

SAYIŞTAY'IN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ DENETİMLERİNDE ULAŞTIĞI KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

(EVALUATION OF THE FINDINGS REGARDING THE PUBLIC PROCUREMENTS REACHED BY THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS IN AUDITS ON MUNICIPALITIES)

Serkan IŞIK / Rıdvan ENGİN**

ÖZ

Türkiye'de belediye ve bağlı idarelerin mal veya hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin ihaleler Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen esaslara göre yapılmaktadır. Belediye ve bağlı idarelerin alımlarının toplam kamu alımları içerisindeki payı oldukça fazladır. Belediye ve bağlı idarelerce yapılan alımların Kamu İhale Kanunu'nda yer alan temel ihale yöntemlerine ve ilkelerine uygun olması gerekmektedir. Ayrıca ihale süreçlerinde kamu yararı gözetilmeli, şeffaflık ve rekabet ilkesi esas alınmalıdır. Tüm bunların ne derece yerine getirilip getirilmediğinin belirlenmesi yalnızca denetimle mümkündür. Bu sebeple dış denetim birimi olarak Sayıştay'a önemli rol düşmektedir.

ABSTRACT

In Turkey, tenders related to the procurement of goods or services and construction works by municipalities and affiliated administrations are made in accordance with the principles determined in the Public Procurement Law. The share of the procurements of municipalities and affiliated administrations in the total public procurement is quite high. Procurements made by municipalities and affiliated administrations must comply with the basic procurement methods and principles in the Public Procurement Law. In addition, the public interest should be considered in the tender processes, and the principle of transparency and competition should be taken as a basis. It is only possible to determine to what extent all these have been fulfilled through auditing. For this reason, the Turkish Court of Accounts plays an important role as an external audit unit.

Bu çalışmada belediye ve bağlı idarelerin mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinde ortaya çıkan sorunlar tespit edilmiştir. Bu çerçevede 2020 yılı Sayıştay denetim raporları incelenmiş ve raporlarda yer alan bulgular gruplandırılmıştır. Araştırma sonucunda belediye ve bağlı idarelerin mal veya hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin ihalelerde tespit edilen sorunların önemli bir kısmının hazırlık sürecinde ortaya çıktığı belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, Kamu Alımları, Denetim, Sayıştay.

JEL Kodları: H70, M42, H83

In this study, the problems have been determined that the procurement of goods or services and construction works of the municipality and its affiliated administrations. In this framework, the audit reports of the Turkish Court of Accounts for 2020 were examined and the audit findings in the reports were grouped. As a result of the research, it has been determined that a significant part of the problems identified in the tenders for the procurement of goods or services and construction works of the municipalities and affiliated administrations arose during the preparation process.

Keywords: Municipalities, Public Procurement, Audit, Turkish Court of Accounts.

JEL Classification: MH70, M42, H83

* Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Orcid Id: 0000-0001-5678-6020, srkn@comu.edu.tr

** Dr. Araş. Gör., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Orcid Id: 0000-0001-7898-0131, ridvanengin@comu.edu.tr

Yazı Gönderim Tarihi: 22.04.2022, Yazı Kabul Tarihi: 19.07.2022

1. GİRİŞ

Belediyeler, yerel halkın ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak üzere oluşturulan ve karar organları yine yerel halk tarafından seçim yoluyla belirlenen kamu tüzel kişiliğine sahip idari birimlerdir. Gerek halka en yakın hizmet birimi olmaları, gerekse sundukları hizmetlerle yerel halkın yaşam kalitesini doğrudan etkileyebilmeleri belediyelerin önemini arttırmakta ve belediye hizmetlerini günlük yaşamın elzem bir parçası haline getirmektedir. Buna karşın merkezi idareye bağımlı mali yapı, gelir kaynaklarının yetersizliği, artan bütçe açıkları ve borçlanma sorunu gibi faktörler belediye hizmetlerinin finansmanını ve dolaylı olarak da halkın refahını olumsuz etkilemektedir. Bu durum belediye bütçesinin harcama boyutunu ön plana çıkararak mevcut kaynakların verimli, ekonomik ve etkin bir biçimde kullanılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla gerçekleştirilecek olan hizmet sunumu, nihayetinde belediye bütçesinden harcama yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu durumda belediyelerin piyasadan mal ve hizmet temin etmesi kaçınılmaz hale gelmekte ve bunların temin edilmesinde mevzuatta belirlenen yöntemlere başvurulmaktadır. Piyasadan tedarik edilmek suretiyle belediye bütçesinden finansmanı sağlanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihale süreçlerinin nasıl yürütüldüğü ve söz konusu işlemlerin Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ihale yöntemleri ve ilkelerine uygun bir biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği önem arz etmektedir. Bunun temel gerekçesi, belediye ihalelerinde Kanunda öngörülen yöntemlerin dışına çıkılarak temel ihale ilkelerine aykırı hareket edilmesi sonucu kaynakların etkin biçimde kullanılmamasına, israfa ve hatta yolsuzluklara neden olunmasıdır.

Belediyeler bütçe imkânları dâhilinde halkın hizmet taleplerini karşılamak ve yasal düzenlemelerde öngörülen diğer görevlerini yerine getirmek zorundadırlar. Belediyelerin mevzuatta belirlenen görev ve yetki sınırları içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirirken tahsis edilen gelir kaynaklarını etkili, tutumlu ve israfa yol açmayacak biçimde harcaması ve bu doğrultuda hazırladıkları mali tablo ve raporların doğru ve güvenilir olması gerekmektedir. Bu gerekliliğin sağlan-

masında yasama organı adına hareket eden Sayıştay'a önemli roller düşmektedir. Bu bağlamda Sayıştay gerçekleştirdiği denetimler sonucunda gerek belediyeler gerekse de belediyelere bağlı idareler hakkında denetim raporları hazırlayarak kamuoyunu bilgilendirmeye çalışmaktadır.

Çalışmada ilk olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında belediyeler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarına ilişkin genel çerçeve ortaya konulmaktadır. Ardından Türkiye'de parlamento adına denetim yetkisine sahip Sayıştay'ın denetim görevi hakkında bilgi verilmekte olup, bu doğrultuda Sayıştay denetiminin kapsamı ve Sayıştay'ın belediyelerde gerçekleştirdiği denetim türleri ele alınmaktadır. Son olarak da 2020 yılında yayımlanan Sayıştay raporlarından hareketle belediye ve bağlı idarelerde tespit edilen kamu alımları ile ilgili bulgular değerlendirilmektedir.

2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU ÇERÇEVESİNDE BELEDİYE ALIMLARI

Kamu kesimi; istihdamı, büyümeyi ve yatırımları arttırmak; kaynak ve enerji verimliliği açısından daha kapsayıcı ve yenilikçi bir ekonomi yaratmak için kamu alımlarını kullanmaktadır. Daha kaliteli kamu hizmetlerinin sunumu, modern, iyi yönetilen ve etkin kamu alım sistemlerine bağlıdır. Kamu kesimi başta enerji, ulaşım, atık yönetimi, sosyal koruma, sağlık ve eğitim olmak üzere pek çok sektörde başlıca alıcılar arasında yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, t.y.). Dünya Bankası verilerine göre; her yıl ülkeler alımları için 9,5 trilyon dolar harcamakta, bu harcamaların 820 milyar dolarlık kısmı ise gelişmekte olan ülkeler tarafından yapılmaktadır. Bu durum dünya çapında kamu alımları piyasasını önemli bir iş fırsatı haline getirmektedir. Bunlardan okulların inşası, hastane malzemelerinin satın alınması, şehir içi otobüs filolarının yenilenmesi, yolların inşa edilmesi veya kamu binalarında bilgisayar sistemlerinin güvenliğinin sağlanması, kamu alımlarından en çok etkilenen sektörler olarak gösterilebilir (Dünya Bankası, 2018).

Ülkeler, ölçek ekonomileri yoluyla tasarruf sağlamak için kamu alımları uygulamalarını yeniden yapılan-

dırma ve konsolide etme yönünde çaba sarf etmişlerdir (Gurria, 2016, s. 7). Devletin mal, hizmet ve altyapı yatırımlarına harcadığı miktar, OECD ülkelerinde gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYİH) ortalama %13'ünü oluşturmaktadır. Bu oran, OECD ülkelerinde su ve elektrik gibi kamu hizmetleri sunan devlete ait şirketler dikkate alındığında daha da yüksektir. Ancak, söz konusu miktarın tamamı merkezi hükümet tarafından harcanmamakta, alımların büyük bölümü, yerel yönetimler ya da bağlı kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Gurria, 2016, s. 5). Bununla birlikte, kamu alımlarının maliyet-fayda analizi de yetkili kurumlarca mutlaka yapılmalıdır. Kamu alımlarının ekonomik bir araç olarak iktisadi, sosyal veya çevresel amaçları desteklemek için kullanımının gizli ticaret engelleri şeklinde rekabeti bozucu etkiler göstermemesine de dikkat edilmesi gerekmektedir (Gurria, 2016, s. 11) Türkiye'de de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından pek çok alanda önemli değişimler yaşanmış, bu alanlardan biri de kamu alımları olmuştur. Kamu alımlarının yapılması ile ilgili süreçleri düzenleyen 10.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun değişen ekonomik koşullara ve ihtiyaçlara yeterince uyumlu olmaması nedeniyle, 2003 yılından geçerli olmak üzere kamu alımlarını düzenlemek üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 22.01.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin uluslararası mevzuatla uyumlu olarak çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerine uygun biçimde yaptırılması ile ilgili konuları düzenlemekte, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ise kamu alımları sürecinde düzenlenen sözleşmelerle ilgili hükümleri içermektedir.

Uygulanmaya başladığı yıldan günümüze kadar pek çok değişikliğe uğramış olmasına ve kamuoyu tarafından sıkça eleştirilmesine rağmen Kamu İhale Kanunu, kamu alımlarını düzenleyen, güncel alım yöntemleri ile ilgili hükümleri içeren, alımların temel ilkeler çerçevesinde yapılabilmesini sağlayan ve şikâyet süreçleri ile denetimine olanak sağlayan bir kamu alım düzenini sağlayan kapsamlı bir kanundur.

Kanun'un kapsamında yer alan idareler, kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere, uygulama birliğini

sağlayabilmek için oldukça geniş tutulmuştur. Bu çalışmanın konusunu oluşturan belediye alımları ile ilgili bölüm 4734 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (a) bendinde: "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (mesleki kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler" şeklinde belirtilmiştir. Buna göre belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşlar, yapacakları alımlarda istisna hükümleri hariç 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olacaktır.

Ülkemizde yıllar itibarıyla nüfusun daha büyük kısmı il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. TÜİK verilerine göre 2007 yılında 70,5 milyon toplam nüfusun yaklaşık %71'i yani 49,7 milyonu il ve ilçe merkezlerinde yaşarken, 2021 yılında 84,6 milyon toplam nüfusun yaklaşık % 93'ü yani 78,9 milyonu il ve ilçe merkezlerinde yaşamaya başlamıştır (TÜİK, 2021). Kent nüfusundeki artış doğal olarak belediye hizmetlerine olan talebi, dolayısıyla belediye harcamalarını önemli oranda arttırmıştır. Söz konusu artış, Kamu İhale Kurumu'nun hazırladığı "Kamu Alımları İzleme Raporu 2021"den de izlenebilmektedir. Raporda, doğrudan temin hariç tutulduğunda, toplam ihale tutarının yaklaşık 287,5 milyar TL olduğu, bunun 73,8 milyar TL'lik kısmının belediyelere, 9,6 milyar TL'lik kısmının ise belediye iktisadi teşekküllerine ait olduğu görülmektedir. Bu da ihalelerin yaklaşık % 29'luk kısmının belediyeler tarafından yapıldığını göstermektedir. Doğrudan temin dâhil edildiğinde belediye ve iktisadi teşekkülleri alımlarının toplam kamu alımları tutarının 1/3'ü civarında olduğu söylenebilir. Buna paralel olarak Kamu İhale Bülteni'nde en fazla ihale ilanı belediyeler tarafından yayımlanmıştır. İhalelere yönelik itirazın şikâyet başvurularının sayısı da toplam başvuruların % 26,46'sı düzeyindedir (KİK, 2022, s. 2).

Yukarıdaki veriler ışığında, belediyelerin ülkenin kamu alımları sisteminin en büyük paydaşı olduğu söylenebilir. Dolayısıyla belediyeler ve iktisadi teşekkülleri tarafından yapılan alımların temel ihale ilkelere ve kamu mali yönetim ilkelerine uygunluğunun denetlenmesi son derece önemlidir.

3. TÜRKİYE'DE SAYIŞTAY'IN DENETİM GÖREVİ VE KAPSAMI

Türkiye'de parlamento adına denetim yapma yetkisi Sayıştay'a aittir. Anayasal bir kurum olarak Sayıştay, biri denetim diğeri yargı olmak üzere iki temel fonksiyonu yerine getirmektedir. Sayıştay'ın denetim yetkisi, adına denetim yapılan makam bir diğere ifadeyle parlamento tarafından belirlenen yetki ile sınırlıdır (Mutluer vd., 2105, s. 99).

Sayıştay'ın denetim görevi ve denetimin kapsamına ilişkin hükümler başta T.C. Anayasası olmak üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenmiştir. T.C. Anayasası'nın 160. maddesinde "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir... Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır." denilerek Sayıştay denetiminin kapsamına ve niteliğine açıklık getirilmekte ve mahalli idarelerin Sayıştay denetimine tabi olduğuna hükmedilmektedir.

Kamu kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını hedefleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Dış Denetim" başlıklı altıncı kısmında Sayıştay denetimine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu bağlamda Kanunun 68. maddesinde "Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin, kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğere hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir." denilmektedir. İlgili hükümde Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin içeriği ile ilgili bilgiler verilmekte olup dış denetim sonuçlarının raporlanarak parlamentoya sunulacağı belirtilmektedir.

Sayıştay'ın denetim alanı ve görevlerine ilişkin hükümlerin yer aldığı bir diğere yasal düzenleme 19.12.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'dur. Kanun genel itibarıyla Sayıştay'ın kurumsal yapısı ve işleyişinin yanı sıra görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Kanunun Sayıştay'ın görevlerine ilişkin 5. maddesine göre Sayıştay;

"a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğere hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar." denilmektedir. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere Sayıştay, kamu idareleri üzerindeki denetim faaliyetleri ve sonuçları hakkında parlamentoyu zamanında bilgilendirmek ve rapor sunmakla görevlendirilmiştir.

Ayrıca Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinde Sayıştay'ın denetim alanı belirlenmektedir. Bu maddede yer alan hükümde Sayıştay'ın;

"a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, sermayesinde doğrudan veya

dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

- b) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,
- c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,
- ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini” denetleyeceği belirtilmektedir. Böylece Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin hangi kamu idarelerini ve faaliyetleri kapsayacağı belirtilerek denetim alanının sınırı çizilmektedir.

Gerek T.C. Anayasası gerekse 5018 ve 6085 sayılı kanunlardaki diğer hükümler değerlendirildiğinde Türkiye’de belediyeler ile belediyelere bağlı idareler ve bunun yanı sıra belediye şirketlerinin Sayıştay denetimi kapsamında yer aldığı görülmektedir.

4. SAYIŞTAY’IN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ DENETİMLERİ

Sayıştay Kanunu’nun “Denetim ve Raporlama” başlıklı üçüncü kısmında yer alan 34. maddede Sayıştay denetiminin amacına ilişkin hükümler yer almaktadır. Sayıştay tarafından yapılan denetimler;

- “a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

- b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,
- c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi,
- d) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirilir.” denilmektedir.

Sayıştay Kanunu’nun denetime ilişkin 36. maddesinde Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimlerin düzenlilik ve performans denetimini kapsadığı belirtilmektedir. Ayrıca Kanunda belirtilen denetim türlerinin yanı sıra Sayıştay’ın son yıllarda bilişim sistemleri ve konu denetimleri yapmaya başladığı ve bu denetimlere ilişkin raporları resmi internet sayfası üzerinden kamuoyuna açıkladığı görülmektedir.

4.1. Düzenlilik Denetimi

Sayıştay tarafından yapılan en eski ve yaygın denetim türlerinden biri düzenlilik denetimidir. Düzenlilik denetimi; kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin görüşlerini açıklaması, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığının belirlenmesi ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesidir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018, s. 3).

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen düzenlilik denetimleri, denetim programına alınan her bir kamu idaresi için ayrı ayrı yapılan ve raporlanan sürekli bir denetim biçimidir (Demirbaş & Çetinkaya, 2018, s. 185). Denetlenen kamu idaresinin yıl içerisinde gerçekleştirdiği mali işlemleri kapsayan düzenlilik denetimi; mali denetim ve uygunluk denetimini kapsamaktadır.

Sayıştay Kanunu’na göre mali denetim, “kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim” olarak tanımlanmaktadır. Finansal denetim ya da mali tabloların denetimi gibi terimlerle de ifade edilen mali denetim, denetle-

nen kurumun muhasebe kayıt ve işlemlerinin doğru ve güvenilir olup olmadığının bir başka ifadeyle genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğunun değerlendirilmesini içeren bir denetim türüdür (Demirbaş & Çetinkaya, 2018, s. 64). Sayıştay tarafından yapılan mali denetimin amacı, uygun ve yeterli kanıt toplanarak mali bilgi ve tabloların gerçeği yansıtıp yansıtmadığı hususunda bir denetim görüşü bildirmek suretiyle kamuoyuna makul güvence sağlamaktır (INTOSAI 2020, s. 8).

Sayıştay Kanunu'nun 2. maddesinde uygunluk denetimi, “*kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetim*” şeklinde ifade edilmektedir. Uygunluk denetimi, denetlenen kamu idaresinin kanunlara, bütçe mevzuatına, idari düzenlemeler ile üzerinde uzlaşılan sözleşme şartlarına ne ölçüde uygun hareket edip etmediğinin incelenmesini içeren geniş kapsamlı bir denetim türüdür. Sayıştay tarafından yapılan uygunluk denetiminin konusunu yalnızca mali bilgi ve işlemler değil, denetlenen kurumun bütün faaliyet ve işlemleri oluşturmaktadır (Mutluer vd., 2015, s. 112).

Özetle mali denetimde denetlenen kurumların hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin güvence sağlanırken; uygunluk denetiminde ise kurumların gelir, gider ve mallarına ilişkin işlemlerinin hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının belirlenmesi esastır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018, s. 9).

4.2. Performans Denetimi

Denetim tarihinde ortaya çıkışı oldukça yeni sayılan performans denetimi, zamanla denetim anlayışında meydana gelen gelişmelere bağlı olarak çıktı ve sonuçlara odaklı hesap verme yükümlülüğünün önem kazanmasıyla birlikte ülkelerin gündemine gelmiştir. Farklı ülkelerde “paranın karşılığı denetim”, “program denetimi” ya da “verimlilik etkenlik ve tutumluluk denetimi (VET)” olarak da adlandırılmaktadır (Demirbaş & Engin, 2016, s. 29).

Performans denetimi, kamu kaynaklarının en ekono-

mik şartlarda elde edilip edilmediğini, kaynaklardan mümkün olan en verimli biçimde faydalanılıp faydalanılmadığını ve önceden belirlenen amaç ve hedeflerin etkin olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini tetkik eden bir denetim türüdür (Kubalı, 1998, s. 30). Bu denetim türünde kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösterip göstermediği değerlendirilmektedir. Performans denetimi salt mali işlemleri değil, aynı zamanda hem kurumsal hem de yönetsel sistemler dâhil olmak üzere tüm devlet faaliyetlerini kapsamaktadır (ISSAI, 1998).

Sayıştay Kanunu'nda performans denetimi, “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi*” olarak tanımlanmaktadır. Performans denetimi, devletin kurumları, faaliyetleri, sistemleri ve programlarının verimli, etkin ve etkili bir biçimde çalışıp çalışmadığının bağımsız, tarafsız ve objektif olarak incelenmesidir (INTOSAI, 2019, s. 8).

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetiminin amacı, denetlenen kamu idarelerinin kaynaklarını verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde kullanıp kullanmadıkları hususunda parlamentoya ve nihai olarak da vergi ödeyen vatandaşlara bağımsız bilgi sağlamak ve bu bağlamda denetlenen kamu idaresinin faaliyetlerinin iyileştirilmesine yönelik öneriler getirmektir (Coşkun, 1997, s. 6).

4.3. Bilişim Sistemleri Denetimi

Bilişim sistemleri denetimi; bilgi sistemlerinin gizlilik, bütünlük, erişilebilirlik, güvenilirlik, verimlilik, etkinlik ve uygunluk gibi birtakım ölçütler çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bilişim sistemleri denetimi Sayıştay tarafından bağımsız bir denetim faaliyeti olarak yürütülüp raporlanabileceği gibi, düzenlilik denetimi ya da performans denetimi uygulamalarının bir parçası olarak da gerçekleştirilebilmektedir. Bu denetim türü, alanında yetkin ve gereken eğitimleri almış uzmanlarca Bilişim Sistemleri Denetimi Rehberine uygun bir biçimde yürütülmekte olup bununla birlikte düzenlilik denetimleri sırasında denetçiler tarafından temel düzeyde bilişim sistemlerinin değerlendirilme-

sine yönelik çalışmalar da yapılmaktadır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.).

T.C. Sayıştay Başkanlığı'nın resmî internet sitesinde yayımlanan raporlar incelendiğinde “diğer raporlar” kısmında bilişim sistemleri denetimine ilişkin üç adet raporun yer aldığı ve bunların tamamının 2019 yılında yayımlandığı görülmektedir. Raporların denetim konuları sırasıyla e-Nabız Projesi, Göçnet Projesi ve BELBİS Projesi ile ilgilidir. Bunlardan BELBİS Projesi, belediyelerin mali ve idari iş ve işlemlerini izleyebilecekleri, modüler yapıda, açık kaynak kodlu, web tabanlı, belediyelere standart bir işleyiş sunma amacıyla geliştirilen bir bilişim projesidir (Sayıştay Başkanlığı, 2019).

4.4. Konu Denetimi

Sayıştay Kanunu'nun “Sayıştay'ın yetkileri” başlıklı 6. maddesinde Sayıştay'ın “*kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla denetleyebileceği gibi sektör, program ve konu bazında da denetleyebileceği*” hükmüne yer verilerek konu denetimi yapabileceği belirtilmektedir. T.C. Sayıştay Başkanlığınca yayımlanan Konu Denetimi Rehberi'nde konu denetimi, “*iyi yönetimin, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla kamu idarelerinin sistem, program, faaliyet, taahhüt, işlem ve projelerinin tarafsız ve sistematik bir incelemesi*” olarak tanımlanmaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan konu denetimlerinin diğer denetim türlerine nazaran daha yeni olduğu ve son dönemlerde konu bazlı denetimler yapmaya başladığı görülmektedir. T.C. Sayıştay Başkanlığı resmî internet sitesinin “Konu Denetimi Raporları” kısmında üç adet denetim raporu mevcuttur. Bunlar sırasıyla “Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi (2020)”, “Plastik Atık Yönetimi 2022” ve “Taşkın Risk Yönetimi (2022)” denetim raporlarıdır. Bu denetimler arasında özellikle Plastik Atık Yönetimi ile ilgili denetimin, konusu itibarıyla kısmen belediyeleri yakından ilgilendirdiği söylenebilir. 2017-2021 yıllarını kapsayan söz konusu denetim kapsamında, plastik ve

ambalaj atık yönetimini düzenleyen hukuki düzenlemeler, atık yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşlar tarafından belirlenen plastik atıklara yönelik hedefler ile bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilen faaliyetler ve izleme çalışmaları değerlendirilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2022).

5. SAYIŞTAY'IN BELEDİYE VE BAĞLI İDARELER ÜZERİNDEKİ DENETİMLERİ SONUCUNDA ULAŞTIĞI BULGULARIN ANALİZİ

5.1. Araştırmanın Amacı

Türkiye'deki kamu ihale sisteminin en büyük paydaşı olan belediyeler ve bağlı idarelerce yapılan alımların gerek temel ihale esaslarına gerekse kamu mali yönetim ilkelerine uygun bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla söz konusu kamu idarelerinin Sayıştay tarafından denetime tabi tutulması kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik olarak kullanılmasını açısından son derece önemlidir.

Araştırmanın amacı, belediye ve bağlı idarelerce gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında ortaya çıkan sorunları analiz ederek bunlara ilişkin öneriler sunmaktır. Bu amaç kapsamında Sayıştay raporlarında yer alan denetim bulguları incelenerek belediye ve bağlı idarelerin alımlarında sık karşılaşılan sorunlar tespit edilmiş ve gruplandırılmıştır.

5.2. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Araştırma kapsamında Sayıştay tarafından denetlenen belediye ve bağlı idarelerin 2020 yılına ait denetim raporları incelenmiştir. 2020 yılında Sayıştay tarafından denetlenen ve bu denetimler sonucu hazırlanarak kamuoyu ile paylaşılan denetim raporu sayısı 200'dür (T.C. Sayıştay Başkanlığı, t.y.). Bu çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi tekniği kullanılmıştır. Doküman analizi, basılı ve elektronik materyaller olmak üzere tüm belgelerin içeriğini özenle ve sistematik olarak analiz etmek için kullanılan bir nitel araştırma yöntemidir. Belgesel tarama olarak da bilinen doküman analizi, birincil araştırma verileri olarak çeşitli belgelerin toplanması, gözden

geçirilmesi, sorgulanması ve analiz edilmesini kapsamaktadır (Sak vd., 2021, s. 230; Kiral, 2020, s. 173).

Sayıştay tarafından 2020 yılı denetim programına alınan belediye ve bağlı idarelerin dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1. 2020 Yılında Sayıştay Tarafından Denetlenen Belediye ve Bağlı İdarelerin Dağılımı

Denetlenen Kamu İdaresi	Denetlenen İdare Sayısı	Toplam Bulgu Sayısı	Kamu Alımlarına İlişkin Bulgu Sayısı
Büyükşehir belediyesi	30	545	52
İl belediyesi	21	323	7
Büyükşehir ilçe belediyesi	95	1.575	127
İlçe belediyesi	8	78	5
Belediye şirketi	29	186	41
Su ve kanalizasyon idaresi	15	223	18
Diğer bağlı idareler (EGO, ESHOT)	2	16	1
Toplam	200	2.946	251

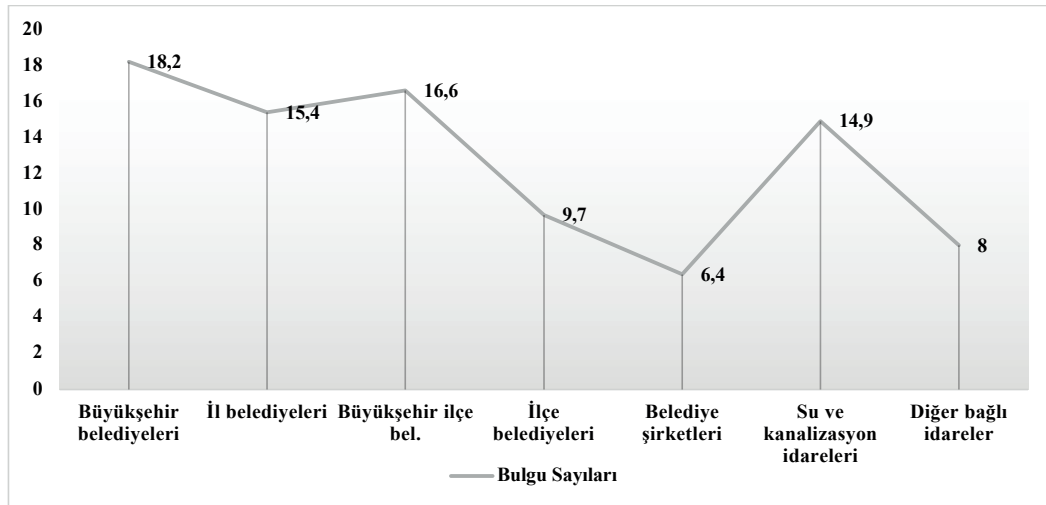
(Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.)

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2020 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'na göre Türkiye'de 30'u büyükşehir, 51'i il, 519'u büyükşehir ilçe, 403'ü ilçe ve 387'si belde belediyesi olmak üzere 1.390 belediye bulunmaktadır. Ayrıca 30 su ve kanalizasyon idaresine ek olarak İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeler Genel Müdürlüğü (İETT), Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) ve İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) bağlı idareleri mevcuttur (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021, ss. 28-29)

Bu bağlamda Sayıştay tarafından 2020 yılında büyükşehir belediyelerinin %100'ü, il belediyelerinin %41,1'i, büyükşehir ilçe belediyelerinin %18,3'ü, ilçe belediyelerinin %1,9'u, su ve kanalizasyon idarelerinin %50'si denetime tabi tutulmuştur. Denetlenen belediye ve bağlı idarelerin sayısı 200 olup bunlara ait denetim raporları incelendiğinde kamu alımlarına ilişkin bulgu tespit edilen idare sayısının 116 olduğu görülmektedir.

Şekil 1'de Sayıştay'ın 2020 yılı denetim raporları göz önünde bulundurularak denetlenen kamu idaresi başına ortalama bulgu sayıları gösterilmektedir.

Şekil 1. Denetlenen Kamu İdaresi Başına Ortalama Bulgu Sayıları



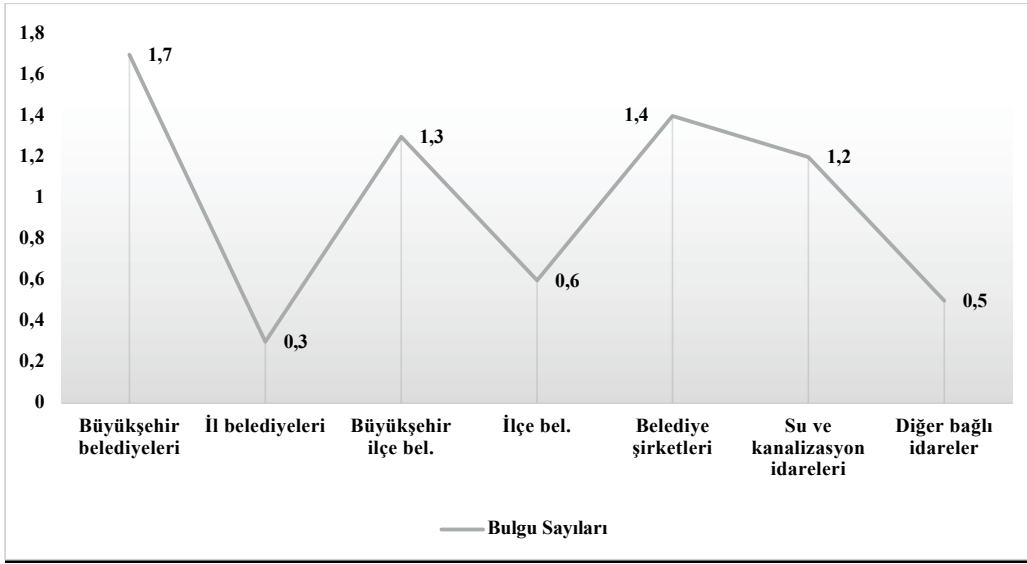
(Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.)

Denetim raporlarındaki her bir bulgu, denetçi tarafından tespit edilen bir soruna işaret etmekte olup bu doğrultuda bulgu sayısının miktarı, denetim sürecinde belirlenen sorunların sıklığı hakkında bilgi vermektedir. Şekil 1'e göre ortalama bulgu sayısı büyükşehir belediyeleri için 18,2; il belediyeleri için 15,4; büyükşehir ilçe belediyeleri için 16,6; ilçe belediyeleri için 9,7; belediye şirketleri için 6,4; su ve kanalizasyon idareleri için 14,9 ve diğer bağlı idareleri için 8 olarak

hesaplanmıştır. Denetlenen kamu idareleri arasında ortalama bulgu sayısı en yüksek olan idareler büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleridir. Bunun yanı sıra belediye şirketleri ile diğer bağlı idarelerdeki ortalama bulgu sayısının ötekilerine kıyasla daha düşük olduğu açıkça görülmektedir.

Şekil 2'de Sayıştay denetim raporlarında yer alan kamu alımlarına ilişkin bulgu sayısının denetlenen kamu idarelerine oranı gösterilmektedir.

Şekil 2. Kamu Alımlarına İlişkin Bulgu Sayısı / Denetlenen Kamu İdarelerinin Sayısı



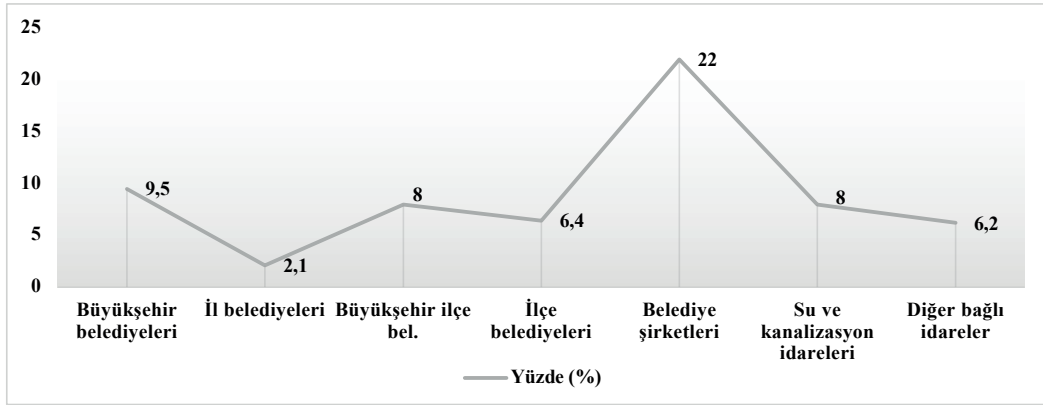
(Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.)

Raporlardaki kamu alımlarına ilişkin bulgu sayısı denetlenen kamu idarelerine oranlanmak suretiyle her bir kamu idaresine düşen ortalama bulgu sayısı hesaplanmıştır. Şekil 1'e göre kamu alımlarına ilişkin ortalama bulgu sayısının en yüksek (1,7) olduğu idareler büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyelerini sırasıyla belediye şirketleri (1,4), büyükşehir ilçe belediyeleri (1,3) ile su ve kanalizasyon idareleri

(1,2) takip etmektedir. Kamu alımlarına ilişkin bulgu sayısının en düşük olduğu idarelerin ise il belediyeleri (0,3), diğer bağlı idareler (0,5) ile ilçe belediyeleri (0,6) olduğu görülmektedir.

Şekil 3'te kamu alımlarına ilişkin bulguların toplam bulgular içerisindeki payı denetlenen kamu idaresi itibarıyla gösterilmektedir.

Şekil 3. Kamu Alımlarına İlişkin Bulgu Sayısı / Toplam Bulgu Sayısı



(Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.)

Denetim raporlarında yer alan kamu alımlarına ilişkin bulguların toplam bulgular içerisindeki ağırlığını tespit etmek için söz konusu değerler birbirlerine oranlanmıştır. Şekil 3'te görüldüğü üzere kamu alımlarına ilişkin bulguların toplam içerisindeki payının en yüksek olduğu idareler sırasıyla belediye şirketleri (%22), büyükşehir belediyeleri (%9,5) ile büyükşehir ilçe belediyeleri (%8) iken, en düşük olduğu idare ise il belediyeleridir (%2,1).

5.3. Araştırmanın Bulguları

Araştırmada öncelikle Sayıştay'ın belediye ve belediyelere bağlı idarelerde gerçekleştirdiği denetimlerin sonucunda yayımlanan raporlardaki kamu alımlarına ilişkin bulgular tespit edilmiş, ardından da çalışma içerisinde daha anlaşılır ve basit bir biçimde açıklanabilmesi için söz konusu bulgular gruplandırılmıştır. Bu çerçevede belediye ve bağlı idarelerin kamu alımlarına ilişkin bulguları dört başlık altında toplanabilmiştir. Birinci grupta hazırlık sürecine ilişkin bulgular, ikinci grupta değerlendirme sürecine ilişkin bulgular ve üçüncü grupta ise sözleşme ve sonrası süreçle ilgili bulgular yer almaktadır. Ayrıca birbirine bağlantılı ve birden çok aşamayla ilgisi olan denetim bulguları da dördüncü bir grup olarak "birden fazla süreci ilgilendiren bulgular" başlığı altında ele alınmıştır.

5.3.1. Hazırlık Sürecine İlişkin Bulgular

Birinci grupta yer alan denetim bulguları ihale tarihinden önceki süreçle ilgili tespit edilen durumlarla

ilgili olup bulguların çoğunluğunu oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının çağdaş kamu yönetim ilkeleri ve temel kamu alım ilkeleri çerçevesinde yapılabilmesi için kuşkusuz ihalenin hazırlık aşaması son derece önemlidir. İhale sürecinin doğru yürütülebilmesi, teklif değerlendirmesinin doğru yapılabilmesi, şikâyet ve denetim süreçlerinin tamamlanabilmesi için hazırlık sürecinin mevzuata ve kurallara uygun biçimde yürütülmesi gerektiği açıktır.

Bu gruptaki bulguların en sık görüleni esas itibarıyla ihale usulünün doğru belirlenmemesidir. Denetlenen idarelerde açık ihale usulünden diğer ihale usullerine ya da ihale usullerinden uzaklaşarak doğrudan temin yöntemine yönelme olduğu tespit edilmiştir. Doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda da sıklıkla temel ihale yöntemleri ile yapılması gereken işlerin "kısımlara bölünerek" yapıldığı görülmüştür. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5. maddesinin 3. fıkrası "Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez" şeklindedir. Ayrıca sonraki fıkrada belirtilen "Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir" hükmü gereği belediye alımlarında hazırlık aşamasında en sık yapılan hatalardan "birinin, alım usulünün Kanunda belirtilen temel ilkelere aykırılık oluşturacak şekilde belirlenmesi" olduğu görülmektedir. Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelerin en önemli özelliklerinden biri birbirleriyle yakından ilişkili olmalarıdır. Bunun bir sonucu

olarak temel ilkelerden birinin zedelenmesi sonucunu doğuran herhangi bir işlem diğer temel ilkelere de zarar verebilmektedir (Işık, 2021, s. 299).

Saydamlık, rekabet, eşit muamele ve kamuoyu denetimi gibi temel ilkelerin birlikte gerçekleştirilebilmesi için açık ihale usulü temel usuldür. Alımın miktarı ne olursa olsun, alım usulünün temel ilkelere zarar verecek biçimde belirlenmesi son derece yanlıştır ve bu durum kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmaması sonucunu doğurabilmektedir. Bu nedenle kamu alımları sürecini yöneten tüm kamu personelinin kamu ihale sisteminin temel ilkeleri ve alım usullerinin doğru tespit edilmesi konusunda gereken özeni göstermesi gerekmektedir.

Kamu İhale Kanunu'nun 18. maddesinde ihale usullerinin açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü olduğu, 5. maddesinin 4. fıkrasında ise temel ihale usullerinin açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü olduğu, diğer usullerin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilmesi belirtilmiş olmakla birlikte, temel ihale ilkelerinin birlikte gerçekleştirilebilmesi için alım usullerinden en uygun olanı 19. maddede düzenlenen açık ihale usulüdür. Bir ihale usulü olmayan doğrudan temin ise ilan ve teminat gibi prosedürler olmadan daha kolay yapılabildiği için idareler tarafından sıkça tercih edilmektedir. Bununla birlikte başta mali saydamlık ve rekabet ilkeleri olmak üzere temel ihale ilkelerine aykırı olabileceği için kanun koyucu bu yöntemlerin kullanılmasını kısıtlamış ve belirli şartlara bağlamıştır. Belediyeler ya da bağlı kuruluşlar dışındaki kamu idarelerinde de rastlanan bu duruma Sayıştay raporlarında sıkça yer verilmektedir. Doğru alım yönteminin uygulanmaması kamu kaynaklarının doğru kullanılmaması riskini arttırmakta, temel ihale ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır. İdarelerin alım usullerinin mevzuatta yer aldığı şekliyle uygulanmasına azami dikkati göstermesi gerekmekte, konuyla ilgili ayrıntılı bilgilendirmelerin yapılmasına ve hatta gerekli durumlarda müeyyidelerin uygulanabilmesi için yasal düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Hazırlık sürecine ilişkin bulgulardan en sık görülenlerden biri de "yapım işlerinde yaklaşık maliyetin hesaplanmaması/mevzuata uygun olarak hesaplanması" başlığında toplanmıştır. Kamu harcamalarının

yapılmasında yaklaşık maliyetin doğru belirlenmesi son derece önemli bir husustur. Kuşkusuz yaklaşık maliyetin doğru belirlenmesi ile ilgili en önemli nokta tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kamu alım sistemimizde, alım usulünün ve ilan sürelerinin tespitinden aşırı düşük sınır değer belirlenmesine kadar sürecin büyük kısmında yaklaşık maliyet önemli bir unsurdur. Bu nedenle yaklaşık maliyetin mevzuata uygun belirlenmesi oldukça önemlidir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9. maddesi "Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir" şeklindedir. Mevcut alım sistemimizde önceki uygulamada yer alan ve yetersiz kalan tahmini bedel uygulaması terk edilmiş, daha gerçekçi, belgeye dayalı ve ayrıntılı düzenlenebilen yaklaşık maliyet uygulamasına geçilmiştir. Ancak Sayıştay raporları da incelendiğinde görülmektedir ki, zaman zaman kamu idareleri sadece yapım işlerinde değil mal ve hizmet alımlarında da yaklaşık maliyeti doğru belirleyememektedir. Bu da kamu alım sistemine aykırı hareket edilmesine ve kamu kaynaklarının etkisiz ve verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır. Kamu İhale Kurulu'nun bu gerekçeye dayanarak ihalenin iptali yönünde verdiği kararlar bulunmaktadır. Bu nedenle kamu idarelerinin yaklaşık maliyeti belirlerken mevzuata uygun biçimde hareket etmeleri son derece önemlidir. Bu bağlamda aynı türden mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için Türkiye genelinde ortaya çıkan yaklaşık maliyet hesaplarını ihale yapacak olan idarenin kullanımına sunacak veri analitiğine dayalı bir sistemin hayata geçirilmesi söz konusu süreçlerde ortaya çıkabilecek usulsüzlüklerin ve yaşanabilecek ihale iptallerinin önüne geçilmesini sağlayabilir.

Raporlardan elde edilen bulgular incelendiğinde sık görülen bir diğer sorun ise "ihale öncesi çalışmaların yetersizliği" olarak karşımıza çıkmaktadır. İdareler tespit ettikleri ihtiyaçların giderilmesi için her türlü teknik ve idari hazırlığı titizlikle yapmalıdır. Bu durum hem ihale sürecinin hem ihale sonrası süreçlerin sağlıklı yürütülmesi için gereklidir. İhale ilanlarının hazırlanması, sözleşme tasarısında yer alacak hü-

kümlerin belirlenmesi, işle ilgili projelerin doğruluğunun kontrol edilmesi, kamulaştırma süreçlerinin takibi gibi konular hazırlık aşamasında dikkatle yapılması gereken işlemlere örnek olarak gösterilebilir. Sayıştay denetim bulgularına bakıldığında hazırlık çalışmalarının eksikliği nedeniyle yaşanan sorunlara raporlarda yer verildiği görülmektedir. Örneğin Bursa Büyükşehir Belediyesi denetim raporunda “bazı ihalelerin ihale dokümanında hafriyat döküm alanları belirlenmemesi ve takibinin yapılmaması” bulgusuna rastlanmıştır.

İhale öncesi çalışmaların yetersizliği konusunda ilgili bir unsurun daha belirtilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Mevzuatta çok sık yapılan değişiklikler bazen ilgili personelin hazırlık aşamasında konuyu takip etmelerini zorlaştırmaktadır. Kamu alımı mevzuatındaki hızlı değişimleri takip etmekte zorlanan sınırlı sayıda çalışanla süreci yönetmek zorunda kalan kamu idarelerinin bazı noktaları gözden kaçırmaları olasıdır. Bu tür sorunların yaşanmaması için yöneticilerin (personel sayısının iyileştirilmesi, hizmet içi eğitimler gibi) gerekli tedbirleri alması gerekmektedir.

Bulgular incelendiğinde hazırlık aşamasıyla ilgili tespit edilen sorunlardan biri de istisnalarla ilgilidir. Kamu İhale Kanunu ilk yürürlüğe girdiğinde kapsamının son derece geniş olduğu ve istisnaların zorunlu birkaç alanla sınırlı olduğu bilinmektedir. Ancak 4734 sayılı Kanunun 3. maddesinde sıralanan istisnaların sayısı ve kapsamı zamanla oldukça artmış, pek çok alım ihale sisteminin dışına çıkarılmıştır. Bunu takiben belediyeler de pek çok idare gibi alımlarını temel ihale usulleri yerine istisna kapsamında gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Fakat bu durumun mevzuat gereği “*istisna kapsamına girmeyen bazı alımların temel ihale usulleri yerine istisna çerçevesinde yapılmasına*” neden olduğu Sayıştay denetim raporlarına yansımıştır. Örneğin ANFA Ankara Altınpark İşletmeleri tarafından binek araç temininin temel ihale usulleri yerine 4734 sayılı Kanun’un 3. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca istisna kapsamında gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Bu ve bunun gibi sorunların yaşanmaması için ihale mevzuatımızda istisnaların kapsamının daraltılması, alımların temel ihale usulleriyle yapılması, istisnaların ise sadece sınırlı ve zorunlu hallerde kullanılmasının temini yönünde çalışma yapılması gerektiği açıktır.

Sayıştay’ın belediyeler ve bağlı kuruluşların alımları ile ilgili tespit ettiği yaygın bulgulardan biri de “*mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin bir arada ihale edilmesine*” ilişkindir. Bilindiği gibi Kamu İhale Kanunu’nun 5. maddesinin 2. fıkrası uyarınca “*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez*”. Bu hükümle kanun koyucu, idareleri söz konusu işler arasındaki bağlantının doğal ve kabul edilebilir olma şartını sağlamakla yükümlü kılmıştır. İhale sistemimizde mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için özel hükümler bulunduğu için, bu alımların arasında doğal bir bağlantı olmadığı sürece ayrı ayrı yapılması gerekmekte olup, birlikte ihale edilmesi kaçınılmaz değilse doğabilecek sorunlardan uzak durmak adına alımların birlikte yapılmaması gerektiği anlaşılmaktadır. Kamu İhale Kurulu da benzer durumlarda ihalenin iptali yönünde karar vermektedir (08.01.2020 tarih ve 2020/UH.I-58 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı).

5.3.2. Değerlendirme Sürecine İlişkin Bulgular

Hazırlık sürecine ilişkin bulgular şeklinde sınıflandırılan ve genel olarak ihale saatine kadar olan aşamayla ilgili bulgularla tespit edilen sorunların ağırlıklı olarak temel ihale ilkelerini zedeleyici nitelikte olduğu görülmüştür. Bu aşamada sadece yaygın olarak tespit edilen bulgularla ilgili değerlendirme yapılmış, yapılan hataların daha ziyade ihalenin genel ruhuna, kamu harcamalarının etkinliğine isteyerek veya istemeyerek zarar verecek nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmıştır. İhale saatinden önceki sürece ait işlemlerin dikkatle ve mevzuata uygun biçimde yapılmasının alımla ilgili sonraki süreçlerin de daha sağlıklı ilerleyebilmesi için zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

İkinci grup, ihale saatinden sözleşmeye kadar geçen süreçle ilgili bulguların sınıflandırılması olup ağırlıklı olarak tekliflerin değerlendirme süreciyle ilgili tespit edilen hususların bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Kamu İhale Kanunu’nun dördüncü bölümü Tekliflerin Değerlendirilmesi başlığını taşımaktadır ve bu bölümde tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesi, aşırı düşük teklifler, bütün tekliflerin reddedilerek ihalenin iptal edilmesi, ihale kararının

bildirilmesi, kesin teminat gibi ihale süreciyle ilişkili pek çok konu açıklanmaktadır.

Kamu ihalelerinde teklif değerlendirme işlemi tekliflerin alınması ve açılması ile başlamaktadır. Kamu İhale Kanunu'nun 36. maddesine göre; "... Zarflar isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınıp sırasına göre açılır. İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir." Bu aşamada değerlendirme yapılmaz, yapılan işleme durum tespiti denebilir. "Eksik belge ile ihaleye katılan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir". Buna karşın Sayıştay'ın raporları, Konya Meram Belediyesi tarafından yapılan ihalede isteklinin ortaklık durumuna ilişkin bilgileri içermeyen Ticaret Sicil Gazetesi sunduğunu ancak söz konusu isteklinin bu teklifinin değerlendirme dışı bırakılmadığını ortaya koymuştur.

Ülkemizde yapılan ihalelerde sık görülen sorunlardan biri de teminat mektupları ile ilgilidir. "Geçici ya da kesin teminatların sürelerinin ve tutarlarının hesaplanmasında hatalar yapılabilmektedir". Bu noktada ihale komisyonu üyelerinin konuyu dikkatle incelemesi gerekmektedir. Elbette söz konusu işleri gerçekleştirebilmek için, mevzuatımızda da belirtildiği gibi, ihale komisyonlarında mali işlerden sorumlu üyenin bulunması gerekmektedir. Mali üyenin bulunmadığı komisyonlarda bu hataların yapılması olasıdır. Sayıştay denetimlerinde, İzmir Bayraklı Belediyesi'nde söz konusu durumun yaşandığı tespit edilmiştir. Yine sık görülen hatalardan biri de "uygun bulunan teminatların muhasebeleştirilmesi" ile ilgilidir. Sayıştay bulgularında da tespit edildiği gibi (örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi) geçici ve kesin teminatların kayda alınması ya da gerekli durumlarda iadesinin yapılması ile ilgili işlemlerin aksamaması gerekmektedir.

Teklif değerlendirme sürecine ilişkin bulguların, gruplandırıldığında diğer gruplardaki bulgulardan daha az olduğu görülmektedir. Bunun nedeninin değerlendirme ile ilgili işlemlerin mevzuatta daha açık ve net açıklanması ile yine mevzuatta düzenlendiği şekliyle komisyonlarda yer alan üyelerin ve değerlendirme sürecinde çalışan personelin alanlarında uzman kişilerden seçilmesi olarak gösterilebilir. Diğer gruplarda yer alan bulgu sayılarının azaltılabil-

mesi için de teklif değerlendirme sürecine ilişkin yasal düzenlemelere benzer biçimde hareket edilmesi, mevzuatın daha açıklayıcı olması ve uygun personel çalıştırılması gibi tedbirlerin sürecin daha az hatayla sürdürülmesine katkı sağlayacağı değerlendirilebilir.

5.3.3. Sözleşme ve Sonraki Süreç ile İlgili Bulgular

Üçüncü grupta ihalede sözleşme imzalanması ve sonraki süreçlerle ilgili bulgular yer almaktadır. Bu aşamada 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na ek olarak 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu da süreçte kaynaklık etmektedir. Bu grupta tespit edilen sorunların etkisi ihtiyacın temini aşamasını doğrudan etkileyebilecek niteliktedir ve ödeme aşaması ile ilgili sonuçlar da doğurabilmektedir.

Bu başlıktaki bulguların en sık görüleni doğrudan temin alım yöntemiyle ilişkilidir. Önceki bölümlerde bahsedildiği gibi belediyelerde (diğer kamu kurumlarında olduğu gibi) zaten doğrudan temin yönteminin tercih edilmesi ile ilgili sorunlar yaşanırken, bu usulle yapılan alımlarda sözleşme imzalanmaması da yaygın bir ihlal olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin doğrudan temine ilişkin açıklamaların bulunduğu 22.1.1.3. maddesinde; "Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir" denilmektedir. Sayıştay'ın tespitlerine göre bazı belediyelerde işin niteliği belli bir süreyi gerektirmesine rağmen sözleşme yapılmadığı belirlenmiştir. Bu noktada eski alım yöntemlerine dair alışkanlıkların sürdürüldüğü söylenebilir. Ayrıca sözleşmelerden kaynaklanan damga vergisi kaybının da dikkate alınması gerekmektedir.

Sayıştay raporlarındaki bulgulardan yaygın görülen bir diğer grup "personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında istihdam edilen işçilere ödenen kıdem tazminatlarının ilgili şirketlere rücu edilmemesi" şeklinde başlıklandırılmıştır. Örneğin Bartın Belediyesi'nde yapılan denetim sonucu oluşturulan raporda şu ifade yer almıştır: "Yapılan incelemede; 4734 sayılı KİK uyarınca, Belediyede personele dayalı

hizmet alımları kapsamında çalıştırılan ve daha sonra 696 sayılı KHK ile Belediye şirket işçisi olarak çalışan personelden iş sözleşmesi kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona eren işçilere Belediye tarafından ödenen kıdem tazminatının alt işverenlere rücu edilmediği görülmüştür". Bir diğer ifadeyle işverenin ödemesi gereken kıdem tazminatlarının belediye tarafından ödendiği, kamu kaynaklarının uygun olmayan şekilde harcandığı tespit edilmiştir. Söz konusu tutarların geri alınması için hukuki işlem başlatılması gerektiği açıklar.

Tespit edilen bir diğer bulgu, doğrudan temin suretiyle yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformuna (EKAP) kaydedilmemesidir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesi "Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınır." şeklindedir. Buna göre; söz konusu kaydı yapmayan idareler mevzuata aykırı hareket etmiş olacaktırlar. Sayıştay'a göre bu kaydın yapılmaması, Kamu İhale Kanunu'nun 62.maddesinin (1) bendinde yer alan limit aşımının takip edilmesine engel oluşturacağı için denetim raporlarında yer almıştır.

Bu grupta yaygın olarak tespit edilen bir diğer bulgu iş artışları ile ilgilidir. İş artışları ile ilgili işlemlerin belediye alımlarını yapan birimlerce uygulanmasında zorluklar yaşandığı ve pek çok hata yapıldığı Sayıştay denetim raporlarına yansımıştır. Örneğin; "sözleşmede yer almayan ve işin tamamlanmasıyla ilgisi olmayan bazı imalat kalemlerinin yeni birim fiyat yapılarak işin bünyesine dahil edilip ödendiği görülmüştür." Bir diğer örnek ise yapım işlerinde yeterli değerlendirme yapılmadan iş artışı ile ilgili işlemlerin yapıldığının tespitidir. Dolayısıyla belediye alımlarında iş artışlarında mevzuata aykırı işlem tesis edilerek kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımından uzaklaşıldığı söylenebilir.

Sayıştay'ın bu grupta tespit ettiği bulgulardan biri de gecikme cezasının uygulanması ile ilgilidir. Genel olarak bakıldığında, raporlarda gecikme cezasının uygulanmasında sorunlar yaşandığına dair tespitler yapıldığı görülmektedir. Gecikme cezası uygulamasında sürelerin ya da ceza oranlarının doğru tespit edilemediği,

zamanlamanın yanlış yapıldığı, sözleşmelerde ceza ile ilgili hükümlerin mevzuata aykırı tespit edildiği gibi konulara değinilmiştir. Ceza uygulamasının tarafları sözleşme hükümlerine uymaya zorlayan, caydırıcı hükümler olduğu düşünüldüğünde ihale sürecinin kurallara uygun biçimde yürütülmesi için önemli bir araç olduğu değerlendirilmektedir.

5.3.4. Birden Fazla Süreci İlgilendiren Bulgular

Daha önce de belirtildiği gibi bulguları tek bir sınıfa dâhil edebilmek güçtür. Çünkü ihale süreci birbirine bağlıdır ve bir süreçte yapılan hata diğer aşamaları da olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle raporlarda tespit edilen bulguların büyük kısmı ihale sürecinin tamamını etkilemektedir. Ancak sorunu belirlemek ve çözüm önerileri geliştirebilmek için mümkün olduğu ölçüde verileri sınıflandırmak daha uygun bir yöntemdir. Bu bölümde tam olarak sınıflandırılmayarak birden çok gruba dâhil edilebilen ve "diğer bulgular" başlığı altında incelenen bulgular sunulacaktır.

Dördüncü grupta incelenen ilk bulgu doğrudan temin kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmamasıdır. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.5.4'e göre; "4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, anılan Kanununun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir". Buna göre doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden kontrol edilmesi gerekmektedir. Yapılan denetim çalışmalarında tespit edilen bulgulara göre bazı belediyelerin doğrudan temin alımlarında yasaklı teyitlerini yapmadıkları görülmüştür. Bu durum, alımların mevzuata göre uygun olmayan isteklilerden yapılması sonucunu doğurabilecektir. Bu nedenle alım sürecini yürüten kamu

görevlilerinin yasaklılıkla ilgili teyitlerin eksiksiz biçimde yapıldığından emin olmaları gerekmektedir. Ayrıca EKAP üzerinde, ihalelerde olduğu gibi, alımla ilgili bilgiler girilirken yasaklılıkla ilgili teyit bilgilerinin de eşleşmesini sağlayacak düzenleme yapılması ile ilgili çalışma yürütülmesi sağlıklı bir uygulama olabilecektir.

Diğer bulgular başlığındaki ikinci grup, *istisna kapsamında değerlendirilemeyecek bazı mal alımlarının ihalesiz olarak gerçekleştirilmesi* şeklinde isimlendirilmektedir. Kamu İhale Kanunu'nun 3/g maddesi kurumlar tarafından en sık kullanılan istisna maddesi olmakla birlikte en çok hata yapılan alanlardan birini de teşkil etmektedir. Yapılan denetimler sonucunda bazı belediyelerin mal ve hizmet alımlarını usule aykırı olarak 3/g maddesi kapsamında yaptıkları ve ihale usullerinin dışına çıktıkları tespit edilmiştir. Alımla ilgili hazırlık sürecinde söz konusu duruma dikkat edilmediği, sonraki aşamalarda da durum devam ettirilerek ödemenin yapılabildiği, hatanın sürdürüldüğü görülmektedir. Denetim raporlarında tespit edilen bulgular, kamu kurumlarında bu tip hataların önlenmesi için iç kontrol sistemlerinin kurulmasının ve işletilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

Bu grup bulgularda tespit edilen bir diğer sorun doğrudan temin yönteminin uygulanması ile ilgilidir. Raporlara göre, *doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı alımlarda piyasa araştırmasının yeterli düzeyde yapılmadığı* görülmüştür. Kanun'un 22. maddesinde düzenlenen doğrudan temin yöntemi; ilan yapma, komisyon kurma gibi pek çok ihale uygulamasının dışında tutulmuştur. Diğer alım yöntemlerine kıyasla daha pratik bulunan bu yöntem idareler tarafından sıklıkla tercih edilmekte ancak uygulamasında hatalar yapıldığı Sayıştay'ın denetim raporlarından da anlaşılmaktadır. Doğrudan temin alım usulünde, harcama yetkilisi tarafından görevlendirilen kişi ya da kişiler piyasada fiyat araştırması yaparak kamusal ihtiyacın karşılanmasını sağlarlar. "Böyle bir piyasa araştırmasında da ilgililerden teklif alınırken, alım yapılması düşünülen ihtiyacın niteliğinin, miktarının, teknik ve gerekli diğer şartların teklif verecek kişilere sunulması, teklif verenlerin ise bu hususları göz önünde bulundurarak teklif vermesi beklenen bir durumdur. Aksi takdirde bir piyasa araştırmasından bahsetmek

mümkün olmayacaktır." (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2021). Denetim bulgularına göre söz konusu piyasa araştırmalarının kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını güvence altına alacak şekilde yapılmadığı tespit edilmiş ve bu durum raporlanmıştır.

Sayıştay'ın yapmış olduğu Kamu İdareleri Denetim Raporları incelendiğinde doğrudan teminle ilgili çok fazla hata yapıldığı görülmektedir. İdarelerin çok tercih ettikleri doğrudan temin uygulamasıyla ilgili yeterince bilgi sahibi olmadıkları, uygulama aşamasında (isteyerek veya istemeyerek) hatalar yaparak kamu kaynaklarının usulsüz harcanmasına neden oldukları ortadadır. Bu itibarla; Kamu İhale Kurumu tarafından kamu idarelerine doğrudan teminin hangi durumlarda uygulanabileceği, bu alım yönteminde dikkat edilmesi gereken temel noktaları açıklayan bilgilendirmelerin yapılması, online eğitim imkanlarının genişletilmesi gibi ilave tedbirler alınmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Sayıştay raporlarında tespit edilen yaygın bulgulardan biri de *İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı idarelerde* görülmüştür ve "Şirketin kendi ihtiyacı olan personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, büyükşehir belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu diğer şirketlerden doğrudan hizmet alımı suretiyle gördürmesi ve bu kapsamda çalıştırılan işçilerin ücretleri için KDV ödenmesi" şeklinde belirtilmiştir. Sayıştay, İGDAŞ denetim raporunda; "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre: Belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; mahalli idare ve şirket bütçelerinden, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz" olarak ifade edilmiştir. Ayrıca raporda aynı bulgunun ikinci kısmında KDV ile ilgili husus "Diğer yandan, şirketlerin doğrudan hizmet alımı yoluyla Belediye şirketlerinden işçi hizmet alımı yapamayacağı yukarıda açıklanmış olup mevzuata uygun olmayan bir işlem için KDV'nin de ödenmemesi gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu hatalı uygulama, Şirketin KDV hesapları açısından mali tablolarda

hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet vermektedir. Netice olarak, ihtiyaç duyulan personelin Şirket bünyesinde doğrudan çalıştırılması gerekmektedir. İhtiyaç duyulan personelin Şirket bünyesinde istihdam edilmesi halinde, ücret giderlerinin dışında ayrıca katma değer vergisi maliyetine katılması durumu oluşmayacaktır” olarak açıklanmıştır. Kanununun 62. maddesinin (e) bendine aykırı işlem tesis edilmesi ve hatalı işlem sonucu zincirleme biçimde sorunların devam ettiği görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin (1) bendine göre; *“Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.”* Ancak Sayıştay denetimleri sonucu tespit edilen bulgular incelenip sınıflandırıldığında en sık görülen hatalardan birinin söz konusu sınırın aşılmasıyla ilgili olduğu görülmüştür. Bazı belediyelerde aşılan miktar yüzde onluk kısmın oldukça üzerinde gerçekleşmiştir. Sayıştay raporlarında bu durum *“İlgili mevzuat uyarınca İdarenin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için bütçesine konan yıllık toplam ödeneklerini dikkate alarak her bir alım için ayrı ayrı %10 oranını aşıp aşmadığının kontrol edilmesi; aşılmasının zorunlu görülmesi durumunda ise Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşünün alınması gerekmektedir”* şeklinde ifade edilmiştir.

Aslında söz konusu tespitle ilgili olarak; hazırlık aşamasında ödeneğin kontrolü, %10'luk sınırın aşılma ihtimali doğduğunda Kamu İhale Kurulu görüşünün alınması, değerlendirme ve sözleşme aşamalarında sınırın aşılmış olup aşılmadığının tespiti gibi tedbirler alınabilir. Ancak belediyelerin dışındaki kamu idarelerinde de aynı sorunun yaşandığı Sayıştay'ın denetim raporları incelendiğinde görülecektir. Oldukça yaygın bu sorunun giderilebilmesi için Kamu İhale Kurumu, 31.12.2020 tarih 31351 sayılı Resmî Gazete'de “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”i yayımlamıştır. 2021 yılı denetim raporları incelendiğinde söz konusu tebliğin ne ölçüde çözüme katkı sağladığı görülebilecektir.

Tebliğ yayımlamanın yanı sıra, kamu idarelerinde bu ölçüde yaygın yapılan bu hatanın tekrarlanmaması

için ilave tedbirler alınması gerektiği ortadadır. Bunun için EKAP üzerinden ödeneklerin takibinin yapılabileceği bir iç kontrol sistemi geliştirilebilir veya yıl içinde kurumlardan belli dönemlerde limite ne ölçüde yaklaşıldığıyla ilgili mevcut durumu gösteren beyanname benzeri bildirimler alınması yoluna gidilebilir.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde değişen devlet anlayışıyla birlikte kamu harcamalarının giderek arttığı herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Söz konusu artış kamu harcamalarının yapılmasında uygulanacak ilke ve kuralların önemini daha da artırmıştır. Kamu harcamalarını çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerine uygun şekilde yapabilmenin en iyi yolu da ihalelerdir. Kurallara uygun şekilde yürütülen ihale sisteminin kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanımı için en uygun yöntem olduğu kabul edilmektedir.

Kamu harcamaları içindeki payı yıllar itibarıyla giderek artan ve alımlarını kamu ihale sistemine bağlı olarak yapmak zorunda olan idarelerden biri de belediyelerdir. Belediyeler yerel ölçekte hizmet sunmaktaysa da sundukları hizmetlerin faydası oldukça geniş bir alana yayılmaktadır. Ülkemizin demografik yapısının hızla değişmesi sonucu artık nüfusun çok büyük kısmı kentlerde yaşamakta, bu da belediye ve bağlı idarelerin sunacakları hizmetlerin miktarının, çeşidinin ve yoğunluğunun artmasına, dolayısıyla belediyelerin yaptıkları harcamaların da artmasına neden olmaktadır. Bu artış kamu ihale istatistiklerinde de kendini göstermekte, toplam kamu alımlarının yaklaşık üçte biri belediyeler tarafından yapılmaktadır. Diğer bir deyişle, belediyelerin ülkenin kamu alımları sisteminin en büyük parçası olduğu söylenebilir. Bu nedenle belediyeler tarafından yapılan alımların temel ihale ilkelerine ve kamu mali yönetim ilkelerine uygunluğunun denetlenmesinin önemi giderek artmaktadır.

Anayasamızın 160. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapma yetkisi Sayıştay'a aittir. Ayrıca 2005 yılında Anayasada yapılan değişiklikle, mahalli idarelerle ilgili denetim yapma yetkisi de Sayıştay'a verilmiştir. Buna ek olarak

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre, Türkiye'de belediyeler ve belediyelere bağlı idareler ile belediye şirketlerinin Sayıştay denetimi kapsamında yer aldığı görülmektedir. Sayıştay da her yıl belediyeleri denetleyerek oluşturdukları denetim raporlarını mali şeffaflık ilkesi gereği kamuoyuyla paylaşmaktadır.

Bu çalışma kapsamında Sayıştay'ın belediye denetimleri neticesinde hazırlayarak yayımladığı denetim raporları incelenerek, belediyelerin kamu alımları sürecinde tespit edilen bulguları değerlendirilmeye çalışılmıştır. Öncelikle raporlarda yer alan bulgular daha anlaşılır olması için dört grupta toplanmıştır. Birinci grupta hazırlık sürecine ilişkin bulgular, ikinci grupta değerlendirme sürecine ilişkin bulgular ve üçüncü grupta ise sözleşme ve sonrası süreçle ilgili bulgular yer almaktadır. Ayrıca birbiriyle bağlantılı ve birden çok aşamayla ilgisi olan denetim bulguları da dördüncü bir grup olarak "birden fazla süreci ilgilendiren bulgular" başlığı altında ele alınmıştır.

İlk grup ihale tarihine kadar olan süreçle ilgili bulgular olup toplam bulguların çoğunluğunu oluşturmaktadır. Esasen tüm ihale sürecinin doğru yürütülebilmesi için hazırlık sürecinin kurallara uygun yapılması son derece önemlidir. Hazırlık aşamasında yapılan bir yanlışlık, sonraki aşamalarda uygulamada sorunlara neden olabilmektedir. İlk grup bulgular incelendiğinde belediye alımlarında en sık yapılan hata, alım usulünün yanlış tespit edilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Belediye idareleri açık ihale usulünden uzaklaşmakta, alımlarını doğrudan temin yöntemiyle yapmayı tercih etmektedirler. Ancak bu durum 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun beşinci maddesinde belirtilen temel ilkelere aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü temel alım usullerinin dışındaki usuller belli şartların varlığı halinde uygulanabilecek niteliktedir ve kamu kaynaklarının yanlış kullanımı riski taşıdıkları için sınırlandırılmıştır. Bulgular incelendiğinde anlaşılmaktadır ki, belediye idarelerinin hizmetlerini sunarken temel alım usullerini tercih etmeleri yönünde çalışma yapılması gerekmektedir. İlk grup bulgularda tespit edilen diğer sorun yaklaşık maliyetin doğru belirlenmemesidir. Yaklaşık maliyetin tespitinde yapılacak bir hata kamu kaynağının etkisiz

ve verimsiz kullanılması sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle yaklaşık maliyetin mevzuatta açıkça belirtildiği şekilde hesaplanması ve belgelendirilmesi oldukça önemli bir konudur. Kamu ihale sisteminde sayıları giderek artan istisnaların belediyeler tarafından zaman zaman yanlış uygulandığı tespit edilen diğer bir bulgudur. Bulgular incelendiğinde sürekli değişen ihale mevzuatına personelin uyum sağlamakta zorlandığı da belirtilmesi gereken önemli bir noktadır.

İkinci grup bulgular değerlendirme sürecine ilişkindir. Buradaki tespitler daha ziyade ihalenin genel ruhuna ve kamu harcamalarının etkinliğine aykırı nitelikteki işlemlerden oluşmaktadır. Bu grupta, diğer gruplara kıyasla daha az sayıda bulguya rastlanmıştır. Teklif değerlendirme aşaması ile ilgili bulguların azlığı, değerlendirme ile ilgili işlemlerin mevzuatta daha açık ve net ifade edilmiş olması ile açıklanabilir. Ayrıca mevzuatta düzenlendiği şekliyle komisyonlarda yer alan üyelerin ve değerlendirme sürecinde çalışan personelin alanlarında uzman kişilerden seçilmesi de önemli bir faktördür. Diğer alanlardaki bulgu sayılarının azaltılabilmesi için de teklif değerlendirme aşamasındaki benzer biçimde hareket edilmesi, mevzuatın daha açıklayıcı olması ve uygun personel çalıştırılması gibi tedbirlerin sürecin daha az hatayla sürdürülmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Üçüncü grup bulgularda sözleşme imzalanması ve sonraki süreçlerde tespit edilen sorunlar incelenmiştir. Bu grupta yapılan hatalar doğrudan veya dolaylı olarak ödeme aşamasını etkileyebilecek nitelikte olup en sık görülen uygulama hatası doğrudan teminle ilgilidir. Bu aşamada Sayıştay tespitlerine göre, belediyelerde doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda en sık yapılan hatanın sözleşme imzalanmaması olduğu görülmektedir. Ayrıca doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarla ilgili bilgilerin EKAP'a girilmemesi de uygulamada karşılaşılan bir diğer sorundur. İhale ve temin sürecinde hata yapılması riskini azaltan ve caydırıcı nitelikte olan ceza ile ilgili hükümlerin doğru belirlenmediği de Sayıştay tarafından tespit edilmiştir.

Dördüncü grup bulgular ihale sürecinin birden çok aşamasını ilgilendiren tespitlerin yer aldığı sınıftır. Bu

gruptaki tespitlere göre en sık yapılan hata doğrudan teminle ilgili olup, bu yöntemle yapılan alımlarda yasa-klılık teyitlerinin hiç yapılmadığı ya da mevzuata uygun biçimde yapılmadığı bilgisi raporlarda yer almaktadır. Yine bu yöntemle yapılan alımlarda, belediye yetkilileri tarafından piyasa araştırmasının yeterli ölçüde yapılmadığı belirtilmektedir. Diğer önemli bir tespit ise pazarlık usulü ve doğrudan temin usulünde yapılacak alımların toplamının, idare bütçelerindeki ödeneğin %10'unu aşamayacağı yönündeki kuralın ihlalidir. Bu ihlal neticesinde Kanun'un sınırlamaya çalıştığı alım yöntemlerinin kullanımının, Kamu İhale Kurulu'nun görüşü alınmadan belirlenen limiti aştığı görülmüştür. EKAP üzerinden de bu usulle yapılan harcamaların takibinin yapılmasıyla ödenek aşma sorununun bu ölçüde yaşanmayacağı değerlendirilmektedir.

Sayıştay tarafından yayımlanan denetim raporları genel olarak değerlendirildiğinde doğrudan temine ilişkin bulgu sayısının fazlalığı dikkat çekmektedir. Belediye ve bağlı idarelerde doğrudan temin yönteminin yaygın olarak kullanıldığı, bu yöntemin uygulama sürecinde sıkça hata yapıldığı ve buna bağlı olarak da belediye kaynaklarının harcanmasında birtakım usulsüzlüklere yol açıldığı görülmektedir. Bu sebeple Kamu İhale Kurumu'nun hangi şartlarda ve ne şekilde doğrudan temin yöntemine başvurulabileceğine ilişkin belediye ve bağlı idareleri bilgilendirilmesi ve ihtiyaç duyulması halinde eğitim hizmeti sunması yerinde olacaktır.

Sonuç olarak; belediye alımlarını da kapsayan nitelikte, daha sade ve anlaşılır, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu şekilde kullanılmasına olanak veren, uluslararası düzenlemelerle uyumlu bir kamu alım sisteminin kurulması oldukça önemlidir. Buna ek olarak, yapılan Sayıştay denetimleri sonucu hazırlanan raporlardaki bulgular değerlendirildiğinde, kamu ihale sisteminin denetlenmesinin sistemin iyileştirilmesine ciddi katkılar sağladığı anlaşılmaktadır. Yasama denetimini güçlendirecek şekilde iç kontrol sistemlerinin etkin kullanımının ihale sisteminin işlerliğine oldukça katkı sağladığı değerlendirilmektedir.

Kaynakça

Avrupa Komisyonu (Tarih yok). https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en#:~:text=Why%20public%20procurement%20is%20important&text=The%20public%20sector%20can%20use,wel-l2Dmanaged%20and%20efficient%20procurement. (Erişim Tarihi,19.03.2022).

Coşkun, A. (1997). *Performans denetimi özet el kitabı*. Ankara: T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.

Demirbaş, T. & Engin, R. (2016). Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki performans denetimlerinde ulaştığı bulguların analizi. *Sayıştay Dergisi*, (100), s.27-60.

Demirbaş, T. & Çetinkaya, Ö. (2018). *Kamu mali yönetiminde kontrol ve denetim*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Dünya Bankası. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/05/16/why-modern-fair-and-open-public-procurement-systems-matter-for-developing-countries>. (Erişim Tarihi,19.03.2022).

Gurria, A. (2016). *Public procurement for sustainable and inclusive growth: Enabling reform through evidence and peer reviews*. https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf. (Erişim Tarihi,19.03.2022).

INTOSAI (2020). *ISSAI 200 Financial Audit Principles*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_200/ISSAI_200_en_2020.pdf. (Erişim Tarihi, 23.03.2022).

INTOSAI. (2019). *ISSAI 300 Performance Audit Principles*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf. (Erişim Tarihi,23.03.2022).

ISSAI (1998). *The Lima Declaration*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_en.pdf. (Erişim Tarihi,14.04.2022).

İşık, S. (2021). Kamu ihalelerinde temel ilkeler. (Ed. Selçuk İpek, Cüneyt Kılıç) *Sosyal bilimlerde güncel araştırmalar* içinde. Bursa: Ekin Yayınevi. s.291-300.

Kamu İhale Kurumu (2022). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2021*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_alimlari_izleme_raporu_2021_yilsonu.pdf. (Erişim tarihi, 19.03.2022).

- Kıral, B. (2020). Nitel bir veri analizi yöntemi olarak doküman analizi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15). s.170-189.
- Kubalı, D. (1998). *Performans denetimi kavram, ilkeler, metodoloji ve uygulamalar*. Sayıştay Başkanlığı Yayını. Ankara.
- Mutluer, M.K., Öner, E. & Coşkun, A. (2015). *Sayıştay hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). T.C. Resmî Gazete. Tarih/Sayı: 09.11.1982/17863.
- Kamu İhale Kanunu (2002). T.C. Resmi Gazete. Tarih/Sayı: 22.01.2002/24648.
- Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (2002). T.C. Resmi Gazete. Tarih/Sayı: 22.01.2002/24648.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). T.C. Resmî Gazete . Tarih/Sayı: 24.12.2003/25326.
- Sayıştay Kanunu (2010). Resmî Gazete. Tarih/Sayı: 19.12.2010/27790.
- Sak, R., Sak, İ.T.Ş., Şendil, Ç.Ö. & Nas, E. (2021). Bir araştırma yöntemi olarak doküman analizi. *Kocaeli Üniversitesi Eğitim Dergisi*, 4(1). s.227-250.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (2021). *2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2018). *Düzenlilik Denetim Rehberi*. Versiyon No: 2018/4. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2019). <https://www.sayistay.gov.tr/pages/111-bilisim-sistemleri-denetimi>. (Erişim Tarihi, 19.03.2022).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2021). *Konu Denetimi Rehberi*. Versiyon No: 2021/1. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2021). *Ankara Bala Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022). <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3961-plastik-atik-yonetimi>. (Erişim Tarihi, 19.03.2022).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler>. (Erişim Tarihi, 29.04.2022).
- TÜİK. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları-2021. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500>. (Erişim Tarihi, 19.03.2022).