

Citation: Alptekin, O. (2019), Yapım İşlerinde Doğrudan Temin Yöntemi: Yükseköğretim Kurumlarında Durum Analizi, Bmij, (2019), 7(5): 3071-3089 doi: <http://dx.doi.org/10.15295/bmij.v7i5.1309>

YAPIM İŞLERİNDE DOĞRUDAN TEMİN YÖNTEMİ: YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA DURUM ANALİZİ

Orkun ALPTEKİN¹

Received Date (Başvuru Tarihi): 11/10/2019

Accepted Date (Kabul Tarihi): 27/11/2019

Published Date (Yayın Tarihi):25/12/2019

ÖZ

Türkiye’de kamu kurumlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde ve yapım işlerinde tek bir yasal düzenlemeye tabi olmaları için 2002 yılında 4734 Sayılı Kamu İhale Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasayla birlikte ihalelerde; saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, denetim ilkeleri doğrultusunda, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması hedeflenmektedir. İhale yoluyla bir kısım ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanamaması nedeniyle, 2003 yılında kanunda yapılan değişiklikle kanunun 22. maddesinde belirtilen durumlarda kullanılmak üzere doğrudan temin ile alımlar ihale yöntemleri arasından çıkarılmıştır. Ancak, yöntemin uygulanmasında yer alan esas ve usullerin kurumlara geniş yetkiler vermesi, uygulamadaki farklı tutum ve davranışlar, uygulama ve denetim sürecinin yeterince kontrol edilememesi, kamu zararı oluşabilecek riskli durumların da ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durum da ihale usulleriyle uygulanması hedeflenen ilkelerin, doğrudan temin yöntemiyle uygulanamaması riskini ve algısını ortaya çıkarabilmektedir. Çalışmada, yükseköğretim kurumlarında yapım işlerinde doğrudan teminin uygulanmasında ve denetiminde karşılaşılan sorunlar belirlenmeye çalışılarak, çözüm önerileri sunulmuştur. Çalışma sonucunda, yapım işlerinde doğrudan temin yöntemine ihtiyaç duyulduğu, ancak yöntemin bu haliyle kullanımının uygulamada ve denetimde sorunlara neden olduğu tespit edilmiştir. Sorunların çözümünde, mevzuatların düzenlenmesinin ve kurumları denetleyen özerk taşra teşkilatlarının kurulmasının önemi vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yapım Yönetimi, Yapı Hukuku, Doğrudan Temin Yöntemi

JEL Kodları: H40, H50, H76,

DIRECT PROCUREMENT METHOD IN CONSTRUCTION: STATUS ANALYSIS IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

ABSTRACT

In tenders to be made from all kinds of resources in the use of public institutions in Turkey are subject to a single legislation, in the year 2002 4734 numbered Public Procurement Act entered into force. The law aims to meet the needs in a timely manner and to use resources efficiently in line with the principles of transparency, competition, equality, reliability, confidentiality and supervision. Due to the fact that some of the needs through procurement could not be fulfilled under appropriate conditions and in a timely manner, with the amendment made to the law in 2003, the direct procurement method was excluded from the procurement methods to be used in cases specified in Article 22 of the law. However, the fact that the principles and procedures involved in the implementation of the method give wide powers to the institutions, different attitudes and behaviors in practice, the inadequate control of the implementation and audit process lead to the emergence of risky situations that may cause public harm. This may reveal the risk and perception that the principles intended to be implemented through tender procedures cannot be implemented by direct procurement. In this study, the problems encountered in the implementation and supervision of direct procurement in construction works in higher education institutions were determined and solutions were proposed. As a result of the study, it was found that the direct procurement method was needed in construction works, but the use of this method as such caused problems in implementation and supervision. As a result of the study, it was found that the direct procurement method was needed in construction works, but the use of this method as such caused problems in implementation and supervision.

Keywords: Construction Management, Building Law, Direct Procurement Method

JEL Codes: H40, H50, H76

¹ Dr. Öğr. Üyesi, ESOĞU Mimarlık Bölümü, orkunalptekin@outlook.com,

<https://orcid.org/0000-0003-3970-6839>

1. GİRİŞ

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, inşaat sektörü öncü sektörler arasında yer alırken, inşaat sektöründe yürütülen çalışmaların önemli bir kısmını da, kamu kurumları tarafından verilen yapım işleri oluşturmaktadır. Türkiye’de kamunun ihtiyaç duyduğu yapım işlerinin çoğu, ihale yöntemleri ile gerçekleştirilmektedir. Kamu ihaleleri, vergilerin, kamu personeli tarafından kamu hizmetine dönüştürülmesinde kullanılan bir yöntemdir. İhaleyi gerçekleştirenler, kamu adına kamunun parasını harcayarak, kamuya hizmet görevini yerine getirmektedir (Kaya, 2016:1). Bu tarz harcamalarla ilgili olarak, Nobel iktisat ödülü alan Milton Freidman, kimin parasının kimin için harcandığına ilişkin 2x2 boyutlu bir matris tanımlamış ve başkasının parasının başkaları için harcandığı durumlarda ne kaliteye ne de fiyata önem verileceğini belirtmiştir (KİK, 2004:77). Kamu alımları da bu grupta yer aldığından, kamu zararı oluşmaması için yasal mevzuatın çerçevesinin eksiksiz ve doğru şekilde tanımlanması, gerçekleştirilen işlerin de denetlenmesi gerekmektedir (Koçberber, 2009:152). Bu bağlamda, kamu kurumlarının yapacakları ihalelerde uygulayacakları esas ve usuller, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde belirlenmiştir (Solak, 2013:13). İnşaat sektörünün ülke ekonomisindeki payı ve kamu ihalelerinin ülke ekonomisine getirdiği ağır yükler göz önüne alındığında, uygulama safhasında Kanunda yer alan ifadelerin açık ve net olmasının önemi açıkça görülmektedir (Karapınar, 2005:1).

Kanunda belirtilen ihale yöntemleriyle, saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, denetim ilkeleri doğrultusunda, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılması hedeflenmektedir (İlhan, 2013:7). İhale yöntemi ile kamu idaresi finansmanı, düzenlemeyi ve denetimi sağlarken, üretim, sunum ve yapım işini yüklenici firmalara devretmektedir (İlkorkor, 2010:67). İhale yöntemleri, mal, hizmet ve yapım işinin en uygun zaman ve koşullarda, en düşük maliyette gerçekleştirildiği (Aksoy ve Erbay, 2006:3); hukuk yollarına başvurunun açık olduğu ve kamu denetiminin işletilebildiği (Atuğ ve Taytak, 2018:93) önemli bir fiyatlandırma modeli ve dağıtım mekanizması (Bilir, 2004:10) olarak da görülmektedir. Bu modelin ve mekanizmanın etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi de yapılacak ihalelerde uygulanacak esas ve usullerin, uygulayıcı ve denetleyici konumundaki kişilerin yetki ve sorumluluklarının, yorumsal farklılıklara neden olmayacak şekilde, açık ve net olarak ifade edilmesine bağlıdır. Bu bağlamda, mevzuatın ayrıntılı ve katı kuralları içermesi, bu kuralların uygulanabilmesi için de sürecin uzaması olağan bir durumdur. Ancak, bu durum, kamu yararı açısından zaman faktörünün önemli olduğu, kısa sürede tamamlanması gereken işlerin aksamasına neden olmaktadır. Kanunun

uygulanışı esnasında yaşanan güçlüklerin ve eksikliklerin giderilmesi bağlamında, 2003 yılında Kanunda yapılan değişiklikle Kanunun 22. maddesinde belirtilen doğrudan temin usulü ihale yöntemleri arasından çıkarılmıştır (Acar, 2007: 93).

Doğrudan temin alım yöntemi “kanunda belirtilen hallerde, ihtiyaçların idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul” olarak ifade edilmektedir (Çetinkaya ve Ekşi, 2014:60). Bu usul ile Kanunun 22. Maddesinde belirtilen bütün bentler için, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurulmadan ve kanunun 10. Maddesinde belirtilen yeterlilik koşulları aranmaksızın ihtiyaçların temin edilebilmesi sağlanabilmektedir. Doğrudan temin ile küçük ölçekli günlük ihtiyaçların karşılanması ile küçük bakım onarım işlerinin hızlı bir şekilde temini hedeflenmektedir (Üstün ve Çalış, 2019:14).

Yapım işleri ölçeğinde bakıldığında, Kanunun 22/d maddesinde yer alan, ‘Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 67.613 TL, diğer idarelerin 22.524 TL (söz konusu değerler 01.02.2018 – 31.01.2019 dönemine aittir) için aşmayan ihtiyaçları...’ (Atuğ ve Taytak, 2018:98) ifadesi doğrudan temin usulünün kullanılabilmesi için yeterli olmaktadır. Bu bent kapsamında gerçekleştirilecek yapım işlerinde fiyat araştırmasının, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nde belirlenen yaklaşık maliyet hesaplamasına ilişkin esas ve usullere göre yapılması zorunludur. Ayrıca Kanunun 62nci maddesinin (1) bendinde “Bu Kanunun 21 ve 22nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükmü yer almaktadır. Bu sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle temininin, Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edeceği de belirtilmektedir.

Yapım işlerinde, Kanunda belirtilen parasal limitler içerisinde yapılabilecek imar faaliyetleri sınırlıdır. Belirtilen parasal limitler içerisinde, sadece küçük depo, kulübe vb. yapıların inşası, küçük ölçekli bakım, onarım, tadilat işleri ile küçük ve orta ölçekli yapıların uygulama projelerinin hazırlanma işi yapılabilmektedir. Bu bağlamda, belirtilen işlerde doğrudan temin yönteminin kullanılması, zaman faktörü açısından değerlendirildiğinde hem kamu yararı sağlanmakta hem de idarelere kolaylıklar sağlamaktadır. Ancak, aynı zamanda yapım işlerinde yer alan görevlilere sağladığı inisiyatifler, görevlilerin tutum ve davranışları, Kanunun yorumlanmasındaki farklılıklar, Kanuna aykırı davranış riskini arttırabilmektedir.

Ayrıca yapım işlerinin süreç ve işleyiş açısından mal ve hizmet alımından farklılıkları da, denetimin sağlıklı bir şekilde yürütülmesine de engel teşkil etmektedir.

Bu bağlamda, çalışmada öncelikle, doğrudan temin usulünün yürürlüğe girdiği tarihten günümüze, önce Kanun kapsamına giren tüm kamu kurumlarında, ardından yükseköğretim kurumları ölçeğinde gerçekleştirilen yapım işlerine ait istatistiki veriler derlenerek, doğrudan temin usulünün hangi oranda kullanıldığına dair veriler elde edilmiştir. Yükseköğretim kurumları kanun kapsamına giren kamu kurumlarından olduğundan, kanun kapsamı dışındaki kurumlar çalışmada yer almamaktadır. Ardından yükseköğretim kurumları ölçeğinde, mevzuatın belirlediği esas ve usullerin yetersizliğinin ve yorumlanış farklılıklarının, uygulayıcıların tutum ve davranışlarının süreci nasıl etkilediği tespit edilmeye çalışılmaktadır. Elde edilen verilerden yararlanılarak, yapım işlerinde doğrudan temin sürecinin barındırdığı riskler analiz edilerek, bu risklerin azaltılmasına yönelik öneriler sunulmaktadır.

2. KAMUDA YAPIM İŞLERİNDE DOĞRUDAN TEMİN KULLANIMI

Türkiye’de Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından her yıl için, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 53’üncü maddesi ve Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 21 inci maddesi uyarınca Kamu Alımları İzleme Raporu hazırlanmaktadır (KİK, 2003-2017). Bu raporda, istisna ve doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar dâhil olmak üzere, Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelere ilişkin istatistikler yer almaktadır. Bu bağlamda, Kanunun yürürlüğe girdiği 2003 yılından, 2017 yılına kadar, kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen yapım işlerine ait veriler, kamu alım usulleri bağlamında derlenerek, aşağıda Tablo 1’de gösterilmektedir.

Kamu kurumlarının kanuni açıdan kamu alım usulleri içerisinde, yapım işinde doğrudan temin alım usulünün kullanım oranı %9,46 olarak gerçekleştirilmiştir. Bu oranın parasal büyüklüğüne bakıldığında da doğrudan temin alımları için önemli miktarda kamu kaynağı ayrıldığı görülmektedir. Özellikle, 2003, 2004, 2005, 2006, 2011 ve 2012 yıllarında, kamu kurumları doğrudan temin usulünün kullanımını ortalama değerinin çok üzerinde tercih etmişlerdir.

Tablo 1. Yapım İşlerinde Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı
(Kamu İhale Kurumu, 2003-2017)

Yıllar	İhale Usulleri Kapsamında		Doğrudan Temin		İstisna ve Kapsam Dışı	
	Tutar (1000TL)	%	Tutar (1000TL)	%	Tutar (1000TL)	%
2017	210.299.779	90,3	3.286.233	1,4	19.304.274	8,3
2016	155.661.190	89,65	3.817.742	2,19	14.184.903	8,16
2015	128.244.122	86,4	8.276.761	5,58	11.913.904	8,02
2014	97.420.724	85,84	7.419.983	6,54	8.654.109	7,63
2013	89.237.530	84,58	6.433.774	6,1	9.832.796	9,32
2012	76.634.709	81,18	10.554.156	11,18	7.209.758	7,63
2011	62.958.815	68,6	16.912.958	18,43	11.899.633	12,96
2010	54.291.186	78,11	5.866.929	8,44	9.352.169	13,45
2009	53.462.792	80,73	4.086.070	7,26	7.955.974	12,01
2008	68.179.739	81,25	4.989.299	5,95	10.746.259	12,81
2007	52.815.719	80,05	50.009.306	7,59	8.153.266	12,36
2006	29.309.004	75	4.775.107	12	4.939.347	13
2005	22.408.071	73	4.327.189	14	3.949.481	13
2004	13.877.279	86	2.198.076	14	0	0
2003	4.619.272	82	981.321	18	0	0
Toplam	1.199.945.554	81,4	139.513.491	9,46	134.617.889	9,14

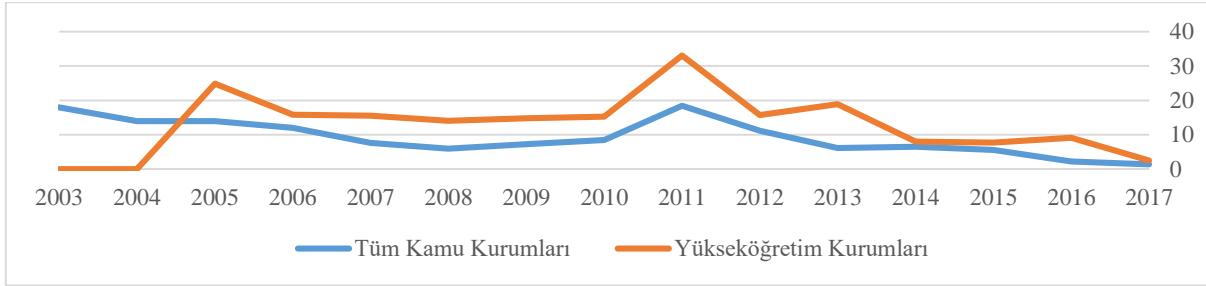
Yükseköğretim kurumlarının kamu alım usulleri içerisinde, yapım işinde doğrudan temin alım usulünü kullanma oranı ise, Tablo 2’de görüldüğü üzere, %13,58 olarak gerçekleştirilmiştir. Bu oranın parasal büyüklük açısından değerine bakıldığında da doğrudan temin alımları için önemli miktarda kamu kaynağı ayrıldığı görülmektedir. Yükseköğretim kurumları özellikle, 2005-2014 yılları arasında, ortalama değer in çok üzerinde doğrudan temin usulünü tercih etmişlerdir. Ancak, 2014 yılından itibaren usulün kullanımında yüksek oranda bir azalış görülmektedir. 2003 ve 2004 verileri yükseköğretim kurulları özelinde bulunmadığından, bu yıllar hesaplama dışında bırakılmıştır.

Tablo 2. Yapım İşlerinde Yükseköğretim Kurumlarının Alımlarının Dağılımı
(Kamu İhale Kurumu, 2003-2017)

Yıllar	İhale Usulleri Kapsamında		Doğrudan Temin		İstisna ve Kapsam Dışı	
	Tutar (1000TL)	%	Tutar (1000TL)	%	Tutar (1000TL)	%
2017	8.671.289	94,51	233.671	2,54	269.569	2,54
2016	7.523.566	88,66	776.783	9,15	185.398	2,19
2015	7.828.750	88,64	613.753	7,76	286.822	3,6
2014	6.992.493	88,38	631.625	8,01	285.058	3,61
2013	4.951.448	78,97	1.183.549	18,87	143.837	2,16
2012	4.199.573	80,33	821.651	15,71	206.674	3,96
2011	3.780.225	65,11	1.918.491	33,04	106.436	1,85
2010	4.212.224	83,06	776.813	15,31	82.129	1,63
2009	3.972.009	83,03	706.110	14,76	105.668	2,21
2008	3.367.472	84,09	561.725	14,02	75.291	1,89
2007	2.537.968	81,69	483.967	15,57	84.810	2,72
2006	2.005.245	81,71	391.089	15,83	73.267	97,02
2005	1.273.330	73,13	432.922	24,86	34.808	2,01
2004	1.260.796		Veri olmadığından değerlendirme dışı bırakılmıştır.			
2003	391.043		Veri olmadığından değerlendirme dışı bırakılmıştır.			
Toplam	66.320.818	80,5	9.007.402	13,58	3.926.271	5,92

Yükseköğretim kurumları ile Kanun kapsamına giren tüm kamu kurumlarının doğrudan temin usulüyle alımlarının karşılaştırmalı grafiği incelendiğinde, yükseköğretim kurumlarının doğrudan temin usulünü kullanım oranlarının, Şekil 1’de görüldüğü üzere

oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Yükseköğretim kurumlarının 2003 ve 2004 yıllarındaki ayrıntılı verilerine ulaşamadığı için, değerlendirme dışı bırakılmıştır. Özellikle 2005 ve 2011 yılında usulün kullanımı, tüm kamu kurumları genelindeki oranlara göre oldukça yüksek çıkmaktadır. Her ne kadar usulün kullanım oranı düşüşe geçmiş olsa da, tüm kamu kurumlarındaki kullanım oranlarına göre halen, ihaleler yerine usulün kullanımının tercih edildiği görülebilmektedir.



Şekil 1. Yükseköğretim Kurumları İle Kanun Kapsamına Giren Tüm Kamu Kurumlarının Doğrudan Temin Usulüyle Alımlarının Karşılaştırmalı Grafiği (KİK, 2003-2017)

Kanun kapsamına giren tüm kamu kurumlarında, doğrudan temin usulüyle yapılan yapım işlerinin toplam tutarı 3.648.406.000TL olup, bunun tamamına yakını Tablo 3'te görüldüğü üzere %99'luk bir oranla 22/d bendine göre yapılan alımlardır. Yükseköğretim kurumları özelinde istatistikler bulunamadığından, tablo olarak gösterilememiştir. Ancak, bu kurumlarda da doğrudan temin yoluyla yapılan yapım işlerinin Kanun kapsamına göre dağılımının yukarıdaki oranla aynı çıkacağı açıktır.

Tablo 3. Kanun Kapsamına Giren Tüm Kamu Kurumlarında Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Yapım İşlerinin Kanun Kapsamına Göre Dağılımı (KİK, 2003-2017)

Yıl	22/a		22/b		22/d		22/d*		22/h		İstisna DT		Kapsam D.		
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	
2017	416	0,2	872	0,4	208.551	97,4	0	0	0	0	3.571	1,6	703	0,4	
2016	2091	0,9	510	0,3	206.576	95,1	0	0	0	0	7.335	3,4	597	0,3	
2015	0	0	0	0	465.728	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2014	0	0	0	0	273.338	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2013	0	0	0	0	357.908	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2012	0	0	0	0	337.053	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2011	0	0	0	0	360.681	99,8	54	0,1	59	0,1	0	0	0	0	
2010	0	0	0	0	203.098	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2009	0	0	0	0	235.243	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2008	54	0,1	0	0	242.850	99,9	0	0	0	0	0	0	0	0	
2007	64	0,1	444	0,1	274.732	99,8	0	0	0	0	0	0	0	0	
2006	0	0	0	0	246.196	100	0	0	0	0	0	0	0	0	
2005	3812	1,5	2.908	1,1	236.452	92	13.013	28	0	0	0	0	0	0	
2004	93.525 (Ayrıntılı veriye ulaşamadığından toplam miktar yazılmıştır)														
2003	26.785 (Ayrıntılı veriye ulaşamadığından toplam miktar yazılmıştır)														
Top.	6437	0,17	4734	0,12	3.648.406	99	13.067	0,35	59	0,01	10906	0,29	1300	0,1	

Not: Tutar 1000TL

Tablolarda da görüldüğü üzere, kamu kurumları parasal limitler altında kalan yapım işlerini doğrudan temin usulü ile gerçekleştirmeyi tercih etmektedir. Usulün kullanımında

kamu yararı gözetildiği sürece, mevzuata göre herhangi bir sınırlayıcılık bulunmamaktadır. Ancak, usulün uygulanmasında yer alan esas ve usullerin kurumlara geniş yetkiler vermesi, uygulamadaki farklı tutum ve davranışlar, uygulama ve denetim sürecinin yeterince kontrol edilememesi ve yapım işinin gerçekleştirilmesi sırasında karşılaşılan sorunlar kamu zararı oluşabilecek riskli durumlara da neden olmaktadır. Bu durum da ihale usulleriyle uygulanması hedeflenen saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik ve denetim ilkelerinin, doğrudan temin yöntemiyle uygulanamaması riskini ve algısını ortaya çıkarabilmektedir. Bu bağlamda, çalışmada, bu risklerin ve algının oluşmasına neden olabilecek durumlar araştırılarak, çözüm önerileri sunulmaya çalışılmaktadır.

3. YAPIM İŞLERİNDE DOĞRUDAN TEMİN USUL SÜREÇLERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Çalışmanın bu bölümünde, yükseköğretim kurumlarında yapım işlerinde doğrudan temin usulünün neden sıklıkla tercih edildiği, usulün kullanımı esnasında kamu görevlerine verilen yetkiler çerçevesinde oluşması muhtemel mevzuata aykırılıklar, mevzuatın eksikliği veya yetersizliği nedeniyle yorumlanış farklılıklarından çıkan sorunlar ve usulün uygulanması sırasında denetimin yeterince gerçekleştirilemediği durumlar tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Çalışmanın önemi, yapım işlerinde doğrudan temin usulünün kullanımında ortaya çıkabilecek problemlerin tespit edilerek, tespit edilen problemler doğrultusunda çözüm önerileri sunulması, denetimde eksik kalan veya denetimi mümkün olmayan durumların belirlenmesi ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına katkı sağlamasıdır.

Çalışmanın kapsamını, yükseköğretim kurumları olan üniversitelerde yapım işlerinde gerçekleştirilen doğrudan temin usulleri oluşturmaktadır. Çalışmanın kapsamı yönünden birinci kısıt, sadece üniversitelerin temel alınması olmuştur. Ancak, kapsam dışında kalan tüm kamu kuruluşlarında yapım işlerinde usulün kullanımı, nitelik ve nicelik olarak benzerlik göstermektedir. Çalışmada ikinci kısıt ise, yapım işlerinde doğrudan temin yöntemi kullanılarak oluşabilecek muhtemel sorunların, yöntemin nasıl yapıldığının kamu kurumları tarafından gizlenmesi, buna bağlı olarak da belge ve dokümanlara ulaşılmasında yaşanan güçlüklerdir. Bu bağlamda, çalışmada mevzuatlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde, yükseköğretim kurumlarında yapım işinde usulün tercih nedenleri ile uygulama ve denetim sürecinde oluşabilecek sorunlar tespit edilmeye çalışılmaktadır. İkinci kısıt nedeniyle, çalışmada doğrudan temin usulünün uygulama ve denetim sürecinde karşılaşılabilecek olası sorun ve eksiklikler, örnek olaylar ve senaryolar üzerinden ifade edilmeye çalışılmıştır.

3.1. Yapım İşinde Doğrudan Temin Yönteminin Tercih Nedenleri

Kamu kurumları tarafından doğrudan teminin tercih edilmesinde, kamu yararı açısından sürecin kolay ve hızlı işletilebilmesi, iş yoğunluğunun fazla olması, yeterli sayıda ve donanımda uzman personelin olmaması ve idarelere verilen geniş takdir yetkisi gibi nedenler gerekçe olarak gösterilmektedir (Atuğ ve Taytak, 2018:110). Yükseköğretim kurumlarında da yapım işlerinde aynı gerekçeler doğrultusunda doğrudan temin yöntemi tercih edilmektedir. Bu durum da şeffaflığın, rekabetin ve eşit muamele ilkesinin olmadığı durumlara neden olmaktadır. Bu bağlamda, bu durumun bilincinde olan, kamu yararı gözetilen, denetimler sırasında olası suçlamalara ve cezalara maruz kalabilecek olan mimar, mühendis ve teknikerlerden oluşan teknik uzmanların, neden ihale yerine doğrudan temin yöntemini kullanmayı tercih ettikleri sorusu önem kazanmaktadır. Yapım işlerinde bu gerekçelerin ortaya çıkmasına neden olan durumlar belirlenmeden, kurumlar tarafından yöntemin kullanımına devam edilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Denetimler sonucunda yöntemin kullanımı azaltılabilmekle birlikte aşağıda maddelerde belirtilen tercih nedenlerine çözüm üretilmediği sürece, kurumlarda yapım işlerinin aksamaması nedeniyle tercih edilmeye devam edilecektir.

Kanunda net olarak açıklanmayan bazı hükümler, idareler tarafından objektif yorumlanamamakta ve bu hususlar bazı suiistimallere yol açabilmektedir (Karapınar, 2005:1). Bu bağlamda, yükseköğretim kurumlarında yapım işlerinde doğrudan temin yönteminin kullanımında, ihale yapılabilecek bir işin bölünmemesi şartıyla belirli parasal limitlerin altında kalan işlerin yapılması ifadesi de yoruma açık olmaktadır. Yükseköğretim kurumunun birimlerinden farklı zamanlarda gelen bakım, onarım talepleri örneği ele alındığında, her bir iş parasal limitler altında kaldığından doğrudan temin yöntemiyle yapım işi gerçekleştirilebilir. Ancak, tek bir idari bünye olan yükseköğretim kurumu ölçeğinde bakıldığında benzer nitelikteki boya, badana vb. işlerin toplanması ve bakım, onarım ihalesine çıkılması da mümkün olabilmektedir. Kamu yararı ve mevzuatlarda belirtilen şartlar açısından bakıldığında, her iki yöntemin de seçimi mevzuata uygun olabilmektedir.

Doğrudan temin usulünün tercih edilmesinin nedenlerinden biri, bakım, onarım işlerinde farklı birimlerden gelen taleplerin belirlenerek, toplanması; ardından da yapılacak işlerin projeleri ile yaklaşık maliyet, keşif ve ihale dosyalarının eksiksiz bir şekilde hazırlanmasının kolay olmamasıdır. İhale için gerekenler hazırlanabilse bile, hazırlık ve ihale sürecinin uzun olmasından dolayı, birimlerden gelen ihtiyaç ve talepler zamanında gerçekleştirilememektedir.

Usulün tercih edilmesinin bir diğer nedeni ise, yapım işinin kalitesinin daha iyi olacağı düşüncesidir. İdare fiyat araştırmasını, yapım işini piyasadaki diğer yüklenicilere göre daha iyi yaptığını düşündüğü/bildiği firmalardan fiyat teklifi alarak sağlayabilmektedir. Bunun nedeni de yapım işinde birbirinden farklı çok sayıda detay ve uygulama içeren iş kaleminin olması, arıza veya hatanın tespitinde daha fazla teknik uzmanlığa gereksinim duyulması ve elektrik, mekanik iş kalemlerinde trafonun patlaması gibi acil durumlarda hızlı ve doğru çözüm üretilmesine ihtiyaç duyulmasıdır. Bu bağlamda, iş kalitesi daha iyi olan firmalara iş yaptırılması sağlanarak, kamu yararı sağlanması hedeflenmektedir. Ancak, amaç kamu yararının sağlanması olsa da firma seçimindeki ölçütlerin objektif mi, yoksa subjektif mi olduğunun tespiti mümkün olamamaktadır.

Tadilat işlerinde, doğrudan temin yönteminin tercih edilmesinin nedeni ise, öğrenci, idari ve akademik personel sayılarının plansız bir şekilde artması veya azalması sonucunda, mekânsal alanların ihtiyaçları karşılayabilmesi ve daha verimli kullanılabilmesi için, binaların içinde veya çevresinde yapılması gereken tadilatların öğretim dönemlerine yetiştirilmeye çalışılmasıdır. Ayrıca, bütçe ve ödenek kısıtlamaları nedeniyle, yeni yapılan yapıların, uzun vadeli ihtiyaçları karşılayacak şekilde yapılamaması da tadilat işlerinin artmasına neden olmaktadır. İhtiyacı karşılayan binalar yapılsa bile, yapım işi bitene kadar artan öğrenci sayıları nedeniyle yapım işinin başlangıcında planlanan yapı, yapım işi bittikten sonra ihtiyaç ve talepleri karşılayamamaktadır.

Bakım, onarım işlerinin artmasına neden olan bir diğer etken ise, anahtar teslimi götürü bedel usulü yapılan yapım işleridir. Anahtar götürü bedel yapım işlerinde, projenin, yaklaşık maliyetin ve keşfin hazırlanması zorunludur. Bu bağlamda, proje hazırlama süreci hem ihalenin hem de yapım işinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesinde önemli olmaktadır. Projede yer alan malzemelerin yanlış seçimi, eksik veya hatalı bir detay, yapım işinin kalitesini de olumsuz yönde etkilemektedir. Yapım işi bittikten sonra, kesin kabul süresi olan bir yıl boyunca yüklenici firma her türlü bakım, onarım işinden sorumludur. Ancak, yapım işlerinde, eksik veya yanlış detay ve malzeme nedeniyle ortaya çıkan, çatının su akıtması gibi bakım onarım gerektiren işler, uzun sürede ortaya çıkan sorunlardır. Kesin kabul yapıldıktan sonra, ortaya çıkan sorunlar da doğrudan temin yöntemiyle çözülmeye çalışılmaktadır. Bu gibi durumların ortaya çıkmasının nedeni de bütçe ve ödeneklerin zamanında kullanılabilmesi, yapım işinin daha hızlı başlaması ve bitirilmesi gibi nedenlerle, projelerin hazırlanması için gerekli sürenin yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır.

3.2. Yapım İşinde Doğrudan Temin Yönteminin Uygulama Sürecinde Oluşabilecek Sorunlar

Yapı yaklaşık maliyeti, yapılması planlanan yapının, tasarım evresine ait projeleri ile gerekli tüm teknik dokümanları hazırlandıktan sonra, istenen süre ve kalitede inşa edilmesi için belirlenen tüm iş kalemlerinin parasal değerlerinin toplamı olarak ifade edilmektedir (Tokalakoğlu, 2010:7). Bu bağlamda, yapım ihalesinde, yapım sürecinde ve işin mevzuata uygun yapılıp yapılmadığının denetlenmesinde, yapım işine yönelik yapılan projelerin, şartnamelerin ve yaklaşık maliyet hesabının açık ve net olarak hazırlanmış olması önemli olmaktadır.

Yapı yaklaşık maliyeti, kurumların yapım işinde bütçelerinin yeterli olup olmayacağını belirlenmesini sağlarken, yapım ihalesinde gelen tekliflerin değerlendirilme sürecinde de kullanılmaktadır. Kurumlar birim fiyatlar üzerinden, teklif veren firmalar ise piyasa araştırmasından elde ettikleri veriler üzerinden maliyet hesabı yapmaktadırlar. Topladıkları veriler üzerinden oluşturdukları yaklaşık maliyete, kurumsal maliyetlerini, genel giderlerini ve bekledikleri kâr oranını da ekleyerek, teklif fiyatlarını belirlemektedirler. Bu bağlamda, aynı proje ve teknik şartnameleri kullanarak maliyeti hesabı yapan kurumların ve teklif veren firmaların birbirine yakın sonuçlar elde etmesi gerektiği düşünülebilir. Ancak, Türkiye’de son yıllarda kamu yapım ihalelerinde, kurumların belirledikleri yaklaşık maliyetlere göre, %25’den daha fazla indirim oranlarıyla işi aldıkları görülmektedir (KİK, 2003-2017). Bunun iki anlamı vardır. Birincisi, birim fiyatların firmalara %25’ten çok daha fazla kâr oranı sunduğu anlamına gelmektedir. İkincisi ise, eğer birim fiyatlar yüksek değilse, yükleniciler işin kalitesinden ödün vermektedir. Bu bağlamda, işin kalitesi denetlenebildiği sürece, yaklaşık maliyetin altında yapılan her iş, ekonomik anlamda kamu yararına gerçekleşmektedir.

Yapım işinin doğrudan teminle gerçekleştirilebilmesinde ön şart olan, yapım işinin belirli parasal limitlerin altında kalıp kalmadığı da yaklaşık maliyet hesabıyla belirlenebilmektedir. Yapım işinin doğrudan temin yöntemi ile yapılması tercih edildiğinde ise, kamu yararının sağlanabilmesi bağlamında fiyat araştırması önem kazanmaktadır. Çünkü ihalelerdeki indirim oranlarına göre, birim fiyatlar üzerinden yapılan hesaplar, piyasa fiyatlarıyla yapılacak yapım işinin gerçek maliyetinin belirlenmesinde yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda, işin en ekonomik şekilde gerçekleştirilebilmesi, fiyat araştırması yapmakla görevlendirilen uzmanların yetkinliklerine, tecrübelerine, tutum ve davranışlarına bağlı

olmaktadır. Bu durum da kamu yararı gözetilmesi bağlamında, yöntemin uygulanma sürecinde aşağıda belirtilen riskli durumlara neden olabilmektedir.

Doğrudan teminle yapılacak yapım işinde, piyasa fiyat araştırması için teknik uzman veya uzmanlar görevlendirilmektedir. Bu bağlamda, fiyat araştırmasında, uzmanların izleyeceği yol ve yöntem kamu yararı veya zararı oluşmasında önemli olmaktadır. Örneğin, bir mekânın alüminyum doğramalar kullanılarak ikiye bölünmesiyle görevlendirilen uzmanlar piyasa araştırmasında, en uygun teklifi veren yüklenici firmaya işi vererek yapım işini mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirebilmektedir. Süreç ve yöntem açısından bakıldığında, en uygun teklifi veren firmanın işi aldığı düşünülebilir. Ancak, burada dikkat edilmesi gereken husus, tekliflerin hangi firmalardan alındığıdır. Teklifler, doğrudan alüminyum doğrama işini üreten ve uygulayan firmalardan alındıysa ekonomik bir satın alma gerçekleştiği söylenebilir, ancak inşaat işi yapan taşeron firmalardan alındıysa ekonomik olmayan bir alımın gerçekleşmesi durumu ortaya çıkabilmektedir. Çünkü taşeron firma idarenin yapması gereken işi yaparak, üretici ve uygulayıcı firmalardan teklif toplamakta ve bunun üzerine kendi kâr payını ekleyerek işi üstlenmektedir. Bu durumda da daha uygun maliyetle yapılabilecek bir iş, daha yüksek maliyetle gerçekleştirilmektedir.

Benzer durum, aynı iş içerisinde, farklı mekânlarda yapılması gereken, inşaat, mekanik ve elektrik iş kalemlerinin bir arada yapılmaya çalışılmasında da ortaya çıkmaktadır. Her bir iş kalemi için ayrı ayrı yapıldığında ise, doğrudan temin sayısı artmakta ve denetim sırasında teknik uzmanların, işin bölünüp bölünmediği sorgusuyla karşı karşıya kalmasına neden olabilmektedir. Ayrıca, her bir iş kalemi için yapılan doğrudan teminlerin toplamının bir doğrudan temin limiti aşma ihtimali, sorunu daha da büyütebilmektedir.

Yöntemin yarattığı bir diğer sıkıntı ise işin kalitesi açısındandır. Parasal limitler altında kalabilmek için, daha düşük kalitede veya dayanımda olan alternatif malzeme seçilebilme olasılığı bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında işin maliyet açısından daha düşük gerçekleşmesi nedeniyle, kamu yararı sağlandığı düşünülebilir, ancak alternatif detay ve malzemenin kullanım ömrünün kısalığı veya daha kısa sürede bakım, onarıma ihtiyaç duyulması, uzun vadede kamu zararı oluşmasına neden olabilir.

Acil yapılması gereken tadilat işlerinde ise, parasal limitler aşıyorsa, talep edilen isteklerin bir kısmının yapılması yoluyla doğrudan temin usulü kullanılabilir. Kamu yararı açısından bakıldığında, isteklerin tamamı karşılanmadığı için, işin daha düşük maliyetle yapıldığı düşünülebilir. Ancak, bu durumda da talepte bulunulan isteklerin bir kısmı karşılanamamakta ve mekân kalitesi ile konfor şartlarından taviz verilebilmektedir. İhale

yoluyla, işin tamamı yapılabilir, ancak süre talebin zamanında karşılanamamasına neden olmaktadır. Doğrudan temin usulünde ise, işin tamamının yapılabilmesi için, işin bölünerek yapılması gerekmektedir. Ancak, işin bölünerek yapılması ise suç teşkil etmektedir. Bu bağlamda, zorunlu olarak ihtiyaçların bir kısmından feragat edilmesi gerekmektedir.

Bakım, onarım işlerinde, maliyet hesabının zorluğu, uzman sayısının eksikliği veya teknik açıdan yetersizliği ve iş yoğunluğu gibi nedenlerden dolayı, yaklaşık maliyet çıkarmak yerine yapılacak iş tanımlanarak, firmalardan teklif alma veya yaklaşık maliyet oluşturma yoluna gidilebilmesi olasılığı da bulunmaktadır. Bu durumda da iş en ekonomik koşulda yaptırıldığı sürece sorun olmamakla birlikte, az sayıda firmadan teklif alındığından, teklif alınan firmaların aralarında anlaşarak teklif verme riskini ortaya çıkarabilmektedir.

Fiyat araştırmasında, yapım işini en hızlı, en ekonomik ve en iyi kalitede yapabileceği düşünülen firmalardan fiyat teklifi alınarak, istenilen firmanın veya firmaların işi almasının sağlanabilmesi de olası bir durumdur. Buradaki amaç, kamu yararı açısından iyi niyetli olsa bile, teklif almada gösterilen gerekçelerin öznelliği sorgulanabilir bir durumun ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda, teklif alınan firmaların birbirleriyle anlaşmalı olup olmadıklarının veya uzmanın tek bir firmadan teklif aldığı, diğer iki firmanın da yan firma olduğu durumların belirlenmesi mümkün olamamaktadır.

Yukarıda belirtilen durumlar, uygulayıcı konumundaki uzmanlar tarafından, kamu yararı sağlandığı kanısıyla / düşüncesiyle yapılması muhtemel uygulamalardır. Ancak, yapım işleri, en hızlı, en iyi kalitede ve en ekonomik şekilde gerçekleştirilse bile, rekabet ilkesine ters bir durum ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca, kötü niyetli uzman ve veya uzmanlar ile yükleniciler söz konusu olduğunda, olası yolsuzlukların gerçekleşmesi de muhtemeldir. Bu bağlamda, kamu yararı açısından uygulama sürecinin denetlenebiliyor olması gerekmektedir.

3.3. Yapım İşinde Doğrudan Temin Yönteminin Denetim Sürecinde Oluşabilecek Sorunlar

Yapım işlerinde doğrudan temin usulünün, yukarıda belirtilen sorunlar nedeniyle uygulama sürecinde olası suiistimallere karşı denetlenmesi gerekmektedir. Ancak yöntemin uygulama sürecinin denetlenmesine yönelik de sorunlar bulunmaktadır. Bu bağlamda, aşağıda belirtilen sorunların çözülmesi de önem kazanmaktadır.

Yapım işlerinde piyasa araştırması yapan uzman veya uzmanlar, işin gerçekleştirilmesinde de görev almaktadır. İş bitiminde kurulan muayene kabul komisyonları ise, teklif alma ve işin yapım süreci hakkında bilgi sahibi olmadıklarından, sadece iş bitirildikten sonra yapılan hesaplamalar üzerinden, yapılan işin kalitesini kontrol

edebilmektedirler. Bu bağlamda, fiyat araştırması ve uygulama süreçlerinde kamu zararı doğuracak eylemlerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespit edilememesi muhtemeldir.

Yukarıda belirtilen şekilde gerçekleştirilen yapım işlerinde, doğrudan teminde görev alan uzmanlar bile, kamu zararı olup olmadığını tespit etmekte zorlanırken, inşaat, elektrik ve makine gibi uzmanlıklardan kişilerin olmadığı iç denetim birimlerinin ve Sayıştay denetçilerinin kamu zararı oluşup olmadığını tespit etmelerini beklemek fazlaca iyimser bir tutum olmaktadır.

Denetimlerde çıkan sorunlar bağlamında, bazı kurumlarda doğrudan temin yöntemiyle yapılan işler, işin başından sonuna kadar fotoğraflanarak arşiv oluşturulmaktadır. Fotoğraflama işi, yapıldığı belirtilen işin yapılıp yapılmadığının, yapıldıysa da nasıl yapıldığının tespit edilebildiği, iş bittikten sonra da denetiminin yapılabilmesine bağlı olarak doğru bir uygulamadır. Ancak, bu durum da işin hangi şartlarda ve koşullarda yüklenici firmaya verildiği konusuna açıklık getirmemektedir.

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'na göre (Md. 257), görevin gereklerine aykırı hareket eden, görevin ifasında kasten üçüncü kişileri mağdur durumuna düşüren veya kamuyu zarara uğratan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlilerinin, bu eylemlerinden dolayı sorumlu tutulacakları belirtilmektedir. Ancak, suçun oluşabilmesi için, suçu oluşturan fiillerin tespit edilmesi gerekmektedir (Atuğ ve Taytak, 2018:110). Bu bağlamda, yapım işlerinde doğrudan temin yönteminde görev alan bir uzmanın, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, kamu yararı gözeterek görevinin gereklerini mi yerine getirdiği, yoksa kendisi ve/veya işi verdiği firma veya firmalara menfaat mı sağladığının tespiti önemli olmaktadır. Ancak doğrudan temin usulünün kullanımında, usulsüzlüğün ve yolsuzluğun tespitinin yapılabilmesi, ancak suça karışan veya mağdur olan taraflardan birinin şikâyeti veya kolluk kuvvetlerinin teknik takibiyle sağlanabilmektedir.

Yapım işlerinde, doğrudan temin yönteminde rekabetin artması ve denetimin sağlanması bağlamında, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) yoluyla tekliflerin alınması sağlanabilir. Teklif veren firma sayısının artması şeffaflığın ve rekabetin artması bağlamında doğru bir uygulama olabilir, ancak yapım işinin net tanımlanmadığı, yaklaşık maliyetin açık ve net olmadığı işlerde, belirlenen firmalara işi yönlendirme ihtimali ortadan kalkmamaktadır. Ayrıca, EKAP kullanımı, bakım, onarım gibi küçük işlerde, daha ekonomik ve kaliteli iş yapacak işçi ve ustalardan fiyat teklifi alınamamasına da neden olabilir.

Kamu yararı bağlamında, kurumlara kolaylıklar sağlayan doğrudan temin yönteminin, mevcut haliyle yeterince denetlenemeyeceği görülmektedir. Denetimin olmadığı durumlar da

usulsüzlük ve yolsuzlukların olması ihtimalini arttırabilmektedir. Ayrıca, iyi niyetli de olsa uygulama sürecinde yapılan hatalar kamu zararı oluşmasına neden olabilmektedir.

4. YAPIM İŞLERİNDE DOĞRUDAN TEMİN USUL SÜREÇLERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLARA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Doğrudan temin usulünün tercihinde, acil işlerin hızlı gerçekleştirilmesi, yaklaşık maliyetin belirlenmesinin kolay olmadığı yapım işlerinde kullanılabilmesi, iş yoğunluğu fazla olan uzmanların büyük ölçekli yapım işlerine odaklanmaları açısından bakıldığında, kamu yararı gözetildiği düşünülebilir. Ancak, işin ihale yoluyla gerçekleştirilmesi durumunda, rekabetin artması nedeniyle daha düşük maliyetle gerçekleştirilebileceği düşünüldüğünde, kamu yararı açısından tam tersi bir durumun da ortaya çıkabileceği görülmektedir. Ayrıca, doğrudan temin usulü ile kamu yararı gözetilmek istense bile, yapım işini gerçekleştirecek firmalara ayrımcılık yapılması ihtimali söz konusudur. Bu ayrımcılık, kamu yararı gözeterek, işi en iyi kalitede ve en ekonomik şekilde gerçekleştirdiği düşünülen veya bilinen firmalara iş verme şeklinde gerçekleşse bile, şeffaflığın, rekabetin ve eşit muamelenin olmadığı bir durum ortaya çıkabilmektedir. Üstelik bu durum, yapım işini gerçekleştiren firmalarla, görev alan uzmanlar arasında menfaat ilişkisi kurulması riskini de barındırmaktadır.

Yöntemin tercihinde ve uygulamasında karşılaşılan sorunların ve hatalı uygulamaların bulunabilmesi ise, denetimle mümkün olabilmektedir. Ancak, girdi sayısının çok fazla olduğu, mimari, elektrik ve mekanik gibi farklı iş kalemlerinin barındığı yapım işinde, usulün sağladığı kolaylıklar ve iş akışı nedeniyle, denetimi zor veya mümkün olmayan uygulamalar gerçekleştirilebilmektedir.

Mevcut mevzuat, kamu kurumlarına ve yapım işinde çalışan uzmanlara, bakım, onarım ve tadilat işlerinde kullanabilecekleri ihale ve doğrudan temin usulü haricinde başka bir seçenek sunmamaktadır. Bu bağlamda, çalışmada belirtilen yapım işine özgü sorunlar nedeniyle, ihale yerine doğrudan temin usulü kullanılmaktadır. Doğrudan temin kullanımlarının azaltılması ihtiyaçların zamanında ve tam olarak gerçekleştirilememesine neden olurken, kullanımının artması da kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesinde sorunlara yol açabilmektedir. Bu bağlamda, yapım işlerinde işin hızlı bir şekilde gerçekleştirilebildiği, aynı zamanda sürecin her aşamasının denetlenebildiği, daha kapsamlı bir seçeneğin sunulması gerekmektedir. Ancak, bu seçeneğin hazırlanması da, uygulamada görev alan uzmanların ve denetçilerin görüş ve önerileri doğrultusunda gerçekleştirilmelidir.

Boya, badana gibi yaklaşık maliyet hesabının yapılabileceği benzer işlerin toplanarak bakım, onarım ihalesine çıkılması kamu yararı açısından daha uygun olmaktadır. Ancak, mevzuatta yer alan ‘‘ihale yapılabilecek bir işin bölünmemesi şartıyla belirli parasal limitlerin altında kalan işlerin yapılması’’ ifadesi, bakım, onarım ve tadilat işleri için objektif olarak yorumlanamadığından, ihale yerine doğrudan temin usulü tercih edilebilmektedir. Çünkü farklı zamanlarda, farklı birimlerden gelen talepler olarak değerlendirildiğinde, işin bölünmesi gibi bir durum söz konusu olmamaktadır. Bu bağlamda, yükseköğretim kurumlarında doğrudan temin yönteminin daha etkin ve verimli kullanımı iki yöntemle sağlanabilir. Birincisi, yapım işlerinde bakım, onarım ve tadilat işlerine yönelik, sürecin daha hızlı ve kolay yönetilebildiği ve sürecin her aşamasının da denetlenebildiği bir ihale yöntemi mevzuata eklenebilir. İkincisi ise, yükseköğretim kurumlarında, sadece bakım, onarım ve tadilat işlerinde çalışacak uzmanlardan oluşan birimlerin kurulması, bu birimlerin bünyesinde de sürekli gereksinim duyulan iş kalemlerine yönelik işçi ve ustaların yer alması sağlanabilir. Bu sayede, sadece kurumun kendi bünyesinde yapamadığı işler doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilebilir.

Yukarıda sunulan önerilerle birlikte, yapım işlerinde doğrudan temin sürecinin etkin bir şekilde denetlenmesinin, yöntemin kullanımındaki aksaklıkların ve risklerin giderilmesi bağlamında önemli olacağı düşünülmektedir.

Yükseköğretim kurumlarında yapım işleri, belirli dönemlerde Sayıştay uzmanları tarafından denetlenmektedir. Yapılan bu denetim, yapım işi bittikten sonra hazırlanan belgeler üzerinden gerçekleşmektedir. Çalışmada da belirtildiği üzere, denetlenmesi gereken kısımlar, fiyat araştırması, işin verilmiş şekli ve uygulama sürecidir. Yapım işi bittikten sonra, yapılan işe göre belgelerin hazırlanması mümkün olabilmektedir. Ayrıca denetim yapan kişiler arasında mimar ile inşaat, elektrik ve makine mühendisleri bulunmaması da yapım işlerinde yeterli denetimin yapılmasını sağlayamamaktadır. Bu bağlamda, denetçilerin arasında yapım işinden anlayan uzmanlarında bulunması, yapılan işlerde sunulan gerekçelerin doğruluğunun daha iyi ve sağlıklı bir şekilde sorgulanması bağlamında daha iyi olacağı görülmektedir. Ayrıca, Sayıştay’ın taşra teşkilatının kurulması da kurumların yaptığı işlerin sürekli denetlenmesi bağlamında önemli olmaktadır. Taşra teşkilatının kurulması, taşrada bulunan ve yapım işinde doğrudan temin alım işlerini gerçekleştiren kurumların fiyat araştırması yaparken hangi firmalarla çalıştığının görülebilmesini sağlayacaktır. Tüm kurumların çalıştığı firmalar tespit edilerek, kurumların tespit edilen firmaların tamamından teklif alması koşulu getirilebilir.

Ayrıca, kentteki tüm kurumların yapım işi süreci, taşra teşkilatı tarafından eş zamanlı denetlenebilecektir.

Sonuç olarak; çalışmada örnek durum ve olaylar üzerinden ifade edilen, usulün sağladığı kolaylıklar, kullanımında ve denetiminde karşılaşılan sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler Tablo 4’ de gösterilmektedir.

Tablo 4. Yapım İşlerinde Doğrudan Temin Usulünün Kullanımında ve Denetiminde Karşılaşılan Kolaylıklar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Usulün Sağladığı Kolaylıklar	Usulün Kullanımında ve Denetiminde Karşılaşılan Sorunlar	Usulün Kullanımında/Denetiminde Karşılaşılan Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usulün sürecinin kolay ve hızlı işletebilmesi. ▪ Yeterli sayıda ve donanımda uzman personelin olmadığı idarelerde, iş yapabilme potansiyelini arttırması. ▪ İdarelerin karar verme sürecini hızlandırması ▪ Yapım işini daha iyi ve kaliteli gerçekleştirebilecek yüklenicilerin tercih edilebilmesi. ▪ Süreç, kaynak ve personel kullanımında tasarruf edilebilmesi. ▪ Proje, keşif ve metrajın açık ve net olarak belirlenemediği bakım, onarım ve tadilat işlerinde kolaylık sağlanması. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kanunda yer alan hükümlerin açık ve net olmaması nedeniyle, idareler tarafından objektif yorumlanamaması. ▪ Teklif alınan firmaların seçiminde, nesnel kararların mı, özel kararların mı etkili olduğunun tespit edilememesi. ▪ İhale yöntemine göre, daha yüksek maliyetlerle iş yaptırma olasılığı ve riski. ▪ İdarelerin usulü kullanabilmek için, işin kalitesinden ve ihtiyaçlardan ödün verebilme olasılığı ▪ Teklif alma sürecinin olası suistimallere açık olması ▪ İşin hangi şartlarda ve koşullarda yükleniciye verildiğinin tespitinin zor olması. ▪ Denetlenmesi mümkün olmayan durumlar oluşması. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Yapım işlerinde doğrudan temin usulünün kullanımına yönelik, daha açık ve net ifadeler ile tanımların yer aldığı mevzuatın hazırlanması. ▪ Yerel ölçekte, farklı kurumlardan iş alan yüklenici firmaların bulunduğu bir havuz oluşturulması sağlanarak, teklif alınan firma sayısının arttırılması. ▪ Sürecin daha hızlı olduğu, daha yüksek maliyetli işlerin yapılabildiği bir ihale usulünün hazırlanması. ▪ Denetçilerin arasında, yapım işinden anlayan uzmanların görev alması. ▪ Sayıştay’ın taşra teşkilatı kurularak, teklif alma, kullanım ve uygulama süreci eş zamanlı olarak denetlenmesi. ▪ Denetimin hem ülke, hem de yerel düzeyde arttırılarak gerçekleştirilmesi.

5. SONUÇ

Yapım işlerinde, ihaleler yoluyla bir kısım ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanamaması nedeniyle, ihaleye göre kolaylıklar sağlayan doğrudan temin usulünün kullanımı zorunluluk haline gelmektedir. Ancak, usulün sağladığı bu kolaylıklar, mevzuatın yapım işi özelinde hazırlanmamış olmaması ve yoruma açık ifadeler içermesinden dolayı, usulün kullanımında ve denetiminde bazı aksaklıklara da neden olabilmektedir.

Kamu kurumlarının, kamu yararı adına yapım işi gerçekleştirebilmeleri için, mevzuatların açık ve net olması, yoruma açık kısımların bulunmaması ve yapım işlerinde uygulamalarda karşılaşılan sorunlar bağlamında hazırlanmış olması gerekmektedir. İhale yöntemlerinin, mal, hizmet ve yapım işlerini kapsayıcı şekilde hazırlanmış olması, yapım işlerinde uygulama ve denetim sırasında sorunların oluşumuna neden olabilmektedir. Bu bağlamda, mal, hizmet ve yapım işlerinin birbirlerinden ayrılarak, her biri için, işin türüne ve niteliğine uygun mevzuatların hazırlanması gerekmektedir.

Kamu kurum harcamalarında, kamunun kaynakları idarelerde görev alan kişiler tarafından kullanılmaktadır. Kullanılan bu kaynakların, ne için, nasıl ve ne şekilde kullanıldığının denetlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, idareleri denetleyen kurum merkezi bir denetim kurumudur. Belirli dönemlerde denetleme yapılmakla birlikte, yapılan denetimlerin artırılarak yerel denetim birimlerinin de olması, olası yanlış kullanımların engellenmesine yönelik olumlu bir yaklaşım olabilir. Yapım işlerinde doğrudan temin sürecinin denetlenebildiği, özerk taşra teşkilatlarının kurulması ve bu teşkilatların, süreci eş zamanlı denetlemesi yanlış uygulamaların gerçekleşmesini engelleyebilir. Ayrıca, yapım işini denetleyen uzmanların, mimar, inşaat, elektrik ve makine mühendisi gibi teknik alanlardan uzman kişilerden olması da denetimin daha sağlıklı yürütülmesinde yararlı olacaktır.

Sonuç olarak, Türkiye gibi kaynakların verimli bir şekilde kullanılması gereken bir ülkede, kamu kaynaklarının kullanımına yönelik mevzuatlar daha detaylı, açık ve net hükümler içerecek şekilde hazırlanmalıdır. Ayrıca, denetim mekanizmasının da geliştirilerek yerelden, genele doğru artırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

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

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

Acar, Ş. B. (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, M. ve Erbay, E. K. (2006), Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.

Atuğ M. ve Taytak M. (2018), ‘‘Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Bir Vaka Analizi’’, Sayıştay Dergisi, s.110, 91-123.

Bilir, H. (2004), İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları, Rekabetin Sağlanması ve Korunması, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını No:142.

Çetinkaya, Ö. ve Ekşi, H. (2014). ‘‘Kamu Kesiminde Doğrudan Temin ile Yapılan Alımların İhale Sistemi İçindeki Yeri ve Değerlendirilmesi’’. Yönetim Bilimleri Dergisi, 12 (23) , 55-78.

İlhan, İ. (2013), ‘‘Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma’’, Sayıştay Dergisi, s.88, 5-25.

İlkorkor, Z. Ş. (2010), ‘‘Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi’’, Türk İdare Dergisi, s.468, 63-84.

Kamu İhale Kurumu (2003) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2004) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2005) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2006) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2007) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2008) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2009) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2010) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2011) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2012) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2013) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2014) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2015) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2016) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2017) Kamu Alımları İzleme Raporu.

Kamu İhale Kurumu (2004), Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, Özgün Matbaacılık, İstanbul.

Karapınar O. (2005), “2886 ve 4734 Sayılı İhale Kanunlarının İncelenmesi ve Yapım İşlerinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri”, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1.

Kaya İ. N. (2016), Türkiye’de Kamu İnşaat İhalelerinde Kullanılan Yeterlik Kriterleri, T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi İstanbul.

Koçberber, G. (2007), “Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen İhalelerin İhale Mevzuatına Uygunluğunun Yeni Bir Yaklaşım İle İncelenmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:24, Sayı:2, ss.151-176.

Solak, A. (2013), “Yapım İhalelerinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, KSU Mühendislik Bilimleri Dergisi, 16 (2).

Tokalakoğlu, D. (2010), Kamu İnşaat Sektöründe Yaklaşık Maliyet Hesabı Şartnamesi Oluşturulmasına Yönelik Bir Çalışma, Yüksek Lisans Tezi, İ.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 1-139.

Üstün, Ü. ve Çalış, H. (2019), “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Doğrudan Temin Usulü”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27 (1) , 11-36.