



Kamu Alımları

Merkezi Kamu Alımları İşlevlerinin Yapılandırılması

İÇİNDEKİLER

- [Kamu alımları işlevlerinin yürütülmesi için neden kurumsal bir yapıya ihtiyaç vardır?](#)
- [Merkezi kamu alımlarının kilit işlevleri](#)
- [Mevcut yapısal modeller hangileridir?](#)
- [Merkezi kamu alımları yapısının idari kapasitesi](#)
- [Merkezi kamu alımları yapıları tarafından yerine getirilen işlevlerin getirileri ve eksiklikleri](#)
- [Ek bilgi](#)

Yayın izni, SIGMA Programı Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir.

Bu dosyada üye devletlerdeki merkezi kamu alımları birimlerinin devlet içerisindeki işlevleri, yapıları ve statüleri ile bu birimlerin kapasiteleri incelenmektedir. Bu inceleme, Avrupa Birliği'ne (AB) aday ülkelerin ulusal makamlarındaki ve kamu alımları sistemlerini AB'deki uygulamalar doğrultusunda reforme etmekte olan diğer ülkelerdeki seçilmiş temsilciler, politika yapımcılar ve kara alma mekanizmasında yer alanlar için özellikle faydalı olabilir. Bu ülkeler, kamu alımları sistemiyle ilgili işlevleri yerine getirmek amacıyla kendi yapılarını tesis etmeyi, güçlendirmeyi veya yeniden düzenlemeyi değerlendirmektedirler. Bu dosya ile özel kurumsal düzenlemelerin tavsiye edilmesi amaçlanmamaktadır. *Avrupa Birliği Üye Devletlerindeki Merkezi Kamu Alımları Yapıları ve Kapasitesi'nde* (SIGMA Belge No.40) üye devletlerde uygulanmakta olan çeşitli modeller ayrıntılı olarak gözden geçirilmekte, karşılaştırmalı analiz yapılmakta ve özel kurumsal bir modelin kullanılmasına ilişkin arka plan ve gerekçe incelenmektedir¹.

Kamu Alımları İşlevlerinin Yürütülmesi İçin Neden Kurumsal Bir Yapıya İhtiyaç Vardır?

AB üye devletleri, genellikle kamu alımları sistemini bir bütün olarak yürütmek amacıyla merkezi kurumsal yapılar tesis etmektedir. Kamu alımları tüm ülkelerde hayati ekonomik faaliyetlerden birini temsil ettiğinden, sağlam ve etkili bir kamu alımları sisteminin geliştirilmesi çoğunlukla siyasi bir önceliktir. Merkezi kamu alımları birimlerinin tesis edilmesi, bir ülkedeki kamu alımları sisteminin başarıyla geliştirilmesine ve bu sistemin olumlu olan genel durumuna büyük bir katkı sağlar. Kamu alımları sistemlerinde yer alan bütün kilit paydaşlar büyük ölçüde, kamu alımları birimlerinin ulusal alım sistemlerinin geliştirilmesini destekleyebilme kabiliyetine itimat eder.

Kamu alımları sisteminin tüm seviyelerde işlemlerini sağlamak amacıyla bir dizi işlevin merkezi (veya bölgesel) düzeyde yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu işlevler arasında şunlar sayılabilir: ulusal kamu alımları mevzuatının hazırlanması, mevzuatın uygulanmasına yönelik olarak ihale makamlarına/birimlerine ve ekonomik operatörlere tavsiyede bulunulması, kamu alımları konusunda eğitim verilmesi, ihale ilanlarının yayımlanması ve Avrupa Komisyonu ve diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılması. Bazı ülkelerde bu görevlerden pek çoğu bir merkezi kurumda toplanırken, diğerlerinde birkaç merkezi kurum arasında paylaştırılmıştır. Bazı ülkelerde ise bu görevlerden bazılarının yerine getirilmesi için merkezi kurumlar bulunmayabilmektedir.

Kamu alımları sistemlerinin kurulduğu ve geliştirildiği şartlar ve koşullar arasındaki farklılıklar bu sistemlerin yapılarına yansımaktadır. Çoğunlukla AB katılım süreci kapsamında kısa bir zaman dilimi içinde, yeni ve rekabete dayalı bir kamu alımları mevzuatının uygulanması için devletin destek ve çabaları etkili ve hızlı bir şekilde harekete geçirmesi gerekmektedir. Bu nedenle etkili bir yasal reform sürecinin yürütülmesi bakımından, merkezi kurumsal bir çözümün bulunması genellikle bir önkoşul olarak kabul edilmektedir. Merkezi kurumlara, kamu alımları mevzuatının uygulanmasının koordine edilmesi, yönetilmesi ve desteklenmesi görevleri ve yetkisi verilmektedir.

Bu konuda belirgin bir AB yasal koşulu öngörülmemesine rağmen, henüz üye olan devletler ve aday ülkelerin uygulamaya ilişkin deneyimleri, AB'ye katılım sürecinde kamu alımları faslı kapsamındaki her bir faaliyetin gerçekleştirilmesinde merkezi kamu alım kuruluşlarının önemini ortaya koymuştur. Bu ülkelerde, kamu alımlarına ilişkin reform sürecindeki kilit zorluk, hukuki bileşenin reforme edilmesiyle birlikte, kamu alımlarının koordinasyonuna, uygulanmasına ve izlenmesine yönelik merkezi kurumsal yapının en iyi ne şekilde düzenleneceği hususudur. Aynı zorluk, kendi kamu alımları sistemlerini AB'deki uygulamalara göre reforme etmekte olan ülkeler için de eşit öneme sahiptir veya sahip olacaktır. Sistemin tam olarak işlemesi için belirlenmiş önkoşulların sağlanmasına verilecek uygun siyasi destek, kamu alımları alanındaki

¹ SIGMA (2007), *Avrupa Birliği Üye Devletlerinde Merkezi Kamu Alımları Yapıları ve Kapasitesi*, SIGMA Belgesi No.40, OECD Yayınları, Paris

reform sürecinin mihenk taşıdır. Kamu alımları için geniş kapsamlı işlevleri ile sorumlulukları olan, merkezi ve üst düzeyde güçlü bir odak noktasının tesis edilmesi, kendi kamu alımları sistemlerini kurma sürecindeki ülkeler bakımından hayati bir tedbir olarak görülmektedir. Bununla birlikte esas itibarıyla, alım politikasının yönetilmesi sorunu genellikle reform süreci bağlamında ortaya çıkmaktadır. Reformun kendisi, reformu yürütecek mekanizmaya olan ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır.

Örneğin, son zamanlardaki deneyimlerin göstermiş olduğu gibi, Hırvatistan, katılım öncesi dönemde, kamu alımlarıyla ilgili tüm alanlarda tutarlı bir politika yürütülmesinin bir alım kuruluşu tarafından güvence altına alınmasına ve bu politikanın, kamu alımlarıyla ilgili fasılda yürütülecek müzakereleri ve AB müktesebatıyla uyum sürecini kolaylaştıracak şekilde uygulanmasının yönlendirilmesine ihtiyaç duymuştur.

Bir ülke, kamu alımları kapasitesine yönelik olarak çaba gerektiren ve merkezi kamu alımları biriminin önemli ve hayati rol oynadığı reform ve güçlendirme sürecine girdiğinde, böyle bir birimin gerçekleştirmekte olduğu işlevlerden bazılarını artık ihtiyaç duyulmaması ve bu işlevlerin gereksiz hale gelmesi beklenebilir. Bununla birlikte, kamu alımları ile ilgili politika da dâhil, herhangi bir devlet politikası özellikle kamu alımlarından sorumlu merkezi bir birim tarafından olmasa bile, devlet içinde bir şekilde yönlendirilecektir.

Aynı zamanda, "eski" 15 üye devlette özellikle destek görevleri olmak üzere, alım işlevleri sıklıkla merkezi olmayan bir şekilde düzenlenmiştir. Bu ülkelerde kamu alımları alanındaki kurumsal sistemlerin çeşitliliği, hukuki, politik ve idari geleneklerin farklı olmasıyla açıklanabilir. Buna ilaveten, bir yüzyıldan fazla bir zamandan bu yana kamu alımları tedrici olarak gelişmiştir ve toplumdaki sürekli gelişmelerin sonucu olarak özel ulusal sistemler oluşmuştur.

Artan karmaşıklıkta kilit alım işlevlerinin gelişimi de, değişen kamu alımları ortamı ışığında değerlendirilmelidir. Kamu alımları çok disiplinli bir alandır. Çeşitli yatay politika alanları ve değişmekte olan ortam ile ilgili diğer etkenlerin, kamu alımları sistemleri üzerinde kuvvetli bir etkisinin ve yansımalarının olduğu görülmektedir. Bu etki, yasama ve düzenleyici çerçeve, teknolojik gelişme, kamu alanındaki gelişme, kapasitesinin güçlendirilmesi ve performansın ölçülmesi, dürüstlüğü geliştirilmesi ile uluslararası koordinasyon ve işbirliği bakımından özellikle kuvvetlidir.

Devlet girişimlerine yönelik talepte meydana gelen artış ve hızlı teknolojik değişimlere tabi alanlara verilen destek sonucunda, gelişim ve alım koordinasyonuna yönelik işlevler, bütün üye devletlerde önem kazanmıştır. Teknolojik gelişme ile güçlü şekilde desteklenen bir alan da elektronik alımdır (e-alım) ve pek çok ülke ihale makamları/kuruluşları tarafından kullanılmak üzere elektronik platformlar geliştirmekte ve böylelikle de kâğıda dayalı geleneksel yöntemleri değiştirmektedirler. Tüm Avrupa'da (Fransa, Hollanda, Norveç, Portekiz, Birleşik Krallık (Galler), vs.) başarılı e-alım çözümlerine ilişkin pek çok örnek şimdiden mevcuttur.

Kamu alımları sistemindeki bir dizi gelişme, **sosyal, çevresel ve yenilikçi unsurların** bu süreçte dâhil olma seviyesinin artırılmasına odaklanmıştır. Örneğin, Avrupa'daki pek çok kamu kurum kuruluşu ya ayrı bir politika oluşturarak ya da diğer politikaların bir parçası olarak, "yeşil" kamu alımı uygulamasında taahhütlerin yer alması yaklaşımını benimsemiştir.

Bu değişim sürecinin devletler tarafından etkili bir şekilde değerlendirilmesi ve ele alınması gerekmektedir. Bu değişimlerin, kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde verilmesini temin etmek için kamu alımları sistemine yönelik kurumsal yapının en iyi nasıl düzenlenebileceği konusuna yansımaları olacaktır. Bir alım yapısının, alım işlevinin profesyonelleşmesi için artan ihtiyacı ve özellikle alımı destekleyici yapının geliştirilmesine ilişkin olarak, beraberinde getirdiği ihtiyacı en iyi ne şekilde karşılayacağını değerlendirmesi gerekmektedir. Bu nedenle de, kullanılan işlevlerin özellikleri ile bu işlevlerin bağımsızlıkları ve karşılıklı etkileşimleri bakımından gerektirdikleri arasında etkili ve doğal bir denge sağlayacak uygun teşkilat modelinin bulunması

hayati önem taşır. Uygun teşkilat modeli tercihi yapılırken, alımlara ilişkin olarak diğer yatay politika alanlarının yanısıra imtiyazları ve kamu özel sektör ortaklıklarını (PPP'ler) da kapsayan çeşitli hususlar dikkate alınmalı, diğer taraftan da menfaat çatışmalarından kaçınılmalıdır

Düzenleyici, teknolojik ve ticari gelişmelerin birleştirilmiş etkileri, ihale makamlarında/kuruluşlarında ve özel sektörde alım işlevinin operasyonel düzeyde daha çok profesyonelleşmesi için talep yaratmaktadır.

Kilit merkezi kamu alımları işlevleri

AB üye devletleri, kamu alımları yapıları tarafından gerçekleştirilen işlevlerin yeknesak olduğu açık olmasına rağmen, kurumsal düzenlemeler bakımından kayda değer bir çeşitlilik göstermektedir. Bu işlevler, içerdikleri görevlerin yapısından hareketle, **temel işlevler** veya **destek işlevleri**² şeklinde iki başlık altında sınıflandırılabilir. Bu geniş sınıflandırma sonucunda, özellikle teşkilatlanma şartlardaki farklılıklar bağlamında, çeşitli işlevler arasında çakışmalar meydana gelmektedir. Bu sınıflandırma, merkezi kamu alımları işlevlerinin farklı ülkelerdeki düzenlenme biçimlerinin belirlenmesi bakımından yine de faydalıdır.

- **Temel işlevler:** Sıklıkla, AB üyeliği ile bağlantılı yükümlülüklerin yerine getirilmesi kapsamında ulusal mevzuat ile düzenlenen işlevlerdir. Bu nedenle, bu işlevlerin merkezi yönetim düzeyinde ele alınması gerekmektedir. Bu işlevler, birincil politika ve yasama işlevleri, ikincil politika işlevleri ve düzenleyici işlevler, uluslararası koordinasyon işlevleri, izleme ve uyum değerlendirmesi işlevlerinden oluşmaktadır.
- **Destek işlevleri:** Bütün üye devletler için yasal yükümlülük kapsamında olmadıklarından, temel işlevlerin dışında kalan tüm işlevler destek işlevleri başlığında değerlendirilebilir. Kamu alımları sisteminin işlevselliği bakımından bu destek işlevlerinin temel işlevler kadar önemli olduklarının vurgulanması gerekmektedir. Bu işlevler, bir kamu alımları yapısı bünyesinde yer alan merkezi konumdaki alım birimleri tarafından yerine getirilebilmektedir fakat sıklıkla kamu alımları yapısı bünyesindeki çeşitli birimler tarafından ya da özel sektördeki birimlerin yanısıra daha geniş anlamdaki kamu yönetimi tarafından paylaşılmakta veya gerçekleştirilmektedirler. Destek işlevleri, danışmanlık ve operasyon desteği, yayım ve bilgilendirme, profesyonelleşme ve kapasite iyileştirme ile geliştirme ve alımların koordine edilmesinden oluşmaktadır.

Temel işlevler

• Birincil politika ve yasama

Devlet düzeyinde görevlendirilmiş birimler, kamu alımları faaliyetlerine ilişkin genel yasal çerçeveyi oluşturmak üzere temel alım politikalarını geliştirmekten sorumludurlar. Bu kapsamdaki en önemli işlev, AB alım direktiflerinin³ (Direktifler) yanısıra bu Direktiflerin kapsamı dışında kalan alanlarda uygulanacak düzenleyici çerçeveyi veya politika çerçevesini uygulamaya koyan ulusal mevzuatı da içeren birincil kamu alımları mevzuatının

² Bkz. *Avrupa Birliği Üye Devletlerindeki Merkezi Kamu Alımları Yapıları ve Kapasitesi* (SIGMA Belge No.40) – dipnot 1.

³ İmtiyaz ihalelerinin verilmesine ilişkin 2014/23/AB sayılı Direktif, 26 Şubat 2014; 2004/18/AB sayılı Direktif'i yürürlükten kaldıran, kamu ihalelerine ilişkin 2014/24/AB sayılı Direktif, 26 Şubat 2014; 2004/17/AT sayılı Direktif'i yürürlükten kaldıran ve su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde kuruluşlarca yapılan ihalelere ilişkin 2014/25/AB sayılı Direktif, 26 Şubat 2014; Kamu mal alımı ve kamu yapım işleri ihalelerinin verilmesinde inceleme usullerinin uygulanması ile ilgili kanun, ikincil düzenleme ve idari hükümlerin koordinasyonu hakkında 89/665/AET sayılı Direktif, 21 Aralık 1989, değiştirilmiş haliyle; ve su, enerji, ulaştırma, ve telekomünikasyon alanlarında faaliyet gösteren kuruluşların alım usullerini düzenleyen Topluluk kurallarının uygulanmasıyla ilgili kanun, ikincil düzenleme ve idari hükümlerin koordinasyonu hakkında 92/13/AET sayılı Direktif, 25 Şubat 1992, değiştirilmiş haliyle.

hazırlanmasıdır. Söz konusu Direktifler bütün üye devletlerde birincil mevzuata aktarılır fakat bunların hepsi birincil hukukta Direktiflerin kapsamadığı alanları düzenlememişlerdir. Bu işlev bağlamında müştereken verilmiş görevler şunlardır: (1) mevzuat hazırlama sürecinde çalışma grubunun başkanlığını yapmak, (2) alım sistemindeki ana paydaşlarla istişare sürecini düzenlemek ve (3) kamu alımlarıyla bağlantılı diğer yasama faaliyetlerinde yer almak.

Yasama ve politika işlevleri, ilgili merkezi alım biriminde (Bulgaristan, Kıbrıs, Romanya ve Slovakya) sıklıkla yürütülmektedir.

Yasa yapma işlevi sıklıkla Maliye/Hazine Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir ve bu işlev ayrı bir şekilde düzenlenebildiği gibi merkezi kamu alımları biriminin bir parçası olarak da düzenlenebilmektedir. Böylesi bir uygulama Estonya'da mevcuttur; örneğin Kamu Alımları Ofisinin bir parçası olduğu Maliye Bakanlığı bu görevden sorumludur.

Estonya, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya ve İsveç'te mevzuat hazırlama işlevi ana merkezi alım birimlerinden net bir şekilde ayrı olarak gerçekleştirilmektedir.

- **İkincil politika işlevleri ve düzenleyici işlevler**

İkincil politika işlevleri ve düzenleyici işlevler, belirli alanlarda birincil hukuku yürürlüğe koymak veya birincil hukukun uygulanmasını destekleyecek uygulama araçlarını temin etmek amacıyla devlet tarafından resmi olarak kabul edilen tüzüklerle ilgili olarak.

İkincil mevzuata duyulan ihtiyaç ve bu mevzuatın kapsamı bakımından ülkeler arasında belirgin farklılıklar mevcuttur. Bazı ülkeler bu alanı, çok kısıtlı olan ikincil mevzuat ile veya hiçbir ikincil mevzuat olmaksızın düzenleyip bunun yerine örneğin parlamentoda birincil mevzuatın hazırlanmasına yönelik gerekçelere (çeşitli hükümlere yönelik açıklayıcı notlar), görevlendirilmiş birimler tarafından hazırlanan yorumlayıcı bilgilendirmelere veya mahkeme kararlarına dayanırlar. Diğer ülkelerde ise bir dizi ikincil mevzuat, çeşitli kademelerde, bir kanun aracılığıyla kabul edilir ki bu durum, bazı hallerde birincil mevzuatın yürürlüğe girmesi için de bir koşuldur.

Bazı ülkeler ise birincil ve ikincil mevzuatını, bu işle görevlendirilmiş merkezi alım birimleri tarafından kabul edilen üçüncül düzey mevzuatın (örn. operasyonel kılavuzlar) çıkarılmasıyla ayrıca tamamlamaktadırlar. Bu bakımdan, destekleyici nitelikteki ikincil düzenlemeler, alım sürecinin teknik özelliklerini, birincil hukuk kapsamında olmayan alanları veya açıklayıcı uygulama talimatlarına ihtiyaç duyulan alanları; operasyonel kılavuzları; ihale ilanları için standart formatları; mal alımları, hizmet ve yapım işleri için isteklilere yönelik talimatları, teklif formlarını ve teknik şartnameleri içeren örnek teklif dokümanlarını ve mal alım, hizmet, yapım işleri ve imtiyaz ihaleleri için ihale formlarını da içeren örnek genel koşulları kapsayan uygulama tüzüklerini içerebilmektedir.

- **Uluslararası koordinasyon işlevleri**

Uluslararası kamu alımları faaliyetlerinin ve AB içindeki kamu alımları faaliyetlerinin koordinasyonu, bir üye devletin yerine getirdiği önemli bir işlevdir ve bu işlev normalde şu görevlerin hepsini veya bir kısmını kapsar: (1) diğerlerinin yanı sıra, Avrupa Komisyonu tarafından yürütülen müzakerelerde üye devletlerin gözlemci olarak yer aldıkları Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması veya Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu Model Yasası gibi bu alanda uluslararası boyuttaki düzenleyici faaliyetlere ulusal düzeyde katkı sağlama sorumluluğu; (2) kamu alımlarına yönelik AB istişari komitesine ve bu Komitenin çalışma gruplarına ulusal düzeyde katkı sağlama sorumluluğu; (3) Antlaşma⁴

⁴ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma – Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın konsolide versiyonu, *Avrupa Birliği Resmi Gazetesi*, C 326, 26 Ekim 2012. Alım Dosyasında Antlaşma'ya, "ABİA" veya "Antlaşma" şeklinde atıfta bulunulur.

temelinde gelen sorular, zorla icra işlemleri ve ihlal davalarında Avrupa Komisyonu için ulusal irtibat noktası olarak hareket edilmesi; (4) Avrupa Kamu Alımları Ağı gibi uluslararası ağlara katılım sağlanması ve (5) diğer ülkelerdeki muhatap kurumlarla işbirliği yapılması.

Çoğu üye devlette, merkezi kamu alımları birimi veya mevzuat hazırlamakla yükümlü birim, uluslararası koordinasyon işlevlerini yürütür fakat bu işlevler Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya ve İsveç'te olduğu gibi sıklıkla **iki birim arasında paylaşılmaktadır**.

- ***İzleme ve uyum değerlendirmesi işlevleri***⁵

Kamu alımlarının izlenmesi, ulusal kamu alımları sistemlerinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu izleme, politika yapımcılar tarafından belirlendiği şekliyle, sistemin yanısıra arzu edilen (hedeflenen) mevcut durumun nasıl geliştirildiğinin ve işleyişinin değerlendirilmesi amacıyla kamu alımları sisteminin sistematik bir biçimde gözlemlenmesini kapsar. 2014 Direktifi ile üye devletlerin, belirlenen “spesifik ihlalleri veya sistem kaynaklı sorunları” bildirmekle yetkili olacak “bir veya daha fazla makamı, birimi veya yapıyı” izleme işlevi ile görevlendirmeleri şart koşulmuştur.

Uyum değerlendirmesi işlevleri, kamu alımlarındaki usulsüzlüklerin tespit edilip giderilmesi amacıyla uygulanan yöntem ve işlemleri kapsamaktadır. Bazı ülkelerde, kamu alımları yasasının ihlal edilmesi durumunda mahkemelerde adli inceleme yapılması ile ilgili işlemlerin başlatılması için kamu alımları kuruluşlarına daha da proaktif bir rol verilmiştir.

2014 Direktifi ile üye devletlerin, belirlenen “spesifik ihlalleri veya sistem kaynaklı sorunları” bildirmekle yetkili olacak “bir veya daha fazla makamı, birimi veya yapıyı” izleme işlevi ile görevlendirmeleri şart koşulmuştur. Daha fazla bilgi için bkz. SIGMA'nın Kamu Alımları Dosyası 27, *Kamu İhalelerinin İzlenmesi (Haziran 2016)*.

Örneğin Hırvatistan'da, kamu alımları sisteminden sorumlu olan Ekonomi Bakanlığı, Kamu Alımları Yasası'nın ihlal edildiğini saptaması halinde, hafif suçların yargılama sürecinin yürütüldüğü yetkili mahkemede ihale makamlarına/kuruluşlarına karşı hafif suçlarla ilgili işlemleri başlatma yetkisine sahiptir.

Yeni üye devletlerden bazıları, ulusal kamu alımları işlevlerine ek olarak AB fonları için özel uyum değerlendirmesi işlevleri geliştirmektedir.

Kıbrıs, Estonya, Fransa, Macaristan, Letonya, Malta, Polonya ve Romanya, harcama öncesi denetim formatı olan üye devletlere örnek teşkil etmektedir.

İzleme ve uyum değerlendirmesi işlevleri aşağıdaki görevleri içerebilir:

- hükümete veya parlamentoya sunulmak üzere ulusal kamu alımları sisteminin işleyişine ilişkin yıllık rapor hazırlanması,
- diğerlerinin yanısıra, kamu alımları planlaması, piyasa daralması, verilmiş olan ihaleler ve kamu alımları sisteminin performansı ve etkinliği konularında istatistik derlenmesi ve diğer bilgilerin toplanması,
- denetim, kontrol, inceleme, yasal uyumun kontrolü;
- uygun olan hallerde, ihale makamlarına/kuruluşlarına alım sürecindeki ihale dokümanları, teknik şartnameler ve daha az rekabete dayalı usullerin veya hızlandırılmış usullerin kullanılması gibi bazı kararlar için önceden onay vererek yetkilendirme işlevinin kullanılması,
- Kamu alımları kanununun ihlali halinde mahkemelerde, adli incelemeyle ilgili işlemlerin başlatılması,

⁵ Daha fazla bilgi için, bkz. *Kamu Alımlarının İzlenmesi* (SIGMA Politika Dosyası 27, Haziran 2016).

- uygun olan hallerde, onaylanmış ekonomik operatörlerin ve/veya alım görevlilerinin yer aldığı resmi listenin yönetilmesi.

İzlemeye ilişkin daha fazla bilgi için bkz. SIGMA'nın *Kamu Alımları Dosyası 27, Kamu İhalelerinin İzlenmesi (Eylül 2016)*.

Destek işlevleri

Danışmanlık ve operasyon destek işlevleri

Bu önemli işlevler, ekonomik operatörlerin yanısıra ihale makamlarını/kuruluşlarını kendi görevlerinde desteklemek amacıyla mevcuttur. Bu işlevlerin amacı ihale makamlarının/kuruluşlarının, ulusal mevzuatla, Antlaşma'nın temel ilkeleri ve iyi uygulamalarla uyumlu şekilde ve etkili olarak hareket etmelerini sağlamaktır.

Özellikle reform sürecinin başlangıç aşamalarında, yasal çerçeve ve ilgili diğer hususların uygulanmasına yönelik tavsiyede bulunacak bir birimin bulunması çok önemlidir. Hukuki konularda danışmanlık işlevi normalde merkezi konumdaki kamu alımları birimlerinin sorumluluğundadır. Bununla birlikte, bazı danışmanlık ve destek işlevleri sıklıkla, bölgesel ve yerel idare birlikleri, büyük ihale kuruluşları ve sektörleri, özel sektör (danışmanlar ve hukuk büroları), ticaret odaları ve küçük ve ortak ölçekli işletmelerin dernekleri gibi kamu alımları topluluğunun içinde yer alan geniş sayıdaki oyuncu arasında paylaşılmakta ve gerçekleştirilmektedir.

Danışmanlık ve operasyon destek işlevleri şunları içerir: satın almacılar ve ekonomik operatörlere günlük olarak hukuki ve mesleki destek sağlayacak yardım masası işlevinin düzenlenmesi; alım sürecinin tüm aşamalarını yönetecek örneğin, ihale metodolojileri gibi rehberlik sistemlerinin ve operasyonel araçların geliştirilmesi; kamu alımlarının çeşitli alanlarına ilişkin yayım yapılması, yorumların, açıklayıcı bilgilendirmelerin hazırlanması.

Yayım ve bilgilendirme işlevleri

Şeffaflık ilkesi ihale makamının, herhangi bir potansiyel isteklinin yararına, alım piyasasının rekabete açılmasını sağlayacak ölçüde ilan vermesi yükümlülüğünü getirir. Bu ilan, kamu alımları sisteminin mihenk taşıdır.

Birkaç üye devlette çeşitli yayım işlevlerinin gerçekleştirilmesi görevi, ulusal kamu alımları bülteninin idaresinden sorumlu olabilecek merkezi alım birimine verilmiştir. Bu idari rolün bir kısmı, ilanların yayımlanmaları veya iletilmeleri öncesinde kalite kontrolünden geçirilmelerini de içerebilir. AB eşik değerlerinin üstünde kalan ihalelerde merkezi birim, ihale makamları/kuruluşları tarafından hazırlanan ilanların *Avrupa Birliği Resmi Gazetesine (ABRG)* iletilmesi ile görevlendirilebilir. Bu sorumluluk, şartları karşılamayan ilanların reddedilmesi görevini de içerebilir.

Örneğin Macaristan ve Slovakya'da, **taslak ilanlar** ABRG'ye iletilmeden önce merkezi alım büroları tarafından **kontrol edilir**. Hırvatistan, İrlanda, Slovenya ve Birleşik Krallık'ta merkezi alım kurumlarının böyle bir işlevi yoktur.

Ek bilgi kaynaklarını, materyalleri ve tavsiyeleri içeren kamu alımları mevzuatına ve politikasına ilişkin bilginin yayımı ve dağıtılması ilgili diğer görevlerdir. Bu bilgiler, internet kaynaklarının veya diğer medya türlerindeki kaynakların yanısıra basılı versiyonlar şeklinde de olabilir. Bu işlevle ilgili görevler şunları içerebilir: ihale ilanı modellerinin temin edilmesi ve nasıl kullanılacaklarının açıklanması; ilanların işleme alınması da içerecek şekilde, ihale ve ihale sonucu ilanları için internet tabanlı yayım sistemlerinin işletilmesi; alınan ilanların kalite ve hukuka uygunluk kontrolleri; ilanların yayımlanması ve ABRG'ye iletilmesi; kamu alımları kayıtlarının veya diğer alım veritabanlarının idame ettirilmesi; ihale kuruluşları listelerinin tutulması; alım topluluğunun desteklenmesi amacıyla rehberliğe yönelik dokümantasyonu, model ihale ve sözleşme dokümantasyonunu ve yorumlayıcı ve açıklayıcı bilgilendirmeleri

(danışmanlık işlevlerinin de bir parçasıdır) içerecek şekilde internet tabanlı bilgilendirme ve rehberlik sisteminin işletilmesi.

Profesyonelleşme ve kapasite iyileştirme işlevleri

Alım yapan personelin profesyonelleşmesi ve alım operasyonlarının kapasitelerinin güçlendirilmesi, herhangi bir ulusal kamu alımları sisteminin etkinliğinin artırılmasında hayati işlevlerdir.

İhale makamları/kuruluşları, şart koşulan yeterlilikler ile kurumsal ve işbirlikçi çözümleri etkileyen geniş bir dizi işlevi ve sorumluluğu da içeren karmaşık bir alım ortamı ile karşı karşıyadırlar. Bu nedenle, çeşitli disiplinlerde ve mesleklerde kamu alımları konusunda yüksek öğretime ve uzmanlık eğitime sürekli ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu alımları yapıları, verimli olabilmeleri için değişen alım ortamına yanıt verebilmeli ve kamu alımlarına yönelik uygun kurumsal çözümler sunabilmek için adım atabilmelidirler. Özellikle de, mesleki tavsiyeler sunacak ve kapasite iyileştirilmesini temin edecek güçlü bir destekleyici yapıya ihtiyaç vardır.

Bu işlevlerin gerçekleştirilmesi görevi, merkezi alım birimlerine verilebilir ve bu işlevler şu kalemleri içerebilir: ihale makamları/kuruluşları için ulusal eğitim programlarının başlatılması ve koordine edilmesi; üniversiteler ile yüksekokullarda ve özel şirketler vasıtasıyla bağımsız eğitim ve araştırma yapılmasının kolaylaştırılması; kamu alımları kanunu, ekonomi ve politika alanlarında araştırma programının düzenlenmesi ve kamu alımları kanunu, ekonomi ve politika alanlarında ulusal ve uluslararası akademik etkinliklere ve diğer etkinliklere katılım sağlanması.

Bu işlev kapsamındaki kilit faaliyet eğitimidir fakat merkezi birim, eğitim programlarının uygulayıcısı olmaktan ziyade kamuda görevli satın almacılar ve ekonomik operatörler için alım konusundaki eğitim kapsamında daha çok *başlatıcı* (bu görev eğitim politikasının belirlenmesini içerir), *kolaylaştırıcı* ve *koordinatör* görevini üstlenir.

Merkezi alım birimlerinin uygulamaya yönelik katkıları, bu birimlere verilmiş önemli bir sorumluluk olan mevzuat ve diğer bağlantılı alanlara ilişkin sunumlar yaparak genellikle bilgilendirme amaçlı konferans ve seminerler düzenlenmesi ile sınırlıdır. Bu katkı, eğitim programlarının ve materyallerinin hazırlanmasını da içerebilir fakat üniversiteler, araştırma kurumları ve özel sektör genellikle daha kapsamlı, özelleştirilmiş ve uzun süreli kapasite iyileştirme faaliyetleri düzenlemektedir.

Bazı üye devletlerde, merkezi birimler kamu alımları görevlilerine veya alım danışmanlarına ilişkin çeşitli akreditasyon şemalarının tutulmasından sorumludur. Bununla birlikte, profesyonelleşme ve kapasite iyileştirme sadece eğitim ve araştırma ile sınırlı değildir. Bu işlev, aşağıdaki hususları gerçekleştirmek amacıyla daha geniş kapsamlı bir yaklaşımı içermektedir:

- kamu alımları kavramının, ihale aşaması ve düzenleyici çerçeveye uyumun ötesine geçirecek alım döngüsünün tüm aşamalarını kapsayacak şekilde genişletilmesi,
- halka mümkün olan en düşük maliyetle etkili hizmetlerin sunulması bakımından alım işlevinin, kilit stratejik bir etken olduğunun kabul edilmesi için bu işlevin siyasi haritaya eklenmesi,
- alımların; bütçenin ve kamu harcamaları sürecinin merkezine yerleştirilmesinin sağlanması,
- yeterli profesyonel alım uzmanlığının oluşturulması ve alım işinin statüsünün yükseltilmesi,
- sözleşme aşamasında alım faaliyetlerinin en iyi ne şekilde düzenlenip yönetilebileceğinin belirlenmesi,

- karar alma yapılarının, takdir yetkisi ile kontrol arasında doğru dengeyi sağlayacak şekilde tasarlanması.

Geliştirme ve alımların koordine edilmesi

Geliştirme ve alımların koordine edilmesi işlevleri bütün üye devletlerde önem kazanmıştır. Bu önem, merkezi devlet girişimlerine yönelik talepte meydana gelen sabit artıştan ve hızlı teknolojik değişimlere ve kayda değer yasama değişikliklerine tabi alanlara verilen destekten kaynaklanmaktadır. Bazı üye devletlerde bu işlevler, asıl merkezi alım birimlerinin görevi hale gelmişken diğerlerinde uzmanlaşmış birimlere verilmiştir.

Diğer görevlerin arasında, geliştirme ve alımların koordine edilmesi işlevleri; imtiyazların ve PPP projelerinin koordinasyonunu ve bunlara verilen desteği; kamu alımlarının performans ölçümlerine yönelik sistemlerinin oluşturulmasını ve kamuda kullanılacak ihale modellerinin düzenlenmesine ilişkin inisiyatiflerin oluşturulmasını kapsar. Önemli bir diğer işlev de, performansa dayalı teknik şartname gibi alım tekniklerinin geliştirilmesidir.

Alım birimleri, ihale makamları/kuruluşları tarafından kullanılacak elektronik platformu temin ederek elektronik ihale sistemlerinin tesis edilmesinde de faal hale gelmiştir. Kamu alımları sistemindeki bir dizi gelişmede odak noktası; sosyal, çevresel ve yenilikçi unsurların kamu alımları sürecine dâhil edilmesidir.

Mevcut koşullarla uyumlu bir kamu alımları sisteminin geliştirilmesinin yanısıra koordinasyonun uygun şekilde yapılmasının önemi, AB entegrasyon sürecinde de vurgulanmıştır. Kamu alımlarının çok disiplinli yapısı ve çeşitli yatay politika alanlarıyla doğrudan bağlantılı olması da, sektörler arası tutarlılığın sağlanması bakımından uygun koordinasyon faaliyetlerinde bulunulmasını ve uygun siyasi desteğin verilmesini gerektirmektedir.

Yapısal model tipleri nelerdir?

Üye devletlerde mevcut kamu alımları yapıları üç geniş grupta toplanabilir:

- **Merkezi** alım yapısı: merkezde yerleşik daha az sayıdaki kuruma (normalde bir veya iki kuruma) dağıtılmış yüksek yoğunluklu alım işlevleri ile nitelenir.
- **Yarı merkezi** alım yapısı: kamu yönetiminde çeşitli seviyelerde yer alan sınırlı sayıdaki kuruma (normalde üç veya dört kuruma) dağıtılmış karma yoğunluklu alım işlevleri ile nitelenir.
- **Merkezi olmayan** alım yapısı: kamu yönetiminde çeşitli seviyelerde yer alan birkaç kuruma verilmiş dağınık yoğunluklu alım işlevleri ile nitelenir. Sıklıkla özel şirketleri ve halka açık şirketleri (genellikle beşten fazla sayıda kurum yer alır) içerir.

Kural olarak temel işlevler merkezi olarak düzenlenir. Destek işlevleri ise özel sektördeki birimler de dâhil, kamu yönetiminin hem merkezi hem de merkezi olmayan düzeylerinde yer alan geniş çeşitlilikteki birimler tarafından gerçekleştirilebilir.

Bazı sistemlerde, yasama ve politika yapma işlevleri bakanlık düzeyinde yerine getirilirken diğer önemli alım işlevleri özel alım birimine verilir. Özel alım birimi hükümet bünyesinde konumlanabileceği gibi yasama organına da bağlı olabilir.

Baskın bir alım kurumu bulunan kamu alımları yapılarında, normalde aynı kurum yasama ve politika yapma işlevlerini de yürütür. Bununla birlikte, yasama işlevleri sadece hükümet bünyesindeki baskın kurumlarda gerçekleştirilir. Buna ilaveten normalde baskın kurum, “temel işlevlerinin” bir parçası olarak, hükümete tavsiyede bulunmak, alım politikasını geliştirmek, uluslararası işbirliğinde bulunmaktan ve bazı izleme işlevlerinden sorumludur. Eğitim ve araştırma, geliştirme ve iş yönetimi, yayım ve bilgilendirme ile idari görevler ve izleme görevleri sıklıkla baskın kurumun dışında yürütülür.

Kilit alım kurumunun bir tane olduğu üye devletlerde ilgili görevler, bir kuruma daha dikkate değer bir konum sağlanması suretiyle, birkaç kurum ve kuruluş arasında paylaştırılabilir. Avusturya'daki Federal Şansölyelik Anayasa Hizmetleri, Almanya'daki Federal Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı, Macaristan'daki Kamu Alımları Konseyi ve Lüksemburg'daki Bayındırlık Hizmetleri Bakanlığı bu durumun örneklerini oluşturur.

İlgili görevlerin çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında paylaştırılması, yarı merkezi veya merkezi olmayan alım yapılarının ortak özelliğidir. Özellikle daha fazla merkezi olmayan yapılarda, bilhassa ilgili bakanlıklar olmak üzere, bazı kurumlar daima düzenleyici işlevlerden sorumluyken belirli bir kurum veya kuruluşun kuvvetli bir şekilde ön plana çıkarıldığı, teşkilatlanmanın merkez noktası her zaman bulunmaz. Bu kategori, yüksek yoğunluklu işlevlerin çok az kuruma verildiği merkezi alım yapısının tersi bir örneği teşkil eder.

Finlandiya, alım işlevlerini belirgin bir şekilde birkaç kurum arasında paylaşması ve baskın bir alım kurumunun bulunmamasıyla, **merkezi olmayan sistemde** yürütülen alım yapısına en belirgin örnektir. Önemli görevler, Maliye Bakanlığı (politika geliştirme ve standart dokümanların hazırlanması) ile Ticaret ve Sanayi Bakanlığında (mevzuatın hazırlanması ve bazı izleme görevleri) toplanmaktadır. Bununla birlikte diğer işlevler; Dışişleri Bakanlığı, Devlet Alım Kurulu, Kamu Alımları Danışmanlık Birimi, Finlandiya Belediye Otoriteleri ve Bölgesel Otoriteler Birliği, Devlet Denetleme Bürosu ile özel sektör tarafından kurulmuş (fakat kamuya ait olan) HAUS Ltd., Efeko Ltd. ve Hansel Ltd. arasında paylaştırılmıştır. Ayrıca, kısmen kendi ulusal birlikleri vasıtasıyla olmak üzere, bölgeler ve belediyeler güçlü rol oynadıklarından ülke, dikey olarak merkezi olmayan bir yapıdadır.

Hangi teşkilat modeli uygulanırsa uygulansın merkezi alım biriminin veya birimlerinin konumlandırılması bakımından bir dizi kurumsal çözüm mevcuttur. Kamu alımları işlevlerini yerine getiren merkezi birimler, çeşitli hiyerarşilerde teşkilatlanabilmektedir. Bu merkezi birimler genellikle maliye bakanlığı veya hazinede, bayındırlık bakanlığında, bölgesel gelişmeler bakanlığında, başbakanlıkta/şansölyelikte/cumhurbaşkanlığında, bakanlar konseyinde, rekabet otoritesinde veya başka bir kamu kurumunda veya bunların bağlısı olarak teşkilatlanmaktadır.

Bazı durumlarda çok sayıda birim, bir veya daha fazla kamu alımları işlevini üstlenebilir ve farklı kurumsal ortamların birleştirilmesi şeklinde yapılandırılabilir. Sıklıkla politika ve birincil yasama işlevleri, maliye bakanlığı veya adalet bakanlığı gibi bir bakanlık bünyesinde toplanırken danışmanlık ve yayım işlevleri daha ziyade farklı konumda ve hiyerarşide bulunan merkezi birimlerde yer alır.

Bazı üye devletlerde, kamu alımları görevlileri veya ajanslarına, parlamento bünyesinde veya doğrudan hükümet bünyesinde daha bağımsız bir statü verilirken diğer üye devletlerde bu makamlar, bakanlık yapılarında yer alan bölümler olarak hareket ederler.

Alım biriminin **statüsü** ele alınması gereken bir diğer önemli husustur zira bu statü, söz konusu birimin kamu alımları sistemindeki rolünü ve potansiyel etkisini belirler. Statü ile aşağıdaki unsurlara atıfta bulunulur:

- Alım biriminin kamu idaresindeki durumu veya konumlanması,
- Karar alma yetkisi, birime verilen görev ve işlevler ile yetkisini aldığı yasal dayanak (örn. Kamu alımları kanunu),
- Atanmalarına ve görevden alınmalarına (örn. başkan, müdür, birim başkanı) ilişkin koşullar ve usuller ile açıklandığı üzere, yönetimin bağımsız hareket etmesi,
- Teşkilatlanma biçimi, mahiyeti ve birime verilmiş insan kaynakları,
- Personel ve operasyonel masraflar için mali araçlar ve kaynak miktarı (örn. bütçe, özel fonlar ve öz finansman),

- Alım biriminin faaliyetlerinin denetlenmesine yönelik araçlar.

Merkezi kamu alımları yapısının idari kapasitesi

Hangi teşkilat modeli veya sistemi uygulanırsa uygulansın, yeterli idari kapasitenin bulunması, yeni üye devletler ve AB aday ülkeleri açısından büyük önem teşkil eder. Bu husus, kamu alımları sistemlerini AB'deki uygulamalar doğrultusunda reforme etmekte olan ülkeler için de aynı önemi taşımaktadır.

Bir aday ülkenin sadece müktesebata uyum sağlaması yeterli değildir; tamamen güvenli ve etkili bir kamu alımları sistemini geniş anlamda kurması beklenir. Genişleme ülkeleri, Direktiflerin aktarıldığı ulusal mevzuatı uygulamak, kamu alımları faaliyetlerini etkili bir şekilde izlemek ve Direktifler ile Antlaşma kapsamındaki tüm diğer yükümlülükleri yerine getirmek üzere merkezi yönetim düzeyinde tatminkâr düzeyde idari kapasitelerinin olduğunu göstermelidir. Bu yükümlülükler doğrultusunda, şikâyetlerin incelenmesinden sorumlu olanları da içerecek uygun kurumların ve mekanizmaların kurulması, bu kurumlara uygun biçimde personel alınması ve kurumların işlevlerini etkili olarak gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi, bu işlevler geniş çeşitlilikteki temel ve destekleyici işlevleri içerebilir. Direktifler bakımından üye devletler, ulusal mevzuattaki hükümleri tam olarak uygulamak ve bu hükümlerin uygulanabilirliğine başka hiçbir ulusal mevzuat hükmünün hâle getirmemesini temin etmek amacıyla gerekli tedbirleri almak zorundadır.

Merkezi kamu alımları birimlerinin idari kapasitesi; personel sayısı, yapısı ve eğitim bilgileri dâhil insan kaynaklarından, mali kaynaklardan ve yönetimdeki statülerinden oluşur.

İdari kapasite bağlamındaki temel sorun insan kaynakları ile ilgilidir. Personel sayısı – ana merkezi alım birimi ve ilgili diğer kurumlarda çalışan insan sayısı – başlangıç noktasıdır. Bu kurumlara devamlı olarak yetersiz sayıda personel alınması halinde, insan kaynakları kapasitesi de çok sayıdaki işlevin etkin biçimde yürütülmesi için yeterli olmaz. Ayrıca, personelin eğitim geçmişi de önemlidir. Avukatların, ekonomistlerin, önceki stajyerlerin, siyaset bilimcilerin, mühendislerin veya muhasebecilerin sayısı, destek personelinin eğitilmesi kadar önemlidir. Buna ilaveten sürekli eğitim, ister kurum içinde isterse dışında verilsin, önemli bir rol oynamaktadır.

Ulusal kamu alımları piyasasının büyüklüğü ve merkezi alım yapısına verilen görevlerin karmaşıklığı arasındaki ilişki ile personel sayısı bu konuyla ilgili olarak dikkate alınması gereken diğer meselelerdir. Merkezi alım birimlerindeki personel sayısı, üye devletlere göre değişiklik göstermektedir. İlgili pek çok birim, yukarıda genel hatlarıyla verilen kamu alımları işlevlerine ilaveten diğer birçok konuyla da ilgilendiklerinden, merkezi kamu alımlarının temel ve destek işlevlerinin yerine getirilmesinde fiili olarak çalışan kişi sayısı her zaman net değildir.

Mali kaynaklar, merkezi kamu alımları kurumlarının bütçesi ve gelir kaynakları ile ilgilidir. Pek çok kurumun gelir kaynağı genel bütçedir; örneğin kaynakları bağlı buldukları bakanlığın bütçesinden tahsis edilir. Diğer birimlerin, örneğin ihale ilanlarının yayımlanması için ödenecek ücretlerden veya hatta her ihale için uygulanan bazı “vergi” türlerinden elde ettikleri kendi öz mali kaynakları olabilir. Burada bütçenin büyüklüğü büyük önemi olan tek konu değildir. Ulusal kamu alımları piyasasının büyüklüğü ve merkezi alım yapısına verilmiş görevlerin karmaşıklığı ilgili diğer hususlardır.

Merkezi kamu alımları yapıları tarafından yerine getirilen işlevlerin getirileri ve eksiklikleri

Yukarıda anlatıldığı üzere, farklı sistemlerdeki merkezi kamu alımları birimleri, belirli bir sistemin ihtiyaçlarını yansıtan çeşitli işlevlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Kamu idaresi kapsamında ye alan alım biriminin statüsü, birimin yerine getirmesi beklenen işlevlere bağlıdır. Bu bağlantı sonucunda, birimin konumlandırılmasına ilişkin karar, ancak bu birimin işlevlerine ilişkin karar verildikten sonra gerçekçi bir şekilde alınabilir. Söz konusu işlevler örneğin, belli bir derecede bağımsız hareket edilmesini gerektiriyorsa, alım birimi bu bağımsızlığı üstlenecek şekilde tesis edilmelidir. Bu şekilde tesis edilmezse, sonradan bu birime, bağımsız hareket etmeyi gerektirecek özel bir işlev verilmeye çalışıldığında başarısızlıkla karşılaşılması muhtemeldir zira birim bu işlevi yerine getiremeyecek veya paydaşlar birimin sözde bağımsızlığına güvenmeyeceklerdir.

Bazı ülkelerde kamu alımları birimleri, ihale makamlarına/kuruluşlarına alım sürecindeki bazı kararlar için önceden onay vermek veya hatta daha az rekabete dayalı alım usullerini kullanmaları için önceden onay vermek suretiyle uyum değerlendirme işlevlerini yerine getirmektedir. Merkezi kamu alımları yapısı bünyesindeki bir veya daha çok kurumun bu işlevlerle görevlendirilmesi, kamu alımları sürecinde şekli usulsüzlüklerle karşılaşılması riskinin azaltılması bakımından kesinlikle olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Bu türden değerlendirmelerin etkili olması, büyük ölçüde harcama öncesi denetimin nasıl tanımlandığına ve sürecin hangi aşamasında uygulandığına bağlıdır.

Örneğin, Polonya’da harcama öncesi denetim, alım sürecinin sona ermesinden hemen sonra ve sözleşmenin üstlenilmesinden önce uygulanmaktadır. Herhangi bir usulsüzlüğün tespit edilmesi halinde, denetleyen birim ihale makamına usulsüzlüklere ve bu usulsüzlüklerin giderilmesine ilişkin görüşünü bildirir. Ancak, alım sürecinin geçerli kurallar doğrultusunda yürütülmesine ilişkin sorumluluk tamamıyla ihale makamına aittir.

Bununla birlikte uygulamalar, söz konusu yetkilerin olumsuz etkilerinin sıklıkla baskın geldiğini ve sonuç olarak bu yetkilerin usulsüzlük riskinin azaltılması yönünde yarattığı katma değeri boşa çıkardığını göstermiştir. Önceden onay verilmesi kamu alımları sürecinde ilave bir adıma işaret eder ve bu nedenle de söz konusu sürecin etkinliği ve uzunluğu üzerinde olumsuz etki yaratır. Etkili bir alım sisteminin hedeflerinden biri de gereksiz idari adımların kaldırılmasıdır, bu nedenle idari yükü artıran uyum değerlendirme mekanizmalarının kurulması hususunun dikkatli bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Olumsuz etkilerinin olumlu olanların önüne geçmesini engellemek için bu mekanizmalar kısıtlayıcı bir biçimde oluşturulmalıdır.

Ayrıca, uyum değerlendirme işlevleri, özellikle de daha az rekabete dayalı usullerin kullanılmasına ilişkin olarak önceden onay vermeleri için merkezi kamu alımları birimlerine yetki veren işlevler, alım sürecinin kim tarafından yönetildiği ve sorumluluğun kime ait olduğu konularında soru işaretleri de yaratmaktadır. Bu gibi işlevlerin gerçekleştirilmesi, belirli bir kamu alımları sürecinde ihale makamlarının/kuruluşlarının süreci daha az sahiplenmesine, sorumluluklarının azalmasına ve bu sorumluluğun söz konusu kontrolleri yapan birimlere aktarılmasına neden olabilmektedir. Bu sorun, kamu alımlarındaki usulsüzlüklerin incelenmesi, tespit edilmesi ve çözüme kavuşturulması amacıyla ülkelerde kurulan inceleme ve denetim birimleri gibi diğer birimlerin yetkileri ışığında özel öneme sahiptir.

Kontrol edilecek çok sayıda ihale olmasıyla karşılaştırıldığında, bu sorunlar merkezi kamu alımları yapılarının kısıtlı idari kapasiteleri bağlamında daha çok vurgulanmıştır. İhale makamları/kuruluşları tarafından alımı yapılan farklı kalemlerin çok sayıda olduğu dikkate alındığında, özellikle teknik veya işlevsel özelliklere ilişkin olarak, bu yapılardan beklenen uzman yeterliliklerinin çeşitliliği ile ilgili de sorunlar yaşanabilmektedir.

Söz konusu olumsuz etkilere ilişkin olarak, bazı ülkelerdeki iyi uygulamalarda, değerlendirmenin, bedel ve önem esas alınarak alım usullerinin bir kısmı ile sınırlandırıldığı ya

da örneğin, risk değerlendirmelerinin sonuçları esas alınmak suretiyle, görevlendirilen ihale makamları/kuruluşları ile sınırlandırıldığı uyum değerlendirmesi işlevlerine odaklanılmaktadır.

Bazı merkezi kamu alımları birimlerinde, AB tarafından fonlanan ihalelere ilişkin olarak, AB fonlarından eş finansman sağlanan ihalelere odaklanan kontrol işlevleri gibi belirli ve ilave uyum değerlendirmesi işlevleri; bu ihalelerin verilmesi ile görevli ayrı bir bölümleri veya AB fonlarından eş finansmanı sağlanan AB eşik değerlerinin üzerindeki tüm ihalelerde harcama öncesi denetimler gerçekleştirilmektedir.

İhale makamlarını/kuruluşlarını ve ekonomik operatörleri kendi görevlerinde desteklemek amacıyla danışmanlık işlevleri oluşturulmuştur. Bu desteğin amacı, ulusal mevzuatla, Antlaşma'nın temel ilkeleriyle ve iyi uygulamalarla uyumlu bir şekilde ve etkili biçimde hareket edilmesini sağlamaktır. Reform sürecinin başlangıç aşamalarında, özellikle de desteğe ihtiyaç duyulması nedeniyle, yasal çerçevenin uygulanmasına yönelik tavsiyelerde bulunan bir birimin olması hayati önem taşımaktadır. Bununla birlikte, reform sürecinde olan pek çok ülkede, özellikle de daha merkezi bir yönetim tarihi olanlarda kamu alımları birimleri, reform ve gelişim unsurları olarak görülmekten ve kullanılmaktan ziyade tamamlayıcı kontrol mekanizmaları olarak görülmekte ve kullanılmaktadır.

Böyle bir yaklaşımın faydaları her ne kadar aşikâr da olsa, aşırı idari kapasite gerektiren kontrol faaliyetlerini gerçekleştiren alım birimleri olan ülkelerdeki muhtemel etkisi, kamu alımları sistemine ilave, gereksiz bir rijidite gelmesi ve reform sürecinin etkinliğinin yavaşlaması ve azalması şeklinde olacaktır. Kamu alımları birimlerinin bu türlü tamamlayıcı kontrol mekanizmalarından yararlanmaları sonucunda bu birimler, tüm sisteme ilişkin istatistik derlenmesine ve bilgi toplanmasına ve sistematik olarak sorunlu alanların ve akımların belirlenmesine yönelik bir mekanizma olarak kullanılan izleme işlevinin yararlarını sıklıkla algılayamamaktadırlar.

Buna ilaveten bu tür bir kontrol işlevi, kamu alımları birimine verilmiş olabilecek herhangi bir danışmanlık işleviyle de çatışabilir. Bu iki işlevin aynı birime atanması olasılığı, kamu alımları biriminin doğru bir şekilde konumlandırılmasına ve bağımsızlığına ilişkin endişelere yol açmaktadır.

Getirilerin ve eksikliklerin değerlendirilmesi, ihale dokümanlarının standart hale getirilmesi gibi listelenmiş bazı diğer işlevlerin kapsamlarının belirlenmesi bakımından önemlidir. Farklı ihale tiplerinin (mal alımları, yapım işleri veya hizmetler) ve alım kalemlerinin standart hale getirilmesi veya standart ihale şartları, genel olarak ihale verme usullerinde veya sözleşmenin ifası sırasında usulsüzlük yapılması riskini asgariye indirebilir. Bununla birlikte, ihalenin gerektirdiği özel durumlara, ihale makamının ihtiyaçlarına veya ihaleyle ilgili diğer etkenlerle uyumlu olacak şekilde değişiklik yapılması yönünde bir esneklik tanınmaksızın, zorunlu, standart dokümanların şart koşulması fayda sağlamamaktadır. Bu durum, sıklıkla belirli bir alım usulünde, uygulamaya ilişkin kapsamlı sorunlara yol açmaktadır. Bu bakımından, iyi uygulama örneklerinde, genellikle standart dokümanlar tamamıyla veya kısmen zorunlu tutulmamakta, daha ziyade ihale makamlarına yönelik olarak merkezi kamu alımları birimleri tarafından geliştirilen ve gönderilen uygulamaya yönelik bir rehber gibi öngörülmektedir.

Merkezi kamu alımları yapılarının; kamu alımları kurallarını ihlal etmiş, sözleşmelerini uygulayamamış veya hatalı bilgi vermiş olan ekonomik operatörlere yönelik olarak oluşturulan resmi kara listelerin yönetimine ilişkin işlevi uygulama bakımından bir dizi soru işareti yaratmaktadır.

Bu tür listeler her ne kadar ihale makamları, istekliler ve halk tarafından şeffaflığın artırılması için bir unsur olarak övgüye değer bulunsa da, resmi kara listelerin tutulması tavsiye edilmemektedir. Bu listeler, özellikle Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda henüz görülmüş olan C-465/11 sayılı davanın ışığında tamamıyla değiştirilmeli veya kaldırılmalıdır. Kara listeye eklemek için yeterli kanıt sunulmasının hukuki veçheleri veya kara listeye alınmış şirketler için herhangi bir hukuki korumanın bulunup bulunmadığı gibi kara listelerle ilgili açıkta kalmış bir dizi konu

dikkatle değerlendirilmelidir. Belirli bir ekonomik operatörün kara listeye alınması öncesindeki tüm idari usullerin yerine getirilmesi için mevcut olan kısıtlı kapasiteler; bu tür kararların yarattığı güçlüklerle ilgili hukuki risklerle birleştğinde, kamu alımları sistemlerinde kara liste kullanılmasının olabilecek olumlu etkileri bakımından soru işaretleri yaratmaktadır. Bu konuya ilişkin daha fazla bilgi için bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 24, *Kamu Alımlarında Resmi Otomatik İhale Dışı Bırakılma Listelerinin Kullanılması*.

Ek bilgi

Yayınlar

SIGMA (2007), *Avrupa Birliği Üye Devletlerindeki Merkezi Kamu Alımları Yapıları ve Kapasitesi*, SIGMA Belge No. 40, OECD Publishing,

Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA_SP40_07_TR.pdf http://www.oecd-ilibrary.org/governance/central-public-procurement-structures-and-capacity-in-member-states-of-the-european-union_5kml60qdqq0n-en

Kamu Alımları Dosyaları

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

SIGMA (2016), *Kamu Alımlarının İzlenmesi*, Dosya 27, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Kamu Alımlarında Resmi Otomatik İhale Dışı Bırakılma Listelerinin Kullanılması*, Dosya 24, OECD Publishing, Paris