



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

BULGU 4: Tarımsal Hibelere İlişkin Alımlarda Uygulama Hataları Bulunması

Kurum tarafından yapılan tarımsal hibelere ilişkin alımların incelenmesi sonucunda;

- Tarımsal alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendine göre istisna kapsamında doğrudan üretici veya ortaklarından değil üçüncü kişilerden mal satın alan bir kısım kooperatiflerden yapıldığı,
- Buğday alımlarında buğdayın teknik özellikleri yerine çeşit ismi (Rumeli, Maden) yazıldığı, söz konusu çeşitlerin 5042 sayılı Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun kapsamında koruma altında olan ve hak sahibi dışında hiçbir firmanın üretim lisans hakkı bulunmayan çeşitlerden olduğu, bir başka deyişle Türkiye'de tek bir firma tarafından söz konusu tohumların üretilebildiği,
- Buğday ve arpa alımlarına ilişkin piyasa araştırmasında sertifikalı tohumun gerçek üreticilerinden veya ülke çapında büyük ölçekli sertifikalı tohum satışı yapan kuruluşlardan fiyat teklifi alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımlarının ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç 4734 sayılı Kanun'a tâbi olmayacağı düzenlenmiştir.

Kurum tarafından bu kapsamda yapılan işlemlerin incelenmesi sonucunda; 2021 yılının çeşitli tarihlerinde buğday (yaklaşık 47 milyon TL), arpa (yaklaşık 15 milyon TL), mercimek (yaklaşık 1,7 milyon TL), nohut (yaklaşık 9,5 milyon TL), sebze fidesi (yaklaşık 5,3 milyon TL) ve yem bitkisi (yaklaşık 7,5 milyon TL) alımları yapıldığı görülmüştür.

Tohum, fide ve yem bitkisi gibi tarımsal ürün alımlarının birçoğu 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki istisna kapsamında gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, Kanun'da belirtilen “*doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alma*” şartına dikkat edilmemiştir. Alımlar genellikle çeşitli kooperatiflerin ortağı olmayan şirketlerden yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde; buğday alımının Akyurt'ta yerleşik bir tarım kredi kooperatifinden yapıldığı, ancak Kuruma ibraz edilen sertifikalardan anlaşıldığı üzere söz konusu kooperatifin buğday tohumlarının üreticisi olmadığı gibi ortaklarından da bu tohumları temin etmediği, bunun yerine Tekirdağ ilinde faaliyet gösteren bir Şirketten satın alındığı

görülmüştür. Diğer ürünlerde de benzer durumlar bulunmaktadır. Bahsedilen hususa ilişkin ayrıntılı tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 9: Yüklenici Kooperatif ve İlgili Üretici Şirket Hakkında Tablo

	Ürün	Kuruma Temin Eden Kooperatifin Bulunduğu Yer	Kooperatifin Tarımsal Ürünü Aldığı Şirketin Bulunduğu Yer
1	Buğday	Ankara/Akyurt	Tekirdağ
2	Arpa	Ankara/Bala	Tekirdağ
3	Mercimek	Ankara/Şereflikoçhisar	Diyarbakır
4	Nohut	Ankara/Çubuk	Yozgat Çorum Ankara/Maltepe
5	Sebze Fidesi	Ankara/Ayaş	Ankara/Beypazarı
6	Yem Bitkisi	Ankara/Kazan	Ankara/Çankaya

Görüldüğü üzere Kurum tarafından alım yapılan kooperatifler tamamen “ara satıcı” konumunda bulunmuş, üretici şirketlerden ilgili tarımsal ürünü alarak Kuruma satmışlardır. Bu hususun Kanun’da açıkça belirtilen “*doğrudan üreticilerden veya ortaklarından*” yapılacak alımlar kapsamına girmeyeceği, bu usulle yapılan alımların Kanun’un istisna hükümlerinden faydalanamayacağı açıktır. Zira Kanun’da yer verilen istisna hükmü aynı zamanda doğrudan üretici ve ortaklarını destekleme amacı da taşımaktadır. Başka bir üreticiden temin edilip, herhangi bir tüketiciye satmak ise tamamen ticari bir amacı göstermektedir ki Kanun’un istisna hükmünün bu amaçla kullanılması mümkün değildir.

Yapılan incelemelerde, yukarıda bahsedilenlere ek olarak, buğday alımında buğdayın teknik özellikleri yerine doğrudan “çeşit ismi” yazılarak talepte bulunulduğu görülmüştür. Yaklaşık 47 milyon TL gibi yüksek tutarlı buğday alımına ilişkin Teknik Şartnamede “*Rumeli*” ve “*Maden*” çeşitleri zorunlu tutulmuş, benzer özellikteki diğer çeşitlerin kabul edileceğine ilişkin herhangi bir kayda yer verilmemiştir. Normal şartlarda “anonim” veya birçok firma tarafından üretilen çeşitlerde söz konusu husus büyük bir sıkıntı teşkil etmeyecektir. Ancak yapılan araştırmalarda “*Rumeli*” çeşidi için hak sahibi Şirket tarafından 5042 sayılı Kanun uyarınca 14.08.2012 tarihinde koruma tescil kararı alındığı, aynı şekilde aynı Şirket tarafından “*Maden*” çeşidi için ise 22.08.2016 tarihinde koruma tescili yaptırıldığı görülmüştür. Ayrıca Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yayımlanan listede her iki çeşit için de hak sahibi Şirket dışında başka bir şirkete üretim için lisans verilmediği de anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle talep edilen buğday tohumu çeşitlerini sertifikalı olarak Türkiye’de sadece tek bir firma üretebilmektedir. Bu da yapılan alımın, araya alıcı kooperatifler de konulsa, tek bir firmadan alınabileceği gerçeğini değiştirmemektedir.

Kurum tarafından yapılan fiyat analizi ve piyasa araştırması da kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayacak nitelikte yapılmamaktadır. Aracı konumunda olan kooperatiflerden fiyat teklifi alınmasına rağmen, sertifikalı tohumların doğrudan üretici veya ortaklarından fiyat teklifi alınmamıştır. Kurum tarafından satın alınmak istenilen sertifikalı tohumların çeşit isimleri belirtilmesine rağmen söz konusu çeşitlerin hak sahiplerinden veya üretme lisansı bulunan üreticilerinden fiyat teklifi alınmamasının sebebi anlaşılamamıştır. Hâlbuki işi alan kooperatifler de tohumları bizzat üretmemişler, bahsi geçen tohumların hak sahibi gerçek üreticilerinden fiyat teklifi alarak söz konusu işleri bütünüyle daha ucuz fiyatlara mezkûr şirketlere havale etmişlerdir. Bununla birlikte, ülke çapında bu tip satışları yapan ve bir iktisadi devlet teşekkülü olan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) tarafından her yıl sertifikalı buğday ve arpa tohumu fiyatları internet üzerinden yayımlanmasına, söz konusu listede İç Anadolu bölgesine uygun tohum çeşitleri de bulunmasına rağmen Kurum tarafından bu listede belirtilen fiyatlar da dikkate alınmamıştır.

Kurum tarafından buğdayın toplam 9.000 ton, arpanın ise 3.000 ton alındığı düşünüldüğünde fiyat analizlerinde ortaya çıkacak ufak farkların bile toplamda ne kadar büyük tutarlara tekabül edeceği anlaşılabacaktır. Bu nedenle alımı yapılacak ürünlerde aracı kooperatifler yerine doğrudan üreticilerden ve Türkiye çapında üretim ve satış yapan kamu kuruluşlarından fiyat araştırması yapılması kamu kaynaklarının doğru kullanımı açısından önemlidir.

Kamu İdaresi cevabında, tarım kredi kooperatiflerinin öneminden ve gösterdikleri faaliyetlerden bahsedilmişse de söz konusu cevabın bulguda bahsedilen durumla bir alakası bulunmamaktadır. Zira bulguda tarım kredi kooperatiflerinden alım yapılamayacağı, ürün alınamayacağı değil tarım kredi kooperatiflerinin veya ortaklarının bizzat üretmediği bir ürünün kooperatifler aracı kullanılarak istisna kapsamında alınmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabında ayrıca Kamu İhale Kurulunun Tarım ve Orman Bakanlığına verdiği bir görüşüne yer verilmiştir. Ne var ki, söz konusu görüşte istisna alımları hakkında “müstahsil, ilk işleme niteliğindeki işletme ve tesisleri işleten üreticiler ve bunların bağlı bulundukları tarımsal amaçlı kooperatifler ile üretici birliklerinden” ifadesine yer verilerek üretimi doğrudan yapan kişi ve kurumlara atıf yapılmıştır. Bu ise bulguda bahsedilen hususu destekler nitelikte bir ifadedir. Tarım kredi kooperatiflerinin veya ortaklarının ürettiği ürünlerin istisna kapsamında alınması mümkündür. Ancak mevcut olayda kooperatiflerin veya ortaklarının ürettiği herhangi bir ürün bulunmamaktadır. Kooperatifler sadece aracı konumunda bulunmakta, başka bir Şirketten ürün alarak Kuruma istisna kapsamında ürün satmaktadırlar. Bununla

birlikte, Kamu İdaresi cevabında diğer belediyelerin veya Kurumun eski uygulamalarının da benzer nitelikte olduğu belirtilmişse de Kanun’a aykırı bir uygulamanın eskiden de yapılıyor olması veya başka idareler tarafından uygulanıyor olması söz konusu hususu mevzuata uygun hale getirmez. Yine, ürünü üreten Şirketin de bu ürünü sözleşmeli üretim kapsamında başka üreticilere ürettirebildiği, o üretici olan kişilerin de aslında başka tarım kredi kooperatiflerinin ortakları olabilme ihtimalinin bulunması da kabul edilebilir bir gerekçe değildir. Zira Kanun’da doğrudan üretici ve ortaklarından yapılan alımlara istisna hükmü tanımlanmış, sürecin nihayetinde üreticiye ulaşan aracılı bir alım istisna kapsamına alınmamıştır.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kanun’un 3/a maddesinde yer alan şartlar oluşmadan ihalesiz bir şekilde mal alımı yapılmaması, yine bu şartlar oluşmadan doğrudan tek bir çeşit ismi verilerek koruma hakkı bulunan tek bir üreticiye yönlendirme yapılmaması, piyasa araştırmalarında gerçekçi ve en düşük fiyata ulaşmaya çalışılarak Kurum menfaatlerinin azami derecede korunmaya çalışılması önem arz etmektedir.

BULGU 5: Temel ve Bitümlü Sathi Kaplama Yapım İşinin Pazarlık Usulü ile Gerçekleştirilmesi, İşin Tümüyle Alt Yüklenicilere Yaptırılması

29.06.2021 tarihinde 260.312.216,33 TL bedelle gerçekleştirilen 2021/367634 ihale kayıt numaralı Ankara Mücavir Sınırları İçerisinde İdare Malı Bitüm ve Astar ile Granüler Temel (GT) ve Çift Kat Tip 2 Astarlı Bitümlü Sathi Kaplama (Tip B- Tip D) Yapım işinin temel ihale usulleri yerine pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği ve ihaleyi kazanan Belediye Şirketinin işin tümünü çok daha uygun fiyatlarla iki alt yükleniciye yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Kanun’un 21’inci maddesinde hangi özel durumlarda pazarlık usulünün kullanılabileceği detaylı bir şekilde bentler halinde sayılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde aynen;

“Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak