

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

DENETLEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Kamu İhale Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi

İşbu Raporun; araştırma, inceleme ve denetleme kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlara dair hizmete özel nitelikli tespit, değerlendirme ve öneriler içermesi nedeniyle sadece Sonuç Bölümüne yer verilmiştir.

Tarihi : 17 / 02 / 2010

Sayısı : 2010 / 9

Eki :-

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
TABLolar İNDEKSİ	V
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ.....	1
DENETİME İLİŞKİN BİLGİLER	1
I- DENETİMİN KONUSU VE DAYANAĞI.....	1
II- DENETİMİN KAPSAMI VE YÖNTEMİ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
KAMU ALIMLARI VE UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	4
I- İHALE VE KAMU ALIMI KAVRAMLARI.....	6
II- KAMU ALIMLARININ DÜZENLEMESİNE İLİŞKİN YAPILAR VE YAKLAŞIMLAR.....	17
A. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ KAMU ALIMLARI ANLAŞMASI	18
1- Anlaşmanın Esası ve Kapsam	19
2- Alım Usulleri	21
3- İdari Denetim	21
B. UNCİTRAL KAMU ALIMLARI MODEL KANUNU.....	21
1- Model Kanununun Esası ve Kapsam.....	22
2- Alım Usulü.....	22
C. DÜNYA BANKASI UYGULAMALARI.....	24
D. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU ALIMLARI VE ÜLKE UYGULAMALARI	26
1- AB Kamu Alımları Direktifleri.....	27
2- AB Kamu Alım Sistemi.....	31
3- AB Ülke Uygulamaları.....	40
III- TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI UYGULAMALARI	65
A. KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN VERİLER	65
B. KAMU ALIMLARI MEVZUATININ TARİHSEL GELİŞİMİ	68
1- 2490 Sayılı Kanun	68
2- 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu.....	69
3- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.....	73
4- 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	84
C. KALKINMA PLANLARINDA KAMU ALIMLARI.....	85
D. AB İLERLEME RAPORLARINDA TÜRKİYE KAMU ALIMLARININ DURUMU.....	87

İKİNCİ BÖLÜM..... 93**KAMU İHALE KURUMUNA İLİŞKİN GENEL TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER..... 93****I- KAMU İHALE KURUMUNUN İDARİ SİSTEMDEKİ YERİ..... 94**

- A. ANAYASAL DURUM 95
- B. YARGISAL DENETİM 99
- C. MALİ DENETİM 99
- D. KAMU ALIMLARINDA BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE İHTİYACI 109

II- KAMU İHALE KURUMUNUN YAPISI111

- A. KAMU İHALE KURULU 115
 - 1- Kurulun Oluşumu 116
 - 2- Kurul Üyelerinin Nitelikleri 117
 - 3- Üyelerin Görev Süresi, Göreve Başlama ve Görevden Alınmaları..... 117
 - 4- Kurul Üyelerinin Görevleri ile İlgili Yasaklar 118
 - 5- Kurul Üyeleri Hakkında Diğer Düzenlemeler 119
 - 6- Kurulun Çalışma ve Karar Alma Usulü..... 119
 - 7- Kurul Kararlarına İlişkin Sayısal Veriler 120
- B. BAŞKANLIK 121
 - 1- Başkan 121
 - 2- Başkan Yardımcıları 122
 - 3- Hizmet Birimleri 123

III- KAMU İHALE KURUMUNUN GÖREV VE SORUMLULUKLARI.....123

- A. ŞİKAYETLERİN İNCELEMESİ..... 125
 - 1- Kamu İhalelerinde Şikâyet Süreci 125
 - 2- Kamu İhale Kurumunun Şikâyet Başvurularının Sayısal Analizi 131
 - 3- İnceleme Kararlarının Sayısal Görünümü 132
 - 4- Kurul Kararlarına Karşı Gidilebilecek İdari Yargıya Başvuru..... 136
- B. MEVZUAT GELİŞTİRME 137
- C. EĞİTİM VE KOORDİNASYON 138
- D. İSTATİSTİK OLUŞTURMA 139
- E. YASAKLILARI İZLEME VE SİCİL TUTMA 139
- F. ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME YAPMA 143
- G. İHALE BÜLTENİ YAYINLAMA 144
- H. MUKABELE-İ BİL MİSİL İÇİN ALTYAPI HAZIRLAMA 147
- İ. SÖZLEŞME DEVİRLERİNİ İZLEME 149
- J. KANUNUN 62 NCİ MADDESİNİN (I) BENDİ UYGULAMASI..... 150

IV- BÜTÇE UYGULAMALARI VE PERSONEL YÖNETİMİ150

- A. GELİR BÜTÇESİ..... 151
- B. GİDER BÜTÇESİ 153
- C. GELİR VE GİDER BÜTÇELERİNİN KIYASLANMASI..... 156
- D. KURUM TAŞINIRLARI VE TAŞINMAZI HAKKINDA BİLGİLER..... 156
 - 1- Taşınır İşlemleri..... 156
 - 2- Kurumun Taşınmaz Bilgileri..... 157
- E. KURUMUN İNSAN KAYNAKLARI POLİTİKASI..... 159

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 162**KAMU İHALE KURUMUNUN FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 162**

I- KAMU ALIMLARI MEVZUATI İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	163
A. KAMU ALIMLARI MEVZUATINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN ANA EKSENİ	167
B. AB MÜKTESEBATINA UYUM SAĞLAMA AMACIYLA YAPILAN BAŞLICA DÜZENLEMELER.....	183
C. AB MÜKTESEBATI İLE UYUM İHTİYACI OLAN DÜZENLEMELER	186
1- Kanunun Kapsam Maddesinin Daraltılması	186
2- Kanundan İstisna Edilen Alımların Sürekli Genişlemesi.....	196
3- Fiyat Farkı Verilmesi ile İlgili Düzenleme.....	201
4- İhaleye Katılımda Yeterlik Kriterleri	201
5- Doğrudan Temin Yapılabilecek Alanların Genişletilmesi	202
6- Uygulama Projesi Hazırlama Koşulu Aranmayan Durumların Artırılması.....	203
7- Kurumun Re'sen İnceleme Yetkisinin Kaldırılması.....	205
D. DİĞER BAZI DEĞİŞİKLİKLER.....	206
1- İtirazen Şikâyet Başvuru Bedelinin Artırılması	206
2- İhale Usulleri ile İlgili Olarak Yapılan Değişiklikler.....	208
3- Kurul Üyelerine Yönelik Yükümlülükler ve Yasak Faaliyetler	214
II- KURUMSAL ETKİNLİK VE VERİMLİLİĞE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	217
A. KURULUN YAPISI VE GÖREVLERİ İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	217
1- Kurulun Oluşumu ile İlgili Tespit ve Değerlendirmeler	217
2- Kurum ve Kurulun Görev Ayrımı ile İlgili Tespit ve Değerlendirmeler	218
B. KURUL KARARLARI İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	222
1- Toplantıda Görüşülecek Belgelerin Üyelere 24 Saat Önce Dağıtılmaması.....	222
2- Usulüne Göre Verilmiş Kararlara Aykırılık Teşkil Eden Konuların Gündeme Alınması.....	223
3- İtirazen Şikâyete İlişkin Sürecin 45 Gün İçerisinde Tamamlanmaması.....	224
4- Danıştay Kararına Aykırı Kurul Kararı Alınmasında Israr Edilmesi.....	225
5- Kurulun Aynı Konuda Birbirine Aykırı Verdiği Kararlar	227
C. DÜZENLEME FAALİYETLERİ İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	238
1- 2006 Yılı Düzenleme Faaliyetleri	238
2- 2007 Yılı Düzenleme Faaliyetleri	241
3- 2008 Yılı Düzenleme Faaliyetleri	243
D. DENETLEME FAALİYETLERİ İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	247
1- 2006 Yılı Denetleme Faaliyetleri	249
2- 2007 Yılı Denetleme Faaliyetleri	252
3- 2008 Yılı Denetleme Faaliyetleri	254
E. KURUMUN DİĞER GÖREVLERİ İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	256
1- Eğitim Faaliyetlerine İlişkin Tespit ve Değerlendirmeler	257
2- Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerine İlişkin Tespit ve Değerlendirmeler	261
3- İhale İstatistiklerini Oluşturma Görevine Yönelik Tespit ve Değerlendirmeler.....	263
4- Yasaklılık Sicillerinin Tutulması ile İlgili Tespit ve Değerlendirmeler	267
5- Kanununun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Uygulaması ile İlgili Tespit ve Değerlendirmeler	274
6- Sözleşme Devirleriyle İlgili Tespit ve Değerlendirmeler	276
7- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Uygulamaları.....	278
F. KURUM BÜTÇESİ İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	280
1- Sağlık Harcamaları	282
2- Kurum Başkanı ve Üyeleri için Kiralanan Lojmanlar	284
3- Kurum Personeline Harcırah Ödemeleri	286
4- Kurul Üyelerine Cep Telefonu Tahsisi.....	289
5- Bağıtlanan Sözleşmelerden Eksik Tahsil Edilen Kurum Payı	291

G. TAŞINIR VE TAŞINMAZ MALLARA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	294
1- Taşınır Mallarla İlgili Tespit ve Değerlendirmeler	294
2- Kiralanan Taşınmaz ile İlgili Tespit ve Değerlendirmeler.....	297
H. KURUMUN PERSONEL POLİTİKASI İLE İLGİLİ TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	299
1- Kadro ve Personel Durumu ile İlgili Tespit ve Değerlendirmeler.....	299
2- Maaş ve Diğer Özlük Hakları.....	305
3- Eğitim ve Disiplin İşlemleri.....	306
4- Yurt Dışı Görevlendirmeler.....	309
5- Kurum Hizmetlerinde Çalıştırılanlar	310
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	326
GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	326
I- KURUMUN FAALİYET ALANI VE SORUMLULUKLARINA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER	329
II- KURUMSAL YAPIYA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER	335
III. UYGULAMA İŞ VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER.....	341
IV. MALİ KARAR VE İŞLEMLERLE İLGİLİ TESPİT VE ÖNERİLER.....	352
SONUÇ.....	357
KAYNAKÇA	367

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatlarına istinaden ve Devlet Denetleme Kurulunun 05.02.2009 tarih ve 397 sayılı Kararı gereğince yürütülen işbu çalışmada; kamu alımları ve ihaleleri ile ilgili düzenleme ve denetleme uygulamaları diğer ülke örneklerini de kapsayacak şekilde ayrıntılı olarak ele alınmış ve Kamu İhale Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 yıllarında gerçekleştirdiği faaliyet ve işlemlerin denetlenmesi gerçekleştirilmiştir.

Kamu alımları mevzuatı, kamu kurumlarının ihtiyacı olan bir mal, hizmet ya da yapım işinin, rekabet ortamında isteklilerden en uygun teklifi veren kişiden alımını düzenleyen önceden belirlenmiş kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Bu bakımdan kamu alımı, bir karar alma yöntemi olan ihale sürecinin eksiltme boyutu kapsamında ele alınır. Kaliteden ödün verilmeksizin en düşük bedelle mal veya hizmet edinme amacına matuf olarak tasarlanan kamu alımı sistemi, belli bir süreci gerektirmekte olduğundan kırtasiyeciliği artırmak ve zaman kaybı gibi riskleri bünyesinde bulundurmaktadır. Bu nedenle sürecin tasarımında usullerin basit ve uygulanabilir olması önem taşır. Aksi takdirde karar alma süresi gereksiz yere uzatılmış olur. Kamu alımları ile ilgili mevzuat, aynı zamanda işlemlerin denetiminde hukuka uygunluk standardı olarak görülmektedir.

Kamu alımları bir yandan da kaynak dağıtımını içeren bir süreci ifade etmektedir. Zira neye, ne kadar harcama yapılacağı yıllık bütçelerle parlamentolar tarafından belirlenmektedir. İyi tasarlanmış bir ihale, kaynakların onu en iyi şekilde değerleyecek olanlara dağıtımını da sağlamaktadır.

Türkiye'deki duruma bakıldığında, kamu alımlarının GSMH içerisinde % 10'luk bir paya yaklaştığı görülmektedir. Türkiye' de 2008 yılında 83.915 milyon TL olarak gerçekleşen kamu alımlarının, aynı yıl devlet harcamaları tutarı olan 330.113 milyon TL içinde % 25,4'lük paya sahip olduğu görülmektedir. 2007 yılında 23,2; 2006 yılında 15,5; 2005 yılında ise 14,2 olarak gerçekleşen bu oranlar, 12-20 aralığında olan dünya ortalamaları düzeyindedir. Ayrıca kamu alımlarının, gerek GSMH içindeki payı, gerekse toplam kamu harcamaları içindeki payının yıldan yıla artış gösterdiği gözlenmektedir.

Türkiye'deki kamu alımları alanında bağitlanan sözleşme sayılarına yıllar itibarıyla bakıldığında;

2008 yılında 188.704 sözleşme bağitlandığı, bunun % 80'e karşılık gelen 150.594'ünün Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen ihale usulleri kullanılmak suretiyle gerçekleştirilen

alımlarla ilgili olduğu, kalan % 20'ye karşılık gelen 38.110'unun ise istisnalar kapsamında yapılan alımlarla ilgili olduğu,

2007 yılında bağitlanan toplam sözleşme sayısının 179.828 olduğu, bunun 148.969'unun (% 83) ihale usullerine göre yapılan alımlarla, kalan 30.859'unun (% 17) istisna kapsamında yapılan alımlarla ilgili olduğu,

2006 yılında bağitlanan toplam sözleşme sayısının 166.025 olduğu, 137.857 sözleşmenin (% 83) ihale usullerine göre yapılan alımlarla, kalan 28.168'inin (% 17) istisna kapsamında yapılan alımlarla ilgili olduğu,

görölmektedir.

Buradan, Türkiye'de kamu alımlarıyla ilgili olarak, incelenen dönemde ortalama 170.000 adet sözleşme bağitlandığı ve bu alımların ortalama % 82'sinde ihale usullerinin uygulandığı anlaşılmaktadır.

Türkiye'deki kamu alımlarının tutarları ile kullanılan ihale usulleri içindeki oranlarına bakıldığında, incelenen dönem içerisinde kamu alımlarının ortalama % 77'lik oranla Kanunda öngörülen ihale usulleri kullanılmak suretiyle gerçekleştirildiği, bu yöntemle gerçekleştirilen alımların toplam alımlar içindeki oranının yıldan yıla arttığı,

İstisnai bir alım yöntemi olan doğrudan teminle yapılan alımların ortalama % 10 orana sahip olduğu, ancak son yıllarda artan kamu alımları karşısında bu oranın gerilediği, tutar olarak ise yıllık yaklaşık 5 milyar TL olarak gerçekleştiği,

İstisna kapsamında yapılan alımların, toplam alımlar içinde yaklaşık % 13 gibi bir orana sahip olduğu, yine toplam kamu alımları tutarındaki artış karşısında tutar bazında yıldan yıla dikkate değer artış gösterdiği, 2008 yılında istisna kapsamında yapılan alımların 11 milyar TL'ye yaklaştığı,

görölmektedir.

Buradan hareketle, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler tarafından ihale usulleri uygulanmaksızın yapılan alımların (doğrudan temin ve istisna kapsamında), ortalama % 20'lerde olduğu anlaşılmaktadır. Bu tutar 2008 yılı için 15.735 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Ülkemizde kamu alımları ile ilgili mevzuat zaman içerisinde değişikliğe uğramış ve 2003 yılına kadar kamu alımları ile birlikte satış, kiraya verme, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlemler tek bir kanun çerçevesinde düzenlenme yoluna gidilmiştir. 2002 yılında çıkarılan

ve 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda kamu alımları müstakil bir düzenlemenin konusu olmuştur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girinceye kadar ülkemizde hem kamu alımları hem de satış, kiraya verme, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi bedel artırmaya yönelik ihaleler tek bir kanunla yürütülmüştür. Anılan Kanunun yürürlüğe girmesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun idareler itibarıyla kapsamının dar olduğu, AB mevzuatı ile uyumlu olmadığı, ihale işlemlerinde rekabet ve saydamlığı yeterince tesis etmeyen yöntemler ve ihale usulleri içerdiği, menfaat ihlâli durumunda etkin bir şikâyet mekanizmasının kurulmamış olduğu gibi yetersizlikleri etkili olmuştur.

Kuşkusuz Kanun ile getirilen en önemli yenilik ihale işlemlerinde menfaat ihlâline uğradıklarını düşünenlerin başvurabilecekleri bağımsız bir idari otorite olarak Kamu İhale Kurulunun kurulmasıdır. Bağımsız İdari Otoriteleri, yerine getirdikleri işlevin özelliğine göre; genel nitelikte regülasyon yapanlar ve belli bir sektörde regülasyon yapanlar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bu ayrıma göre Kamu İhale Kurumu, belli sektörle sınırlı olmayıp kamu alımlarıyla ilgili her türlü sektörü kapsayan kararlar alabildiğinden genel nitelikte regülasyon yapan bağımsız idari otoriteler arasında yer almaktadır.

Kamu alımlarının hukuka uygun bir şekilde yapılması konusunda ülkelerin ulusal düzeyde bir denetim (şikâyet/gözden geçirme/inceleme) mekanizması oluşturma gereksinimi, GPA ve UNCITRAL Model Kanunu gibi uluslararası düzenlemeler ile AB, NAFTA gibi bölgesel düzenlemeler tarafından ülkelere yüklenmiş bir sorumluluktur. Önceki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; bu düzenlemeler ışığında ülkeler ya mevcut sistemlerinde değişiklikler yaparak mekanizmanın etkinliğini artırma yolunu seçmekte ya da başlı başına yeni bir mekanizma oluşturmayı tercih etmektedirler. Birinci yolu seçen ülkeler, bu görevi ya idari yapı içinde bir kuruma veya mali denetim organlarına vermekte ya da ulusal yargı mercilerini bu konuda yetkili kılmaktadırlar. İkinci yöntemi belirleyen ülkelerde ise şikâyetleri ele almak üzere idareden bağımsız, karar sürecinde herhangi bir merciin etkisinde kalmayacak bağımsız bir denetim/gözden geçirme otoritesi oluşturulmaktadır.

İhale sürecine ilişkin şikâyetlerin ele alındığı mekanizmanın etkin bir şekilde işletilmesi, kamu alımları sisteminde saydamlığı, hesap verilebilirliği ve güveni sağlamada önemli bir etkiye sahiptir. Aynı şekilde bu tür mekanizmaların etkin ve kolayca işletilebilir olmasının, ihale sisteminin adil, objektif ve rekabetçi olduğuna ilişkin de bir karine oluşturacağı kabul edilmektedir. Gerek ihale teorisi gerekse uluslararası örgütler, kamu alımlarında, yeterlilik kriterleri tespitine izin veren ancak ihaleye girişin geniş ölçüde kolaylaştırıldığı rekabete dayalı bir mevzuatın oluşturulmasını ve ihalelere yönelik şikâyetlerin yargısal

ve/veya idari yoldan karara bağlanacağı bir sistemin varlığını talep etmektedirler. Bunun dışında bir model veya kurum dayatması yoktur.

Kamu İhale Kurumunun kısa geçmişine rağmen en azından kamu alımlarının tarafları nezdinde varlığını ve etkinliğini kabul ettirdiği göze çarpmaktadır. Bununla birlikte Kurulun üye sayısının fazlalığı, üyelik yapısı ve Kurum ile Kurulun görev ayrımının yeterince yapılmamış olması karar alma etkinliğini azaltıcı sonuç doğurmuştur.

Kanunun çıkarılış süresinde Kurumun ilişkili bakanlığının Maliye Bakanlığı mı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı mı olması gerektiği tartışılmıştır. Bugün gelinen noktada tercihin Maliye Bakanlığında yana kullanılmasının isabetli olduğu, Kurumun Türk idari yapısı ve mali sistemle bütünleşmesinin büyük ölçüde tamamlandığı görülmektedir.

Ülkemizdeki kamu alımları mevzuatının en belirgin özellikleri; takibi zor düzeyde değişkenliğidir. Değişikliklerin büyük çoğunluğunun Kanundan istisna edilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir. Öte yandan kamu alımları çok geniş ve karmaşık ikincil mevzuata sahiptir. Sadeleştirme ihtiyacı bulunmaktadır.

“Kamu alımı” kavramı geniş teorik tartışmalara konu olmaktadır. Bu nedenle Raporun Birinci Bölümünde, “Kamu Alımları” teorik olarak ele alınmıştır. Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması (GPA), UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu, Dünya Bankası Uygulamaları ve AB Kamu Alımları Direktifleri ile AB üyesi ülkelerin kamu alımları mevzuatı bu bölümde incelenmiştir. Raporun Birinci Bölümünde incelenen diğer bir husus ise ülkemiz kamu alımları mevzuatının geçirdiği evreler ve çıkarılan Kanunlar ile Kalkınma Planları ve AB İlerleme Raporlarında kamu alımları sistemimizin nasıl değerlendirildiği olmuştur.

Kamu alımlarında bağımsız idari otorite ihtiyacı, Kamu İhale Kurumunun yapısı, görevleri, bütçe uygulamaları, insan kaynakları yönetimi ile ilgili mevzuat ve uygulamalar Raporun İkinci Bölümünde incelenmiştir. Kurumun görevleri mevzuatta asli ve tali görevler olarak ayrılmamış ise de Raporda düzenleme ve denetleme faaliyetleri üzerinde daha ayrıntılı durulmak suretiyle fiilen bir ayırım yapılmış olmaktadır.

Raporun Üçüncü Bölümü, gerek kamu alımları mevzuatı gerekse Kamu İhale Kurumu ile ilgili tespitler ve değerlendirmelere ayrılmış olup Raporun son bölümü ise genel değerlendirme ve önerilere tahsis edilmiştir. Raporun “Genel Değerlendirme ve Öneriler” başlığı taşıyan söz konusu bölümünde, yürütülen denetleme çalışması sonucunda; gerek mevzuat ve kurumsal yapıdan gerekse uygulamadan kaynaklanan sorunlar ile tespit edilen hata ve eksikliklere ve bu durumlara ilişkin çözüm önerilerine ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Bu kapsamda, Raporun ilk üç bölümünde yapılan tespit ve değerlendirmeler muvacehesinde gerek mevzuat ve kurumsal yapıdan kaynaklanan gerekse yürütülen faaliyet ve işlemlerle ilgili uygulamalardan kaynaklanan hata ve eksikliklere temas edilen söz konusu tespit ve öneriler, özet hâlinde sırasıyla aşağıya alınmıştır.

TESPİT VE ÖNERİ 1 - Kamu İhale Mevzuatının AB müktesebatına uyumlaştırılması çalışmaları bir an önce tamamlanmalıdır. 4734 sayılı Kanuna atıf yapılmaksızın diğer Kanunlarla yapılan değişiklikler sistemin bütünlüğünü ve kontrolünü bozmaktadır. Ayrıca, sık sık Kanun değişikliğine gidilmesi, uygulayıcıların mevzuat takibini zorlaştırmaktadır. Bu itibarla, Kamu İhale Mevzuatı ile ilgili yasal değişikliklere ilişkin taslakların; mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmelerin sağlıklı ve etkin bir şekilde yapılmasının ve bu çerçevede, kamu alımları ile ilgili temel mevzuat düzenlemesi olan 4734 sayılı Kanundan istisna getiren düzenlemelerin tekrar gözden geçirilerek gereksiz istisna hükümlerinin ortadan kaldırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 2 - Kamu-özel sektör ortaklıkları, farklı sektörlerde farklı modellerle uygulama alanı bulmakta ve farklı usul, esas ve mevzuat hükümlerine konu olmaktadır. Bu itibarla, kamu özel sektör ortaklığı ile ilgili modellerin ve mevzuatın gözden geçirilerek AB müktesebatı ile uyumlu, rekabet ve şeffaflık ilkelerini gözetilen genel bir Kanun çıkarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 3 - Enerji, posta, su ve gaz sektörlerinin ihale işlemlerini yasal altyapıya kavuşturmak üzere hazırlanmış olan Kanun Tasarı Taslağının TBMM gündemine getirilmesi sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 4 - Kamu İhale Kurumuna Ar-Ge'yi görev olarak veren Kanun Koyucunun, etkin bir kamu alımları ve ihale tasarımı için; önce teorik düzeyde temel araştırma, sonra teorinin pratiğe ne derece uygun olacağını belirlemek amacıyla uygulamalı araştırma ve nihayet uygulama aşamasında hata ve noksanlıkların giderilmesi için deneysel geliştirme yapmasını beklediği kuşkusuzdur. Bu itibarla, ikincil ihale mevzuatının sık sık değişiklik yapılır durumdan kurtarılması ve söz konusu mevzuatın basitleştirilebilmesi amacıyla AR-GE çalışmalarının etkinliği ve verimliliği artırılmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 5 - Kamu alımları içerisinde belediye alımlarının ulaştığı boyut dikkate alınarak belediyelerin çoğunluk hissesine sahip oldukları şirketlerin Sayıştay denetimine tabi kılınması ve şirket-belediye ilişkilerinin yeniden gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

TESPİT VE ÖNERİ 6 - Yurtdışı Müteahhitlik, Mühendislik ve Müşavirlik Hizmetleri Konseyinde, Kamu İhale Kurumunun da temsilci bulundurması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 7 - 4734 Sayılı Kanunda, Kurum ve Kurulun görevleri yeterince ayrıştırılamamıştır. Kurula, uzmanlığı ile oluşturulma amacı ve şekline hizmet etmeyen idari görevler verilmiştir. Ayrıca, mutlaka Kurul tarafından görülmesi gereken hizmetlerin de Kurulun görevleri arasında sayılmadığı görülmektedir. Bu itibarla, Kamu İhale Kurumu ile Kamu İhale Kurulunun görev ve yetkilerinin fonksiyonel tasnife tabi tutularak ayrı ayrı belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 8 - Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden meydana gelmekte, üyeler çeşitli Bakanlık ve Kuruluşlara tanınan kontenjanlar çerçevesinde Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Kurum ve Kuruluşlara kontenjan tanınmış olmasına rağmen Kurul üyeleri atanırken bu kontenjanların getiriliş amacının gözetilmediği; örneğin, Sayıştay'a bir üyelik hakkı verildiği hâlde şu an fiilen üç Sayıştay Uzman Denetçisinin Kurulda görev yapmakta olduğu görülmektedir. Öte yandan, Kurulun üye sayısının çift sayı şeklinde belirlenmiş olması ve sayının çokluğu karar alma sürecini olumsuz yönde etkileyebilecek unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Bu itibarla, Kurulun oluşumu, üye sayısı ve nitelikleri ile atama ve kontenjan uygulamaları yeniden ele alınmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 9 - İkinci başkanın seçiminin Kurula bırakılmış olması nedeniyle Kurum içinde çalışma ahenginin olumsuz etkilendiği ve Kurul ile Başkan arasında yetki çatışması doğurduğu görüldüğünden Başkanı atamaya yetkili makamın ikinci başkanı da atamasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 10 - Kurul üyelerinin yapamayacakları işleri düzenleyen maddedeki "telif ücreti karşılığı bilimsel amaçlı yayın yapabilir, ücret karşılığı ders verebilir" hükmü, Kurul üyelerinin tarafsızlığını tartışılır hâle getirebileceğinden ve özerlik statüsüne uygun görülmediğinden söz konusu hükmün yeniden gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 11 - Kurum faaliyetlerine yönelik iş ve işlemler ile süreçlerin üst yönetim adına değerlendirilmesi, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla iç denetim biriminin kurulması ile ihale mevzuatıyla ilgili olarak kamu ve özel sektöre sertifikalı ve sertifikasız eğitim verilmesi amacıyla müstakil bir Eğitim Dairesi Başkanlığının kurulmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 12 - Kurul kararları üzerinde yapılan incelemede, bazı kararların; usul kurallarına uyulmadan alındığı, aynı somut olaylara dayandığı hâlde birbirleri ile çeliştiği ve aynı kavramın farklı tarzda ve farklı hukuki sonuç doğuracak şekilde tanımlandığı tespit

edilmiştir. Bu itibarla, Kurul kararlarında; hukuka uygunluğu ve tarafsızlığı sağlayacak nitelikte istikrar sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 13 - 4734 Sayılı Kanununun 62'nci maddesinin (i) bendi uyarınca Kurum tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda uygun bulma kararlarında olduğu gibi uygun bulmama işlemlerinin de Kurul kararına bağlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 14 - "Kamu Satınalma Platformu" olarak adlandırılan veri toplama yönteminin; çeşitli eksiklikleri ve zafiyetlerinin bulunduğu ve sicil tutma ve yasaklıları izleme görevlerinin tam olarak yapılmasının temin edilemediği görülmüştür. Bu itibarla, son kullanıcı tarafından sisteme veri girilirken otomatik olarak tutarlılık sorgulamasının yapılması ve yanlış ya da hayali kayıt girilmesinin önlenmesi amacıyla sistem/veri tutarlılık kontrollerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, konu ile ilgili olarak Raporun Üçüncü Bölümünde ayrıntısı verilen hususlar hakkında sorumluluğun ve sorumluların belirlenmesi amacıyla Kurum Başkanlığınca inceleme ve soruşturma yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 15 - Başbakanlık Teftiş Kurulunca hazırlanan denetim raporundaki tavsiyelere göre kadro ve personel nitelik ve sayıları ile ilgili olarak Milli Prodüktivite Merkezi tarafından bir çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışma sonucunda hazırlanan Raporun, Kurumun görüşleri alınarak ve Kurumsal verimlilikte çağdaş normlar göz önünde bulundurularak hazırlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla, Kurum kadrolarının iş-görev tanımları yapılarak MPM'ne yaptırılan iş analizi ve iş etüdü çalışmasında bilimsel ölçümlere göre oluşturulan kadro ve personel niteliklerine göre mevcut durumun uyumlaştırılmasının doğru olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 16 - Kanun ve İnsan Kaynakları Yönetmeliğinde belirlenmiş usullere aykırı olarak yapılan atama ve görevlendirme işlemlerine ve "kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütüleceği" hükmüne aykırılık teşkil eden diğer uygulamalara son verilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 17 - 4734 sayılı Kanundaki özel düzenleme gereğince üyeler tarafından her yıl mal bildiriminde bulunulduğu; bu bildirimlerin Başkanlıkça muhafaza edilmekte olduğu, ancak, söz konusu bildirimler üzerinde herhangi bir karşılaştırma işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu itibarla, Kurul Başkan ve üyelerinin mal bildirimlerinin Maliye Bakanlığı tarafından her yıl düzenli olarak incelenmesinin sağlanması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 18 - Meslek ilkelerinin "Konferans ve seminerlere katılma konusundaki ilkeler" başlıklı 7'nci maddesinde; Kurum personelinin Kurumun faaliyet alanı ile ilgili seminer ve toplantılarda konuşma yapabilme ve tebliğ vermelerinin, Kurul iznine tabi

olacağı belirtilmektedir. Bu itibarla, Kurumun mesleki etik ilkelerine aykırı hareket ettiği belirlenen personel ile ilgili olarak Kurum Başkanlığınca inceleme yapılarak etik komisyonuna sevk işlemleri sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 19 - Kurumun bütçe giderleri üzerinde yapılan incelemeler sonucu, Kurul kararına dayanmakla beraber gerek üst normlara gerekse Başbakanlık Tasarruf Genelgelerine uygun olmadığı tespit edilen Sağlık Harcamaları, Lojman Giderleri ve Cep Telefonu Giderleri hakkında sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla konunun Başbakanlık Müfettişlerince incelenmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 20 - Kurumun yönetim dönemi hesabından alınan veriler ile Kamu İhale Kurumu Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığından elde edilen veriler ışığında hesaplanmış olan bağitlanan sözleşmelerden alınması gereken kurum payları arasında önemli bir fark bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle, Kamu İhale Kurumunun yoksun olduğu gelir 2006, 2007 ve 2008 yılı için toplam 13.404.745 TL gibi büyük bir miktara ulaşmaktadır. Bu itibarla, Kamu İhale Kanunu kapsamında bağitlanan sözleşmeler üzerinden alınması gereken Kurum payının eksik tahsil edilip edilmediğinin Maliye Bakanlığınca veya Kurum Başkanlığınca araştırılması ve sonucuna göre işlem yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 21 - Kuruma yapılan itirazın şikâyet başvuruları öncesinde tahsil edilen başvuru ücretlerinin, lehine karar verildiği takdirde başvuru sahibine iade edilmesi yönünde bir düzenleme yapılmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 22 - Kurumun hizmet alım ihalelerinde şartnamelere, hizmet sunucusunun çalıştırdığı işçiler ile idareyi, iş mahkemeleri önünde karşı karşıya getirecek hükümler konulmamalı, Kamu İhale Tebliği'nin bu konudaki açıklamalarına riayet edilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 23 - Kurumun taşınır mal kesin hesabının düzenlenmesinde belirlenen usullere riayet edilmeli ve tutarsızlıklar giderilmelidir. Ayrıca, kullandığı ayniyatın teslim alma fişini imzalamayan personel hakkında gerekli disiplin işlemleri yapılmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 24 - Kurumun hizmet vermekte olduğu binanın kira sözleşmesindeki düzenlemeler, Maliye Bakanlığınca çıkarılan Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge hükümleri çerçevesinde yeniden gözden geçirilmelidir.

Kamu İhale Kurumunda yürütülen denetleme çalışmalarının sonucunda, özetle;

- Kurumun yönetiminde "iyi yönetim" ilkelerinin esas alınmaya çaba sarf edildiği,

- Düzenleme ve denetim görev ve sorumluluğunun etkin bir şekilde yerine getirilmeye çalışıldığı,
- Kurumun on yılını bile tamamlamamış olmasına rağmen, kurum kültürünün ve bilgi birikiminin oluşturulmasında önemli mesafeler kaydettiği,
- Kurum faaliyetlerinin nitelikli uzman personel marifetiyle yürütüldüğü

anlaşılmıştır.

Raporun önceki bölümlerinde yer verilen tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde; Kamu İhale Kurumu tarafından, sahip olunan özerklik statüsünün gereklerine uygun hareket edildiği ve özerlik statüsünün, kurumun faaliyet ve sorumluluk alanı ile ilgili kamu ihale ve alımlarının düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik asli işlevlerinin yerine getirilmesinde önemli katkılar sağladığı tespit edilmiştir.

Öte yandan, idari ve mali özerklik uygulamasının; mali karar ve işlemlerde yolsuzluk veya kamu zararına yönelik belirgin davranışlara yol açmadığı, söz konusu işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesi konusunda Kurumca genel olarak gerekli dikkat ve özenin gösterildiği ve hesap verilebilirlik ilkesine uygun davranışlarda bulunulduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu nihai tespit ve değerlendirme; Kamu İhale Kurumunun bünyesinde herhangi bir problemin var olmadığı ya da Kurumun kendisinden beklenen fonksiyonları tam olarak yerine getirmekte olduğu anlamına da gelmemektedir. Bu çerçevede, yukarıda özetlenen gerek kamu ihale mevzuatı ile ilgili bazı eksikliklerin gerekse Kurumun bazı yapısal sorunları ile uygulama iş ve işlemlerinde ve mali karar ve işlemlerinde görülen hata ve eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Kamu İhale Kurumunun genel olarak olumlu bulunan etkinlik ve verimliliğinin geliştirilmesinin/artırılmasının sağlanması amacıyla; Raporun Dördüncü Bölümünde ayrıntılı olarak yer verilen ve yukarıda özetlenen Kurumun ve faaliyet ve sorumluluk alanının pekiştirilmesine yönelik tedbir ve önerilerin gereklerinin karşılanması gerektiği düşünülmektedir.

Bu nedenle, yukarıda özetlenen ve ayrıntıları Raporun ilgili bölümlerinde yer alan tespit, değerlendirme ve önerilerin gereğinin yapılmasını teminen işbu Raporun, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 17.02.2010

(imza)
Cemal BOYALI
Başkan

(izinli)
Hüseyin SAK
Üye

(imza)
İsmail Hakkı SAYIN
Üye

(imza)
Faik CECELİ
Üye

(imza)
Mehmet İLHAN
Üye

(imza)
Mehmet Ali ÖZKILINÇ
Üye