



Kamu Alımları

Kamu İhalelerinin İzlenmesi

İÇİNDEKİLER

- [İzlemenin tanımı](#)
- [İzleme ile ilgili AB gereksinimleri](#)
- [İzlemenin rolü](#)
- [İzleme türleri](#)
- [İzlemede kullanılan bilgi kaynakları](#)
- [İzlemeye müdahil kuruluşlar](#)
- [İzleme metodolojileri](#)
- [Ek bilgi](#)

Yayın izni SIGMA Programı Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir

Kamu ihale sözleşmeleri herhangi bir ülkenin gayrisafi yurt içi hasılası (GSYİH) ve kamu harcamaları bütçesinde önemli bir paya sahiptir. Avrupa Komisyonu'nun 2013 Yıllık İhale Uygulamaları İncelemesi'ne göre, 2011 yılında Avrupa Birliği'nde (AB) kamu ihaleleri GSYİH'in %19'una tekabül etmiştir. Yalnızca bu rakam bile kamu ihale sistemlerinin performansının izlenmesi açısından makul bir sebep teşkil etmektedir.

İzlemenin tanımı

Oxford İngilizce Sözlüğü (OİS) "izleme" fiilini "belirli bir şeyin ilerlemesi veya kalitesinin belirli bir süre boyunca izlenmesi ve kontrol edilmesi; sistematik denetim altında tutulması" olarak ifade etmektedir. OİS'e göre, "monitor" (izleme) kelimesinin kökeni "ikaz" anlamına gelen Latince "*monit*" kelimesinden gelmektedir. Başka bir tanıma göre, "izleme" oluşturulmuş bir standarda uyum seviyesi veya beklenen bir normdan sapma düzeyinin gösterilmesi amacı ile zaman içerisinde gerçekleştirilen bir dizi aralıklı (düzenli veya düzensiz) gözlemdir¹. İzleme ancak hedefler veya amaçlar açısından istenen durumun önceden tanımlanması halinde anlamlı bir uygulamadır. İzlemenin rolü bu hedeflerin (amaçların) yakalanıp yakalanmadığının değerlendirilmesidir.

OİS'e göre, izlemenin "zaman içerisinde bir dizi gözlem yapılması için uygulanan standart bir metodolojinin kullanılması suretiyle tekrarlanan bir çalışma olan gözetimden" farklı düşünülmesi gerekir. Gözetimde değerli bilgiler sağlanabilmektedir, ancak gözetim hedefler veya standartların yakalanıp yakalanmadığını kendi başına ortaya koymamaktadır. Diğer taraftan, gözetimden elde edilen bilgiler mevcut duruma ilişkin karara varmak açısından bir temel teşkil edilebilir.

Bu Dosya açısından, "kamu ihalelerinin izlenmesi" kamu ihale sisteminin zaman içerisinde nasıl işlev gösterdiği ve geliştiğinin değerlendirilmesi ve politika yapıcılar tarafından tanımlandığı üzere istenen (hedeflenen) duruma gelinip gelinmediğinin ortaya konması amacıyla sisteme yönelik olarak tutarlı bir şekilde gerçekleştirilen sistematik bir gözlemdir².

Yukarıda tanımlandığı üzere **izleme** kavramı ve kamu ihale kurallarına ilişkin ihlallerin tespit edilmesi ve düzeltilmesi amacıyla uygulanan yöntemler ve usuller (denetim, teftiş, uygunluk kontrolü) arasında ayırım yapılması gerekmektedir. Kamu ihale kurallarına ilişkin ihlallerin tespit edilmesi ve bunlarla mücadele edilmesinin (bir **uygunluk değerlendirmesi** vasıtasıyla) kamu ihaleleri için belirlenen hedeflere ulaşılması bakımından önem arz etmesine rağmen, izleme yasalara uygunluğun değerlendirilmesi ile kısıtlı olmayan çok daha geniş kapsamlı bir konsepttir.

Kamu ihalelerinin izlenmesi genel olarak aşağıda örnekleri sağlanan faaliyetleri kapsamaktadır:

- veri toplama
- analiz
- verilerin yayılması (kamu ihalelerinin çeşitli yönleri (örneğin, şeffaflığı, açıklığı, rekabetçi olması ve verimliliği) ile ilgili olarak).

¹ Hellawell, J.M. (1991), "Development of a Rationale for Monitoring" in Goldsmith, F.B. (ed.), *Monitoring for Conservation and Ecology*, Chapman and Hall, New York, pp. 1-14.

² Bu Dosyadaki bilgiler ve örnekler Temmuz 2013 itibarıyla Üye Devletlerdeki uygulamaları yansıtmaktadır.

İzleme sonuçları uygulamada nasıl kullanılabilir?

İzleme vasıtasıyla kullanılan bilgiler politika geliştirilmesi, paranın karşılığının belirlenmesi ve kamu ihalelerinin temel ilkelerine uygunluk ve önceden tanımlanan hedefler ve amaçların yerine getirilmesi ile ilgili olarak sonuçlar çıkarılması açısından faydalıdır. İzleme sonuçları ihale sisteminin işleyişine ilişkin düzenli raporlar hazırlanması ve, bilhassa, ihale sisteminin geleceğe dönük olarak geliştirilmesine ilişkin tavsiyeler ve öneriler oluşturulması hususunda bir dayanak teşkil etmektedir. Örneğin, Polonya'da ihale sisteminin işleyişine ilişkin yıllık raporlar (aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır) istatistiki verilerin sunulması ile sınırlı değildir, aynı zamanda, toplanan bilgilerin önceki raporlama dönemleri esnasında toplanan verilerle kıyaslanması suretiyle, bu bilgilerin analiz edilmesine de çalışılmaktadır. Raporun sonuçlar ve tavsiyelere ayrılan son kısmında gelecekteki eylemlere ilişkin ayrıntılı önerilerin yanı sıra faaliyetlere ilişkin bir sunuma yer verilmektedir.

Kamu ihale sisteminin geleceğe dönük olarak geliştirilmesi ile ilgili makul kararlar alınması için, hükümetin sistemi izlemesi gerekmektedir. Diğer organlar, kurumlar veya kişiler (örneğin, ulusal parlamento, sivil toplum kuruluşları ve iş dünyası) de izleme araçları ve mekanizmalarının oluşturulmasına yönelik taleplerde bulunabilir.

Aşağıdaki vaka çalışmasında da gösterildiği üzere, kamu ihale alanına ilgili akademisyenler tarafından da izleme araçları ve mekanizmalarının oluşturulmasına yönelik girişimlerde bulunulabilmektedir.

Vaka çalışması

İspanya'da Kamu İhaleleri İzleme Kurumu (*El Observatorio de Contratación Pública*³) kurulmuştur. Bu kurum devlete bağlı değildir ve kamu ihale alanına ilgili akademisyenler arasındaki iş birliğinin geliştirilmesine yönelik olarak kurulmuş, kar amacı gütmeyen, bağımsız bir kurumdur. Bu kurumun kamu ihale sisteminin işleyişinin geliştirilmesi hususunda öneriler oluşturulması amacı ile kamu ihale alanına yönelik bir fikirler laboratuvarı olarak işlev görmesi amaçlanmıştır.

Kurumun hedefleri şu şekildedir:

- İspanya'daki kamu ihale sisteminin şeffaflığı, rekabetçiliği ve bütünlüğünün artırılması;
- kamu ihalelerinin hem arz hem de talep taraflarında verimliliğin artırılması;
- küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ'ler) kamu ihale pazarına erişiminin kolaylaştırılması;
- kamu ihale sektöründe yeniliklerin geliştirilmesi;
- İspanyol işletmelerin uluslararası kamu alımları piyasasına katılımının artırılması;
- kamu ihale sözleşmeleri alanında idari kurumlar arası iş birliğinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi

İzlemenin en önemli yönlerinden biri izleme sürecinde toplanan **bilgilerin yayılmasıdır**. Örneğin, **Polonya'da** Kamu İhale Kurumu (KİK) kamu ihale sisteminin işleyişine yönelik olarak Bakanlar Kurulu'nun onayının ardından KİK web sitesinde⁴ yayımlanan yıllık raporlar hazırlamaktadır. KİK tarafından gerçekleştirilen diğer tüm analizler web sitesinde yayımlanmaktadır. Yıllık raporlara ek olarak, KİK kamu ihale sistemindeki son gelişmelere ilişkin özet bilgilerin yanı sıra belirli bir süre zarfında ilanı yapılan ve sonuçlandırılan ihale sayısına ilişkin toplanan verilerin yer aldığı haftalık ve aylık haber bültenleri hazırlayıp yayımlamaktadır. Yukarıda bahsedilen **İspanya İzleme Kurumu** hem ulusal hem de uluslararası açıdan kamu

³ www.obcp.es

⁴ www.uzp.gov.pl

ihalelerine ilişkin bilgileri yaymaktadır, kurumun çalışmalarına müdahil uzmanların fikirleri ve görüşlerini yayımlamaktadır ve uzmanlar tarafından gerçekleştirilen analizler ve tartışmalardan kaynaklanan önerilere yer verilen haber bültenleri hazırlayıp yaymaktadır.

İzleme ile ilgili AB gereksinimleri

Kamu Alımları Direktifi'yle (Direktif)⁵ kamu ihale sistemlerinin işleyişinin izlenmesine ilişkin ek gereksinimler getirilmiştir.

İzleme makamları: Direktifin 83. Maddesi uyarınca, Üye Devletlerin kamu ihale kurallarının uygulanmasına yönelik izlemenin "bir veya daha fazla sayıda makam, organ veya yapı" (izleme makamları) tarafından izlenmesini sağlaması gereklidir. İzleme makamlarına tespit edilen "spesifik ihlaller veya sistemik sorunlara" ilişkin raporlama yapma yetkisinin verilmesi gereklidir. Bu raporlar "ulusal denetim makamları, mahkemeler veya hukuk kurulları ya da kamu denetçisi, ulusal parlamentolar veya bunların komisyonları gibi diğer uygun makamlar veya yapılara iletilebilmektedir". Bu nedenle, Üye Devletlerin spesifik ihlaller veya sistemik sorunların tespit edildiği en uygun raporlama yapısına karar verme konusunda takdir hakkı bulunmaktadır, ancak izleme yapılarına bu konulara ilişkin raporlama yapma hususunda müsaade edilmesi gereklidir.

İzleme sonuçları: İzleme makamları tarafından gerçekleştirilen izleme faaliyetlerinin sonuçlarının kamuya açıklanması gerekir. Sonuçların Avrupa Komisyonu'na da sağlanması gerekir. 83. Maddede düzenli veri toplama ve üç yılda bir Avrupa Komisyonu'na raporlamaya ilişkin gereksinimler ortaya konmaktadır. Avrupa Komisyonu'na sağlanan raporda, uygunluğuna göre, şu hususlara ilişkin bilgilere yer verilmesi gerekir:

- "kuralların uygulanması hususunda çıkması muhtemel yapısal sorunlar veya defaatle yaşanan sorunlar da dahil olmak üzere yanlış uygulama veya yasal belirsizlik açısından en sık görülen kaynaklar";
- KOBİ katılım düzeyi;
- "ihalelerde yolsuzluk, rüşvet, çıkar çatışması ve diğer ciddi usulsüzlük vakalarının engellenmesi, tespit edilmesi ve yeterli düzeyde raporlanması."

Avrupa Komisyonu'nun ulusal ihale politikalarının uygulanması ve en iyi uygulamalarına ilişkin düzenli bir rapor sunmak üzere izleme makamlarından alınan verileri kullanması gereklidir.

Ulusal izleme, raporlama ve istatistikî bilgiler: Ek tedbirler AB düzeyinde izleme ile ilgilidir.

Üye Devletlerin Direktifin "uygulanması, izlenmesi ve yaptırımları ile ilgili kurumsal teşkilatlarına" ilişkin bilgileri Avrupa Komisyonu'na sağlaması gereklidir.

Direktifin 85. Maddesi çerçevesinde, Avrupa Komisyonu'nun *Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde* yayımlanan önceki bildirimler, ilanlar ve ihale sonuç ilanlarında sunulan verilerin kalitesi ve tamlığını gözden geçirmesi gereklidir. Bildirimlerdeki verilerin Direktifin gereksinimlerine uygun olmaması halinde, Avrupa Komisyonu ilgili Üye Devletten tamamlayıcı bilgi talebinde bulunabilir ve Üye Devletin eksik bilgileri sağlamasını isteyebilir.

Üye Devletlerin AB eşiklerinin altında kalan alımlara yönelik olarak üç yılda bir istatistikî rapor hazırlayıp bu raporu Avrupa Komisyonu'na ibraz etmesi gereklidir.

İhale usulleri veya sonuçlarına ilişkin münferit raporlar: Direktifin 84. Maddesi kapsamında, ihale makamlarının bir ihale bir istekli üzerinde bırakıldığında veya bir çerçeve anlaşma yapıldığında veya bir dinamik alım sistemi uygulaması yapıldığında (ihale, çerçeve anlaşma veya dinamik alım sistemi uygulamasının Direktif kapsamına girmesi halinde) bir yazılı rapor

⁵ 2004/18/EUEC sayılı Direktifi yürürlükten kaldıran 2014/24/EU sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli Kamu Alımları Direktifi.

hazırlaması gereklidir. Münferit raporda asgari olarak yer alması gereken hususlar 84. Maddede belirtilmektedir.

İhale makamlarının tüm ihale usullerinin ilerlemesini belgelendirmesi ve tüm ihale usulü aşamalarında alınan kararlara temel oluşturacak yeterli sayıda doküman bulundurması gerekir. Bu dokümanlar arasında müteşebbisler yapılan yazışmalar, iç yazışmalar, diyalog ve istişarelere ilişkin bilgiler, ihale dokümanları ve seçim ile ihale sonucuna ilişkin bilgiler bulunabilmektedir. Dokümanların ihalenin sonuçlanma tarihinden itibaren en az üç yıllık bir süre boyunca saklanması gerekir.

İzlemenin rolü

Kamu ihalelerinde izlemenin rolü şu şekildedir:

- bir bütün olarak kamu ihale sisteminin nasıl geliştiğinin ve ne yöne gittiğinin değerlendirilmesi - bazı eğilimler yalnızca yıllarca süren gözlemlerden sonra belirlenebilmektedir - ve bu şekilde politika yapıcılığı açısından önem arz eden anlamlı bilgilerin sağlanması;
- sistemdeki her türlü değişiklik ihtiyacının belirlenmesi;
- kısa vadeli ve uzun vadeli önceliklerin belirlenmesi ve bu önceliklere uygun hareket edilip edilmediğinin değerlendirilmesi;
- alternatif çözümlerin olası etkilerinin analiz edilmesi;
- ihale politikası ve karar verme uygulamasına ilişkin rehberlik sağlanması;
- diğer politika yapıcılar tarafından verilen kararlara uygunluk bilgilerinin sağlanması.

Etkili izleme sağlamanın koşulları nelerdir?

İzleme sonucunda anlamlı sonuçlar alınmasının sağlanması için, bir dizi koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir. İlk olarak, kamu ihale sistemine ilişkin politika amaçları ve hedeflerinin zaman içerisinde **tutarlı** olması gerekir, aksi takdirde, izleme süreci vasıtasıyla elde edilen sonuçların kıyaslanması zor olacaktır. İkinci olarak, iyi ve **güvenilir** verilerin mevcut olması önemlidir. Üçüncü olarak, etkili izleme çerçevesinde izleme faaliyetlerine müdahil personelin iyi **analitik ve raporlama becerilerinin** bulunması gerekir. İlgili personelin hangi bilgilerin faydalı olduğunu, bu bilgilerin nasıl toplanacağını, toplanan verilerle neler yapılacağını, sonuçlara nasıl varılacağını ve izleme ile elde edilen sonuçların nasıl sunulacağını bilmesi gerekir. Dördüncü olarak, izlemenin etkililiği **resmi destek, rehberlik ve eylemlere** dayanmaktadır.

İzleme türleri

Aşağıdaki izleme türleri tanımlanabilir:

- uygunluk denetimi (usuli uygunluk)
- performans değerlendirmesi/performans ölçümü
- politikaya uygunluğun izlenmesi.

Uygunluk denetimi: Uygunluk denetimi kamu ihalelerine ilişkin yasa hükümlerinin uygun şekilde uygulandığının doğrulanmasını kapsamaktadır. Bu izleme türü ile ihale makamlarının eylemlerinin resmi (hukuki) uygunluk açısından doğrulanması ifade edilmektedir. İzleme ihale makamları tarafından gerçekleştirilen eylemlerin hukuka uygunluğuna ilişkin kontroller (denetimler) vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. İhale makamlarının kontrollere tabi eylemleri arasında müteşebbislerin yeterliliği, en iyi teklifin seçimi veya ilanı gereken bir ihale ilanının yayımlanması sayılabilir.

Bu kontroller kamu harcamalarının makul yönetim, etkililik, etkinlik ve bütünlük açısından değerlendirilmesi (bu hususun bağımsız denetim kurumlarının görevi olması sebebiyle) ile ilgili değildir.

Kontroller ve denetimler hükümetin kamu ihale politikasının (politikalarının) uygulanmasına ilişkin izleme ile ilgili değildir. Buna karşın, eksiksiz ve uygun şekilde yapılan kontroller bu politika ile ortaya konan hedeflerin yakalanması açısından faydalı olabilmektedir. Örneğin, politika hedefinin kamu ihalelerinin açıklığı ve şeffaflığının artırılması olması halinde, rekabetçi ve şeffaf olmayan usullerin uygunsuz şekilde kullanımını kapsayan vakaların tespit edilmesinin (ve bunlara ceza verilmesinin) amaçlandığı denetimler ile ihale makamlarının doğrudan alım yapılmasını sağlayan hükümleri kötüye kullanması konusunda caydırıcılık sağlanması gerekir. Bilhassa söz konusu kontrollerin şeffaf ve rekabetçi ihale süreçlerini temel uygulama haline getiren yasal eylemlerle desteklenmesi halinde, pazarlık usullerinin payında bir artış meydana gelecektir. Aynı şekilde, belirli bir alım politikası ile KOBİ'lerin kamu ihalelerine katılımının artırılmasının planlanması halinde, seçim ve yeterliliğe ilişkin kurallara (asgari koşullar, kapasite düzeyleri, gereken dokümanlar v.b.) uygunluğun izlenmesi sonucunda, kamu ihalelerinde rekabet eden KOBİ'lerin karşılaştığı engeller azaltılacak veya ortadan kaldırılacaktır.

Bulgaristan Kamu İhale Kurumu, Polonya KİK, Slovakya Kamu İhale Kurumu ve Romanya Ulusal Kamu İhaleleri Düzenleme ve İzleme Kurumu uygunluk denetimi gerçekleştiren kurumlara ilişkin örneklerdendir.

performans değerlendirmesi/performans ölçümü: "Performans ölçümü ile ihale sistemi ve işlemlerinin ortaya konan temel hedeflere uygun olarak performans gösterip göstermediğine ilişkin temel soruya yanıt alınmaya çalışılmaktadır" (bkz. Sigma Kamu Alımları Dosyası 21, *Performans Ölçümü*).

Bu izleme türünde ihale sisteminin işleyişinin **verimlilik ve etkililik** açısından değerlendirilmesine odaklanılmaktadır. Bu değerlendirmenin gerçekleştirilmesi için, izlemeye müdahil organların ihale süreçleri ile ilgili çok sayıda veri toplayıp analiz etmesi gerekmektedir. Bu verilere toplu olarak ihale **göstergeleri** denebilir. Göstergelerin normalde şu hususları kapsamaması gerekmektedir:

- belirli bir raporlama dönemi boyunca yayımlanan ve/veya uygulamaya konan ihale usullerinin sayısına ilişkin olarak piyasanın rekabetçiliği ve açıklığının değerlendirilmesi için gereken bilgiler;
- ihale ilanının yayımlanması ve ihalenin sonuçlandırılması arasında geçen ortalama süre; bu bilgi sistemin verimliliği ile ilgili çıkarımda bulunulmasını sağlamaktadır;
- ihale piyahasının büyüklüğüne ilişkin bir gösterge sağlaması açısından, tahmini ihale maliyeti ve seçilen tekliflerin fiyatları;
- ihale usullerinin rekabetçiliğinin ölçülmesine yardımcı olması açısından, belirli bir usulde sunulan tekliflerin sayısı;
- ihale piyahasının rekabetçiliği açısından iyi bir gösterge olarak, ihale süreçlerden reddedilen teklif sayısı; reddedilen teklifler ihale kararı verilirken dikkate alınmamaktadır ve bu nedenle, ihale makamının seçim yapabileceği havuz daha küçüktür;
- gerçekleştirilen toplam ihale usulü sayısına kıyasla yapılan şikayet (itiraz) sayısı;
- inceleme usulünün ve benzer performans değerlendirmelerinin ortalama süresi (inceleme sisteminin verimliliğinin değerlendirilmesi amacıyla).

Gösterge analizi çerçevesinde izleme organının aşağıdaki hususlara yönelik çıkarımlarda bulunmasını mümkün kılan bilgiler sağlanmaktadır:

- açık ve şeffaf usullerin toplam usul sayısındaki payı şeklinde ifade edildiği üzere ihale süreçlerinin şeffaflığı; ihale ilanları yayımlanmadan başlatılan usullerin yüzdesinin düşük kalması açık ve şeffaf bir kamu alım sisteminin mevcut olduğunu göstermektedir;
- Yayımlanan rekabet çağrılarında karşılık sunulan ortalama teklif sayısı ile ölçüldüğü üzere, ihale usullerinin rekabetçiliği; teklif sayısının düşük olması ihale makamı tarafından alınan mallar, hizmetler veya yaptırılan yapım işlerine yönelik olarak ödenen fiyatların daha yüksek seviyede kalmasına (rekabet baskısının daha düşük olması) yol açmakla kalmayıp izleme organını bu sorunun isteklilerin etkin bir şekilde ihale sürecinin dışında bırakılmasına yönelik teknik gereksinimlerin ortaya konması suretiyle rekabetin suni olarak sınırlandırılmasına yol açan yanlı teknik şartnamenin hazırlanması nedeniyle mi kaynaklandığını değerlendirmeye zorlayacaktır;
- ihale ilanının yapıldığı andan başlayarak ihale kararına veya bir ihalenin sonuçlandırılmasına kadar süren ortalama ihale süreci süresi ile ölçüldüğü üzere, ihale süreçlerinin verimliliği ve etkililiği;
- bir itirazın alınması ile inceleme birimi tarafından alınan karar (hüküm) arasında geçen gün sayısı ile ölçüldüğü üzere, inceleme birimleri tarafından yürütülen inceleme süreçlerinin verimliliği;
- ihale makamlarının yaptığı tasarruflar ile ölçüldüğü üzere, spesifik ihale usullerinin paranın karşılığının sağlanmasına uygunluğu.

Mevcut göstergelerin önceki raporlama dönemlerine ilişkin göstergelerle kıyaslanması sistemin ne şekilde değiştiğine ilişkin çıkarımlarda bulunulmasını sağlamaktadır. Örneğin, rekabet veya şeffaflık düzeyinin ne olduğunun ve sistemin daha verimli hale gelip gelmediğinin belirlenmesi mümkün olabilmektedir.

Vaka çalışması

Polonya KİK kamu ihalesi sisteminin işleyişine ilişkin olarak Bakanlar Kurulu'na yıllık raporlar sunmak zorundadır. Belirli bir yılda sunulan raporda kamu ihalesi sisteminde önceki yıl meydana gelen başlıca gelişmeler özetlenmektedir. Raporun içeriği yıldan yıla farklılık gösterebilmektedir, ancak, yine de, yıllık raporların ortak özellikleri bulunmaktadır.

Yıllık raporlarda şu hususlar her zaman sağlanmaktadır:

- ilana çıkılan ve sonuçlandırılan ihalelerin bedeli ve sayısı (AB eşiklerinin hem altında hem de üstünde kalan ihaleler) gibi mevcut verilere dayalı olarak kamu ihale sistemine ilişkin istatistik veriler;
- kamu ihaleleri ile ilgili diğer istatistik veriler (ihale kanununda öngörülen ihale türlerine göre sınıflandırılmak suretiyle kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesine yönelik usul sayısı; yabancı şirketlere verilen ihalelerin payı ve yurt dışında Polonyalı işletmelere verilen ihale sayısı; spesifik bir ihale usulünün ortalama süresi; ihale süreçlerinde sunulan ortalama teklif sayısı; ihale makamları tarafından başvuru alan ortalama ihale kriteri sayısı; yapılan ve incelenen itiraz sayısı ve bunların sonuçları ile KİK tarafından gerçekleştirilen kontrollerin sayısı ve bunların sonuçları v.b.);
- Raporlama dönemi esnasında KİK tarafından gerçekleştirilen başlıca faaliyetlere yönelik açıklama (mevzuat, izleme, danışmanlık hizmetleri, bilgilerin yayılması ve eğitim ile ilgili olarak);
- ilgili yasal çerçeveye ilişkin açıklama ve incelenen yıl boyunca yapılan değişiklikler ile sonraki yıla yönelik olarak KİK tarafından planlanan faaliyetler ve görevlerin sunumu.

Performans ölçümü çeşitli düzeylerde gerçekleştirilmektedir:

- **Ulusal düzey** - ulusal kamu ihale sisteminin performansının bir bütün olarak değerlendirilmesi;
- **İhale makamı düzeyi** - ihale makamının yürüttüğü işlemlere ilişkin performansın değerlendirilmesi;
- **Sözleşme yönetimi düzeyi** - münferit bir sözleşmenin yürütülmesinin ele alınması.

Ulusal düzeyde izleme genelde merkezi ihale idareleri tarafından gerçekleştirilen temel işlevlerden biridir. İzleme faaliyeti ihale politikasının belirlenmesi ve birincil mevzuat taslağının hazırlanması; ikincil mevzuatın ayrıntılı olarak hazırlanması; uygulama araçlarının tasarlanması ve kitapçıklar, talimatlar ve kılavuzların hazırlanması ve kamu ihaleleri alanında uluslararası iş birliğinin sağlanması gibi diğer faaliyetler ile birlikte yürütülmektedir. Bazı durumlarda, iki ve hatta üç farklı kurum bu işlevleri yerine getirmektedir (Çek Cumhuriyeti, Fransa ve Macaristan'da olduğu gibi).

Vaka çalışmaları

İspanya'da, kamu ihale konusunda sorumlu olan merkezi idare Maliye ve Kamu İdaresi Bakanlığı'na bağlı İdari İhale Danışma Kurulu'dur ("Kurul"). Kurul öncelikli olarak şu belgeleri kamu kuruluşlarına sağlamaktadır:

- Kurul tarafından verilen hukuki görüşler ve yayımlanan raporlar;
- sözleşme yapması yasaklanan veya askıya alınan müteşebbislerin listesi;
- gizli şirketlerin resmi listesi;
- Kamu İhale Kaydı.

Fransa'nın izleme işlevlerini yerine getirmek üzere merkezi düzeyde en az iki temel kuruluşu bulunmaktadır. *Hukuk İşleri Müdürlüğü* (DAJ) Ekonomi ve Maliye Bakanlığı'na bağlıdır. DAJ'nin Kamu İhale Dairesi birincil ve ikincil mevzuat, standart ihale belgeleri ve standart sözleşme belgelerinin hazırlanmasından sorumludur. Ayrıca, bu kurum ihale politikasının geliştirilmesinden ve kılavuzlar ile talimatların hazırlanmasından da sorumludur. Kasım 2005'te kurulan *Kamu İhaleleri Ekonomik Gözlem Kurumu* (OEAP) ihale makamları tarafından sonuçlandırılan ihalelere yönelik olarak sağlanan bilgiler başta olmak üzere kamu ihalelerinin ekonomik yönlerine ilişkin verileri toplayıp analiz edecektir. Bu kurum DAJ ile yakın iş birliği içerisinde ve günlük çalışmalarında DAJ Sekreteryası tarafından desteklenmektedir. OEAP şu hususlara ilişkin veri toplamaktadır: 2004/18 ve 2004/17 sayılı Direktiflerin kapsamına giren tüm ihaleler; AB eşiklerinin altında olan, ancak 90.000 Euro bedelin üzerinde bulunan değerlere sahip olan ve ilgili tüm ihale makamları tarafından yapılan ihaleler; OEAP tarafından rastgele seçilen ihale makamlarından değerlendirmeye alınan 20.000 Euro ile 90.000 Euro arası bir bedele sahip ihaleler; savunma ve güvenlik alanlarındaki ihaleler ve kamu/özel ortaklıklarına yönelik ihaleler.

İhale makamları düzeyinde izleme işlemlerin verimliliği ve etkinliğinin sağlanmasına, ihalelerin yürütülmesi hususundaki güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesine ve geliştirmeye yönelik önceliklerin belirlenmesine yardımcı olmaktadır. Bu düzeyde izleme ihale makamının stratejik ve operasyonel planlaması ve yönetimi açısından da önemli bir unsurdur.

Son olarak, **sözleşme yönetimi düzeyinde** izleme:

- sözleşmeden doğan yükümlülüklerin uygulanmasına yardımcı olmaktadır;
- ihale unsurunun paranın karşılığını sağlamasına yardımcı olmaktadır;
- diğer ihaleler ve diğer ihale makamları ile kıyaslamak olanağı sağlamaktadır;

- ihale sürecindeki güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesini sağlamaktadır;
- daha yüksek düzeylerde geliştirmelere ilişkin girdiler sağlamaktadır.

Politikaya uygunluğa ilişkin izleme: Politikaya uygunluğa ilişkin izleme kamu ihale süreçlerinin sürdürülebilir kamu alımları, KOBİ'lerin katılımının artırılması ve elektronik ihalenin (e-ihale) kullanımı gibi spesifik ihale politikası hedeflerinin yakalanmasındaki rolünün değerlendirilmesini kapsamaktadır. *Sürdürülebilir kamu alımları* kamu ihale süreçlerinde çevre ile ilgili hususların (**yeşil kamu ihaleleri - YKİ**) ve sosyal hususların (**sosyal sorumluluk çerçevesinde gerçekleştirilen ihaleler - SSi**) dikkate alınmasını kapsamaktadır. Sürdürülebilir kamu ihaleleri, çevre veya kamu ihalelerine taraf olan veya olmayan insanların refahı ile ilgili olarak çok çeşitli sonuçlara yer vererek, kamu ihalesi kapsamını genişletmektedir. YKİ'nin geniş kapsamlı hedefi ihale stratejilerinin çevreye ilişkin olumsuz etki sayısının azaltılmasını sağlayacak biçimde tasarlanmasıdır. Örneğin, bir kamu ihalesinin "yeşilliği" çevre ile ilgili unsurların seçim veya ihale kriteri olarak değerlendirildiği kamu ihalelerinin yüzdesi (hem sayı hem de değer olarak ifade edilmektedir) açısından ölçülebilmektedir. Aynı şekilde, SSi sosyal hususların seçim veya ihale kriteri olarak değerlendirildiği ihale usulü yüzdesi (sayı ve değer) olarak ölçülebilmektedir. KOBİ'lerin AB ekonomisi ve işgücü piyasası açısından önemi (KOBİ'ler AB'deki işletmelerin %98'ini temsil etmektedir) dikkate alındığında, politika yapıcılar kamu ihale piyasalarında KOBİ'lerin karşısına çıkması muhtemel engellerden giderek daha fazla kaygı duymaktadır. Hükümet politikasının KOBİ'lerin kamu ihalelerindeki payının (KOBİ'lere verilen kamu ihalesi yüzdesi olarak ifade edilmektedir) ölçülüp KOBİ'lerin ekonomi açısından önemini yansıtabilecek şekilde artırılması yönünde olması halinde, izleme organının KOBİ'lere verilen ihale sayısına ilişkin bilgi toplamaya odaklanması gerekmektedir.

Vaka çalışmaları

İtalya

İtalya'daki Kamu İhaleleri Denetim Kurumu⁶ kamu ihale piyasasındaki müteşebbislerin şeffaflık, meşruiyet ve rekabet ilkelerine uygun hareket etmesinin sağlanması için kamu ihalelerinin denetlenmesi amacı ile 1994 yılında kurulmuştur.

Kurum, ihale usullerinde meşruiyet ve şeffaflık ilkelerine uygunluğun, ihalenin etkili şekilde yerine getirilmesinin ve rekabet kurallarına uygunluğun sağlanması amacıyla, tüm kamu ihalesi sistemini hem devlet hem de bölge düzeyinde denetlemektedir. Kurum örnek araştırmalar vasıtasıyla kanunlar ve yönetmeliklerin doğru uygulanıp uygulanmadığına ilişkin denetleme yaparken, ihalelerin usule uygunluğunu ve sözleşmenin yürütülmesine ilişkin verimliliği doğrulamaktadır. Kurum bilhassa kamu ihale mevzuatına uygun hareket edilmemesi veya mevzuatın çarpık şekilde uygulanması ile ilgili ciddi sorunlar konusunda hem Parlamento hem de Hükümete raporlama yapmaktadır; ayrıca, kurum Hükümete yasa değişikliği önerilerinde bulunmaktadır ve Altyapı Bakanı'na ilişkin uygulama yönetmelikleri hususunda revizyon tavsiyelerinde bulunmaktadır. Her yıl, Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak Parlamenta raporlama yapmaktadır.

Kurum, Gözlem Kurumu vasıtasıyla, kamu ihalelerine ilişkin verilerin toplanması ve işlenmesini sağlamaktadır.

Bilhassa, Gözlem Kurumu:

- toplanan verileri işlemektedir ve kamu ihale piyasasının yapısal özellikleri ve değişimini değerlendirmektedir;
- ihale sürecinde verimlilik ve paranın karşılığı kriterlerine uygun hareket edilip edilmediğini değerlendirmektedir;

6

www.avcp.it

- sabit tedbirler vasıtasıyla piyasadaki sorunlar ve anormal durumları tespit etmektedir: (1) ortalama indirimlere kıyasla aşırı ihale indirimlerinin değerlendirilmesine yönelik endeksler; (2) her ihale usulünde sunulan teklif sayısı; (3) ihalenin verildiği şirketin bulunduğu yerin ihale makamının bulunduğu yere göre değerlendirilmesi.

Portekiz

Portekiz **Bayındırlık İşleri İzleme Kurumu'nun** hedefleri kamu ihale sektöründe şeffaflığın artırılması ve bu sektöre yönelik politikalara rehberlik edilmesi hususunda daha gerekçeli ve, bunun sonucunda, daha verimli kararların alınmasının sağlanmasıdır. İzleme Kurumu'nun misyonu bayındırlık işlerine ilişkin sözleşmeler ve imtiyaz sözleşmelerinin imzalanması ve yürütülmesine ilişkin en önemli hususların izlenmesidir.

İzleme Kurumu, toplanan verileri işlemek suretiyle, göstergeler, raporlar ve istatistikler elde edebilmektedir ve bu şekilde, ihale sektörünün işleyiş şekline ilişkin bilgilerini geliştirebilmektedir. İzleme Kurumu'nun veritabanında toplanan bilgiler genel olarak ihale makamları tarafından talep edilen raporlar halinde sunulmaktadır.

İzlemede kullanılan bilgi kaynakları

Kamu ihalelerinin izlenmesi hususunda aşağıdaki bilgi kaynakları kullanılmaktadır:

- kamu ihalelerine ilişkin bildirimler - ihale ilanları, ihale sonuç ilanları, gönüllülük esasına dayalı *sözleşme öncesi* şeffaflık beyanları (ihale makamının rekabetçi ve şeffaf usulleri kullanmaksızın ihale düzenleme niyetini gösteren bildirimler);
- ihale makamlarına ilişkin münferit raporlar ve bildirimler (istisnai ihale usullerinin uygulanmasına ilişkin bilgiler, usullere ilişkin kayıtlar);
- ihale makamları tarafından düzenli olarak (örneğin, yıllık bazda) hazırlanan ve kamu ihale kurumuna veya kuruluşuna/makamına ibraz edilen özet raporlar.

İzlemeye müdahil kuruluşlar

- KİK'ler;
- istatistik kuruluşları;
- ihale makamları;
- inceleme organları;
- müteşebbisler;
- devlet denetim kuruluşları ve diğer denetim organları;
- sivil toplum kuruluşları;
- akademik çevreler (üniversiteler, akademisyenler).

İzleme hem **merkezi hem de yerel düzeylerde** gerçekleştirilebilir.

Merkezi düzeyde, genelde **KİK'ler** izleme yapmaktadır. KİK'lerin yaygın olarak yerine getirdiği işlevlerden biri ihale makamlarının/kuruluşlarının kamu ihale kanununa uygunluğunun izlenmesidir. Bu kuruluşlar bilhassa spesifik ihale usullerinin yasal gereksinimleri yerine getirip getirmediğini kontrol etmektedir. Bu şekilde, yukarıda tanımlandığı üzere, **uygunluk izlemesi** yapılmaktadır. KİK'ler genel olarak belirli bir süre zarfında gerçekleştirilen ihale usullerine ilişkin bilgiler de toplamaktadır ve kamu ihaleleri alanında meydana gelen gelişmeleri analiz etmektedir. Bu bilgiler KİK'lerin **politikaya uygunluk** ile ilgili çıkarımlarda bulunmasını ve **performans değerlendirmesi** gerçekleştirmesini sağlamaktadır.

İnceleme birimleri normalde kamu ihalelerine ilişkin sistematik izleme çalışması yapmamaktadır, çünkü bu birimlerin temel işlevi bir kamu ihalesi usulü esnasında ihale makamlarının kararlarına karşı yapılan itirazların (şikayetler) tarafsız ve bağımsız bir şekilde incelenmesidir. İtirazlar (şikayetler) genelde iki tarafın - şikayeti istekli (şikayetçi) ve itiraz edilen eylemi gerçekleştiren ihale makamı - argümanlarını bir mahkeme veya diğer bağımsız inceleme organları huzurunda ortaya koyduğu süreçler vasıtasıyla incelenmektedir. Bu durumlarda, inceleme organının rolü iki taraf arasındaki ihtilafın çözüme kavuşturulmasıdır. İnceleme birimleri kamu ihalelerine ilişkin izleme sürecine müdahil olmasa dahi, bu birimlerin kararları kamu ihaleleri alanındaki gelişmelerin izlenmesi açısından önemli olabilir, çünkü bu kararlar ihale makamlarının benzeri eylemleri veya ihmalleri ile ilgilidir.

İstatistik kuruluşları temel olarak kamu ihaleleri alanındaki eğilimlere yönelik faydalı bilgiler sağlamak suretiyle kamu ihalelerinin izlenmesi sürecine müdahil olmaktadır.

İhale makamları da izleme yapmaktadır (yerel düzeyde). Uygulamaya dönük sebeplerle, ihale makamları kendi ihale süreçlerini (usullerini) izleyebilmektedir.

Müteşebbisler normalde ihale süreçlerine ilişkin (sistematik) izleme çalışmalarına katılmamaktadır, çünkü müteşebbisler genelde ihale makamının başvurular ya da tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde kanunlara uygun davranmasının sağlanmasıyla ilgilenmektedir. Müteşebbisler yer aldıkları veya alabilecekleri somut ihale usullerine odaklanmaktadır ve çıkarlarının ihlal edildiğini düşündüklerinde inceleme birimlerine şikayette bulunmaktadır. Buna karşın, müteşebbislerin itirazları kamu ihalelerinin mevcut durumuna ilişkin çıkarımlarda bulunulması açısından faydalı olabilmektedir. Örneğin, kamu ihale kanununun belirli hükümlerine (örneğin, tekliflerin reddi, teknik şartname, aşırı düşük telifler ve ihalenin iptali) ilişkin oldukça fazla sayıda itiraz bulunması ihale makamları düzeyinde ihale kurallarının uygulanması hususundaki sorunların veya kanuna ilişkin sorunların göstergesi olabilmektedir.

Devlet denetim kuruluşları kamu kurumlarının faaliyetlerini makul yönetim, etkililik, verimlilik ve bütünlük açısından denetlemektedir.

İzleme metodolojileri

İzlemenin yapıldığı düzeye bağlı olarak, çeşitli izleme metodolojilerine başvurulmaktadır.

Ulusal düzeyde gerçekleştirildiğinde, izleme faaliyetlerinde normalde aşağıdaki örnekler de dahil olmak üzere farklı yöntemler bir arada kullanılmaktadır:

- akran incelemeleri ve değerlendirmeleri
- düzenleyici etki değerlendirmeleri
- paydaş anketleri
- dış denetimler.

İzleme anlamlı bir uygulamadır, ancak izlemenin belirli bir süre zarfında gerçekleştirilmesi ve aynı metodoloji veya benzer bir metodoloji ya da metodoloji bileşiminin kullanılması gereklidir. Veriler yıldan yıla değişiklik gösterebilmektedir, ancak uzun bir süre zarfında eğilimler görülebilmektedir. Sonuçlar, ancak toplanan verilerin kıyaslanabilir olması ve benzer koşullar altında kıyaslanması halinde geçerlilik taşımaktadır. Örneğin, belirli bir süre zarfında, ihale hükümleri ihale kanununun uygulanmasına yönelik mali eşikler, zaman dilimleri, çeşitli ihale usulü türlerinin uygulanmasına yönelik koşullar ve inceleme talebinde bulunan isteklilerden alınacak kayıt ücretleri gibi unsurlar açısından az çok sabit kalmaktadır.

Ek bilgi

Kamu Alımları Dosyaları

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Performans Ölçümü*, Dosya 21, OECD Publishing, Paris