

KANADA HAZİNE KURULU RAPORU

Nihat AKBULUT
İç Denetçi
Mili Eğitim Bakanlığı

Fatih SEZER, CIA
İç Denetçi
Hazine Müsteşarlığı

Cengiz KARADAĞ
İç Denetçi
Hacettepe Üniversitesi

Sakine ERDOĞAN
İç Denetçi
Beşiktaş Belediyesi

1. Giriş

1.1. Genel Bilgi

Hükümet ulaşılabilir, açık, adil ve şeffaf bir resmî satın alma sistemi oluşturmak ve alınan vergilerin en uygun biçimde kullanılmasını sağlamak için çalışmaktadır. Hükümet politikaları, kamu yönetiminin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu amaç çerçevesinde, hükümet kamu harcamalarının izlenmesine yönelik önlemlerin artırılarak Kanada vatandaşlarınca önem verilen konulara kaynak aktarılması, kamu faaliyetleriyle ilgili yeterli düzeyde şeffaflığın sağlanması ve bu faaliyetlerle ilgili hesap verebilirliğin en etkili şekilde hayata geçirilmesini hedeflemektedir.

Hazine Kurulu Sekreteryası (HKS) bünyesinde satın alma süreci, Sekreteryanın sorumlu olduğu alanlar açısından temel destekleyici süreçtir. 2003/2004 malî yılı içerisinde yaklaşık 61 milyon dolar değerinde 2.900 adet sözleşme yapılmıştır.

HKS tarafından hazırlanan idareciler ve İç Denetim Birimleri için Rehberin satın alma ve sözleşme süreçlerinin izlenmesi bölümünde, satın alma ve sözleşme konularının, bir birimin tüm yönetim ve kontrol çerçevesi içinde yer alması gereken unsurlar olduğu belirtilmektedir. Bir yönetim ve kontrol çerçevesinin etkili olabilmesi, adil ve şeffaf bir ihale sistemi yaratacak olan satın alma süreçlerini belirleyen tüzük, düzenleme, politika gibi kural koyan mekanizmaların varlığı, personelin eğitimi ve nitelikli olması ve kamuoyunun beklentilerinin de bu yönde olması gibi koşulların varlığına bağlıdır. Bunun yanında, kuruluşun büyüklüğüne, yapılan işin özelliğine, satın alma işlemlerinin karmaşıklık düzeyine, yönetim ve kontrol çerçevesinin kapsam ve içeriğine göre bu faktörler önemli ölçüde değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, birim büyüklüğü ve genişledikçe, resmî süreç ve prosedürlerin oluşturulma ihtiyacı artar ve bu prosedürler mevzuatla belirlenir.



28 Temmuz 2004'de, İç Denetim ve Değerlendirme Komitesi bu denetimin gerçekleştirilmesi için onay vermiştir.

1.2. Amaç

Hazine Kurulu Sözleşme Politikası Belgesinde, "Hükümetin ihale ve sözleşme işlemlerinin amacı; serbest katılım, rekabet ve tarafsızlık ilkeleri temelinde yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarında en uygun değer sağlanması veya – bu amacın uygun olduğunun kabul edilebileceği hallerde – genel olarak Krâliyet Makamına ve Kanada halkına optimum katkı sağlanmasıdır." denilmektedir.

Denetimin amaçları:

- HKS ihale ve sözleşme süreçlerinin iyi yönetilip yönetilmediğini ve yapılan harcamalar karşılığında en yüksek değer elde edilip edilmediğini belirlemek,
- Süreç içinde riskli alanların belirlenerek bu alanlarda olması beklenen kontrollerin var olup olmadığını gözlemlemek,
- Mevzuata uymayan hususları tespit etmektir.

1.3. Kapsam

Denetim, HKS'nin ihale sürecini, ihale başvurusundan sözleşme bitimine kadar, malî kontrol, izleme-değerlendirme, sözleşme yönetimi ve raporlama da dâhil olmak üzere sürecin tüm alt aşamalarını kapsamaktadır.

Bu denetimde aşağıda açıklanan satın alma ve ihale yöntemleri değerlendirilmiştir.

- **Geleneksel Rekabetçi Olmayan Yöntem** - Bu kategorideki sözleşmeler 25.000 Doların altında kalan alımlar için söz konusudur. 10.000 Dolardan az miktardaki alımları kapsayan teklif ve kabul yazıları da bu kategori içinde yer almaktadır.
- **Geleneksel Rekabetçi Yöntem** - Bu kategorideki alımlar, belirli sayıda tedarikçinin katılımını hedefleyen veya açık teklif usulüyle 25.000 Doların

üzerindeki alımlar için, MERX Açık Teklif Sistemi kullanılarak gerçekleştirilen satın alma işlemlerini kapsamaktadır. Bu yöntemde, satın alma işlemleri HKS bünyesinde yürütülmektedir.

- **Davet Yöntemi (DY)** - Bu yöntemde, KBİB (Kanada Bayındırlık İşleri Bakanlığı) bünyesinde yürütülmekte ve "Geçerli Teklif"ler bu kuruluş tarafından değerlendirilmektedir. "Geçerli Teklif", potansiyel bir tedarikçinin, teklifte yer alan süre ve şartlar altında, belirli bir mal ve hizmeti veya ikisini birden belirli bir fiyatta sağlama taahhüdüdür.
- **Diğer** - Mal ve hizmet alımlarının önemli bir kısmı tedarikçilerden veya servis sağlayıcılardan sipariş formu kullanılarak temin edilmektedir.

2001/2002 dönemi ile 2003/2004 arasındaki mali yıllara ait sözleşme tiplerini ve detaylı dökümlerini görmek için bakınız Ek 3.

1.4. Denetim Kriterleri

Bu denetim sırasında kullanılan kriterler, genel olarak ihale politikalarında ve konuyla ilgili mevzuatta yer alan temel unsurlar esas alınarak belirlenmiştir. Söz konusu kriterler:

- **Yetki, Görev ve Sorumluluklar** - Konuyla ilgili yetki devrinin, yetki devriyle ilgili olarak belirlenmiş kurallar ve ilgili mevzuat çerçevesinde, dikkatle ve titizlikle gerçekleştirilmesi,
- **En Uygun Değer** - Bilgi, uzmanlık, kaynak veya tesislerin yetersiz olduğu durumlarda, kamu hizmetinin dışarıdan hizmet alımı yöntemiyle gördürülmesi yöntemi en maliyet-etkin yöntemdir. Satın alım işlemlerine başlanması için açık bir gereklilik bulunması ve alınan tekliflerin değerlendirilmesi ile ilgili kriterlerin tanımlanması (Bu tanımlama, her zaman en düşük fiyat esasına dayanmak zorunda değildir),
- **Teklif Verme ve Seçim** - Devlet İhale Yönetmeliğinin 6. bölümdeki şartlara uygun olarak teklif vermesi için ilgililere davet yapılması yönteminin - ihale sisteminin pratik ve ekonomik olmadığı veya ihale yapılmasının mümkün olmadığı gibi - ancak gerekli durumlarda kullanılması,

- **İnceleme Mekanizması** - Kaynakların yerinde kullanımının sağlanarak en uygun değer gerçekleştirilmesi için ihale sürecinin gözetim ve denetimine yönelik olarak yönetim ve karar mekanizmalarının varolmasının sağlanması,
- **Sözleşme Yönetimi** - Sözleşmelerin yürürlüğü sürecinde, sözleşmelerin zaman, maliyet ve performans unsurları yönünden etkin şekilde uygulanması,
- **Malî Hususlar** - Malî Yönetim Kanununun 32, 33 ve 34'üncü bölümlerindeki hususlara uyulması,
- **Dokümantasyon** - İhale dosyalarının tam olarak tutulması,

Denetimde ihale süreci yukarıda tanımlanan kriterler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

1.5. Yaklaşım ve Metodoloji

Yaklaşım

Bu denetimi yürütmek için benimsenen yaklaşım aşağıdaki aşamaları içermektedir:

- HKS'nin ihale ve sözleşme süreçleri; temel kontroller de dâhil olmak üzere tanımlanmış ve dokümanite edilmiştir.
- 2001 Nisan ayından 2004 Eylül ayına kadar olan süre içinde yapılan sözleşmelerden; değişik sözleşme tipleri, farklı birimler ve belirlenen risk faktörleri (karmaşıklık düzeyi, ölçek, rekabetçi, rekabetçi olmayan) çerçevesinde ana kütleyi temsil edecek şekilde örneklem oluşturulmuş ve denetim çalışması bu örneklem üzerinden yürütülmüştür.
- HKS satın alma süreçleri, denetim kriterleri ve en iyi uygulama örnekleri gözetilerek değerlendirilmiştir.
- Satın alma, ihale ve sözleşme süreçlerinde iyileştirilmesi gereken alanlar belirlenmiştir.
- Yukarıdaki aşamalara dayanarak uygulamaya yönelik öneriler geliştirilmiş ve ilgili birime iletilmiştir.

Metodoloji

Denetim ekibi, en iyi uygulama örneklerini araştırmanın yanında, HKS tarafından konuyla ilgili yapılan iç düzenlemeleri de incelemiştir. Bu incelemeye dayanarak denetim ekibi tarafından tanımlanan denetim kriterleri, İç Denetim ve Değerlendirme Komitesi tarafından incelenerek onaylanmıştır.

Denetim ekibi üyeleri; Malzeme Yönetim Bölümünün (MYB) kilit çalışanları, Bütçe Dairesi yöneticileri, Sözleşme Değerlendirme Komitesi üyeleri ve sorumlu muhasebe memurlarıyla görüşmeler yapmıştır.

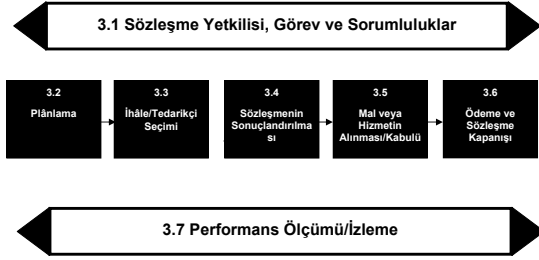
Yukarıda bahsedilen tarih aralığı içinde gerçekleşmiş alımlardan 47'sini kapsayan bir örneklem oluşturulmuştur. Örneklemde yer alan sözleşme tiplerinin ayrıntılı dökümü Ek-3'de yer almaktadır. Bu 47 örnek; hem HKS ihale rehberleri, hem de Hazine Kurulu ihale düzenlemeleri çerçevesinde incelenmiştir. Elde edilen temel bulgular, MYB'de kilit personele sunulmuştur.

“ Denetim ekibi, en iyi uygulama örneklerini araştırmanın yanında, HKS tarafından konuyla ilgili yapılan iç düzenlemeleri de incelemiştir. Bu incelemeye dayanarak denetim ekibi tarafından tanımlanan denetim kriterleri, İç Denetim ve Değerlendirme Komitesi tarafından incelenerek onaylanmıştır. ”

2. Gözlemler, Bulgular ve Öneriler

Aşağıdaki şekilde, HKS'nin satın alma süreç akışının genel bir şematik görünümü yer almaktadır. Ayrıca Ek-1'de alt-süreçlerin, kontrollerin ve denetim kriterlerinin yer aldığı daha detaylı bir süreç tablosu bulunmaktadır. Bu denetimde, satın alma ve ihale sürecinin etkinliği denetim kriterleri bağlamında değerlendirilmiştir. Aşağıdaki her bir alt-sürece ilişkin bulgu ve değerlendirmelere raporda ayrı birer bölüm olarak yer verilmiştir.

Şekil 1- MBS İHÂLE VE SÖZLEŞME SÜRECİ



2.1. Sözleşme Yetkilisi, Görev ve Sorumluluklar

Denetimin yapıldığı süre içinde, HKS Malzeme Yönetim Bölümü (MYB) satın alma ve ihale süreçlerine idari destek sağlamıştır. KBİB, HKS harcama birimlerine, büyük ihalelerde yardımcı olmuştur. Harcama birimi sorumluları, bütçe kullanımına ilişkin yetkileri ve satın alma süreçleri hakkındaki deneyimleri çerçevesinde, satın alma işlemlerini yönlendirmektedirler. HKS bünyesinde idarî kontrol ve ihale sürecinin gözetimi esas olarak SDK ve Genel Sekreter düzeyinde, her bir sözleşmenin incelenerek uygun bulunması suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Yetkilerin kullanımı ve yetki devri, HKS Satın Alma Politika Belgesinde tanımlanmış, HKS'de yer alan birimler ile KBİB için satın almada esas alınacak geçerli limitler de yine bu belgede belirlenmiştir.

“ Malzeme Yönetim Bölümü ve Sözleşme Değerlendirme Komitesinin görevleri yeterince açık ve anlaşılır değildir. Her ikisinin de görevinin genel ihale politikasına uygunluğu temin etmek olduğu göz önüne alındığında, bu komitelerin işlevlerinde çakışma ve mükerrerlikler yaşandığı ortadadır. Genel olarak yüksek risk taşıyan mevzuata aykırı işlemlere rastlanmamakla birlikte, en iyi uygulama örnekleri dikkate alındığında bu ilkelere uymayan hatalı bazı uygulamaların ortaya çıktığı görülmektedir (sözleşmelerde çok sayıda değişiklik yapılması gibi). ”

2.1.1. Gözlemler

Görev ve sorumluluklar iyi tanımlanmamış, ayrıca personele görev ve sorumlulukları konusunda yeterli bilgilendirme yapılmamıştır. Bu durum görev ve sorumlulukların kurum çapında yeterince anlaşılmasına yol açmıştır. Bunun yanında, mevzuata uyumun sağlanması ve ihale sürecinin kimin tarafından izlenmesi gerektiği konusunda belirsizlikler bulunmaktadır.

2.1.2. Bulgular

Yetki

Seçilen dosyalar 2001 Nisan ayı ile 2004 Eylül ayı arasındaki sürede yapılan sözleşmeleri kapsamaktadır. Örneklem kapsamındaki dosyaların incelenmesinde, sözleşme yetkilisi konusunda sorun yaşanmadığı görülmüştür.

Mali imza yetkisi ile ilgili çizelgenin 2004 yılında revize edilerek, çizelgede harcama birimi sorumlularının sözleşme yetkisi, taahhüt yetkisi, ihale yetkisi ile ödeme yapma yetkisinin genel sınırları açıkça belirlenmiştir. Bu yeni çizelgenin öncekine oranla daha geliştirilmiş bir formatta olduğu, sözleşme yetkisi ve ihale yetkisi ile ilgili ayrı bölüm başlıklarının yer aldığı görülmüştür.

FAA'nın 32. bölümüne uyumun değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki alanlarda kontrol zafiyeti olduğu tespit edilmiştir:

- Satın alma süreci içinde çeşitli belgelerdeki yetkililerin imzaları imza sirküleri ile karşılaştırılmadığından imza doğrulama işlemi yeterli etkinlikte yapılmamıştır. Bunun nedeni doğrulama işlemlerinin online olarak gerçekleştirilememesi nedeniyle manuel olarak yapılmasıdır.
- Her birimin bütçesi o bölüm tarafından sisteme girildiği için, Malzeme Yönetim Bölümünün harcama biriminin bütçesinin yeterliliğini kontrol etme olanağı bulunmamaktadır.
- Bir mali imza yetkisi çizelgesinin varolmasına karşın, ilgili harcama birimi sorumlusunun adının bilinmediği durumlarda; MYB tarafından harcama

birimi sorumlusunun ismiyle, çizelgede yer alan geçerli kodlar arasında karşılaştırma yapabilmektedirler. Bu da kontrol zincirinde bir aksama yaratmaktadır.

Görev ve Sorumluluklar

Denetim süresince, HKS bünyesinde izleme ve kontrol fonksiyonunun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini, gerçekleştiriliyorsa kimler tarafından yapıldığını öğrenmek mümkün olmamıştır. Malzeme Yönetim Bölümü ve Sözleşme Değerlendirme Komitesinin görevleri yeterince açık ve anlaşılır değildir. Her ikisinin de görevinin genel ihale politikasına uygunluğu temin etmek olduğu göz önüne alındığında, bu komitelerin işlevlerinde çakışma ve mükerrerlikler yaşandığı ortadadır. Genel olarak yüksek risk taşıyan mevzuata aykırı işlemlere rastlanmamakla birlikte, en iyi uygulama örnekleri dikkate alındığında bu ilkelere uymayan hatalı bazı uygulamaların ortaya çıktığı görülmektedir (sözleşmelerde çok sayıda değişiklik yapılması gibi). Satın alma sürecinin iyi uygulama örnekleri esas alınarak yürütülmesinin sağlanmasına yönelik sorumluluğun kimde olduğu açıkça belirlenmemiştir.

Aşağıda, ihale ve sözleşme süreçlerinde kilit rolleri üstlenen birimlerin fonksiyonları açıklanmıştır:

Malzeme Yönetim Bölümü (MYB)

MYB, temel olarak ihale ve satın alma mevzuatı ve HKS’de buna ilişkin uygulamalar konusunda uzman birim olarak hareket etmektedir. Harcama birimlerine ihale ve sözleşme sürecinde yardımcı olan MYB, ancak kendisinden talep edildiği hallerde destek ve tavsiye vermektedir. İhale sürecinde yer alan kişi ve kurumlara danışmanlık ve benzeri hizmetler verme konusunda kendiliğinden inisiyatif kullanmamaktadır.

Sözleşme Değerlendirme Komitesi (SDK)

Sözleşme Değerlendirme Komitesi Çalışma Yönetmeliğine göre, SDK’nın temel görevi, satın alma sürecinde gözetim fonksiyonunu yerine getirmek ve HKS’ye önerilerde bulunmaktır. Çalışma Yönetmeliğinde, ihalelerde “**paranın karşılığı**”¹denetiminin sorumluluğunu SDK’ya veren hüküm bulunmamaktadır. De-

1 Value for money: yapılan harcamanın karşılığının ne ölçüde alındığının belirlenmesi (ç.n.)

netim sırasında SDK’nın; HKS tarafından seçilen ihale ve satın alma yöntemi ve stratejisine (örneğin işin kurumun kendisi tarafından yapılmasının mı yoksa dışarıdan satın alınmasının mı daha doğru olacağına) ilişkin inceleme yaptığına veya öneriler geliştirdiğine dair bir örneğe rastlanılamamıştır. SDK incelemesi, sözleşmenin imzalanması ve taahhütün yapılması öncesinde son bir aşama olarak görüldüğünden satın alma süreci açısından bu aşamaya kadar birçok işlem zaten yapılmış olmaktadır.

Komitenin yazılı çalışma yönetmeliği ile fiili çalışma sistemi arasında önemli bir boşluk ve farklılık bulunmaktadır. Bu durum bir ölçüde çalışma yönetmeliğinin görece yeni olmasından ve yönetmeliğin tüm hükümlerinin henüz uygulanmaya başlamamasından kaynaklanmaktadır. Yönetmelik ve fiili durum arasındaki farklılığa dair birkaç örnek aşağıda sunulmuştur:

- İhale işlemleri ile ilgili olarak genel eğilimlerin tartışıldığı yıllık toplantılar yapılmamıştır.
- “En iyi uygulama örnekleri”nin incelendiğine dair bir kanıt yoktur.
- Komiteye üye olanlar yeterli kıdemde değillerdir.
- SDK onayı, genel olarak, belgelendirilerek ilgili dosyaya konulmamış ve sözlü bilgilendirme ile yetinilmiştir

“ Komitenin yazılı çalışma yönetmeliği ile fiili çalışma sistemi arasında önemli bir boşluk ve farklılık bulunmaktadır. Bu durum bir ölçüde çalışma yönetmeliğinin görece yeni olmasından ve yönetmeliğin tüm hükümlerinin henüz uygulanmaya başlamamasından kaynaklanmaktadır. ”

Harcama Birimi Sorumlusu

Malzeme Yönetim Bölümü ve Sözleşme Değerlendirme Komitesi ile kıyaslandığında, harcama birimi sorumlularının görev ve sorumluluklarına ilişkin farkındalıklarının daha yüksek düzeyde olduğu gözlemlenmiştir. Ancak deneyimli olmayan harcama birimi sorumlularına, ihale ve sözleşme yönetimine iliş-



kin yeterli eğitim verilmemiştir. Satın alma sürecine ilişkin mevzuat ve rehberlere hızlı bir şekilde erişim imkânının bulunmaması veya sürece ilişkin rehberlerin varlığının ilgililer tarafından bilinmemesi yanlış yorumlar yapılmasına neden olabilecektir.

Genel Sekreter

2003 Aralık ayında hükümet, kamu harcamalarının daha detaylı incelenmesini ve harcamalar üzerindeki kontrolün güçlendirilmesini sağlamak için, takip eden üç ay içindeki tüm harcamaların ayrıntılı denetimine ilişkin bir inceleme talep etmiştir. Bu gelişme karşısında HKS, on bin doları aşan tüm harcamalar için Genel Sekreter düzeyinde onay alınmasını zorunlu kılmıştır. Yaptığımız incelemeler sonucunda yukarıda bahsedilen Genel Sekreter düzeyindeki onay zorunluluğunun artık geçerli olmadığı anlaşılmıştır. Ancak denetim süresi boyunca bu zorunluluk devam ettiği için, denetimimizde gerekli işlemlerde bu onayın varlığı aranmış ve bu hususla ilgili değerlendirmelerimize bulgularda yer verilmiştir.

“ Risk odaklı bir yaklaşımla geliştirilecek değerlendirme kriterlerini kullanarak, (örneğin ihale bedeli, tedarikçi seçimi, ihale tipi, projeye başlanması konularında) her bir ihalenin risklerini değerlendirmeli ve bu değerlendirmelere dayanarak, yüksek risk içeren alımları üst yönetimin onayına sunmalıdır. ”

Diğer taraftan dosyaların çok hacimli ve işlem sayısının çok olması nedeniyle bu kontrolün verimli bir şekilde işletilmediği ve satın alma ve sözleşme süreçlerinde gecikmelere neden olduğu görülmüştür.

2.1.3. Öneriler

Denetim ekibi olarak HKS tarafından, ihale ve sözleşme süreçlerinin açıkça tanımlanarak dokümanite edilmesini ve böylelikle satın alma sürecinde mevcut merkeziyetçi modelin daha da güçlendirilmesini öneriyoruz. Merkeziyetçi modelin güçlendirilmesi çerçevesinde, izleme ve gözetimin sağlanması

ve hesap verebilirliğin sağlanması için tüm kilit pozisyonların yeniden açıklıkla tanımlanması gerekmektedir. İmkân olduğu ölçüde uygulamada standart şablonların kullanılması sağlanmalıdır.

Hükümetin genel satın alma ve ihale politikasını tamamlayıcı bir unsur olarak HKS, kendi iç kurumsal mevzuatını oluşturmalı, kurumsal yapıya ve işlemlere özgü uygulama kurallarını tanzim etmelidir.

Kurumda, SDK veya başka bir komite tarafından yerine getirilmesi gereken üst düzey incelemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Aşağıda görev ve sorumluluk dağılımına ilişkin önerilerimiz yer almaktadır.

Malzeme Yönetim Bölümü

MYB'nin görevlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Konuyla ilgili yapılan araştırma sonucunda en iyi uygulama örnekleri esas alındığında satın alma işlemlerini merkezden yürüten bir ihale biriminin aşağıdaki fonksiyonlara sahip olması gerekmektedir:

- Konuyla ilgili prosedür, standart ve en iyi uygulama örnekleri oluşturmak ve geliştirmek,
- Eğitim programları ve yürütülecek diğer faaliyetler ile kurumun ihale politikası ve standartlarının öğrenilmesini ve anlaşılmasını sağlamak,
- Kurum içi bir satın alma birimi veya danışman gibi davranmak,
- Tedarikçi seçimini izlemek ve incelemek,
- HKS'nin geçerli teklif incelemelerini denetlemek,
- Kurumsal bir bakış açısıyla trend analizi ve inceleme-izleme yapmak,
- Temel performans göstergelerini oluşturmak ve izlemek,
- KBİB ile HKS arasındaki hizmet dağılımında aracı rolünü üstlenmek,

Sözleşme Değerlendirme Komitesi (SDK)

SDK, ihale-satın alma konularında kurumsal bir vizyon geliştirmelidir. Risk odaklı bir yaklaşımla geliştirilecek

değerlendirme kriterlerini kullanarak, (örneğin ihale bedeli, tedarikçi seçimi, ihale tipi, projeye başlanması konularında) her bir ihalenin risklerini değerlendirmeli ve bu değerlendirmelere dayanarak, yüksek risk içeren alımları üst yönetimin onayına sunmalıdır.

Harcama Birimi Sorumluları

İhale takvimi ve bütçesinin izlenmesi de dâhil, harcama birimi sorumluları tüm satın alma sürecinden sorumlu tutulmalıdır. Tedarikçilerin performansının izlenmesi ve değerlendirilmesi de bu personelin sorumluluğu altında olmalıdır. Harcama birimi sorumluları satın alma konusunda ihtiyaç duydukları eğitimler konusunda proaktif bir tutum takınmalı ve bu eğitimleri almak için gerekli girişimlerde bulunmalıdırlar.

Hazine Kurulu Sekreteryası/ Üst Yönetim

İhaleler yıllık iş planlarında yer almalıdır. Üst Yönetim etkin ve etkili harcama ilkesini hayata geçirmek için, ihale sürecine gerektiğinde müdahale edebilmesini sağlayacak bir mekanizma geliştirmelidir. İnceleme sürecinin tarafsızlık ve bağımsızlığı güçlendirilmelidir. Üst yönetim, ayrıca, SDK'nın yüksek risk düzeyi taşıdığına karar verdiği alımları gözden geçirmelidir.

Yönetimin Cevabı

Satın alma ve sözleşmelerin düzenlenmesi, Hazine Kurulu Sekreteryası (HKS) içinde büyük ölçüde merkezileştirilmiştir. Bazı özel yöntemler dışında, bütün mal ve hizmet sözleşmeleri, MYB aracılığıyla yapılmaktadır.

MYB, imza yetkilerinin belgelendirmesiyle ilgili prosedürler geliştirmiş bulunmaktadır. Tedarik ve sözleşme düzenleme alanında politika değişiklikleri, en iyi uygulamalar ve gelişmeler, bilgi sistemleri aracılığı ile personele düzenli olarak bildirilmektedir. Talep edilmesi halinde, kurum içinde kurulu ağ aracılığı (Admin Community Network) ile diğer gruplara sözleşme düzenleme konulu sunumlar da yapılmaktadır.

MYB, tedarik ve sözleşme düzenlemenin bütün yönlerine ilişkin tavsiye ve rehberlik sunmakta, harcama birimi ile Kanada Bayındırlık İşleri Bakanlığı (KBİB) arasında bir bağlantı işlevi görmektedir.

“ Üst Yönetim etkin ve etkili harcama ilkesini hayata geçirmek için, ihale sürecine gerektiğinde müdahale edebilmesini sağlayacak bir mekanizma geliştirmelidir. ”

Satın alma reformu ile birlikte, belli mal grupları için, “Geçerli Teklif” kullanımı zorunlu hale gelmiştir. MYB, geçerli teklifin uygunluğu ve kullanımı hakkında gerekli bilgiyi personele sunmaktadır.

Stratejik satın alma öncelikle KBİB'in bir sorumluluğudur. Sık kullanılan emtia ya da belli hizmetlerin daha iyi idare edilmesine yönelik imkân ve fırsatlar hakkında KBİB'e bildirim yapılmaktadır.

MYB, temel performans göstergelerini geliştirerek satın alma sürecinin performansını izleyecektir. Söz konusu göstergeler Nisan 2006'ya kadar geliştirilecektir.

HKS Sözleşme Değerlendirme Komitesi, halen, HKS'nin sözleşme düzenleme faaliyetlerinin, politikalara ve tedarik ve sözleşme düzenleme hukukuna uygun biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak suretiyle, kurumsal bir sözleşme gözetimi rolü oynamaktadır. Yüksek risk içerdiği veya politikalara ve hukuka uygun olmadığı düşünülen sözleşmeler, reddedilmekte ya da üst yönetime havale edilmektedir. Hali hazırda, sözleşmelerin yüksek riskli olabileceğinin belirlenmesinde mevzuata uygunluk testinden başka resmi bir yöntem bulunmamaktadır. SDK üyeleri arasında idari personel, uzmanlar ve yöneticiler bulunmaktadır. Üye portföyünde yapılacak değişikliklerin yararlı olup olmayacağı gözden geçirilecektir. Komite, eğilimleri ve en iyi uygulamaları tartışmak üzere yıllık toplantılar düzenleyecektir.

Harcama birimi sorumluları sözleşme yönetiminden sorumludurlar. Sözleşme yönetimi eğitimi, harcama birimi sorumluları için zorunlu mali yönetim eğitimi kapsamındadır. Tedarikçilerin performans değerlendirmeleri, harcama birimi sorumluları tarafından yürütülmelidir. MYB tarafından bir “tedarikçi performans sorgulama formu” geliştirilmiştir. Harcama biri-



mi sorumlularından, düzenlenen hizmet sözleşmeleri ile ilgili olarak bu formları doldurmaları istenmektedir.

2.2. Planlama

Tedarik faaliyetlerini harcama birimi sorumluları başlatmaktadır. Harcama birimi sorumluları, bütçe yetkilerine dayanarak mal ve hizmet satın alma yetkisine sahiptirler. Satın alma sürecinde dikkate alınan kriterler, genel olarak HKS önceliklerine ve satın alma stratejilerine uyumdur.

2.2.1. Gözlemler

Bazı harcama birimi sorumlularının kısa vadeli planlama yaptıkları ve satın alma süreci ile ilgili olarak uzun dönemli değerlendirme yapmadıkları görülmüştür.

2.2.2. Bulgular

Harcama birimi sorumluları tarafından yapılan tedarik ve sözleşme planlaması çoğunlukla kısa vadeli. Bazı harcama birimi sorumluları bütçe süreci ile bağlı olduklarını ve bazen kendilerine yapılan tahsisatı önceden bilmediklerini, bunun da ileriye planlamalarını güçleştirdiğini belirtmişlerdir. Harcama birimi sorumluları personel alımının çoğu zaman aylar aldığını, bu nedenle daha kolay ve daha hızlı olmasından dolayı kısa süreli personel hizmet sözleşmelerine başvurduğunu ifade etmişlerdir. Bu durum planlama ve kaynak yönetimi zaafiyetine yol açarak, satın alma sürecinin en iyi değer ile sonuçlanmamasına neden olabilir. Yapılan dosya incelemesinde, rekabetçi ihale yöntemiyle aynı hizmetlerin alımının uzun sürmesinden dolayı, kısa vadeli sözleşmeler ile hizmetlerin kapsamını genişletilerek mesleki hizmetlerin temin edildiği görülmüştür.

Denetimimiz sırasında planlamaya ilişkin tespit edilen sorunlara aşağıda yer verilmiştir:

- Fransızca eğitimi için çok fazla sayıda sözleşme bulunmaktadır. Örneğin 2003-2004 mali yılı için bu sözleşmelerin sayısı 135'tir. Her bir satın alım için ayrı sözleşme düzenlemesinin genel giderleri

göreceli olarak yüksektir. Bu nedenle satın alımların birleştirilerek toplu bir sözleşme aracılığıyla yapılması, bu giderlerin azaltılmasına yol açabilir. İnsan Kaynakları Birimi tarafından "geçerli teklif" yöntemi denenmiş ancak sürecin uzun sürmesi ve yapılması gereken işlemlerin çokluğu nedeniyle daha sonra bu yöntemin uygulanmasından vazgeçilmiştir.

- Harcama birimi sorumluları, KBİB aracılığıyla yürütülen işlemlerde sözleşme teklifinin tamamlanması için sürenin kesin olmadığını belirtmişlerdir. Denetimimiz boyunca yayımlanmış herhangi bir KBİB hizmet düzeyi standardı tespit edilememiştir. Bu durum harcama birimi sorumluları açısından tedarik sürecinin yönetimini güçleştirmektedir. Ayrıca, talepteki gecikmeden dolayı kısa vadeli bir mesleki sözleşmede değişiklik yapılmasını gerektiren bir vaka not edilmiştir. Bu olayda KBİB'de görevli satın alma memuru, HKS'ye herhangi bir bildirimde bulunmaksızın dosyada değişiklik yapmıştır. Dosyadaki belgelere göre HKS, durumla ilgili talep eden birkaç e-posta göndermiş, ancak konuyla ilgili yanıt alamamıştır.
- MYB, bazen kendisi için de idari yük oluşturan ve sözleşmeleri biran evvel kabul ettirmeye yönelik baskı oluşturan son dakika taleplerine maruz kalmaktadır. Dosya gözden geçirmemizde, bir harcama birimi sorumlusundan MYB'ye sunulan bir sözleşmenin, sözleşme için talep edilen başlangıç tarihi içinde MYB'nin eline ulaştığı bir vakaya rastlanmıştır.

2.2.3. Öneriler

Dışarıdan sürekli olarak temin edilmesi gerekli olan hizmetlerin belirlenerek bu hizmetlerin toplu bir şekilde alınması üzerinde durulmalıdır. Bu durum daha az maliyetli olacağı gibi, idari açıdan daha az külfetli olacaktır. Bu kapsamda HKS, daha iyi planlama ve toplu alım suretiyle tasarruf sağlanıp sağlanamayacağını görmek için Fransızca dili eğitimi talebini tekrar ele almayı düşünmelidir.

Daha önce de değinildiği gibi, satın almaya ilişkin planlar harcama birimlerince hazırlanan yıllık planlara dâhil edilmelidir.

Yıllık planlarda belirlenmeyen hallerde satın alma talepleri; MYB, SDK ve üst düzey onay için gerekli süreyi dikkate alacak şekilde düzenlenmelidir. Son dakika satın almaların önüne geçilmelidir. Ancak zorunlu durumlarda bu taleplerin karşılanmasına yönelik olarak bir süreç tasarlanmalı ve bu süreç dâhilinde hareket edilmelidir.

KBİB'nin müdahil olmadığı durumlarda, satın alma sürecinde planlama ve izlemenin güçlendirilmesi harcama birimi adına hareket eden MYB'nin sorumluluğu olmalıdır.

MYB için hizmet standartları belirlenerek ilgili birimlere bildirilmeli ve bu standartların uygulanması izlenmelidir.

Yönetimin Cevabı

KBİB tarafından yürütülen satın alma reformu, stratejik satın alma sisteminin geliştirilmesini ve toplu satın almaların yarar sağlayacağı mal ve hizmetlerin belirlenmesini içermektedir. Dil eğitimi de, stratejik satın alma aracılığıyla daha iyi yönetilebilecek hizmet olarak belirlenmiştir.

Hizmet standartları, bazı tedarik ve sözleşme düzenleme faaliyetleri için geliştirilmiş ve birimlere bildirilmiştir. Yüksek tutardaki veya karmaşık nitelikteki satın almalarda, konuyla ilgili çok sayıda değişken olduğundan standart geliştirmek güçtür. Bununla birlikte, bu tip satın almalar için de tahmini tedarik süreleri belirlenmiş ve yıl ortasında yapılan gözden geçirme esnasında ilgililere bildirilmiştir.

2.3. Tedarikçi Seçimi

HKS sözleşme mevzuatı, sözleşme tipi ve gereklerine bağlı olarak değişen bir dizi farklı tedarikçi seçimi faaliyetlerini ana hatlarıyla belirtmektedir. Tedarikçi seçiminde kullanılan yöntemler, 25 bin doların altındaki sözleşmeler için pazar araştırmasına dayalı tek teklif alınan sözleşme tipinden, rekabetçi tekliflerin tam teknik ve mali değerlendirmesine dayanan açık ihale yöntemi ile KBİB vasıtasıyla gerçekleştirilen çok büyük satın almalara kadar büyük değişkenlik göstermektedir.

2.3.1. Gözlemler

Tedarikçi seçimi için kullanılan yaklaşım sistematik değildir ve daha çok satın alma sürecini başlatan harcama birimi sorumlusunun değerlendirmesine dayanmaktadır.

Tedarikçilerin performansları izlenmemektedir. Doğayla yoldan kontrol, MYB personelinin değerlendirmeleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Harcama birimi sorumluları ve MYB, performans izleme için gerekli araçlara sahip değildir.

2.3.2. Bulgular

HKS'nin mevcut yapısı, yöneticilere mevzuat sınırları dâhilinde yeterince esneklik vermektedir. Bununla birlikte mevzuata uygun olduğu sürece, tedarik yönteminin en iyi yöntem olup olmadığı konusunda bir değerlendirme yapılmamaktadır.

25 bin doların altındaki sözleşmeler için tedarikçilerin birden fazla sözleşmede kullanılması eğilimi vardır. Örneğin 2003/2004 mali yılında, 800 sözleşmeden 170'i 17 tedarikçi ile yapılmıştır.

İncelenen sözleşme dosyalarında, MYB/SDK tarafından 25 bin doların altındaki sözleşmeler için tedarikçi seçimi için harcama birimi sorumlularından bilgi istenerek, bu seçime ilişkin gerekçe istenildiği görülmüştür. Ancak, tedarikçi seçimine ilişkin ilgili birimler tarafından sunulan gerekçelerin sağlam olmadığı durumlarda SDK ya da MYB tarafından herhangi bir itiraz yapılmadığı görülmüştür. Örnek olarak incelenen dosyalardan alınan aşağıdaki gerekçeler karşısında ilave açıklama istenmemiştir:

- Projenin devam etmesi nedeniyle tedarikçi yeniden seçilmiştir.
- Sözleşme imzalanan tedarikçi konuyla ilgili yeterli niteliklere sahiptir.

İncelenen bir dosyada, bir teklif çağrısını yanıtlamaları için 3 gün süre verilen dört tedarikçiyle ilgili bir örnek olay bulunmaktadır. Satın alma dosyasına göre satıcılardan yalnızca biri teklif sunabilmiştir. MYB, bir



teklif çağrısına cevap verilebilmesi için en az 10 ila 15 gün arasında bir süre verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca, ilgili mevzuata göre, sözleşmelerin amacı; “mal ve hizmetlerin satın alımı ile yapım işlerinin ...erişimi, rekabeti, en uygun fiyatı sonuç verecek şekilde gerçekleştirilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Tedarikçilere tekliflere cevap vermek için üç gün süre verilmesi bu amacı desteklememektedir.

2.3.3. Öneriler

MYB, satıcı seçim sürecine daha fazla dâhil olmalı ve benimsenecek tedarikçi seçiminde daha sistematik bir yaklaşım benimsenmelidir.

Satın alınacak mal veya hizmetin 25 bin doları geçmediği durumlarda, Devlet Sözleşmeleri Yönetmeliğinin 6. bölümü, ilgili birime ihale yapmadan satın alma yapabilmesi için kurumlara yetki vermektedir. Bununla birlikte bütçenin etkin ve etkili bir şekilde kullanılması ve saydamlığın artırılması için, yetkililerce ihale yapılmasının uygun olmayacağını uygun görüldüğü hallerde sözleşme dosyasında bu durumun gerekçeleri tam olarak belgelendirilmelidir. MYB ve SDK, rekabetçi olmayan satın alma sürecini dikkatle değerlendirerek, sürecin daha kontrollü yürütülmesini sağlamak üzere belli bir satıcının niçin seçildiğini gösteren gerekçelerin satın alma dosyalarında yer almasını sağlamalıdır.

Sözleşmelerin uygulanması sürecinde kalite güvencesi sağlamak için, örneklem yoluyla seçilen bazı sözleşmelerin (özellikle rekabetçi olmayan satın almalara dayanan sözleşmelerin) gözden geçirilmesini sağlamaya yönelik prosedürler belirlenmelidir.

MYB, bir teklif çağrısı yayımlandığında, teklif çağrılarını için yeterli cevaplar alınmasını sağlamak için standartlar oluşturmalıdır.

Yönetimin Cevabı

MYB ve SGGK, tedarikçi seçimini daha dikkatli bir şekilde değerlendirmeye başlamıştır. 10 bin doların üstündeki bütün sözleşmeler için tedarikçi seçiminde sağlam gerekçelerin bulunması sağlanacaktır. Ek olarak, açık ihaleye konu olmayan rekabetçi satın alma-

larla ilgili olarak yöneticilerden, teklif vermeleri için davet edilen tedarikçileri nasıl seçtiklerini açıklamaları istenmektedir.

Satın alma reformu çerçevesinde birlikte çalışılacak tedarikçilerin sayısının azalacağına dikkat edilmelidir. Teklif çağrısına verilecek cevaplara yönelik zaman çizelgeleri geliştirilmiştir ve sözleşme prosedürlerine dâhil edilmiştir.

“ Sözleşmelerin uygulanması sürecinde kalite güvencesi sağlamak için, örneklem yoluyla seçilen bazı sözleşmelerin (özellikle rekabetçi olmayan satın almalara dayanan sözleşmelerin) gözden geçirilmesini sağlamaya yönelik prosedürler belirlenmelidir. ”

2.4. Sözleşmelerin Hazırlanarak İmzalanması

Sözleşme imzalanması sürecinde yapılan işlemler kullanılan satın alma türüne göre değişmektedir. MYB daha çok sözleşme maddelerinin hazırlanmasında ve HKS ise mali sistemde taahhüt kaydı açma aşamasında müdahil olmaktadır. Satın alma sürecinde HKS üst yönetiminin süreç üzerindeki gözetimi, 10 bin doların üzerindeki bütün sözleşmeler SDK'nın ve Genel Sekreterin onayının alınması suretiyle gerçekleşmektedir.

2.4.1. Gözlemler

Sözleşmelerin yapılması ve dokümanite edilmesi aşamaları ile ilgili olarak düşük riskli olarak değerlendirilebilecek bazı mevzuata uyum sorunları bulunmaktadır. Ayrıca sözleşmelerin onaylanması ve sözleşmelerde değişiklik yapılması ile ilgili olarak bazı kontrol zayıflıkları bulunmaktadır.

2.4.2. Bulgular

Sözleşmenin Gözden Geçirilmesi ve Onayı

Denetim kapsamındaki süre içinde, 10 bin doların üzerindeki sözleşmeler Genel Sekreter tarafından

gözden geçirilerek onaylanmıştır. Bu mekanizma ile satın alma süreci üst yönetim tarafından yakından takip edilmiştir. Bütün sözleşmelerinin gözden geçirilerek onaylanmasını sağlamak üzere SDK kurulmuştur. Bu kilit kontrolün uygulaması ile ilgili aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 10 bin doların üzerindeki sözleşmelerin sayısının çok fazla olması nedeni ile Genel Sekreterin onayının aranması sözleşme düzenleme sürecinde tıkanmalara neden olmuştur. Ayrıca bu kontrol, sürecin tamamlanma aşamasında devreye girmektedir. Bu nedenle süreç içinde bu aşamaya kadar zaten önemli ölçüde kaynak (zaman ve işgücü) kullanılmış olmaktadır.
- HK Sözleşme Düzenleme Politikası kıdemli bir mali uzmanın başkanlık edeceği komiteler kurularak satın alma sürecinin gözden geçirilmesini öngörmektedir. Üyeleri, HKS ölçeğinde yürütülen faaliyetlere ilişkin yeterli bilgiye sahip olmayan alt düzey kamu görevlilerinden oluşan SDK'nın bu işlevi yeterli biçimde sağlaması mümkün değildir. SDK satın alma sürecinde ilgili birimlerden gelen sözleşme taleplerini gerektiğinde geri çevirebilecek yetkili personelden teşkil edilmemiştir.

Sözleşmede Değişiklik Yapma

HKS Sözleşme Mevzuatı, sözleşmelerde ne zaman değişiklik yapılmasının uygun olacağına dair açıklayıcı bilgiler içermektedir. Sözleşme mevzuatına göre "değişiklikler para veya zaman tasarrufu sağlayarak kamu menfaatini sağlamadıkça veya sözleşmenin temel amacına ulaşmayı kolaylaştırmadığı müddetçe değiştirilmemelidir". Hizmet alımını içeren 25 bin doların altındaki rekabetçi olmayan sözleşmeler, yapılan değişikliklerle 50 bin dolara kadar çıkartılabilmektedir. 2003/2004 mali yılında, başlangıçtaki tutarı 25 bin doların altında olan yaklaşık 800 sözleşme bulunmaktadır. Bu sözleşmelerin yaklaşık % 20'si, sözleşmelerin değerini arttırmak için değiştirilmiştir. Sözleşmelerde yapılacak değişikliklerle ilgili olarak, neyin kabul edilebilir ve neyin kabul edilemez olduğu hususunda, MYB tarafından pek az rehber/rehberlik sunulmuştur.

Sözleşme değişiklikleri üzerinde çok sınırlı bir kontrol bulunmaktadır. MYB personeliyle yapılan görüşme-

lerde, değişiklik taleplerinin mevzuat dâhilinde olduğu müddetçe reddedilmediği öğrenilmiştir. Ancak yapılan değişikliklerin mevzuat sınırları içinde olması, bu değişikliklerin iyi bir sözleşme yönetimi örneği olduğu anlamına gelmemektedir. Sözleşmelerde yapılan değişikliklerin değerlendirilmesine yönelik belirlenmiş kriterlerin bulunmadığı ve 25 bin doların altındaki sözleşmelerin rekabetçi ihale düzenlenmesi gerekirken limitlerin üzerine geçecek şekilde değiştirildiği görülmüştür. MYB, değişikliklerin sözleşmelerin başlangıç tutarını % 50'den fazla artırması halinde, bu değişikliklere itiraz edildiğini belirtmiştir. Ancak, bu resmi bir prosedür değildir ve Genel Sekreter haricinde bir sözleşme değişikliğini reddetme yetkisine sahip başka birisi bulunmamaktadır.

“Yapılan değişikliklerin mevzuat sınırları içinde olması, bu değişikliklerin iyi bir sözleşme yönetimi örneği olduğu anlamına gelmemektedir.”

Sözleşme değişikliklerin değerlendirilmesine yönelik bir süreç olmadığı gibi, bu değişikliklerin raporlanmasına yönelik bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu durum yapılan değişikliklerle ilgili trend analizinin yapılamamasına ve tanımlanan risklerin sonuçlarının izlenememesine yol açmaktadır. Ayrıca, rekabetçi bazı sözleşmelerde birden fazla değişiklik yapıldığı görülmüştür.

HK Sözleşme Düzenleme Politikasına Uygunluk

Denetim için seçilen dosyaların incelenmesi sırasında ilgili mevzuata uygunluk açısından sorunlu 13 dosya olduğu tespit edilmiştir. Bu sorunların genel olarak idari işleyiş ile ilgili olduğu ve orta riskli olarak nitelendirilebileceği görülmüştür. Biri dışında tüm dosyalar, 25 bin doların altında rekabetçi olmayan sözleşmeler ile ilgili dosyalardır. Söz konusu sorunlar aşağıda özetlenmiştir:

- Harcama birimi sorumlusunun sözleşme üzerindeki imza tarihinin, sözleşme kapsamındaki işlerin başlamasından sonraki bir tarih veya daha sonra yapılan değişiklik sonrasında bir tarih olduğu görülmüştür.



- Değişiklikler üzerindeki tarihler sonradan geriye dönük olarak düzenlenmiştir.
- Yetkili tarafların imzalarının yanında başka herhangi bir tarih bulunmaması, sözleşmelerin ne zaman geçerli olacağına belirlenmesini zorlaştırmıştır.
- Bazı dosyalarda sözleşme süresinin bitmesinden sonra işin tamamlandığı, faturalandığı ve ödeme yapıldığı görülmüştür.
- Sözleşme kapsamındaki işler yalnızca sözlü anlaşmalara dayanarak başlatılmaktadır.
- Bir satın alma işleminde, temin edilmesi gereken hizmetlerin değerinin 25 bin doları aşacağı tedarikçi firma tarafından sunulan bilgilerden anlaşılmasına karşın, sözleşme rekabetçi olmayan biçimde 25 bin doların altında düzenlenmiştir. Bu sözleşmede daha sonra değişiklik yapılarak tutar 25 bin doların üzerine çıkarılmıştır. Bu durumün münferit bir olay olduğu ve mevzuatı yeterince iyi bilmeyen ilgili harcama birimi sorumlusunun, sözleşme düzenleme sürecini hızlandırmak amacıyla, sözleşme kapsamındaki iş için tahmin edilen tutarın altında bir rakamı bildirmesinin kabul edilebilir olduğunu düşünmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.
- Her bir dosyanın içinde olması gerekenler ile işlemlerle ilgili hangi onayların alınması gerektiğini gösterir kontrol listelerinin kullanımı sağlanmalıdır.

MYB'nin, yapılan işlemlerin satın alma mevzuatına uyumunun sağlanması konusundaki rolünün güçlendirilmesine ihtiyaç vardır.

MYB, mevzuata uyum sorunlarının ortaya çıkmasını önlemek için (örneğin tarihlerin uyumlu olmasını, bütün imzaların ve tarihlerin temin edilmesini sağlamak üzere), sözleşmenin imzalanması aşamasında nihai bir inceleme yapmalıdır.

Mevzuata uygun olmayan işlemlerle ilgili olarak zamanında tedbir alınmalı ve gerekirse üst mercilere durum bildirilerek sorunların üst seviyede ele alınması sağlanmalıdır.

Sözleşme değişikliklerinin raporlanması ve onaylanmasına ilişkin kuralların güçlendirilmesine ve açıklığa kavuşturulmasına ihtiyaç vardır. Sözleşmelerde yapılacak değişikliklerin sözleşme yönetiminde etkili bir yaklaşım olmadığı kurum çapında ilgili personele duyurulmalıdır.

Sözleşme değişikliklerinin izlenmesi ve onaylanması sürecinin iyileştirilmesi gerekmektedir.

Sözleşme yönetiminde mevzuata uyumun sağlanmasına yönelik olarak (özellikle rekabetçi ve NAFTA eşiklerinin hemen altındaki sözleşmeler) örnek sözleşme dosyaları üzerinden dönemsel gözden geçirmeler yapılmasını sağlayacak bir prosedür oluşturulması önerilir.

“ Sözleşme değişikliklerin değerlendirilmesine yönelik bir süreç olmadığı gibi, bu değişikliklerin raporlanmasına yönelik bir mekanizma da bulunmamaktadır. ”

2.4.3. Öneriler

HKS'nin sözleşmelerin düzenlenmesine ilişkin mevzuata uyumunun sağlanması için özellikle harcama birimi sorumlularınca yürütülen işlemlerle ilgili olarak iç kontrollerin güçlendirilmesi önerilmektedir. Sözleşme yönetimi açısından aşağıdaki alanların güçlendirilmesine ihtiyaç vardır:

- Sözleşme taleplerinin önceden tamamlanarak taleplerin zamanında işlenmesi ve sözleşmede yer alan tarihler ile yapılan işler arasında uyumun sağlanması gerekmektedir.

Yönetimin Cevabı

Sözleşme dosyalarında bulunması gereken tüm belgelerin bu dosyalarda bulunmasını sağlamak üzere MYB personeli tarafından bir kontrol listesi geliştirilecek ve kullanılacaktır. Kontrol listesi, 1 Nisan 2006'dan itibaren geçerli olmak üzere kullanılmaya başlanarak görüş için SDK'ya iletilen tüm sözleşme taleplerine eklenecektir.

Sözleşme değişiklikleri, MYB ve SDK tarafından daha dikkatli incelenecektir.

“ Denetim için seçilen dosyaların incelenmesi sırasında ilgili mevzuata uygunluk açısından sorunlu 13 dosya olduğu tespit edilmiştir. Bu sorunların genel olarak idari işleyiş ile ilgili olduğu ve orta riskli olarak nitelendirilebileceği görülmüştür. ”

2.5. Mal ve Hizmet Alımının Belgelendirilmesi

Harcama Birimi Sorumluları, Kanada Mali Yönetim Yasası (KMY) (Financial Administration Act (Canada)-FAA) uyarınca 34. Onay Bölümü'nden (Section 34 Approval) sorumludurlar. HKS Muhasebe Doğrulama Politikası, “Gerekli kontrol düzeyini sürdürürken, ödeme ve tahakkuk/tasfiye kayıtlarının maliyet-etkin ve etkili bir usulle teyit edimesini sağlamak” üzere uygulanmalıdır. Bölüm 34, sözleşme kapsamındaki mal ve hizmetlerden faturası düzenlenmiş mal ve hizmetlerin teslim alındığının belgelendirilmesidir ve ödemedi önce tamamlanmalıdır.

2.5.1. Gözlem

Fatura işlemleri zamanında yapılmamaktadır.

2.5.2. Bulgular

Faturaların onay ve işlemlerinde gecikmeler, HKS tarafından faiz vb. nedenlerle daha fazla ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Yönetici onayı bekleyen ödenmemiş faturalar için resmi bir izleme prosedürü bulunmamaktadır.

2.5.3. Öneriler

Yapılan denetim sırasında, faturaların ödemeler bölümü tarafından zamanında onaylanmadığı durumlarda harcama birimi sorumlularıyla temasa geçilerek konunun takip edilmeye başlandığı gözlemlenmiştir. Bu çalışmanın devam ettirilerek ödemeler bölümü tarafından yürütülen faaliyetlerle ilgili geliştirilen hizmet standartlarının ilgili birimlere bildirilmesi ve bu standartların uygulamasının yakından izlenmesi önerilir.

Yönetimin Cevabı

Yeni bir ödeme süreci geliştirilmiş olup halen uygulamaya geçme aşamasındadır. Süreç, faturaların takip edilmesini kolaylaştıracak ve ödeme gecikmeleri ile faiz vb. gecikmelerden kaynaklanan diğer ödemeleri azaltacaktır.

2.6. Ödeme ve Sözleşmenin Kapatılması

Ödeme işlemleri sırasında faturaların teyit edilmesi işlemi HKS Ödemeler Bölümü tarafından gerçekleştirilmektedir. HKS Ödemeler Bölümünün, Bölüm 34 şartlarının yerine getirildiğini ve yetkilendirmenin geçerli olduğunu doğrulaması (yetki dağılımı matrisi karşısında imza doğrulaması) gerekmektedir. Sözleşme kapatma işlemleri; tedarikçilere yapılan nihai ödemeyi, HKS mali sistemlerinde ödeneklerin kapatılmasını ve sözleşme dosyalarının arşivlenmesini içermektedir.

2.6.1. Gözlem

Ödeneklerin ve sözleşmenin kapatılması süreci, sistematik bir şekilde yürütülmemektedir. Ödemeler Bölümünün onaylanan ödeme tutarlarını aşma yetkisi bulunmaktadır. Ödemeler Bölümü, imza çizelgeleri ile sözleşmelerdeki imzaları karşılaştırmamaktadır.

2.6.2. Bulgular

Görüşme yapılan personel, imzaların doğrulanması için uygulanan etkin bir yöntem bulunmadığını belirtmişlerdir. Hesap Doğrulama Politikasına göre, en azından örneklem bazında imzaların doğrulanması gerekliliği bulunmaktadır. Denetim sırasında, bu tür bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

“ Her bir dosyanın içinde olması gerekenler ile işlemlerle ilgili hangi onayların alınması gerektiğini gösterir kontrol listelerinin kullanımı sağlanmalıdır. ”



Birçok olayda, sözleşme sonunda ödeneklerin kapatıldığına ilişkin herhangi bir kanıt bulunmamaktadır. Bu durum, mükerrer ödemeye ya da ödemelerin yanlış sözleşme için yapılması gibi hatalara neden olabilir. Fonlar, yıl boyunca, aşağıda yer verilen süreçlerden birini kullanmak suretiyle iptal edilebilir:

- Ödenecek son faturanın üzerine “Nihai” damgası veya başka bir işaret konularak Ödemeler Bölümüne gönderilmesi,
- Ödeneklerin yıl içinde kapatma işlemleri sırasında iptal edilmesi
- Harcama Birimi Sorumlusunun talebi üzerine ödeneklerin kapatılması.

Sözleşme tutarını aşan faturaların ödenmesi ile ilgili olarak belirlenmiş bir prosedür bulunmamaktadır. Hali hazırda bu konuyla ilgili olarak bir prosedür geliştirildiği öğrenilmiştir.

Sözleşmelerin kapatılması süreci iyi tanımlanmamıştır. Bu süreç HKS içinde yer alan tüm birimler arasında tutarlı bir biçimde uygulanmamaktadır. Tedarikçilere ilişkin dosyalar ile sözleşme dosyaları, harcama biriminde ve MYB’de aynı zamanda muhafaza edilmektedir. MYB’de dosyalarda hangi belgelerin bulunması gerektiği konusunda resmi bir prosedür bulunmamaktadır. Ancak MYB, dosyalarda hangi belgelerin bulunması gerektiği konusunda personelin yeterli bilgiye sahip olduğunu savunmaktadır. MYB verdiği eğitimlerle, dosyalarda muhafaza edilmesi gereken belgeler konusunda harcama birimleri sorumlularına yardımcı olmuştur.

İncelenen dosyalarda bulunmayan belgelerden bazıları şunlardır:

- Satın alma ihtiyacını kanıtlayan belgeler,
- Alınan tekliflerin kopyaları,

Dosyaların genel olarak düzensiz bir şekilde tutulduğu görülmüştür. Bu durum, dosyaların, sözleşme yönetiminin performansını ve etkinliğinin değerlendirilmesinde kullanılmasını güçleştirmiştir.

“Sözleşme yönetimi ve satın alma sürecine ilişkin trendlerin belirlenerek en iyi uygulamaların hayata geçirilmesine yönelik herhangi bir araştırma yapılmamıştır”

2.6.3. Öneriler

Bölüm 32 ve Bölüm 34’de yer alan koşulların uygulanıp uygulanmadığının kontrol edilmesine yönelik bazı tedbirlerin alınmasına ihtiyaç vardır. Örneğin:

- Harcama Birimi Sorumluları sözleşme yönetiminin sorumlu olmalıdırlar. Sözleşmelerin tamamlanması sırasında ödeneklerin iptal edilmesi ile ilgili olarak Ödemeler Bölümü ile birlikte hareket ederek bu sürecin izlenmesini yapmaları sağlanmalıdır.
- Fazla ödeme yapılan durumların - izlenmesi ve raporlanması da dâhil - takip edilmesine ilişkin prosedürlerin geliştirilmesine ihtiyaç vardır.
- Ödemeler Bölümü, HKS Hesap Doğrulama Politikası çerçevesinde örneklem bazında sözleşmelerdeki imzaları teyit etmek üzere gerekli testleri yapmalıdır.

Sözleşmelerin kapatılması sürecinin standart hale getirilerek sözleşmeden beklenen yararın sağlanabilmesi için kontrol listeleri gibi yardımcı araçların geliştirilerek harcama birimi sorumlularının kullanımına sunulması gerekir. Aşağıdaki hususların bu süreç içinde ele alınması faydalı olacaktır;

- Bütün sözleşme dosyalarında standart bir kontrol listesi bulunmalı ve bu kontrol listesinde dosyalarda bulunması gerekli tüm belgeler için açıklamalar ve sorular olmalıdır.
- Sözleşme kapsamında satın alınan malların bir örneği dosyalarda veya tercihan elektronik formatta (örneğin RDIMS²) muhafaza edilmelidir. Satın alınan bir hizmet ise ilgili yönetici, hizmetin mahiyetini dosyada tevsik etmelidir. Bu işlemler,

2 Records, Document and Information Management System (ç.n.)

performans gözden geçirmesi ile birlikte yapılmıştır.

- İdari personel ve yöneticiler için, sözleşme yönetimi üzerine, düzenli olarak eğitim ve farkındalık toplantıları yapılmalıdır.

“ HKS tarafından sözleşme ve satınalma sürecinin performansının değerlendirilmesi için (değiştirilen sözleşmelerin sayısı gibi) temel performans göstergeleri belirlenmelidir. Sözleşme süreçleriyle ilgili olarak HKS bünyesinde gözetim faaliyetlerinin nasıl yürütüldüğü ölçülmeli ve izlenmelidir. ”

Harcama birimi sorumluları, sözleşmelerin kapatılmasından önce sözleşme dosyalarında tüm belgelerin bulunduğundan emin olmalıdırlar. Dosyanın tutulması planlama aşaması sırasında başlamalı ve bütün sözleşme süreci boyunca devam etmelidir. MYB, örnek dosyalar ve gereğinde danışmanlık sağlayarak harcama birimi sorumlularına yardımcı olmalıdır. Sözleşme dosyaları, sözleşme sürecinin başından sonuna kadar herhangi bir aşamada inceleme için hazır olmalıdır.

Yönetimin Cevabı

MYB sözleşme yönetimi üzerine bilgilendirme toplantıları düzenlemektedir. MYB ayrıca, harcama birimi sorumlularına sözleşme dosyalarının tamamlanması konusunda yardımcı olacak bir kontrol listesi geliştirmiştir.

Fazla ödemeler konusunda gerekli prosedürler geliştirilmektedir. Buna ilaveten, sözleşme yönetimi konusunda düzenlenen bilgilendirme toplantılarının sonucunda fazla ödeme vakalarının önemli oranda azalacağı düşünülmektedir.

2.7. Performans Ölçümü

Performans ölçümü, sözleşmelerin gözden geçirilmesi ve raporlanması aşamalarını içermektedir. Tedarikçilerin performansı ile ilgili olarak, rekabetçi olmayan

satın almaların tutarı ve \$10.000'dan büyük tutarlı sözleşmeler gibi konularda performans raporlaması yapılmaktadır.

2.7.1. Gözlem

Satınalma süreci ile ilgili olarak temel performans göstergeleri (TPG) belirlenmemiştir. Mevcut sistem yeterli ve etkin bir sözleşme yönetiminin sağlanmasına yönelik zamanında ve yeterli mali bilgi üretmemektedir.

2.7.2. Bulgular

Kurum düzeyinde sözleşme sürecinin performans raporlaması yetersizdir. Belli başlı tedarikçiler, sözleşme sayıları ve sözleşme değişikliklerinin tür ve miktarları gibi temel sözleşme bilgilerini içeren verilerin eksik olduğu ya da sistemli olarak raporlanmadığı ve izlenmediği görülmüştür.

Sözleşmelerin yapılması ile ilgili olarak yetki devri yapılarak harcama birimi sorumluları yetkilendirilmiştir. Ancak Sekreteryaya içinde en iyi uygulama örneklerinin sistematik olarak paylaşılmadığı gözlemlenmektedir. Birimlerin benzer servislerinde çok fazla sayıda küçük sözleşmeler yapılması önemli bir yönetim yükü ortaya çıkarmıştır. Sözleşme yönetimi ve satın alma sürecine ilişkin trendlerin belirlenerek en iyi uygulamaların hayata geçirilmesine yönelik herhangi bir araştırma yapılmamıştır.

Mali Yönetim Sistemleri yönetime sözleşmelerin etkin olarak yönetilmesi konusunda ihtiyaç duyulan bilgileri sağlamamaktadır. Sözleşmelerin bitiş tarihleri ve ödeme şekilleri gibi verilerin raporlamasının sınırlı seviyede olduğu ve mevcut sistemlerin kullanımının da zor olduğu gözlemlenmiştir. Sözleşmelerin izlenmesi konusunda standart bir yaklaşım bulunmamaktadır. Bazı harcama birimi sorumluları, sözleşmelerin izlenmesi ile ilgili olarak farklı yöntemler kullanmaktadırlar.

2.7.3. Öneriler

HKS tarafından sözleşme ve satınalma sürecinin performansının değerlendirilmesi için (değiştirilen sözleşmelerin sayısı gibi) temel performans göstergeleri belirlenmelidir.

leşmelerin sayısı gibi) temel performans göstergeleri belirlenmelidir. Sözleşme süreçleriyle ilgili olarak HKS bünyesinde gözetim faaliyetlerinin nasıl yürütüldüğü ölçülmeli ve izlenmelidir.

“ Sözleşme süreci boyunca en iyi değer elde edildiğinin doğrulanmasına yönelik olarak bağımsız kalite güvence mekanizmaları kurulmalıdır. ”

MYB'nin gözetim görevi, sözleşmeler için performans göstergelerinin belirlenmesini de içerecek şekilde güçlendirilmelidir.

Sözleşme süreci boyunca en iyi değer elde edildiğinin doğrulanmasına yönelik olarak bağımsız kalite güvence mekanizmaları kurulmalıdır.

Yönetimin Cevabı

MYB temel performans göstergelerini geliştirmek üzere Sözleşme Değerlendirme Komitesiyle birlikte çalışacaktır. MYB ve Sözleşme Değerlendirme Komitesi tedarikçilerin performansının izlenmesi için bir süreç geliştireceklerdir. Diğer yandan, Satın Alma Reformu çerçevesinde, kurumun daha az sayıda tedarikçi ile birlikte çalışmasının gündeme gelebileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Ek 1: TBS Sözleşme Süreci Yol Haritası

HKS Sözleşme Yapma Süreci

	Planlama	Satınalma / Tedarikçi Seçimi	Sözleşmenin İmzalanması	Mal ya da Hizmetlerin Teslim Alınması	Ödeme Yapılması ve Sözleşmenin Kapatılması
Faaliyetler	<ul style="list-style-type: none"> Satın Alma İhtiyacının Doğrulanması İş Tanımlarının Hazırlanması Satınalma Yöntemlerinin Değerlendirilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> Satınalma Sürecinin Başlatılması Sözleşme Talep Formunun Hazırlanması 	<ul style="list-style-type: none"> Tekliflerin Değerlendirilmesi Tedarikçi Seçimi Sözleşme Talep Formunun Tamamlanması MYB Değerlendirme Formu Sözleşmenin Tamamlanması 	<ul style="list-style-type: none"> Kalite Değerlendirmesi Harcama Birimi Sorumlusunun Sözleşmeyi Onaylaması Devam Eden Sözleşme Yönetimi 	<ul style="list-style-type: none"> Harcama Birimi Sorumlusunun Faturayı Onaylaması Harcama Birimi Sorumlusunun Sözleşmeyi Yönetmesi Ödemelerin Yapılması Harcama Birimi Sorumlusunun Herhangi Bir Probleminin Olmadığını Teyid Etmesi Tedarikçiye Son Ödemenin Yapılması Dosyanın Kapatılması
Anahtar Kontroller	<ul style="list-style-type: none"> Harcama Birimi Bütçesi Yetki Dağılımı Matrisinin Oluşturulması 	<ul style="list-style-type: none"> Harcama Birimi Sorumlusu Tarafından Onay Verilmesi MYB Tarafından Belgelerin Kontrolü/Sözleşme Talep Formunun İncelenmesi En İyi Değer 	<ul style="list-style-type: none"> Sözleşme Değerlendirme Komitesi Onayı Üst Yönetici Onayı Bölüm 32, Fonların Taahhütü 	<ul style="list-style-type: none"> Bölüm 34 Çerçevesinde Onay 	<ul style="list-style-type: none"> Onaylar Yapılacak Ödemelerin Teyidi Bölüm 33'de Yer Alan Kontroller Kalan Borç ya da Yükümlülüklerin Yerine Getirilmesi
Denetim Kriteri	<ul style="list-style-type: none"> Yetki, Görev ve Sorumluluklar En İyi Değer 		<ul style="list-style-type: none"> İhale Yapılması ve Tedarikçinin Seçimi Yetki, Görev ve Sorumluluklar Gözetim Mekanizması Mali Değerlendirmeler 	<ul style="list-style-type: none"> Mali Değerlendirmeler Sürecin Belgelendirilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> Mali Değerlendirmeler Sürecin Belgelendirilmesi

Ek 2: Görüşme Yapılan Kişilerin Listesi

Görüşülen	Görev/Unvan
Gary Doucet	Mimar, Standartlar ve Mühendislik Bölümü
Pierre Boucher	Üst Yönetici, Mimar, Standartlar ve Mühendislik Bölümü
Gabriel Najjar	Baş Mali Analist – Muhasebe Servisi
Mary Lee Bragg	Baş Danışman, Politika & Stratejik Planlama,
Marie Grenier	Mali ve İdari Memur – Genel Sekreter Yardımcısı Ofisi
Zivana Pavic	Yetkili- Genel Sekreter Yardımcısı Ofisi
Dennis Kam	Yetkili – Yardımcı Hizmetler Bölümü
Pierrette Pratt	Yönetici, Stratejik Planlama Bölümü
Bob Mornan	Yetkili Müdür (Bilgi İşlem)
Ivan Blake	Yetkili Müdür, Denetim Modernizasyon Başkanlığı (DMB)
Kelly Boville	Proje Yetkilisi
Gilles Bisailon	Yönetici, Kanada Kamu İnsan Kaynakları Yönetim Ajansı,
Mike Giles	Satınalma ve Varlık Yönetimi Başkanı

KISALTMALAR:

SDK: Sözleşme Değerlendirme Komitesi

HKS: Hazine Kurulu Sekreteryası

HK: Hazine Kurulu

MYB: Malzeme Yönetim Bölümü

KBİB: Kanada Bayındırlık İşleri Bakanlığı

Ek 3: 2002 – 2004 Yılları Arasında Yapılan Sözleşmeler**Sözleşme Tipine Göre**