

KAMU SATIN ALIMLARI KAPSAMINDA DOĞRUDAN TEMİN UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİR VAKA ANALİZİ ¹

*AN EVALUATION OF DIRECT PROCUREMENT APPLICATIONS UNDER
PUBLIC PURCHASES AND A CASE STUDY*

Mustafa ATUĞ*
Mustafa TAYTAK**

Öz

Kamu alımlarını düzenleyen mevzuatla korunmaya çalışılan ilke, kamu faaliyetlerinin kamu yararı adına sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda yapılan değişikliklerden birisi de doğrudan temin usulünün ihale usullerinden çıkarılmasıdır. Böylece ihale sürecinin katı hükümleri ve bürokratik işlemler aşarak ihtiyaçların daha kolay yöntemlerle karşılanmasına çalışılmıştır. Ancak doğrudan temin sürecine sağlanan kolaylıklar, iyi niyetle yürürlüğe konulmasına rağmen, harcama sürecinde rol alan yetkililerin farklı tutumlar sergilemeleri, kamu aleyhine bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda çalışmada doğrudan temin usulünde karşılaşılma ihtimali yüksek olan riskler ortaya konularak bunların minimize edilmesine yönelik öneriler getirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada bir kamu idaresinin son bir yıl içerisinde gerçekleştirdiği doğrudan temin alımları belge tarama yöntemiyle incelenmiştir. Bu inceleme sonunda doğrudan temin usulünün birçok yönden idarelerin kamu yararı sağlayabilmesi açısından alıma konu işlerini kolaylaştırdığı fakat alımlarda yer alan görevlilere sağladığı inisiyatiflerin denetim mekanizmasıyla etkin denetlenmediği görülerek kanuna aykırı davranış riskini arttırdığı tespit edilmiştir. Bu riskin önlenmesi adına, gelişen teknolojiye paralel, kamu idarelerinde etkin bir iç kontrol mekanizmasının tesisinin, söz konusu risklerin ve kırılabilirliklerin önüne geçeceği görüşü üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımları, Kamu İhale Sistemi, Doğrudan Temin Usulü.

1- Bu çalışma Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK danışmanlığında Mustafa ATUĞ tarafından "Kamu Satın Alımlarında Doğrudan Temin Uygulamaları ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi" ismiyle tamamlanarak 15.01.2018 tarihinde savunulan yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

* Bilgisayar İşletmeni, Aksaray Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, mhyatug@gmail.com

** Yrd. Doç. Dr., Uşak Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, mustafa.taytak@usak.edu.tr

ABSTRACT

The main aim of the legislation governing public procurement is to ensure that public activities are conducted in a sound manner in the name of the public interest. One of the amendments made in this respect is the exclusion of the direct procurement method from procurement procedures. In this way, it is attempted to overcome strict provisions of the procurement process as well as bureaucratic procedures and to meet the needs with easier methods. However, despite the fact that the facilities provided to the direct procurement process are implemented in good faith, some risks may arise against the public due to the different attitudes of the authorities involved in the spending process. In this context, this study aims to present risks that are highly probable to be encountered in the direct procurement process along with suggestions for the minimisation of these risks. In the study, the direct procurements made by a public administration within the last year has been examined through document screening. It has been determined that the direct procurement method facilitates the procurement processes in many aspects by enabling them to serve the public interest but also increases risks of illegal acts due to the fact that the initiatives given to the public officials engaged in the procurements are not audited through audit mechanisms. It has been emphasized that the establishment of effective internal control mechanisms in public administrations in parallel with the advancing technology will prevent such risks and fragilities.

Keywords: Public Procurement, Public Procurement System, Direct Procurement Method.

GİRİŞ

Devlet organizmasını oluşturan kamu kurum ve kuruluşları, yüklenmiş oldukları görev ve fonksiyonları yerine getirebilme amacıyla ihtiyaçları doğrultusunda harcama yapmakla yükümlüdürler. Bu doğrultuda ihtiyaçların karşılanmasının en kolay yöntemi ise hemen hemen her ülkede uygulaması bulunan kamu alımlarıdır.

Bu bağlamda kamu alımları, ekonomi içerisinde önemli bir yere sahiptir. İdarelerin mal, hizmet ve yapım işleri için gerek duyulan kamu alımları genel itibarıyla kamu kaynakları ile finanse edilmektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi adına gerekli olan ödenekler kamu idarelerinin bütçelerine konulmakta ve mali mevzuatta yer alan ilke ve kurallar çerçevesinde harcamalar yapılmaktadır (Aksoy, 2015: 14).

Kamu alımları uygulamasının pek çok amacı olmakla beraber nihai amaç; ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işinin en uygun koşullarda, en iyi fiyat üzerinden, en uygun zamanda ve alım maliyetlerinin olabildiğince düşük tutularak elde edilmesidir (Aksoy ve Erbay, 2006: 3). Bu amaca ulaşmanın en kabul gören yöntemlerinden biri de saydamlığın, rekabetin, etkinlik ve verimliliğin ön plana çıkarıldığı, hukuk yollarına başvurunun açık ve kamu denetiminin işletilebildiği, "ihale" yöntemidir. İhale yöntemi, alıma konu olan ihtiyaçların kimden ve hangi koşullarda giderilmesi gerektiğini belirleyen, alıcılar veya satıcılar arasındaki fiyat rekabetinin esas alındığı bir uygulamadır. Bu bağlamda ihale yöntemi, uygulamada hem önemli bir fiyatlama modeli hem de önemli bir dağıtım mekanizması olarak görülmektedir (Bilir, 2004: 10). Bununla birlikte kamu alımları ile ilgili mevzuat düzenlemeleri hem kamu idareleri hem de istekliler açısından değerlendirildiğinde; ayrıntılı kurallar içermesi ve uygulamada idarelerin çokluğu sebebiyle belirli bir standardın yerleşememiş olması, ihale yönteminin eksiklikleri arasında yer almaktadır (Gül, 2010:10).

Kamu alımlarını sadece ihale usulleri kullanılarak gerçekleştirilen bir yöntem olarak değerlendirmemek gerekir. Yani kamu alımlarında önceden belirlenen çeşitli kriterler benimsenerek daha kolay yöntemlerle de ihtiyaçların karşılanması mümkündür. Zira kamu alımı basit bir temizlik malzemesi alımından bir havalimanı inşasına kadar geniş bir yelpazede pek çok alımı kapsamaktadır. Bu bağlamda oluşturulan "doğrudan temin" usulü, "ihale" kapsamında değerlendirilmeyen alım usulleri arasında yer almakta ve bu usulle önceden belirlenen kriterler çerçevesinde ihtiyaçların karşılanması mümkün olmaktadır.

Doğrudan temin usulü; ilk zamanlarda ihale usulleri arasında yer alırken, uygulama sürecinde aşılamayan zorluklar, idarelerin artan şikâyetleri ve uygulamanın izlenmesi aşamasında yapılan tespitler dikkate alınarak, 30 Temmuz 2003 tarih ve 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un² 12'nci maddesiyle ihale usulleri arasından çıkartılmış ve önceden belirlenen kriterler kapsamındaki ihtiyaçların karşılanması için birçok zorunluluk ortadan kaldırılmıştır. Böylece doğrudan temin suretiyle yapılan alımlarla ihale sürecinin katı hükümleri ve uzun süre alan formaliteleri aşılarak daha sade ve hızlı bir şekilde ihtiyaçların karşılanması sağlanmıştır.

2- 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200.

Ancak doğrudan temin sürecinin ihale sürecine göre daha kolay yürütülmesi, süreci yönetecek olan sorumluların tutumlarını doğrudan etkileyerek kamu yararının gözetil(e)mediği birçok uygulamaya da zemin oluşturabilmektedir. Zira ulusal basında çıkan birçok yolsuzluk haberiyle birlikte kamuoyunda doğrudan temin usulü hakkında oluşan imaj, bu düşünceyi destekler niteliktedir. Doğrudan temin sürecinde kamu kaynaklarının parasal büyüklüğü de dikkate alındığında, sağlanan kolaylıkların hukuka ve kamu hizmetinin gereklerine aykırı bir şekilde rant sahiplerince suiistimal edilerek kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle literatürden, birincil ve ikincil mevzuattan ve istatistiki bilgilerden yararlanılarak doğrudan temin sürecinin barındırdığı riskler analiz edilecektir. Daha sonra inceleme kapsamına alınan bir kamu idaresine ait doğrudan temin alımlarından yararlanılarak, doğrudan temin harcamalarının rasyonel olarak gerçekleşmesine engel olabilecek mevzuata aykırı davranışlar tespit edilerek bu davranışların minimize edilmesine yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

1. KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN TEMİN USULÜ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda³ belirtilen temel ilkeler çerçevesinde verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler içermesine rağmen, kamu satın alımları usullerinin çeşitli ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmasına bağlı olarak, Kanun'da yeni düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulmuş ve bu amaçla Kanun'un 22'nci maddesinde doğrudan temin usulü düzenlenmiştir."

Doğrudan temin usulü, ihale yöntemi için belirlenmiş olan ilan yapma, teminat alınması, ihale komisyonu kurma ve Kanun'da belirtilen yeterlik kriterleri gibi zorunluluklar aranmaksızın, ihale yetkililerince görevlendirilen kişi ya da kişilerce piyasada fiyat araştırması yapılarak kamu ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik mal ya da hizmetin satın alınması ile ilgili bir usuldür (Methibay, 2014: 338; Mustafa Kemal Üniversitesi, 2013: 11). Dolayısıyla bu usul ihale sürecinden tamamen farklı bir uygulama olarak mali sistemimiz içerisinde yerini almıştır.

3- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RG. T: 22.01.2002, No: 24648.

Doğrudan temin usulünün uygulanma biçimi ve kapsamı son şeklini alana kadar bir dizi ek düzenlemeler yapılmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması adına çıkarılan bu kanunlar irdelenip gerekçeleriyle ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Zira doğrudan temin sisteminin iyi tanımlanması, kanuna aykırı davranışlar açısından sürecin barındırdığı risklerin ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacaktır.

Gerçekten doğrudan temin ve pazarlık usullerinin, pratik ve hızlı olma nitelikleri dikkate alındığında, belirli bir miktarla sınırlı kamu alımları için uygulanması son derece olağandır. Tespit edilen alım sınırları, yasama organının/Meclisin iradesi ve Kanun'un Kamu İhale Kurumuna verdiği yetkiyle güncellenmektedir. Doğrudan temin usulü kapsamında, büyükşehir belediyeleri için ayrı bir tutar limiti belirlenmiş olsa da bu durum yeterli görülmemeli ve büyük - küçük idare ayrımı yapılarak limit belirleme işlemi, tüm kurumlar nazara alınarak yapılmalıdır. Ancak doğal olarak burada objektif bir sınırın ve kriterin belirlenmesi zordur. Bu kapsamda kamu idarelerinin bütçe ödenek miktarları dikkate alınıp birden fazla limit belirlenmesi suretiyle bu zorluklar aşılabilecektir (Serdar, 2010: 41).

1.1. Doğrudan Temin Usulünün Yasal Dayanakları ve Önemli Yasal Düzenlemeler

Bütçe kanunuyla kendilerine ödenek tahsis edilen kamu idarelerinin, doğrudan temin yoluyla gereksinim duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için harcama yapması ancak mevzuatta öngörülen belirli yükümlülükleri yerine getirmeleri ile gerçekleşebilecektir.

Zira 4734 sayılı Kanun'un "ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz" hükmü kamu idarelerinin, yasama organı ve bütçe kanunu dışında idareyi taahhüt ve borç altına sokmamaları, bütçe kanunu ile belirlenmiş limitler içerisinde harcama yapabilmesi kuralına dayanmaktadır (Gök, 2010: 22). Kamu idarelerinin doğrudan temin alımlarının nasıl gerçekleştirileceğini düzenleyen ve hukuki dayanak teşkil eden mevzuat;

Kanunlar

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)
- Bütçe Kanunları

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

Yönetmelikler

- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmelikleri
- Muayene ve Kabul Yönetmelikleri

Tebliğler

- Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ
- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Genel Tebliğ
- Kamu İhale Genel Tebliği
- Kamu İhale Tebliği (parasal sınırlar, süreler ve oranlar)'nden oluşmaktadır.

Söz konusu mevzuat, idarelerin ve doğrudan temin alımlarını gerçekleştirecek görevlilerin, hesap verme yükümlülükleri gereği izlemeleri gereken yol, hazırlamaları gereken belgeler, uyulması istenen eşik değerlerle ilgili parasal sınırlar, kanuni süreler ve tedarik edilen taşınır ya da taşınmazların kayıt altına alınma yöntemleri gibi konularda bağlayıcı olmaktadır.

Doğrudan temin usulü ile ilgili yukarıda bahsi geçen mevzuatın günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğrayarak son şeklini aldığını söylemek mümkündür. Doğrudan temin usulü bağlamında yapılan değişikliklerle ilgili ilk düzenleme, 4964 sayılı Kanun⁴ ile yapılmıştır. Bu Kanun'a göre doğrudan temin usulüyle ilgili yapılan ve çok önemli bir değişiklik olarak görülmesi gereken düzenleme, daha önce "ihale usulleri içerisinde yer alan doğrudan temin usulünün ihale usulleri arasından çıkartılması" dır (md. 12). Bu düzenlemeyle kanun kapsamındaki kamu idarelerinin herhangi bir ihale usulüne bağlı kalmaksızın ihtiyaçlarını "Doğrudan Temin" adı verilen bir usulle sağlamalarına izin verildiği anlaşılmaktadır (Kartalçı, 2010: 137).

Bu bağlamda önceki düzenleme kapsamında doğrudan temin yöntemi ile alım gerçekleştirilirken uygulamada yaşanan güçlükler, idarelerin bu konudaki

4- 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200, Madde 12.- 4734 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinin (d) bendi madde metninden çıkarılmıştır.

yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi sırasında tespit edilen eksiklikler sonucunda bazı hükümlerin uygulanmasının kamu kurumları açısından mümkün olmadığını göstermiştir. Bu eksiklikler karşısında yasa koyucu, kamu alımlarının sağlıklı biçimde yürütülmesinin temini için gerekli olan değişikliğin, doğrudan temin usulünün ihale usulleri arasından çıkartılması olduğunu görmüş ve bu değişikliği gerçekleştirmiştir (Acar, 2007: 93).

4964 sayılı Kanun⁵’la yapılan bir diğer düzenleme ise doğrudan temin usulünün Kamu İhale Kanunu’nda yeniden şekillendirilmesine yönelik olarak, doğrudan temin usulünün uygulanmasına izin verilen kamu alımlarında ilan yapılmaksızın, isteklilerden teminat istenmeksizin, sözleşme yapılması ve ihaleye dahil olacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik şartlarının istenmesi zorunluluğunun kaldırılmış olmasıdır (md. 15). Bu madde hükmü uyarınca yapılacak alımlarda kamu idareleri, ihale komisyonu kurmadan, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler marifetiyle piyasa fiyat araştırmasıyla ihtiyaçlarını temin edebileceklerdir.

Doğrudan temin usulü ile ilgili yapılan bir diğer düzenleme ise 5020 sayılı Kanun⁶ ile yapılmıştır. Bu düzenlemeyle doğrudan temin usulünün temelini oluşturan 22’nci maddeye (h) bendi eklenmiştir (md. 28) ve “Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımlarının” doğrudan temin usulüyle karşılanması sağlanmıştır.

Doğrudan temin usulü ile ilgili bir diğer düzenleme de 5763 sayılı Kanun⁶ ile yapılmıştır. İhale süreciyle Türkiye İş Kurumu tarafından, bir mesleğe sahip olup bu mesleği geliştirmek isteyen, işsizleri istihdam etmeye yönelik kişilerin işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yetiştirilmeleri amacıyla Kamu İhale Kanunu kapsamında istihdam garantili, kısmi garantili ya da istihdam garantisiz eğitim hizmetleri satın alınabilmektedir. Fakat gerek ihale sürecinin meşakkatli oluşu gerekse çoğu zaman en düşük teklif üzerinden gerçekleşen açık ihale usulünün eğitim hizmeti alımlarında eğitimin kalitesinden taviz verilmesine yol açması gibi nedenlerden dolayı doğrudan temin usulünü düzenleyen 22’nci maddeye (ı) bendi ile söz konusu aksaklıkların giderilmesine yönelik ilgili hüküm eklenerek Türkiye İş Kurumu tarafından doğrudan temin kapsamında hizmet satın alımlarının önü açılmıştır (md. 35).

5- 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG. T: 26.12.2003, No: 25328,

6- 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun, RG. T: 26.05.2008, No: 26887.

Doğrudan temin usulü ile ilgili önemli bir diğer düzenleme de 5812 sayılı Kanun⁷ ile yapılmıştır. Bu düzenleme ile 4734 sayılı Kanun'un doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (h) bentleri değiştirilerek, aynı maddeye (i) bendi eklenmiştir (md. 8).

Yukarıda bahsi geçen ilave ve diğer değişikliklerle birlikte 22'nci madde kapsamında doğrudan temin konusuna giren alımların son şekli aşağıda gösterilmiştir. Buna göre;

a) İhtiyacın sadece gerçek ya da tüzel tek kişi tarafından karşılanabildiği durumların tespit edilmesi,

b) Sadece gerçek ya da tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

c) Mevcut olan mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması,⁸

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 67.613 TL, diğer idarelerin 22.524 TL⁹ (söz konusu değerler 01.02.2018 – 31.01.2019 dönemine aittir) için aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar,

Açık ihale yöntemiyle temin edilmesi gereken bir ihtiyacın Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırlar altında kalması için söz konusu ihtiyacın kalemlere bölünmek suretiyle temin edilmesi durumunda, bu hal ve vaziyetin sorumluluk doğuracağı hususunun göz önünde bulundurulması gereklidir.

7- 5812 sayılı Kamu ihale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T: 05.12.2008, No: 27075.

8- İdare tarafından açık ihale usulüyle yapılan Donanım (Masaüstü Bilgisayar, Lazer Yazıcı ve Tarayıcı) Alımı İhalesine yönelik itirazın değerlendirilmesinde; Teknik şartnamenin (donanımların bakım ve onarım hizmetleri garanti süresinin bitiminden itibaren en az 5 (beş) yıl süre ile ihale üzerinde kalan istekli tarafından yerine getirilecektir) yapılacak alımın toplam süresinin üç yılı geçmeyeceği hususunun "Kanun hükmünün idare tarafından teknik şartnamede yapılan düzenlemeye dayanak olabileceğinin kabul edilmesi halinde" ibaresiyle, bunun 22. maddenin (c) bendi kapsamında olabileceğini teyit edilmekle beraber en fazla 3 yıllık süre belirlenebileceği belirtilmiştir. (2010/UM.1-1622.1)

9- Bu bentte yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 1/2/2018 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 19/1/2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumunun 2018/1 No.'lu Kamu İhale Tebliği'ne bakınız.

e) Kamu kurumlarının gereksinimlerini karşılayabilecek taşınmaz mal alımı veya kiralaması,

f) Malın özelliğinden kaynaklı ve/veya belli süre içinde kullanılma zorunluluğu bulunan ve bundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılması gereken ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları,

g) Milletlerarası tahkim aracılığıyla çözülmesi tahmin edilen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları,

h) 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun'un 22 ve 36'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları,

ı) 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işgücü piyasası verileri ile ilgili analiz, uyum programlarının düzenlenmesi ve eğitim seminerleri verilmesi hizmetleri ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında sayılan istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak üzere yapılacak alımlar doğrudan teminde yapılabilecektir. Bunun yanında işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri sağlamak, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla yapılacak hizmet alımları,

ii) Yüksek Seçim Kurulunun genel ve ara seçim zamanlarında gereksinim duyması halinde filigranlı oy pusulası ve oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı ve oy zarfı yapım hizmetleri için doğrudan temin usulünü uygulayabilecektir. Bunun yanında seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıklarınca alınacak oy pusulası basım hizmeti alımlarında doğrudan temin usulü yöntemi ile alım yapılabilecektir.

Bu bağlamda Kanun hükmü doğrudan temin alımları kapsamında yaptırılacak iş ya da işlerin uygulanabilme kapsamını tek tek sayma yöntemi ile tespit etmiştir. Buna göre sayılan bu durumların kıyas yoluyla genişletilmesi mümkün değildir (Küçükçakırlar, 2010: 17).

1.2. Doğrudan Temin Usulünde Süreç

Harcamacı bir kamu idaresi ortaya çıkan ihtiyacının oluşumundan tedarik edilmesine kadarki süreci, belirlenmiş kurallara ve işleyişe tabi olarak yerine getirmek mecburiyetindedir. Buna göre kamu idareleri kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerini belirli usul ve esaslar kapsamında kullanmaktadır. Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarda da mevzuatta belirlenmiş olan bir süreç vardır ve bu süreç doğrultusunda kamu alımları gerçekleşmektedir. Buradan yola çıkarak doğrudan temin usulünde ödeme belgesine bağlanacak belgelerin neler olduğu ve ödemenin nasıl gerçekleştirildiğine ilişkin süreç şu şekilde izah edilebilir:

Onay belgesi: 5018 sayılı Kanun'a göre, kamu idareleri tarafından kurum bütçesinden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle ya da ihale kanununa göre ihale yetkilisinin onay belgesini vermesiyle mümkün olmaktadır (KMYKK, md. 32; Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, md. 4). İhtiyacın oluşması ve doğrudan temin alım şartlarının sağlanmış olduğu durumlarda gerçekleştirme görevlisinin talebi, harcama yetkilisinin oluru ile onay belgesi hazırlanır ve ihale yetkilisi tarafından piyasa fiyat araştırmasını yapacak personel belirlendikten sonra onay belgesi imzalanarak alım süreci başlatılır.

Piyasa fiyat araştırma tutanağı/tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form:¹⁰ Doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'nci maddenin (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında gerçekleştirilecek alımlarda "tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form" düzenlenmektedir. Diğer durumlarda ise "piyasa araştırma tutanağı" düzenlenmektedir. Bu tutanak/form piyasa fiyat araştırması sonucunda alınan teklifleri ve uygun görülen fiyat ile yükleniciyi göstermenin yanında söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan tutanağı ifade etmektedir.

Doğrudan temin usulüyle harcama yetkilisi tarafından piyasa araştırmasını yapmakla görevlendirilen kişi ya da kişilerce, alımı yapılacak ihtiyacı en ekonomik yolla gerçekleştirmek amacıyla isteklilerden teklif alınır.

Sözleşme: Düzenlenmesi gerekli görülmüşse ya da alım işi 22/c kapsamında yapılacak ise alıma konu işle ilgili kanun hükmüne dayanılarak tarafların mağdur olmaması adına geleceğe yönelik belirlenen ödeme yükümlülüklerinin yazılı olarak kayıt altına alındığı belgeyi ifade eder. Eğer

¹⁰ Eğer ihtiyaçlar gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanıyorsa (4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında) bu durumu gerekli kılan sebepler ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konularak, (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) ilgili form düzenlenmek zorundadır.

sözleşme düzenlenmiş ise ilgili evraklarla birlikte muhafaza edilmesi önemli bir unsur olarak görülmektedir.

Muayene kabul komisyon tutanağı: Yüklenci tarafından anlaşma kapsamında teslimi yapılan mal, hizmet ve yapım işinin eksiksiz ve tam olarak yerine getirildiğini ve kabulünün yapıldığını gösterir belgeyi ifade eder. Alımı yapılan ihtiyaçlar en az birisi başkan ikisi üye olmak üzere toplam üç kişi tarafından oluşturulur. Muayene ve kabul komisyonu istenilen işin önceden belirtilen şartlara uygunluğu kontrol edilip uygun görüldüğü takdirde (mal alımlarında Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenir) imza altına alınır. Sözleşmede işin belirli kısmının tamamlanmasından sonra hakedişin söz konusu olduğu durumlarda işin tamamlanan kısmı kadar muayene kabul komisyon tutanağı imza altına alınır.

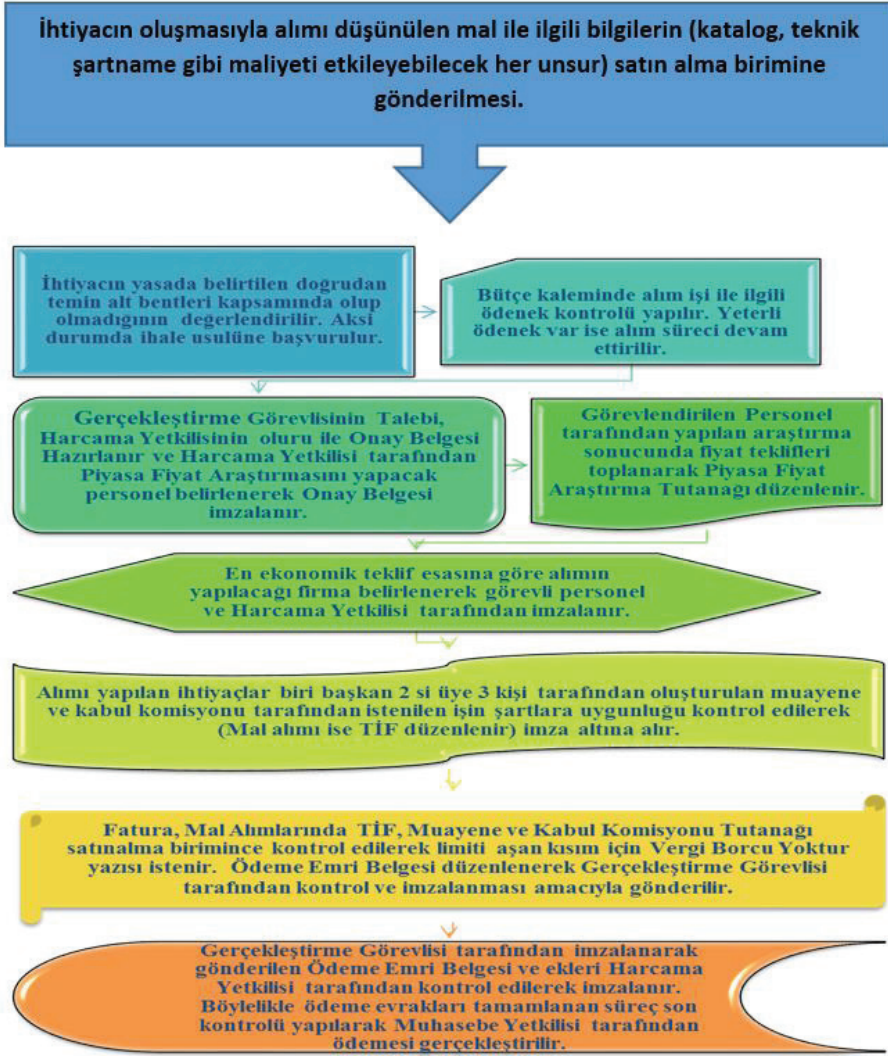
Hakediş raporu: İhale ya da doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilecek yapım işleri ile hizmet alımlarında sözleşme düzenlenmiş ve hakediş verileceği hükme bağlanmış ise yerine getirilen taahhütler karşılığında hak edilen tutarların ödenmesinde kullanılan raporlardır.

Fatura: Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen iş, mal veya hizmet alımlarında bu alımların özelliğine veya alımın yapıldığı yere göre düzenlenmesi gereken belgelerdir. Faturanın düzenlenmiş olması, satın alma işleminin yüklenici tarafından tamamlanmış olduğunu göstermektedir.

Taşınır işlem fişi: Mal alımlarında satın alınan taşınır mal ve/veya malzemeler, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş kaydedilir. Giriş kayıtları taşınır işlem fişine dayanılarak yapılır. Her bir kaydın belirli bir belgeye dayandırılması şarttır. Söz konusu belgenin üzerinde belirtilen tarih ve sayısı taşınır işlem fişine kaydedilir.

Satın alınan tüketim malzemeleri, Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi tarafından teslim alındıktan sonra üç nüsha olarak "Taşınır İşlem Fişi" düzenlenir. Muayene ve Kabul Komisyonu Tutanağının tarihi ve sayısı, fatura veya fatura yerine geçen belgenin tarihi ve sayısı ile satıcı firma bilgileri ve satın alınan malzemelerin taşınır kodları taşınır işlem fişine yazılır. Taşınır İşlem Fişinin ilk nüshası ödeme emri belgesine, ikinci nüshası ödeme emri belgesinin harcama biriminde kalan nüshasına bağlanır. Üçüncü nüshası ise muayene ve kabul komisyonu tutanağı veya idare yetkilisince düzenlenmiş kabul belgesi ile birlikte sıralı bir şekilde dosyalanır.

Şekil 1: Doğrudan Temin Usulü İş Akış Süreci



Kaynak: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yayınlanan süreçten yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Sürecin daha iyi kavranması adına Kamu İhale Kanunu ile Strateji Geliştirme Başkanlığının hazırlanmış olduğu doğrudan temin iş akış şemasından yararlanılarak hazırlanan Şekil 1’de, doğrudan temin süreci daha net bir şekilde ifade edilmektedir.

1.3. Doğrudan Temin Alımlarının Kamu Alımları İçerisindeki Yeri

Usulsüzlük ve yolsuzluk gibi kriterler dikkate alındığında en riskli alanların başında kamu alımları gelmektedir. Bu bağlamda, kamu alımları içerisindeki usulsüzlükleri ve yolsuzlukları en aza indirmek için sistemin tüm yönleriyle dikkatlice ve en ince ayrıntısına kadar tasarlanması ve yönetilmesi gerekmektedir (Gül, 2010: 11).

Ülkemizde doğrudan temin uygulamalarıyla gerçekleştirilen tedarik faaliyetlerinin parasal büyüklüğü özel alım usulü kapsamında değerlendirilmektedir. Bu kapsamdaki alımların sistimal edilerek gerçekleştirilmesi uygulamada sıkça karşılaşılan bir durum olarak ifade edilebilir. Bu durumu daha açık ortaya koymak amacıyla Kamu Alımları İzleme Raporundan derlenen veriler kullanılarak doğrudan temin sürecinin mevzuattaki karşılığıyla uygulamadaki karşılığının ekonomik açıdan bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Tablo 1’de 2010-2015 yılları arasındaki altı yıllık kamu alım tutarı istatistikleri, Tablo 2’de ise 2011-2015 yılları yapılacak alımın kapsamı itibarıyla yıllık artış-azalış oranları verilmiştir.

Tablo 1: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı (1000 TL)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında	54.291.186	62.958.815	76.634.709	89.237.530	97.420.824	128.244.122
İstisna/Kapsam Dışı	10.453.184	11.899.633	7.209.758	9.832.796	8.654.109	11.913.904
Doğrudan Temin	5.866.929	16.912.958	10.554.256	6.433.774	7.419.983	8.276.761
TOPLAM	70.611.299	91.771.406	94.398.723	105.504.100	113.494.916	148.434.787

Kaynak: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu’ndan derlenmiştir.

Tablo 1’de kanuni açıdan kullanılan kamu alım usullerinin 2010-2015 yılları arasında altı yıllık kamu alım istatistikleri değerlendirilerek parasal büyüklükleri ele alınmıştır. Tablo 1’den de anlaşıldığı üzere doğrudan temin alımları için önemli miktarda kamu kaynağı ayrıldığı görülmektedir. Alım istatistiklerinin daha iyi anlaşılması adına Tablo 2’de bu parasal değerlerin bir önceki yıla göre yıllık artış-azalış oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 2’de görüldüğü üzere ihale usulü olarak tanımlanan kamu alımlarının yıllar itibarıyla artış eğilimi gösterdiği, en fazla artış oranının da 2014 ve 2015 yılları arasında yaşandığı göze çarpmaktadır. 2014 yılında %9,17’lik bir artış seyreden ihale yoluyla gerçekleşen alımlar, bir sonraki yıl ise bir önceki yıla oranla %31,64’lük bir artış gerçekleştirmiştir.

İstisna/kapsam dışı gerçekleşen alımlara bakıldığında ise 2012 yılında %39,41’lik bir düşüşle 2011-2015 yılları arasındaki en yüksek gerilemesini gerçekleştirdiği görülmektedir. 2015 yılında gerçekleşen %37,67’lik artış oranı ise ihale kapsamında olduğu gibi istisna/kapsam dışı gerçekleşen kamu alımlarında da yeniden bir yükseliş gerçekleştirildiğini göstermektedir.

Tablo 2: 2011-2015 Yılları Arasında 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Yıllık Artış Oranları

	2011	2012	2013	2014	2015	artış-azalış grafiği
4734 Sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	15,97%	21,72%	16,45%	9,17%	31,64%	
İstisna/Kapsam Dışı	13,84%	-39,41%	36,38%	-11,99%	37,67%	
Doğrudan Temin	188,28%	-37,60%	-39,04%	15,33%	11,55%	
TOPLAM	29,97%	2,86%	11,76%	7,57%	30,79%	

Kaynak: Tablo 1’deki verilerden yararlanılarak yüzdelik hale getirilmiştir.

Doğrudan temin yoluyla gerçekleşen alımların yıllık artış oranları incelendiğinde ilk göze çarpan oran 2011 yılına ait olan orandır. Nitekim bu yılda gerçekleşen alımlar, bir önceki yıla oranla %188,28’lik bir artış göstererek sonuçlanmıştır.

Kamu alımlarının ihale süreciyle gerçekleştiği durumlarda yürütülecek alım faaliyetlerinin 2010 yılı Eylül ayı itibarıyla Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gerçekleştirilmesi zorunlu olmuştur. Bu zorunluluğun, yeni bir sistem olarak devreye alınan platformun tam kavranamamasına bağlı olarak kullanımından kaçınılması sonucunda kamu satın alımlarının daha kolay gerçekleştiği doğrudan temin yönteminin kullanımında artışa neden olduğu düşünülmektedir. 2015 yılı incelendiğinde ise doğrudan temin kapsamında gerçekleşen alımların, ihale ve istisna kapsamında gerçekleşen alımdaki artış oranına karşın, diğerlerine oranla daha düşük kalan %11,55'lik bir artış oranıyla gerçekleştiği görülmektedir.

İşin niteliğine göre maddeler kapsamında tanımlanan doğrudan temin usulünde verilen kolaylıklar ve gerçekleştirilen harcamaların parasal büyüklüğü karşılaştırıldığında, alım yönteminin her zaman istenilen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı tartışma konusu yapılmaktadır. Bu yüzden harcama sürecinde kendisini gösteren kanuna aykırı davranışlara neden olan risklerin var olup olmadığını ortaya koymak adına, 4734 sayılı Kanun'un izin verdiği doğrudan temin uygulamasına madde madde bakmak daha yararlı olacaktır.

Çalışmada, 2011-2015 dönemini kapsayan son beş yıllık doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımların verilerinden yararlanılmış ve tablo haline getirilerek ilgili Kanun maddelerinin analizi aşağıda yapılmıştır.

Tablo 3: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesine Göre Tutar Bazında Dağılım Miktarı (1000 TL)

4734 Sayılı Kanun	2011	2012	2013	2014	2015
Madde 22/a	769.606	598.840	755.407	1.160.591	871.747
Madde 22/b	241.967	282.032	224.321	188.288	195.668
Madde 22/c	337.876	71.829	79.047	91.815	90.384
Madde 22/d*	11.696.207	4.756.922	4.448.548	4.994.644	5.953.513
Madde 22/d**	2.840.338	1.108.193	218.365	216.268	504.142
Madde 22/e	133.555	1.524.313	37.263	29.225	47.476
Madde 22/f	823.842	2.109.172	534.534	615.733	555.378
Madde 22/g	188	5.782	197	1.369	120
Madde 22/h	700	454	645	452	342
Madde 22/ı	66.119	95.013	134.948	121.538	54.523
Madde 22/ii	2.560	1.707	497	61	3.470
TOPLAM	16.912.958	10.554.257	6.433.772	7.419.984	8.276.763

Kaynak: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporundan Derlenmiştir.

2011-2015 yılları arasındaki beş yıllık doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının tutarı, doğrudan temin kapsamındaki 22'nci madde hükümleri çerçevesinde Tablo 3'te tutar bazlı olarak gösterilmektedir.

Tablo 4 ise 2011-2015 yılları arasındaki dönem itibarıyla doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen kamu alımları tutarlarının 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine göre dağılım oranlarını göstermektedir. Tablo 3 ve Tablo 4 incelendiğinde, toplam harcamaların büyük bir kısmının Kanun'da belirtilen 22/d bendi kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir. Sırası ile bu oranı tek kaynak alımları 22/a ve 22/b bendi ile stoklama imkânı bulunmayan hastaya özgü tıbbi sarf malzemeleri alımlarının örnek verilebileceği 22/f bendinin izlediği görülmektedir.

Tablo 4: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesine Göre Yüzdelerle Dağılım Miktarı (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	artış-azalış grafiği
Madde 22/a	0,04550	0,05674	0,11741	0,15641	0,10532	
Madde 22/b	0,01431	0,02672	0,03487	0,02538	0,02364	
Madde 22/c	0,01998	0,00681	0,01229	0,01237	0,01092	
Madde 22/d*	0,69155	0,45071	0,69144	0,67313	0,71930	
Madde 22/d**	0,16794	0,10500	0,03394	0,02915	0,06091	
Madde 22/e	0,00790	0,14443	0,00579	0,00394	0,00574	
Madde 22/f	0,04871	0,19984	0,08308	0,08298	0,06710	
Madde 22/g	0,00001	0,00055	0,00003	0,00018	0,00001	
Madde 22/h	0,00004	0,00004	0,00010	0,00006	0,00004	
Madde 22/i	0,00391	0,00900	0,02097	0,01638	0,00659	
Madde 22/ii	0,00015	0,00016	0,00008	0,00001	0,00042	

Kaynak: Tablo 3'teki verilerden yararlanılmış ve yüzdelerle hale getirilmiştir.

Doğrudan temin alımları içinde 22/d bendinin diğer alımlara kıyasla en fazla yüzdelerle orana sahip olmasının sebebinin, daha önceki kısımlarda da değinilen, parasal limitler dâhilinde bütün alımların ihale şartlarına tabi olmadan, ilan yapılmadan, sözleşme düzenlenmeden, yeterlilik şartları aranmadan aynı gün içerisinde tedarik edilebilme imkânının bulunmasından kaynaklı olduğunu söylemek mümkündür.

2. DOĞRUDAN TEMİN USULÜNDE YETKİ VE SORUMLULUKLAR

Doğrudan temin sürecinde rol alan kişilerin sistem içindeki görev ve konumlarıyla yasal sorumlularının iyi analiz edilmesi, hesap verebilirlik başta olmak üzere temel ilkelerle denetim mekanizmasının işlerliği ve süreç içerisinde ortaya çıkacak muhtemel kanuna aykırılıkların tespiti açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu harcama sürecinin yetki ve sorumluluk dengesi 5018 sayılı Kanun ile kurulmuş, muhasebe yetkilisinin sorumluluğu nispeten azaltılarak, kamu idareleri yöneticilerinin sorumluluğu arttırılmıştır. Böylece faaliyetleri icra eden görevlilerin, mali sorumluluğu da üstlenmeleri sağlanmıştır. Bu süreç ön mali kontrol yükümlülüğünün kamu idareleri bünyesinde toplanmasıyla tamamlanmıştır. Kısaca idari, mali ve performans sorumluluğu ilgili idarelerin sorumluluğu içerisine alınmıştır (Pınar, 2009: 259; Özhan, 2012: 191).

2.1. Harcama (ihale) Yetkilisi

Kamu İhale Kanunu'na göre ihale yetkilisi, "idarenin ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri" olarak tanımlanmıştır (md. 4). Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun'a göre harcama yetkilisi, "Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yöneticisi" olarak tanımlanmıştır (md. 31). Bu duruma istinaden mevzuatta ayrıca bir hükmün bulunmadığı hallerde harcama yetkilisi aynı zamanda ihale yetkilisi olarak kamu alımlarında rol alacaktır.

Bir kamu satın alım sürecinde, alım kararının verilmesi, alımın hangi usul ile gerçekleştirileceği, kimlerin görev alacağı gibi hususlar harcama (ihale) yetkilisi tarafından verilmekte ve yine onun imzalayacağı ödeme belgesinden sonra hak sahiplerine ödeme işlemi gerçekleştirilmektedir (KMYKK, md. 32). Kanun metninde süreçteki bütün faaliyetlerin harcama yetkilisinin gözetimi ve denetimi kapsamında vereceği emir ve talimatlarca yürütülmesi gereğinden bahsedildiğinden süreçte harcama yetkilisinin önemli bir sorumluluğunun olduğu görülmektedir.

2.2. Gerçekleştirme Görevlisi

Gerçekleştirme görevlisi, harcama talimatı doğrultusunda yapılması gereken işin yerine getirilmesi, mal veya hizmetin alınması, teslim ile ilgili işlemlerde teslimatın uygun bir şekilde yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli evrakların hazırlanması gibi işlemlerin yürütülmesinden sorumlu olan kamu personelidir. Gerçekleştirme görevlisinin kim olacağına harcama yetkilisi karar verir. Harcama yetkilileri, kendi yardımcılarını içerisinden veya hiyerarşik sistem içerisinden kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya birden fazla gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilebilir (KMYKK, md. 33).

Ödeme emri belgesini düzenlemek için görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yaparlar. Yapılan kontrol sonucunda, gerçekleştirme görevlisi tarafından ödeme emri belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” ibaresi düşüldükten sonra imzalanarak harcama yetkilisine sunulur (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esasları md. 12).

Bu nedenle ödeme emri belgesi düzenlemekle görevli gerçekleştirme görevlileri, yaptıkları veya yapmaları gereken iş ve işlemlerin doğru aktarılmasının yanında mevzuata uygunluğundan da harcama yetkilisi ile birlikte doğrudan sorumludurlar.¹¹ Ayrıca gerçekleştirme görevlileri hesap verme sorumluluğu bağlamında kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasından, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuşlardır (Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında 2 Nolu Tebliğ).

2.3. Diğer Gerçekleştirme Görevlileri

Kamu mali yönetim sisteminde harcama süreci içerisinde faaliyet yürüten her bir görevli, gerçekleştirme görevlisi olarak tanımlanmaktadır. Buna göre; onay belgesi ve ekleri ile şartname ve sözleşme tasarılarını hazırlayanlar, mali karar ve işlemleri belgelendirenler, mal ve hizmeti teslim alanlar, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görev yapanların her biri “gerçekleştirme görevlisi” sıfatına sahip ve aynı zamanda mali sorumlulukları bulunan kişilerdir (Karatoprak, 2011: 417).

Bu kapsamda piyasa fiyat araştırma yetkilisi/yetkilileri ve muayene kabul komisyonu diğer gerçekleştirme görevlileri kapsamında değerlendirilmiş, harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiği Sayıştay tarafından karara bağlanmıştır.¹²

2.3.1. Piyasa Fiyat Araştırma Yetkili(si)leri

Doğrudan temin alımlarında ihale komisyonu kurma şartı aranmamaktadır. Bunun yerine ihtiyaçları karşılayacak firmanın belirlenmesi aşamasında piyasa

11- Bkz. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 numaralı Sayıştay Genel Kurulu Kararı.

12- Bkz. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 numaralı Sayıştay Genel Kurulu Kararı.

araştırma yetkililerine görev verilmektedir. Ancak piyasa araştırma yetkili(si)lerinin nasıl tayin edileceğine yönelik mevzuatta herhangi bir düzenleme yoktur.

4734 sayılı Kanun'un "...ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ..." (md. 22/son) amir hükmü uyarınca piyasa araştırma yetkili(si)lerinin görevlendirilmeleri ihale yetkilisince yapılmalıdır. Burada önemli olan husus, görev tevdi edilen kişilerin alımlardan sorumlu tutulabilmeleri için görevlendirmenin yazılı olarak yapılması gereğidir. Görevlendirme yazılı olur ile yapılabileceği gibi onay belgesinde görevlendirilmenin yapıldığının belirtilmesi ile de yapılabilir.

Ayrıca yapılacak piyasa fiyat araştırmasında belli sayıda ya da belirli yerlerden -Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Devlet Malzeme Ofisi (DMO) tarafından ilan edilen katalog fiyatları gibi- yazılı fiyat sorulması benzeri bir zorunluluk da bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, teklifler yazılı olarak alınabileceği gibi sözlü olarak da alınabilmektedir. Dolayısıyla ihtiyacın karşılanmasında idare adına fiyat araştırması yapacak kamu görevlilerine büyük bir takdir yetkisi tanındığı görülmektedir.

2.3.2. Muayene Kabul Komisyonu

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlarda teslim alınacak işin denetim, muayene ve kabulü hakkında ayrıca bir yönetmelik olmadığı için bu yolla gerçekleştirilen alımlar, 4735 sayılı Kanun'un¹³ 11'inci maddesi hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Madde metninde; "teslim edilen mal, hizmet veya yapım işinin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak biri başkan en az üç kişilik ya da tek sayıda arttırılmış komisyonlar tarafından yapılacağı" hükmü yer almaktadır. Teslim alınan mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı yine söz konusu düzenlemede ifade edilmiştir.

Muayene ve Kabul Komisyonları; varsa ihale dokümanında veya teklif mektubunda yer alan muayene ile ilgili isteklerin tamamının yapıldığının kontrolünü sağlayarak yüklenicilerin görevlerine ilişkin işlerde hiçbir kişi ya da makamın etkisinde kalmadan somut verilere dayanarak karar vermektedirler. Kararlar çoğunlukla alınır. Muayene ve kabul komisyonları kararlarını verirken,

13- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, RG. T. 22.01.2002, No: 24648.

karara karşı olanlar, karşı olma gerekçelerini kararın altına yazarak imza etmek zorundadırlar ancak hiçbir üye, kararlarında çekimser oy kullanamayacaktır.¹⁴

2.4. Muhasebe Yetkilisi

Muhasebe yetkilileri, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve ekli belgeler üzerinde inceleme ve kontrol işlemini gerçekleştirirler. Gerçekleştirilen kontroller sonucunda tahakkuk eden kamu giderleri ödeme emri belgesine dayanılarak muhasebe yetkilisi tarafından hak sahiplerine ödenmektedir.

Muhasebe yetkilileri ödeme emri ve ekli belgeler üzerinde;

- Yetkililerin imzasını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tam olmasını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdürler (KMYKK, md. 61).

Ödeme safhasında harcamanın mevzuata, özellikle bütçe kanununa ve bütçe ödeneğine uygun olup olmadığı muhasebe yetkilisinin inceleme konusuna girmeyip mevzuata aykırı yapılmış bir ödeme söz konusu olduğunda harcama süreci içinde yer alan her bir gerçekleştirme görevlisi, ön mali kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisi bundan sorumlu olacaktır (Arslan, 2004: 19).

3. DOĞRUDAN TEMİN USULÜNDE MEVZUATA AYKIRILIK ARZ EDEN FİİLER VE UYGULAMALAR

Kamu ihale Genel Tebliği¹⁵'nin ilgili düzenlemesinde (md. 22), idarelere 4734 sayılı Kanun'la tanınan doğrudan temin yetkisinin hangi halleri kapsayacağına ilişkin düzenlemeler detaylarıyla anlatılmıştır.

Tebliğin hükümlerine aykırılık oluşturarak ilgililerin sorumluluğunu doğuracak unsurların olduğu durumlarda, doğrudan temin süreci ihale usulü olarak nitelendirilmediğinden, bu süreçte ortaya çıkan fesatların, "ihaleye fesat

14- Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG. T: 22.06.2005, No: 25853

15- Kamu ihale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesi çeşitli zamanlarda yapılan düzenlemelerle günümüzdeki haline kavuşturulmuştur. Söz konusu düzenlemelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>

karıştırma” suçu kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği, ancak unsurları olduğu takdirde “görevi kötüye kullanma” ya da “dolandırıcılık” gibi başkaca suçları oluşturabileceği göz önünde bulundurulmaktadır (HSYK, 2013: 3).

Görevi kötüye kullanma suçu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenmiştir (md. 257). Buna göre Kanun’da belirtilen ve suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kasten işlenmiş bir hareketin sonucunda üçüncü kişileri mağdur durumuna düşüren veya kamuyu zarara uğratan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlilerinin, yapacakları eylemlerden sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir. Ancak suçun oluşabilmesi için suçu oluşturan fiillerin tespitinin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda aşağıda, kanun maddeleriyle birlikte suç oluşturacak kanuna aykırı davranışların neler olabileceğine yönelik hususlar ele alınmıştır. Buna göre;

i. 5018 sayılı KMYKK’nın 71’inci maddesi uyarınca;

Kamu idareleri adına alınmamış para, mal ve değerleri alınmış gibi göstermek, sağlanmamış hizmetleri sağlanmış gibi göstermek, yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi göstermek amacıyla gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya eksilmeye neden olunması doğrudan temin usulü kapsamında görevi kötüye kullanmak olarak ifade edilebilecektir. Zira Türk Ceza Kanunu’nun 257’nci maddesinde “...görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi... hapis cezası ile cezalandırılacağı” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması hususları da aynı sınıflandırmaya dâhil edilebilecektir.

ii. 4734 sayılı KİK’in 5’inci maddesi uyarınca;

Yine Kanun’da 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 doğrudan temin usulüne tabi olmadığı halde bu usul kullanılmak suretiyle ihale hukuku ile ilgili temel ilkelerin ihlal edildiği görülebilmektedir.

iii. 4734 sayılı KİK’in 62’nci maddesi uyarınca;

Parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’luk kısmını aşması durumunda

aşan kısmın Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan doğrudan temin usulüyle kullanılması durumunda görevi kötüye kullanma ihtimalinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Bununla birlikte; doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda ortaya çıkan 4734 sayılı Kanun'un 17'nci ve 4735 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışların Türk Ceza Kanunu'na göre suç teşkil etmesi durumunda (Kamu İhale Genel Tebliği md. 28) bu fiil veya davranışlarda bulunan ihale yetkilileri aleyhine ilgili maddeler uyarınca ceza soruşturması açılması gerekecektir.

Özgenç'e göre edimin ifasına fesat karıştırma suçu, üstlenilen edimler yönünden ihaleye istinaden söz konusu olabileceği hükme bağlanmış olsa da doğrudan temin kapsamında da edimin ifasına fesat karıştırılması durumunda 236'ncı maddede tanımlanan suç oluşabilecektir (Özgenç, 2012: 92-93). Dolayısıyla mevzuata aykırılıklar süreçte yaşanabilecek zafiyetlerle beraber doğrudan teminin, asıl uygulanma amacı dışında kamu yararına aykırı kullanılma durumunu da ortaya çıkarabilecektir.

4. DOĞRUDAN TEMİN İLE İLGİLİ ÖRNEĞİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında mevzuat ve literatürdeki veri ve bilgilerle birlikte hali hazırdaki doğrudan temin uygulama örneklerinden yararlanılarak bir değerlendirme yapılacaktır.

4.1. Uygulamanın Amacı

İlgili yasal mevzuatlar ve yapılan denetimler çerçevesinde, doğrudan temin alımlarının barındırdığı riskler ve oluşması muhtemel mevzuata aykırı davranışlar çalışmada ortaya konulmuştur. Bu sayede inceleme kapsamına alınan doğrudan temin alımlarıyla birlikte bahsedilen bu durumlar, bir doğrudan temin uygulama planı haline dönüştürülerek, kamu görevlilerine verilen yetkiler çerçevesinde doğuracağı mevzuata aykırılıkların daha anlaşılabilir bir hale getirilmesi amaçlanmıştır.

4.2. Uygulamanın Önemi

Çalışma, mevzuatta özel alım usulü olarak değerlendirilen; fakat uygulamada kapsama alanı sürekli genişleyen doğrudan temin usulünün, kamu harcamalarında rasyonel davranışın gerçekleştirilmesine engel olan unsurlarının ve yukarıda bahsedilen mevzuata aykırılıkların minimize edilmesi açısından büyük bir öneme sahiptir. Diğer bir ifadeyle kamu idarelerinin kolaycı yaklaşımları neticesinde çok sık başvuru alan doğrudan temin usulü, yanlış uygulamalar nedeniyle kamu kaynaklarının rasyonel kullanılmasına engel olabilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın en önemli tarafı, doğrudan temin alımlarında ortaya çıkabilecek söz konusu problemlerin daha yakından incelenmesi ve anlaşılması sağlanarak bunların olumsuz etkilerinin minimize edilmesi ve kamu kaynaklarının daha rasyonel bir şekilde kullanılmasına katkı sağlamaktır.

4.3. Uygulamanın Kapsamı, Yöntemi ve Değerlendirilmesi

Araştırmanın kapsamını, doğrudan temin usulünün sayı ve miktar bakımından etkin bir şekilde uygulama alanı bulunan X Devlet Üniversitesinin Y Biriminin bir yıllık (01.08.2016 ile 01.08.2017 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplam 21 ayrı ve KDV hariç 119.838,24 TL tutarlı) doğrudan temin alımları oluşturmaktadır.

Dolayısıyla çalışmanın kapsamı yönünden birinci kısıt, özel bütçeli kuruluşlardan olan sadece bir devlet üniversitesinin temel alınması olmuştur. Bunun nedeni, doğrudan temin yönteminin nasıl yapıldığının kurumlar tarafından gizlenmesi buna bağlı olarak da belge ve dokümanlara ulaşmada yaşanan güçlüklerdir. Çalışmanın ikinci kısıtı ise bir yıllık doğrudan temin usulünün ele alınmış olmasıdır. Bunun nedeni ise belge ve dokümanların çok sayıda olmasının çalışmayı zorlaştıracığı ve doğru analiz yapılmasına engel olacağı düşüncesidir.

Söz konusu tarihler arasında Y Birimi tarafından gerçekleştirilen 21 adet doğrudan temin alım sürecinin ortak yanları ele alınıp, bu doğrultuda hazırlanmış olan “doğrudan temin usulünün değerlendirilmesi” konusu çalışmanın temel noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda doğrudan temin sürecinin yürütülmesi ve uygulanan denetime yönelik on bir maddelik bir doğrudan temin planı hazırlanarak maddeler tek tek sıralanmıştır. Uygulama sırası dikkate alınarak oluşturulan bu plan, “Piyano Alım Süreci” olarak isimlendirilmiştir.

İnceleme kapsamına alınan uygulanmış doğrudan temin usullerinde yer alan personel sayısı ve işleyişi referans alınarak, toplanan bilgiler aracılığıyla derinlemesine bir araştırma yapılmış ve hazırlanan doğrudan temin planına son şekli verilmiştir. Bu çerçevede;

- Harcama yetkilisi (1 kişi),
- Gerçekleştirme görevlisi (1 kişi),
- Ön Mali Kontrol Yetkilisi (1 kişi)
- Muhasebe yetkilisi (1 kişi),
- Piyasa araştırma / Muayene ve kabul komisyonu (komisyonlar 3 kişi olup, iki komisyon üyeleri de aynı kişilerden oluşmaktadır) olarak uygulamaya geçilmiştir.

Çalışmada ortaya konulan doğrudan temin uygulaması, Y Biriminin satın alma işini yürüten personeli tarafından gözden geçirilerek teyit edilmiştir. Aynı zamanda uygulamanın geçerliliğini artırmaya yönelik ödeme işlemini gerçekleştiren personelin de gözden geçirmesi ve uygun olmayan yerlerin bildirilmesi istenmiştir. Çalışmada yer alan anlatımların, yaşanan durumlarla benzeştiği ifade edilerek hiçbir düzeltme yapılmasına gerek olmadığı bildirilmiştir.

4.3.1. Piyano Alım Süreci

1. Y Biriminin yılsonu mezuniyet programında kullanılmak üzere mal ve malzeme alımı kaleminde bulunan yaklaşık 65.000 TL bütçenin piyano ve ekipman alımında kullanılması için, Rektörlük makamından alınan olurla birlikte süreç başlatılır. Alınan olur sonrası harcama yapacak fakültenin harcama yetkilisi kısa süre kalan mezuniyete yetişmesi adına bir an önce piyano alımının yapılması için gerçekleştirme görevlisini sözlü olarak görevlendirir.

2. Piyano alımının yaklaşık maliyeti, doğrudan temin üst limitini aştığı için ihale usulleri kullanılarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak, ihtiyacın karşılanmasının uzun zaman alması ve yapılacak işin hızlı bir şekilde sonlandırılarak bir an evvel bitirilme isteği, söz konusu ihtiyacın doğrudan temin yöntemi kullanılarak karşılanmasını zorunlu kılmıştır. Harcama yetkilisinin bilgilendirilmesiyle uygun görülen bu alım, gerçekleştirme görevlisinin yakinen tanıdığı bir kişinin sahibi olduğu "..... Müzik Ekipmanları" ndan, takdir yetkisine

dayanılarak ilan yapılmadan, sözleşme düzenlenmeden, yeterlilik kriterleri aranmadan ihale hükümleri dışında doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmek istenmektedir.

3. Doğrudan temin limiti, 2017 yılı için, Kanun'un 22/d maddesinde büyükşehir olmayan yerleşim biriminde bulunan idareler açısından KDV hariç 19.507 TL olarak belirlenmiştir. Söz konu ihtiyacın maliyetinin bu limitin altında kalması gerekmektedir. Bu yüzden maliyet limitin altında kalacak şekilde üçe bölünerek üç ayrı fatura ve en düşük teklifin kendisince verilmiş olduğu üç ayrı teklif ile alımlar adı geçen firmadan talep edilir. Firma açısından bir sorumluluk doğurmayan bu durum neticesinde talep edilen ihtiyaçlar hazırlanan fatura ve yan iki teklifle birlikte bir sonraki gün idareye teslimi edilir.

4. Doğrudan temin evrakları; fatura ve üç ayrı teklifle birime ulaştırıldıktan sonra komisyonlarda yer alacak üyelerin isimleriyle birlikte aynı gün onay belgesi, piyasa araştırma komisyonu tutanağı, muayene komisyon tutanağı, ödeme emri belgesi düzenlenmeye başlanır. Piyasa araştırma komisyonuyla muayene kabul komisyonları aynı kişilerden oluşturulmuştur.

5. Onay belgesi, piyasa araştırma tutanağı, muayene kabul komisyonu kararı, TİF, vergi borcu yoktur belgesi ve ödeme emri belgesi aynı gün hazırlanarak, imzalanmak üzere ilgili kişilere imzaya sunulur.

6. Önceden isimleri verilen üç personel harcama yetkilisinin haberi olduğunu, malzemelerin alındığını ve teslim edildiğini düşünerek imzalarını atacaktır.

7. Evraklar bu şekilde düzenlenerek imzalar tamamlandıktan sonra, düzenlenen evraklar için fatura tarihine ya da öncesi bir tarih verilerek ödenmek üzere muhasebe birimine gönderilir.

8. Muhasebe biriminde evraklar incelenirken firma isimlerinden dolayı alımların üç ayrı faturaya bölünerek temin edildiğinin anlaşılması muhtemeldir. Ancak asli görevi dışında gerçekleşen bir durum olma sebebiyle muhasebe yetkilisi ödemeyi gerçekleştirmektedir.

Buraya kadar ki süreçte ödeme işlemlerinin ve hiyerarşik denetimin nasıl yürütüldüğünden bahsedilmiştir. Sonraki süreçte yapılacak iç ve dış denetim ile kamuoyu denetim faaliyetinden bahsedilecektir.

9. İncelenen üniversitede bir adet iç denetçi görev yapmaktadır. Bu iç denetçi tarafından gerçekleştirilen iç denetim faaliyeti sırasında faturanın doğrudan temin limiti altında kalmak maksadıyla bölündüğünün tespiti, sayıca çok fazla alım potansiyeline sahip üniversite kapsamında oldukça zor gözükmetedir. Ayrıca bu tür uygulamaların üst yöneticinin isteği ya da bilgisi dâhilinde yapılması tam anlamıyla bağımsız bir birim olmayan iç denetim biriminin objektif bir karar almasını oldukça zorlaştırmaktadır.

10. Uygulamada doğrudan temin limiti altında kalınmak maksadıyla kamu alımlarının bölünerek yapılma ihtimali oldukça yüksektir. Sayıştay denetçilerinin, denetimleri esnasında fatura bölünmeleriyle yapılan alımlarla karşılaştıklarında durumu derhal sorgu konusu yapıp konunun Sayıştay yargılanmasına taşınmasını sağlamaları önemli bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Böylece kamu alımlarının fatura bölünme işlemine tabi tutulmadan temel ihale usullerine riayet edilerek gerçekleştirilmesi sağlanabilecektir.

11. Doğrudan temine yapılacak diğer bir denetim ise kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi yapılabilmesi için sürecin şeffaf ve kamuoyuna açık bir biçimde gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu alım, ilan yapılmadan görüşme usulüyle belirlenen satıcıdan yapılmakta, dolayısıyla da satıcı dışında hak kaybına uğramış olan üçüncü kişiler alım sürecine müdahil olamamaktadır. Böyle bir durumda kamuoyu denetiminden bahsetmek de pek mümkün görünmemektedir.

4.3.2. Uygulamanın Genel Değerlendirilmesi

Yukarıda, referans alınan Y Birimindeki doğrudan temin alımlarından yola çıkılarak hazırlanan plan dâhilinde örnek bir uygulamaya yer verilmiş ve bu uygulama aşağıda değerlendirilmiştir.

İdareler açısından doğrudan temin sürecinin verilen geniş takdir yetkisiyle şekillenmesi, süreci kolay işletebilmelerine ve ihtiyacın olduğu aynı günde bile alımı gerçekleştirebilmelerine imkân tanımaktadır. Söz konusu kolaylık kamu yararı adına tanındığından uygulamanın da bu yönde/maksatla olması gerekmektedir. Ancak inceleme kapsamına alınan alımlardan elde edilen bilgilerle neredeyse bütün alımların ilan yapılmadan gerek sürecin kolay işlemesi gerek iş yoğunluğu gerekçe gösterilerek ya da uzman personelin olması gibi nedenlere sığınarak doğrudan temin usulünün tercih edildiği görülmüştür. Bu bağlamda örnek uygulama olarak çalışmada yer alan piyano alım süreci de ilan yapılmadan rekabet ortamı dışında gerçekleştirilmiştir.

Rekabetin olmadığı durumlarda eşit muamele ilkesinden bahsetmek pek de mümkün değildir. Bu nedenle yukarıdaki örnek uygulamada olduğu gibi alım yapılacak firmaya kayırmacılık/ayırmacılık yapılması imkân dâhilindedir. Asıl amaç işin hızlı gördürülmesini sağlamak olarak görülse de gerçekleştirilen/yaşanan süreçte kayırmacılık/ayırmacılık yapılması, satıcı ile süreci yürütenler arasında bir menfaat sarmalı/ilişkisi ya da bir yozlaşma meydana getirerek piyasa fiyat kontrolü yapılmadan ekonomik olmayan bir alımın gerçekleşmesi durumunu ortaya çıkartabilmektedir.

Ayrıca doğrudan temin alımlarında oluşturulacak komisyonlarda yer alacak personelin görevlendirilmesi hakkında mevzuatta bir düzenleme olmadığından harcama yetkilisi süreç hakkında bilgisi olmayan personele de görev verebilmektedir. Nitekim alımlardan haberi olmayan ya da olmasına rağmen süreç hakkında yeteri kadar bilgi sahibi olmayan ve/veya sorumluluklarının farkında olmayan piyasa araştırma komisyonu, alınan malzemeler hakkında piyasa araştırması yapmayarak ve aynı zamanda muayene kabul komisyonunda da rol aldıklarından, malzemeleri kontrol etmeden imzalamak durumunda kalmaktadır. Bu durum, sürecin kamu zararı doğuracak eylemlere sebebiyet vermesinde oldukça önem taşımakta ve böyle durumlarda kamu zararının tespitini oldukça zorlaştırmaktadır.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde de ifade edildiği üzere eşik değerin¹⁶ altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez hükmüne aykırı olarak, 65.000 TL maliyetli alım işi, temel ihale alım usulüne aykırı olarak kolaylıkla doğrudan temin limitleri çerçevesinde bölünerek gerçekleştirilebilmektedir.

Doğrudan teminle tedarik edilecek ihtiyaçların, mevzuat gereği istekli olabileceklerle görüşülerek en uygun fiyat teklifi alınarak gördürülmesi gerekmektedir. Fakat bir takım gerekçelerle alım yapılacak firma önceden belirlenmektedir. Süreci kurtaran ise piyasa araştırmasının bir kaç firmayla daha görüşüldüğü algısını oluşturacak yan tekliflerle desteklenerek gerçekleştirilmesidir. Aslında mevzuatta üç teklif alınması hakkında bir hüküm bulunmamasına rağmen süreç pazarlık usulünde olduğu gibi üç teklif esasıyla yürütülmektedir. Böyle olunca üç istekli sayısını sağlayabilmek için firmadan yan iki teklifi de hazırlaması istenmektedir. Firma yan iki teklifi dayanışma içerisinde olduğu kişilerden kaşelerini

16- Eşik Değer: 4734 Sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde düzenlenen ilan ve davet süreleri ve kuralları ile ihalelere sadece yerli isteklilerin katılmasına ilişkin hükümlerin uygulanmasında kullanılmak üzere Kanun'un 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan ve aynı Kanun'un 67'nci maddesi uyarınca güncellenen parasal limitlerdir.

kullanarak kolaylıkla temin edebilmektedir. Bu yan teklifler alım gerçekleştirilecek isteklinin vereceği fiyatı geçecek şekilde doldurularak gerekli şekle uyarlandıktan sonra faturalarla birlikte satın alma birimine teslim edilmektedir.

Doğrudan temin alımları hakkında mevzuatta işleyişin, “yazılı onay alınmadan doğrudan temin alımlarına çıkılmaz” ya da “muayene kabul işlemi yapılmadan faturalandırılmaz” örneklerinde olduğu gibi, belirli bir sıra izlenerek yapılması gerektiği belirtilmiştir.¹⁷ Fakat uygulamada görüldüğü üzere sözlü onay ile alım işlemi gerçekleştirilmekte, fatura alınmakta ve evraklar daha sonra düzenlenebilmektedir.

İhtiyacın öngörül(e)mediği ve işin ivedi olarak gerçekleştirilmesi gerektiği durumlarda alımların doğrudan temin yoluyla yapıldığı ve bütün alımların harcama talimatı doğrultusunda kamu yararı gözetilerek en ekonomik şekilde gerçekleştiği algısı, doğrudan temin sürecini masumlaştırdığı sanılan en büyük yanıltır. Bu doğrultuda mevzuata riayet edilmeyen ya da kamu yararı gözetilmeyen/göz ardı edilen uygulamalarla ilgili herhangi bir yaptırımın uygulanmaması ya da bu uygulamalara kayıtsız kalınması ise eylemi zımnen destekler bir nitelik arz etmektedir.

Süreç görüldüğü üzere istenilen firmadan istenilen alımın yapılmasında çok fazla engeli olmayan ve kolay işletilebilen bir usul olarak kamu alımları içerisinde yer almaktadır. Bu durumun bir örneği de özellikle yılsonu ödeneklerinin bir sonraki yıla devredilmeyerek silindiği bütçelerde, yılsonu gerçekleşen alımların doğrudan temin yoluyla yapılan harcamalarının çokluğundan anlaşılmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu yararı açısından nasıl ki alımın ekonomik açıdan avantajlı gerçekleşmesi önemli ise, zamanında gerçekleşmesi de katlanılacağı sonuçları itibarıyla bir o kadar önemlidir. Örneğin idarelerin, sağlık alanındaki acil ihtiyaçlarını ya da elektrik, telefon, doğalgaz gibi tek kaynaktan teminlerini doğrudan temin gibi özel alım usulleri yoluyla karşılamalarıyla amaçlanan yarar, bu alımlar için rekabete açık ihale yoluyla amaçlanan yarardan daha üstün niteliktedir. Bu maksatla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesiyle doğrudan temin usulü düzenlenmiştir. Bu bağlamda doğrudan temin usulü kamu alımları açısından çok önemli bir yere sahiptir.

17- Bkz. Doğrudan temin alımlarının gerçekleştirilme aşamaları (Şekil 1).

Doğrudan temin usulü, ihale usullerinin temel ilkelerinden sayılan kurallara uymaksızın, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanun'da belirtilen yeterlik kriterlerini taşıma zorunluluğu aranmaksızın, ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen kişi ya da kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilen bir satın alma usulü olarak ifade edilerek ihale sürecinden tamamen ayrılmıştır.

Sürecin mevzuat açısından sorumluluk doğurmayan uygulama şekli kamu idareleri açısından kolaylık sağlamış, ancak idareler tarafından alınan kararlarla bu kolaylıklar genişletilmiş ve bu durum kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının tespitini yapacak denetim mekanizmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Zira denetim faaliyetlerinin etkin ve başarılı bir şekilde gerçekleşmesi, sürecin başlatılmasından tamamlanmasına kadar her aşamada saydamlığın ve iyi işleyen bir hesap verebilirliğin zorunlu olarak çalıştırılmasına bağlı olarak gerçekleşmektedir. Denetim mekanizmasında bu ilkelerden birinin zayıf olması ya da çalışmaması süreçte yer alan kamu görevlilerinin tutumlarına doğrudan yansırarak etkinlikten ve verimlilikten uzak kamu zararı doğuracak birçok riski beraberinde getirebilmektedir. Bu durum en çok, parasal limitler dâhilindeki bütün alımları kapsayan 22/d maddesi kapsamındaki alımlarda tesirini göstermektedir (Tablo 4'teki 2015 verilerine bakıldığında tüm maddeler içerisinde %72'lik bir orana sahip olduğu görülmektedir).

Hazırlanan doğrudan temin uygulama planıyla süreç içerisindeki risklerin ortaya çıkma şekli daha anlaşılabilir hale getirilmiştir. Ortaya çıkan sonuçlara bakıldığında ise kamu alımları içerisinde doğrudan temin alımlarının saydamlıktan ve şikâyet mekanizmasından yoksun, rekabet şartlarından uzak olarak gerçekleşebiliyor olmasının iyi niyetle uygulama alanı bulacağına fazla iyimser bir yaklaşım olacağı anlaşılmaktadır. Nitekim özel alım usulü olarak değerlendirilen ve ancak belirli şartların mevcudiyeti durumunda kullanılması öngörülen, küçük ölçekli ama çok sayıda gerçekleşen doğrudan temin alımlarının Kamu İzleme Raporlarındaki verilerinden yararlanılarak kullanılan kaynakların büyüklüğüyle geldiği noktaya bakıldığında özel alım usulünün ötesinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu amaçla sağladığı yararlar doğuracağı zararının günümüz imkânlarıyla birlikte tekrar gözden geçirilmesi, gerekli alt yapının ve mevzuatla uygulanmasına yönelik yaptırımların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda ileri sürülebilecek önerilerden ilki, kamu satın alımlarının ortak bir merkez tarafından yürütülmesi adına uygulamaya konulan Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) yoluyla alımların gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır.

Bu yolla çok fazla istekliye ulaşılarak rekabetsiz ortamın getirmiş olduğu risklerin önüne geçilerek kanuna aykırı davranışların yaygın yapıldığı ve ihtiyaçların kayırılan isteklilerden karşılandığı algısı giderilerek rekabeti artırıcı ve kamuoyu denetimi kavramının etkin çalıştırılacağı bir yapı oluşturulabilir.

Diğer bir öneri ise Maliye Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Devlet Malzeme Ofisi aracılığıyla harcama birimleri çok olan idarelerin kendi içlerinde oluşturacakları ortak bir merkezden alımlarını yürütmelerinin sağlanmasıdır. Bu yöntemin de doğrudan temin usulünde görülen aksaklıkların giderilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yine aynı şekilde doğrudan temin usulünde karşılaşılan aksaklıkların giderilmesi adına kamu idareleri bünyesinde yer alan iç kontrol mekanizmasının işlevliliğinin artırılması gerekmektedir. Bu bağlamda İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ifade ettiği "iç denetim müessesesi, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlar, değerlendirmeler yapar ve önerilerde bulunur" (md. 11) hükmü gereği doğrudan temin usulünde ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan aksaklıkların önlenmesi adına iç denetçilerin değerlendirmeler yaparak üst yöneticiye önerilerde bulunmasının bu konuda önemli ilerlemeler sağlayacağı düşünülmektedir.

Ayrıca gerek Kamu İhale Kurumunun gerek kamu idarelerinin konuya hassasiyetle yaklaşarak yapacakları bilgilendirme ve teşviklerle satın alma ile denetim kısmında görev alan muhataplarının kişisel ve mesleki etik değerler kazandırılmasına yönelik adımların hayata geçirilmesi, sürecin daha rasyonel ve güvenli bir şekilde işlemesine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RG. T: 22.01.2002, No: 24648.
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, RG. T. 22.01.2002, No: 24648.
- 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG. T: 26.12.2003, No: 25328.
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.
- 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun, RG. T: 26.05.2008, No: 26887.
- 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T: 05.12.2008, No: 27075.
- Acar, Şafak Birol (2007), İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Aksoy, Mehmet (2015), "Finansmanı Bütçeden Karşılanan Kamu Alımlarında Ön Mali Kontrol Çatışma Alanı ve Çözüm Önerileri", Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 4, S.1, Haziran 2015, ss. 13-46.
- Aksoy, Mehmet ve Erbay, Eray Kerem (2006), Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Arslan Ahmet (2004), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler", Maliye Dergisi, S. 145, (Ocak Nisan 2004).
- Bilir, Hakan (2004), İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları, Rekabetin Sağlanması ve Korunması. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını No:142.
- Gök, Yaşar (2010), "Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler", Dış Denetim Dergisi, Sayı 2, Y.1, (Ekim-Kasım-Aralık 2010), ss. 12-23.

- Gül, Hasan (2010), "Türk Kamu Alımları Sistemindeki Kamu İhale Kurumunun Yeri ve Artan Önemi", *Dış Denetim Dergisi*, S.2, Y.1, (Ekim-Kasım-Aralık 2010), ss. 4-11.
- HSYK (2013), Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Hukuki Müzakere Toplantıları, "İhaleye Fesat Karıştırmak Suçu Yönünden Yapılan Değerlendirmeler", Zonguldak, 14-17 Kasım 2013, Ceza 5.grup, www.hsyk.gov.tr/hmk toplantıları (Erişim Tarihi 28.10.2016).
- Karatoprak, Ertuğrul (2011), "Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları", *Maliye Dergisi*, Sayı 160, Ocak -Haziran, ss.411-422.
- Kartalçı, Kadir (2010), "Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S. 32, ss. 133-149.
- Küçükçakırlar, Işıl (2010), 4734 Sayılı Kanunun 22 nci Maddesinin (a) ve (b) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Yapılan Alımlar, *Uzmanlık Tezi*, Ankara.
- Methibay, Yaşar (2014), *Harcama Hukuku (Kamu Harcamalarının Hukuki Analizi)*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Mustafa Kemal Üniversitesi (2013), *Mali İşlemler Süreç Akış Şeması*, Hatay: Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- Özgenç, İzzet (2012), *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özhan, Denizhan Burak (2012), 5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetimin İşleyişi ve Değerlendirilmesi, *Gazi Üniversitesi S.B.E. Maliye Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara.
- Pınar, Burak (2009), *Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, S.B.E. Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Serdar, Ali (2010), "Kamu İhale Mevzuatı Hakkında Genel Değerlendirme", *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 2, Y.1, (Ekim-Kasım-Aralık 2010), ss. 34-43.