

9. Yıl

# GÜNCEL MEVZUAT

SAYI  
**105-106**

EYLÜL/EKİM 2014

AYLIK HAKEMLİ İHALE-MALİ YÖNETİM-SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATI DERGİSİ

ISSN 1306-4118

**6552 Sayılı Kanun'la Sosyal Güvenlik  
Alanında Yapılan Düzenlemeler**

**Recep LEVENT**

**Teklif Zarflarının Şekil Şartları,  
İdareye Teslimi, Gönderilmesi ve İhale  
Komisyonu Tarafından Değerlendirilmesi**

**Cemil Yaşar ATİLA**

**Kamu İç Kontrol Sisteminin Kurulamamasıyla İlgili  
Engeller ve Sorumluluklar - IV**

**Şadi ZENGİN**



DUYGU KILIÇ ÇAYLI\*

# Son Yasal Değişiklikler Çerçevesinde Yerli Mal Alımı İşlerinde “Ara Denetim”



İLYAS KILIÇ\*\*

## ÖZET

Kamuoyunda “Torba Yasa” adıyla bilinen 6518 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile ihale sisteminde yerli istekliler lehine bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle Türkiye’deki cari açığın kapatılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak ihale mevzuatına getirilen değişikliklerin denetlenmemesi hâlinde umulan faydanın elde edilemeyeceği açıktır. İhale yapan her idarenin mal alımı gerçekleştirilip kesin kabulü yapıncaya kadar, denetim

faaliyetlerini etkin olarak kullanması gerekmektedir. Bu kapsamda idarelerin “ara denetim” işlemini yapması söz konusu olacaktır. İhalesi yapılarak alımı yapılan malzemenin idareye tesliminden önce yapılması gereken “ara denetim” işlemi, başta kamu zararı olmak üzere, idarelerin zaman ve iş gücü kaybını da önleyecektir.

## ANAHTAR KELİMELER

Ara Denetim, Muayene ve Kabul İşlemleri, Üretim Yerinin Denetlenmesi, Yerli Malı Belgesi, Yerli İstekli, Fiyat Avantajı, İleri Teknoloji Ürünü, Orta İleri Teknoloji Ürünü, Rekabet, Fiyat Avantajı

## 1. GİRİŞ

Türkiye imalat sanayisinde yüksek-ileri teknoloji ve ya orta-yüksek teknoloji sanayi malzemelerini yeterli oranda üretememiştir. Bu yüzden de her yıl artarak devam eden dış ticaret açığı oluşmuştur. Dış ticaret istatistikleri 2013 yılında Türkiye’nin 99.859.000.000,00.-TL dış açık verdiğini ortaya koymuştur.

Dış ticaret açığındaki artış hızı, bazı tedbirlerin alınmasını da beraberinde getirmiş bu yüzden de kamu alımlarındaki yerli üretim payının artırılması için yasal düzenlemeler yapılmıştır.

\* Avukat

\*\* Kamu Yönetimi Uzmanı

## Yerli Malı Belgesi düzenlemelerini Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yapacak, hangi ürünlere yönelik olarak alınabileceği ise her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanacaktır.

Bu kapsamda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, "yerli istekli" ve "yerli malı" teklif eden istekliler ile ilgili kanun değişikliğine gidilmiştir.

Yapılan değişikliklerle birlikte ihale yapacak kamu idarelerine, yaklaşık maliyeti eşik değerinin altında kalan ihalelerde sadece yerli isteklilerin katılabilmesine ilişkin düzenleme yapabileceği ve yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlayabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünlerine ait mal alım ihalelerinde, yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlama zorunluluğu da getirilmiştir.

İdarelerce alımı yapılacak olan ürünlerin, en az %51'inin yerli olması koşuluyla ürünün yerli malı olup olmadığına karar verileceği, bu kapsamda "Yerli Malı Belgesi" alan her isteklinin ihalede fiyat avantajına sahip olacağı hususlarında düzenleme yapılmıştır.

Yani, yeni düzenlemeler yerli malı üreten isteklilere fiyat avantajı sağlamakta, yabancı menşeli ürünlerin ise kamu idarelerince alımını kısıtlamaktadır.

Ancak yerli üretim olduğunu beyan ederek %15 fiyat avantajından yararlanan isteklilerin, sözleşme yapıldıktan sonra ürettiği malı değil de yurt dışından getireceği ürünle-

ri idareye sunmasının nasıl engelleneyeceği hususu ise şu ana kadar yeterince incelenmemiştir. Üretim sürecinin "ara denetim" işlemi ile denetlenmesi şimdiye kadar belli başlı idarelerce yapılmış, fakat yaygın olarak kullanılmamıştır.

Görünen odur ki %15'e kadar fiyat avantajı uygulayan tüm idarelerin "ara denetim" işlemini yerine getirmesi gerekmektedir.

### 2. DENETİMİ YAPILMAYAN UYGULAMALAR HAKSIZ KAZANÇ VE KAMU ZARARINA NEDEN OLABİLİR

İhalelere girerek fiyat avantajından yararlanacak isteklilere "Yerli Malı Belgesi" düzenlenmesi için ürettikleri ürünün en az %51'inin yerli üretim olması şartı getirilmiştir. Yerli Malı Tebliği hükümlerine göre çeşitli aşamalardan geçen ve de "Yerli Malı Belgesi" olarak kamu kuruluşlarının yüksek veya orta-yüksek teknoloji malzeme alımı ihalelerine giren istekliler, yabancı kaynaklı malzeme ile ihaleye katılan isteklilere göre %15'e kadar fiyat avantajından yararlanacaktır.

Ancak bu belgeyi bir şekilde alan ve ihaleyi kazanan istekli sözleşme sürecinde yerli üretim yapmayıp, ihale konusu malı ithal etmeyi sürdürürse, yapılan onca düzenleme hiçbir işe yaramayacak üstelik haksız kazanç sağlanacaktır. Bu tür işlemlere tevessül eden kötü niyetli yüklenicilerin ise kamu zararına neden olacağı açıktır.

Örneğin, yerli istekliler lehine %15 fiyat avantajı sağlanan ileri teknoloji ürünü tıbbi cihaz için 100.-TL yaklaşık maliyet ile ihaleye çıkıldığını farz edersek, "Yerli Malı Belgesi" sunan A firması 114.-TL fiyat verip, B yabancı firmasının 100.-TL teklifinden daha avantajlı konuma geçecektir. Sözleşme imzalandıktan sonra ise A firması ihale konusu malı ülkemizde üretmeyip, 100.-TL fiyattan B yabancı firmasından alarak yaklaşık %12-14 oranında haksız kazanç elde edebilecektir!

Bu usul kullanılarak ortaya çıkabilecek kamu zararının 2.5-3 milyar lira olabileceği ilgili verilere dayanılarak tarafımızdan tahmin edilmektedir.

### 3. İHALE YAPAN İDARELERİN ÜRETİM SÜRECİNİ "ARA DENETİM" YAPARAK DENETLEMESİ NE ANLAMA GELMEKTEDİR?

Haksız kazancın ve kamu zararının önlenmesi için idarelerin, fiyat avantajı sağlayarak alım yaptığı malzemenin üretimini denetlemesi gerekmektedir. İdarelerin denetimi sağlaması ise ihale dokümanında "ara denetim" şartlarını koyarak gerçekleştirilebilir.

Ara denetim, sözleşme yapıldıktan sonra, imalat veya üretim süreci gerektiren alımlarda geri dönüşü olmayan hataların ortaya çıkmasını önlemek amacıyla, imalat veya üretim tamamlandıktan sonra kontrol imkanı olmayan hususlar için mal veya işin, ihale dokümanında belirtilen nitelik, nicelik, kalite ve özelliklere uygun olarak üretilip üretilmediğinin denetlenmesi anlamına gelmektedir.

Yani ihale mevzuatında yer alan "ara denetim" işlemi, bir ürünün imal edilip idareye tesliminden önce fark edilemeyecek hususları üretim yapı-

larken denetleme yetkisini, idarelere vermektedir. Bu yüzden idarelerin, ara denetim yapmaları;

- Alımını yapacağı malzemenin ihale dokümanına veya sözleşmesine “ara denetim yapılacağı” ile ilgili hüküm koyması,
- İmalat veya üretimin en az %51 oranındaki kısmının ülkemiz sınırları içerisinde üretildiğinin tevsikinin yerinde denetimle sağlanması,
- İmalat veya üretim sürecinde idarenin görevlendireceği kişi veya kurullarca belirli aşamalarda ve aralıklarla üretim yerlerinde denetim yapılması,
- İdarenin, üretimi denetlemesi veya istediği özelliklerdeki malzemenin üretilmesinin sağlanması,

## Yerli üreticiler lehine yapılan fiyat avantajı ile üzerine ihale bırakılan yükleniciler sözleşme esnasında da denetlenmelidir.

- Ürünlerin tesliminin yapıp muayene ve kabul aşamasında tespit edemeyeceği aksaklıkları daha üretim aşamasında tespit etmesi,
- Kesin kabul yapıp, sonradan karışılması muhtemel gizli ayıpları daha üretim aşamasında yükleniciye bildirerek, zaman ve ulusal kaynak tasarrufu sağlanması, anlamına gelmektedir.



### 4. İHALE YAPAN İDARE, ÜRETİM SÜRECİNİ “ARA DENETİM” YAPARAK NASIL DENETLEYECEKTİR?

Ara denetim, sözleşme yapıldıktan ve de yüklenicinin üretime başladığını idareye bildirmesinden sonra yürütülen bir denetim faaliyetidir. Ayrıca ara denetim, idarenin görevlendireceği işin uzmanı kişi veya kişilerce yüklenicinin işyerine habersiz olarak giderek üretimin denetlenmesi faaliyeti olduğu için işin sözleşmesinin de buna göre hazırlanması gerekmektedir. Bu kapsamda ihaleyi yapacak olan idarenin ara denetim yapılması konusunu, sözleşmenin “Denetim, muayene ve kabul işlemleri” başlıklı 30.1’inci maddesinde belirtmesi şarttır.

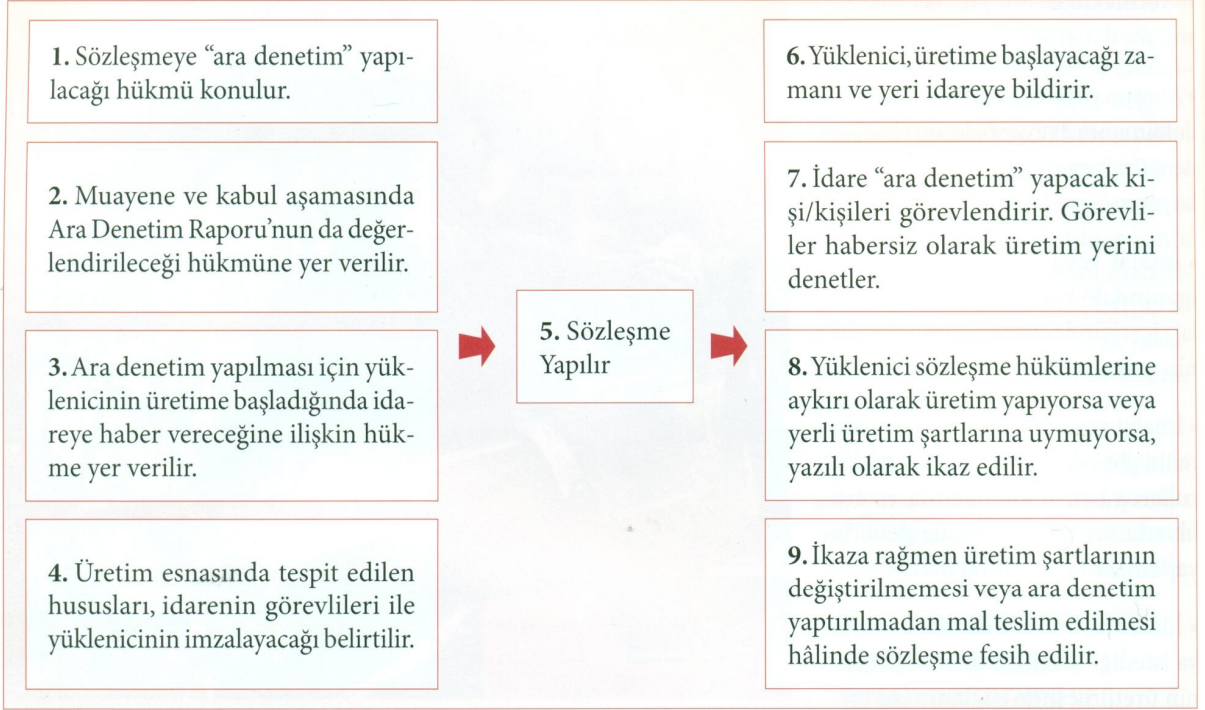
Aynı şekilde, ara denetimi gerçekleştiren personelin muayene kabul komisyonlarında görevlendirilebileceği, fakat muayene ve kabul komisyonlarında görevlendirilen persone-

lin tamamının ara denetimi gerçekleştiren personelden oluşturulmamasıyla malzemenin idareye tesliminden sonra muayene ve kabul komisyonlarının nihai karar verirken ara denetim raporlarının dikkate alınması yönünde düzenleme yapılmalıdır.

Ara denetimin, nihai bir muayene ve kabul işlemi olarak değil, üretim yerinde sözleşmeye uygun malzemenin üretilip üretilmediğinin kontrolü işlemi olduğu ihale dokümanında belirtilmeli ve buna göre işlem tesis edilmelidir.

Ara denetimlerde idarelerin görevlendireceği kişilerce yapılan ve sözleşme hükümlerine aykırı hususlara yer verdiği tespitlerin, idarenin yükleniciye yapacağı yazılı ihtar ile düzeltilmesine veya sözleşmenin fesh edilmesine de sebep olabileceğinden, ara denetimin planlanması, ihale dokümanında belirlenmesi ile

Tablo 4.1. Ara denetim süreci



uygulanması ayrı bir öneme sahiptir. Ara denetim süreci Tablo 4.1'deki şekilde özetlenebilir. Ana hatlarıyla Tablo 4.1'de belirtilen hususların detaylandırılarak uygulanması ise idarelerin takdirindedir. İdarelerin, Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik hükümleri saklı kalmak kaydıyla farklı esas ve usulleri de ihale dokümanlarına koymaları mümkündür. Keza ara denetim hususlarının ihale dokümanında yer alması, üretim yapmadan sırf "Yerli Malı Belgesi" olan isteklilerin ihalelere girmesini de önlemeye yönelik olmalıdır.

## 5. SONUÇ

Sanayi üretiminde yüksek ve orta-yüksek teknoloji ürünlerinin payının yükseltilecek dışa bağımlılı-

## Ara denetim uygulayan idare, zaman ve iş gücü kaybını önleyecek, kamu zararına da engel olacaktır.

ğın azaltılması için getirilen mevzuat, ancak denetim yapılması ile amacına ulaşabilecektir. İhalelere yönelik olarak uygulanacak yerli malı üreten istekliler lehine %15 fiyat avantajının, hak eden üreticiler için kullanılmasının sağlanması ise, "ara denetim" işlemi ile mümkün olacaktır.

İdareler ara denetim işlemi ile üretilen ürünleri yerinde denetlemek yetkisini kullanabileceklerdir. Böylece bir şekilde "Yerli Malı Belgesi"

alan ancak ürünlerini yurt dışından ithal ederek fiyat avantajından yararlanan yüklenicilerin ülke ekonomisine zararı önlenmiş olacaktır.

Ayrıca Torba Yasa ile yerli malı üreten istekliler lehine %15'e kadar fiyat avantajı uygulanan mal alımı ihalelerinde "ara denetim" işleminin yapılmasına yönelik hüküm bulunmasının, ülke ekonomisine katkı, idarelere de zaman ve iş gücü tasarrufu sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, %15'e kadar fiyat avantajı uygulanan yüksek-ileri teknoloji veya orta-yüksek teknoloji sanayi malzemelerinin alım ihalelerinde, ihale dokümanlarında "ara denetim" yapma şartının aranması yönünde ikincil mevzuatta düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. İkincil mevzuatın değiştirilmesi yetkisi ise Kamu İhale Kurumundadır.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> bk. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi