, ne de söz konusu ağaçların evsafa aykırılığından dolayı ilgili firmaya müracaat edilmiştir.

Yukarıda yer alan hususlar detaylı bir şekilde ABB Teftiş Kurulu Raporu ve bu Rapora dayanak teşkil eden bilirkişi raporu ile tevsik edilip Şirkete bildirilmesine rağmen aradan geçen yaklaşık bir buçuk sene zarfında hatalı ağaç talebinde bulunanlar ve bu talebi onaylayanlar ve evsafa uygun olmayan ağaçların satın alınmasına sebebiyet veren muayene kabul işlemlerinde görevli olanlar hakkında herhangi bir rücu ve tazminat işlemi gerçekleştirilmemiştir.

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi limited bir 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.

Bu nedenle; Şirketin zarara uğratılmaması, alım satım işlemlerinde basiret ve feraset ile hareket edilmesi, bu şekilde hareket edilmemesinden kaynaklı uğranılan zararlarda gerekli işlemlerin gecikmeksizin yerine getirilerek Şirket zararının tamamen bertaraf edilmesi veya azaltılması önem arz etmektedir.

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: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu				
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama	
Derneklere Nakdi ve Ayni Bağış Yapılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Dernek ve Vakıflara doğrudan yapılan bir yardım ve Sayıştay bulgusu olabilecek bir hususa rastlanmadı. Sadece profesyonel spor kulübü ile yapılan sponsorluk anlaşması bulunmaktadır. Konu hakkında ayrıca bulgu yazılmıştır. Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünde 4. bulgu	