

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA KAMU ALIM
USULLERİNİN HESAP VERİLEBİLİRLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ**

Tuğçe YAKUT

UZMANLIK TEZİ

HAZİRAN 2018



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA KAMU ALIM
USULLERİNİN HESAP VERİLEBİLİRLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ**

Tuğçe YAKUT

UZMANLIK TEZİ

Tez Danışmanı (Kurum)

Cengiz DİNÇER

Tez Danışmanı (Ankara Üniversitesi)

Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT

ETİK BEYAN

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Tuğçe YAKUT
19 Haziran 2018

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Hesap Verilebilirlik
Açısından İncelenmesi

(Uzmanlık Tezi)

Tuğçe YAKUT

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

Haziran 2018

ÖZET

Kamu kaynaklarının sınırlı olmasına rağmen sürekli artan kamu harcamaları ve bu harcamalar içinde ekonomide önemli yeri olan kamu alımlarının etkin, verimli yönetilmesi için hesap verebilir bir kamu yönetimi gerekmektedir. Hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması, kamu kurumlarının ve kurumlardaki idarecilerin sahip olduğu yetki ve kaynakların hesabını vermesini gerektiren ideal bir kamu ihale sisteminin varlığına bağlıdır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu olan bu sistem kamu alımlarında ihale süreçlerinin bütün aşamalarında hesap verilebilirliğin, etkinliğin, verimliliğin sağlanması amacıyla düzenlenmiştir. Bu tez çalışmasında öncelikle Kamu İhale Kanundaki kamu alım usulleri incelenmiş sonrasında kamu harcama yönetimi alanında hesap verilebilirlik ilkesinin ve önemi hakkında bilgiler verilerek kamu alım usulleri hesap verilebilirlik açısından değerlendirilmiş ve son olarak da İller Bankasında ihale süreçlerinde hesap verilebilirlik ve denetim mekanizmaları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler : Kamu Alımları, Hesap Verilebilirlik, Kamu İhale Kanunu

Sayfa Adedi : 72

Tez Danışmanı (Kurum) : Cengiz DİNÇER (Müdür)

Tez Danışmanı (Ankara Üniversitesi) : Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT

Investigation of Public Procurement Procedures in Terms of Accountability within the
Scope of Public Procurement Law No. 4734

(Expertise Thesis)

Tugce YAKUT

ILLER BANKASI ANONIM SIRKETI

Haziran 2018

ABSTRACT

An accountable public administration is required for ever-increasing public expenditure despite the limited public resources and for effective and efficient management of public procurement, which is an important part of the economy in these expenditures. Building an accountable public administration depends on the existence of an ideal public procurement system, which requires public institutions and public administrators to account for the powers and resources used by them. This system, the legal infrastructure of which is based on the Public Procurement Law numbered 4734, is designed to ensure accountability, effectiveness and efficiency at all stages of the procurement process. In this thesis study, firstly public procurement procedures in the Public Procurement Law have been examined, then public procurement procedures have been evaluated in terms of accountability by giving information about the importance of accountability principle in the field of public expenditure management and lastly accountability in the procurement processes of the Iller Bank and control mechanisms has been examined.

Key Words : Public procurement, Accountability, Public procurement
Page Number : 72
Supervisor (Corporate) : Cengiz DINCER (Manager)
Supervisor (Ankara University) : Prof. Dr. Korkut OZKORKUT

TEŐEKKÖR

Bu tez çalıŐmasının hazırlanması sűrecinde, yakın zamanda dűnyaya gelen ođlum, ailemize katmıŐ olduđu mutluluk ve heyecandan dolayı Armin Efe YAKUT'a, her konuda fikirleriyle, tavsiyeleriyle çalıŐmama yűn veren, desteđini esirgemeyen danıŐmanım Cengiz DİNÇER'e; tezin yazılması aŐamasında yol gűsteren, yardımlarını esirgemeyen Daire BaŐkanım Enver Baki HELVACI'ya; manevi desteđini esirgemeyen ve motive eden eŐim Emre YAKUT'a; tezi farklı bakıŐ açılarından gűrmemi ve tezle ilgili her tűrlű yardımı sađlayan çalıŐma arkadaŐlarım ađatay AKŐEN, Ecehan TŲRKYILMAZ ÇELİKTEN, Emine YAMAN'a; bu sűrete her daim destek ve yanımda olan annem Zeliha IŐIN KESKİN'e, babam İlhan KESKİN'e ve kardeŐim Burak KESKİN'e teŐekkűr ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	vii
RESİMLERİN LİSTESİ	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
1. KAMU İHALE KANUNUNDA KAMU ALIM USULLERİ.....	3
1.1. İhale Kavramı	3
1.2. Kamu İhalelerine Genel Bakış.....	3
1.3. İhale Kanununun Temel İlkeleri.....	4
1.3.1. Saydamlık ilkesi	5
1.3.2. Rekabet ilkesi	5
1.3.3. Eşitlik ilkesi.....	6
1.3.4. Güvenirlik ilkesi.....	6
1.3.5. Gizlilik ilkesi	7
1.3.6. Kamuoyu denetimi ilkesi	7
1.3.7. İhtiyaçların zamanında karşılanması ilkesi	8
1.3.8. Kaynakların verimli kullanılması ilkesi	8
1.3.9. İhalelerinin bağımsızlığı ilkesi	8
1.3.10. İhale konusunun bölünmezliği ilkesi.....	9
1.3.11. İhalenin kanuniliği ilkesi	9
1.3.12. Ödeneksiz ihale yapılamayacağı ilkesi	9
1.3.13. ÇED raporu arama ilkesi	9
1.4. Kamu Alımı Usulleri	10
1.4.1. Açık ihale usulü.....	11
1.4.2. Belli istekliler arasında ihale usulü	12
1.4.3. Pazarlık usulü ile ihale	13
1.4.4. Diğer alım usulleri.....	16
1.5. Kamu Alım İstatistikleri	22
2. HESAP VERİLEBİLİRLİK İLKESİ VE ÖNEMİ.....	25
2.1. Hesap Verilebilirlikle İlişkili Kavramlar	27
2.1.1. Sorumluluk	27
2.1.2. Denetim	27
2.1.3. Şeffaflık	28
2.2. Hesap Verilebilirlik Türleri	28
2.2.1. Yapısına göre hesap verebilirlik.....	29
2.2.2. Niteliğine göre hesap verebilirlik	32
2.3. Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirliğin Önemi.....	34

2.4. Hesap Verilebilirlik İlkesinin Kamu İhale Kanununun Temel İlkeleri ile Bağlantısı	35
2.5. Hesap Verebilirliği Sağlamanın Zorlukları	37
2.6. Etkin Hesap Verme Sorumluluğunun Unsurları	38
2.6.1. Yetki ve sorumlulukların belirgin olması.....	38
2.6.2. Performans beklentileri üzerinde anlaşılmış olması.....	38
2.6.3. Kapasiteler ve beklentilerin dengeli olması	39
2.6.4. Raporların doğruluğu	39
2.6.5. Rasyonel gözden geçirme ve düzeltme mekanizmalarının olması.....	39
2.7. Hesap Verme Mekanizmasının Etkinliği Açısından Gerekli Öğeler.....	39
2.7.1. İşleyen bir demokratik sistem	39
2.7.2. Mali saydamlık	40
2.7.3. Uygun muhasebe sistemi.....	40
2.7.4. Etkin denetim	41
2.8. Hesap Verme Sorumluluğunun Geliştirilmesini Gerektiren Nedenler	41
2.8.1. Halkın beklentilerinin artması	41
2.8.2. Kurumsal alanda yaşanan gelişmeler	41
2.9. Hesap Vermede Kullanılan Mekanizmalar.....	42
2.9.1. Faaliyet raporları	42
2.9.2. Performans esaslı bütçeleme	42
2.9.3. Stratejik planlama.....	43
2.10. Hesap Vermede Denetim	43
2.10.1. İç denetim	43
2.10.2. Dış denetim	44
3. KAMU ALIM USULLERİ VE İLLER BANKASI AÇISINDAN HESAP VERİLEBİLİRLİK İLKESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	45
3.1. İhale Usullerinde Hesap Verilebilirlik	45
3.1.1. Açık ihale usulü ile yapılan alımlarda hesap verilebilirlik.....	45
3.1.2. Belli istekliler arasında yapılan alımlarda hesap verilebilirlik.....	46
3.1.3. Pazarlık usulü ile yapılan alımlarda hesap verilebilirlik	47
3.2. Doğrudan Temin Usulü ile Alımlarda Hesap Verilebilirlik	49
3.3. Diğer Alım Usullerinde Hesap Verilebilirlik	50
3.4. İller Bankasında Hesap Verilebilirlik	51
3.4.1. İhale süreçlerinde hesap verilebilirlik	52
3.4.2. Hesap verme mekanizmaları	58
SONUÇ VE ÖNERİLER	65
KAYNAKLAR	68
ÖZGEÇMİŞ	72

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. Kamu Alımlarına İlişkin Özet İstatistikler	23
Çizelge 1.2. Kanun Kapsamına Göre Kamu Alımları	24
Çizelge 1.3. İhale Usullerine Göre Kamu Alımları	24
Çizelge 3.1. Kamu Alımlarında İhale Usulleri	46

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. Kamu Alımlarında Usuller	11
Şekil 1.2. Pazarlık Usulünün Kullanılabileceği Durumlar.....	15
Şekil 1.3. Dinamik Alım Süreci	17
Şekil 1.4. Elektronik Eksiltmenin Kullanılabileceği Durumlar	18
Şekil 1.5. Elektronik Eksiltme Süreci	19
Şekil 1.6. Doğrudan Temin Alım Süreci	21
Şekil 2.1. İyi Yönetimin Olmadığı Bir Ekonomik Yapı	26
Şekil 2.2. Hesap Verilebilirlik Türleri	29
Şekil 2.3. Dikey Ve Yatay Hesap Verebilirlik.....	31
Şekil 2.4. Kamu Sektöründe Hesap Verebilirlik.....	33
Şekil 2.5. Hesap Verilebilirliğin İlişkili Olduğu Temel İlkeler	36

RESİMLERİN LİSTESİ

Resim	Sayfa
Resim 3.1. İL-BİS İhale Bilgi Girişİ	56
Resim 3.2. İL-BİS İhale Yayınımlama	56

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış olan kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AR-GE	Araştırma geliştirme
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
ÇED	Çevresel etki değerlendirme
E-devlet	Elektronik Devlet
E-ihale	Elektronik ihale
EKAP	Elektronik kamu alımları platformu
İL-BİS	İller Bankası bilgi sistemi
KİT	Kamu iktisadi teşebbüsleri
TTK	Türk ticaret kanunu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SWOT	Strenghts weaknesses opportunities tweats

GİRİŞ

Kamunun hizmet alanlarının genişlemesiyle birlikte artış gösteren kamu alımları daha fazla kamu kaynağına ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Ekonomi içinde önemli büyüklüğe sahip kamu alımlarının temininde kullanılacak kamu kaynaklarının etkin, verimli ve rasyonel esaslara göre yürütebilmesi hesap verebilir etkin bir kamu yönetimi gerektirmektedir. Kamu yönetiminde etkinliği sağlamada önemli rolü olan hesap verilebilirlik, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmalarından ve yapmış oldukları faaliyetlerinden sorumlu olmalarını ifade eder. Hesap verebilir bir kamu yönetiminde, kurumun amaç ve hedeflerini gerçekleştirmede tüm çalışanların yaptıklarından ya da yapmadıklarından sorumlu tutulmalarını sağlayacak bir denetim mekanizmasının bulunması gereklidir. Kamu alımlarının da çoğunlukla ihaleler ile gerçekleştiği günümüzde ihale süreçlerinde de hesap verilebilirlik oldukça önemli hale gelmiş olup bu alımları gerçekleştirenlerin kullandıkları yetki ve kaynakların hesabını vermesini gerektiren yasal düzenlemeler gerekmektedir. Kamu mali yönetiminde önemli büyüklüğü olan kamu alımlarında hesap verilebilirlikle birlikte rekabetin, şeffaflığın ve verimliliğin artırılması amacıyla düzenlenen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bu yasal düzenlemelerden biridir.

Bu çalışmanın amacı, Kamu İhale Kanunda yer alan kamu alım usullerinin hesap verilebilirliğini incelemek; ekonomide önemli büyüklüğü olan kamu alımlarının hesap verilebilirlik çerçevesinde yapılmasının önemi ile kamu mali yönetiminde işlerlik kazanması hususunda neler gerektiği konusunda öneriler getirmektir.

Bu çalışmada kamu ihaleleri ile karşılanan kamu alımları, 4734 sayılı Kanundaki çeşitli usulleri ve hesap verilebilirlik ilkesi çerçevesinde incelenmektedir. Birinci bölümde, ihale kavramı tanımlanarak Kamu İhale Kanununun içeriği, temel ilkeleri açıklanarak, kamu alım usulleri hakkında ayrıntılı bilgiler ile istatistiki bilgiler sunulmuştur.

İkinci bölümde, hesap verilebilirlik ilkesi ve önemi değerlendirilmiş, hesap verilebilirliğin ilişkili olduğu kavramları, türleri, 4734 sayılı Kanundaki temel ilkeler ile ilişkisi, hesap verilebilirliği sağlamanın zorlukları, etkin bir hesap verilebilirliğin gerekli unsurları, hesap verilebilirliğin öğeleri, hesap verilebilirliğin geliştirilmesinin nedenleri ile mekanizmaları hakkında detaylı bilgiler verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, 4734 sayılı Kanundaki kamu alım usulleri hesap verilebilirlik boyutu bakımından incelenmiş, İller Bankasında ve ihalelerde hesap verilebilirlik ele alınmıştır. Sonuç ve Öneriler kısmında ise hesap verilebilirliğin sağlanmasına ilişkin öneriler getirilmektedir.

1. KAMU İHALE KANUNUNDA KAMU ALIM USULLERİ

1.1. İhale Kavramı

İhale, kamu alımlarını kapsayan bir kavram olup ülkemizde de kamunun yaptığı alımlar kamu ihaleleri ile nitelendirilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4 üncü maddesinde ihale; “Kanundaki hükümler doğrultusunda mal, hizmet veya yapım işlerinin bu işi yapacak isteklilerden birine veren ve ihale yetkilisinin onay vermesi ile sözleşmenin imzalanması” şeklinde ifade edilmiştir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 4). Başka bir ifadeyle kamunun mal, hizmet alımı veya yapım işi ihtiyaçlarının optimum fiyatla alınması anlamına gelmektedir (Sancar, 2016:65).

Uz (2005) ihaleyle ilgili olarak ise; ihalelerin piyasa fiyatı tespit etmede önemli bir işlevi olduğunu belirterek ihaleyi kamunun ihtiyaçlarının Kanunda belirlenmiş usuller ile bir fiyat karşılığında özel kişilerden sağlanmasıdır (Aktaran: Akpınar, 2015:22).

Arslan (2008) ise hem hukuksal hem de sözlük anlamıyla ihaleyi, idarenin imzalayacağı sözleşmenin karşı tarafını belirlemek ve belirledikten sonra sözleşmenin imzalanmasıyla sona erme olarak tanımlamaktadır (Aktaran: İnan, 2014:20).

1.2. Kamu İhalelerine Genel Bakış

Toplumsal ihtiyaçlar, teknolojik ve ekonomik gelişmeler, ekonomik krizler devletleri sınırlı olan kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına yönelik düzenlemeler yapmasına neden olmuştur. Bu düzenlemelerin biri de Kamu İhale Sistemi ile ilgilidir. 1980 sonrası ekonomi politikalarında finansal liberalizasyonun etkili olması ile birlikte Türkiye 1980 öncesi döneme göre uluslararası piyasalar ve mali kurumlar ile artan oranlı bir etkileşime girmiştir. Bu etkileşim süreci, Türk ekonomisinin yasal ve idari yönden bir dizi yapısal değişimler geçirmesini zorunlu kılmıştır. Yaşanan bu reform süreci ile önemli ölçüde düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Özellikle 1990'lar boyunca 2000'li yıllarda yaşanan kamu maliyesinin kötü yönetilmesinin neden olduğu ekonomik istikrarsızlıklar ve krizler Türkiye'nin kamu mali yapısında kapsamlı reform süreci geçirmesini zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda kamu mali yönetiminde önemli konumda olan kamu alımlarında

rekabetin, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve verimliliğin artırılması amaçlanarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiştir (Boyras, 2016: 34). Ayrıca, Devlet İhale Kanunu'nun zamanın değişen şartlarına uyum sağlayamaması, kamu ihalelerine yönelik daha kapsamlı bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulması da bu Kanunun hazırlanmasında etkili olmuştur (İnan, 2014: 46). Kanun, 5 inci maddesinde belirtilen temel ilkeler doğrultusunda hazırlanmış olup değişen şartlara göre revize edilmiştir. Kanundaki ihaleler, mal, hizmet alımları ihaleleri ile yapım ihalelerinden oluşmaktadır. Kamu idareleri ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri en uygun fiyata almak üzere bu ihalelerden yapmaktadırlar.

Erol (2005) ülkemizde uygulanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunuyla ilgili olarak, ihtiyaçların zamanında, istenen kalitede ve en ucuz şekilde sağlanmasının hedeflendiğini, ayrıca uygulamada oluşacak rekabet ile de daha ucuza daha kaliteli mal ve hizmet temin edilebileceğini belirtmiştir (Aktaran: Akçay ve Manisalı, 2006:14).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, idarelerin ihtiyaçlarının belirlendikten sonra ihale dokümanının hazırlanması ile başlamakta olup ihalenin yapılıp sözleşmenin imzalanmasına kadardır. Sözleşmenin kurulmasından önceki ihale aşamasında ilişkin usul ve esaslar 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, sözleşmenin kurulmasından sonraki aşamalar ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda düzenlemiştir (Kılıç, 2010:6).

1.3. İhale Kanununun Temel İlkeleri

Temel ilkeler, ihale hukukunun temelini oluşturmakla birlikte 4734 sayılı Kanunda yer alan diğer hükümler de bu ilkeler kapsamında düzenlenmiştir. İhale sürecini gerçekleştirenler bu ilkeler doğrultusunda tutum ve davranış içinde bulunmaları gerekir.

4734 sayılı Kanunda temel ilkeler, eşitlik, saydamlık, güvenilirlik, rekabet, gizlilik, kamuoyu denetimi, kaynakların verimli kullanılması olarak sayılmış olup bu ilkeler birbirleriyle de bağlantılıdır.

Kanunun 5 inci maddesindeki temel ilkelerin amacı, rekabetin olduğu bir ihale sürecini sağlamaktır. Böylelikle ihalelerde oluşacak fiyat rekabeti ile kaynaklar etkin ve verimli kullanılacaktır. Ayrıca, temel ilkeler birbirini desteklemekle birlikte birbirleri için ön koşul özelliği de göstermektedir. Örneğin, saydamlık ilkesinin uygulamada olmadığı

bir durumda rekabet ilkesi de önemli olmayacaktır (Sancar, 2016:66). Bu ilkeleri anlayabilmek için daha geniş açıdan incelememiz gerekir.

1.3.1. Saydamlık ilkesi

İhalelerde saydamlık, ihaleye katılan isteklilerin, kamuoyunun ihale ile ilgili bilgilere ulaşabilmesidir. Saydamlık ilkesi ile ihalelerde yolsuzlukların önlenmesi ve kamuya güvenin sağlanması amaçlanmaktadır. Kamu ihalelerinde saydamlık ilkesini; ihalenin ilânı, tebliğ işlemleri, teklif zarflarının istekliler önünde açılması ve duyurular ifade etmektedir. İhalenin açıklığı ilkesi gereği ihalenin tüm ilgililere duyurulması gerektiğinden, ihalenin hazırlık aşamasında duyuru işlemi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, saydamlık ilkesi, ihalelerde daha fazla katılımcıyı sağladığından rekabet ilkesi ile de ilgisi bulunmaktadır. Böylelikle, daha fazla katılımcı ile farklı fiyatlar oluşarak fiyatta rekabet gerçekleşmektedir. Saydamlık ilkesi her ihale usulünde sağlanamamaktadır. Örneğin, pazarlık usulü ihaleleri, saydamlık ilkesinin uygulanmasını önleyici bir nitelik taşımakta olup doğrudan temin usulü ile alımlarda ise saydamlık ilkesi gerçekleşmemektedir (İnan, 2014:56).

Başka bir ifadeyle de saydamlık ilkesi, “ihalelerin herkes önünde açık yapılması, ihalede elenen ya da teklifi değerlendirme dışı bırakılan isteklilere nedenlerinin açıklanması” olarak tanımlanmaktadır (Aksoy ve Şimşek, 2010:35).

Uz (2005) saydamlık ilkesinin kamu alımları için önemli olduğunu ve ihale kararlarının sadece hukuka uygun olarak alınabilmesine imkân tanıdığını belirtmektedir (Aktaran: Arıtürk, 2011:48).

Saydamlık ilkesi sayesinde, idarelerde yöneticilerin sahip olduğu kamu gücünü kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarının önüne geçilmektedir. Ayrıca, bu ilke kamu yönetimine güveni sağlamakta olup kamu alımlarında da kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliği artırmaktadır.

1.3.2. Rekabet ilkesi

Rekabet ilkesinin 4734 sayılı Kanun'daki anlamı, ihale yapan kurumların ihalelerde rekabeti sağlaması olup, teklif edilecek fiyatların oluşmasında müdahalede bulunmadan

fiyatların kolaylıkla belirlenebilmesidir. Bir ihaleye ne kadar çok istekli katılıyorsa rekabetin sağlanmış söylenebilir. Rekabet ilkesinin varlığı kaynakların etkin dağılımını, etkin piyasanın oluşumunu, ülkenin uluslararası anlamda önemini ve saygınlığını artırmaktadır (Sancar, 2010:69-70).

Kamu ihalelerinde rekabet, kamu ihtiyaçlarının karşılanmasına katılan kişiler arasında bir yarışma ortamı sağlamaktadır. Rekabetin sağlanabilmesi için öncelikle ihale ilânının tüm isteklilere duyurulması gereklidir. Rekabet ortamında idareler en uygun teklife ihale vererek kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanırken rekabet ortamı sağlanamadığında ise ihtiyaçların yüksek fiyattan karşılanması sonucunda kamu kaynakları zarar görmektedir. Ayrıca, bu ilkenin gereği olarak, rekabeti bozan eylemler yasaklanmakta ve engellenmektedir (İnan, 2014:57).

Kamu alımlarının ekonomide oluşturduğu büyüklük göz önüne alındığında, idarelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerçekleştirdiği ihalelerde rekabetin gerçekleşmesine yönelik gerekli ortamı sağlaması rekabet ortamını bozucu düzenlemelerden kaçınması gerekmektedir.

1.3.3. Eşitlik ilkesi

İhalelerde adaylara, isteklilere ihalenin her aşamasında idarece eşit davranılmasıdır. İhaleye katılmada yeterlik belgelerinin objektif şekilde belirlenmesi, tekliflerin değerlendirilmesinde tüm isteklilere eşit fırsat sağlanmasıdır (Sancar, 2016:71). Yani, ihaleyi yapanların ihaleye katılacak bazı isteklilere avantaj sağlama ya da bazı isteklilere ihaleye katılmalarını engelleme gibi durumlar bu ilke gereği önlenmektedir.

Eşitlik ilkesi, ilgililere ve rakiplere uygulanacak rekabet ortamını da sağlamada en önemli unsurdur. Ancak buradaki eşitlik, idare ile ihaleye katılanlar arasında değil ihaleye katılanlar arasındaki eşitliği ifade etmektedir (İnan, 2014:57-58).

1.3.4. Güvenirlik ilkesi

Kamu ihaleleri açısından güvenirlik, idarenin aldığı kararlarda hukuka uygun, objektif olması idareye olan güven konusu ile ilgilidir. İdarenin ihale hukuku kurallarına

uygun davranması, ihalelerde güvenilirliği sağlamakta olup ihale işlemlerinde güvenin kalmaması, ihalenin kimin üzerinde kalacağına başlangıçta bilinmesi ise hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle güvenilirlik ilkesi hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucudur (İnan, 2014:58-59).

1.3.5. Gizlilik ilkesi

Gizlilik ilkesi, ihaledeki bilgi ve belgelerin ihale ile ilişkisi olmayan kişilerle paylaşılmaması olarak ifade edilebilir. Örneğin, yaklaşık maliyetin ihale saatinden önce isteklilere açıklanmaması gizlilik ilkesinin bir göstergesidir.

Diğer bir anlatımla, ihale sürecindeki iş ve işlemlerin ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan kişilerin yaklaşık maliyet bilgilerine ulaşması mümkün değildir. Bu bağlamda, ihale sürecindeki resmi kişilerin yaklaşık maliyet bilgisini açıklamaları ceza sorumluluğunu gerektirmektedir. Böylece, yaklaşık maliyete ilişkin gizlilik ilkesi ihaleye katılacak isteklilerin tümüne uygulandığı için, eşit muamele ilkesi ve rekabet ilkesiyle de uygunluk göstermektedir (İnan, 2014:59).

1.3.6. Kamuoyu denetimi ilkesi

İhale mevzuatında kamuoyu denetimi, kamunun faaliyetlerinin sonuçları hakkında halkın bilgilendirilmesi, ihale sonuçlarının ilân edilerek kamuoyuna hesap verilmesi ile kamuoyunun da hak arama bakımından denetim görevi görmesini ifade etmektedir. İhale ilânları ile ihale sonuç ilânlarının kamu ihale bülteninde yayımlanması, şikâyet ve itirazın şikâyet de kamuoyu denetimi ilkesinin gereği olarak değerlendirilmektedir (Sancar, 2016:73).

Başka bir ifadeyle, kamuoyu denetimi, halkın yönetimin çalışmalarını takip etmesi, yönetimin faaliyetlerinde haksızlık bulduğunda bunu dile getirebilmesidir. Kanun koyucu, idareleri, ihalelerde kamuoyu denetimini sağlamakla sorumlu tutmuştur. Kanun koyucu bu şekilde, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesini, şeffaflığın ve saydamlığın sağlanmasını ve idarecilerin kamuoyu önünde hesap

verebilmesini amaçlamıştır. Çünkü kamu kurum ve kuruluşları, ihtiyaçlarını karşılamak için ödenecek parasal değeri vatandaştan sağlamaktadır (İnan, 2014:62).

Kamuoyu denetimi sayesinde ihalelerde olabilecek usulsüzlükler önlenmekte ve bu sayede kamu yararı sağlanmış ve korunmuş olmaktadır.

1.3.7. İhtiyaçların zamanında karşılanması ilkesi

İhtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması, idarelerin kaliteli mal temin edebilmek için en uygun fiyatla ve en uygun zamanda ihaleleri gerçekleştirilmesi olarak açıklanabilir. Kamu ihalelerindeki amaç, kamunun ihtiyaçlarını zamanında karşılamak olduğundan zamanında giderilmeyen ihtiyaçlar beraberinde maliyet artışını da gündeme getirmektedir (Sancar, 2010:74).

1.3.8. Kaynakların verimli kullanılması ilkesi

Kaynakların verimli kullanılması ilkesi, kamu alımlarına harcanan para karşılığında en çok fayda sağlanabilmesi olup alımları ekonomik anlamda en uygun fiyattan gerçekleştirilebilmektir. En uygun fiyat en düşük fiyat değil, alımlarda en iyi faydayı sağlayacak olan fiyattır. Böylece fiyat ve kalite dengesinin sağlanarak alımların yapılması gerekmektedir. Ayrıca, bu ilke rekabet ilkesi ile de yakından ilgilidir. Rekabet ilkesi gereği, kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en çok sayıda katılımcının ihaleye katılmaları sağlanarak, ekonomik anlamda en avantajlı ve uygun teklifin alınması amaçlanmaktadır. Böylece, kamu kaynaklarının en verimli şekilde harcanması sağlanmaktadır (İnan, 2014:63).

1.3.9. İhalelerinin bağımsızlığı ilkesi

İhalelerin fiyatlarının belirlenmesinde farklı koşulların bulunması nedeniyle mal, hizmet ve yapım işleriyle ilgili ihalelerin ayrı yapılması gerekmekte olup aynı ihalenin konusu olabilmesi aralarındaki doğal bir bağlantı bulunmasına bağlıdır. Farklı işlerle ilgili ihalelerinin aralarında bir bağlantı bulunuyorsa, aynı ihalede yapılması zorunlu ise, birlikte aynı ihalenin konusu olabilirler. Ancak, aralarında bağlantı olmadan aynı ihalede yapılması durumunda sadece kendi alanında deneyimli istekli diğer alanlara da teklif verebilmek için ihtiyaçlarını başka birinden karşılayacak bu durumda maliyetleri artacağından ihalede daha

yüksek teklif vermesine neden olacak ya da ihaleye girmeyecektir. Böylelikle, ihaleye teklif veren istekli sayısı azalacak ve rekabet engellenmiş olacaktır (Sancar, 2010:74).

1.3.10. İhale konusunun bölünmezliği ilkesi

4734 sayılı Kanunda eşik değerlere bağlı olarak ihalenin yaklaşık maliyet tutarına göre farklı ilân süre ve kuralları mevcuttur. Bu ilke gereğince, işin bölünerek yaklaşık maliyetin eşik değerlerin aşağısına alınması veya ilân süreleri ile ihale yöntemlerinin değiştirilerek ihale yapılması bu ilkeye aykırı düşmektedir. Bu nedenle ihtiyacın tamamı öncelikle olarak belirlenip gerçekçi bir yaklaşık maliyet bulunduktan sonra eşik değere göre ilânla ilgili esaslara bakılması gerekmektedir (Gök, 2010:21).

1.3.11. İhalenin kanuniliği ilkesi

Kamu harcamalarının kanuniliği ilkesi, idarenin yaptığı tüm işlerin kanuna dayalı olması anlamına gelmektedir. İdarenin ihale uygulamalarının da kanuna aykırı olamayacağı, ihale kurallarındaki değişikliğin sadece kanun ile yapılabileceğini ifade etmektedir. Ayrıca Anayasa hükmü gereği olarak kamu harcamaları da kanun ile yapılması gerekmektedir (İnan, 2014:65).

1.3.12. Ödeneksiz ihale yapılamayacağı ilkesi

Kamu ihtiyacının karşılanabilmesi bütçede ödeneğinin olmasına bağlı olup, ödenek ihale yapılabilmesinin temel koşuludur. Kamu görevlilerinin ihale ile ilgili planlarını ödeneklerine göre yapmaları gerekmektedir.

Kamu görevlilerinin öngörülme yen ihtiyaçlar için ihaleye çıkmamaları ve ihale planlarını ödenek dahilinde yapmaları amaçlanmıştır. Ödeneğin bulunması nakit anlamında değil, ödeneğin bütçeye tahsis edilmesidir anlamındadır (Sancar, 2010:75).

1.3.13. ÇED raporu arama ilkesi

Çevresel Etki Değerlendirmesi belirli bir proje veya gelişmenin çevreye olabilecek sürekli veya geçici olası etkilerinin analiz ve değerlendirilmesidir. İlkenin amacı, gereksiz

yatırımlar yapılmaması amacıyla bu belge olmadan ihaleye çıkılamamasıdır. Ancak, yapım işlerinde istisna olarak doğal afet nedeniyle ihale edilmesi gereken işler için ÇED raporu aranmamaktadır (Sancar, 2016:76).

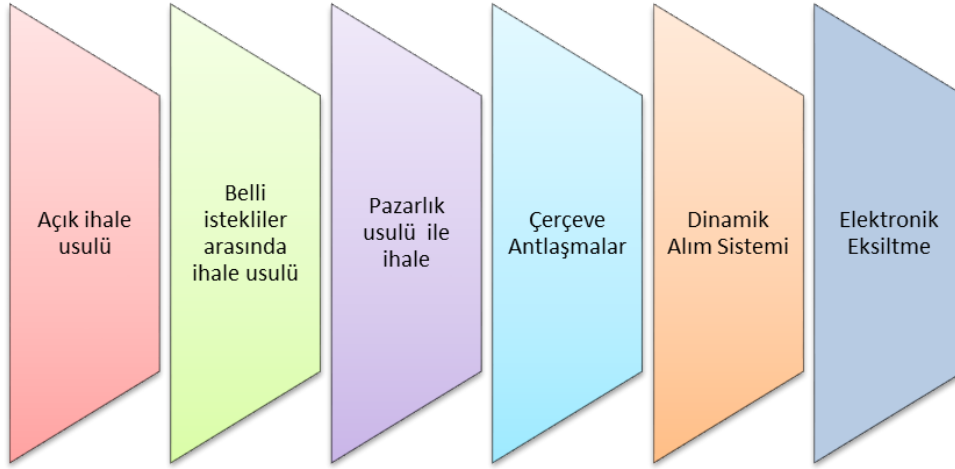
İhalelerde oluşabilecek usulsüz uygulamalar temel ilkelerle güvence altına alınmış olup kamu alımlarından istenilen faydanın sağlanabilmesi için de ihaleyi yapan idareler ile tüm kurum ve kuruluşların bu ilkeler çerçevesinde işlem yapmaları gerekmektedir. Bu nedenle temel ilkelerin zamanın ihtiyaç ve gelişen şartlara göre güncellenmesi gerekmektedir (Sancar, 2016:76).

1.4. Kamu Alımı Usulleri

Ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarının önemli unsurlarından biri olan kamu alımları çoğunlukla ihaleler ile yapılmakta olup 4734 sayılı Kanunu'nun 18 inci maddesinde mal, hizmet ve yapım işleri ihalelerinde kullanılacak ihale yöntemleri açıklanmıştır. Bu usuller açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür. Ayrıca, yeni bir alım şekli olan çerçeve anlaşma, dinamik alım ile elektronik eksiltme ile de ihaleler gerçekleştirilmektedir. Kanununun 22 nci maddesinde yer alan doğrudan temin ise bir alım şekli olarak belirlenmiştir. 23 üncü maddesi ile de tasarım yarışmaları Kanundaki şartları taşımaları halinde ihale usulü olarak uygulanabileceği belirtilmiştir.

M. Abacıoğlu (2016) ve A. Abacıoğlu (2016) "kurumların yapacakları ihalelerde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık ihale usullerinden birinin uygulanacağı, 4734 sayılı Kanun ilk düzenlendiğinde bir ihale usulü olan doğrudan temin ise, 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler neticesinde ihale usulünden çıkarıldığı ve bir alım yöntemi olduğu, ihalelerin aslında yüklenicilerin seçilmesi yönteminden hareketle oluştuğunu" belirtmektedirler.

İdareler tarafından seçilecek olan ihale usullerinin öncelikle 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi, söz konusu usullerle ihale sonuçlandırılmadığı takdirde diğer usullere başvurulması gerekmektedir. İdareler tarafından temel ihale usulleri yerine diğer ihale usullerinin tercih edilmesi, Kanunu'nun temel ilkelerine aykırılık oluşturacağından kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yani kamu zararına neden olabilmektedir.



Şekil 1.1. Kamu alımlarında usuller

1.4.1. Açık ihale usulü

4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü “bütün isteklilerin teklif verebildiği ve ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakıldığı bir usul” olarak tanımlanmıştır (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 19). Kanunun ihale usullerini düzenleyen ilgili maddelerde ihale usulünün tercih edilebileceği haller görülmekte olup açık ihale usulünün ise sadece tanımlanması, açık ihale usulünün herhangi bir şart söz konusu olmaksızın tüm kamu ihalelerinde uygulanabileceğini göstermektedir. Bu özelliği ile açık ihale usulü en temel ihale usulüdür (Gök, 2012:691). Ayrıca, bütün isteklilerin ihaleye teklif verebilmesi de rekabet ortamının oluşmasına da olanak sağlamaktadır. Bu özelliği ile açık ihale usulü şeffaflığı, katılımcılığı sağlayan en iyi usuldür. Ayrıca, rekabet ortamının oluşması fiyatlar açısından kamu yararına olup bütün isteklilerin tekliflerin değerlendirilmesi ise kamunun işlem maliyetini artırıcı etkiye sahiptir.

İdareler Kanun kapsamındaki bütün ihalelerini öncelikle açık ihale usulü ile yapmaları gerekmektedir. Diğer usullerin uygulanması ise Kanun’da belirtilen kriterlerin sağlanmasına bağlıdır (Sucu, 2017:44). Yapılacak ihalenin yaklaşık maliyeti belirlendikten sonra ihale usulü tespit edilir. İhale yöntemlerine ve yaklaşık maliyete göre ilân süreleri değişmekte olup her yıl Resmi Gazetede yayımlanan parasal limitlere göre yaklaşık maliyeti

eşik değerin üstünde ve altındaki ihaleler 4734 sayılı Kanununun 13 ve 24 üncü maddelerine göre yayımlanmaktadır. İlan yayımlandıktan sonra, ihale dokümanlarını görmek isteyen istekliler ücretsiz olarak dokümanları görülebilmekte ancak, ihaleye katılmak için ihale dokümanını satın almaları gerekmektedir (Kılıç, 2010:157). Doküman satın alan istekli olabilecekler ihale tarih ve saatine kadar teklif mektubu ve geçici teminat da dahil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeleri bir zarf içinde idareye teslim ederler.

İhale gün ve saatinde zarflar ihale komisyonunca teslim alınır ve istekliler önünde veriliş sırasına göre açılır. Zarfların içindeki isteklilere ait belgeler incelenir ve belgelerin usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Eksik belgeleri olan istekliler tespit edilerek tutanak altına alınır. Verilen teklifler sırasıyla açıklandıktan sonra ihale komisyonu yaklaşık maliyeti açıklar ve tekliflerin değerlendirilmesi için oturum kapatılır. Tekliflerin değerlendirilmesi, Kanununun 37 nci maddesine göre yapılır ve değerlendirme dışı bırakılan ya da ret edilen tekliflerin gerekçeleri ihale komisyonunca tutanakta açıkça belirtilir. 4734 sayılı Kanununun 40 ıncı maddesi gereğince de ihale komisyonunca yapılan değerlendirmeler sonucu uygun bulunan ve ekonomik açıdan en avantajlı istekli ile sözleşme yapılır (Kılıç, 2010:158).

1.4.2. Belli istekliler arasında ihale usulü

Kamu İhale Kanununda belli istekliler arasında ihale usulü, “ön yeterlik değerlendirilmesi sonucu idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif sunabildiği usul” olarak tanımlanmış olup (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 20) “Yapım işleri, hizmet ve mal alımı ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ya da ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin bu usule göre yaptırılacağı” düzenlenmiştir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 20). Aynı maddede belli istekliler arasında ihale usulünün uygulaması açıklanmıştır.

Bu usule göre yapılacak ihalelerde ön yeterlik ilanı yapılmalıdır. İlan ile ilgili hususlar Kanununun 13 üncü maddesi ile 25 inci maddesinde açıklanmaktadır. Ön yeterlik dokümanında adaylarda aranılan şartlara, ön yeterlik kriterlerine ve gerekli diğer belge ve

bilgilere yer verilir. İlan neticesinde başvuruda bulunan adaylar arasında ön yeterlik dokümanı ve ön yeterlik ilânında belirtilen kriterler çerçevesinde değerlendirme yapılarak, asgari kriterleri taşıyan adaylar sırasıyla belirlenmektedir. Bu istekliler arasından ön yeterlilik dokümanında belirtilmek şartıyla bir kısmı veya tamamı ikinci aşamada teklif vermeye davet edilmektedir. Teklif vermeye davet edilmeyenlere de davet edilmeme nedenleri yazılı olarak bildirilmektedir. İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde iptal edilmektedir. Bu usul iki oturumlu açık ihale usulü olarak nitelendirilebilir. İlk oturum olan ön yeterlik aşamasında ilân yapılması ve belirli kriterler belirlenmesi açık ihale usulünün ilân ve yeterlik kriterleri ile benzerlik göstermekle birlikte bu aşamada sadece fiyat dışı unsurların değerlendirilmesi yönüyle açık ihale usulünden ayrılmaktadır. İkinci aşama olan tekliflerin sunulması aşamasında ise; açık ihale usulünde olduğu gibi teklif edilen fiyatlar değerlendirilmektedir. Ön yeterlik dokümanı bedelsiz olarak idarelerden alınabilmekte ancak ihaleye katılmak isteyen isteklilerin bu dokümanı satın alması gerekmektedir.

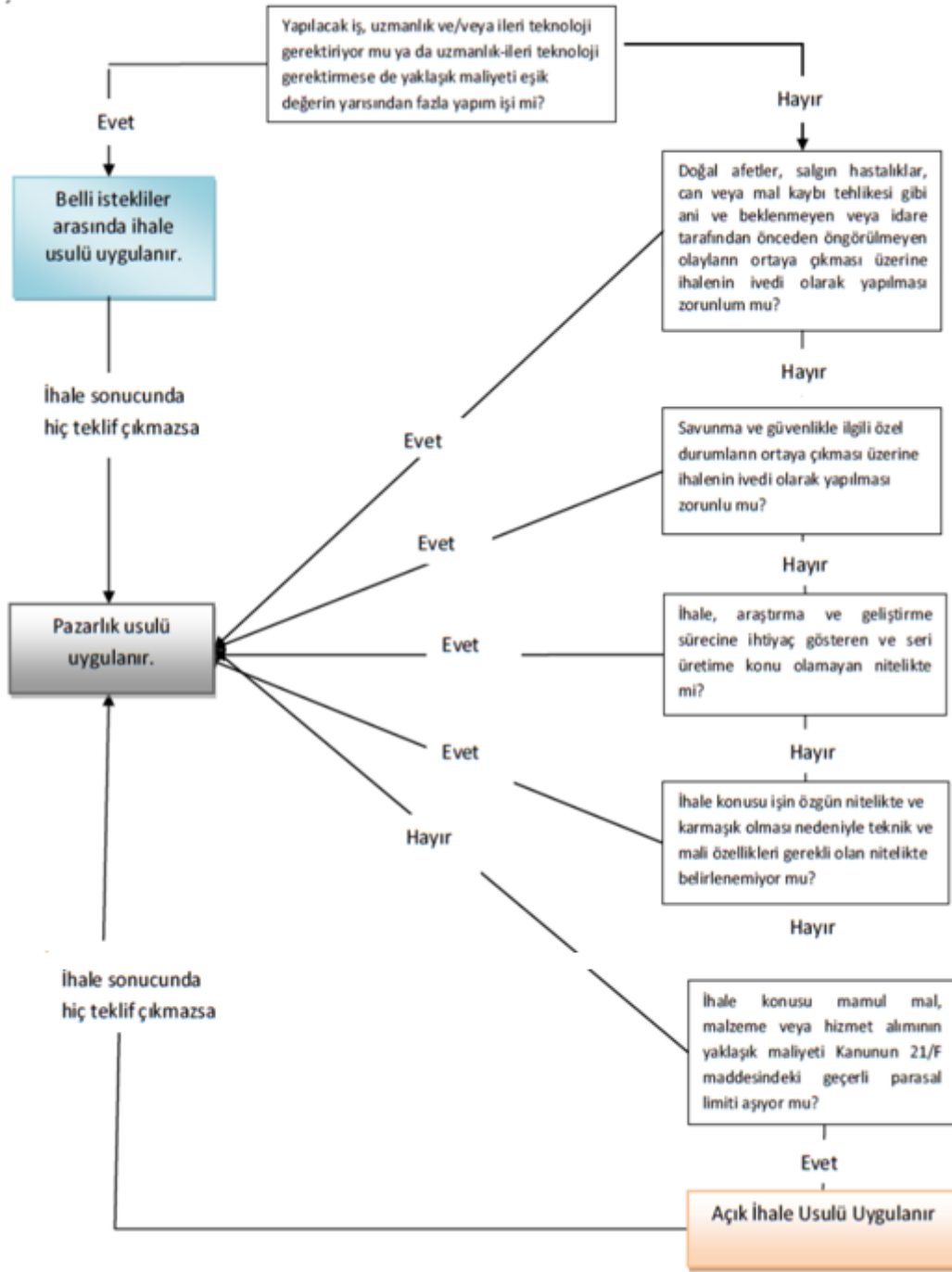
Belli istekliler arasında ihale usulü mal, hizmet ve yapım işlerinde kullanılabilme olup danışmanlık hizmet alım ihalelerinde kullanılması zorunludur. Ayrıca, bu ihale usulüyle yapılan ihaleye katılan gerçek ya da tüzel kişiler teklif zarfı içine teşekkür mektubu sunmaları durumunda teklifleri geçersiz olmaktadır (Sucu, 2017:46).

1.4.3. Pazarlık usulü ile ihale

Pazarlık usulü, Kanunda “ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu için teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usul” olarak tanımlanır (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 21). Pazarlık usulü ile ihale Kanununun 21 inci maddesinde belirtilen bazı durumların oluşmasında kullanılır. Bunları genel olarak, olağanüstü beklenmedik durumların ortaya çıkması ve ihalenin acil olarak yapılmasının gerekliliği ile yaklaşık maliyeti 225 403,00 Türk Lirasına kadar olan alımlardır. Bu alımlarda ilân zorunlu olmayıp ihale dokümanlarında belirlenen üç istekli ihaleye davet edilir. Davet edilen üç istekli pazarlık usulü için yeterli olup bu isteklilerden ikisi teklif göndermese ve sadece bir istekli teklif gönderse de bu istekli ile sözleşme yapılabilmektedir (Demircioğlu, 2014:130).

İhale konusunun karmaşık, seri üretilemeyen, araştırma ve geliştirmeye ihtiyaç duyulan özellikte olması ile açık ve belli istekliler arasında ihalede teklif çıkmaması durumlarında, ilk oturumda fiyat teklif edilmeden ihale konusu işin gerçekleştirme yöntemleri üzerinden istekliler teklif verirken ikinci oturumda teknik şartnameye uygun fiyat teklifleri istenir. 21. maddenin (f) bendine göre yani her yıl Resmi Gazetede yayımlanan parasal limitlere göre yapılacak ihalelerde ise, iki oturumda da idare tarafından belirlenen isteklilerin ilk ve son fiyat teklifleri alınır. Son teklifler ilk tekliflerden daha az olarak alınır. Değerlendirmek üzere oturum kapatılır.

Şekil 1.2’de Pazarlık usulü ile ihalenin kullanılabileceği durumlar (Aksoy ve Şimşek, 2010:79) gösterilmektedir. Pazarlık usulü ile ihale bu durumlarda kullanılabilmektedir.



Şekil 1.2. Pazarlık usulünün kullanılabileceği durumlar (Aksoy ve Şimşek, 2010:79)

1.4.4. Diğer alım usulleri

Çerçeve anlaşmalar

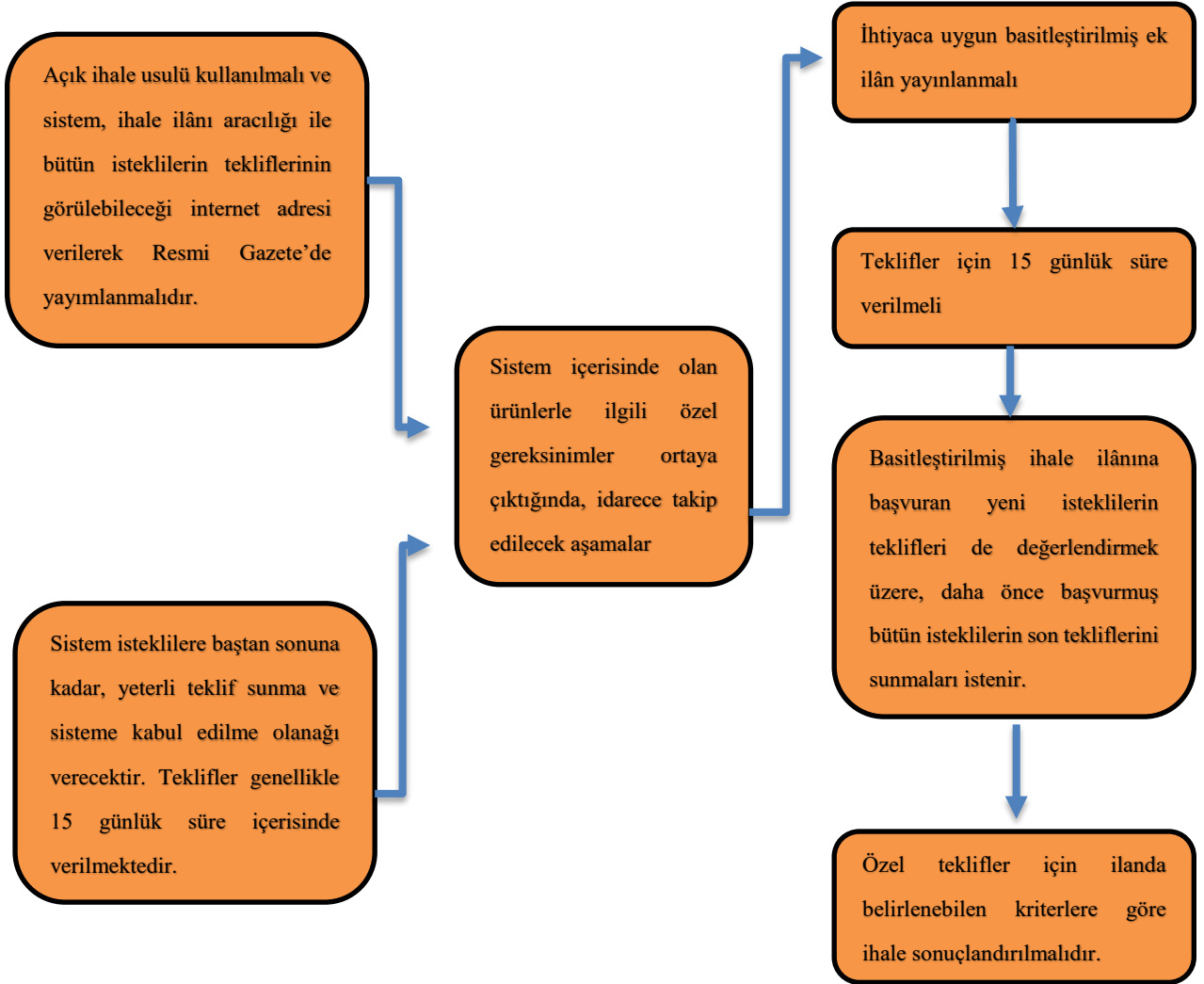
Çerçeve anlaşma, “bir ya da daha fazla idare ile bir veya birden fazla istekli arasında, belirli bir zaman aralığında gerçekleştirilecek alımların özellikle fiyat ve mümkün olan hallerde öngörülen miktarlarının tespitine ilişkin şartları belirleyen anlaşmayı ifade eder” şeklinde düzenlenmiştir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 4).

Kanunda genel olarak açık ihale usulü ile belirli istekliler arasında ihale usullerinde çerçeve anlaşmaların kırk sekiz aya kadar yapılabileceği ifade edilmiş ve Kanununun 13 üncü maddesine göre ilan süreleri belirlenmiştir. Çerçeve Anlaşmalar İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde ise ihale yapılabilecek mal, hizmet ve yapım işleri belirlenmiştir. Çerçeve anlaşmalarda, koşullar önceden oluşturulmuş ise tek istekli ile de sözleşme yapılabilmektedir. Çerçeve anlaşmayı yapacak istekli sayısı ihale dokümanında belirtilmekte olup, anlaşma yapmayı isteyen istekli sayısı için altında olduğunda ise anlaşma sona ermekte bu da isteklilere bildirilmektedir. İhale dokümanlarında belirtilen şartları taşıyan istekliler yeterliliklerini on iki ayda bir belgelendirmektedir. Yeterlilik taşımayan istekliler de anlaşmaya davet edilmekte, ancak iki kere geçerli teklif vermeyenlerin anlaşmaları sona erdirilmektedir. Ayrıca diğer ihalelerden farklı olarak bu anlaşma ihalesinde ihaleye çıkmak için ödenek şartı aranmamaktadır. Bu ihalede ihale komisyonunun değerlendirmesi sonucu yeterli görülen istekliler ekonomik açıdan en avantajlı tekliften başlanarak sıralanmaktadır. Anlaşmanın yapılması idarelere alım yapma zorunluğu getirmemekle birlikte farklı bir ihale usulü ile alımlarını gerçekleştirebilir. Birden fazla idarenin çerçeve anlaşma yapma durumunda ise her bir idare ayrı münferit sözleşme yapabilmektedir (Çerçeve Anlaşmalar İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009).

Dinamik alım sistemi

Dinamik alım sistemi, Kamu İhale Kanununda yeni bir alım yöntemidir. Dinamik ihale sistemi Kanunda, “ihale dokümanına uygun ön teklif veren ve sistemin geçerlik süresi içerisinde yeterlik kriterlerini sağlayan bütün isteklilerin sisteme kabul edildiği, piyasada mamul olarak bulunan malların tedarikine yönelik tamamen elektronik ortamda

gerçekleştirilen alım sürecini ifade eder” (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 4). Bu alım süreci (Aksoy ve Şimşek, 2010:96) Şekil 1.3’de gösterilmektedir.



Şekil 1.3. Dinamik alım süreci (Aksoy ve Şimşek, 2010:96)

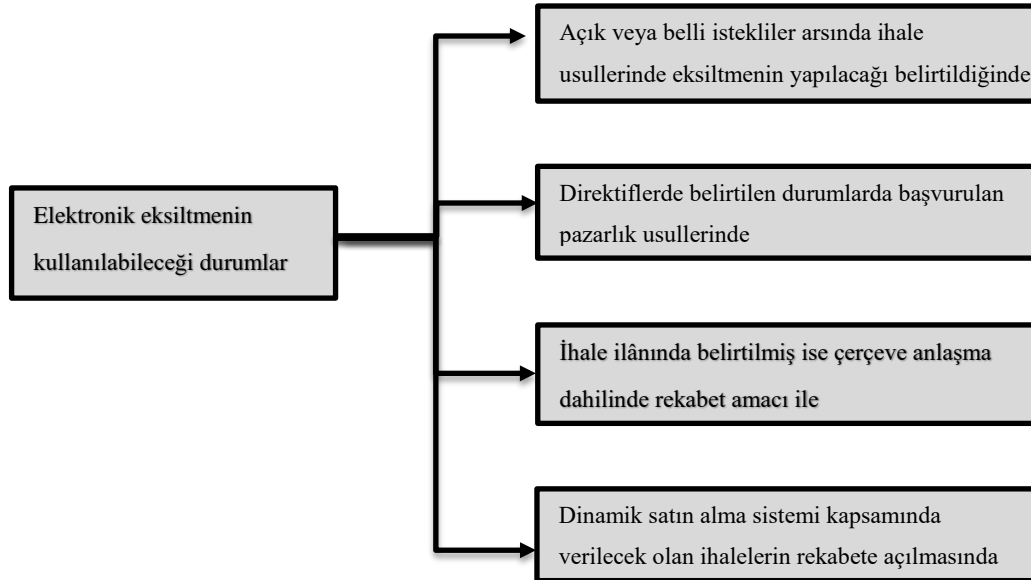
Dinamik alım sisteminin yapılacağı Kamu İhale Bülteninde ilân edilerek isteklilere duyurulur. Bu sistem, mevzuata göre EKAP aracılığı ile ihale dokümanındaki şartlara göre ön teklif veren ve yeterlikleri sağlayan isteklilerin olduğu bir sistemdir. Sisteme girebilmek için istekliler herhangi bir ücret ödememektedir. İhale dokümanında sistemle ilgili bilgiler de verilmektedir. İhale dokümanında şartları sağlayan ve ön teklif veren istekliler bu sisteme alınırlar. Daha sonra, sisteme alınmasına karar verilmiş istekliler teklif vermeye davet edilir ve alınan teklifler değerlendirilir ve alım sözleşmeye bağlanarak sonuçlanır.

Elektronik eksiltme

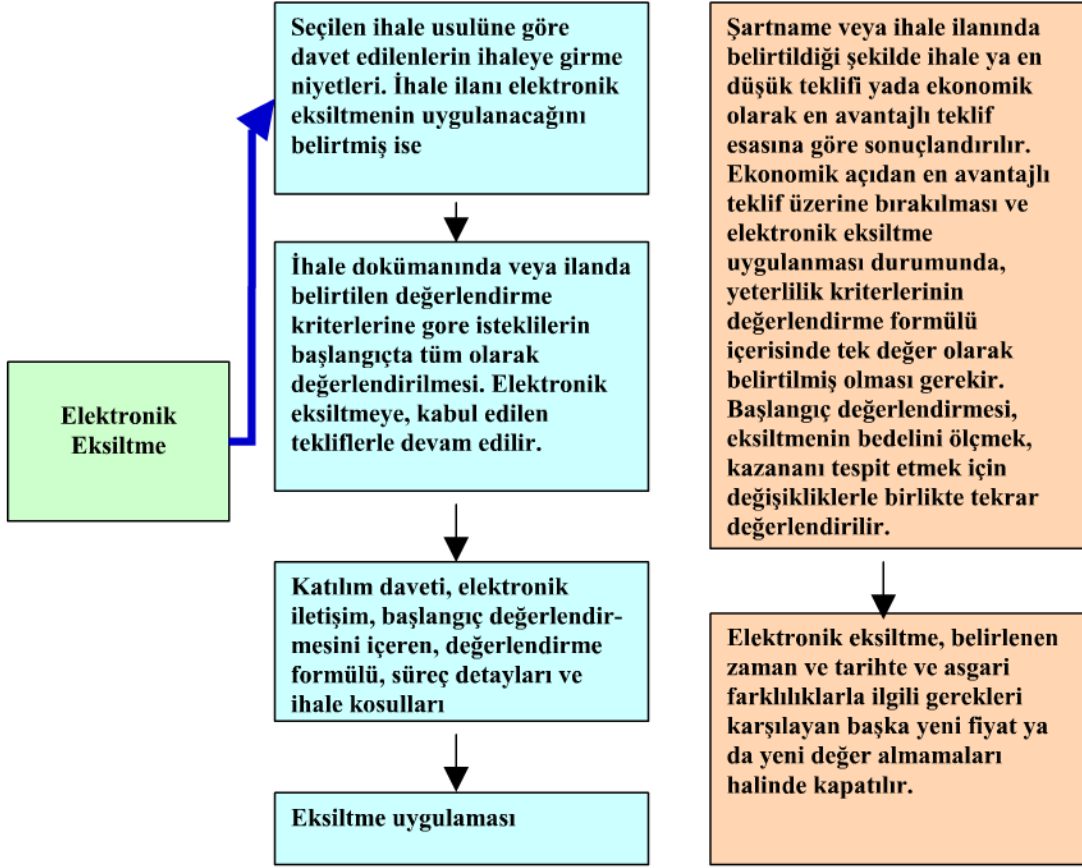
Elektronik eksiltme, isteklilerin tekliflerini elektronik ortamda vermesi ve diğer tekliflerle birlikte teklif sıralamalarını görmeleri ile ilgili süreçleri ifade etmektedir.

Elektronik eksiltme açık ihale, pazarlık usulünün (a), (d) ve (e) bentlerindeki durumlarında ve belli isteklilerde, ihale dokümanlarında ve ihale ilânlarında yer verilmek suretiyle uygulanabilmektedir. Alımı yapılacak konu bütün özellikleriyle bu ihalede bellidir. İstekliler elektronik ortamda teklif vermeden önce teklifler ihale dokümanına göre incelenir. İhale dokümanında belirtilen şartlara göre teklifler değerlendirilir yeterli görülenler elektronik ortamda tekrar teklif vermeleri konusunda bildirim yapılır. Bildirimde elektronik eksiltmenin zamanı ve sisteme nasıl gireceği konusunda gerekli bilgilere yer verilir. Elektronik eksiltme gerekli teklif sayısının sağlanamaması durumunda sona ermektedir. Şekil 1.5’de elektronik ihale süreci gösterilmektedir (Aksoy ve Şimşek, 2010:99-100)

Şekil 1.4’de elektronik eksiltmenin kullanılabileceği durumlar (Aksoy ve Şimşek, 2010:100) yer almaktadır. Bu durumlar göz önüne alınarak elektronik eksiltme uygulanabilir.



Şekil 1.4. Elektronik eksiltmenin kullanılabileceği durumlar (Aksoy ve Şimşek, 2010:100)



Şekil 1.5. Elektronik eksiltme süreci (Aksoy ve Şimşek, 2010:100)

Doğrudan temin usulü

Doğrudan temin usulü, idarelerin ihtiyaçlarının idarece görevli kişilerin piyasada araştırma yaparak çeşitli firmalardan fiyat almaları ve sonucunda en iyi fiyatı verenle sözleşme imzalamalarını ifade eder.

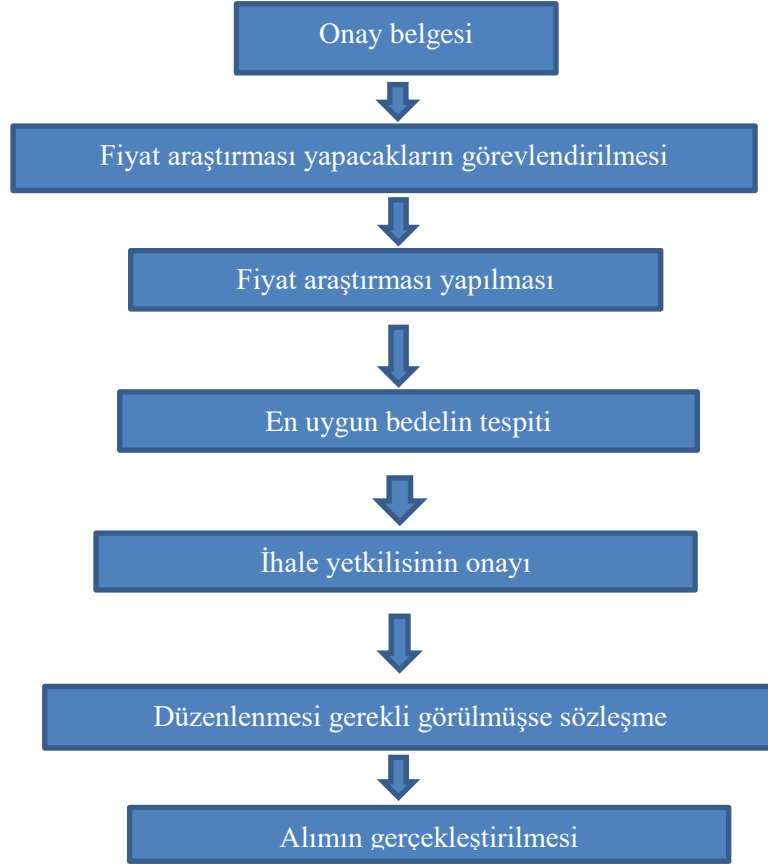
Kanuna göre doğrudan temin bir ihale usulü yerine bir alım şekli olduğundan Kanunda ihaleler için geçerli kurallar doğrudan temin için geçerli değildir. Doğrudan temin ile idarelerin ihtiyaçlarının en az formalite ile alınması konusunda kolaylık amaçlanmıştır. Ancak alımın pratikleştirilip kolaylaştırılması alımların kayıtlarının yapılmaması anlamına gelmemektedir. Bu nedenle hesap verilebilirlik ilkesi içerisinde kurallara göre yapılan işlemlerin inceleme ve denetlemeyi sağlaması gerekmektedir (İnan, 2014: 138).

4734 sayılı Kanununun 22'nci maddesinde doğrudan temininin ilân yapılmadan ve teminat alınmadan kullanılabilceği durumlar belirtilmiş olup doğrudan temin bu özelliğiyle ihtiyaçların formalite olmadan kolaylıkla temin edilebileceğini göstermektedir.

Söz konusu maddede belirtilen özellikteki ihtiyaçların temin edilmesinde kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ilân yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması ve isteklilerde yeterlik kriterleri aranması gibi hususlar idarelerin tercihinin bırakılmıştır. Ayrıca uygulamada en çok kullanılan doğrudan temin yöntemi Kanununun 22'nci maddesinin (d) bendinde yer alan limit dahilindeki alımlar ile temsil ve ağırlama faaliyetleri kapsamında yer alan alımlar olup parasal limitler her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından şubat ayında güncellenmektedir (Özdemir, 2016:29-30).

Doğrudan temin yöntemi ile parasal limit dahilindeki (2018 yılı için büyükşehir belediyesi dahilindeki alımlarda 67 613,00 Türk Lirası, diğer idarelerde 22 524,00 Türk Lirası) alımlarda yetkili olarak görevlendirilenlerin fiyat araştırması yapmaları ve araştırmaya ilişkin tutanakların, maliyet ile ilgili hesaplamaların onay belgesine eklenmesi gerekmektedir (Özdemir, 2016:31).

Doğrudan temin sürecine bakıldığında; Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği gereğince ilk aşamada onay belgesi düzenlenmesi gerekmekte olup bu belgede piyasada fiyat araştırması yapacak kişilerin de harcama yetkilisince görevlendirilmesi gerekmektedir. Piyasada Fiyat araştırması yapacak kişilerin piyasa fiyat araştırma tutanağı düzenlemesi gerekmekte olup fiyat araştırması gerçekleştirilip en uygun teklifi veren kişi belirlendikten sonra harcama yetkilisinden alımın yapılabilmesine yönelik tekrar bir onay diğer ifadeyle olur alınması gerekmektedir (Uslu ve Demirel, 2014:691-693). Şekil 1.6'da doğrudan teminin hazırlanma aşamasından alıma kadar olan aşamalar gösterilmektedir.



Şekil 1.6. Doğrudan temin alım süreci (Uslu ve Demirel, 2014:692)

Doğrudan temin için yapılan piyasa fiyat araştırmasında faks, e-posta veya mağazaların fiyat katalogları kullanılabilen olup online alışveriş sitelerinden de fiyat araştırması yapılabilmektedir. Alım bedelinin belirlenmesi için yapılan fiyat araştırmasının belgelendirilmesi gerekmekte olup sözlü ya da telefonla teklif alınması mümkün değildir (Özdemir, 2016:33).

Doğrudan temin ile yapılan alımlarda, en uygun teklifi verenle alım yapılmakta ancak, ihalelere katılmada yasaklı olup olmadığına bakılmamaktadır. 22'nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapılan alımlarda ise EKAP üzerinden yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir (Uslu ve Demirel, 2014:694).

Bu yöntemle alımlarda kural olarak sözleşme yapılması zorunlu değildir ancak, alımı yapılacak işlerin belirli bir zaman aralığını gerektirmesi durumunda ve 22'nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanması zorunludur (Özdemir, 2016:36).

Tasarım yarışmaları

4734 sayılı Kanunda tasarım yarışmaları; “kurumların gerekli görüp yaptıracakları mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge planlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plan veya tasarım projelerini mevzuata göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yaparak ve bu projeleri ödüllü ya da ödüksüz değerlendirerek yarışma yaptırabilecekleri” belirtilmektedir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 23).

Uz (2005) tasarım yarışmalarıyla ilgili Kanunda yer alan işlerin temini kolaylıkla yapılabilen olup ihale yapacak kurumların ilk olarak ihale usullerinden bu işleri sağlamaya çalışmalarının Kanunun temel ilkeleri bakımından önemli olduğunu ifade etmiştir (Aktaran: Turşucu, 2011:93).

1.5. Kamu Alım İstatistikleri

Kamu alım istatistikleri, kamu alımlarına yönelik politikaların, stratejilerin belirlenmesinde, hesap verilebilirlik kavramı açısından değerlendirilmesinde ve bu alımların ekonomide yarattığı değişimlerin izlenmesinde önemli bilgi kaynaklarıdır. Bu nedenle yıllık olarak hazırlanan istatistikler doğrultusunda kamudaki alım usullerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çizelge 1.1’de 2017 yılında gerçekleşen toplam kamu alımları belirtilmektedir (Kamu İhale Kurumu, 2017).

Çizelge 1.1. Kamu alımlarına ilişkin özet istatistikler (2017 Kamu Alımları İzleme Raporu)

Özet İstatistikler	İhale Türü				Toplam
	Mal Alımı	Yapım İşi	Hizmet Alımı	Danışmanlık Hizmet Alımı	
İhale Yapan İdare Sayısı					12.283
Yapılmış İhale Sayısı	69.417	24.480	40.903	460	135.260
İhale Tarihinden Sonra İptal Edilen İhale Sayısı	7.528	3.794	8.732	107	20.161
Sözleşme Bilgisi Gelen İhale Sayısı	55.830	21.839	36.605	332	114.606
Sözleşme Sayısı	94.634	23.070	47.910	376	165.990
Kısmi Teklife Açık İhale Sayısı	17.656	603	4.705	19	22.983
Kısmi Teklife Açık İhalelerde Sözleşme Sayısı	61.721	1.810	16.592	63	80.186
Kısmi Teklife Açık İhalelerde Ortalama Sözleşme Sayısı	3,50	3,00	3,53	3,32	3,49
4734 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan İhalelere Ait Sözleşme Bedeli Toplamı*	30.101.939	131.045.991	48.025.258	1.126.592	210.299.779
İstisna Kapsamında Yapılan İhalelere Ait Sözleşme Bedeli Toplamı*	10.175.501	4.591.899	4.425.593	111.280	19.304.274
Doğrudan Temin Tutarı *	2.239.287	214.114	821.276	11.555	3.286.233
Teyit Sayısı	832.076	526.000	548.693	23.426	1.930.195
Teyit Alınan İhale Sayısı	75.896	29.297	49.645	610	155.448
Kamu İhale Bülteninde Yayımlanan İhale İlan Sayısı	33.698	25.516	27.125	432	86.771
Yüklenici Sayısı					49.596
Şikayet İnceleme Sayısı	526	1006	1994		3.526
Uyuşmazlık Karar Sayısı	511	1.014	1.999		3.524
Kayıt Altında Bulunan Aktif Yasaklama Sayısı					8.237

*: 1000 TL

Çizelge 1.2’de 4734 sayılı Kanundaki ihale usulleri ile doğrudan temin ve istisna kapsamındaki alımların toplam kamu alımları içindeki adet ve tutarları belirtilmektedir (Kamu İhale Kurumu, 2017).

Çizelge 1.2. Kanun kapsamına göre kamu alımları (2017 Kamu Alımları İzleme Raporu)

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2017 yılı	%	2017 yılı	%
4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	89.315	77,93	210.299.779	90,30
Doğrudan Temin			3.286.233	1,41
İstisna	25.291	22,07	19.304.274	8,29
Toplam	114.606	100,00	232.886.141	100,00

Çizelge 1.3’de Kanunda en çok kullanılan ihale usullerinin 2017 yılında adet ve tutarları gösterilmektedir (Kamu İhale Kurumu, 2017).

Çizelge 1.3. İhale usullerine göre kamu alımları (2017 Kamu Alımları İzleme Raporu)

İhale Usulü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2017 yılı	%	2017 yılı	%
Açık İhale Usulü	32.601	72,78	141.541.212	67,30
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	182	0,41	23.414.603	11,13
Pazarlık Usulü	12.010	26,81	45.343.965	21,56
Toplam	89.315	100,00	210.299.780	100,00

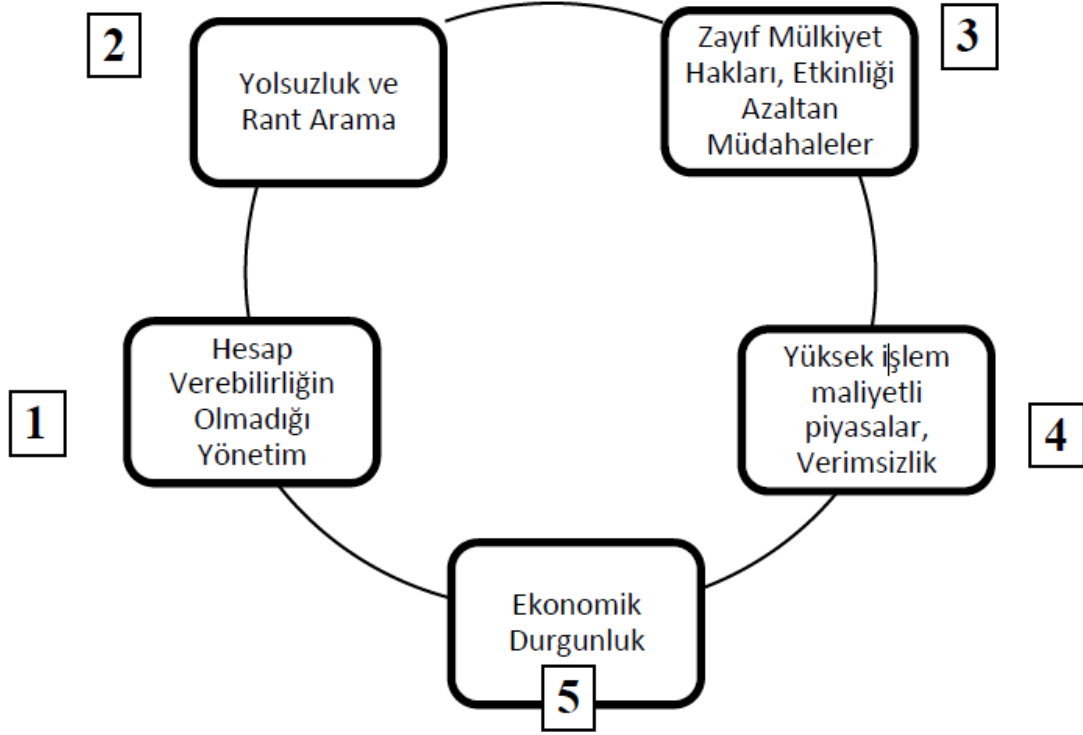
2. HESAP VERİLEBİLİRLİK İLKESİ VE ÖNEMİ

Günümüz mali yönetimlerde en önemli sorun, sınırlı kamu kaynaklarına rağmen kamu harcamalarının gün geçtikçe artması mali yönetimin sürekli açık vermesidir. Kaynakların etkin yönetilmesini sağlamak üzere hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile radikal değişiklikler yapılmış olup kamuda hesap verilebilirlik önem kazanmıştır (Taytak ve Bahtiyar, 2015:261) Hesap verilebilirlik ile verimlilik, iktisadilik, etkinlik kavramları kamu yönetim süreçlerinde yer almaya başlamıştır (Tutar ve Altınöz, 2017:244). Hesap verebilirlik aynı zamanda kurumsal yönetimin temel unsurlarından biridir.

Hesap verebilirliği kurumsal açıdan ele aldığımızda, kurumlarda çalışanların işlerini gerçekleştirmede bir bütün olarak sorumluluk bilincinde olmalarını sağlayarak kurumsal hedeflere ulaşmada etkili bir araçtır. Ayrıca, çalışanların iş yapılarına sorumluluk ve denetim yükleyerek işlerin etik değerler çerçevesinde yürütülmesini sağlar. Ayrıca, hesap verilebilirlik otorite sahiplerinin de aldıkları kararlarda ve yaptıkları işlerde kararların ve yapılanların denetlenmesini ve bunların sonucunda ulaşılan sonuçların açıklama yapma yükümlülüğünü beraberinde getirir. Bunlarla birlikte, kurumsal gelişim ve ilerleme açısından kurumların misyon ve vizyon değerleri önemli olup istenilen sonuçlara ulaşmada kurumun bu değerlere inancını da pekiştirmektedir.

Küreselleşme, zamanla birlikte kamudaki değişimler ile hesap verilebilirlik kavramı da değişim göstermiştir. Geleneksel kamu yönetiminde, hesap verilebilirlik kamuda üstlerin atlarını denetlediği bir özellik gösterirken, yeni kamu yönetimi daha çok performansa yönelik hesap verilebilirliği sağlamaya önem vermektedir (Demirel, 2013:374). Yeni kamu yönetimi ile önem kazanan hesap verebilirlik anlayışında öncelikle amaçlarla birlikte hedefler belirlenip, kaynaklar da bu doğrultuda kullanılmakta, böylelikle kamu kaynağından en iyi şekilde yararlanılabilmektedir. Kamunun faaliyetleri ile ilgili yapılanlar da raporlanarak kamuoyuna duyurulmaktadır (Atak ve Kırılmaz, 2015:194). Hesap verilebilirlik kamu kaynaklarını verimli kullanmada önemlidir. Yeni kamu yönetimi aynı zamanda iyi yönetim olarak da isimlendirilmekte olup iyi yönetim sayesinde kamu kaynaklarındaki verimlilik açığını azaltarak ekonomide olumlu sonuçlar yaratmaktadır. İyi yönetimin bir ögesi olan hesap verilebilirlik ilkesinin az ya da hiç olmadığı ortamlarda ise

yolsuzluk, ekonomik durgunluk, faaliyetlerde verimsizlik gibi durumlar daha kolay oluşmaktadır. Ortaya çıkan durumlar Şekil 2.1’de yer almaktadır (Khan, 2008:115).



Şekil 2.1. İyi yönetimin olmadığı bir ekonomik yapı (Khan, 2008:115)

Eryılmaz ve Biricikoğlu (2011) hesap verebilirlikte hesap veren kişilerin yaptıklarının sorumluluğunu üstlenme, açıklamada bulunma hesap soranların da soru sorma, ceza verme, yargılamada bulunma hakkı olduğunu belirtmekte ve bunlarla birlikte, hesap verilebilirliğin kamu kaynaklarının yerinde kullanılmasını sağlayarak yolsuzluğun önüne geçtiğini, yönetimlerde de dürüstlüğü, tarafsızlığı etkin hale getirdiğini ve faaliyetlerde verimliliği sağladığını belirtmektedir (Aktaran: Güneş, 2011:146).

Hesap verilebilirlik sayesinde, kamu kaynaklarında oluşan israflar engellenmekte kamu kaynaklarından yararlanmada erişilen sonuçların kamuoyuna aktarılması sağlanmaktadır. Böylelikle yönetimde şeffaf bir kültür oluşmakta ve vatandaşlarla olan bağlantılar kuvvetlenmektedir. Aynı zamanda hesap verilebilirlik, kurumlarda bireysel ve kolektif sorumluluğun gelişmesini sağlamakla birlikte dürüstlük ve güvenilirlik gibi değerlerin yaygınlaşmasında da etkilidir.

2.1. Hesap Verilebilirlikle İlişkili Kavramlar

2.1.1. Sorumluluk

Sorumluluk, bir işi yerine getirmede gerekli otorite sahibi olmak, karar vermede özgür olmaktır. Hesap verebilirlik ise, faaliyetleri gerçekleştirmek üzere sorumluların bu faaliyetleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği ile ilgili açıklamada bulunmalarıdır. Sorumluluk, karar verebilmeyi belirtirken hesap verebilirlik, faaliyetlerin yapılıp yapılmadığını kontrol edebilmektir. Bu bağlamda hesap verebilirlik ile sorumluluk kavramları birbirini tamamlamakta olup karar alanlar ile faaliyetlerin gerçekleştirilmesiyle yükümlü olanlar sorumluluk bilinciyle yaptıklarından hesap vermeleri gerekmektedir (Eryılmaz ve Biricioğlu, 2011:23).

Parker ve Gould'a (1999) göre sorumluluk, kaynakların yapılan işlerde nasıl kullanıldığı veya korunduğu ile ilgili bir hesap verme olup hesap verebilirlik ise sorumlulukla ilgili faaliyetlerin veya aktarılan kaynakların sonuçlarının yani performansları ile ilgili değerlendirme yapmaktır (Aktaran: Taner, 2012:32).

2.1.2. Denetim

Aydın (2012) denetimi, "kamunun amaçlarını ön planda tutarak belirli kurallara dayalı olarak işlerin istenilen şekilde yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise verimli yapılıp yapılmadığını, yapılmamış ise neden yapılmadığını bulmak ve öğrenmek olarak tanımlamaktadır (Aktaran: Demirel, 2013:368).

Tortop ve diğerleri (2010) denetimin kamuoyunun şikâyetlerinin önemszenmesini sağlayarak kamuda çalışanların kendi istedikleri şekilde çalışmalarını da engellemekte olduğunu belirtmektedir (Aktaran: Demirel, 2013:368). Denetim, aynı zamanda denetlemekle görevli kişilerin elde ettiği bulgular ile sonuçları kendi birim yöneticilerine raporlaması da hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir.

Etkin bir hesap vermeden bahsedebilmek için yapılan faaliyetlerinin kamuoyuna raporlanması gerekmektedir. Denetim ise hesap vermeye doğruluk, güvenilirlik sağlayarak hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesini sağlamaktadır (Baş, 2005:405-416).

Kamusal faaliyetlerin uygun biçimde yerine getirilmesinde denetimin rolü büyük olup düzenli yapılan denetimler hesap verilebilirliği de güçlendirmektedir.

2.1.3. Şeffaflık

Kamu yönetiminde şeffaflık; kurumlara ait bilgilerin, faaliyetlerin hedefledikleri kamuoyu tarafından erişebilir olmasıdır. Ulaşılan bilgilerin eksiksiz ve doğru olması da şeffaflık ilkesinin kapsamındadır. Şeffaflık, kamu kurumlarının yaptıkları her türlü işlere ilişkin kamuoyuna bilgi sağlamaları hesap verebilirliğin ortaya çıkmasını da sağlamaktadır. Her yaptığı işi açıklayan kurumlar, kamuoyunda güven de sağlar. Bu bakımdan, hesap verebilirlik ve şeffaflık birbiriyle ilişkili kavramlardır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle şeffaflık ve hesap verebilirliğin daha çok hayata geçirilmesi ve kamunun karar almalarında kamuoyunun da katılımı sağlanmıştır (Boztepe, 2013:62-63).

Şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları kaynakların etkin kullanımı açısından önemlidir. Harcama ile ilgili birimler gerçekleştirecekleri işler için plan yaptıktan ve hedeflerini belirledikten sonra gereken kaynağı tespit etmeleri gereklidir. Bu gibi faaliyetlerin kamuoyuna açık olması, tarafların faaliyetlerini açık olarak izleyebilmesi etkinliği artırmaktadır (Dızman ve Yanık, 2016:343).

2.2. Hesap Verilebilirlik Türleri

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı oldukça geniştir. Hesap verebilirlik kamu veya özel sektörde kullanılması, hesap verebilirlik sisteminde tarafların farklı olması nedeniyle bu kavramın sınıflandırılarak tanımlanması gerekmektedir.

Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri	Dikey Hesap Verebilirlik
	Yatay Hesap Verebilirlik
Niteliğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri	Siyasi Hesap Verebilirlik
	Hukuki Hesap Verebilirlik
	Yönetsel (idari) Hesap Verebilirlik
	Kamusal (kamuoyuna) Hesap Verebilirlik

Şekil 2.2. Hesap verilebilirlik türleri (Demirci, 2017:5)

2.2.1. Yapısına göre hesap verebilirlik

Hesap verme sorumluluğu açısından, devletin vatandaşlarına karşı olan hesap verme sorumluluğu ile devletin kendisi tarafından oluşturulmuş olan kurumlar aracılığıyla kendi kendisine uyguladığı hesap verme sorumluluğu arasında bir ayrım yapılması gerekmektedir. Hesap verme sorumluluğunun bu ilk türünü dikey, ikinci türünü ise yatay hesap verme sorumluluğu olarak nitelendirilir (Kaplan, 2012:66).

Dikey hesap verebilirlik

Kamunun seçimler, medya ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile doğrudan vatandaşlara hesap vermesidir. (Gül, 2008:76).

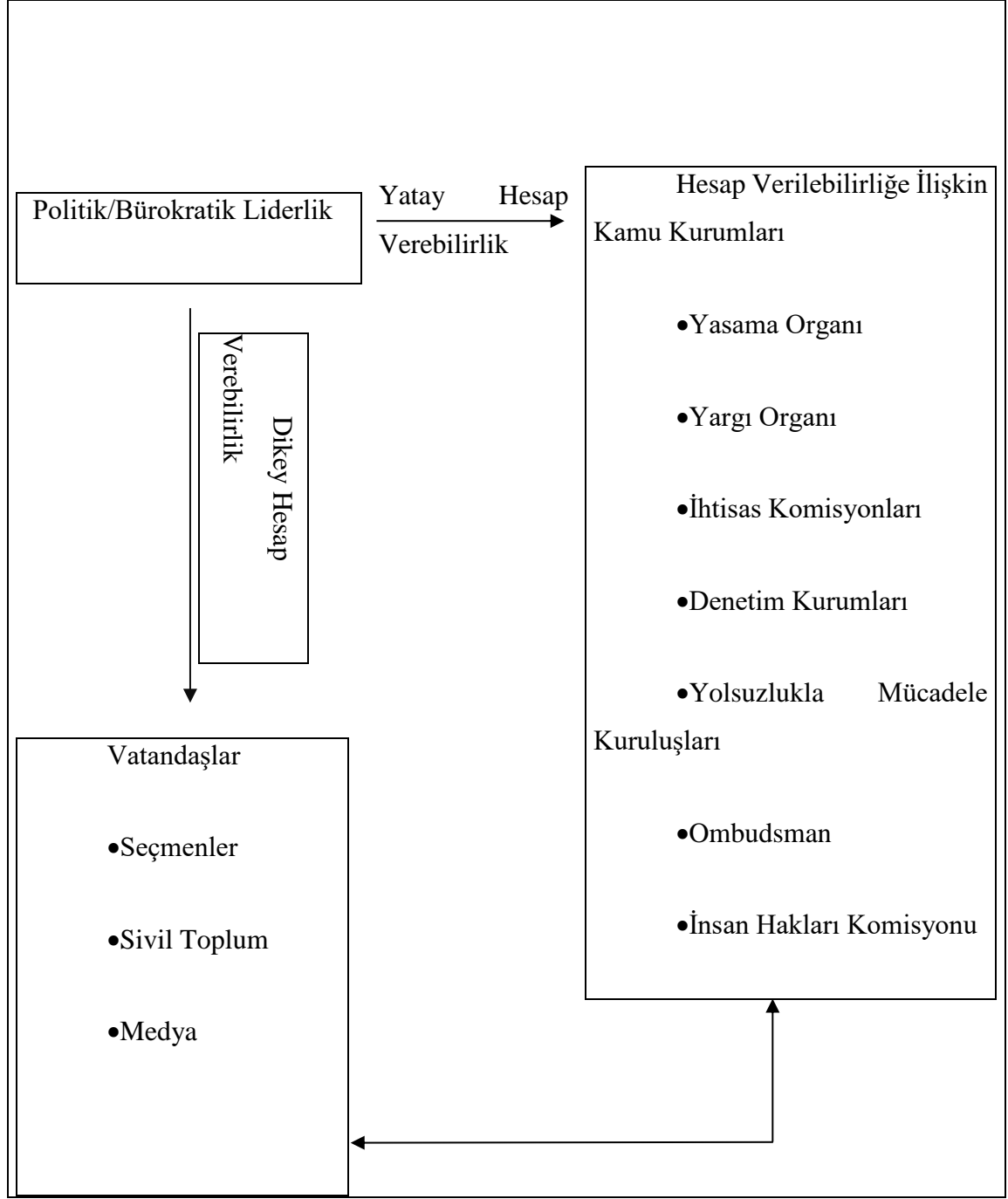
Hakkaniyet çerçevesinde yapılan seçimler en önemli dikey hesap verme sorumluluğu mekanizmalardan birisidir. Dönemsel seçimler aracılığıyla en üst düzey hükümet görevlileri seçmenlerin arzularını dikkate almak ve görevde buldukları sürede neler yaptıkları hakkında kamuoyunu bilgilendirmek zorundadırlar (Kaplan, 2012:67).

Seçimler aracılığıyla vatandaşlar, kamu yararına göre davranmayan kamu görevlilerini görevden alabilmektedir. Ayrıca, sivil toplum kuruluşları yönetimde etkili olmak adına çeşitli faaliyetler yapabilirler. Dikey hesap verebilirliği sağlamada medya kuruluşları da önemlidir. Özgür basın sayesinde kamuoyu bilgi kaynaklarına erişebilmekte ve bilgilerle denetim sağlayabilmektedir (Kaplan, 2012:55).

Yatay hesap verebilirlik

Kamunun kendi kurumlarına görevi kötüye kullanmalarını önlemek amacıyla hesap vermesidir. Bu denetim kurumları Şekil 2.3’de gösterilmiştir (Schacter, 2005:231).

Bu bilgilerle birlikte, dikey ve yatay hesap verebilirlik birbirlerine bağlı olup birbirlerini tamamlamaktadırlar.



Şekil 2.3. Dikey ve yatay hesap verebilirlik (Schacter, 2005:231)

2.2.2. Niteliğine göre hesap verebilirlik

Niteliğine göre hesap verebilirlik siyasi, hukuki, yönetsel kamusal ve mali hesap verebilirlik olarak ayrılmıştır (Gül, 2008:77).

Siyasi hesap verebilirlik

Aktan ve diğerleri (2004) tarafından siyasi hesap verebilirlik, “vekillerin halk tarafından seçimler ve oylamalar yoluyla denetlenmesi olarak” tanımlanır. Halkı temsil eden siyasilerin denetlenmesi, yönetimde etkinliğin sağlanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Hem siyasilerin seçimler ile halka hesap vermeleri, hem de demokratik bir ortamın oluşturulması etkin bir siyasi denetimi gerektirdiğinden siyasi hesap verebilirlik oldukça önem taşır (Gül, 2008:77).

Hukuki hesap verebilirlik

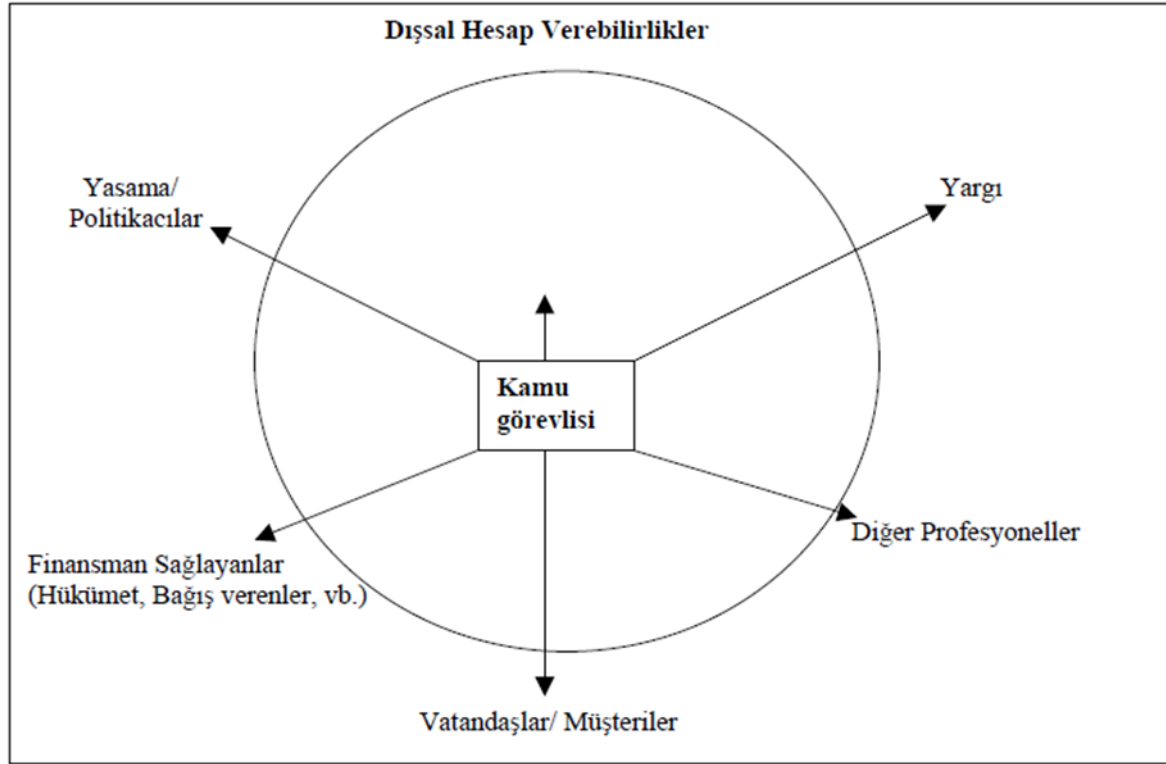
Hukuki hesap verebilirlik, yöneticilerin iç ve dış denetimler sonucunda ortaya çıkan yaptıkları veya yapmadıkları işlerle ilgili mahkemede hesap vermelerini ifade etmektedir. Bu kavram, kişilerin haklarını savunmasını sağlayarak ve yapılan işlerde hukuka uygunluğun önemini ön plana çıkararak demokratik değerlerin korunmasını da sağlamaktadır (Gül, 2008:78).

Yönetsel (İdari) hesap verebilirlik

Aktan ve diğerleri (2004), yönetsel hesap verebilirliği, kamuda çalışanların yöneticilerine hesap vermesi olarak tanımlamaktadır (Aktaran: Gül, 2008:77). Her çalışanın yaptığı iş yönetilmeyi de beraberinde getirdiğinden yönetilme de hesap vermeyi gerektirir. Bu mekanizma sayesinde kamu gücünü elinde bulunduran kamu görevlilerinin yaptıkları işler hakkında hesap sorulabilmektedir (Gül, 2008:78).

Yönetsel hesap verebilirlik, içsel ve dışsal olarak ikiye ayrılır. İçsel hesap verebilirlik, kamudaki yöneticilerin üst düzey yönetimine hesap verebilirliği olup yöneticiler görevlerini yerine getirme konusunda düzenli olarak değerlendirilirler. Yapılan değerlendirme sonucunda ücret artışları ile terfi olmaları söz konusudur. Şekil 2.4’de

görüldüğü üzere, dışsal hesap verebilirlik kamudaki yöneticiler ile üst düzey yöneticilerin performansları ile ilgili vatandaşlara, yargıya, yasama organına, finansman sağlayanlara olan hesap verebilirlikleridir (Samsun, 2003:21-22).



Şekil 2.4. Kamu sektöründe hesap verebilirlik (Samsun, 2003:22)

Kamusal (Kamuoyuna) hesap verebilirlik

Kamusal hesap verebilirlik, siyasilerin halkın haklarıyla ilgili kararlar verirken bu kararları konusunda açıklama yapmalarıdır. Kamusal hizmet sunan kamu idareleri halktan alınan yetkiyle yönetilmekte olup halkın seçtiği kişiler tarafından yönetilen kamu idareleri, yetki ve kaynakların kullanılması bakımından denetlenmeleridir (Gül, 2008:79).

Mali hesap verebilirlik

Brinkerhoff (2001) mali hesap verebilirliği; kamu görevlilerinin mali kaynakların dağıtımını, kullanımını konusunda, bütçenin ve muhasebe kayıtlarının izlenmesi ve raporlanması olarak tanımlar ve mali hesap verebilirliğin yasal düzenlemelere uygun olması gerektiğini belirtir (Aktaran: Kaplan, 2012:72).

Alkış'a (2008) göre mali hesap verme ise, kamu kaynaklarını kullanan görevlilerin sorumluluğudur. Bu kimselere emanet edilen kamu kaynakların ne miktarda hangi alanda ve hangi şekilde kullanıldığının hesabının sorulmasıdır (Aktaran: Kaplan, 2012:72).

2.3. Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirliğin Önemi

Kamu yönetiminde vatandaşlara sağlanan kamu hizmetleri önem taşımakta olup etkin ve verimli olarak topluma sunulması hesap verilebilirlik anlayışını gündeme getirmektedir. Kamu hizmetlerinde kamu yararını sağlamada kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması gerekmekte olup kamu görevlileri görevlerini gerçekleştirmede bu hususa önem vermelidir.

5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu yararına yapılan ödenek ve harcamaların denetlenmesi ve doğru olarak kullanılması hedeflenmiştir. Bu Kanun çerçevesinde elde edilen kaynaklar kamuoyu tarafından şeffaf olarak denetlenmesi sağlanır. Ayrıca, kamuoyunun belirli süreçler içerisinde bilgilendirilmesi şeffaf bir kamu yönetimi için en önemli ve gerekli husustur. Elde edilen kaynaklara erişim yetkisi olan tüm görevlilerin, bu kaynakları gereği şekilde kullanması ve kullanırken yasalarda belirtilen tüm hukukî şartlara uygunluğu ayrıca doğru ve ekonomik olarak değerlendirip, değerlendirmedeği konusunda da gerekli denetim ve şeffaflığın sağlanması hesap verilebilirlik açısından en önemli etkidir. Bovens (2005) bu konuda, hesap verebilirliğin kamu yönetiminin meşruluğunu sağladığını, yolsuzluğu, rüşveti, hukuk ve etik dışı davranışları önlediğini, kamu yönetiminde dürüstlük ve doğruluğun ve güven ortamının oluşmasına aracılık ettiğini belirtmektedir (Aktaran: Taner, 2012:36).

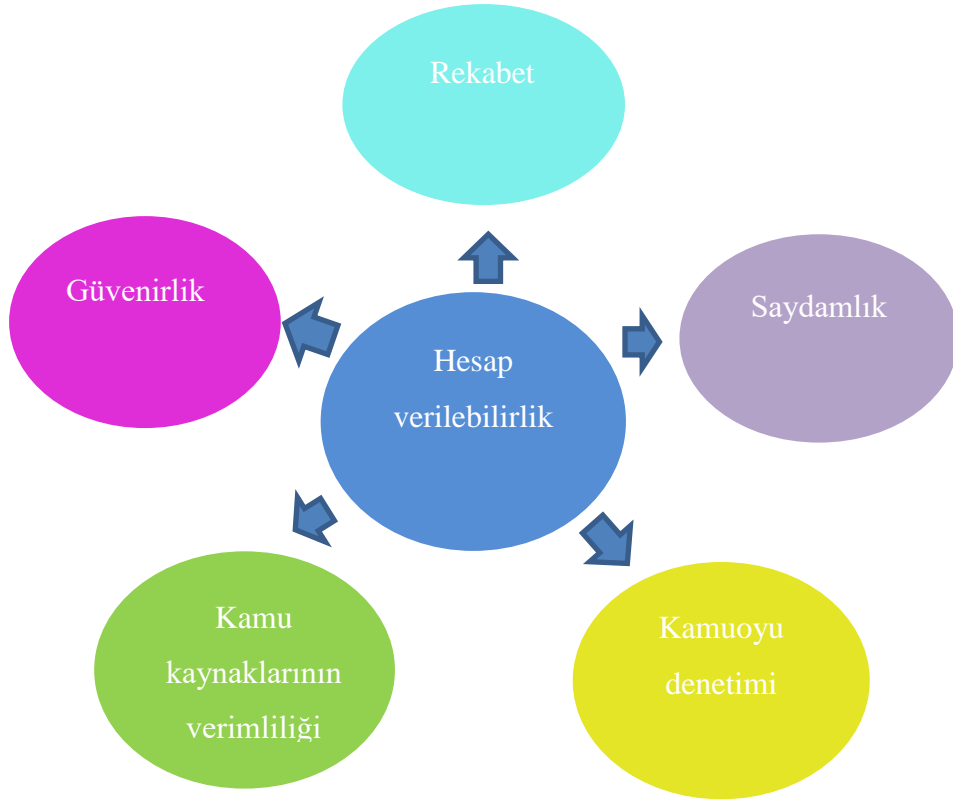
Diğer taraftan, kamuda hesap verilebilirlik demokratik anlayışı da beraberinde getirerek halkın kamu faaliyetlerinden bilgi sahibi olması, gerekli bilgilere erişebilmesi,

yönetime dahil olabilmesi ve yapılan işlerden hesap sorabilmesini sağlar. Demokrasinin etkin olarak sürdürülmesi de siyasilerin yaptıklarıyla topluma karşı sorumlu olmalarını gerektirir. Ayrıca, yetki ve kaynaklarının kullanımının sonuçları hesap verme mekanizması aracılığıyla topluma aktarılabilir. Toplumun yapılanlardan bilgi sahibi olması kamu yönetimine güven duymayı sağlar.

Akyel ve Köse (2010) hesap verilebilirliğin kurumsal performansın gelişimine katkıda bulunduğunu ve kamusal hizmetlerin daha etkin sağlandığını belirtmektedir (Aktaran: Taner, 2012:36-37). Kamuda hesap verilebilirlik, kamu kurumlarında iyi yürütülüp yürütülemeyen süreçleri ortaya çıkararak süreçlerin düzgün yürütülmesini sağlar. Kamu görevlilerinden istenilenin ne olduğunun bilinmesini sağlar.

2.4. Hesap Verilebilirlik İlkesinin Kamu İhale Kanununun Temel İlkeleri ile Bağlantısı

Hesap verilebilirlik temel ilkelerle değerlendirildiğinde, kamu alımlarını gerçekleştiren kamu idarelerinin yapacağı ihalelerin herkese açık olarak yapılması, ihale ile ilgili sonuçlar ile bilgilere ulaşabilmesi, ihale ilânlarını düzenlemesi, rekabet ilkesi, kamuoyu denetimi, saydamlık, kaynakların verimli kullanılması ilkesi ile uyumlu bir özellik gösterir. İhalelerin herkese açık olması rekabeti artırırken rekabet sonucu fiyatlar aşağı çekilmekte ve kamu kaynakları daha verimli kullanılmaktadır. İdare tarafından yapılan ihale ilânlarının da açık ve net olarak yapılması, ihale ile ilgili sonuçların kamuoyuna bildirilmesi saydamlık ilkesi ve kamuoyu denetimi ilkesi ile bağdaşmaktadır. Yasal mevzuat çerçevesinde ihale ile ilgili süreçlerin yürütülmesi kurumlara olan güvenirliliği de artırmaktadır. Şekil 2.5’de hesap verilebilirliğin ilişkili olduğu ilkeler gösterilmektedir.



Şekil 2.5. Hesap verilebilirliğin ilişkili olduğu temel ilkeler

Bilgin'e (2005) göre de şeffaflık; kamunun hedefleri doğrultusunda yürüttüğü faaliyetlerin sonuçlarının düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılmasını ifade eder. Şeffaflık, aynı zamanda kamuya ait kaynakların kullanımı konusunda kamunun halka bilgi sağlamasıyla kamunun hesap verme sorumluluğunu yerine getirdiğini göstermektedir. Şeffaflığın en önemli sonuçlarından biri de, halkın bilgilere erişebilmesi sonucu devlete duyulan güvenin sağlanmasıdır (Aktaran: Kalkan ve Alparslan, 2009:27). Bu bakımdan şeffaflık (saydamlık) hesap verilebilirlik ile bağdaşmaktadır.

Bu bilgiler ışığında, hesap verilebilirlik ilkesi Kamu İhale Kanunundaki temel ilkelerden saydamlık (şeffaflık), kamuoyu denetimi, rekabet, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ile ilişkilidir.

2.5. Hesap Verebilirliği Sağlamamın Zorlukları

Rosenbloom (1998) hesap verebilirlikte zorlukları incelediği çalışmasında; kamu hiyerarşisinin karmaşık yapısı, kamuoyu denetimlerinin yetersizliği, yönetici konumunda olanların idari yetersizliği, kurumsal koordinasyon sorunlarının olduğunu belirtmektedir (Aktaran: Tutar ve Altınöz, 2017:239-241).

Diğer taraftan kamu kuruluşlarının dışarıya açık olmayışı, saydam bir yönetime ve hesap verebilirliği sağlayabilecek gerekli donanımına sahip olmaması, denetim mekanizmasında olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır (Biricikoğlu ve Eryılmaz, 2011:31).

Kamu kurumlarında bilgiye ulaşmakta zaman zaman zorluklar yaşanmaktadır. Yaşanılan bu zorluklar kimi zaman yönetsel gerekliliklerin yerine getirilmemesinden kaynaklanır. Bu durum hesap verilebilirliğin yerinde ve etkili uygulanabilmesinin de önüne geçer. Ayrıca, kurumlardaki yöneticilerin, yönetmiş oldukları alt birimlerini denetlemek ve yönetebilmek için gerekli donanım ve bilgi birikimine sahip olması gerekmektedir. Yeterli birikime sahip olmayan yöneticiler, alt birimlerinin yapmış olduğu çalışmaları denetleyemez ve hatta bu sebeple iş takipleri yapılırken, işlerin gerektirdiği gereksinimler doğrutusunda çalışanlarını sorgulayamazlar. Denetim ve sorgulama yapılması zorlaştığında ise daha da gelişmesi ve detaylanması beklenen faaliyetler, kamu kuruluşları için ulaşılması zor bir hedef haline dönüşür.

Hesap verilebilirlikte yönetim ve sorgulama aşamalarında aşağıdaki problemler ile karşılaşılabilir.

- Personellerin görev tanımlarının tam olarak yapılmamış olması sonucunda gerekli sorumluluğun sağlanamaması,
- Kurum çalışanlarından beklenen performans kriterlerinin olmaması,
- Denetim ile ilgili standartların olmayışı,
- Yasal düzenlemelere uyulmaması konusunda verilecek cezaların belirsizliği,

- Kurumlarda denetimi gerçekleştirenlerin denetimi sağlayacak bilgilere ulaşmalarındaki sorunlar,

Yukarıda belirtilen problemler sonucu hesap verilebilirliğin kurumlarda sağlanması önemli ölçüde engellenmektedir.

Hukuk çerçevesinde yapılan çalışmalar hesap verilebilirliğin doğru bir şekilde çalışabilmesi için tek başına yeterli değildir. Hesap verilebilirliğin kurumlarda işlerlik kazanmasında hukuksal düzenlemelerle birlikte demokratik anlayışında var olması gerekmektedir. Toplum bireylerinin eğitim düzeylerinin düşük olması, basılı ve görsel medyanın gerekli hassasiyet, sağduyu ve şeffaflıkla çalışmadığı, fikir ve düşünce özgürlüğüne ket vurulduğu yaşamsal döngüde hesap verilebilirlik, şeffaflık ve denetim mekanizmaları gerekliliklerini yerine getiremeyeceklerdir. Hukuku ve yasaları göz ardı eden, kurum iç tüzüklerine aykırı hareket eden yönetim birimlerinden de sorumluluk ve görevleri doğrultusunda hesap sorabilmek mümkün değildir (Tutar ve Altınöz, 2017:239-241).

2.6. Etkin Hesap Verme Sorumluluğunun Unsurları

2.6.1. Yetki ve sorumlulukların belirgin olması

Kesim (2008) hesap verebilme sorumluluğunda tarafların görev ve sorumlulukları ile kuralların ve süreçlerin iyi tanımlanmış olması gerektiğini belirtmektedir (Aktaran: Kaplan, 2012:49) Hürcan, Kızıлтаş ve Yılmaz (2008) sorumlulukların yeterince net olarak tanımlanmaması durumunda sorumlu olduğu hesap verebilme ilişkisini zayıflatacağını ve kararların yeterli etkinlikte alınamayacağını belirtmektedirler (Aktaran: Kaplan, 2012:49).

2.6.2. Performans beklentileri üzerinde anlaşılmış olması

Hedefler, amaçlar anlaşılır, belirgin olmalı ve üzerinde mutabık kalınmış olmalıdır (Gül, 2008:74). Özeren ve Aral'a (2008) göre performans beklentileri için hesap verme sorumluluğu ilişkisindeki tarafları sürece dahil etmek, az sayıda önemli beklentiye odaklanmak, hem zorlayıcı hem de olanaklı kriterleri belirlemek, tecrübe edinildiğinde ya da koşullar değiştiğinde beklentiler tekrar değerlendirmelidir (Aktaran: Kaplan, 2012:49).

2.6.3. Kapasiteler ve beklentilerin dengeli olması

Hedeflere optimal kaynaklarla ulaşılmış olmalıdır. Gereğinden fazla kaynak kullanılarak elde edilen başarının, başarı olarak değerlendirilmemesi gerekir. Tarafların kapasitelerin üzerinde taahhütlere girmesi ve bu taahhütleri yerine getirememesi durumunda da başarısızlıkla karşı karşıya kalınır. Bu sebeple hesap verme sorumluluğu mekanizmasının etkin şekilde işlemesi, ilişkilerin belirginliği ve kaynaklar ile ortaya çıkan netice arasında denklik oluşması ile mümkün kılınır (Karakaş, 2005:294).

2.6.4. Raporların doğruluğu

İşlevsel bir hesap verme mesuliyetli sistemi, kazanılmış olan sonuçları gösteren bir raporlamaya ihtiyaç duyar. Raporlama, şartlara bağlı olarak, sürekli veya periyodik olabilir. Kazanım sağlanan bilgi en doğru ve sağlıklı bir şekilde rapor edilmelidir. Varılan performans seviyesini ve kazanılan sonuçları gözler önüne serebilmek için bu çok önemlidir (Karakaş, 2005:294).

2.6.5. Rasyonel gözden geçirme ve düzeltme mekanizmalarının olması

Hesap verme sorumluluğu sürecinde kazanılan başarılı veya başarısız tüm sonuçlar paylaşılmalıdır. Sonraki uygulamacılar tarafından da bu sonuçlar yol gösterici olacaktır. Başarısızlık durumunda düzeltici önlemlerin alınması gerekebilir. Düzeltici önlemlere göre gerekli değişiklikler yapılarak, elde edilen kazanımlar sonraki uygulamacılara aktarılır (Karakaş, 2005:294).

2.7. Hesap Verme Mekanizmasının Etkinliği Açısından Gerekli Öğeler

2.7.1. İşleyen bir demokratik sistem

Hesap verme sorumluluğu, demokratik anlayışın bir gereği olup demokrasi ile yönetilen devletlerde toplum devletten hesap sorabilmektedir. Siyasi hesap verebilirlik bu bakımdan demokratik siyasi sistemlerin düzgün işlemesi için gereklidir. Dolayısıyla eğer siyasetçiler, eylemleri dolayısıyla hesap verebilir kılınamıyorsa demokrasinin hiçbir anlamı kalmamaktadır. Bu yönüyle hesap verme sorumluluğu ve demokratik sistem arasında

karşılıklı bağımlılık ilişkisinin bulunduğundan söz edilebilir. Yani demokratik sistem derinleştikçe hesap verme etkinliği artacak, hesap verme etkinliği arttıkça demokratik sistem daha da anlam kazanacaktır (Kaplan, 2012:51-52).

2.7.2. Mali saydamlık

Mali saydamlık, devletin görevlerini gerçekleştirirken uygulayacağı politika planlarının, mali bilgilerinin düzenli olarak kamuoyuna sunulması olarak tanımlanabilir. Bu kavram ilk defa 5018 sayılı Kanunla mevzuatta yer almıştır. Mali saydamlık için;

- Görevlerin ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Stratejik planlar ile devlet politikalarının kamuoyuna açıklığı ve erişilebilirliği,
- Kaynak dağıtımını ile kullanımı aşamasında, bütçelerin oluşturulması, uygulanması ve rapor edilmesi aşamalarının netliği,
- Kamu mali hesapların standart bir muhasebe sistemine göre oluşturulması gerekmektedir.

Mali saydamlık, kamu maliyesinde oluşabilecek riskleri tespit etmede ve ekonomi ile ilgili kararların alınmasında önemlidir.

2.7.3. Uygun muhasebe sistemi

Karaarslan'a (2004) göre kamu kaynaklarının kullanımının ne şekilde gerçekleştiği ile ilgili bilgileri kayıt altına alan muhasebe sistemi, kamu kaynaklarını kullanmaya yetkili olan kişilerin bu kaynaklar ile ilgili hesap vermeleri durumunda doğru şekilde kullandıklarının hesabını verebilmelerini sağlar. Bu çerçevede; hesap verme sorumluluğu sisteminin etkin bir şekilde işlemesi, ekonominin yönetimi için, muhasebe sistemlerinin kamu kesimine ait mali bilgileri sağlaması gerekmektedir (Aktaran: Kaplan, 2012:53).

2.7.4. Etkin denetim

Hesap verilebilirlik, denetleme mekanizmasının çerçevesini, hedeflerini ve kullanım şeklini biçimlendirmektedir. Etkili bir hesap verilebilme aşaması, kamu çalışmalarının toplum bireylerine rapor edilmesini gerektirmektedir. Elde edilen raporlar, hesap verilebilirlik aşamalarında yapılan denetleme çalışmaları ile kamuya güven aşılıyor, şeffaflığın oluşmasına katkı sağlar (Baş, 2005:405-416). Denetleme mekanizmasının düzenli olarak sürdürülmesi, harcanan kaynakların doğru, yerinde ve etkin kullanımı ile kamu yararına bir yarar sağlarken, hesap verilebilirlik adına pozitif etkiye bulunur (Demirel, 2013:372).

2.8. Hesap Verme Sorumluluğunun Geliştirilmesini Gerektiren Nedenler

2.8.1. Halkın beklentilerinin artması

Kamu harcama yönetimi açısından hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesini gerektiren sebeplerden birisi de kamu hizmetlerinden yararlananların, kamuyla ilgili taleplerinin çoğalmasıdır. Vergi ödeyen bireyler, beklentide bulunduğu hizmetler ve mallar için ödemiş oldukları vergilerin, daha verimli ve doğru kullanımının yanı sıra kaliteyi de sorgulamak ve izlemek isterler. Bu nedenle, kamu yönetimleri eskiden olduğu gibi açık olmayan ve denetlenemeyen usuller ile ilerleyen, performansı önemsemeyen oluşumlar olarak mevcudiyetlerini sürdürmekte güçlük yaşamaktadırlar. Günümüzde kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, hesap verebilen, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaflığı ilke edinen, süreçlerle yetinmeyip sonuçlara da odaklanan, performansı dikkate alan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedir (Balcı, 2003:18).

2.8.2. Kurumsal alanda yaşanan gelişmeler

Yeni araştırmalara katkı sağlamak amacı ile kurumsal ve akademik çalışmaların hız kazanması ve bu konularda gerçekleştirilen yeni çalışmalar önemlidir. Bu çerçevede gerçekleştirilen Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve bu yaklaşımı oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir:

- Yöneticilerden beklenenlerin ne olduğu net bir şekilde belirtilmeli ve yöneticiler bu sonuçtan mesul tutulmalıdır,
- Yöneticiler, kendilerine verilmiş olan görevleri en iyi bir şekilde yapabilmeleri için kullanılan metot ve kaynaklar için esneklik tanınmalıdır,
- Yöneticiler, kullandıkları kaynaklar ve sonuçları doğrultusunda mesul olmalıdırlar.

2.9. Hesap Vermede Kullanılan Mekanizmalar

2.9.1. Faaliyet raporları

Faaliyet raporu, kurumların bir yıl içinde yaptığı tüm faaliyetlerin detaylı olarak gösterildiği rapor olup bu faaliyetler yıllık olarak kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır (Aydın, 2012:90).

Faaliyet raporları, hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemli olup bu raporlar, bir kamu kuruluşunun mali bilgilerini, performans bilgileri ile kurumun hedeflerindeki gelişmeleri göstermektedir. Rapor ayrıca, kamu kurumuna tahsis edilen kaynakların yönetimi konusunda bilgi vermektedir.

5018 sayılı Kanun kapsamında kamu idarelerindeki üst yöneticiler ve harcamalar ile ilgili yetkililer tarafından faaliyet raporunu hazırlamaktadır (Taytak ve Bahtiyar, 2015:270).

Sayıştay da kendisine gönderilen faaliyet raporunu denetimlerdeki görüşleriyle birlikte TBMM'ye sunar. TBMM ise raporu inceleyip, idarelerin kamu kaynaklarının kullanılması ile ilgili faaliyet raporlarını ve sonuçlarını kamuoyuna aktararak, kamu kaynağının kullanılması ile ilgili hesap vermektedir.

2.9.2. Performans esaslı bütçeleme

Mutluer ve diğerleri (2005) performans esaslı bütçeleme sistemini, kamu kurumlarının kaynak dağılımını gerçekleştirmek istedikleri amaç ve hedeflerle

ilişkilendirerek kullanılması ile ulaşılabacak sonuçları, performans ölçümleri ile değerlendiren bir bütçe sistemi olarak tanımlamaktadır (Aktaran: Taytak ve Bahtiyar, 2015:270).

Performans esaslı bütçeleme, belirlenen hedefler doğrultusunda kaynak aktarımını sağlamakta olup kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasıyla ilgili yöneticilere bilgi vermeyi içerir (Taner, 2011:5).

2.9.3. Stratejik planlama

Methibay'a (2014) göre stratejik planlamanın; kurumun hedeflerini oluştururken, öncelikleri gözetilerek, bu alanlara yoğunlaşmasına, hedef ve bütçe kaynaklarının etkin bir şekilde ilişkilendirilmesine olanak tanınması ve bu olanakların, iktisadi ve verimli olarak değerlendirilmesi konusunda yardımcı olduğunu belirtmektedir (Aktaran: Taytak ve Bahtiyar, 2015:267).

Kamu kurumları, mali kaynaklarının düzenlenme aşamasından önce, gerekli araştırma ve geliştirme (AR-GE), taktik ve planlama hazırlıkları yapmaktadırlar. Yapılacak tüm ön çalışmalar içerisinde, kalkınma çalışmaları, mevzuat ve başlıca ilkeleri çerçevesinde geleceğe dair ideallerini düzenlemek, stratejik ve hesaplanabilir hedefler tespiti ile performans ölçümleri ve bu aşamaların gözlem ve değerlendirmesinde bulunmak için stratejik plan hazırlamaktadır. Hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak stratejik planlama; 5018 sayılı Kanunun kamu yönetim kaynaklarını, stratejik planlarda yer alan amaçlara uyumlu olarak belirlenmesi gerektiğine yönelik çalışması ve kamu yönetim, kamu hizmetlerinin talep edilen aşamada ve nitelikte sunulabilmesi amacı ile kaynaklarını stratejik planlarına göre hazırlamak durumundadır (Taytak ve Bahtiyar, 2015:267).

2.10. Hesap Vermede Denetim

2.10.1. İç denetim

Okur (2007) iç denetimin kamu kurumlarının kurum içi faaliyetlerinin denetlenmesini sağlamakla birlikte, iç kontrol ile ilgili de yeterlilik ve etkililik bakımından değerlendirme yaptığını, böylelikle kurumlarının gelişmesine de yardımcı olduğunu belirtmektedir (Aktaran: Demirel, 2013:369).

Ataoglu (2010) iç denetim, kurum hedeflerinin uygunluğunu ölçümlendirirken, kurum çalışmalarının, yönetsel standartlarına, faaliyet planlamalarına ve hukuka karşı sorumluluklarını gözetir (Aktaran: Demirel, 2013:369). İç denetçiler, kurumun çizdiği çerçeveler kapsamında, yapılan denetlemelerin sonuçları ve nitelikleri açısından çalışmalarını sürdürürler.

Kurdoğlu (2008) iç denetim iki boyutlu bir kavram olduğunu belirtmektedir. Bunlardan birincisi hiyerarşi, diğeri teftiştir. Hiyerarşik denetim yetkisi idari işlem ve kararlar üzerinde olabileceği gibi, idarenin takdir alanına bırakılan idari eylemler üzerinde de gerçekleştirilebilmektedir. Teftiş ise iç denetimin; yönetsel yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli kişilerce uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi şeklinde yapılmasıdır (Aktaran: Demirel, 2013:369).

2.10.2. Dış denetim

Dış denetim, kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin diğer bir kuruluş tarafından denetlenmesidir. Kamu kuruluşlarında dış denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay bu denetimleri bağımsız olarak gerçekleştirirken, kamuda yürütölen çalışma ve faaliyetlerin hesap verilebilirliği konusunda fayda sağlar. Dış denetimi sağlayan kurum ve kuruluşlar meclise, yapmış olduğu denetim ile ilgili çıkan sonuç ve raporları iletmekle yükümlüdürler. Hukuki izni olan dış denetim kuruluşları, elde ettiği tespitleri hukuki yollarla sonuçlandırır, eğer hukuki izni yoksa ortaya çıkan sonuçları denetim raporu olarak meclise iletir (Aktaran: Demirel, 2013:369).

3. KAMU ALIM USULLERİ VE İLLER BANKASI AÇISINDAN HESAP VERİLEBİLİRLİK İLKESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. İhale Usullerinde Hesap Verilebilirlik

Uz (2006) ihale süreçlerinin başından sonuna kadar hesap verilebilirliğin sağlanmasının yapılacak alımlarda ekonomiklik, verimliliğin sağlanacağını belirtmektedir (Aktaran: Demircioğlu, 2014:128).

3.1.1. Açık ihale usulü ile yapılan alımlarda hesap verilebilirlik

4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesinde belirlenen açık ihale usulü, tüm isteklilerin kendi tekliflerini iletebildiği usul olup, ihalenin ekonomik olarak en uygun teklifi ileten tarafına bırakıldığı çeşittir. Açık ihale ile yapılan ihalelerin ihale belgelerinde, idari şartname, sözleşme tasarısı ve teknik şartname ile zorunlu diğer belge ve koşullar bulunmaktadır (Kılıç, 2010:157). İhale sürecinde yapılan tüm işlemlerin kayıt altına alınması gerekmekte olup oluşturulan tüm bilgi ve belgeler hesap verilebilirlik ilkesi gereğince gereklidir.

Açık ihale usulü kavramıyla, tekliflerin açık olması değil, ihalenin herkese açık olması ifade edilmektedir. Bu ihale türünde teklifler kapalı zarf içinde idareye verilir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda pazarlık yapılmaz (Aksoy ve Şimşek, 2010:82). Tekliflerin kapalı zarf içinde verilmesi ve ihalenin herkese açık olması ihalede oluşabilecek usulsüzlükleri önlemekle birlikte oluşacak rekabet ortamı kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamaktadır. Açık ihale usulü, ihalenin gizli ve belirli taraflar arasında yapılmasının yanı sıra saydam, fırsat eşitliğini temel alan özelliği ile yapılması da hesap verilebilirliği güçlendirmekte olduğundan açık ihale usulünün hesap verilebilirliği en iyi sağlayan ihale usulü olduğu söylenebilir.

Şeffaflık, aynı zamanda ihalenin ilânı ile birlikte, isteklilerin tüm ihale şartlarını ve ihale ile ilgili detayları bilmelerini gerektirir. Açık, dürüst ve rekabetçi ihale şartlarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi yine hesap verilebilirliği sağlamaktadır. Açık ihale usulü ile yapılan ihalelerin ilân ediliyor olması bu yönüyle rekabeti arttırıcı, yolsuzluk riskini azaltıcı ve böylelikle hesap verilebilirliği sağlayıcı bir etkiye sahiptir.

Çizelge 3.1’de gösterilen verilerde açık ihale usulünün kamu alımlarının en çok gerçekleştirildiği alım olduğu ve bu alımların da ekonomide yarattığı büyüklük değerlendirildiğinde hesap verilebilirliğin en çok incelenmesi gereken bir alan olduğu söylenebilir.

Çizelge 3.1. Kamu alımlarında ihale usulleri (2017 Kamu Alımları İzleme Raporu)

İhale Usulü	İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
		2017 yılı	%	2017 yılı	%
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	25.104	71,40	27.724.380	92,10
	Yapım İşi	19.135	89,55	71.884.717	54,85
	Hizmet Alımı	19.234	59,19	41.932.115	87,31
	Toplam	63.473	71,07	141.541.212	67,30
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Yapım İşi	71	0,33	22.287.318	17,01
	Hizmet Alımı	2	0,01	693	0,00
	Danışmanlık Hizmet Alımı	294	100,00	1.126.592	100,00
	Toplam	367	0,41	23.414.603	11,13
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	10.054	28,60	2.377.559	7,90
	Yapım İşi	2.163	10,12	36.873.956	28,14
	Hizmet Alımı	13.258	40,80	6.092.450	12,69
	Toplam	25.475	28,52	45.343.965	21,56
Toplam	Mal Alımı	35.158	100,00	30.101.939	100,00
	Yapım İşi	21.369	100,00	131.045.991	100,00
	Hizmet Alımı	32.494	100,00	48.025.258	100,00
	Danışmanlık Hizmet Alımı	294	100,00	1.126.592	100,00
	Toplam	89.315	100,00	210.299.779	100,00

Açık ihale usulünde idarelerce ihale ilânı ile ihale sonucunun EKAP üzerinden kamu ihale kurumuna bildirilmesi, kamu ihale kurumunun da ihaleleri kamu ihale bülteninde yayımlaması yine hesap verilebilirliği sağlamaktadır. Böylece, kamuoyu hangi kurumların ihale yaptığını görerek bu kapsamda sorgulama ve değerlendirmeler yapabilecektir. Yani, etkin bir kamuoyu denetimini sağlanmış olacaktır.

3.1.2. Belli istekliler arasında yapılan alımlarda hesap verilebilirlik

Belli istekliler arasında ihale usulünün, açık ihale usulünün yapılamadığı, alım yapılacak işin teknolojik anlamda farklı olması, daha fazla bilgi gerektirmesi durumlarında kullanılabilmesi belirtilmektedir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 20).

Ön yeterlik belgelerinde katılımcılarda istenen koşullara, ön yeterlik şartlarına ve gerekli diğer esaslara yer ayrılır. İlan neticesinde başvuruda bulunan adaylar arasında, ön yeterlilik belgesi ve ilânda belirtilen şartlar ışığında incelemeler yapılarak, asgari kriterleri taşıyan adaylar sırasıyla belirlenmektedir. Bu istekliler arasından ön yeterlilik dokümanında

belirtilmek şartıyla bir kısmı veya tamamı ikinci aşamada teklif vermeye davet edilmektedir. Eğer teklif vermeye çağırılmayan katılımcılar varsa neden davet edilemedikleri konusunda gerekli yazılı bilgilendirme yapılır. İhalenin iptal edilmesi şu koşullarda olabilir; tüm ön şartları sağlayan istekli sayısının beşten az olması veya davet edilmiş olan istekli sayısının üçten az olması. Bu usul iki oturumlu açık ihale usulü olarak nitelendirilebilir. İlk oturum olan ön yeterlilik aşamasında ilân yapılması ve belirli kriterler belirlenmesi olup, açık ihale usulünün ilân ve yeterlik kriterleri ile benzerlik göstermekle birlikte bu aşamada sadece fiyat dışı unsurların değerlendirilmesi yönüyle açık ihale usulünden ayrılmaktadır. İkinci aşama olan tekliflerin sunulması aşamasında ise; açık ihale usulünde olduğu gibi teklif edilen fiyatlar değerlendirilmektedir. Adaylarca teklif edilen fiyatlar rekabeti teşvik ederek kamu alımlarında kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaktadır. Bütün bu süreçler hesap verilebilirlik açısından değerlendirildiğinde; kamuoyuna ön yeterlik ilânı yapılması, ön yeterlilik ilânında belirtilen kriterler çerçevesinde mevzuata uygun değerlendirme yapılması ve bunun belgelerle kayıt altına alınması ve ihaleye katılan isteklilere teklif vermeye davet edilmeme gerekçesinin bildirim kamusal gücünü temsil edenlerin sorumlulukları ile açıklama yükümlülüklerini göstermektedir.

3.1.3. Pazarlık usulü ile yapılan alımlarda hesap verilebilirlik

4734 sayılı Kanun'da temel ihale usulleri ikiye ayrılmıştır. Bunlardan ilki, açık ihale yöntemi ile belirli teklif vermek isteyenler arasında olan ihale usulüdür. Diğer bir usul ise, pazarlık usulü olup, özel koşullar altında başvuru bir ihale yöntemi olarak mevzuatta yer almaktadır. Bu özel durumlar, doğal afetler durumunda açılan ihaleler, salgın hastalık gibi durumlarda gerek görülen ihaleler, önceden öngörülmesi mümkün olmayan can ve mal kaybı tehlikesi gibi ve hızlı olarak çözüm üretilmesi gereken durumlarda pazarlık usulü yöntemiyle kamu hizmetleri karşılanmaktadır. Ayrıca diğer tehdit içerikli savunma ve güvenlik ile ilgili yaşanan acil olan özel durumlar ile seri üretime tabi olmayan veya özgün ve karmaşık işlerle, açık ve belli istekliler arasında gerçekleştirilemeyen işlerde de pazarlık usulü ile ihaleler kamu hizmetleri için açılabilir (Demircioğlu, 2014:125).

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ilân yapılma zorunluluğu bulunmaması nedeniyle, bu tip uygulamada genellikle ihale ilânı açılmadan sadece ihale için üç istekli davet edilerek ihale gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemde, ihaleye üç firmanın katılım zorunluluğu bulunmaması, sadece üç isteklinin davet edilmesi yeterli olup, sadece tek bir

isteklinin teklif vermesi durumunda dahi, bu istekli ile ihale içeriği doğrultusunda sözleşme yapılabilir. Bu durum da aslında rekabet ortamının daralmasına neden olmaktadır. Kamu ihalelerinde rekabet ortamının ortadan kalkması ve eksik rekabet sebebi ile toplumsal refah tehdit altında kalır. Piyasada rekabetin eksik olması, firmalara ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatını belirleyebilme serbestliği sağlamakta, bu serbestlik ise kamu alımlarında bütçesinin ekonomik olarak kullanılmasına engel olmakta, bu alımların normal koşullar altında olması gerekenden daha yüksek maliyetle gerçekleşmesi söz konusudur (Demircioğlu, 2014:130). Bu durum da, kamuda kaynakların verimli kullanılmasını sağlayan, hesap verilebilirlik ilkesi ile çelişmektedir.

Kurumlarda şeffaf bir kamu alım sürecinden bahsedilebilmesi için pazarlık usulü ile ihalelerin gerekli olmadıkça yapılmaması gerekmektedir. 4734 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler ile pazarlık usulüne bağlı bazı ihalelerin ilân edilmesi koşulu ortadan kaldırılmış, ihale şartnameleri bilgi ve belgelerinin, sadece ihaleye davet edilen adaylara satılacağına yönelik değişiklik getirilmiş ve ihaleye davet edilmeyen adayların ihale süreçlerini şikâyet etmelerinin de önüne geçilerek, adayların mahkemelere ulaşma hakkına açıkça engel konulmuştur. Böylece pazarlık usulü ile kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının denetim imkânı da kalmadığından hesap verilebilirlik bu ihale usulünde sağlanamamaktadır (Demircioğlu, 2014:177).

Pazarlık usulü ihalelerinde yaklaşık maliyetin hesaplanmasında, idarelerin piyasada fiyat için araştırma yapmadan daha önce ihaleye girmiş firmalardan teklif almaları durumu da söz konusu olmakta bu firmalar aynı zamanda pazarlık usulünde yapılan ihalelere de davet edilmektedir. Yaklaşık maliyet hesabında teklif veren kişilerin daha sonrasında ihaleye katılabilmesi, idarelerin kaynakların verimli kullanılmasını sağlayan rekabet ilkesine dolayısıyla hesap verilebilirliğe aykırı olarak davrandıklarını göstermektedir. Ayrıca ilân yapılmadan yapılan pazarlık usulü ile ihalelerde belirli istekliler ihaleye davet edildiğinden rekabet sağlanamamakta bu sebep ile de kaynaklar verimli kullanılamamaktadır. Böylelikle, ilân yapılmayan ihalelerin hesap verilebilirlik ile çeliştiği görülmektedir. (Demircioğlu, 2014:177). Bu durumlarda kamu kurumlarında kaynak kullanımında rasyonellik de sağlanamamaktadır.

3.2. Doğrudan Temin Usulü ile Alımlarda Hesap Verilebilirlik

Doğrudan temin, ihale mevzuatında geçen bir ihale yöntemi olmamakla birlikte 4734 sayılı Kanunun belirtilen 22'nci maddesinde bir temin etme yöntemi olarak yer alan doğrudan temin usulü, kurum alımları açısından önemli bir yer tutmaktadır. Bu alım şeklinde ilân yapılması, ihale komisyonu kurulması ve yeterlik kriteri arama zorunluluğu yoktur. Bu yöntem, idare tarafından görevlendirilenlerin piyasada fiyat üzerine araştırma yaparak aldıkları teklifleri değerlendirip en uygun teklifi sağlayanlarla ihtiyaçları temin etmeleridir. Bu yöntemde idarece görevlendirilecek kişi veya kişilerce yapılan piyasa araştırması alım için yeterli görülmektedir. Bu yönüyle idareye aşırı bir takdir yetkisi sunmaktadır. Piyasa araştırmasının gerçekten yapılıp yapılmadığı da idarelerce değerlendirilmesi gereken bir konudur. Piyasa fiyat araştırması yapılmadan idarelerin daha önce ihaleleri alan kişilerle ya da tanıdıkları belirli firmalardan teklif almaları söz konusu olabilmektedir. Bu durum da rekabet ilkesinin ihlal edildiğini göstermekte ve hesap verilebilirliğe aykırı durum oluşturmaktadır. Ayrıca Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendinde limit dahilinde alımlar ile yapılabileceği belirtilmiş ancak, bu limitler idarelerce aşılarak kullanılabilir. Bu durum alım sürecini yolsuzluk ve usulsüzlüğe açık hale getirerek hesap verebilirliği sağlamamaktadır.

3.3. Diğer Alım Usullerinde Hesap Verilebilirlik

Çerçeve anlaşmalar

Açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulü ile idarelerin ihtiyaç duydukları mal, hizmet ve yapım işleri çerçeve anlaşmalar ile alınabilmektedir. Çerçeve anlaşmalar ile alımı yapılabilecek mal, hizmet ve yapım işleri Çerçeve Anlaşmalar İhale Uygulama Yönetmeliğinde belirtilmiştir. Diğer ihale usullerindeki gibi Kanununun 13 üncü maddesindeki ilân sürelerine göre ilân edilmekte olup bu yönüyle istekli olabileceklerin ihale koşullarını ve ihale ile ilgili tüm bilgileri bilmeleri şeffaf ve hesap verilebilir bir alım usulü olduğunu göstermektedir.

Elektronik eksiltme

4734 sayılı Kanunda Elektronik eksiltme, “açık ihale, belli istekliler arasında ihale, 21 inci maddenin (a), (d) ve (e) bentleri gereğince yapılan pazarlık usulü ile ihalede tekliflerin değerlendirilmesi aşamasından sonra elektronik eksiltme yapılabilir” olarak ifade edilmiştir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Ek Madde 5). İhale dokümanında belirtilen şartlara göre teklifler değerlendirilir, yeterli görülenler elektronik ortamda tekrar teklif vermeye davet edilir. Elektronik eksiltmede teklif sıralaması ile ilgili bilgiler de her aşamada isteklilere bildirilir. Bu şekilde şeffaf bir ortamda isteklilerin teklif verebilmesi ve tekliflerinin sıralamasını da öğrenebilmesi ihalenin hesap verilebilir bir ortamda rekabete açık, düşük maliyetli yapıldığını göstermektedir.

Dinamik alım

Dinamik alım sistemi “piyasada mamul olarak bulunan malların açık ihale usulü ile elektronik ortamda alımına yönelik bir alım sistemidir” olarak ifade edilmektedir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Ek Madde 4). Dinamik alım sisteminin yapılacağı Kamu İhale Bülteninde ilân edilerek isteklilere duyurulur. Bu sistem mevzuata göre EKAP aracılığı ile ihale dokümanındaki şartlara göre ön teklif veren ve yeterlik kriterlerini sağlayan isteklilerin olduğu bir sistemdir. Sisteme girebilmek için istekliler herhangi bir ücret ödememektedir. Bu yönüyle dinamik alım sistemi şeffaf bir ortamda isteklilerin teklif vermesi, ilân edilerek

sistemin isteklere bildirim, ücretsiz katılım ve elektronik ortamda katılımı rekabete açık hesap verilebilir bir sistem olduğunu göstermektedir.

3.4. İller Bankasında Hesap Verilebilirlik

İller Bankasında hesap verilebilirliği açıklamadan önce Banka hakkında genel bilgiler vermemiz faydalı olacaktır. Ülkemizde yerel yönetim bankacılığı, 11 Haziran 1933 yılında belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek amacıyla 2301 sayılı Kanunla Belediyeler Bankası kurulmasıyla başlamıştır (Serter, 2015:6). Yerel yönetim bankaları yerel yönetimlere kredi sağlamakla birlikte yatırımları ve altyapı projelerini desteklemek için teknik hizmetler sağlamakta, danışmanlık yapmakta ve bunun dışında kurumsal hizmetleri de sunmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlere kaynak aktarma görevlerini yerine getirmektedir (Esin, 2013:25). Ülkemizde de yerel yönetim bankacılığı İller Bankası tarafından sağlanmaktadır. Belediyelere sağlanan kredi kolaylıkları ve teknik anlamda yapılan hizmetler sonucu Bankanın görev alanı genişletilerek yeni bir hukuki duruma dönüştürülmüştür. Banka, Resmi Gazete’de yayımlanan 6107 sayılı Kanun ile anonim şirket olmuştur (İlbank Faaliyet Raporu, 2016:7). Bu statüyle, Banka yerel yönetimlere hizmet vermeye devam etmekte ancak, yerel yönetimlerin yapım işlerini azaltmıştır. Yerel yönetimlere her türlü kredi sağlanması anlamında bir yapılanma hedeflenmiştir (Kılıç ve Gül, 2015:221). Banka aynı zamanda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur.

İller Bankasında hesap verilebilirliği incelerken hesap verme mekanizmalarını öncelikle değerlendirmemiz gerekir.

3.4.1. İhale süreçlerinde hesap verilebilirlik

İller Bankasında Mal Alım ihaleleri Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığınca, Hizmet Alım ihaleleri ise Yatırım ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığınca yapılmaktadır. İhale süreçlerinde hesap verilebilirliği incelerken süreçlerde 4734 sayılı Kanunun temel ilkeleri olan şeffaflık ve rekabetin sağlanıp sağlanmadığına ayrıca raporlamalara ve tutulan kayıtlara bakmamız gerekir.

İller Bankası, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında olup mal, hizmet ve yapım işi ihalelerini gerçekleştirmektedir. İhalelerde alım süreci öncelikle ihtiyaçla başlamakta olup Başkanlıklardan ya da Başkanlık ilgili birimlerinden alım talebi, ihale birimine elektronik doküman sistemi ile resmi yazıyla bildirilir. İhtiyaç belirlendikten sonra alınacak mal, hizmet ya da yapım işlerinin özelliklerinin belirlenmesi için satın alma talebini gerçekleştiren birim ya da başkanlıktan Kamu İhale Kanununun 12. maddesine göre Teknik Şartnamesinin hazırlanması istenir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 12). Kanunun 12. maddesinde Teknik Şartnamenin nasıl hazırlanması gerektiği ile ilgili ayrıntılı bilgi verilmektedir. Teknik Şartnamenin ihale birimine ulaşmasının ardından yaklaşık maliyet hesaplama çalışmalarına başlanır. Teknik şartnamelerin doğru hazırlanması ihale sürecinin başarılı tamamlanması ve kamu kaynaklarından en iyi şekilde yararlanmada önemlidir. Yaklaşık maliyet Kanunun 9. maddesine göre bulunduktan sonra bu maliyete göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18. maddesine göre uygulanacak ihale usulü tespit edilir. Açık ihale, belli istekliler arasında ihale ya da pazarlık usulü ile ihalelerden biri kullanılır. Bu usullerde ilân süreleri ile ihaledeki oturumlar farklılık göstermekte olup süreç hepsinde de ortaktır. Bu nedenle bu usullerin ilân sürelerini öncelikle anlatmamız gerekir. Bu ihale usulleri ve özellikleri Kanunun 19, 20 ve 21. maddelerinde belirtilmiştir. İhale açık ihale usulü ile yapılacaksa, ihaleye katılan tüm isteklilerden ihale için teklif alınır. Ancak işin konusu belli bir uzmanlık ya da teknolojik bir alım gerektiriyorsa ve açık ihale usulü ile alım yapılamıyorsa belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale yapılır. Açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünde teklif çıkmıyorsa, öngörülemez bir durum ortaya çıkmış ve acil alım gerçekleştirmek gerekiyorsa yaklaşık maliyet de Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendinde belirtilen tutarda ise (İkiyüzyirmibeşbindörtüyonuç Türk Lirasına kadar) pazarlık usulü ile ihale yapılır (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 21).

Açık ihale usulü ile ihale yapılacaksa piyasa fiyat araştırması sonucu yaklaşık maliyet hesaplanır. Kanununun 13. maddesinde de belirtildiği gibi ihale tarihinden en az kırk gün önce ilâna çıkılır (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 13). İhale ilân bedeli yatırıldıktan sonra ilânın kamu ihale bülteninde yayımlanması için EKAP üzerinden ihale ilânı oluşturulur. Açık ihale tüm isteklilerin katılımına açık olduğundan rekabete açık, ilân da kamuoyu ile paylaşıldığından şeffaf ve hesap verilebilirlik sağlanmaktadır. Belli istekliler ve pazarlık usulü ile ihale açık ihaleden farklı olarak iki oturumda gerçekleştirilir. Yine ilân süresi yaklaşık maliyet ve ihale türüne göre EKAP üzerinde ihale ilânı hazırlanır. Pazarlık usulünde ilân yapılmayıp ihale dokümanlarında belirlenen üç istekli ihaleye davet edilir. 21. maddenin (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılan ihalelerde, İlk oturumda fiyat teklif edilmeden ihale konusu işin gerçekleştirme yöntemleri üzerinden istekliler teklif verirken ikinci oturumda teknik şartnameye uygun fiyat teklifleri istenir. 21. maddenin (f) bendine göre yapılacak ihalelerde ise, iki oturumda da idare tarafından belirlenen isteklilerin ilk ve son fiyat teklifleri alınır. Son teklifler ilk tekliflerden daha az olarak alınır. Değerlendirmek üzere oturum kapatılır (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 21). Belli istekliler arasında ihale usulünde ise, Kanununun 13. maddesinde de belirtildiği gibi ön yeterlik ilânı son başvuru tarihinden en az on dört gün önce yapılır. İlân yapılması şeffaf ve hesap verilebilirliği sağlamaktadır. Yeterlikleri Kanununun ön yeterlik ilânı ve dokümanına göre uygun tespit edilen adaylar teklif vermeye davet edilir, ancak teklif vermeye davet edilmeyenlere davet edilmeme nedenleri de açıklanır (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 13). Bu da yine hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarenin vatandaşa açıklama yaptığını gösterir. Kanununun 40. maddesinde uygun olan ihale dokümanı ile davet mektubundaki kriterlere göre tekliflerin değerlendirilmesi yapılır.

Uygulanacak ihale usulü tespit edildikten sonra EKAP üzerinden idari şartname ve sözleşme tasarısı hazırlanır. Hazırlanan tüm ihale dokümanları yaklaşık maliyetle birlikte ihale onay belgesine eklenerek ihale yetkilisi onayına sunulur. Yaklaşık maliyetin nasıl hesaplandığı dayanakları ve hesap cetveli ile hesap verme sorumluluğu kapsamında ihale yetkilisine açıklanır. İhale yetkilisi onay verdiği takdirde ihale işlemlerine devam edilir. Ancak ihale yetkilisinin alıma onay vermemesi halinde alım iptal edilir.

İhale yetkilisi onayından sonra, Kanununun İhale Komisyonu başlıklı 6'ncı maddesinde yer alan hüküm gereğince ihale komisyonu oluşturulur. Kanununun 13. maddesinde belirtilen

ilân sürelerine ve yaklaşık maliyet tutarına göre EKAP üzerinden ihale ilânı oluşturulur. İller Bankası web sitesinden de ihale ilânı İller Bankası bilgi sistemleri ile yayımlanır. İlanın yayımlanması hesap verilebilirliğini sağlamaktadır. İhale işlem dosyası ihale komisyon üyelerine ilân veya daveti izleyen üç gün içinde teslim edilir.

İhale ilânı yayımlandıktan sonra ihaleye katılmak isteyen isteklilerin ihale dokümanını satın alması zorunludur. İhale dokümanı satışı EKAP üzerinden gerçekleştirilir. Ancak, ihale dokümanları ihale biriminde ücretsiz görülebilir. İhale dokümanlarının da herkese açık olması şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlar.

Doküman satın alan istekli olabilecekler ihale tarih ve saatine kadar teklif mektubu ve geçici teminat da dahil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeleri bir zarf içinde idareye teslim ederler.

İhale günü ve saatinde bu zarflar İhale Komisyonunca teslim alınır. İhale komisyonu zarfları veriliş sırasına göre inceler. Kanununun 30. maddesine uygun olmayan zarflar tutanak altına alınarak açılmaz. Uygun olan zarflar alınış sırasına göre açılır. Açılan zarflarda belgelerin eksik olup olmadığı, geçici teminatların ve teklif mektuplarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Eksik belgeleri olan istekliler tespit edilerek tutanak altına alınır. Verilen teklifler ve yaklaşık maliyet okunarak oturum kapatılır.

Tekliflerin değerlendirilmesinde belgeleri eksik olan veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı Kanununun 36 ncı maddesine göre ilk oturumda tutanak altına alınan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. Ancak, teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla, belgelerde bilgi eksikliği bulunması halinde idarece belirlenen sürede isteklilerden bu eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır ve geçici teminatları gelir kaydedilir (Kamu İhale Kanunu, 2002:Madde 36).

Daha sonra belgeleri tam ve uygun olan isteklilerin ayrıntılı değerlendirilmesi yapılır. Bu aşamada, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı

belirlenen isteklilerin teklifleri ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır.

Daha sonra yapılan değerlendirilmeler sonucu en uygun teklif sahibinin uhdesinde ihale bırakılır. Komisyon kararı firmaların EKAP üzerinden alınmış yasaklılık sonuçlarıyla birlikte ihale yetkilisinin onayına sunulur. Yine hesap verme sorumluluğu içinde komisyon kararı belgeleriyle açıklanır. İhale yetkilisi 5 iş günü içerisinde bu kararı onaylar ya da gerekçesini bildirerek ihaleyi iptal eder.

İhaleye katılan tüm isteklilere ihale komisyonun kararı EKAP üzerinden gönderilmekte Kanuna göre de bu bildirimden on gün geçmedikçe de sözleşme yapılamamaktadır.

Kanunun 41. maddesindeki sürelerin bitiminden üç gün içinde ihale üstünde bırakılan istekli yine EKAP üzerinden sözleşme imzalaması için davet edilir. Sözleşmenin imzalanacağı tarihte ihale üzerinde kalan isteklinin yasaklı olup olmadığı EKAP üzerinden sorgulanır. İstekli ile sözleşme imzalandıktan sonra sözleşmenin kamu ihale bülteninde yayımlanması için sözleşme bilgileri 15 gün içinde Kamu İhale Kurumuna bildirilir. Ayrıca 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 90. maddesi gereğince ihaleyi alan yüklenicilerin bilgileri elektronik doküman sistemi yoluyla 15 gün içinde SGK'ya bildirilir. İhale süreci ile ilgili tüm bilgiler İller Bankası Bilgi Sistemine İL-BİS'e kayıt edilir.

Destek hizmeti alımlarına ilişkin süreç

Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmelik kapsamında alınacak olan İller Bankası destek hizmetleri için yapılacak ihale işlemlerinde, ihale mevzuatı yanında yönetmelik hükümlerine uyulmasının sağlanması için İller Bankası Hukuk Müşavirliği'nin 14.01.2015 tarih ve 2015/3 sayılı Genelgesi düzenlenmiştir.

Destek Hizmetleri Risk Yönetimi Programının oluşturulabilmesi amacı ile İller Bankası Hukuk Müşavirliği'nin 2015/3 sayılı Genelgesi gereği "Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmelik" kapsamında destek hizmeti alımlarının veya devam eden destek hizmeti sözleşmelerinin bitiş tarihleri her yılın nisan ayı sonuna kadar Risk Yönetimi Dairesi Başkanlığına gönderilmektedir. Risk Yönetimi Dairesi Başkanlığı, destek hizmeti ile ilgili fayda, maliyet ve risk değerlendirilmesine yönelik BDDK'ya Risk Analiz Raporu sunmaktadır. Bu rapor aynı zamanda Denetim Komitesine de gönderilmektedir.

Destek hizmeti alımlarında ihale komisyonu karar vermeden önce, en avantajlı ilk iki teklif sahibi istekli belirler. Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, "...destek hizmetini istenilen kalitede gerçekleştirebilecek düzeyde teknik donanım ve altyapı, mali güç, tecrübe, bilgi birikimi ve insan kaynağı bulunup bulunmadığı ile hizmet alınacak kuruluşun Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde belirtilen şartları taşıyıp taşımadığı hususlarını da dikkate alacak şekilde inceleme ve değerlendirme çalışması yaparak, gerektiğinde BDDK'ya ibraz edilmek üzere Teknik Yeterlilik Raporu düzenlenir" (Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmelik, 2011 Madde:5). Hükmü gereğince de ihale komisyonu değerlendirme yapar. Değerlendirme sonucu, risk analiz raporu ve teknik yeterlilik raporları ile Denetim Komitesinin görüşü ile yeterli görülen destek hizmeti sağlayacak kuruluş ile sözleşme imzalanmaktadır.

Ayrıca İller Bankasında yapılan destek hizmeti alımları ve destek hizmeti alınan kuruluşlar "Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmelik" in 8 inci maddesi gereği yıllık olarak BDDK'ya raporlanmaktadır.

3.4.2. Hesap verme mekanizmaları

Dış denetim

Sayıştay, İller Bankasında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanundaki hükümlerle denetimler gerçekleştirmektedir. Sayıştay, Bankada yıllık olarak düzenlilik denetimi yapmakta olup bu denetimde mali, mevzuat ve verimlilik denetimleri yapmaktadır. Mali denetim, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları tarafından yayımlanan Bağımsız Denetim Standartlarına göre yapılmaktadır. Mali denetimde bilanço, gelir tablosu, nakit akım tabloları gibi finansal tablolardaki kayıtların doğru ve güvenilir bir biçimde tutulup tutulmadığı incelenmektedir. Mevzuat denetimlerinde ise kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve diğer hukuksal düzenlemelere göre yapılan denetimdir. Verimlilik denetimi de kamu kaynaklarının kullanılmasındaki denetim olup kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığı denetlenmektedir. Bu denetim sonunda Bankaya ve TBMM'ye bilgi verilmektedir. Bu raporlar, hem kamu kaynaklarının kullanımı hem de yapılan faaliyetlerin yasal mevzuata uygunluğu konusunda bilgi vermektedir. Ayrıca yıllık konu bazlı denetim yapılmaktadır. Konu bazlı denetimde, Banka ile ilgili herhangi bir konu seçilerek denetimler gerçekleştirilmektedir. Buna örnek vermek gerekirse, İller Bankasının idari yapısı gibi konu belirlenip bu konuda denetimler gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, Sayıştay yargılama denetimi de yapmakta olup yapılan denetimlerde konusu suç teşkil eden durumlara rastlandığında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmak üzere Sayıştay, ilgili dairesine bildirim yapmaktadır.

İller Bankasında ihaleler ile ilgili olarak da Sayıştay denetim yapmaktadır. Sayıştay Denetim yönetmeliğinde belirtildiği üzere, her cari yıl için ayrı bir rapor düzenlenmektedir. 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan ihalelerin denetimi Sayıştay Başkanlığınca görevlendirilen denetim elemanlarınca gerçekleştirilir. İhalelerle birlikte hakedişler de denetlenmektedir. Sayıştay denetçileri yıllık olağan denetleme dönemlerinde, banka ihalelerinin denetimi ile ilgili olarak iki yöntem kullanmaktadırlar. Bu yöntemlerden biri, denetçiler tarafından Yatırım Koordinasyon Dairesi Başkanlığından alınan ihale bilgilerinin

incelenmesidir. Genellikle sondajlama yöntemi diye tabir edilen yöntemle Bankanın o yıl içinde yapmış olduğu tüm ihaleler arasından belli başlı ihaleler seçilerek veya ihaleler arasında şüpheli ya da hatalı görülen ihale bilgilerinin talep edilerek denetim yapılmaktadır.

İkinci yöntem ise denetçilerin Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığından talep ettiği ve ilgili Daire Başkanlığınca ihale yapma yetkisi olan tüm Daire Başkanlıkları ve Bölge Müdürlüklerinden edinilen ihale bilgilerinin toplanıp kontrol edilerek, söz konusu bilgilerle ilgili icmal tablosunu hazırlanması ve bu tablonun ilgili denetleme döneminin Sayıştay Raporuna aktarılmasıdır.

Sayıştay denetçilerince belli başlı ihalelerin seçilip incelenmesi sonucunda hazırlanan taslak rapor sürecinde ise, ilgili Başkanlığa cevaplanması istemiyle sunulmakta olup Başkanlıklar da verilen süre içerisinde savunmalarını yapmaktadır. Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan rapor ve Başkanlıkların yapmış oldukları savunmalar Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulunca incelenmektedir. İnceleme sonucu Rapor Değerlendirme Kurulunca rapor hazırlanmakta olup bu rapor ilgili Başkanlığın denetlenen yıl için nihai raporu olarak TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. Başkanlığa sunulan rapor, 3346 sayılı Kanun gereğince TBMM tarafından oluşturulan ve milletvekillerinden oluşan Kamu İktisadi Teşebbüsleri İnceleme Komisyonuna gönderilmektedir. TBMM KİT Komisyonu, alt komisyon ve komisyon olarak faaliyetlerini sürdürmekte olup ilgili rapor önce alt komisyon üyeleri, raporu hazırlayan Sayıştay denetçileri ve ilgili idarenin katılımı ile değerlendirilmektedir. Toplantı sonucu mutabık kalınan maddeler rapordan çıkartılmakta, idarenin düzeltici işlem taahhüdünde bulunduğu maddeler takibe alınmaktadır. Nihai değerlendirme, KİT Komisyon üyelerinin tamamının katılımı ile gerçekleşmektedir. İdarelerin düzeltici işlem taahhütleri Sayıştay denetçileri de tarafından tekrar komisyona rapor edilmekte olup Komisyon tarafından uygun bulunan maddeler rapordan çıkartılmaktadır. Soruşturma ve inceleme istenecek konular ise Teftiş Kuruluna havale edilmektedir.

Sayıştay Başkanlığının Bankanın ilgili yılındaki hesap ve işlemlerini denetlerken uyguladığı yöntemlerden biri de performans ve göstergelerin denetimi yöntemidir. Performans denetiminde, Sayıştay denetçileri Bankanın denetlenen yılına ait mali tablolarını ve bu tablolardaki işlemlerin gerçekleşme göstergelerini incelemektedir. Bahse konu

inceleme işlemini, Bankaca ilgili denetim yılının başında hazırlanan (ilgili birimlerden elde edilen tahmini ödenek rakamları doğrultusunda) ve söz konusu yıla ait gelir, gider, kâr ve zarar kalemleri ile ilgili tahmini bilgilerin bulunduğu işletme bütçesi verileri ile denetlenen yıla ait mali tabloların gerçekleşme verilerini karşılaştırarak yapmaktadır. Denetim sonucunda incelenen alanlarda düzeltilmesi gerekenler, önerilerle denetim raporuna aktarılır.

Sayıştay Başkanlığınca yapılan bir diğer performans ve göstergelerin denetimi yöntemi ise, her sene Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilerek Resmi Gazete’de yayımlanan “Yatırım Programı”nda yer alan ve Bankanın sorumluluğunda bulunan iş ve işlemler ile ilgili ayrılmış olan ödenek rakamlarıyla, denetlenen yıl içinde söz konusu iş ve işlemlerle ilgili gerçekleşen rakamların kıyaslanması yoluyla yapılan denetimdir.

İç denetim

Bankanın iç denetimini hakkında bilgi vermek istersek öncelikle Denetim Kurulu hakkında bilgi vermemiz gerekir. Bankanın Denetim Kurulu, banka bünyesinde bulunan üç üyeden oluşmakla birlikte bu üyeler 6107 sayılı Banka Kanunu ve Ana Sözleşmesi ile diğer ilgili mevzuat gereğince görev yaparlar. Bankanın Ana Sözleşmesi’nde de belirtildiği gibi bu üyeler bankanın kasasını, yapılan işlemleri, bütçe ve bilançoğu denetler. Ayrıca üçer aylık dönemlerde de mali tablolar üzerinde düzenli incelemelerde bulunabilmektedir (İller Bankası A.Ş. Ana Sözleşmesi, 2011:Madde 21). Bankanın 2017 Yılı Faaliyet Raporu’nda yer verilen Denetim Kurulu Raporu’nda da (İlbank Faaliyet Raporu, 2017:63) belirtildiği üzere Denetim Kurulu tarafından TTK, Bankacılık Kanunu, Ana Sözleşme ve 6107 sayılı Kanuna göre denetim faaliyetleri yürütülmektedir, Genel Kurul’a sunulan mali tablolar ve faaliyet raporları incelenmiş, mali tabloların doğruluğu ölçülmüş, ayrıca tablolar ve kayıtların muhasebe standartlarına uygun olup olmadığı da Kurul tarafından incelenerek onaylanmıştır. Kurul tarafından kayıtlar incelenirken BDDK’nın yayımlamış olduğu Bankaların Muhasebe Uygulamalarına ve Belgelerin Saklanması İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve standartlara uygunluk araştırılırken de Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları tarafından çıkartılmış olan Türkiye Muhasebe Standartları ve Türkiye Finansal Raporlama Standartları önemsenmiştir (İlbank Faaliyet Raporu, 2017:63).

İç kontrol

İç Kontrol, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve BDDK tarafından yayımlanan “Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik” hükümleri kapsamında faaliyetlerini etkin bir biçimde yürütmektedir. Banka varlıklarının korunmasını, faaliyetlerin mevzuata, düzenlemelere, banka içi politika, strateji ve hedeflere uygun olarak yürütülmesini, hesap ve kayıt düzeninin, finansal raporlama sisteminin güvenli bir şekilde oluşturulmasını ve operasyonların etkinlik ve verimliliğini hedeflemektedir. Bu hedeflere yönelik olarak; Genel Müdürlük ve Yurt İçi Hizmet Birimlerinde, Banka faaliyetlerinin ilgili standart, mevzuat ve rehberlerde yer alan düzenlemelere göre gerçekleşip gerçekleşmediği, Birimlerde “Standart Kontrol Noktaları Sorumlusu Personel” olarak belirlenen operasyonel faaliyetleri yürüten personel ve iç kontrol personeli tarafından “Standart Kontrol Formu ve Açıklamaları” üzerinden, aylık periyotlarda hazırlanan raporlamalarla takip edilmektedir. Hazırlanan raporlar, iç kontrol personeline incelenerek, aylık faaliyet raporları halinde Denetim Komitesine, Yönetim Kuruluna ve Üst Düzey Yönetime düzenli bir şekilde sunulmaktadır (İlbank Faaliyet Raporu, 2017:67).

Literatüre baktığımızda hesap verme mekanizmaları daha önce de incelediğimiz üzere, stratejik plan, performans esaslı bütçeleme, performans programı, iç kontrol, iç denetim, dış denetim ve faaliyet raporlarıdır.

Stratejik plan

Kamu kurumlarında stratejik planlar, kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını inceleme, kurumsal hedefleri belirleme, bunlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemleri içeren stratejileri geliştirme ve yapılan işlerin sonuçlarını yani performans ölçme aşamalarından oluşur. Böylece kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması, bütün hizmetlerin yürütülmesinde mali şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlanmaktadır. Stratejik plan beş yıllık dönemi kapsamakta olup beş yıl boyunca kamu kaynağı plandaki amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için kullanılacağına güvencesinin

verilmesidir. Kurumlar kamu kaynağını stratejik plana göre tahsis ettikleri sürece kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılacaktır. Böylece, hesap vermekle yükümlü olan görevlilerin sorumluluk alanlarına giren kamu kaynağı kullanımını etkin kullanılmış olacaktır (Atak ve Kırılmaz, 2015:203)

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. İller Bankası 5018 sayılı Kanuna tabi olmamakla birlikte etkin ve verimli çalışmayı sağlayacak, ölçülebilir hedef ve amaçları kapsayan şeffaflık ve hesap verme, sorumluluk bilinci çerçevesinde stratejik plan hazırlamaktadır. Stratejik plan, Bankanın vizyonu ve misyonu çerçevesinde neler yapacağını ve gelecekte nerede olmak istediği gösterilmektedir. En son hazırlanan 2015-2019 Stratejik Planında Bankanın misyonu, “Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak” vizyonu ise “Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine öncülük eden, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir kalkınma ve yatırım bankası olmaktır” şeklinde belirlenmiştir (İlbank Stratejik Plan, 2015-2019:66). İller Bankası Anonim Şirketinin stratejik plan çalışmaları Bankanın bankacılık ve teknik işlevleri esas alınarak yapılmıştır. Bu kapsamda, iç ve dış paydaşlara yapılan anketler, Kalkınma Bakanlığı’na ait plan, program ve komisyon raporları, Hükümet Programı, 2023 vizyonu esas alınarak SWOT analizi yapılmış, amaç, hedef ve stratejiler bu üst politikalar çerçevesinde oluşturulmuştur. İller Bankası Anonim Şirketi 2015–2019 Stratejik Plan çalışmaları Yönetim Kurulunun Stratejik Planın hazırlanması için Genel Müdürlük Makamına yetki vermesi ile başlamıştır. Makam oluru ile temel amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve planı oluşturmak üzere üst düzey yöneticilerden oluşan Stratejik Planlama Ekibi ile Stratejik Plan Çalışma grubu kurulmuştur. Stratejik plan ile ilgili raporlar oluşturmak ve planın gerektirdiği analiz ve diğer çalışmaları yerine getirmek için ise Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir (İlbank Stratejik Plan, 2015-2019:23-24).

Bankanın internet sitesinde (www.ilbank.gov.tr) hazırlanan stratejik planlar kamuoyu ile paylaşılmaya devam etmektedir.

Performans esaslı bütçeleme

İller Bankasında bütçeleme çalışmaları her yıl ekim ayında başlamaktadır. Bankadaki tüm Başkanlıklardan ve Bölge Müdürlüklerinden yapılacak harcamalarla ilgili ödenek talepleri Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca istenmekte olup Başkanlığa gelen ödenek bilgileri doğrultusunda bütçeye konulacak ödenekler belirlenmektedir. Performans esaslı bütçeleme konusunda her Başkanlık gerçekleştireceği faaliyetler için ihtiyacı olan ödenekleri değerlendirir. Belirlenen tüm ödenek talepleri Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığına gönderilir. Başkanlık bütçe birimi ödenek taleplerini cari yılda gerçekleşenlere göre değerlendirerek gelecek yıl yapılacak harcamalar için bütçeleri oluşturur. Ayrıca, bütçeye ilk durumda yapılacak faaliyetler için konulan ödeneklerle son durumda gerçekleşenler Sayıştay tarafında kontrol edilmektedir. Kaynak satışları, kentsel dönüşüm projeleri gibi uygulamalar sonucu bütçeden sapmalar olabilmekte sapmalarla ilgili de Sayıştay rapor tutmakta olup sapmaların nedenleri de hesap verilebilirlik açısından gerekçelerle açıklanmaktadır.

Performans programı

Stratejik Plan'ın yıllık düzenli olarak izlenmesi için performans çalışma grubunun oluşturduğu performans programında İller Bankasının faaliyetleri için performans hedefleri ve göstergeleri de belirlenmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu kaynaklarının gereksiz harcanması sonucu oluşan kamu israfının önlenmesi, kamunun strateji ve politikaları ile kamusal hedefler arasında eşgüdümün sağlanarak hedeflere dayalı harcamada bulunulması ve harcamalarda mali disiplinin sağlanmasına olan ihtiyaç günümüzde devam etmektedir. Mali disiplini sağlamada etkili araç olan hesap verebilirlik ilkesinin kurumlarda işlerlik kazanması, bağımsız incelemeyi sağlayacak bir hukuki çerçeve ve etkili hesap verebilirlik düzenlemeleri gerektirmektedir (Kesim, 2015:280). Hesap verebilir bir kamu yönetimi sağlanmasının yollarından biri kamu kurumlarının ve kurumlardaki idarecilerin kullandıkları yetki ve kaynakların hesabını vermesini gerektiren yasal düzenlemelerdir. Bu yasal düzenlemelerden biri olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu alımlarında ihale süreçlerinin bütün aşamalarında hesap verilebilirliğin, etkinliğin, verimliliğin sağlanması amacıyla düzenlenmiştir. Hesap verilebilirlik kamu mali sistemine, kamunun sürekli artan hizmetleri karşısında sınırlı olan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmak üzere hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile girmiştir. Böylece kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının ön plana çıktığı bir kamu mali yönetimi sistemine geçilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunundaki kamu alım usulleri hesap verilebilirlik açısından incelendiğinde; kamu alım usullerinden açık ihale usulü ihalenin belli kişiler arasında yapılmasından ziyade herkese açık olarak şeffaf, katılımcı, fırsat eşitliğini esas alan özelliği, ihale süreçlerindeki işlemlerin kayıt altında olması ile hesap verilebilirliğin temel özelliklerini sağladığından açık ihale usulünün hesap verilebilirliği en iyi sağlayan ihale usulü olduğu söylenebilir. Belli istekliler arasında ihale usulü, bu ihalede ilk oturum olan ön yeterlilik aşamasında ilân yapılması ve ilânda belirli kriterler belirlenmesi açık ihale usulünün ilân ve yeterlik kriterleri ile benzerlik göstermekle birlikte bu aşamada sadece fiyat dışı unsurların değerlendirilmesi yönüyle açık ihale usulünden ayrılmaktadır. İkinci aşama olan tekliflerin sunulması aşamasında ise; açık ihale usulünde olduğu gibi teklif edilen fiyatlar değerlendirilmektedir. Bütün bu süreçler hesap verilebilirlik açısından değerlendirildiğinde; kamuoyuna ön yeterlik ilânı yapılması, ön yeterlilik ilânında belirtilen kriterler çerçevesinde mevzuata uygun değerlendirme yapılması ve bunun belgelerle kayıt altına alınması ve ihaleye katılan isteklilere teklif vermeye davet edilmeme gerekçesinin bildirimini kamu gücünü temsil edenlerin sorumlulukları ile açıklama yükümlülüklerini göstermekle birlikte bu ihale usulünün de hesap verilebilirliğin özelliklerini sağladığını

söylemek mümkündür. Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ise, ilân yapılma zorunluluğu bulunmaması nedeniyle, uygulamada da çoğunlukla ilân yapılmamakta sadece ihaleye üç istekli davet edilerek ihale sonuçlandırılmaktadır. Bu usulde ihaleye üç firmanın katılım zorunluluğu bulunmamakta, sadece üç isteklinin davet edilmesi yeterli olup, bu isteklilerden iki tanesi teklif göndermese ve sadece bir istekli teklif gönderse bile, bu istekli ile sözleşme yapılabilmektedir. Bu durum da rekabet ortamının daralmasına neden olmaktadır. Eksik rekabet piyasaları, firmalara ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatını belirleyebilme gücü vermekte, bu güç ise kamu alımlarında kaynakların verimli kullanılmasını engellemekte, kamu alımları olması gerekenden daha yüksek maliyetle gerçekleştirilmektedir. Kamu kaynaklarının verimli kullanılmaması hesap verilebilirlikle çelişmektedir. İhale mevzuatında bir ihale usulü olmayan doğrudan temin hesap verilebilirlik açısından incelendiğinde, ilân yapılması, ihale komisyonu kurulması, yeterlik kriteri arama zorunluluğu olmaması özellikleriyle hesap verilebilirlik için gerekli unsurları içermediği söylenebilir. Doğrudan teminin bu özellikleriyle idareye aşırı bir takdir yetkisi sunmuş olup bu da beraberinde usulsüz uygulamaların önünü açabilmektedir. Bu açıklamalar doğrultusunda Kamu İhale Kanunundaki pazarlık usulü ile ihale ve doğrudan teminle yapılan alımların hesap verilebilirlik için gerekli hususları içermediği anlaşılmaktadır. Hesap verilebilirliğin sağlanması üzerine hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda bu açıdan değerlendirildiğinde hukuksal açıklar mevcuttur. Bu açıklıklar kamu alımlarını gerçekleştiren kamu kurumlarına zarar vermekte olup Kanundan beklenen yarar tam anlamıyla sağlanamamaktadır. Bu bakımdan idareler pazarlık usulü ve doğrudan teminle yapacakları alımlarda mevzuattan kaynaklanan eksiklikler doğrultusunda bu alımlar için daha fazla denetim mekanizmaları kurmaları gerekmektedir. İller Bankasında yapılan ihaleler hesap verilebilirlik açısından incelendiğinde, ihalelerin hazırlık aşamasından tamamlanma aşamasına kadar olan tüm süreçlerde, yasal mevzuatın gerekliliklerine önem verilerek etkin bir denetim yapıldığı ve ihaleler için tahsis edilen ödeneklerin kullanımında hesap verilebilirlikle önem kazanan verimliliğin ön plana alındığı görülmektedir.

Bu incelemeler doğrultusunda; hesap verilebilirliği ihalelerde en iyi sağlamanın yolu, ihaleleri e-ihale ile gerçekleştirmektir. E-ihale ile ihale sürecinin tüm aşamalarında verimlilik, etkinlik, rekabet, şeffaflık sağlanmış olmakla birlikte ihale sürecinde kazanılacak zaman idarelerin verimliliği artıracak, maliyetleri de düşürecektir. Bilgi teknolojilerine

önem veren bir kurum olan İller Bankasında ihaleler için ayrılan ödeneklerin elektronik ihale ile yapılması hem kuruma hem de ekonomiye yarar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Hesap verilebilirliği sağlamada hesap verme araçları da kamuda önemli denetim mekanizmalarıdır. İller Bankasındaki hesap verme araçları da denetimin etkin şekilde gerçekleştiğinin göstergesidir. Denetim kurum içinde iç kontrol ve iç denetim, dışardan ise Sayıştay ve bağımsız denetim şirketi aracılığı ile yapılmaktadır. Bankanın faaliyetleri ile finansal tabloları faaliyet raporlarında gösterilmekte, Sayıştay tarafından kamu kaynakları verimlilik, tutumluluk, etkinlik açısından performans denetimi ile gerçekleştirilmek istenen amaç ve hedefler doğrultusunda kaynakların kullanılmasını sağlayan performans esaslı bütçeleme adı altında denetlenmektedir. Ayrıca yıllık hazırlanan performans programları ile beş yıllık hazırlanan stratejik planlar kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Hesap verilebilirlik bağlamında yapılan denetim sadece yapılan faaliyetlerin değil çalışanların da işi nasıl yaptıklarının denetlenmesini gerektirir. Hata yapmayı önleyecek mekanizmaların geliştirilmesi, performansa yönelik işlerin ve süreçlerin düzenlenmesi kurum içinde hesap verilebilirliği artıracakı düşünülmektedir. Bütün bu bilgiler ışığında İller Bankasının hesap verilebilirlik ilkesinin hesap verme mekanizmaları ile sağladığını, hesap verilebilirliği kurumda işlerlik kazandırmada ise çalışanların performans denetimine tabi tutulmaları gerektiği ile kurumsallığın göstergesi olan görev tanımlarının açık olarak ifade edilmesinin sağlayacağı hesap verilebilirlik bilincinin kuruma önemli faydalar getireceği düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- Abacıoğlu, M., Abacıoğlu, A. (2016). *Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması* (On birinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 641-645.
- Akçay, C., Manisalı, E. (2007, 30-31 Ekim). *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun, AB uygulamaları çerçevesinde uygulamada karşılaşılan sorunlar açısından incelenmesi*. İstanbul Üniversitesi Süleyman Demirel Kültür Merkezi 4. İnşaat Yönetimi Kongresinde sunuldu, İstanbul, 14.
- Akpınar, Y. (2015). *Türkiye'deki Kamu Alım Yöntemlerinin Karşılaştırılmalı Analizi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 22.
- Arıtürk, R. (2011). *İhaleye Fesat Karıştırma Suçu*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, T.C Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 48.
- Aydın, A. H. (2012). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 90.
- Balcı, A. (2003). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara, 18.
- Baş, H. (2005). *Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayınları*, 405-416.
- Boyraz, M. (2016). *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Ön Mali Kontrolün İhale Kararı Alınması Süreci Üzerindeki Etkileri*. *Kamu İhale Dünyası*, 34.
- Boztepe, H. (2013). *Halkla İlişkiler Perspektifinden Güven Kavramı: Katılımcılık, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkelerinin Kamu Kurumlarına Yönelik Güvenin Oluşmasındaki Rolü*. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 2(45), 62-63.
- Demirci, Ö. (2017). *Hesap Verebilirlik Mekanizmasının İşleyişinde Türk Sayıştay'ının Rolü ve Değişen Önemi*, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 5-29.
- Demircioğlu, Y. M. (2014). *İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend Açık İhale Usulünün Terki Pazarlık Yoluyla İhale Usulünün Keşfi*. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı:115, 125-177.
- Demirel, D. (2013). *Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü*. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 368-372.
- Demirel, S. (2018, Mart). *Sayıştay denetimleri üzerine sözlü görüşme*, Ankara.

- Dızman, Ş., Yanık, R. (2016). Türkiye’de Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Açısından Ekonomik Kalkınmaya Etkilerinin Değerlendirilmesi. *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 18(1), 343.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 23-31.
- Esin, N. (2013). *Türkiye’de Bir Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası’nın Yerel Yönetim Finansmanındaki Rolü*, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bankacılık Ana Bilim Dalı, Edirne, 25.
- Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler. *Dış Denetim Dergisi*, 21.
- Gök, Y. (2012). *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*. (Beşinci Baskı). Ankara: İlksan Matbaası, İlhan, İ. (2013). Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasında İhale İşleri Üzerine Bir Araştırma. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:88, 691.
- Gül, K.S. (2008). Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4), 76-79.
- Güneş, M. (2011). Etkin Bir Kamu Harcama Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 146.
- İller Bankası Hukuk Müşavirliği, 14.01.2015-2015/3 Sayılı Genelge
- İnan, A. (2014). *İhale Hukuku Ders Notları* (İkinci Baskı). Ankara: Adalet Yayıncılık, 20, 56-65, 138.
- İnternet: Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmelik. (2011). Web: www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111105-11.htm adresinden 16 Şubat 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: İller Bankası Faaliyet Raporu. (2017). Web: www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2017_Faaliyet_Raporu.pdf adresinden 12 Mart 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: İller Bankası Ana Sözleşmesi. (2011). Web: <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=285> adresinden 05 Mart 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: İller Bankası 2015-2019 Stratejik Plan. (2014). Web: http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/Stratejik_Plan/stratejik_plan_web/files/assets/basic-html/page4.html adresinden 7 Mart 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kamu İhale Kanunu. (2002). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf> adresinden 25 Şubat 2018 tarihinde alınmıştır.

- İnternet: Kamu İhale Kurumu. (2017). Kamu Alımları İzleme Raporu 2017. Web: http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2017_kamu_alımları_izleme_raporu_rev3.pdf adresinden 18 Şubat 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: T.C. Resmi Gazete. (2008). Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 27075, 05.12.2008. Web: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081205-1.htm> adresinden 15 Ocak 2017 tarihinde alınmıştır.
- Kalkan, A., Alparslan, A. M. (2009). Şeffaflık, İletişim Hesap Verilebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1(1), 27.
- Kaplan, R. (2012). *Türk Kamu Harcama Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 49-67.
- Karakaş, M. (2005). Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (10)(2), 294.
- Kesim, E. (2005,18-19 Kasım). *Bir etik davranış ilkesi olarak hesap verebilirlik*. Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumunda sunuldu, Ankara, 280.
- Khan, M., H. (2008). Governance and Development: The Perspective of Growth-Enhancing Governance. In: Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth. *GRIPS Development Forum/National Graduate Institute for Policy Studies*, 115.
- Kılıç, D. (2010). *Kamu Alımları İhale ve Sözleşmeleri* (Birinci Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi, 6, 155-159
- Kılıç, C.V., Gül, H. (2015) İller Bankasının İbank A.Ş.'ye Dönüştürülmesinin Belediye Finansmanı Üzerindeki Etkileri, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 221.
- Kırılmaz, M., Atak, F. (2015) Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2(3), 194-203.
- Özdemir, E. (2016). Doğrudan Temin Yöntemi ile Parasal Limit Dahilinde ve Temsil Ağırlama Faaliyetleri Kapsamında Yapılan Alımlar, *Kamu İhale Dünyası*, 30-36.
- Samsun, N. (2003) *Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim. İyi yönetişimin Temel Unsurları*, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara: Ayrıntı Basımevi, 21-22.
- Schacter, M. (2005). A Framework for Evaluating Institutions of Accountability. In A. Shah (Ed.), *Fiscal Management*. World Bank Washington DC, 231.
- Serter, G. (2015). Belediyeler Bankası'ndan İbank A.Ş.'ye Bir Dönüşümün Öyküsü, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24 (4), 6.

- Sucu, M. (2017). Açık İhale Usulü Yerine Pazarlık Usulüyle İhaleye Çıkılmasının Etkileri ve Sonuçları, *Kamu İhale Dergisi*, 7(7), 44- 46.
- Şimşek, M., Aksoy, M. (2010). *En Son Değişikliklerle Kamu Alım İhale Süreci*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 35-100.
- Taner, A. (2011). Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme, *Sayıştay Dergisi*, 5.
- Taner, A. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:85, 32-36.
- Taytak, M., Bahtiyar, E. (2015). Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay'ının Rolü. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(4), 261-270.
- Turşucu, M. (2006). *Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 96.
- Tutar, H., Altınöz, M. (2017). Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz. *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(15), 241-244.
- Uslu, Y., Demirel, S. (2014). *Kamu İhale Hukuku ve Yapım İşi İhaleleri*. (İkinci Baskı). Ankara: Yetkin Yayıncılık, 691-694.
- Yıldırım, N. (2018, Mart). *Performans esaslı bütçeleme üzerine sözlü görüşme*, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : YAKUT, Tuğçe
Doğum Yılı ve Yeri : 1982 / Ankara
Telefon Numarası : 0 (312) 303 38 76
Mail : tyakut@ilbank.gov.tr

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans	Ankara Üniversitesi – Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi	devam ediyor
Lisans	Anadolu Üniversitesi –Kamu Yönetimi	devam ediyor
Lisans	Başkent Üniversitesi – İşletme	2005
Lise	Ankara Anıttepe Süper Lisesi	2000

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014-devam ediyor	İller Bankası Destek Hizm. Dairesi Başk.	Uzman Yrd.
2007-2011	Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	Müşteri İşlem Sorumlusu

Yabancı Dil

İngilizce

Hobiler

Fotoğrafçılık, Tiyatro



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ