

# KAMU ALIMLARINDA ETİĞİN GÜÇLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE’NİN MERKEZİ SATIN ALMA KURUMU OLARAK DEVLET MALZEME OFİSİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

*STRENGTHENING ETHICS IN PUBLIC PROCUREMENT: A  
SURVEY ON THE STATE SUPPLY OFFICE AS TURKEY’S CENTRAL  
PROCUREMENT BODY*

**Tuba DEMİRYÜREK ÜRPER<sup>1</sup>**

## ÖZ

Karmaşık ve hassas tedarik süreçlerinden oluşması nedeniyle kamu alımları, hata ve yolsuzluk risklerinin çok yüksek olduğu alanların başında gelmektedir. Kamu alımlarında uyulması gereken etik ilke ve davranışların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi, güven duyulan, temiz ve dürüst bir yönetimin tesis edilmesi kadar, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve kararlaştırılmış ekonomik ve sosyal politikaların hayata geçirilmesi açısından da büyük önem taşır.

Kamu alımlarındaki yüksek riskler ve bu risklerin muhtemel sonuçları ile mücadele etmenin en etkili yöntemlerinden biri, tedarik süreçlerinin merkezi satın alma kurumları aracılığıyla yönetilmesidir. Bu kurumlar, sahip oldukları deneyim ve uzmanlığın yanı sıra geliştirdikleri yöntem ve araçlarla kamu alımlarında etiğin sağlanması için uygun bir zemin sunmaktadırlar. Türkiye’de bu amaçla 1926 yılında kurulan Devlet Malzeme Ofisi, günümüze dek elde ettiği deneyim, kurum kültürü ve uzmanlaşmanın yanında, özellikle son yıllarda gerçekleştirdiği elektronik dönüşüm ve diğer uygulamalarıyla kamu alımlarında etiğin tesis edilmesinde önemli işlevler üstlenmektedir.

---

<sup>1</sup> DMO Merkezi Satın Alma Uzmanı, tuba.demiryurek@dmo.gov.tr, ORCID: 0000-0003-4800-5129

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 26.06.2019

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 27.09.2019

**Last Revision Received/ Son Revizyon Tarihi:** 06.11.2019

**Kabul Tarihi/Accepted:** 23.12.2019

**Atıf/To Cite:** Demiryürek Ürper, Tuba (2019), Kamu Alımlarında Etiğin Güçlendirilmesi: Türkiye’nin Merkezi Satın Alma Kurumu Olarak Devlet Malzeme Ofisi Üzerine Bir İnceleme, Sayıştay Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 115, s.109-133

Bu çalışma, kamu alımlarında etiğin ve etik tedarikte merkezi satın alma kurumlarının önemini ortaya koyarak, Türkiye'nin merkezi satın alma kurumu olan Devlet Malzeme Ofisi'nin bu alandaki ilke ve uygulamaları ile kamu alımlarında etik ilkelerin hayata geçirilmesindeki rolünü ortaya koymayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu alımları, Merkezi Satın Alma, Devlet Malzeme Ofisi, Etik, Dürüstlük.

### **ABSTRACT**

Due to its composition of complicated and delicate procurement processes, public procurement is on the top of the fields in which faults and corruption risks are most likely to occur. Determining and implementing the ethical principles and attitudes, which must be observed in public procurement, are critically important in terms of the efficient and productive use of public sources and the implementation of agreed economic and social policies, as well as the establishment of a reliable, fair and honest government.

One of the most effective ways to fight against the high risks in public procurement and their possible consequences is to manage the procurement processes via central procurement bodies. In addition to their experience and expertise in the field, these bodies provide a favorable ground for abiding ethics in public procurement by the methods and instruments that they develop. The State Supply Office, which was founded to achieve this purpose in Turkey in 1926, undertakes substantial functions in ensuring ethics in public procurement by the means of digital transformation and other implementations that it has performed particularly in recent years, along with its long-standing experience, organizational culture and expertise.

This study emphasizes the importance of ethics in public procurement and the importance of central procurement bodies in ethical procurement and aims to state the principles and implementations of the State Supply Office, which is central procurement body of Turkey, in this field and its role in implementing ethic principles in public procurement.

**Keywords:** Public Procurement, Central Procurement, State Supply Office, Ethics, Integrity.

## GİRİŞ

Kamu alımları ya da kamu tedariki, devletler tarafından kamu kaynaklarının yönetilmesinde ve aynı zamanda çeşitli ekonomik ve sosyal politikaların gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Mal ve hizmet alımları, kamu kaynaklarının kullanımını gerektirdiğinden, kamu tedarikinin bu kaynakların en verimli şekilde kullanılarak gerçekleştirilmesi, devletin vatandaşına karşı bir sorumluluğu ve etik devlet yönetiminin bir gereğidir.

Günümüzde tüm dünyada kamu alımları sürecinde çeşitli etik dışı davranışlar görülebilmektedir. Her ülkede olduğu gibi, ülkemizde de kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar kanunlarla belirlenmiştir. Devlet faaliyetlerinin birçok alanında olduğu gibi, kamu alımları alanında da kanunlar etik davranış konusunda genel çerçeveyi çizmektedir. Bununla beraber, kamu kurum ve kuruluşları da asli görev alanları ile ilgili kendi etik davranış ilkelerini belirleyebilmektedir.

Kamu alımları ile ilgili araştırmalar ve bu alandaki literatürün de ortaya koyduğu gibi, kamu alımları sürecinin etik şekilde yürütülmesi; bu konuda etik ilkelerin belirlenmesinin yanında, satın almanın profesyonel bir meslek olarak uygulanması, satın alma sürecini yürüten kamu görevlilerinin bilgi ve deneyimi ile bu konuda bir kurum kültürünün oluşması gibi şartlara bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında, merkezi satın alma kurumlarının sahip oldukları deneyim, uzmanlık ve oluşturdukları kurum kültürü ile kamu alımlarında etik dışı davranışların ortaya çıkmasını engelleyecek mekanizmaları hayata geçirdikleri kabul edilmektedir. Devlet Malzeme Ofisi de Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları adına merkezi satın alma işlevini yerine getiren bir kurum olarak kamu alımları etiğinin tesis edilmesinde önemli bir konumda bulunmaktadır.

Bu çalışmada, kamu yönetimi ve kamu alımları alanlarında etiğin önemi ele alınmış; etiğin kanunlarla bağlantısı incelenerek kamu alımları etiğine ilişkin olarak mevzuatımızda yer alan düzenlemeler incelenmiş; kamu alımlarında etiğin sağlanmasına ilişkin akademik çalışmalarda yer alan etik prensipler dört başlık altında sınıflandırılarak anlatılmıştır. Ardından, merkezi satın almanın kamu alımlarında etiğin sağlanmasındaki faydaları ele alınmış ve etik prensiplerle karşılaştırmalı olarak Türkiye’nin merkezi satın alma kurumu olan Devlet Malzeme Ofisi’nin faaliyetleri incelenmiştir.

## 1. ETİK KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Etik, “kişilerin davranışlarına temel olan ahlak ilkelerinin bütünü” olarak tanımlanmaktadır. Etik, insanlara “işlerin nasıl yapılması gerektiğini” belirlemede yardımcı olan, yol gösterici nitelikteki değerler, ilkeler ve standartlardan oluşmaktadır. Bu kavram, bir karar alırken ve uygularken belirli değerlere bağlı kalınarak hareket edilmesini de ifade etmektedir. Etik davranışta temel alınan ilkelerin uygulanması ile devlette ve toplumda yolsuzluğu, yozlaşmayı önlemek ve dürüstlüğü hakim kılmak amaçlanmaktadır (KGEK, 2017: 11).

Etik, günümüzde çeşitli mesleklerin yürütülmesinde uyulması gereken değerlerin başında gelmektedir. Siyaset, yönetim, yargı, ticaret, tıp, eğitim, bilim, sanat ve basın-yayın gibi birçok alanda etik ilke ve değerler belirlenmekte ve bunların uygulamaya geçirilmesi, çeşitli araçlarla izlenmektedir.

Kamu yönetiminde etik ise, yönetim alanında doğru davranışları hayata geçirmek için gereken ilke ve standartları içermektedir. Söz konusu ilke ve standartların belirlenmesi, iyi ve kötü davranışların ayırt edilmesi konusunda kamu görevlilerine rehberlik eder; değer çatışmalarının yaşandığı durumlarda karar verme ve uygulama ile sorumlu personele sorunun çözümü için yol gösterir. Bu ilke ve standartlar, kamu görevlilerine olan güveni artıracak gibi, yönetimin meşruiyetinin geliştirilmesine de katkıda bulunur. Kamu kurumlarındaki yönetsel davranış standartları da böylece yükselmiş olur. Sosyal doku, ekonomi, demokrasi ve hukuk devletinin gelişimine de fayda sağlayan bu ilke ve standartlar, kamu hizmetlerinin maliyetinin düşürülmesi ve kalitesinin yükseltilmesinde önemli rol oynar (KGEK, 2017: 12).

Kamu çalışanları tarafından kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkilerin yürütülmesi ve politika oluşturma gibi işlevler gerçekleştirilirken takdir yetkisi kullanılabilir. Etik, kamu gücünün keyfi şekilde kullanılmasını engelleyen bir unsur olarak devlete ve kurumlarına yönelik güveni tesis etmekte ve korumakta vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve yürütülen işlerin doğru şekilde yapıldığına dair güvence vererek yönetişimin temel taşlarından birini oluşturur. Uygulama, teamül ve davranışları süzgeçten geçiren bir sistem olarak etik, sadece bir kurallar listesi ya da ulaşılması gereken bir statüyü ifade eden bir kavram değildir. Devletin işleyişinde temel alınması gereken bir yönetim sürecidir (TÜSİAD, 2003: 21-22).

Etik ilkelerin uygulanması ile etik dışı davranış ve uygulamaların önlenmesi için hem kamu kurumlarının hem de diğer sorumluların bir çaba içerisinde olması gerekir. Etik kuralların oluşturulması tek başına etiği tesis etmeye yeterli değildir. Etik kurum ve kurallar ancak tüm taraflarca benimsendiği, sahiplenildiği ve sürekli olarak geliştirildiğinde başarı sağlanabilecektir (Akdeniz, 2016:61).

Etik kuralların resmileştirilmesi ve kanunlaştırılması yoluyla, kamu yönetiminin her alanında uygulanabilecek etik standartlar belirlenmiş olur. Günümüzde çağdaş ülkelerin büyük kısmında, kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu kaynaklarını ve resmi bilgileri kullanma, hediye kabul etme, kamu dışında çalışma gibi çıkar çatışmasına neden olabilecek durumlarda kamu görevlilerince uyulması gereken standartlar belirlenmekte ve oldukça ayrıntılı yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Ülkemizde de bu konuda önemli adımlar atılmış ve kamu yönetiminde uygulanacak etik davranış kurallarının genel çerçevesi, "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun" ve "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile düzenlenmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmasıyla da, yönetmelik ile mevzuatta yer alan çeşitli ilke ve kurallar bir araya getirilmiş; uygulamaların etik ilke ve kurallara uyumunun takibi amaçlanarak bu konuda bir kurumsallaşma sağlanmıştır.

## 2. KAMU ALIMLARINDA ETİĞİN ÖNEMİ

Kamu alımları veya kamu tedariki (public procurement), devletin, kurumların veya bireylerin doğrudan kullanımı veya faydası için kullanılacak mal ve hizmetlerin, genellikle bir sözleşme aracılığıyla, doğru miktar ve özellikte, doğru zamanda, doğru yerde ve mümkün olan en düşük maliyet ile sağlanması olarak tanımlanmaktadır (Prier ve McCue, 2009: 363). Kamu satın alma süreci, ihtiyaç tespiti ile gerekli kaynağın sağlanması dahil, alımın planlanmasıyla başlar. Bunu ihtiyacın tanımlanması ve ihtiyacın temininde uygulanacak usulün seçilmesi izler. Daha sonraki aşama alımın gerçekleştirilmesi sürecini içerir. Son aşama ise sözleşme yönetimini kapsar (Şahin İpek ve Acar, 2016: 56).

Kamu alımları, kamu kaynaklarını başarılı bir şekilde yönetmek için kullanılacak önemli bir araçtır. Bu nedenle sadece bir yönetsel fonksiyon olarak değil, stratejik bir alan olarak da ele alınmalıdır (OECD, 2007:13). Bu doğrultuda Komakech (2016) kamu alımlarının halkın ihtiyaçlarına cevap verecek

mal ve hizmetleri karşılamanın yanında, ödenen paranın da karşılığı alınacak şekilde yapılması; Akaninyene ve Mark (2015) ise kamu alımlarının nihai amaç olarak toplum refahını en yüksek seviyeye çıkaracak mal ve hizmetleri sağlamaya odaklanması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

Günümüzde kamu tedarikinin en önemli ekonomik ve sosyal araçlardan biri olduğu kabul edilmektedir. Kamu alımları, belli alanlardaki teknolojik faaliyetleri ve gelişimi desteklemenin de ötesinde, ülkelerin ekonomik kalkınma sürecinde yerli teknolojik kapasitelerinin oluşturulması ve geliştirilmesi konusunda önemli bir sanayi politikası aracıdır (Yülek ve Tiryakioğlu, 2013: 1). Ayrıca çok sayıda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kamu alımları, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, inovasyon ve çevreyi koruma gibi bazı stratejik hedeflere de ulaşmakta bir araç olarak kullanılmaktadır (Şahin İpek ve Acar, 2016: 57).

Mal ve hizmet alımları, kamu bütçe giderleri içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Kamu giderleri büyük oranda vergiler ile finanse edildiğinden, mükelleflerin ödediği paraların en iyi şekilde değerlendirilmesi ve kamu hizmetlerinden yararlananlara sağladığı faydanın yüksek olması, etik devlet yönetiminin bir gereğidir. Çünkü kamu alımlarında etik olmayan davranışlar kamu kaynaklarının israfına da neden olmaktadır. Ayrıca kamu alımları ekonomideki büyüme ve istihdamı da etkileyebilmektedir. Bu nedenle satın alma ile görevli memurların yürütmekte olduğu görev, devlete ve vatandaşa karşı yüksek düzeyde sorumluluk içermektedir. Bu sorumluluğun kamu menfaatini gözeterek ve dürüstlük ilkelerine uygun olarak yerine getirilmesi, etik açıdan incelenmesi gereken bir alandır.

Kamu tedarik sürecinde yaşanabilecek etik dışı davranışlar, günümüzde hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerde politika yapıcıların dikkatini çekmekle birlikte, bu sorunun çözümünde halen çok büyük bir ilerleme kaydedilememiştir (Apeti, 2014: 16).

### 3. KAMU ALIMLARINDA ETİĞİ SAĞLAMANIN YÖNTEMLERİ

Kamu alımlarının gerçekleştirilmesi sürecinde adalet ve rekabetin sağlanması ile kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik kullanılması, etik gereklilikler olduğu gibi kanunlarla da düzenlenen temel zorunluluklardır. Keza iltimas, rüşvet ve yolsuzluk da kanunlarla yasaklanan etik dışı davranışlardır. Örneğin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlığı altındaki 5. maddesi,

idarelerin ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduklarını vurgulamaktadır. Aynı Kanun'un 11. maddesinde ihalelere katılamayacak olanlar arasında, ihale sürecinde yetkili veya görevli memurların "eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinilenleri" sayılmış ve bu suretle yaşanabilecek çıkar çatışmalarının önlenmesi amaçlanmıştır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise, kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemiş, kamu alımları sürecinde oldukça önemli olan çıkar çatışmasından kaçınma, savurganlıktan kaçınma, dürüstlük ve tarafsızlık, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı gibi ilkeleri de saymıştır. Savurganlıktan kaçınma ilkesi ile kamu görevlilerince kamu malları ve kaynaklarının israfının önlenmesi; etkin, verimli ve tutumlu davranılması gerektiğini vurgulamıştır.

Hukuka uygunluk etik davranış için bir ön koşul olduğu halde, sadece mevzuata uygun hareket etmek, etik davranışı sağlamak için her zaman yeterli değildir. Çünkü mevzuatın bir memurun karşılaşabileceği her bir durumu ve bu durumun ortaya çıkarabileceği etik sorunu tahmin ederek, uyulması gereken kuralları kapsamayı pratik açıdan mümkün değildir.

Kamu tedariki konusunda kanunlarla belirlenen çerçeveye içerisinde hareket etmekle yükümlü olan görevlilerin, tedarik süreçlerinde etik olan ve olmayan durumları belirleme ve buna göre hareket tarzı geliştirme konusunda önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Bu nedendir ki tedarik süreçlerinin uzmanlaşmış, deneyimli ve yetkin personel aracılığıyla yönetilmesi, satın alma etiği konusunda kurumsal kültürün oluşmasına imkan sağladığı gibi, etik dışı davranışların engellenmesi ve kamu kaynaklarının doğru şekilde kullanılmasını (Hunsaker, 2009: 416) da temin edecektir.

Diğer taraftan, kamu hizmeti yerine getirilirken ortaya çıkabilecek etik dışı davranışların tanımlanmasında yasalar ve diğer hukuki düzenlemelerin yetersiz kaldığı durumlarda, karşılaşılan ikilemlerin çözümünde kamu görevlilerine yardımcı olacak etik ilke ve standartlar, en az yasalar kadar önemlidir (KGEK, 2017: 14). "Etik kod" olarak da adlandırılan etik ilkeler, kurum ve çalışan düzeyinde beklenen davranışa dair bir vizyon sağlayarak; etik ikilemlerle nasıl başa çıkılacağı, karşılaşılan ya da tereddüt edilen durumlarda nasıl davranılacağı, bağımsızlık, tarafsızlık, objektiflik gibi konularda rehberlik

etmektedir (Uzun, 2018:32).Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 26. maddesinde, "kurum ve kuruluşların, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme ve onayına sunabilecekleri" belirtilmiştir. Yönetmelikte belirtilen ilkeler, tüm kamu görevlilerinin uyması gereken etik kuralları genel hatları ile tanımlamakta olup, kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirmekte oldukları asli görevlerle ilgili olarak etik davranış ilkelerini belirlemeleri, Etik Kurulu'nca uygun bulunması şartı ile ilgili kurum ve kuruluşların inisiyatifine bırakılmıştır. Bu kapsamda birçok kamu kurum ve kuruluşu tarafından belirlenmiş etik ilkeler Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca onaylanarak yayınlanmıştır.

Ülkemizde kamu yönetiminin birçok alanında ve birçok meslek dalında olduğu gibi, kamu alımları konusunda da etik davranış ilkelerinin belirlenerek uygulanması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve kamu alımlarının amaçlarına ulaşması bakımından oldukça faydalı olacaktır.

#### **4. KAMU ALIMLARINDA ESAS ALINMASI GEREKEN ETİK PRENSİPLER**

Kamu alımları gerçekleştirilirken; ihale öncesi hazırlık sürecinde, ihale sırasında ve ihale sonrasında olmak üzere her bir aşamada etik dışı davranışlar görülebilmektedir. Genellikle satın alma mevzuatının ihlali veya mevzuattan kaynaklanan karar verme yetkisinin kötüye kullanımı nedeniyle ortaya çıkan (Akaninyene ve Mark, 2015: 169) bu davranışlar, kurumların itibarını zedelediği gibi, daha genel düzeyde devletin vatandaşı nezdinde güven kaybetmesine yol açabilmekte ve ciddi sonuçlar doğurabilmektedir.

Kamu satın alma sürecinin; şartname belirleme, ihale ilanı, fiyat görüşmesi, sözleşme yapma ve sözleşmenin takibi gibi çeşitli aşamalarını yürütürken dikkate alınması gereken 4 temel prensip vardır: Tarafsızlık, dürüstlük, fiyat/kalite dengesi ve şeffaflık. Kamu alımları ile ilgili literatürde sıkça yer verilen bu etik prensipler, başlıklar halinde incelenecektir.

##### **4.1. Tarafsızlık**

Tarafsızlık prensibi, kamu hizmetini yerine getirirken liyakati gözetme, anlaşmalara, verilen sözlere sadık kalma, hizmetten etkilenen tarafların zarara

uğramasını engelleyecek önlemler alma gibi eylemleri içerir. Bu prensip; hak eden, çabalayan veya başarı gösteren ilgilileri ödüllendirmeyi gerektirirken, diğer taraftan, buldukları durum itibarıyla dezavantajlı durumdakilerin de ihtiyaçlarını gözetmeyi gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, bu prensibi ayrıntılı durumlar yönünden değerlendirmek için 4 alt başlık halinde incelemek mümkündür.

#### **4.1.1. Eşit Erişim**

Kamu alımları sürecinde, tüm potansiyel tedarikçilerin kamu alımları piyasasına eşit şekilde erişebilmesi gerekir. Rekabetin de bu şekilde sağlanması mümkün hale gelecektir. İhale ilanlarının duyurulması ile ihalelere katılımın yüksek olması bu anlamında önemlidir. Tekliflerin objektif şekilde değerlendirilmesi ve sonuçtan tüm teklif verenlerin haberdar edilmesi gereklidir. Bunun yanında, belirlenmiş kategorilerde belli yeterlilik koşullarını sağlamış kayıtlı tedarikçiler arasından alım yapılması gibi yöntemler de uygulanabilir (Jones, 2003: 234).

#### **4.1.2. Eşit Olmayan Erişim**

Eşit erişimin sağlandığı durumda bazen ülkedeki yerel firmalar veya küçük ölçekli firmalar büyük firmalarla rekabet etmekte zorlanabilir. Bazı iş kollarının gelişimini desteklemek ve bu alanlardaki istihdamı artırmak gibi amaçlarla, satın alma sürecinde teklif veren bu firmalara çeşitli avantajlar sağlanabilir. Bu avantajlar, teklif verme aşamasında yalnızca dezavantajlı firmaların kabulü veya tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında fiyat avantajı sağlama şeklinde uygulanabilmektedir.

Eşit olmayan erişimin sağlandığı iki satın alma yöntemi etik açıdan önemlidir: Sosyal sorumlu kamu alımları ve inovatif kamu alımları. Sosyal sorumlu kamu alımları, satın almada belirli etik standartlara uyumun gözetilmesi amacıyla birlikte, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesini de hedefleyen bir satın alma yöntemidir. İnovatif kamu alımları ise, kamu satın alma faaliyetlerinin inovasyona yol açacak şekilde gerçekleştirilmesidir (Şahin İpek ve Acar, 2016: 57).

#### **4.1.3. Sözleşmeye Uyuma Zorunluluğu**

Kamu kurumu ve firma arasında sözleşme imzalandıktan sonra, her iki tarafın da sözleşme şartlarına uyması gereklidir. Uzun bir dönemi kapsayan sözleşmeler imzalandıktan sonra, değişen koşullara uyum için, yine sözleşmede belirlenen kısıtlamalara dayanılarak çeşitli değişiklikler yapılabilir. Enflasyondaki

ve döviz kurundaki beklenmeyen değişimler, yeni geliştirilen ürünler ve değişen kurum ihtiyaçları bu koşullara örnek olarak verilebilir (Jones, 2003: 235).

#### 4.1.4. Zarar Vermekten Kaçınma

Kamu tedarikiyle ilgili literatürde sıklıkla kullanılmaya başlanan “yeşil tedarik” kavramı, sürdürülebilir kalkınma anlayışına uygun, çevre dostu ürün ve hizmetlerin kamu kesimince satın alınmasını ifade eder (Şahin İpek ve Acar, 2016: 57).

Satın alınan ürün veya hizmetlerin, temini veya üretimi dolayısıyla zarar verici sonuçlar ortaya çıkmamalıdır. Bu zarar verici sonuçlar ürünlerin üretim sürecinde çalışan işçilerin güvenliği ve bu sürecin çevreye etkisi gibi, güvenliğe, çevreye ve sağlığa yönelik olabilir. Bu nedenle satın alma ile yetkili kamu kurumları prensip olarak, endüstriyel üretim sürecinde gerekli güvenlik önlemlerini almamış, çevreye zarar veren ve çevre dostu olmayan ürünler üreten firmalar ile anlaşma yapmaktan kaçınabilir (Jones, 2003: 235).

Çağdaş dünyada kamu alımlarında çevreci bir yaklaşımı gözetme eğilimi görülmektedir. Satın alınan bir ürünün daha ucuz olmasına rağmen çevreye verdiği zararın fazla olması, etik açıdan düşünülmesi gereken bir konudur. Satın almadan sorumlu memurların, piyasa şartlarına göre uygun ürün fiyatları ile alım yaparken gelecek nesillerin sağlığını ve yaşam kalitesini muhafaza edecek nitelikteki ürünleri seçmesi, günümüzde etik davranışın bir gereği olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda, hem bugünü hem de yarını düşünen bir satın alma davranışı sergilenmelidir (Hunsaker, 2009: 413).

#### 4.2. Dürüstlük

Dürüstlük, “kamu kaynaklarının, varlıkların ve yetkinin önceden belirlenen resmi amaçlar ve kamu çıkarı doğrultusunda kullanılması” (Kayım, 2010: 5) olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda rüşvet, yolsuzluk, çıkar çatışması, elde edilen bilgilerin kötüye kullanılması, kamu alımları sürecinde ayrımcı muamele, kamu kaynaklarının israf edilmesi ve kötüye kullanılması gibi olumsuz durumlar, dürüstlüğün ihlal edildiği hallere örnek oluşturur.

Satın alma ile görevli kamu kurumlarının en önemli etik zorunluluklarından birisi dürüstlikle ilgili standartlar oluşturarak yolsuzluk ve sahtecilik ihtimalini yok etmektir. Kamu hizmeti ile ilgili genel standartların yanında, kamu tedariki için oluşturulacak standartlar, kamu tedarikinin karmaşık sürecinin doğurduğu riskleri de azaltacaktır (OECD, 2016: 11).

OECD'nin "Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Artırılmasına İlişkin Tavsiyeleri"ne göre kamu alımları alanında dürüstlüğün sağlanması için şu şartların oluşturulması gereklidir:

- Kamu satın alma personelinin bilgi, beceri ve dürüstlük yönünden yüksek standartlara sahip olması sağlanmalıdır.

- Özellikle sözleşme yönetimi olmak üzere tedarik sürecinin tüm aşamalarında kamu ile özel sektör arasında yakın bir işbirliği sağlanması teşvik edilmelidir.

Kamu alımlarını yürütmekle görevli memurlar, dürüstlük konusunda ortaya çıkabilecek risklerden korunmak için yeterli beceriye, deneyime ve niteliklere sahip olmalıdır. Bu nedenle kamu tedarik sürecinde yer alan personelin profesyonel bir meslek mensubu olarak görülmesi, kötü yönetim, israf ve yolsuzlukla daha etkin bir şekilde mücadele için kritik öneme sahiptir. Kamu tedarik sürecinde yüksek nitelikte personel istihdamı ve mevcut personelin bilgilerinin mevzuat, yönetim ve teknoloji alanındaki gelişmeleri takip edecek şekilde düzenli olarak güncellenmesi bu yönden önem arz etmektedir (Kayım, 2010: 66).

Günümüzde OECD ülkelerinin çoğunda kamu alımları alanında çalışan memurlar sadece satın alma ile ilgili konularda değil, proje yönetimi ve risk yönetimi konularında da bilgi ve becerilerini artırarak, geleneksel görevlerine ilaveten sözleşme yönetimi konusunda uzmanlaşmaktadırlar (OECD, 2007: 13).

Komakech (2016)'ya göre etik sadece rüşvet ve gizlilik gibi kavramlarla ilgili bir konu değil, insanların bazı durumlar veya davranışlar için "iyi-kötü", "doğru-yanlış", "istenen/hak edilen" gibi değerler atfetmesiyle de ilgili bir konudur. Etik, inançlarımızı, eylemlerimizi ve kararlarımızı yönlendiren ahlaki prensip ve değerler ile ilgilenir. Kamu satın almasında da etik davranış, neyin doğru neyin yanlış olduğunu bilerek hareket etmeyi gerektirir. Satın alma memurunun etik standartlara uygun hareket etmesi, hizmet sunumunu ve satın alma sürecinin etkinliğini artırır. Satın alma memurunun mesleki bilgisinin yanında, etik kurallara bağlı kalarak bir profesyonellik sergilemesi de gerekir.

Satın alma ile ilgili işlerde profesyonellik ve kapasite güçlendirme, satın alma sisteminin verimliliğini artırır (OECD, 2007: 16). Bu nedenle kamu personelinin dürüstlük standartlarının farkında olması ve kişisel çıkarları ile kamu çıkarları arasında oluşabilecek ve ihale sonuçlarını etkileme ihtimali bulunan çıkar çatışmalarını tespit edebilecek yetkinliğe sahip olması (Kayım, 2010:65) önem taşır.

Satın alma sürecinde dürüstlüğün sağlanabilmesi için satın alma ile görevli memurların çıkar çatışmaları yaşanabilecek durumlardan kaçınmaları gereklidir. Bu kavram mevzuatımızda "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 13. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre çıkar çatışması, "kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halidir". İlgili maddede ayrıca kamu görevlilerinin çıkar çatışması konusunda şahsi sorumluluğa sahip oldukları ve bu konuda herhangi bir potansiyel sezmelerinde dahi gerekli önlemleri almaları gerektiği ifade edilmiştir.

Yönetmelik, kamu görevlilerinin faaliyetlerinin yalnızca doğrudan çıkar çatışmasına yol açıp açmadığı ile değil; şahıslar tarafından nasıl anlaşılacağına veya gelecekte bir çıkar çatışmasına yol açıp açmayacağına da değinmiştir. Etik Rehber'e göre, kamu görevlisinin yapacağı işlem, eylem veya alacağı kararlar sonucunda çıkar sağlayabilecek veya olumsuz etkilenecek kişilerin içinde, kendisine yakın kişilerin bulunması, bireysel çıkarlar ile kamu çıkarlarının çelişmesi durumunu ortaya koyabilmektedir. Bu nedenle kamu görevlisinin çıkar çatışması doğurabilecek durumları tahmin ederek bu konuda dikkatli olması beklenmektedir.

Satın alma sürecinde genellikle hata ve yolsuzluk ihtimali yüksektir. Profesyonelliğin bireylerin yolsuzluk yapmasını her zaman engellemesi mümkün olmadığı halde, profesyonelliğe aykırı davranışın belirlenmesi ve kontrol edilmesi açısından yolsuzluğu önlemekte etkili olduğu söylenebilir (Komakech, 2016: 27).

### 4.3. Fiyat/Kalite Dengesi

Kamu hizmetinin en etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesi, devlete ve millete karşı bir sorumluluktur. Belli bir ihtiyacı karşılayacak mal ve hizmetler satın alınırken gerekli standartlar sağlanarak en düşük fiyat elde edilmelidir. Sadece satın alma memurları değil, ürünün özelliklerinden de anlayabilecek teknik personel de satın alma sürecinde yer almalıdır. Ürün hakkında yeterli bilgiye sahip şekilde yapılan pazarlık sonucu en uygun fiyat elde edilir. Satın alınacak ürünlerin maliyet analizi ve teklif veren firmanın beklenen kâr oranı, arz kapasitesi gibi hususların bilinmesi de pazarlık gücünü artıracaktır (Jones, 2003: 236).

Satın alınan mal ve hizmetlerin ya belirlenen kalite ve özellikler için en düşük fiyatlarla sağlanması ya da ödenen belirli bir fiyat için mümkün olan en

yüksek kalite düzeyinin sağlanması gereklidir. En yüksek kalite ve en düşük fiyatın her zaman aynı anda sağlanması mümkün olmamakla birlikte, bir ihtiyacı en kısa sürede karşılamak için en uygun fiyat-kalite birleşiminin seçilmesi doğru bir yöntemdir. Buna ilaveten, tedarikçinin yükümlülüklerini nicelik ve niteliksel olarak yerine getirmesi de satın alınanın amacına ulaştığının göstergelerinden biridir (Komakech, 2016: 24).

Merkezi satın alma kurumları, mal ve hizmet alımında yeterli uzmanlığa sahip olmaları nedeniyle, en uygun fiyatları elde etmenin garantisidir. Ayrıca şeffaflık, dürüstlük gibi diğer etik prensiplerin uygulanması da fiyat/kalite dengesinin en iyi seviyeye gelmesini destekleyecektir (Jones, 2003: 236-237).

#### **4.4. Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik**

Yukarıda saydığımız tüm değerler aslında şeffaflık sağlandığında uygulanabilir hale gelir. Şeffaflık, tedarik sürecinin kritik noktalarında tüm gerekli bilgiye ulaşma ile ilgili bir konudur. Kamu alımları sürecinde, ilanların geniş kitlelere ulaşacak şekilde yapılması, ihale sonuçlarının (kazanan ve kaybeden firma bilgileri, teklif fiyatları, yaklaşık maliyet, sözleşme içeriği gibi bilgileri de içerecek şekilde) duyurulması ve böylece kamuoyunda herhangi bir tereddütün oluşmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, firmalar tarafından öğrenildiğinde kendi çıkarları doğrultusunda kullanılması ve rekabeti zedelemesi mümkün olan bilgilerin, kanunen ticari sır sayılan unsurların açıklanmaması gerekir. Şeffaflık ilkesi, bu gizliliği korumak kaydıyla uygulanmalıdır.

Şeffaflığın sağlanması hesap verilebilirliği de artırarak ideal bir kamu satın alma sisteminin çerçevesini oluşturmaktadır. Satın alma süreçlerinin kayıtlarını tutmak ve yapılan işlere ilişkin her türlü bilgi ve belgenin arşivlenmesi, bilgiye kolaylıkla ulaşılabilmeye ve alınan kararların ve yapılan uygulamaların denetlenmesine olanak tanır. İzleme ve kontrol sistemlerinin kurulması da hesap verilebilir bir kamu alımları sisteminin oluşturulması için gereklidir (OECD, 2015: 12).

Etik dışı davranışların azalması, bu davranışları kolaylaştıran nedenlerin ortadan kalkmasıyla mümkün hale gelir. E-devlet uygulamaları bu anlamda önemlidir çünkü bu uygulamalar ile etik dışı davranışlara zemin hazırlayan birçok etmen ortadan kalkabilmektedir (Tataroğlu ve Coşkun, 2005: 169).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu tedarik sürecinde kullanılması demek olan e-tedarik, şeffaflığın artırılmasında önemli role sahiptir. E-tedarik teklif

verebilecek firmalara ulaşmayı kolaylaştırır, bu firmalar ile tedarik personelinin doğrudan etkileşimini azaltır, rekabeti ve devamlılığı artırırken yolsuzluk ve rüşvet gibi etik dışı durumların tespit edilmesini kolaylaştırır. Tedarik sürecinin sayısallaşması yolsuzluk karşıtı kontrolleri güçlendirerek dürüstlüğe ilişkin açıkların tespit edilmesine ve muhasebe denetimine olanak tanır (OECD, 2016: 22).

## 5. MERKEZİ SATIN ALMA VE ETİK

Dünyada gelişmiş birçok ülkede, ihtiyaçların zamanında, standart bir kalitede, topluca, tek elden ve uygun fiyatlarla sağlanması amacıyla, münferit satın almaların birleştirilerek tek elden temin edilmesi için merkezi ya da yarı merkezi satın alma sistemlerinin oluşturulduğu görülmektedir. Kore Cumhuriyeti, İtalya, Finlandiya, Fransa ve İngiltere, merkezi/yarı merkezi satın alma sistemlerinin en başarılı şekilde uygulandığı ülkeler olarak bilinmektedir (DMO, 2016: 153-156). Dünyadaki bu eğilimin, merkezi satın almanın getirdiği; etkinlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, rekabetçilik ve bütçe tasarrufu gibi faydalardan kaynaklandığı söylenebilir. Ayrıca, kamu alımlarının merkezi olarak gerçekleştirilmesinin, KOBİ'lerin desteklenmesi, çevreye duyarlı ürün kullanımının yaygınlaştırılması gibi sosyal politikaların daha etkin bir şekilde uygulanmasına da yardımcı olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde görülen bu eğilimin oluşmasında;

- Toplu alım sonucu mal ve hizmetler için daha düşük fiyat elde edilmesi,
- Büyük ölçekli sözleşmelerin imzalanması ile tedarikçilere büyük bir pazara doğrudan erişim imkânı sağlanması, dolayısıyla fiyatların daha düşük düzeyde tutulabilmesi ve üretim hattı ve çalışanlarının daha etkin organize edilebilmesi,
- Alım mercilerinde daha az personel istihdamı ile daha düşük personel maliyeti ve daha kolay performans yönetimi,
- Zaman, emek ve kaynak tasarrufu,
- Sözleşme yönetimine odaklanma ve sorunların daha iyi çözümünü de kapsayan maliyet dışı faydalar,
- Alım sözleşmesi ve işlemlerinin doğru bir şekilde kaydı ve raporlanması, gibi etmenler sayılabilmektedir (DMO, 2015: 30).

Kamu alımları ile ilgili literatürde, merkezi satın alınanın, merkezi olmayan satın alma yöntemlerine göre etik açıdan çok daha olumlu sonuçlar ortaya koyduğuna dair çalışmalar vardır. OECD (2016), Hunsaker (2009) ve Jones (2003) bu çalışmalara örnek oluşturmaktadır.

Satın almada merkezileşme yolsuzluk ihtimalini azaltabilmektedir. Yerel yöneticilerin ve memurların, destek gruplarının ihtiyaç ve taleplerine karşı daha duyarlı olması, yerel yönetimlerde muhasebe fonksiyonlarının daha az gelişmiş olması, hukuki konularda uzmanlaşmanın ve bilgi teknolojileri kapasitesinin düşük olması gibi nedenler, yolsuzluğun ortaya çıkmasına sebep olabilecek etmenlerdir (OECD, 2016: 7). Bu nedenle kamu alımlarının merkezi satın alma kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmesi, daha tarafsız ve şeffaf satın alma süreçlerini sağlayacaktır. Mevzuat yönünden yeterli donanıma sahip personel, bu süreçleri hukuka uygun şekilde yönetecektir. Merkezileşen bir yapıda, daha büyük ve daha etkin bir bilişim altyapısının da kurulması da söz konusu olabilecektir. Böylece yolsuzluk gibi etik dışı davranışların ortaya çıkmasına neden olan birçok etmen ortadan kalkacaktır.

Temel görevi kamu tedariki olan ve bu konuda uzmanlaşmış personele sahip kurumlar, etik davranışlar konusunda bir kurum kültürüne sahiplerdir. Bir satın alma memurunun deneyimi, çevresindekilerin deneyimi, ayrıca mesleki ve hukuki bilgilerinin yeterli olması, karşılaşılan çelişkili durumlarda bir karar verirken veya bir eylemde bulunurken etik prensiplere uygun olarak hareket edilmesi konusunda yönlendirici olacaktır. Hunsaker (2009)'a göre, bireyler etiğin en önemli ögesidir. Memurun profesyonelliği, kamunun güvenini kazanmada önemli bir unsurdur. Satın alınanın merkezileşmesi, satın alma süreçlerinin deneyimli personel tarafından gerçekleştirilmesini temin ederek, deneyim eksikliğinden kaynaklanabilecek etik dışı davranışları engelleyebilecektir. Satın alma uzmanının iyi eğitim alması, seminer gibi organizasyonlara katılarak diğer profesyonellerle bilgi/fikir alışverişinde bulunması ve deneyimi, doğru etik kararlar vermesinde oldukça etkili olabilmektedir. Ayrıca, bir kurumun her düzeydeki amaç ve hedefleri ile organizasyon yapısı net olarak belirlenmişse, satın alma ile ilgili görevlerin basit şekilde tamamlanmak yerine en doğru ve profesyonel yöntemle yapılmaya başlanması mümkün hale gelebilecektir.

Merkezi satın alma kurumları, tedarik süreçleri konusunda yeterli uzmanlığa sahip olmaları nedeniyle, mal ve hizmetler için en uygun fiyatları elde etmeyi de garanti etmektedir (Jones, 2003: 236). Fiyat araştırmaları ve analizleri, teklif

veren firmalarla yapılan açık eksiltme veya pazarlık gibi yöntemler merkezi satın alma kurumlarının daha profesyonel şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu kurumların piyasadan yaptıkları alım tutarlarının ve sıklığının fazla olması; alım yapılan sektörler hakkında sahip oldukları bilgi ve sektörle kurdukları doğru iletişim; ürünler hakkında sahip oldukları teknik bilgi ve fiyat bilgisi gibi etmenler, pazarlık gücünün de yüksek olmasına olanak tanımaktadır.

## **6. DEVLET MALZEME OFİSİ'NİN KAMU ALIMLARI ETİĞİNDEKİ ÖNEMİ**

Devlet Malzeme Ofisi (DMO), Ana Statüsü ile, "kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin kamu yararı gözetilerek, kamu kaynaklarının etkin ve verimli biçimde kullanılması, savurganlığın önlenmesi, faaliyet alanına giren ihtiyaç konusu malzemenin standart ve kalitesinin azami ölçüde sağlanması, şeffaflık, rekabet, hesap verebilirlik prensipleri doğrultusunda iç ve dış piyasadan tedarik edilmesi ve dağıtımı için kamu kurum ve kuruluşları adına merkezi satın alma işlevini yürütmek üzere, satın almak veya alıcı kurum ve kuruluşlar ile üretici veya satıcıları buluşturmak suretiyle ihtiyaçlarının teminini sağlamakla" görevlendirilmiştir (DMO Ana Statüsü, madde 1). Ana Statüde tanımlanan görevlerinden hareketle, DMO'nun Dünyadaki benzerleri gibi, merkezi satın alma işlevini yerine getiren ve ayrıca kamu alımlarının bir politika aracı olarak kullanılmasında oldukça fayda sağlayabilecek nitelikte görevlere sahip bir kurum olduğu söylenebilir.

2018 yılında, DMO'dan alım yapan müşteri sayısı 5.084 olarak gerçekleşmiştir. Müşteriler içerisindeki en büyük payı %70,6 ile merkezi yönetim birimleri ve %18,3 ile mahalli idareler oluşturmaktadır (DMO, 2019b: 25-26).

DMO'nun gerçekleştirdiği alımların, toplam kamu mal alımları içerisindeki oranı ise %6,7'dir. Kamu mal alımları, DMO'nun faaliyet konuları arasında bulunmayan çeşitli malların alımları ile 4734 sayılı Kanuna göre doğrudan temin ve istisna hükümleri uyarınca tedarik edilen mal alımlarını da kapsamaktadır. Doğrudan temin ve istisna kapsamında yapılan mal alımları hariç tutulduğunda DMO'nun kamu mal alımları içerisindeki payı %10,3 olarak hesaplanmaktadır (DMO, 2019b: 13-14).

Bununla beraber, ülkemizde merkezi ve yerel düzeydeki kamu kurum ve kuruluşları arasında ihale düzenleme yetkisi olan yaklaşık 60.000 adet birim

bulunmaktadır. Söz konusu kurum ve kuruluşların mal ve hizmet ihtiyaçlarını Devlet Malzeme Ofisi aracılığıyla karşılama zorunlulukları bulunmamaktadır (DMO, 2016: 7). DMO'nun gerçekleştirebileceği alım tutarının Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen istisna tutarıyla sınırlı olması, faaliyet konularının Ana Statü ile belirlenmiş olması gibi nedenlerden dolayı, ülkemizde kamu tedarik sisteminin tam anlamıyla merkezi bir yapıda olduğunu söylemek güçtür (DMO, 2015: 33).

Çalışmanın bu kısmında Devlet Malzeme Ofisi'nin kamu tedarik politikalarındaki rolünün anlaşılması açısından, geçmişi ve mevcut durumu incelenecektir.

### 6.1. Tarihçe

Devlet Malzeme Ofisi'nin temelleri, 1926 yılında devlet daire ve müesseselerinin kırtasiye ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan Kırtasiye Baş Memurluğuna dayanmaktadır. 1933 yılında Kırtasiye Müdürlüğü adını alan bu teşkilat, 1946-1954 yılları arasında, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak, Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü adı altında faaliyet göstermiştir. Kuruluş Kanunuyla Genel Müdürlüğe, Genel bütçeye dâhil idarelerin "kâğıt, yazı, çizim ve resim gereçlerini ve büro makinesi ihtiyaçlarını sağlamak, her çeşit basım işlerini yapmak, çalışma konusuna giren işlerin yürütülmesinde tesisler ve dağıtım yerleri kurmak" gibi görevler verilmiştir (DMO, 2015: 17-18).

11/03/1954 tarih ve 6400 sayılı Devlet Malzeme Ofisi Kurulması Hakkında Kanunla, kamu matbaalarının Devlet Malzeme Ofisi (DMO) bünyesinde birleştirilmesi, formların her türlü baskı işlerinin DMO tarafından yapılması uygun görülmüştür. Bu kanunla DMO müşterilerinin kapsamı genişletilmiş, ayrıca ihtiyaçların yalnızca DMO aracılığıyla temin edilmesi zorunluluğu getirilmiştir (DMO, 2015: 18).

1983 yılında yürürlüğe giren "Devlet Malzeme Ofisi Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile DMO'nun faaliyet konuları genişletilmiştir. Daha sonra, 1984 yılında yürürlüğe giren 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"ye dayanılarak hazırlanan Devlet Malzeme Ofisi'nin ilk Ana Statüsü ile müşteriler için DMO'dan alım zorunluluğu kaldırılmıştır (DMO, 2019a: 14-15).

Günün değişen koşullarına uyum sağlamak amacıyla yenilenerek 2007 yılında yürürlüğe giren Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, halen DMO faaliyetlerine esas teşkil etmektedir.

## 6.2. Görevleri

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Ana Statü hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunan Devlet Malzeme Ofisi, tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülü olarak faaliyet göstermektedir. Maliye Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan teşekkül, Sayıştay denetimine tabidir. Devlet Malzeme Ofisi Ana statüsü gereğince, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet ihtiyaçlarını tedarik etmektedir (DMO, 2019a: 17-19 ). DMO müşteri ihtiyaçlarının teminini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu Kanunun istisna hükümlerine dayanarak yürürlüğe konulan kendi mevzuatına göre gerçekleştirmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen istisna tutarına kadar olan müşteri taleplerinin, DMO'nun kendi mevzuatına göre tedarik edilmesi, bu alımların Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan alımlara göre çok daha hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasına olanak tanımaktadır (DMO, 2015: 19).

Kamu kurum ve kuruluşları adına merkezi satın alma işlevini yürüten Devlet Malzeme Ofisi, genel olarak satın alma, üretim, pazarlama/satış, kalite kontrol, lojistik konularında faaliyet göstermektedir.

## 6.3. Faaliyetleri

Devlet Malzeme Ofisi'nin faaliyet konuları Ana Statüsü ile belirlenmiştir. Faaliyet alanına giren müşteri ihtiyaçları DMO tarafından "stok", "katalog" ve "müteferrik" olmak üzere üç tedarik yöntemiyle karşılanmaktadır. Stok alımları, ürünlerin DMO tarafından hazırlanmış teknik şartnameler doğrultusunda belirli zamanlarda ihalesine çıkılması ve depolanması ile gerçekleştirilir.

DMO ile firmalar arasında imzalanan Katalog Sözleşmeleri veya çerçeve anlaşmalar sonucunda, piyasa fiyatlarının altında olmak kaydıyla fiyat pazarlığı yapılan veya yapılan maliyet analizleri sonucunda tavan fiyatları belirlenen ürünler, DMO internet sitesinde yer alan elektronik satış platformunda, belirlenen bu fiyatlar üzerinden satışa açılmaktadır. Stoklarda ve katalogda yer almayan ürünlerin müşteriler tarafından teknik şartnamesi ve yaklaşık maliyetinin hazırlanarak talep edilmesi durumunda ise, bunların ihaleye çıkılarak temin edilmesi de müteferrik alım usulü olarak adlandırılmaktadır (DMO, 2019a: 39-42 ).

Katalog yöntemi DMO tarafından, özellikle çeşitli hükümet politikalarını desteklemek ve rekabet etme konusunda bazı dezavantajlara sahip firmaları kamu tedarikine teşvik etmek amacıyla kullanılabilir. Bu kapsamda;

- KOSGEB'e kayıtlı mikro ve küçük ölçekli işletmelerin üretmiş oldukları ürünlerinin kamu alımlarındaki payının artırılması, markalaşma süreçlerinin desteklenmesi, kalite ve satış sonrası hizmetler yönünden gelişmelerine katkı sağlanabilmesi amacıyla KOBİ Kataloğu,
- Kamu alımlarında Cazibe Merkezleri Programı kapsamında bulunan 23 ilde faaliyet gösteren üreticilerin desteklenmesi ve bölgesel istihdamın artırılmasına katkı sağlanması amacıyla Cazibe Merkezleri Kataloğu,
- Yerleşmenin, teknoloji transferinin ve girişimciliğin teşvik edilmesi için öncelikli teknoloji alanlarında ticarileştirme programı kapsamındaki başta kamu kaynakları kullanarak Ar-Ge yapan, orta ve yüksek teknoloji ürünler geliştiren işletmelerin ürünlerinin ticarileşmesine katkı sağlamak amacıyla Tekno Katalog Sağlık ürünlerinin toplu alım avantajından faydalanarak ve düzenli aralıklarla temini amacıyla Sağlık Market,

uygulamaları hayata geçirilmiştir. Ayrıca DMO, kataloglarında yer alan ürünlerin belli tutarların üzerindeki siparişlerini, elektronik ihaleler yaparak daha düşük fiyatlarla karşılamaktadır (DMO, 2019a: 48-53).

#### 6.4. DMO ve Etik Kültür

Kamu satın alma sürecinde dikkate alınması gereken prensipler açısından DMO'nun mevcut durumu ve temel uygulamaları şu şekilde değerlendirilebilir:

**Tarafsızlık Prensibine Yönelik Uygulamalar:** Kamu kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarının açık teklif ihale yöntemi ile karşılanması, DMO tarafından ağırlıklı olarak kullanılan ihale yöntemidir. DMO'nun kendi mevzuatına göre gerçekleştirdiği bu ihalelerde; ihale duyuruları en az 10 gün süresince internet sitesi üzerinden ilan edilmekte, yapılan itirazlar ve verilen teklifler objektif kriterlere göre değerlendirilmekte, fiyatlar açık eksiltme yöntemiyle belirlenerek değerlendirme sonuçları katılımcı firmalar ve talep edilmesi halinde kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

Diğer taraftan, dezavantajlı firmaların kamu alımları piyasasına erişimini sağlamak için, KOBİ Kataloğu, Cazibe Merkezleri Kataloğu ve Tekno Katalog gibi farklılaştırılmış katalog yöntemleri uygulanmaktadır. Bu katalog uygulamaları ile firmaların sisteme giriş şartları kolaylaştırılmış, başta küçük ve orta ölçekli olmak üzere yerli firmaların, teknolojik gelişimin desteklenmesi ve bu doğrultuda

ekonomik büyümeye katkı sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca, firmaların objektif kriterlere göre değerlendirilmesini sağlamak amacıyla bir firma derecelendirme sistemi oluşturma çalışmaları sürdürülmektedir (DMO, 2019a: 53).

Bu yönleriyle, DMO'nun alım yöntemlerinin tarafsızlık prensibine uygun olduğu söylenebilir. Ancak DMO'nun yeşil tedarik ile ilgili henüz bir çalışma başlatmadığı, gelişmiş ülkelerdeki eğilim dikkate alındığında çevreye saygılı ürünlerin tedarikini destekleyici uygulamalara yer verilmesinin etik açıdan faydalı olacağı söylenebilir.

**Dürüstlük Prensibine Yönelik Uygulamalar:** Dürüstlük kavramı, bireysel özelliklere sıkı sıkıya bağlı olduğundan dolayı, dürüst davranışı garanti edecek bir sistemin varlığı pek mümkün görünmemektedir. Ancak akademik çalışmalarda belirtildiği gibi, satın alma memurunun bilgi düzeyi, deneyimi ve profesyonelliği; mevzuatımızda da belirtilen çıkar çatışması hallerini fark etmesi ve bu durumlarda izlenecek etik davranışı doğru tahmin etme konusunda oldukça etkili olacaktır. Ayrıca kurumsal kültür de bu anlamda önemlidir.

DMO, geçmişi 1926 yılına dayanan ve bu zaman diliminde kamu alımları konusunda uzmanlaşmış bir kurum olarak, %50'sinden fazlası lisans ve üstü eğitim seviyesine sahip personel ile faaliyetlerini sürdürmektedir (DMO, 2019a: 30 ). Satın alma, katalog ve satış faaliyetleri, ürün gruplarına göre uzmanlaşmış birimlerce yürütülmektedir. Yine ürün gruplarına göre uzmanlaşmış teknik personel tarafından teknik inceleme, fiyat araştırması, ürün muayenesi gibi işlemler; satın alma, satış, faturalama gibi konularda uzmanlaşmış idari personel tarafından da çok sayıda operasyonel işlem gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, çalışanların mesleki bilgi ve farkındalık düzeyini artıracak, alım yapılan sektörlerdeki gelişmelerin ve teknolojik yeniliklerin takibine imkân sağlayacak fuar, seminer gibi organizasyonlara zaman zaman katılım sağlandığı da görülmektedir. İç kontrol, risk yönetimi, proje yönetimi, denetim gibi konularda da çeşitli eğitimler gerçekleştirilmektedir (DMO, 2019a: 78).

DMO'da etik prensiplerin farkındalığının ve uygulamalarının ayrı bir çalışmanın konusu olması mümkündür. Bunun yanı sıra, gerek kurumsal deneyim ve hafıza, gerekse eğitilmiş insan kaynağının mevcut olması, literatürde yer alan dürüstlük prensibine uygun özellikler olarak değerlendirilebilir.

**Fiyat/Kalite Dengesi:** DMO'da, alanında uzmanlaşmış personel tarafından, satın alınacak ürünlere ilişkin, teknik şartnamelerde belirlenmiş özellikler göz önünde bulundurularak ayrıntılı piyasa araştırmaları ve maliyet analizleri yapılmaktadır. Bu yöntemlerle elde edilen fiyatlar, alım fiyatları için bir referans oluşturmaktadır (DMO, 2018: 43).

Kataloğa ürün kabulü veya ihale süreçlerinde, firmalarla açık eksiltmeler ve/veya doğrudan fiyat pazarlıkları yapılarak alım fiyatları belirlenir. Böylece ürünlere ilişkin belirlenmiş kalite standartlarında piyasadaki en düşük fiyatlar elde edilmektedir.

**Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik:** DMO tarafından gerçekleştirilecek alımlara ilişkin ihale ilanları ile katalog ilanları kurumsal internet sitesinde yayınlanmaktadır. Bu ilanlarda alımlara ilişkin tüm koşulların ayrıntılı şekilde düzenlendiği görülmektedir. Ancak tüm alım sonuçlarının ilan edildiği bir yapı halen mevcut değildir.

DMO'nun faaliyetleri Sayıştay denetimine tabi olduğu gibi, bağımsız bir kuruluş tarafından da bağımsız denetim gerçekleştirilmektedir. Bağımsız denetim kuruluşunca, finansal tablolar Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayınlanan bağımsız denetim standartlarına uygun olarak incelenmekte ve görüş bildirilmektedir (DMO, 2019a: 9-17).

Diğer taraftan DMO'da bir iç denetim birimi mevcut olup, iç kontrol sisteminin kurulum çalışmaları henüz tamamlanmamıştır (DMO, 2019a: 107). İç kontrol sisteminin bütünüyle faaliyete geçirilmesi, denetimlerin de etkinliğini artıracak ve böylece hesap verilebilirlik desteklenmiş olacaktır.

Kalkınma planları doğrultusunda hazırlanan stratejik planlarla DMO'nun 5 yıllık stratejik amaç ve hedefleri belirlenmekte, yıllık olarak hazırlanan performans programları ve performans raporları aracılığıyla da bu planlara ulaşma durumu izlenmekte ve değerlendirilmektedir.

DMO 2019 yılı itibarıyla tüm alım süreçlerini elektronik ortama taşıma yönündeki çalışmalarını sürdürmektedir. Bu anlamda, tüm süreçlerin elektronik olarak tasarlandığı ve katılımcı firmaların tüm süreçleri bu yolla takibine imkân sağlayan Sağlık Market uygulaması önemlidir. Sağlık malzemelerinin tedarikinin çerçeve anlaşmalar kapsamında, elektronik ihaleler yoluyla gerçekleştirildiği bir platform olan Sağlık Market, 2018 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Uygulamaya alındığı tarihten itibaren 1 yılda 120 milyon TL'lik işlem hacmine ulaşarak piyasa

fiyatlarına göre ortalama %34 tahmini tasarruf sağlanmıştır (www.dmo.gov.tr). Diğer taraftan, katalog ürünlerinin satışa sunulduğu bir elektronik satış platformu da mevcuttur. 2018 yılı içerisinde, yaklaşık 19.000 adet ürünün yer aldığı platform üzerinden 3.737 müşteri alım yapmıştır. Elektronik satışların toplam satışlar içerisindeki payı ise %39,3 olarak gerçekleşmiştir (DMO, 2019b: 28).

DMO'da gerçekleştirilen tüm tedarik faaliyetlerine ilişkin süreçlerin ilgililerce takip edilebildiği ve alımlara ilişkin tüm verilerin doğru şekilde raporlanmasını mümkün kılan platformların oluşturulması, hız ve tasarruf gibi kazanımların yanında, özellikle şeffaf bir satın alma gerçekleştirilmesi açısından oldukça olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

## SONUÇ

Kamu alımlarında etik dışı davranışlar, gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere dünyanın hemen her ülkesinde görülebilmekte ve çeşitli yöntemlerle bu tür davranışlara karşı önlem alınmaya çalışılmaktadır. Ülkemizde de kamu tedarik sürecinde etik dışı davranışların önlenmesi için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Mevzuatımızda kamu kaynaklarının kullanımı ve kamu görevlilerinin davranışları ile ilgili genel düzenlemeler mevcuttur. Bunun yanında, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile de kamu alımları etiği ile ilgili genel çerçeve çizilmiştir.

Etik ilke ve davranışların genel çerçevesi kanunlarla çizilirken, kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanları ile ilgili yaşanabilecek durumlarda uygulanması gereken etik davranış ilkelerinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca kamu alımları alanında etik davranışın belirlenmesi konusunda satın alma ile görevli memurlara sorumluluk düşmektedir. Çıkar çatışmasının yaşanabileceği durumları öngörerek bu gibi durumlarda etik davranışın sergilenmesi, satın almanın profesyonel bir meslek dalı olarak yerine getirilmesini gerektirir.

Kamu alımlarının, pek çok ülkede örneği bulunan merkezi satın alma kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmesinin etik dışı davranışların ortaya çıkma olasılığını azalttığını öne süren çeşitli akademik çalışmalar mevcuttur. Merkezi satın alma kurumları, satın alma görevini profesyonel olarak yerine getiren ve kamu alımlarına ilişkin etik prensiplerin hayata geçirilmesine uygun bir zemin sağlayan kurumlardır. Bu kurumların sahip olduğu insan kaynağı yapısı, tecrübe yoluyla oluşturduğu kurum kültürü ve kurdukları teknolojik altyapı, bu alanda büyük avantajlar sağlamaktadır. Merkezi satın alma kurumları, uzmanlaşma sayesinde

hem daha etkin ve verimli satın alma süreçleri ile kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf sağlamakta, hem de oluşturdukları kurum kültürüyle yolsuzluk, rüşvet gibi etik dışı davranışların ortaya çıkma olasılığını önemli ölçüde azaltmaktadır. Ayrıca kamu alımlarının merkezi olarak gerçekleştirilmesi, KOBİ'lerin ve inovasyona dayalı üretimin desteklenmesi, çevreye duyarlı ürün kullanımının yaygınlaştırılması gibi bazı ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasında da kolaylık sağlamaktadır. Kamu tedariki ile ilgili çeşitli modellerin merkezi satın alma kurumları aracılığıyla geliştirilerek uygulanması, merkezi olmayan yöntemlere göre oldukça kolaydır.

Merkezi tedarikin kamu alımları etiği açısından sağladığı faydalar dikkate alındığında, Türkiye'de kamu alımlarının DMO aracılığıyla gerçekleştirilmesinin bu yönde olumlu katkılar sağlayabileceğini söylemek mümkündür. Köklü bir devlet kurumu olma ve çalışan profili ile sağlanan deneyim ve uzmanlaşmanın yanında, geliştirdiği ve hayata geçirdiği yenilikçi tedarik modelleriyle ve son dönemde gerçekleştirmekte olduğu elektronik dönüşüm süreciyle DMO'nun, kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf sağlanması ve ekonomik ve sosyal bazı politikaların uygulanması gibi konularda elverişli bir zemin sunduğu açıkça görülmektedir. Merkezi satın almadan sağlanan faydanın artırılabilmesi için ise, DMO'nun kamu alımları içerisindeki payının artırılması önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akaninyene, O. Unaam E. ve Mark, John (2015), Effect of Ethics and Integrity on Good Public Procurement System, AFRREV IJAH: An International Journal of Arts and Humanities, 4(1), 168-176.
- Akdeniz, İsmail (2016), "Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek", Sayıştay Dergisi, Sayı: 103 (Ekim-Aralık).
- Apeti, Delali (2014), Ethical Considerations in Procurement Management and Its Effects on Public Procurement (Greater Accra Region, a Case Study in Accra Metropolis) (Doctoral dissertation).
- DMO (2015), 2015-2019 Stratejik Plan, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- DMO (2016), Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Alımları ve Merkezi Tedarik Hizmetlerinde Ülke Uygulamaları, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- DMO (2018), "2017 Yılı Faaliyet Raporu", Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- DMO (2019a), "2018 Yılı Faaliyet Raporu", Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- DMO (2019b), "2018 Sektör Raporu", Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Hunsaker, Kelly (2009), "Ethics in Public Procurement: Buying Public Trust", Journal of Public Procurement, Volume 9, Issues 3 & 4, 411-418.
- Jones, David Seth (2003), Public Procurement Ethics, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, (Edited by:Jack Rabin) First Update Supplement, s.234.
- OECD (2007), Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union, OECD Papers, vol. 7/4, [https://doi.org/10.1787/oecd\\_papers-v7-art12-en](https://doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art12-en). (Erişim Tarihi: 05.01.2019)
- OECD (2015), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/publicprocurement/recommendation/OECDRecommendation-on-Public-Procurement.pdf>, (Erişim Tarihi:05.01.2019).

- OECD (2016), Preventing Corruption in Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.01.2019).
- KGEK (2017), Etik Rehberi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, [http://etik.gov.tr/Portals/0/anasayfa/etik\\_rehberi.pdf](http://etik.gov.tr/Portals/0/anasayfa/etik_rehberi.pdf), (Erişim Tarihi: 05.01.2019).
- Kayım, Ali (2010). Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Artırılmasına İlişkin OECD Tavsiyeleri, Denetişim 5: 64-67.
- Komakech, Robert Agwot (2016), Public Procurement in Developing Countries: Objectives, Principles and Required Professional Skills, Public Policy and Administration Research [www.iiste.org](http://www.iiste.org) ISSN 2224-5731(Paper) ISSN 2225-0972 (Online) Vol.6, No.8.
- Şahin İpek, Elif Ayşe ve Acar, İbrahim Attila (2016), Kazanım Temelli Kamu Satın Alması: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık; 171: 55-80.
- Prier, Eric, ve McCue. Clifford P. (2009), The Implications of a Muddled Definition of Public Procurement, Journal of Public Procurement, Vol. 9 Issue: 3/4, pp.326-370.
- Tataroğlu, Muhittin ve Coşkun, Bayram (2005), Bilgi İletişim Teknolojileri ve E-devletin Etik Açısından İrdelenmesi, 2'nci Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, s.15-16.
- TÜSİAD (2003), Kamu Hizmetinde Etik Güncel Konular ve Uygulama, Yayın No. TÜSİAD-T/2003-9-363.
- Uzun, Y. (2018), "Yüksek Denetim Kurumlarında Etik Yönetim Altyapı ve Uygulamaları", Sayıştay Dergisi, Sayı:109, Nisan-Haziran.
- Yülek, Murat A., ve Tiryakioğlu, Murad (2013), Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri Ve Literatürden Seçilmiş Örnekler, TC Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 3/1-12.
- DMO Ana Statüsü, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr), (Erişim Tarihi: 10.12.2019).
- Kamu İhale Kanunu, Kanun No: 4734 (Erişim Tarihi: 10.12.2019).
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), (Erişim Tarihi: 10.12.2019).