



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA HALK EKMEK VE UN FABRİKASI ANONİM ŞİRKETİ

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Sermaye ve Ortaklık Tablosu	2
Tablo 2:Bağlı Ortaklık ve İştirakler Tablosu	2
Tablo 3:Lisans ve Program Alımları	12
Tablo 4:Yüklenici Firmaya Ait Cari Hesap Detayı.....	13
Tablo 5:2020 Yılı İçinde Yapılan Ekmeklik Buğday Unu Alımları	16
Tablo 6:İlk Yükleniciyle Yapılan Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmeleri	19
Tablo 7:İkinci Yükleniciyle Yapılan Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmeleri	19
Tablo 8:Personel Yıllık Fazla Çalışma Süreleri	30

KISALTMALAR

BOBİ FRS: Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardı

TMO: Toprak Mahsulleri Ofisi

TMS: Türkiye Muhasebe Standartları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacaklar İçin Yıl Sonunda Gecikme Faizi Tahakkuk Ettirilmemesi
2. Kıdem Tazminatı Hesabının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Yüklenici Tarafından Ödenmeyen Aylık Komisyon Bedelinin Kayıtlara Eksik Alınması
2. Program ve Lisans Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi
3. Ödeme Süresi İçinde Tahsil Edilemeyen Komisyon Bedellerine Gecikme Faizi Uygulanmaması
4. Faaliyet Dönemi Sonunda Envanter Defterine Herhangi Bir Kayıt Girilmemesi
5. Kamu İhale Kanunu'nun 3-g İstisna Hükümüne Dayanılarak Yapılan Alımlarda Üst Limitinin Aşılması
6. Piyasadan Un Temin Edemedikleri Gerekçesi ile Sözleşmeleri Karşılıklı Anlaşarak Feshedilen İki Firmayla Kısa Bir Süre İçinde Yeni Sözleşmelerin Yapılması
7. Açık İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Yapılması
8. Yönetim Kurulu Kararı Olmadan Temsil Yetkisi Tutarının Üzerindeki Sözleşmelerin Genel Müdür Tarafından İmzalanması
9. Gecikme Cezası Uygulamasının Sözleşme Feshinin Sonrasına Bırakılması
10. Taahhütlerini Süresinde Yerine Getirmeyen Yüklenici Firmaya Eksik Gün Üzerinden Gecikme Cezası Uygulanması
11. Konkordato Halinde Olan Firma İle Sözleşme İmzalanması
12. İş Kanunu'nda Belirlenen Yıllık Fazla Çalışma Süresine İlişkin Sınırın Aşılması

13. Şartnamede Belirtilen Hükümlere Aykırı Hareket Edilmesi Sebebiyle Kesilen Ceza Tutarlarının Yüklenici Hakedişlerinden Kesilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş., Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü, Türkiye Genel İşçiler Sendikası, Gıda ve İhtiyaç Maddeleri T.A.Ş., Ankara Bakkallar ve Bayiler Derneği, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü ve Ankara ve Civarı Tüketim Kooperatifleri Birliği tarafından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesi ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre 1979 yılında kurulmuş olup 14.08.1979 tarihinde ticaret siciline tescil edilmiştir.

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

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş kamu ve özel hukukuna 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 anonim bir şirkettir. Dolayısıyla, yönetim kurulu tarafından temsil ve idare olunur. Yönetim kurulu üyeliğine ancak gerçek kişiler seçilebilir. Pay sahibi olan bir tüzel kişi yönetim kurulu üyesi olamaz. Ancak, tüzel kişinin temsilcisi olan gerçek kişiler yönetim kurulu üyesi olarak seçilebilir. Yönetim kurulu niteliği gereği sürekli bir organdır.

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

Şirketin yönetim organı olan yönetim kurulu, ortakları temsilen 8 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri 30.03.2021 tarihli Genel Kurul kararı ile seçilmişlerdir.

Şirketin idari birimleri; Mali Hizmetler Müdürlüğü; Satış ve Pazarlama Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Satın Alma Müdürlüğü, Üretim Müdürlüğü, Teknik Hizmetler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Kırsal Kalkınma ve Üretici Örgütleri Müdürlüğü ve Ar-Ge Kalite Yönetim Kontrol Müdürlüğü'nden oluşmaktadır. Şirkette çalışan personel sayısı, 16.04.2021 tarihi itibarıyla 529 kişidir. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

1.3. Mali Yapı

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş'nin nominal sermaye tutarı 40.000.000,00 Türk Lirası olup sermayesinin tamamı ödenmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, şirketin %97,01 oranındaki hissesine sahiptir. Şirketin 31.12.2020 tarihi itibarıyla sermaye ve hisse yapısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1:Sermaye ve Ortaklık Tablosu

Pay Sahibinin Adı, Soyadı/Ünvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
Ankara Büyükşehir Belediyesi	38.800.960,00	97,01
Türkiye Genel İş Sendikası	1.019.994,00	2,55
Ankara Bakkallar Bayiler Derneği	131.996,00	0,33
PORTAŞ	42.969,00	0,10
BELKO	4.081,00	0,01

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş'nin aşağıdaki tabloda yer alan iştirakleri bulunmaktadır.

Tablo 2:Bağlı Ortaklık ve İştirakler Tablosu

İştirakin Adı Soyadı/Ünvanı	Sermaye Miktarı (TL)	Sermaye Oranı (%)
BELKO	690.617,78	0,286
BEL-PA	15.529,96	0,07
BUGSAŞ (AGSAŞ)	42.900,00	0,107
ANKET	44.605,29	0,037

ANFA	6.650.000,00	7
PORTAŞ	61,00	0,00004
BELPLAS	11.366,89	0,044
BELTAŞ	3.241,46	0,010

Şirket bünyesinde bulunan fabrikada unlu mamul üretimi gerçekleştirip, üretilen ürünleri satışa sunmaktadır. Bu nedenle şirketin ana geliri unlu mamul satışından elde edilmektedir. Bunun yanında, satış mağazalarında ticari malzeme satışından elde edilen gelirler de Şirketin diğer bir önemli gelir kalemidir.

Gelir tablosuna bakıldığında, son üç yılda Şirket'in zarar durumun da olduğu görülmektedir. Bu durumun ana sebebi; satış maliyetlerinin ve faaliyet giderlerinin, brüt satışlardaki artıştan daha fazla artması olarak değerlendirilmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Şirketin Muhasebe Sistemi

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

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

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

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

Kanun'un 516'ncı maddesine göre yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu ise, Şirketin, o yıla ait faaliyetlerinin akışı ile finansal durumunu, doğru, eksiksiz, gerçeğe uygun ve dürüst bir şekilde yansıtmalıdır. Yıllık faaliyet raporunda finansal durum, finansal tablolara göre değerlendirilir.

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

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

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,

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

Şirket bünyesinde belirli usul ve esaslara göre yönetilen sistemli bir iç kontrol sistemi bulunmadığından herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Büyükşehir Belediyesi Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde

belirtilen hesap alanları hariç 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

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

BULGU 1: Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacaklar İçin Yıl Sonunda Gecikme Faizi Tahakkuk Ettirilmemesi

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’nin 2020 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde, “120 Alıcılar” ve "128 Şüpheli Ticari Alacaklar" hesabında kayıtlı bulunan alacaklardan tahsilatı süresi içinde yapılamayanlara gecikme faizi tahakkuk ettirilmediği, sadece asıl alacağın kayıtlarda bulunduğu tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “Ticari İşlerde Faiz” başlıklı 8’inci maddesi uyarınca ticari işlerde sözleşmenin tarafları, gecikme faizi alınmasını ve uygulanacak faiz oranını sözleşmede serbestçe belirleyebilirler. Taraflar, sözleşmede temerrüt faizi oranını belirlememişlerse, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun’un 2’nci maddesinin ilk fıkrasına göre; temerrüde düşen borçlu, geçmiş günler için 1’inci maddede belirlenen kanuni faiz orana göre temerrüt faizi ödemeye mecburdur. Bununla birlikte, 3095 sayılı Kanun, bazı şartlarda daha yüksek orandan temerrüt faizi talep edilebilmesine imkân tanımaktadır. Mezkûr Kanun’un 2’nci maddesine göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın önceki yılın 31 Aralık günü kısa vadeli avanslar için uyguladığı faiz oranı, 1’inci maddeyle belirlenen orandan fazla ise, bu oran üzerinden gecikme faizin hesaplanması gerekmektedir.

Hesaplanan gecikme faiz tutarlarının tahakkuk ettirilerek muhasebe sistemine kaydedilmesi gerekmektedir. 26.12.1992 tarih ve 21447 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan 1 Seri No’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği’nin “Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı ve Hesap Planı Açıklamaları” başlıklı (c) bendinde, işletmelerin faaliyet alanı kapsamındaki işlerden kaynaklanan temerrüt faizi gelirlerinin "649 Faaliyetlerle İlgili Diğer

Olağan Gelir ve Karlar" hesabında kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Karşılık hesap olarak da, asıl alacağın takip edildiği "120 Alıcılar" hesabının borçlandırılması gerekmektedir.

Tekdüzen muhasebe sistemimiz tahakkuk esasına dayanmaktadır. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilmesi gerekmektedir. Sözleşme hükümlerinin zamanında yerine getirilmemesine bağlı olarak ortaya çıkan ve şirket açısından sözleşmeye bağlı bir alacak haline gelen gecikme faizi tutarlarının asıl alacak gibi nakit akışına bağlı olmaksızın muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Her ne kadar Şirket yetkilileri, vadesinde tahsil edilmeyen alacakların, icra takibi yapılmak suretiyle gecikme faiziyle birlikte tahsil edildiğini belirtse de, muhasebe sistemimiz tahakkuk esasına dayanmaktadır. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilmesi gerekmektedir. Ticari alacakların vadesinde tahsil edilmemesine bağlı olarak ortaya çıkan gecikme faizlerinin, tahakkuk ettirilerek muhasebe kayıtlarına alınması ve yılsonunda mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

Diğer taraftan, bir ferî alacak olan gecikme faizi tutarlarının tahakkuk ettirilerek muhasebe sisteminde kayıt altına alınması hem mali şeffaflık hem de hesap verme sorumluluğu açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, temerrüde düşmüş alacaklar için sözleşme hükümleri temelinde gecikme faiz oranının belirlenmesi ve hesaplanan temerrüt faiz tutarlarının da tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak muhasebe kayıtlarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Hesabının Kullanılmaması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ'nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Şirket bünyesinde çalışan işçiler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı görülmektedir.

Şirketler muhasebe uygulamalarında muhtemel risk ve olaylara karşı ilgili yönetmeliklerde belirtilen durumlarda karşılık ayırmak durumundadırlar. Bu karşılık ayırma aynı zamanda şirketin üreteceği mali tabloların doğru ve tam veri üretmek suretiyle şirketin mali durumunu gerçek ölçüde göstermesi bakımından da önem arz etmektedir.

26.12.1992 tarih ve 21447 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 Seri No’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği’nin “Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı ve Hesap Planı Açıklamaları” başlıklı (c) bendinde, “372 Kıdem Tazminatı Karşılığı” hesabının faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı" hesabının da uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı açıklanmıştır. Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı" hesabına devrinin yapılması gerekmektedir.

Şirket bünyesinde kadrolu işçi statüsünde çalışan 529 personel bulunduğu, buna karşılık işçilerin emeklilik veya iş akdinin feshi gibi nedenlerle almaya hak kazanacakları kıdem tazminatlarına yönelik ihtiyatlılık gereği karşılık ayrılmadığı görülmektedir.

Bulgu konusu hususlarla ilgili olarak Şirket bünyesinde çalışma başlatıldığı belirtilmekte olup, konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yüklenici Tarafından Ödenmeyen Aylık Komisyon Bedelinin Kayıtlara Eksik Alınması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, sözleşmede belirtilen yükümlülüklerle aykırı davranılması sebebiyle sözleşmesi tek taraflı olarak feshedilen yüklenicinin, sözleşmenin feshine kadar ödemesi gereken aylık komisyon bedeli tutarının bir ay eksik olarak kayıtlara alındığı görülmektedir.

Yüklenici firma ile 21.12.2018 tarihinde imzalan sözleşme, fason kurabiye üretilmesi, üretilen ürünlerin Halk Ekmek Büfelerinde satılması ve sözleşmede belirlenen aylık komisyon bedelinin yüklenici tarafından Şirkete ödenmesini içermektedir.

Mezkûr Sözleşme’nin “Süresi ve Teminatı başlıklı” 6’ncı maddesinde;

“6.1. Yüklenici işbu sözleşme kapsamında her ay Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. Muhasebe Müdürlüğü veznesine, kurabiye komisyon bedeli olarak aylık KDV Hariç 7.000,00 TL ödeyecektir.

...

6.4. Yükleniciden teminat olarak üç aylık komisyon bedeli 21.000,00 TL peşinen alınır. Yüklenicinin Sözleşme’ye aykırı davrandığının İdare tarafından tespit edilmesi halinde teminatı İdare tarafından irat kaydedilir. Yüklenici bu konuda hiçbir hak talep edemez” denilmektedir.

Sözleşmede teminat olarak belirlenen üç aylık komisyon bedelinin Sözleşmenin 6’ncı maddesi uyarınca peşinen ödenmesi gerekirken, 25.12.2018 tarihinde imzalanan İbraname ile 21.000,00 TL olan teminat bedeli üç kısma bölünmüş ve her kısım için farklı vade tarihleri belirlenmiştir. Buna göre Şirkete, 25.12.2018 tarihinde 8.200,00 TL, 07.01.2019 tarihinde 5.000,00 TL ve 18.01.2019 tarihinde 7.800,00 TL olmak üzere üç taksitte teminat bedelinin ödenmesi gerekmektedir.

Yüklenici tarafından teminat ödemelerin vade tarihlerinde yapılmaması ve aylık komisyon bedellerinin yatırılmaması üzerine 21.03.2019 tarihinde yükleniciye noter kanalıyla ihtarname gönderilmiştir. İhtarname, “Şirketimizle imzaladığınız 21.12.2018 tarihli Kurabiye Mamulü Satış Hakkı Sözleşmesi’nden doğan yükümlülüklerinize aykırı davranmanız nedeni ile Sözleşmenin 8’nci maddesi uyarınca Sözleşme, tarafımızca feshedilmiştir. Söz konusu fesih neticesinde, Sözleşme ile taahhüt ettiğiniz teminatın tarafımızca irat kaydedilmesi gerekmektedir” denilmektedir.

Yüklenicinin cari hesabı incelendiğinde, sözleşmenin imzalanmasından itibaren sadece 8.200,00 TL’lik teminata ilişkin ödemenin yapıldığı, 07.01.2019 tarihli 5.000,00 TL ve 18.01.2019 tarihli 7.800,00 TL toplamda 12.800,00 TL teminat bedeli ile sözleşmenin imzalanmasından feshedilmesine kadar geçen üç aylık komisyon bedeli olan 24.780,00 TL’nin (KDV Dahil) yüklenici tarafından ödenmediği görülmektedir. Ayrıca, sözleşmeye göre yüklenici tarafından ödenmesi gereken 796,32 TL’lik damga pulu tutarı da Şirkete ödenmemiştir. Dolayısıyla, Şirketin toplamda 38.376,32 TL tutarında yükleniciden alacağı bulunmaktadır.

Oysaki, Şirketin “128 Şüpheli Ticari Alacaklar” hesabı kontrol edildiğinde, ilgili firmanın 30.116,32 TL tutarında Şirkete borcu görünmektedir. İlgili hesaptaki 8.260,00 TL’lik eksikliğin nedeni, ödenmeyen aylık komisyon bedelinin üç ay yerine iki ay hesap edilmesidir.

Bulgu konusu hususlarla ilgili olarak Şirket yetkilileri tarafından çalışma başlatıldığı belirtilmekte birlikte, yüklenici firmadan komisyon alacağının tahsil edildiğini veya ilgili alacağın Şirket muhasebe kayıtlarına alındığını gösteren bir belge tarafımıza sunulmamıştır.

BULGU 2: Program ve Lisans Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, maddi olmayan duran varlık (bilgisayar yazılımları) alımlarının “260 Haklar” hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

26.12.1992 tarih ve 21447 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 Seri No’lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği’nin “Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı Ve Hesap Planı Açıklamaları” başlıklı (c) bendinde;

“...
260. HAKLAR

İmtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi bir bedel ödenerek elde edilen bazı hukuki tasarruflar ile kamu otoritelerinin işletmeye belirli alanlarda tanıdığı kullanma, yararlanma gibi yetkiler dolayısıyla yapılan harcamaları kapsar.

İşleyişi:

Edinilen haklar, maliyet bedelleri ile bu hesaba borç kaydedilir. Yararlanma süreleri içerisinde, yararlanma sürelerinin belli olmaması durumunda, 5 yıllık sürede eşit taksitlerle itfa olunarak yok edilir” şeklinde ifade edilmektedir.

Şirket tarafından alımı yapılan herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve Şirketin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin tabloda detayı gösterilen harcamalarının “260 Haklar” hesabında takip edilmediği görülmektedir.

Tablo 3:Lisans ve Program Alımları

Yev No	Yev. Tarih	Yapılan Alımın İçeriği	Tutar (TL)
0163682	26.03.2020	Database Lisansı	57.820
0167034	06.04.2020	Satış Programı	31.518

Bulgu konusu hususlarla ilgili olarak Şirket bünyesinde çalışma başlatıldığı belirtilmekte olup, konu müteakip denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 3: Ödeme Süresi İçinde Tahsil Edilemeyen Komisyon Bedellerine Gecikme Faizi Uygulanmaması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası'nın mali işlem ve kayıtlarının incelenmesi neticesinde, satış sözleşmesi gereğince her ay Şirket'e ödenmesi gereken komisyon bedellerinin yüklenici tarafından süresinde ödenmediği, buna karşın Şirket tarafından temerrüde düşen yüklenici firmaya gecikme faizi uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Şirket ile yüklenici firma arasında 01.03.2020 tarihinde imzalanan sözleşmeye göre, yüklenici firma Şirket adına fason olarak beypazarı kurusu üretimini gerçekleştirecek, üretilen ürünlerin satışı da yine yüklenici tarafından Halk Ekmek Büfelerinde yapılacaktır.

Sözleşmenin "Sözleşmenin Süresi ve Teminatı" başlıklı 6'ncı ve "Sözleşme Konusu İşin Ödeme Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre, beypazarı kurusu komisyon bedeli olarak ilk dört ay için KDV hariç 11.000,00 TL'nin, kalan sekiz ay için ise KDV hariç 6.000,00 TL'nin ödemenin ait olduğu ayı izleyen ayın 15'ine kadar gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yüklenicinin sözleşme kurallarına uymadığının tespit edilmesi, işin sözleşme süresi içinde bırakılması veya üst üste iki ay komisyon bedelinin ödenmemesi halinde yüklenici teminatın irat kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Şirket ile Yüklenici arasında 27.11.2020 tarihinde yapılan ek protokol ile sadece Ankara Halk Ekmek Satış büfelerinde satışı yapılan beypazarı kurusu ürününün Şirkete ait satış noktalarında da satılmasına, karşılığında yüklenicinin kalan üç aylık komisyon bedelini aylık 1.000,00 TL artırımlı olarak ödemesine karar verilmiştir.

Yüklenici firmaya ait cari hesabın incelenmesi neticesinde komisyon ödemelerinin düzenli şekilde gerçekleştirilmediği, tabloda görüleceği üzere kasım ayına kadar sadece bir kez ödemenin yapıldığı, bu tarih itibariyle borç tutarının 66.080,00 TL'ye kadar çıktığı görülmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Ticari İşlerde Faiz" başlıklı 8'inci maddesi uyarınca ticari işlerde sözleşmenin tarafları, gecikme faizi alınmasını ve uygulanacak faiz oranını sözleşmede serbestçe belirleyebilirler. Taraflar, sözleşmede temerrüt faizi oranını belirlememişlerse, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesinin ilk fıkrasına göre; temerrüde düşen borçlu, geçmiş günler için 1'inci maddede belirlenen kanuni faiz orana göre temerrüt faizi ödemeye mecburdur. Bununla birlikte, 3095 sayılı Kanun, bazı şartlarda daha yüksek orandan temerrüt faizi talep edilebilmesine imkân tanımaktadır. Mezkûr Kanun'un 2'nci maddesine göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın önceki yılın 31 Aralık günü kısa vadeli avanslar için uyguladığı faiz oranı, 1'inci maddeyle belirlenen orandan fazla ise, bu oran üzerinden gecikme faizin hesaplanması gerektiği belirtilmektedir.

Yüklenici ile yapılan sözleşmede temerrüde düşülmesi halinde uygulanacak gecikme faizine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu yüzden yukarıda belirtildiği üzere, 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin hükümlerin uygulanarak, yükleniciye sözleşmede belirtilen sürelerde yapmadığı ödemeler için gecikme faizinin uygulanması gerekmektedir.

Tablo 4:Yüklenici Firmaya Ait Cari Hesap Detayı

İşlem Tarihi	Açıklama	Borç (TL)	Alacak (TL)	Bakiye (TL)
08.04.2020	Mart ve Nisan Komisyon Bedeli	25.960,00		25.960,00 (B)
04.05.2020	Mayıs Komisyon Bedeli	12,980,00		38.940,00 (B)
21.05.2020	Komisyon Bedeline Karşılık Gelen Havale		21.240,00	17.700,00 (B)
02.06.2020	Haziran Komisyon Bedeli	12.980,00		30.680,00 (B)
07.07.2020	Temmuz Komisyon Bedeli	7.080,00		37.760,00 (B)
11.08.2020	Ağustos Komisyon Bedeli	7.080,00		44.840,00 (B)
07.09.2020	Eylül Komisyon Bedeli	7.080,00		51.920,00 (B)
01.10.2020	Ekim Komisyon Bedeli	7.080,00		59.000,00 (B)
02.11.2020	Kasım Komisyon Bedeli	7.080,00		66.080,00 (B)
25.11.2020	Komisyon Bedeline Karşılık Gelen Havale		18.000,00	48.080,00 (B)
07.12.2020	Komisyon Bedelinden Mahsup İşlemi		21.957,75	26.122,25 (B)
14.12.2020	Komisyon Bedelinden Mahsup İşlemi		13.500,00	12.622,25 (B)
15.12.2020	Aralık Komisyon Bedeli	7.080,00		19.702,25 (B)
15.12.2020	Komisyon Bedelinden Mahsup İşlemi		3.240,00	16.462,25 (B)
15.12.2020	Ocak Komisyon Bedeli	8.850,00		25.312,25 (B)
25.12.2020	Kesilen Komisyon Bedelinin İadesi		7.080,00	18.232,25 (B)
31.12.2020	Komisyon Bedeline Karşılık Gelen Havale.		18.232,25	(B)
02.11.2021	Şubat Komisyon Bedeli	8.850,00		8.850,00 (B)
02.01.2021	Komisyon Bedelinden Mahsup İşlemi		8.850,00	(B)
19.01.2021	Komisyon Bedelinden Mahsup İşlemi		8.850,00	8.850,00 (A)
01.02.2021	Mart Komisyon Bedeli	8.850,00		(B)

Şirket yetkilileri, yüklenici firmanın Şirkete olan borçlarını süresinde olmasa bile ödediğini, pandeminin yarattığı olumsuz koşulların dikkate alınarak üretici kesimin

desteklenmesi amacıyla gecikme faizi uygulanmadığını belirtmektedir. Ayrıca, normalleşme süreciyle birlikte bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmektedir.

Yükleniciyle yapılan sözleşme gereğince ödemelerin aylık olarak yapılması gerekmektedir. Yüklenicinin aylık ödemelerinde gecikme yaşanması durumunda sözleşme hükümleri ile genel mevzuat hükümlerinin uygulanarak, gecikme faizi hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 4: Faaliyet Dönemi Sonunda Envanter Defterine Herhangi Bir Kayıt Girilmemesi

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, anonim şirketler tarafından tutulması zorunlu defterlerden olan envanter defterinin faaliyet dönemi öncesinde Şirket tarafından noter tasdikinin yapıldığı fakat faaliyet dönemi sonunda deftere herhangi bir kayıt girilmediği görülmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Envanter" başlıklı 66'ncı maddesinde her tacirin ticari işletmesinin açılışında, taşınmazlarını, alacaklarını, borçlarını, nakit parasının tutarını ve diğer varlıklarını eksiksiz ve doğru bir şekilde gösteren ve varlıkları ile borçlarının değerlerini teker teker belirten bir envanter çıkaracağı ve açılıştan sonra her faaliyet döneminin sonunda da böyle bir envanter düzenleyeceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Defter tutma yükümlülüğü" başlıklı 64'üncü maddesinde her tacirin, ticari defterlerini işletmenin faaliyetleri ve finansal durumu hakkında fikir verebilecek şekilde tutmak ve bu amaçla defterlerinde, ticari işlemleriyle ticari işletmesinin iktisadi ve mali durumunu, borç ve alacak ilişkilerini açıkça görülebilir bir şekilde ortaya koymak zorunda olduğu; böylece işletme faaliyetlerinin oluşumu ve gelişmesinin bu defterlerden izlenebileceği belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanun'unun 182'nci maddesi bilanço esasında tutulacak defterleri yevmiye defteri, defteri kebir ve envanter defteri olarak saymış ve 185'inci maddesinde ise envanter defterinin nasıl tutulması gerektiğine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre; envanter defterine işe başlama tarihinde ve müteakiben her hesap döneminin sonunda çıkarılan envanterler ve bilançoların kaydedileceği ve envanter defterinin ciltli ve sayfalarının müteselsil sıra numaralı olması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

6102 sayılı Kanun'un 188'inci maddesine göre ise envanter esas itibariyle defter üzerine çıkarılmakla birlikte, işlerinde geniş ölçüde ve çeşitli mal kullanan büyük müesseselerin envanterlerini listeler halinde tanzim edebileceğine imkan getirilmiş ve bu durumda envanter listelerinin sayfa üzerinden numaralanarak sıralanması; envanterin tanzim tarihine göre tarihlenmesi; envanteri çıkararak memur ile işletme sahibi veya vekili tarafından imzalanması ve envanter defteri gibi saklanması şartı getirilmiş ve bu esaslar doğrultusunda envanter listeleri düzenleyenlerin liste içeriklerini envanter defterine icmalen kaydetmelerini emretmiştir.

Bilanço esasına tabi olan Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin envanter defterini notere zamanında onaylattığı fakat faaliyet dönemi sonunda deftere herhangi bir kayıt girilmediği, defter sayfalarının boş olduğu görülmektedir.

Şirket yetkilileri tarafından bulgumuza gönderilen cevapta, konuyla ilgili Şirket bünyesinde çalışma başlatıldığı ve envanter defterinin hazırlanarak kayıtlara alındığı ifade edilmektedir. Fakat, hazırlandığı belirtilen envanter defteri tarafımıza sunulmamış olup, konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Kamu İhale Kanunu'nun 3-g İstisna Hükmüne Dayanarak Yapılan Alımlarda Üst Limitinin Aşılması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Şirket tarafından Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin "g" bendine dayanılarak gerçekleştirilen "ekmeklik buğday unu" alımlarında, 2020 yılı için belirlenen üst limitin aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendinde belediye şirketlerinin ticarî ve sınaî faaliyetleri kapsamında; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 2020 yılı için 14.877.509,00 TL'yi aşmayan mal veya hizmet alımları Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışında tutulmuştur.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4.3.3 üncü maddesinde belirtildiği üzere, şirketlerin yıllık planlama yapılabilen mal ve hizmet alımlarına ilişkin değerlendirmelerde, bu mal ve hizmetlerin yıllık toplam yaklaşık maliyeti dikkate alınacaktır. Dolayısıyla planlanabilen yıllık ihtiyaçların istisna kapsamında gerçekleştirilebilmesi amacıyla kısımlara ayrılması ve yaklaşık maliyetin bu şekilde hesaplanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Şirket ekmeklik un alımlarını 4734 sayılı Kanun'un 3/g bendi çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Tabloda görüleceği üzere aynı tarihte farklı ihale kayıt numarası ile yapılan ihaleler sonucunda imzalanan sözleşme tutarlarının dahi sınırı aştığı görülmektedir. 2020 yılı içinde gerçekleştirilen ekmeklik buğday unu alımlarının KDV hariç toplam tutarı 134.943.750,00 TL'dir. Şirket tarafından planlamasının yapılarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre açık ihale şeklinde gerçekleştirilmesi gereken alımların kısımlara bölünerek istisna hükmü çerçevesinde gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Şirket yetkilileri tarafından bulgumuza verilen cevapta, pandemi koşullarında hem arz hem de talep tarafında yaşanan belirsizlikler nedeniyle 3(g) istisna hükmü kapsamında yapılacak alımların yıllık olarak belirlenen üst limiti aşp aşmayacağı konusunda zorluklarla karşılaşıldığı, bu nedenle planlamaların yapılamadığı belirtilmektedir. Ayrıca, bundan sonraki 3(g) kapsamındaki alımlarda üst limitin aşılmasına özen gösterileceği ifade edilmektedir.

Tabloda Şirket tarafından 4734 sayılı Kanunun 3(g) hükmüne istinaden istisna kapsamında yapılan ekmeklik un alımlarının tarih ve sözleşme tutarları görülmektedir. Dolayısıyla yıllık olarak belirlenen 14.877.509,00 TL tutarındaki üst limit aşılmadan, basit bir hesaplamayla bu tutardan sonraki alımlarda açık ihale yönteminin kullanılması gerekirdi.

Şirket yetkilileri tarafından bundan sonraki alımlarda gerekli özenin gösterileceği belirtildiğinden, konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

Tablo 5:2020 Yılı İçinde Yapılan Ekmeklik Buğday Unu Alımları

Sıra No	İşin Konusu	İhale Tarihi	Alım Metodu	İşin Bedeli (TL) (KDV Hariç)	İhale Kayıt No
1	Un Alımı	15.01.2020	4734/3-g	5.880.000,00	2020/11254
2	Un Alımı	15.01.2020	4734/3-g	1.274.000,00	2020/27328
3	Un Alımı	15.01.2020	4734/3-g	5.955.000,00	2020/31780
4	Un Alımı	23.01.2020	4734/3-g	4.664.750,00	2020/42289
5	Un Alımı	09.03.2020	4734/3-g	5.985.000,00	2020/103662
6	Un Alımı	09.03.2020	4734/3-g	11.970.000,00	2020/143128
7	Un Alımı	23.06.2020	4734/3-g	6.090.000,00	2020/285663
8	Un Alımı	23.06.2020	4734/3-g	10.150.000,00	2020/340417
9	Un Alımı	23.06.2020	4734/3-g	10.150.000,00	2020/389479
10	Un Alımı	23.06.2020	4734/3-g	5.582.500,00	2020/345115
11	Un Alımı	05.11.2020	4734/3-g	10.800.000,00	2020/597165
12	Un Alımı	23.11.2020	4734/3-g	10.480.000,00	2020/629701
13	Un Alımı	23.11.2020	4734/3-g	7.025.000,00	2020/650300
14	Un Alımı	04.12.2020	4734/3-g	10.360.000,00	2020/678336
15	Un Alımı	04.12.2020	4734/3-g	5.827.500,00	2020/706216
16	Un Alımı	21.12.2020	4734/3-g	14.300.000,00	2020/729600
17	Un Alımı	21.12.2020	4734/3-g	8.450.000,00	2020/729601
Toplam				134.943.750,00	

BULGU 6: Piyasadan Un Temin Edemedikleri Gerekçesi ile Sözleşmeleri Karşılıklı Anlaşarak Feshedilen İki Firmayla Kısa Bir Süre İçinde Yeni Sözleşmelerin Yapılması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş ile iki yüklenici arasında ayrı ayrı akdedilen “Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmeleri”, yüklenicilerin güncel un fiyatlarında yaşanan artış ve TMO’dan un temininde sıkıntı yaşadıklarını bu yüzden taahhütlerinin ancak %80’ini tamamlayabileceklerini belirtmeleri üzerine, Şirket ile yükleniciler arasında işin %80’ini gerçekleştirmeleri koşuluyla sözleşmelerin feshedilmesine yönelik protokol imzalanmıştır.

2020/340417 ihale kayıt numarası ile 23.06.2020 tarihinde yapılan ihale sonucunda, yüklenici firmayla 13.07.2020 tarihinde 100.000 çuval ekmeklik buğday unu alım işi için “Ekmeklik Buğday Unu Alım Sözleşmesi” akdedilmiştir. Sözleşmenin 6’ncı maddesinde bir çuval ekmeklik buğday ununun fiyatı KDV hariç 101,50 TL, toplamda 100.000 çuval un için 10.150.000,00 TL tutarında sözleşme imzalanmıştır.

2020/389479 ihale kayıt numarası ile 23.06.2020 tarihinde yapılan ihale sonucunda, diğer yüklenici firmayla 13.07.2020 tarihinde 80.000 bin çuval ekmeklik buğday unu alım işi için “Ekmeklik Buğday Unu Alım Sözleşmesi” sözleşmesi akdedilmiştir. Sözleşmenin 6’ncı maddesinde bir çuval ekmeklik buğday ununun fiyatı KDV hariç 101,50 TL, toplam 80.000 çuval un alımı için 8.120.000,00 TL tutarında sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşmelerin “Teslim, Teslim Süresi ve İlgili Cezai Hükümler” başlıklı 9’uncu maddesinde; “ekmeklik unun teslimi sözleşmenin imzalanmasından itibaren İdare’nin belirleyeceği program dahilinde 240 takvim günü içerisinde yapılacaktır. Yükleniciler, İdarenin belirleyeceği zaman diliminde ve İdarenin kendisine hazırladığı teslim programına göre unu getirmeyi kabul ve taahhüt eder” denilmektedir. Sözleşmenin imzalanmasından 04.11.2020 tarihinde imzalanan fesih protokolüne kadar, yükleniciler sırasıyla yükümlülüklerinin 51.676/100.000 ve 36.241/80.000 çuvalını yerine getirmişlerdir.

04.11.2020 tarihli aynı içerikli dilekçelerinde yükleniciler, “...buğday ununun güncel piyasa şatlarındaki artışı ve TMO’nun buğday tahsis edememesinden ve taleplerimizi karşılayamadığından dolayı imzalamış olduğumuz 23.07.2020 tarihli ekmeklik un sözleşmesini % 80 tamamladıktan sonra geri kalan kısmının tamamlanmasının mümkün olmayacağından dolayı...” şeklinde açıklama yaparak Şirketten sözleşmelerinin feshini talep etmişlerdir.

Şirket yüklenicilerin dilekçelerinde belirttikleri gerekçeleri uygun bularak, yüklenicilerin sözleşme kapsamında taahhüt ettikleri unun %80'ini tamamlamaları koşuluyla 04.11.2020 tarihinden geçerli olmak üzere sözleşmenin sona erdiğine ilişkin yüklenicilerle fesih protokolü imzalamıştır. Böylece, sözleşmeye bağlı olarak birinci yüklenicinin 20.000 un çuvalı, ikinci yüklenicinin ise 16.000 un çuvalı taahhüttü düzenlenen protokolle sonlandırılmıştır.

Yüklenicilerin buğday temini konusunda sıkıntı yaşadıklarını ve yükümlülüklerini yerine getiremeyeceklerini belirtmeleri, Şirket yetkililerinin de yüklenicilerin taleplerini olumlu karşılama üzerine karşılıklı fesih protokolü imzalamıştır. Fakat fesih protokolünün imzalanmasından kısa bir süre sonra 16.11.2020 tarihinde tekrar aynı firmalar ile "Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmeleri" imzalandığı görülmektedir.

Yapılan sözleşmeyle ilk yükleniciden 30.000 çuval ekmeklik buğday unu alındığı, bir çuval unun fiyatının ise KDV hariç 135 TL olarak belirlendiği görülmektedir. Sonrasında, yine aynı yükleniciyle 02.12.2020 tarihinde bir çuval ekmeklik buğday unun KDV hariç fiyatı 131 TL'den 30.000 çuval buğday unu alımına ilişkin farklı bir daha sözleşme imzalandığı görülmektedir.

İkinci yükleniciyle de benzer şekilde, 16.11.2020 tarihinde 25.000 çuval ekmeklik buğday un alım sözleşmesi yapılmıştır. Yapılan sözleşmede bir çuval unun fiyatı 135 TL olarak belirlenmiştir. Sonrasında, 01/12/2020 tarihinde bir çuval ekmeklik unun KDV hariç fiyatı 131 TL'den 20.000 çuval un alımına ilişkin başka sözleşmenin yapıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak, yükleniciler un temininde sıkıntı yaşadıklarını ve sözleşmeleriyle taahhüt ettikleri un tedarikini sağlayamayacaklarını belirterek sözleşmelerini feshetmek istemişler, yüklenicilerin bu taleplerinin Şirket yetkilileri tarafından da uygun bulunması üzerine işin %80'nin tamamlanmasıyla sözleşmeler karşılıklı anlaşarak feshedilmiştir. Fakat sözleşmelerin feshedilmesine yönelik imzalanan protokolden kısa bir süre sonra, imzalanan yeni sözleşmelerle yerine getiremeyeceklerini belirttikleri yükümlülüklerinden daha fazla miktarda un teslim etme konusunda yüklenicilerin yeni taahhüt altına girdikleri görülmektedir. Şirket yetkilileri tarafından yüklenicilerin sundukları gerekçelerin makul görülerek kurulu sözleşmelerin feshedilmesi, sonrasında kısa süre içinde aynı yüklenicilerle yeni "ekmeklik buğday unu" sözleşmelerin imzalanması birbiryle tezatlık oluşturmaktadır.

Tablo 6:İlk Yükleniciyle Yapılan Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmeleri

İşin Konusu	Sözleşme Tarihi	KDV Hariç 1 Çuval Ekmeklik Buğday Un Fiyatı (TL)	Sözleşme Tutarı (TL)	Alım Metodu
100.000 Çuval Ekmeklik Buğday Un Alımı (20.000 Çuvalın Teslimi Protokol ile Feshedilmiş)	13.07.2020	101,50	10.150.000,00	4734/3-g
30.000 Çuval Ekmeklik Buğday Unu Alımı	16.11.2020	135,00	4.050.000,00	4734/3-g
30.000 Çuval Ekmeklik Buğday Unu Alımı	02.12.2020	131,00	3.930.000,00	4734/3-g

Tablo 7:İkinci Yükleniciyle Yapılan Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmeleri

İşin Konusu	Sözleşme Tarihi	KDV Hariç 1 Çuval Ekmeklik Buğday Un Fiyatı (TL)	Sözleşme Tutarı (TL)	Alım Metodu
80.000 Çuval Ekmeklik Buğday Un Alımı(16.000 Çuvalın Teslimi Protokol ile Feshedilmiş)	13.07.2020	101,50	8.120.000,00	4734/3-g
25.000 Çuval Ekmeklik Buğday Unu Alımı	16.11.2020	135,00	3.375.000,00	4734/3-g
20.000 Çuval Ekmeklik Buğday Unu Alımı	01.12.2020	131,00	2.620.000,00	4734/3-g

Şirket yetkilileri, fesih protokolünün gerekçesi olarak yüklenicilerin de dilekçesinde belirttiği, "buğday ununun piyasa şartlarındaki artışı, buğday ithalatının sadece devlette olmasını, firmaların TMO'dan yeterli buğday alamamalarını ve pandemi koşullarından kaynaklı sıkıntıları" göstermektedir. Ayrıca, 04.11.2020 tarihinde düzenlenen fesih protokolünün üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra aynı firmalarla 16.11.2020 ve 02.12.2020 tarihinde yeni sözleşmelerin imzalanmasının hayatın olağan akışına uygun olduğunu ifade etmektedirler.

Fesih protokolünün gerekçesinde belirtilen buğday ununun piyasa fiyatının artması yükleniciyle ilgili bir konudur. Sözleşme imzalandıktan sonra, yüklenici taahhüt ettiği miktarda unu temin etmek için ticari anlaşmalar yaparak un fiyatlarında yaşanabilecek artış riskini ortadan kaldıracabilirdi. Bu anlamda, yüklenicinin ticari hayat içinde aldığı risklerin olumlu-olumsuz sonuçlarını kendisinin taşıması gerekmektedir. Aksi halde, piyasa fiyatındaki artışlara istinaden yükleniciler tarafından sürekli fesih talepleri gelecek, ilgili firmayla yapılan fesih protokolleri emsal gösterilecektir.

Diğer taraftan, yüklenici TMO'dan veya iç piyasadan buğday temin edemiyorsa, diğer bir ifadeyle kusuru olmadan sözleşmedeki yükümlülüklerini ifa edemiyorsa yapılan protokolle yüklenicinin borcunun sona erdirilmesi hukuka uygundur. Fakat fesih protokolü imzalandıktan

kısa bir süre sonra aynı yüklenicilerle konusu aynı farklı sözleşmelerin imzalanması, belirtilen gerekçeyi ortadan kaldırmakta ve ticari hayatın olağan akışına da uygun düşmemektedir.

Şirket yetkilileri belirtilen gerekçelerle birlikte bundan sonraki uygulamalarda daha titiz hareket edileceğini belirtmiş olduklarından, müteakip denetimlerde yapılan uygulamalar izlenecektir.

BULGU 7: Açık İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Yapılması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yapılan bazı mal alımlarının tek seferde ihale yoluyla temin edilmeyip, doğrudan temin yöntemiyle kısımlara bölünmek suretiyle gerçekleştirildiği görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Ayrıca, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerin kısımlara bölünemeyeceği, Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel alınması gerektiği belirtilmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal sınırlar öngörülmüştür. 29.01.2020 tarih ve 31023 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Tebliği'ne (Tebliğ No: 2020/1) göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit, Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için 97.008,00 TL'dir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesinin (D) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini" başlıklı 22.5'inci maddesinin 22.5.1.1 nolu bendinde;

"Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir." denilmektedir.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların

altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağına Kamu İhale Genel Tebliği'nde dikkat çekilmiştir.

Şirket yetkilileri tarafından doğrudan temin yöntemi kullanılarak yapılan bazı mal alımlarında, 97.008,00 TL olarak belirlenen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek alımların gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu mahiyette yapılan mal alımlarına, doğrudan temin limitinin altında farklı ödeme kalemleriyle toplamda 323.323,50 TL su alımı, 299.384,00 TL fıstık içi alımı ve 224.972,00 TL tutarında nitril eldiven alımı örnek olarak gösterilebilir.

Şirket yetkilileri tarafından bundan sonraki alım süreçlerinin daha özenli yürütüleceği belirtildiğinden, konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Yönetim Kurulu Kararı Olmadan Temsil Yetkisi Tutarının Üzerindeki Sözleşmelerin Genel Müdür Tarafından İmzalanması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ'nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Şirket İç Yönergesi'ne göre 1.000.000,00 TL'nin üstündeki sözleşmelerin imzalanmadan önce Şirket Yönetim Kurulu'na sunulması ve alınan karar doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekirken, ilgili tutarın üstündeki sözleşmelerin Yönetim Kurulu Kararı olmaksızın doğrudan Genel Müdür ile Genel Müdür Yardımcısı tarafından veya sadece Genel Müdür tarafından imzalanarak kurulduğu görülmektedir.

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası İç Yönergesi'nin "Sorumluluk" başlıklı 7'nci maddesinde;

"Genel Müdür

Yönetim Kurulu tarafından sınır ve kapsamı belirtilerek kendisine devredilen görevleri A grubu imza yetkisine haiz olarak Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. imza sirkülerinde belirtildiği şekilde imzalama ve temsil yetkisi ile yürütür" denilmektedir. Genel Müdüre tanınan "A" gurubu temsil yetkisi Yönetim Kurulu Kararı ile birlikte Ticaret Siciline kayıt edilmektedir.

Mezkûr Yönerge'nin "Temsil ve İmza Yetkisinin Kapsamı" başlıklı maddesinde;

“II. Aşağıdaki konulara ilişkin Yönetim Kurulu Kararı alındıktan sonra, alınan Yönetim Kurulu Kararına uygun olmak şartıyla, Genel Müdür, birisi “B” grubu imza yetkilisi ve diğeri “C” grubu imza yetkisine ait olmak üzere şirket kaşesi veya unvanı altında müşterek atacakları imza ile şirketi aşağıdaki hususlarda temsil ve ilzam etmeye yetkilidir.

...

Bir seferde veya birbiri ile irtibatlı birden fazla işlem neticesinde tutarı 1.000.000,00 TL veya işlem tarihi itibarıyla karşılığı başka bir para biriminde eşdeğer miktarı aşan şirket hesaplarından yapılacak olan bilimum ödemeleri, her türlü sözleşme işlem ve taahhütleri gerçekleştirmek, teminat mektupları, akreditif açılmasına müteallik sözleşme ve taahhütnameler, ihaleler, her tür satın almalar, çek, bono, poliçe keşidesi ve diğer muameleleri gerçekleştirmek” denilmektedir. Yönerge den anlaşılacağı üzere, 1.000.000,00 TL’nin üzerindeki sözleşmelerde Yönetim Kurulu Kararıyla sözleşmelerin imzalanmasına yönelik karar alındıktan sonra temsil yetkisine haiz personel tarafından imzalanması gerekmektedir.

Yönetim Kurulu Karar Defterinin incelenmesi neticesinde, Şirketin taraf olduğu 1.000.000,00 TL üzerindeki sözleşmelerin imzalanmasından önce, herhangi bir Yönetim Kurulu Kararı alınmadığı bazı sözleşmelerin Genel Müdürün tek imzası ile bazı sözleşmelerin ise Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcılarının imzasıyla kurulduğu görülmektedir.

Şirket yetkilileri, bulgu konusu yapılan 1.000.000,00 TL’lik tutarın, 20.05.2021 tarih ve 2824 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 1.500.000,00 TL’ye çıkarıldığını, bu tutarın üzerindeki harcamalar içinde Yönetim Kurulu Kararı alınacağını ifade ettiğinden, konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Gecikme Cezası Uygulamasının Sözleşme Feshinin Sonrasına Bırakılması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ’nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, yükümlülüklerini sözleşmede belirtilen teslim programına uygun olarak yerine getirmeyen yükleniciye sözleşmesi feshedildikten sonra gecikme cezasının uygulandığı bu durumun kesilen gecikme cezasının tahsil edilebilme kabiliyetini düşürdüğü görülmektedir.

2020/285663 ihale kayıt numarasıyla 23.06.2020 tarihinde yapılan ihale sonucunda, yüklenici firmayla 13.07.2020 tarihinde 40.000 çuval ekmeklik buğday ununun teslimi konusunda KDV hariç 4.060.000,00 TL tutarında sözleşme imzalamıştır. Yüklenici taahhüt

ettiği un çuvalı miktarının 26.621 adedini yerine getirememiştir. Bunun üzerinde yüklenici firmaya 15.12.2020 tarihinde ihtarname gönderilerek yükümlülüklerini yerine getirmesi istenmiş fakat yüklenicinin taahhüt ettiği miktarı göndermemesi üzerine sözleşmesi feshedilmiştir.

Sözleşmenin feshedilmesiyle birlikte, yükümlülüklerini yerine getirmeyen firmaya sözleşme hükümlerine göre 458.700,00 TL tutarında gecikme cezası uygulanmıştır. Firmanın cari hesabı incelendiğinde, ceza tahakkuk ettirilmeden önce yüklenicinin Şirketten 22.172,83 TL alacağı olduğu görülmektedir. Yüklenicinin belirtilen iş için verdiği 250.000,00 TL tutarlı teminat mektubu çözülerek Şirket'in banka hesabına aktarılmıştır. Ayrıca, Yüklenicinin 120.000,00 TL tutarındaki bir diğer teminat mektubunun da çözülmesine yönelik işlemler başlatılmıştır. Gecikme cezasından yüklenicinin alacağı ve teminat mektupları mahsup edildikten sonra, Şirketin 66.527,17 TL tutarında alacağının kaldığı anlaşılmaktadır.

Gecikme yaşandığında yükleniciye uygulanacak gecikme cezası ile sözleşme feshinin gerektiği durumlarda işlemlerin geciktirilmeksizin uygulanması önem arz etmektedir. Şöyle ki, imzalanan sözleşmenin "Teslim, Teslim Süresi ve İlgili Cezai Hükümler" başlıklı 9'uncu maddesinin ilk fıkrasında;

"Ekmeklik Unun teslimi sözleşmenin imzalanmasını takiben İdare'nin belirleyeceği zaman diliminde 240 takvim günü içerisinde yapılacaktır. Yüklenici, İdarenin belirleyeceği zaman diliminde ve İdarenin kendisine hazırladığı teslim programına göre getirmeyi kabul ve taahhüt eder. Yüklenici taahhüdünü yerine getirmediği takdirde İdare tarafından yükleniciye taahhüdünü yerine getirmesi için yazılı olarak 2 gün veya İdare tarafından un stok durumunu göz önünde bulundurarak belirlenen bir süre verildiği bildirilir ve ayrıca yükleniciye söz konusu gecikme için ceza uygulanır. Bu ceza yüklenicinin geciktiği her geçen gün sözleşme bedelinin %0,1 oranında uygulanır. Gecikme cezası, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın yükleniciye yapılacak ödemelerden kesilir. Bu ceza tutarı, ödemelerden ve kesin teminat ile varsa ek kesin teminatlardan karşılanamaması halinde yükleniciden ayrıca tahsil edilir. Yüklenici iki günlük süre dolmasına rağmen yine unu teslim etmez ise İdare yüklenicinin teminatını ihtar çekmeksizin irat kaydeder. Ayrıca yüklenicinin teslim etmediği un miktarı kadar yüklenicinin nam ve hesabına alım yapılır. Arada fiyat farkı olması halinde fark, yükleniciden tahsil edilir" denilmektedir.

Sözleşmeye göre Şirket tarafından belirlenecek “teslim programına” uygun olarak yüklenicinin un sevkiyatını gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Belirlenen programa uyulmadığı takdirde, yükleniciye taahhüdünü yerine getirmesi için yazılı olarak iki gün veya İdare tarafından un stok durumu göz önünde bulundurularak belirli bir sürenin verilmesi, ayrıca yaşanan gecikme için “gecikme cezasının” uygulanması gerekmektedir. Gecikme cezalarının öncelikli olarak yükleniciye yapılacak ödemelerden kesilmesi gerektiği sözleşmede belirtilmektedir. Ödemelerden tahsil edilememesi durumunda ise kesin teminat ile varsa ek kesin teminatlardan karşılanması, aksi durumun varlığı halinde ise yükleniciden ayrıca tahsilatın yapılacağı belirtilmektedir. Yüklenici, verilen iki günlük sürenin veya un stok durumu dikkate alınarak Şirket tarafından belirlenen sürenin geçmesine rağmen, yükümlülüklerini yerine getirmeyen ise, sözleşmenin feshedilerek teminatın irat kaydedilmesi gerekmektedir.

Sözleşmedeki hükümlerden farklı olarak, yükleniciye gecikme cezası uygulanmayarak sözleşmenin feshedilmesine kadar beklendiği, sözleşme feshedildikten sonra gecikme cezasının hesaplanarak kayıtlara alındığı görülmektedir. Bu süreye kadar yüklenicinin tüm ödemelerinin yapıldığı, Şirketten neredeyse hiç alacağı kalmaması sebebiyle gecikme cezasının teminatlardan karşılanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, sözleşmenin feshedilmesine yönelik bir yaptırım olan “teminatın irat kaydedilmesinin” uygulamada bir anlamı kalmamıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, uygulanan gecikme cezası tutarı 458.700,00 TL olup, bu tutarın bir kısmı ancak yüklenicinin bu iş için verdiği 250.000,00 TL tutarındaki teminatından karşılanabilmiştir.

Sonuç olarak, yüklenici iş programında belirtilen takvime uymadığı zaman gecikme cezasının ivedilikle uygulanması ve yüklenicinin ödemelerinden kesintinin yapılması gerekmektedir. Eğer ki, yüklenici kendisine verilen süreye rağmen taahhütlerini yerine getirmemeye devam ederse sözleşmenin erken safhalarda sonlandırılarak teminatın da irat kaydedilmesi gerekmektedir.

Şirket yetkilileri, bulguda belirtildiği üzere gecikme cezalarının uygulamasında sözleşmenin herhangi bir nedenle sona ermesi beklenmeden, cezaların hakediş ödemelerinden kesileceğini ifade etmektedir. Bununla birlikte 2020 yılında yapılan işlemlere ilişkin herhangi bir düzeltme işlemi tarafımıza sunulmamış olup, müteakip denetimlerinde konu izlenecektir.

BULGU 10: Taahhütlerini Süresinde Yerine Getirmeyen Yüklenici Firmaya Eksik Gün Üzerinden Gecikme Cezası Uygulanması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taahhütlerini sözleşmede belirlenen süre içinde yerine getirmeyen yüklenici firmaya gecikme cezası uygulandığı fakat uygulanan gecikme cezasının eksik gün üzerinden hesap edildiği görülmektedir.

Şirket, fabrikanın üretim ve sevk birimlerinde kullanılmak üzere 21.04.2020 tarihinde “Muhtelif Ebatlarda Bant ve Yapıştırıcı” işi konusunda yüklenici firma ile sözleşme imzalamıştır. Sözleşmenin “İşin Konusu ve Teslimat” başlıklı 4'üncü maddesinde;

“Muhtelif Ebatlarda Bant ve Yapıştırıcıları

...

- Nihai Bandı 210x3 metre 1 Adet

...

Teknik Şartname ile beraber bu sözleşmede belirlenen şartlar dâhilinde Yüklenici tarafından sağlanması işidir. İşin süresi sözleşmenin imzalanmasına müteakip 30 (Otuz) takvim günüdür. İdare, işin programını değiştirip değiştirmemekte serbesttir. Yüklenici, İdarenin öngöreceği programa aynen uymakla yükümlüdür” denilmektedir.

Sözleşmeye konu ürünlerin teslimatı yüklenici firma tarafından süresinde yapılmış ve “Nihai Bandı 210x3 metre” haricindeki ürünler Şirket tarafından şartnameye uygun bulunarak kabul edilmiştir. İlgili ürünün ise, teknik şartnamede ve sözleşmede belirtilen özellikleri karşılamadığından bahisle kabulü yapılmayarak, yükleniciye iadesi gerçekleştirilmiştir.

Firmanın şartnamede belirtilen özelliklere uygun bandı teslim etmemesi üzerine, Şirket tarafından 01.06.2020 tarihinde noter kanalıyla ihtarname gönderilmiştir. İhtarnamede, “ ... bu ihtarnamenin tebliğ tarihinden itibaren 8.3. madde uyarınca 5 gün içerisinde giderilmesi, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak bahsi geçen nihai bandın Şirketimize teslim edilmesi, aksi halde sözleşmenin 8.3 ve 10.1 maddesinde istinaden ilgili cezai hükümlerin uygulanarak sözleşmenin fesih edileceği ve sözleşmenin 10'uncu maddesine göre teminat mektubunun irat kaydedileceği ...” denilerek sözleşmenin 8'nci maddesine atıf yapılmaktadır.

Sözleşmenin "Teslim, Teslim Süresi, Muayene ve İlgili Cezai Hükümler" başlıklı 8'nci maddesinde, "yüklenicinin taahhüdünü idarenin belirlediği zaman dilimi içinde yerine getirmediği takdirde gecikilen her gün için 500 TL ceza öder ve kendisine taahhüdünü yerine getirmesi için 5 gün ek süre verilir. İdare cezayı alarak bekleyip beklememekte ve ek bir süre verip vermemekte serbesttir" denilerek cezanın sözleşmenin yerine getirilmediği günden itibaren başlatılacağı belirtilmiştir.

Yüklenici firmanın 18.08.2020 tarihinde "Nihai Bandı 210x3 metre" ilişkin numunesini Şirkete sunduğu, numunenin uygun bulunması üzerine firma tarafından 31.08.2020 tarihinde teslimatın yapıldığı anlaşılmaktadır. Teslimatın zamanında yapılmamasına bağlı olarak Şirket tarafından 72 gün üzerinden gecikme cezası uygulanmıştır. Oysaki yüklenici firmanın sözleşmenin imzalanmasından itibaren 1 ay içinde, diğer bir ifadeyle 21.05.2020 tarihinde yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekirken teslimatı 31.08.2020 tarihinde gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla gecikme cezasına ilişkin sürenin 72 gün yerine 102 gün üzerinden hesap edilerek uygulanması gerekmektedir.

Şirket yetkilileri, sözleşmede yer alan "İdare, işin teslim programını değiştirip değiştirmemekle serbesttir. Yüklenici idarenin öngöreceği programa aynen uymakla serbesttir" hükmüne istinaden, pandemi koşullarını da dikkate alarak işin teslim süresini değiştirerek firmaya 72 günlük cezai işlem uygulandığını belirtmektedir.

Şirket tarafından, iş programı değişikliğine ilişkin herhangi bir belge tarafımıza sunulmamıştır. Kaldı ki, yüklenici firmanın taahhütlerini sözleşme imzalandıktan 1 ay içinde yerine getirmesi gerekirken bu sürede yerine getiremediği, bunun üzerine 01.06.2020 tarihinde çekilen ihtarname ile temerrüde düşen firmaya yükümlülükleri ve sözleşmedeki müeyyideler hatırlatılmış, yükümlülüklerini yerine getirmesi için de 5 günlük ilave süre tanınmıştır. İhtarname ile verilen 5 günlük ilave sürenin yeni bir icap olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Eğer yüklenici yükümlülüklerini verilen süre içinde yerine getirirse, yükleniciye verilen ilave süre için gecikme cezasının uygulanmaması gerekir. Fakat yüklenici verilen süre içinde edimlerini ifa etmez ise, sözleşmede belirlenen sürenin dolduğu tarihten itibaren gecikme cezasının uygulanması gerekmektedir. Yüklenici verilen 5 günlük süre içinde yükümlülüklerini yerine getiremediği, teslimatın 31.08.2020 tarihinde gerçekleştirdiği görülmektedir. Dolayısıyla, sözleşmede belirlen 1 aylık sürenin dolduğu 21.05.2020 tarihinden teslimatın yapıldığı 31.08.2020 tarihine kadar olan 102 günlük gecikme cezasının alınması gerekmektedir.

BULGU 11: Konkordato Halinde Olan Firma İle Sözleşme İmzalanması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin "g" bendine istinaden gerçekleştirilen ekmeklik buğday un alım ihalesinde, isteklilerden "iflas ve konkordato" halinde olmadığını gösteren belge alınmadığı, sözleşme imzalandıktan sonra yüklenicilerden birinin konkordato halinde olduğu anlaşılmıştır.

2020/285663 ihale kayıt numarası ile 23.06.2020 tarihinde yapılan ihale sonucunda, 13.07.2020 tarihinde 20.000 çuval "Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmesi" ve 2020/295458 ihale kayıt numarası ile 23.06.2020 tarihinde yapılan ihale sonucunda ise 5.000 çuval "Özel Amaçlı Un Alım Sözleşmesi" konkordato halinde olan yüklenici ile akdedilmiştir. Ekmeklik buğday unu sözleşmesinin bedeli 2.030.000,00 TL, özel amaçlı un alım sözleşmesinin bedeli ise 517.250,00 TL'dir. Yüklenici taahhüt ettiği teslimatlara iki sözleşme içinde hiç başlamamış, bunun üzerine Şirket tarafından yükleniciye taahhütlerini yerine getirmesi için ihtarname gönderilmiştir. 27.11.2020 tarih ve 26038 yevmiye numaralı ihtarnamede;

"2)...tarafınıza 28.07.2020 tarihinde iletilen teslim programına göre teslim edilmesi gereken unların hiçbirini teslim edilmemiştir.

3)...gecikilen her gün için hesaplanmak üzere gecikme cezası uygulanmaya başlandığını ve söz konusu programa göre teslimatların yapılmaması halinde de gecikme cezası uygulanmaya devam edileceği ekte yer alan teslim programında belirtilen termin sürelerinden herhangi birine firmanız tarafından uyulmaması halinde sözleşmenin İdaremizce feshedileceğini, uhdemizde bulunan teminatın irat kaydedileceği..." Şirket yetkilileri tarafından ifade edilmiştir.

Yüklenici avukatı tarafından gönderilen karşı ihtarnamede, "yüklenici şirketin konkordato halinde olduğu ve mahkeme kararıyla şirketin yönetimi için konkordato komiseri atandığı, şirket temsilcisinin yaptığı sözleşmenin konkordato komiserinin onayından geçmeden yapıldığı için sözleşmenin hükümsüz olduğu ve imzalanan sözleşme kapsamında yüklenicinin hiçbir sorumluluğunun bulunmadığı" ifade edilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 05.08.2019 tarih ve 9883 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde, ... Şirkete T.C Havza Asliye Hukuk Mahkemesi (Asliye Ticaret Mahkemesi

Sıfatıyla)'nin 19.07.2019 tarihli kararından itibaren 1 yıl süre ile kesin konkordato mülleti verildiği anlaşılmaktadır.

Hakkında “geçici” (İİK. Mad. 287/I, 288/I) ya da “kesin” (İİK. Mad. 289) müllet kararı verilen borçlunun “tasarruf ehliyeti”, alacaklıları zarara uğratmaması amacıyla kısmen sınırlandırılmaktadır. Borçlunun tasarruf yetkisinin ne ölçüde sınırlandırılacağı konkordato kararını veren mahkemece belirlenmektedir. Buna göre konkordato mülleti boyunca borçlunun, iflastan farklı olarak, ticari faaliyetlerine devam etmesi öngörülmekte fakat borçlu bu faaliyetlerine komiserin nezareti ile devam etmektedir. Dolayısıyla, yapılan sözleşmenin geçerli olarak kurulup kurulmadığını anlayabilmek için ilgili mahkeme kararında yer alan tasarruf yetkisinin ne ölçüde kısıtlandığının belirlenmesi gerekmektedir.

Yüklenici firmanın taahhütlerini yerine getirmemesi üzerine iki sözleşme de Şirket yetkilileri tarafından feshedilmiştir. Ekmeklik buğday unu alımı sözleşmesindeki yükümlülüklerin süresinde yerine getirilmemesi nedeniyle 237.510,00 TL, özel amaçlı un alım sözleşmesindeki yükümlülüklerin süresinde yerine getirilmemesi nedeniyle de 47.587,00 TL olmak üzere toplamda 285.097,00 tutarında gecikme cezası uygulanmıştır. Yüklenicinin teminatı gecikme cezasından mahsup edildikten sonra Şirketin 132.262,00 TL alacağını kaldığı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, gecikme cezasının sözleşme sonrası Şirket tarafından hazırlanan ilk iş programı temel alınarak hesaplanmadığı görülmektedir. Sözleşmenin imzalanmasından sonra iş programına göre Yüklenici tarafından herhangi bir teslimatın yapılmadığı, sonrasında çekilen ihtarnameyle ek süre verilmesine rağmen yüklenicinin taahhütlerini yine yerine getirmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla iş programında görülen ilk teslimattan sözleşmenin feshedilmesine kadar geçen süre için sözleşme bedelinin %0,1 oranında gecikme cezasının hesaplanması gerekirken, gecikme süresinin başlangıcı olarak Sözleşmeye aykırı şekilde ilk ihtarname tarihi alınmıştır.

Ayrıca, gecikme cezasının uygulanmasına sözleşmenin feshedilmesine kadar beklenildiği, sözleşme feshedildikten sonra ceza tutarının hesaplanarak kayıtlara alındığı görülmektedir. Bu süreye kadar taahhüdünü yerine getirmeyen yüklenicinin Şirket tarafından yapılacak ödemesi kalmadığından, ceza kesintileri teminatlardan karşılanmaya çalışılmıştır. Gecikme cezası tutarı teminat tutarından fazla olduğu için Şirket alacağını tam olarak karşılayamamıştır.

Şirket yetkilileri, 4734 sayılı Kanun'un 3/g maddesine istinaden yapılan mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamında olduğunu, bu yüzden Kanun'un 10'uncu maddesinde belirtilen ihaleye katılımda yeterlilik kurallarının uygulanmasının mümkün olamayacağını, aksi halde davalarla karşı karşıya kalınabileceğini ifade etmektedir.

Belediye şirketlerinin 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında yapacakları mal ve hizmet alımları İhale Kanununun kapsamı dışında tutulmuştur. Bu çerçevede yapılacak alımlar Kanun'da belirtilen süreçlere veya kısıtlamalara tabi olmaksızın gerçekleştirilebilmektedir. Zaten bulgumuzda Kanun'un hükümlerine uyulmaması yönünde bir tespit de bulunulmamıştır.

Bununla birlikte, istisna kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımlarının Şirketin hak ve menfaatlerini riske atmadan, ticari hayatın olağan akışına uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Bu anlamda, tasfiye halinde olan ya da konkordato ilan etmiş firmalarla sözleşme imzalanmasının ticari hayatın olağan akışına uygun olmadığı aşıkardır. Keza bulguda belirtildiği üzere, konkordato halinde olan yüklenici firmayla 20.000 çuval "Ekmeklik Buğday Un Alım Sözleşmesi" ile 5.000 çuval "Özel Amaçlı Un Alım Sözleşmesi" imzalanmış, fakat yüklenici firma teslimata hiç başlamamıştır. Ayrıca, Şirkete gönderilen ihtarnamede, "şirket temsilcisinin yaptığı sözleşmenin konkordato komiserinin onayından geçmeden yapıldığı için sözleşmenin hükümsüz olduğu ve imzalanan sözleşme kapsamında yüklenicinin hiçbir sorumluluğunun bulunmadığı" ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Şirket istisna kapsamında yapacağı alımlarda alım süreçlerini ve koşullarını kendisi belirleyebilmektedir. Bu veya benzeri sorunlarla karşılaşmamak için, isteklilerden ihaleye katılım için "iflas veya konkordato" halinde olmadığını gösteren belgelerin istenmesi gerekmektedir. Böylece, "iflas veya konkordato" halinde olmadığını belgeleyemeyen isteklilerin ihale dışı bırakılması sağlanarak, sözleşme sonrasında yaşanabilecek muhtemel sıkıntıların önüne geçilebilecektir. Ayrıca, gecikme süresinin ilk iş programında belirlenen ilk teslim tarihinden başlatılarak, sözleşmenin feshedildiği tarihe kadar hesap edilmesi, oluşan gecikme cezası farkının kayıtlara alınması gerekmektedir.

BULGU 12: İş Kanunu'nda Belirlenen Yıllık Fazla Çalışma Süresine İlişkin Sınırın Aşılması

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.'nin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İş Kanunu'nda yıllık olarak en fazla 270 saat fazla çalışma yaptırılabilceğinin belirtilmesine rağmen, Şirket bünyesinde çalışan işçilere bu sınırlamanın oldukça üzerinde saatlerle fazla çalışma yaptırıldığı görülmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Çalışma ücreti" başlıklı 41'nci maddesinde, fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınmasının gerektiği ve fazla çalışma süresinin toplamın bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 41 maddesine dayanarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliğinin 5'nci maddesinde, "fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir" denilmektedir.

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

Şirket bünyesinde çalışan işçilere ait fazla çalışma süreleri incelendiğinde, yıllık olarak belirlenen 270 saatin üzerinde çok sayıda personele fazla çalışma yaptırıldığı anlaşılmaktadır. Tabloda "yıllık fazla çalışma süresi" en fazla olan ilk sekiz personel örnek olarak yer verilmiş olup, personelin birçoğunun yıllık üst limitin üzerinde çalıştığı görülmektedir. Bu durum fazla çalışmanın bir istisna durum olmaktan çıkarılıp, Şirket bünyesinde bir çalışma şekli haline getirildiğini göstermektedir.

Tablo 8:Personel Yıllık Fazla Çalışma Süreleri

Sıra	Personel Sicil No	Birimi	Yıllık Fazla Çalışma Süresi
1-	02.FA.503	Üretim personeli	802,5
2-	03.FA.860	Kasalama Toplama Personeli	772
3-	02.FA.782	Üretim Personeli	741
4-	03.FA.992	Kasalama Toplama Personeli	728,5
5-	03.FA.831	Kasalama Toplama Personeli	725
6-	02.FA.686	Üretim personeli	723
7-	02.FA.298	Üretim Personeli	678,5
8-	02.FA.637	Pastane Ustası	678

Şirket yetkilileri, korona virüse yakalanan ve istirahat raporu verilen personelin işgücüne ikame olarak mevcut personelin fazla çalışma yaptırıldığı, fazla çalışma için ilgili

personellerden yazılı onay alındığını ifade etmektedir. Ayrıca, pandemi koşullarının aşılmasıyla birlikte bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtilmektedir.

Salgın hastalık sürecinde Şirket bünyesinde çalışan işçilerin bir kısmı farklı zaman dilimlerinde kısa çalışma ödeneği kapsamına alınmıştır. Bu programın amacı, işyerinde çalışma sürelerinin önemli ölçüde azalması veya durması sebebiyle, işgücü ihtiyacının işveren tarafından azaltılmasıdır. Dolayısıyla, bulguya verilen cevap ile Şirket bünyesindeki fiili uygulama birbiriyle uyumlu değildir. Pandemi koşullarının aşılmasıyla birlikte bulgu doğrultusunda hareket edileceği belirtildiğinden, konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Şartnamede Belirtilen Hükümlere Aykırı Hareket Edilmesi Sebebiyle Kesilen Ceza Tutarının Yüklenici Hakedişlerinden Kesilmemesi

Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’nin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yüklenici firmaya sözleşme ve eklerinde belirtilen hükümlere uyulmaması sebebiyle ceza kesildiği fakat cezaların yüklenici firmadan tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

06.06.2017 tarihinde Şirket ile yüklenici firma arasında imzalan sözleşmenin “İş Tanımı” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’nin ürettiği ve İdarenin kendi adına fason ürettireceği ekmek, ekmek çeşitleri ve unlu mamullerin alıcı tarafından fabrika teslimi, toptan satın alınması ve bu satışla ilgili ihale dokümanında yer alan diğer şartların alıcı tarafından tam ve eksiksiz yerine getirilme işidir” denilmektedir.

Mezkûr Sözleşmenin “Fesih ve Ceza” başlıklı 18’nci maddesinde;

“İhale konusu şartname ve sözleşmede yer alan ceza maddeleri ile bahsedilmeyen aykırılıklar ve ihale dokümanı ihlallerinin belirlenmesi durumunda;

a) Alıcıya söz konusu aykırılıkların giderilmesi için 15 gün süreli ihtar çekilir. İhtarda aykırılıkların giderilmediği takdirde ihtar takip eden ve aykırılıkların giderildiği tarihe kadar olan sürede beher gün için 100 TL ceza kesileceği ihtar edilir.

b) İhtarname belirtilen aykırılığın ilk ceza tarihinden itibaren 2 ay içinde giderilmemesi halinde ikinci bir ihtarname keşide edilerek söz konusu aykırılığın giderilmesi tekrar istenir. 2’nci ihtarname koşulunun yerine getirilmemesi halinde beher gün için 400 TL cezai şart uygulanacaktır.

c) Söz konusu aykırılığın 2 ay içinde giderilmemesi tarihinde alıcı son defa ve aynı şekil ve süreli ihtarname keşide ederek cezai şart tutarını beher gün için 1.000,00 TL olarak uygulanır” denilmektedir.

Şirket yetkilileri tarafından sözleşme ve eklerine aykırılık sebebiyle tutulan tutanaklar, usulüne uygun şekilde noter kanalıyla yükleniciye ihtar edilmiştir. Tutanaklar ile kayıt altına alınan aykırılıklar için ayrıca Şirket tarafından yükleniciye toplamda 302.000,00 TL ceza kesilmiş, fakat kesilen cezanın tahsili gerçekleştirilmemiştir.

Şirket yetkilileri, sözleşme ve şartname hükümlerine aykırılık sebebiyle bahse konu firmaya toplamda 302.000,00 TL tutarında ceza faturası kesildiğini, cezanın tahsili amacıyla gerekli icra takip işlemlerinin başlatıldığını belirtmektedir.

Rapor cevaplarında ek olarak sunulan Ankara 9. İcra Dairesinde başlatılan takip talebi örneğinden, kesilen cezaların tahsiline yönelik işlemlerin başlatıldığı anlaşılmaktadır. Fakat kesilen faturaların Şirket muhasebe sistemine alındığını gösteren bir belge tarafımıza sunulmamıştır. Kesilen faturaların "128 Şüpheli Ticari Alacaklar" hesabına alınarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

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