



T.C.
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HARCAMALARININ ETKİNLİĞİ
AÇISINDAN DEVLET İHALE SİSTEMİNİN
ANALİZİ

Hazırlayan
Emrah ÖZDEMİR

Maliye Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Halit ÇİÇEK

TOKAT - 2010



T.C.
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HARCAMALARININ ETKİNLİĞİ
AÇISINDAN DEVLET İHALE SİSTEMİNİN
ANALİZİ

Hazırlayan
Emrah ÖZDEMİR

Maliye Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Halit ÇİÇEK

TOKAT - 2010

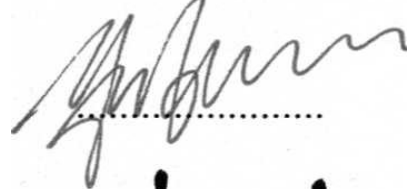
KAMU HARCAMALARININ ETKİNLİĞİ
AÇISINDAN DEVLET İHALE SİSTEMİNİN
ANALİZİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 16.07.2010

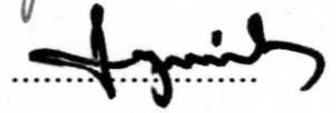
Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

Başkan: Prof. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN



Üye: Doç. Dr. Fatih YÜKSEL



Üye: Yrd. Doç. Dr. Halit ÇİÇEK



Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 21.06.2010 tarih ve 22 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Doç. Dr. Fehim BAKIRCI
Enstitü Müdür V.

Mühür
İmza



T.C.
GAZIOSMANPAŐA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçlara atıf yaptığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

(16/07/ 2010)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Emrah ÖZDEMİR



İmzası

Öncelikle tezin başlangıcından sonuna kadar yardımlarını ve önerilerini eksik etmeyen Sayın Hocam, Yrd. Doç. Dr. Halit Çiçek'e, Kızıma, eşime, aileme ve bana destek olan M. Ali AYGÜL ile A.Tarık MİMAN'a TEŞEKKÜRLER...

*"Bulutlar ağlamasa, yeşillikler nasıl güler."
Hz. Mevlana*

Ağlayan bütün bulutlara teşekkürler...

ÖZET

Dünyada yaşanan ekonomik, jeopolitik, toplumsal ve teknolojik gelişmeler karşısında; maliye bilimi, mevcut yapılanmasını ve uygulamalarını sorgulamaya ve gelişmeler paralelinde değişim için tedbirler almaya yönelmiştir. Bu zorunlu değişimlerin en çarpıcı olanı sınırsız olan ihtiyaçları karşılamak için sınırlı kaynakların temininde maliyetlerin düşürülmesi, tasarrufun sağlanması ve kaynak kullanımında optimaliteyi sağlamak amacıyla harcamaların etkinliğini gerçekleştirmektir.

Günümüzde maliye politikaları ve kamu hizmetlerinde önemli gelişmeler yaşanılması sebebiyle kamu harcamaları da giderek artmaktadır. Bu gelişmelerle kamu hizmetlerinde verimlilik ve saydamlık amaçlanmıştır. Ancak harcamalarda hedeflenen fayda sağlanamamış, kamu harcamaları artmış, kamu gelirlerinde ise sızma ve israf önlenememiştir.

Kamu maliyesinin genişlemesi ve daralması ekonomiyi etkilemekte kamu harcamaları ve kamu gelirlerindeki artış veya azalışlar sosyal ve ekonomik etkileşimlere neden olmaktadır. Ekonomik ve sosyal alandaki etkileşimler ise devletlerin amaçlarına ulaşmak için yürüttükleri mali politikaları yönlendirmektedir. Kamu harcamaları, devlet kurumlarının siyasal karar alma sürecinde belirlenen kamu hizmetleri ve sınırsız olan toplumsal ihtiyaçları ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşabilmek için sınırlı kaynaklarını bütçe hakkı ve harcama yetkisine dayanarak, kanun ve belirli kurallara uyarak gerçekleştirmiş olduğu parasal harcamalardır. Parlamenter sisteminin özünü oluşturan hükümetlerin gelir toplama izni ve gider yapma yetkisini meclisten bütçe kanunu vasıtasıyla alması ilkesi, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın temelini oluşturur. Kamu harcamalarının verimliliğiyle kaynakların israf edilmemesi ve

kaynakların yerinde zamanında ve etkin kullanılması aynı ödenekle daha yüksek kalitede hizmet sağlamak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ekonomi, Maliye, Harcama, İhale, Kamu.

ABSTRACT

Economic, geopolitical, social and technological developments all around the world led science of finance to question its structure and applications and also to take some measures for change in the parallel of these developments. The most remarkable of these changes are cost reduction in meeting unlimited needs with limited resources, saving and spending efficiency in order to maintain optimization of resource utilization.

Recent important developments in fiscal policy and public services cause ongoing increase in public spending. Efficiency and transparency in public services are aimed with these developments. However, spending marginality couldn't be sustained, public spending has increased, leakage and waste in public revenue couldn't be prevented.

Expansion and shrinkage of public finance effect the economy while public spending and increase or decrease in public revenue cause social and economical interactions which lead governments' fiscal policies to reach their goals. Public spending is the monetary expenditures in accordance with laws and specific rules to attain public services and unlimited social needs stated in political decision making processes of government agencies and economic and social goals by managing limited sources in terms of authorization of budget and expenditure. Governments' right of revenue collection and expenditure, the core of parliamentary system granted via budget law by the parliament is the basis of transparency and responsibility of accountability.

Resource utilization and effectiveness, and providing high quality services with the same budget are aimed with the efficiency of public spending.

Key Words: Economy, Finance, Expenditure, Bidding, Public.

TEZ HAKKINDA

Araştırmanın Problemi

Tezde incelenen araştırma problemi; kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması için devlet kurumlarına tahsis edilen bütçe ödeneklerinin değerlendirilmesinde, hangi ihale usulünün kullanılarak verimliliğinin sağlanacağı problemidir. Buna göre kamu harcamalarının etkinliği açısından devlet ihale sisteminin teoride gerçekleşen ve olması gereken uygulamaların etkin olup olmadığı ortaya konmaya çalışılacaktır.

Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, ihale kanununun uygulanmasında ortaya konan teorik yorumları belirtmek, ortaya konan bilimsel görüşleri uygulamaya sokarak o görüşlerden mümkün olduğu kadar yararlanmaktır. Tabii ki uygulamaya hâkim olan tek şey bilimsel görüşler değildir. Ülke şartlarının da kendi kanunları bulunur. Burada önemli olan uygulamalar ile teorik görüşleri mümkün olduğunca birlikte düşünmek ve uygulamalar da teorik görüşleri tamamen bir yana itmemektir. Amaç, Türkiye'deki kamu gelir ve harcamaları ile teorik görüşleri birlikte değerlendirmeye çalışarak, az da olsa, olması gereken uygulamaya ışık tutabilmektir.

Araştırmanın Önemi

Günümüzde maliye politikaları kalkınma ve refah düzeyini yükseltme amaçlı olmuş, kamu hizmetlerinde eğitim, sağlık, çevre sorunların da önemli gelişmeler kaydedilmiş, milli savunma harcamaları yüksek düzeylerini korumuş, alt yapı yatırımlarında önemli artışlar meydana gelmiştir. Bu gelişmeler, kamu idarelerini hantallaştırmış kamu hizmetlerinin sürekliliği ve mükemmelliği korunamamış, kamu mali yönetiminin her türlü israf ve verimsizliğe karşı korunmasını gerektirmiştir. Kamu mali yönetiminin korunması konusu, bir yönüyle kamu harcamalarında verimliliğin artırılması, diğer yönüyle kamu gelirlerinde sızmaların önlenmesiyle kamu mali yönetiminde şeffaflığın, öngörülebilirliğin artırılabilmesi konusudur.

Araştırmanın Kapsamı

Kamu harcamalarını etkinliği açısından devlet ihale sisteminin analizinin araştırıldığı bu çalışmada, kamu ihale kanununun uygulanmaya başladığı 2003 yılından sonraki dönemde Bütçe Kanunu A cetvelindeki kurumların incelenmesi kapsam olarak belirlenmiş, yerel yönetimler maliyesine sınırlı olarak değinilmiştir.

Diğer yandan, kamu harcamalarının etkinliği açısından devlet ihale sisteminin analizi konusunda yapılan araştırmalarda Türkçe ve yabancı kaynak sayısının az olması konuyu derinlemesine incelemeyi zorlaştırmaktadır. Bu durum diğer bir sınırlılığı oluşturmaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde; kamu maliyesinin tanımı ve gelişimi, kamu maliyesinin kapsamı ve amaçları, kamu maliyesinin temel ilkeleri ve hazine birliği, kamu maliyesinin diğer bilim dallarıyla olan ilişkisi, kamu maliyesi

yaklaşımları, kamu hizmetleri ve niteliği, kamu harcamaları konuları ile ilgili bilgiler verilmiştir.

İkinci bölümde; 5018 sayılı Kanun ile bütçe ve bütçenin ilkeleri, bütçe sistemleri, Türkiye’de bütçe sistemi ve kamu mali yönetimi konuları hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise; devlet ihale sistemi, ihale sürecinin tarihi gelişimi, kamu ihale kanunu, ihale işlemleri, bütçe sistemi ile ihale sisteminin etkileşimlerinin analizi yapılmış uygulamaların etkinliği ve sonuçları değerlendirilmiştir.

Araştırmanın Temel Tezi

Türkiye’de kamu maliyesinin temelinde, öncelikli olarak kamu gelir yapısı ve kamu harcamaları yer almaktadır. Kamu harcamalarının etkinliğini sağlamak, toplanan kamu gelirlerinden maksimum faydayı minimum maliyetle gerçekleştirmeye bağlıdır. Harcamalarda etkinliğin sağlanamaması, mali disiplini bozmakta ve yüksek finansman açıkları ortaya çıkarmaktadır. Borçlanmadan kaynaklanan yüksek faiz yükü, kamu finansman açıkları etkilemektedir. Böylece kamu harcama analizi, faiz dışı fazlaya bağlanmaktadır. Kamu harcamalarının verimliliği için kaynak tahsisi ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasının yanında mali saydamlık, mali disiplinin kamu harcaması boyutunda korunması ve harcama işlemlerinin kanunlara dayandırılması gerektirmektedir.

İÇİNDEKİLER

ETİK SÖZLEŞME.....	i
TEŞEKKÜRLER.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ VE KAMU HARCAMALARI

1.1. KAMU HİZMETLERİ	4
1.1.1. Kamu Hizmetleri ve Niteliği	4
1.1.1.1. <i>Kamu Hizmetlerinin Tanımı ve Amaçları</i>	5
1.1.1.2. <i>Kamu Hizmetlerinin Niteliği, Ayrımı ve Türleri</i>	6
1.1.1.2.1. <i>Kamu Hizmetlerinin Niteliği</i>	6
1.1.1.2.2. <i>Kamusal Mal ve Hizmetlerin Ayrımı</i>	8
1.1.1.2.2.1. <i>Kamusal Mal ve Hizmetler (Toplumsal, Kolektif Mal ve Hizmetler)</i>	8
1.1.1.2.2.2. <i>Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler</i>	9
1.1.1.2.2.3 <i>Özel Mal ve Hizmetler</i>	9
1.1.1.2.2.4 <i>Erdemli Mal ve Hizmetler</i>	10
1.1.1.3 <i>Kamu Hizmetlerinde Siyasetin Rolü</i>	10

1.1.1.4 Önemli Kamu Hizmetleri	11
1.1.1.4.1 Eğitim Hizmetleri	12
1.1.1.4.2 Sağlık Hizmetleri	13
1.1.1.4.3 Sosyal Güvenlik Hizmetleri	14
1.1.1.4.4 Savunma Hizmetleri	14
1.2. KAMU HARCAMALARI.....	15
1.2.1. Kamu Harcamalarının Tanımı	15
1.2.2 Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması.....	16
1.2.2.1. Teorik Sınıflandırmalar	18
1.2.2.1.1. Reel Harcamalar	18
1.2.2.1.2 Transfer Harcamaları	20
1.2.2.1.2.1 Dolaysız-Dolaylı Transfer Harcamaları	21
1.2.2.1.2.2 Gelir-Sermaye Transferi Harcamaları	21
1.2.2.1.2.3. Verimli-Verimsiz Transfer Harcamaları	21
1.2.2.2. Organik (Kurumsal)- Fonksiyonel Sınıflandırmalar	22
1.2.2.3. Program Bütçe Uygulaması Döneminde ve 5018 Sayılı kanunla Yapılan Sınıflandırmalar	25
1.2.2.4 Mahalli Harcamalar ve Milli Harcamalar	26
1.2.3 Kamu Harcamalarının Otomatik İstikrarı Sağlaması	28
1.2.4 Kamu Harcamalarında Verimlilik	29
1.2.5 Kamu Harcamalarının Ekonomik Etkileri.....	31
1.2.6 Türkiye’de Kamu Harcamalarının Değerlendirilmesi.....	34
1.2.6.1 Kamu Harcamalarının Siyasi Yönden Değerlendirilmesi	35
1.2.6.2 Kamu Harcamalarının Hukuki Yönden Değerlendirilmesi	36
1.2.6.3 Kamu Harcamalarının Ekonomik ve Sosyal Yönden Değerlendirilmesi.....	36
1.2.6.4 Kamu Harcamaları ve Ekonomik İstikrar	37

İKİNCİ BÖLÜM

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE BÜTÇENİN UYGULANMASI

2.1. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU	38
2.1.1. Amaç, Kapsam ve Tanımlar	39
2.1.2. Harcama Yetkilisinin Görev ve Sorumlulukları	41
2.1.3. Üst Yönetici, Harcama Yetkilisi, İhale Yetkilisi, Muhasebe Yetkilisinin Sorumlulukları	43
2.1.4. Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları	44
2.1.4.1. <i>Mali Saydamlık</i>	44
2.1.4.2. <i>Hesap Verme Sorumluluğu</i>	44
2.1.5. Harcama Öncesi Kontrol	47
2.1.6. Maddi Hata	47
2.1.7. İç Kontrol Sistemi	48
2.1.7.1 <i>İç Kontrolün Tanımı, Amacı, Yapısı Ve İşleyişi</i>	49
2.1.7.2 <i>Ön Mali Kontrol, Mali Hizmetler Birimi, Muhasebe Birimi</i>	50
2.1.8. Dış Denetim	52
2.1.8.1. <i>Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın Denetimi</i>	53
2.1.9. Yaptırım ve Yetkili Merciler	54
2.1.10. Ödenek Üstü Harcama	55
2.1.11. Kamu Zararı	55
2.1.11.1. <i>Yetkisiz Tahsil ve Ödeme</i>	56
2.1.11.2. <i>Para Cezaları ve Yetkili Merciler</i>	56
2.1.11.3. <i>Zamanaşımı</i>	57
2.1.12. Maliye Bakanlığınca Yürütülecek Hizmetler	57
2.1.13. Kamu İdarelerinin Sorumluluğu	58

2.1.14. Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler	58
2.1.15. Kamu Alacaklarının Silinmesi ve Yetki.....	59
2.1.16. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile AB Uygulamaları	59
2.1.17. Kamu Haznedarlığı.....	62
2.2. BÜTÇENİN UYGULANMASI.....	63
2.2.1. Gider Bütçesinin Uygulanması	64
2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Belirtilen Bütçelemeye Yönelik İlkeler	67
2.2.3. Bütçe Hakkı, Harcama ve Gelir Toplama Yetkisi	70
2.2.4. Gider Bütçesinin Hazırlanması.....	71
2.2.5. Gider Bütçesinde Uyulması Gereken Esaslar.....	74
2.2.6. Ödenek Türleri ve Ödeneklerin Kullanılması	75
2.2.7. Giderin Gerçekleşme Aşamaları	75
2.2.7.1. <i>Yüklenilmeye Girişilmesi</i>	76
2.2.7.2 <i>Harcamanın Gerçekleşmesi</i>	76
2.2.7.3 <i>Ödemenin Yapılması</i>	77
2.2.7.3.1. <i>Ön Ödeme ve Krediler</i>	78
2.2.7.3.2. <i>Bütçeleştirilecek Borçlar</i>	78
2.2.7.3.3. <i>Bütçe Emanet Hesapları</i>	79
2.2.7.3.4. <i>Bütçenin Kapatılması ve Kesin Hesap Kanunu</i>	80
2.2.8. Gelir Bütçesinin Uygulanması	81
2.2.9. Bütçenin Finansmanı	81
2.2.10. Faiz Dışı Fazla.....	82
2.2.11. Bütçe Denetimi.....	86
2.3. MALİ YILI BÜTÇE KANUNU VE HARCAMALARA İLİŞKİN CETVELLERİ.....	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET İHALE SİSTEMİ VE HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ

3.1. TÜRKİYE’DE DEVLET İHALE SÜRECİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	90
3.2. KAMU İHALE KANUNU’NUN KAPSAMI	93
3.2.1. Kapsamı ve Amaçları	93
3.2.2. İlkeler ve Tanımlamalar	94
3.2.3. Müeyyide ve Kurallar	96
3.3. KAMU KURUMLARI İHALE İŞLEMLERİ	98
3.3.1. Eşik Değerler	98
3.3.2. Yaklaşık Maliyet	98
3.3.2.1. <i>Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi</i>	100
3.3.2.2. <i>Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi</i>	101
3.3.2.3. <i>Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi</i>	102
3.3.3. İhale (Satınalma) Komisyonları	105
3.3.4. Muayene ve Kabul Komisyonları	107
3.3.5. Teknik Şartnameler	107
3.3.6. İdari Şartnameler	109
3.3.7. Sözleşmeler	111
3.3.8. İhalelere Katılamayacak ve İhale Dışı Bırakılacak Olanlar	112
3.3.9. İhalelerde Uygulanması Yasak Olan Fiil ve Davranışlar	115
3.3.10. İhale İlanları	115
3.3.11. İhaleye Katılımda Yeterliğin Belirlenmesi	122
3.3.12. Teklif Mektubu ve Teminatlar	123
3.3.13. Teminat Olarak Kabul Edilecek Değerler	124
3.3.14. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesinde Fiyat Dışı Unsurların ve Nispi Ağırlık Yönteminin Kullanılması	128

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	136
KAYNAKÇA.....	158
ÖZ GEÇMİŞ.....	170

Bu tezde belirtilen görüş ve yorumlar yazana aittir. Türk Silahlı Kuvvetleri ya da diğer kamu kuruluşlarının görüşlerini yansıtmaz.

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. 2008-2009 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek Ve Harcamaları Fonksiyonel Sınıflandırma II. Düzey.....	23
Tablo 1.2. 2008-2009 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek Ve Harcamaları Ekonomik Sınıflandırma II.Düzey.....	24
Tablo 2.1.5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hazırlama Süreci.....	73
Tablo 2.2. 2009 Yılı Merkezi Yönetim Brüt Borç Stoku	84
Tablo 2.3. Kamu Net Borç Stoku	85
Tablo 2.4. Bütçe Kanunu (E) Cetveli	88
Tablo 2.5. Bütçe Kanunu (İ) Cetveli	88
Tablo 2.6. Çeşitli Kanunlara Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal Sınırlara Ait Cetvel	89
Tablo 3.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Ait Özet Bilgiler	97
Tablo 3.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 13.Madde'sine Göre İlan Süreleri 01.02.2010 - 01.02.2011 Tarihleri Arası İçin Geçerli Süreler Kamu İhale Kurumu 2010/1 No'lu Tebliği'ne Göre Güncel Değerler	119
Tablo 3.3. Parasal Limitler Özet Çizelge (1.2.2010 - 31.01.2011).....	134

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamı.	40
Şekil 2.2. Kamu Mali Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme Modeli	46
Şekil 3.1. Tedarik Faaliyetleri Akış Süreleri	132
Şekil 3.2. İhale Usulünün Belirlenmesi	133

KISALTMALAR LİSTESİ

- ABS : Analitik Bütçe Sistemi.
- AQAP : Allied Quality Assurance Publications, Endüstriyel Kalite Teminatı Belgesi
- COSO : Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission, Mali Raporlama Ulusal Komisyonu
- DMO : Devle Malzeme Ofisi
- DV : Damga Vergisi
- GSMH : Gayri Safi Milli Hâsıla
- GSYİH : Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
- GV : Gelir Vergisi
- ISO : International Organization for Standardization, Uluslararası Standartlar Örgütü
- KDV : Katma Değer Vergisi
- ÖTV : Özel İletişim Vergisi
- TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TEFE : Toptan Eşya Fiyat Endeksi
- TSE : Türk Standartlar Enstitüsü, TSEK: Kalite Uygunluk Markası
- TÜFE : Tüketici Fiyat Endeksi
- UP : Ulusal program
- ÜFE : Üretici Fiyat Endeksi

GİRİŞ

Globalleşme ve teknolojinin etkisiyle bilgi toplumlarının oluşması, sınırların kaldırıldığı, iktidar ve yönetim anlayışlarının ekonomik, ideolojik, siyasal anlamda değiştiği, toplumsal etkilenmelerin ideolojik kısıtlamaların ve yönlendirmelerin artırıldığı bir ortamda kamu organizasyonunu günümüze uydurma gerçeği açığa çıkmıştır. Organizasyonlar ise tedbir almak ve verimliliği artırmak için özelleştirmeleri artırmış, hem mahalli idarelerin kaynaklarını artırmak için çaba harcamış hem de kamu kaynaklarını merkezileştirmek istemiştir. Kaynak kullanımı ve etkinliğin artırılması için yeni yasa hazırlıklarına önem verilmiş bu yönde bir dizi kanun tasarısı hazırlanarak hızla uygulamaya konulmuştur.

Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu amaçlar doğrultusunda yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca, Dünya Bankası'nın kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak uygulamış olduğu politikalarda önemli değişimler yaşanmaktadır. Dünya Bankası ülkelerin bütçe süreci konusunda detaylı bir bilgiye sahip olmak, bankanın vermiş olduğu mali yardım ve uyumlaştırma kredilerinin uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunu araştırmak, hükümetlerin dönem içinde yürütmekte olduğu politikaları anlamaya çalışmak, ülkeyle sürekliliği olan bir diyalog oluşturmak ve bu diyalog içinde hükümete teknik konularda yardımcı olmak ve yardımcı olduğu konuları bu çerçevede denetlemek maksadıyla tedbirler almaktadır. Ayrıca, bankanın kamu mali yönetim ile ilgili geliştirdiği ve ülkelere önerdiği politikaların uygulamasına yardımcı olmak ve bu uygulamaların sonuçlarını kontrol etmek için ülkelerin düzenli olarak hazırlaması gereken Kamu Harcamaları Raporunu (Public Expenditure Review) kullanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olan, kamu idarelerine ve kamu kuruluşlarına kamu kaynakları tahsis edilmektedir. Bu kaynakların bir kısmı devlet denem organizasyon tarafından bizzat kullanılmaktadır. Kamu alımlarının kurallar sistemi, “KAMU İHALE MEVZUATI” ve bu mevzuat ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan birincil ve ikincil derecedeki düzenlemelerden oluşmaktadır. Kamu ihale sürecinin yasal çerçevesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile belirlenmiştir. Her iki kanun da 2003 yılı Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Kamu ihale kanunu, satın alma sürecine ilişkin hükümler getirmektedir. Her iki kanun da kamu alımlarına dair birçok yeni esas ve usuller getirmiştir. Bu konudaki en önemli yenilik, kamu alımlarında düzenleme ve denetleme görevi yapacak merkezi bağımsız bir idare olan, kamu ihale kurumunun kurulmasıdır.

Kamu mali sistemimizi yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kanun, tüm hükümleriyle birlikte 2006 yılı başında yürürlüğe girmiştir. Anılan kanunun yürürlükte olduğu üç yıllık devrede uygulamada ortaya çıkan sorunlar, bazı teknik ibare ve ifadelerde düzeltmeler yapılmasının gereğini ortaya çıkarmıştır.

Bu çalışma kamu kesimi genel dengesi içinde konsolide bütçenin yeri ve bütçeden yapılan harcamaların makro disiplinin sağlanması amacıyla stratejik öneme göre kamu kaynaklarının değerlendirilmesi ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasının devlet ihale kanunu çerçevesinde analizini amaçlamaktadır.

Bütçe ödeneklerinin, devlet ihale kanunu hükümleri ve 5018 sayılı Kanuna göre harcanması kaynak etkinliği ve verimliliği açısından olumlu ve olumsuz sonuçları vardır.

Kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının nasıl etkin ve verimli bir şekilde dağıtılacağı sorunu ve bütçe hakkının hükümete vermiş olduğu harcama yapma ve borçlanma yetkisi, kısa dönemde kontrol edilemez, çünkü programlar uzun dönem bütçe taahhütlerini içerir. Bu tür programlar da artan bir öneme sahip olduğu için, bütçedeki büyümeyi yavaşlatmak veya azaltmak zordur.

Politikacılar değişkenli programlara ilişkin güçlü öngörülere sahip olmadıkları için, harcamaların azaltıldığı uzun vadeli dönemlerde, daha çok sorunlarla karşılaşmaktadır. Harcamalardaki reel azalma, karar alınmasından daha sonraki yıllarda gerçekleşir. Politikacılar, tekrar seçilme isteklerinden dolayı uzun vadede sonuç verecek programlardan vazgeçip yeniden seçilmelerine yardımcı olacak yatırım programlarını tercih etmektedirler.

Bütçe dışı gelirin kullanıldığı durumlarda devlet kurumları ihtiyaçlarını bağımsız olarak karşılamakta bu durum ise bütçe dışı gelirlerin kaynakları çeşitlendirmektedir. Gelir kaynaklarını artırmak için yeni uygulamalar tasarlanmakta ve denetimsiz harcamalara sebep olunmaktadır. Böylece devlet kurumları bütçenin yanı sıra kendilerine bir kumbara oluşturmakta başkalarının parasını kendi kurumu için harcadığından kaliteye önem vermekte ancak fiyattan verimliliği sağlayamamaktadır. Başka bir olasılıkta da başkalarının parasıyla kurumun hizmet verdiği başkalarının ihtiyaçları karşılanmakta fiyat ve kalite de verimlilik sağlanmamaktadır.

Kamu harcamalarının incelenmesinde ilk olarak kamu hizmetleri açıklanacak daha sonra ise bütçe harcamalarının dayandığı 5018 sayılı Kanun ile ihale sistemi değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ VE KAMU HARCAMALARI

1.1. KAMU HİZMETLERİ

1.1.1. Kamu Hizmetleri ve Niteliği

Devletin, kamusal alandaki yapısal ve teorik hizmetlerini araştırmak, bu hizmetlerin zamana ve çağın koşullarına göre değişkenliğini belirlemeye çalışarak hizmetlerin maliyetini saptamak ve değişikliklerin kapsam ve etkileşimlerini açıklamak, her yönetime ilişkin güç olanaklarını elinde bulunduran, devamlı ve kurumsallaşmış organizasyonların görevidir.

Organizasyon ise belirli sınırlar içinde aynı bölge ve toprağı paylaşan, nüfusun idaresini üstlenen, aynı toprak sınırları içerisinde faaliyet gösteren diğer organizasyonlardan farklılaşmış, özerk, merkezileşmiş ve bölümleri arasında koordinasyonu sağlayarak (Tilly, 1975:70) ekonomik, ideolojik ve siyasal alanda iktidar olan yönetimdir (Gianfranco, 2007:4).

Toplumsal yaşamın sürekliliği içerisinde, kıt olan değerli kaynakların etkileşimde bulunan bireylerce değiştirilmesi ve bu tür kaynaklara sahip olma isteği toplumsal yaşamın düzenini ve sürekliliğini etkilemektedir (Easton, 1953:5). Ülke ekonomisinin kıt olan kaynaklarının optimum dağılımı ve kullanımı, ihtiyaçların etkin düzeyde karşılanması bakımından büyük önem taşımaktadır (Hyman, 1996:6). Devlet, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamakta, genel çıkarlarını gözetmekte, korumakta ve temsil etmektedir (Nadaroğlu, 1986:16). Toplumsal yaşamın devamı için kaynakların etkin kullanılması ve sürekliliği, sürekliliğin sağlanabilmesi için de yönetim anlayışının kaynak dağıtım sürecini

kurumsallaştırması gerekmektedir (Durkheim, 1967:7). Ayrıca, devletin vatandaş için kamu hizmeti üreten ve sürdüren, bunun için var olan bir yapı olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, devlet bütçesinde kar/zarar hesabı yapılamaz. Devlet her türlü eylem ve işlemi, gelir ve gider konusunda vatandaş soru sormadan hesap verebilecek saydamlığı ve şeffaflığı sağlamalıdır (Anal, 2004:125).

1.1.1.1. Kamu Hizmetlerinin Tanımı ve Amaçları

Kamu kavramı “halk” anlamına gelmektedir. Toplumlar dağıtım süreci ve toplumsal yaşamın düzeni açısından kamu kesimi ve özel kesim olarak sınıflandırılabilir. Kamu kesimi, halka yönelik hizmetlerinde kamu yararını amaçlarken, özel kesimde kar marjı önemli olup kamu yararı ise ikinci planda kalmaktadır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:23).

Toplumun yapısal olarak farklılaşmış parçalarının sayısı artıkça, bunların aralarındaki işlevsel bağımlılıklar da artmaktadır. Bu durum toplumsal kaynaklar üzerindeki denetim ve tüketim paylarını, diğerlerinin zararına da olsa en üst düzeye çıkartmak isteklerinden kaynaklanmaktadır (Gouldner, 1969:70-241). Pek çok devletin, özellikle doğuşu ve gelişimi esnasında halkı sömürdüğü ve çeşitli isimlerle gelir topladığı açıktır (Levi, 1983:35).

Kamu hizmeti, tatmin edilmesi halinde toplumun tümüne yarar sağlayan ihtiyaçların (Batirel, 2007:26) devlet bütçesinden kaynak alarak, niteliği ve amacı bakımından sosyal içerikli olarak, kamu yararını gözeterek, devlet tarafından karşılanması veya yaptırılmasıdır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:110-111).

Devlet, gerek kamu gelirlerini toplarken ve gerekse sarf ederken, toplumu oluşturan bireylerin satın alma güçlerinin düzeyleri üzerinde etkili olmaktadır

(Brownlee ve Allen, 1960:17-19). Devlet yüklenmiş olduğu klasik ve sosyo-ekonomik görevleri, prensip itibarıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları ile parafiskal ve kamu ekonomik kurumlarından yararlanmak suretiyle gerçekleştirmektedir (Sandford, 1978:19). Görev ve fonksiyonlarının gittikçe artmasından dolayı devlet, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi işlerini, diğer kamu tüzel kişileriyle paylaşmak zorunda kalmıştır. Buna bağlı olarak toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının en önemlileri merkezi yönetim tarafından, yerel nitelikteki ihtiyaçların en önemlileri ise yerel yönetim kuruluşları tarafından karşılanmaktadır (Sayar, 2007:24).

İhtiyaçlar ve bu amaçla gerçekleştirilen mal ve hizmetler, içinde yaşanılan ekonomik, sosyal, siyasi ve mali koşullardan etkilenmektedir. Boyutu, önemi ve niteliği değişmekle birlikte, söz konusu ihtiyaçların karşılanması bakımından devlet, düzenleyici kurallar koymak, yol göstermek, özendirmek ve sermaye yatırmak suretiyle toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla ekonomide rol almıştır (Akdoğan, 2003:37).

1.1.1.2. Kamu Hizmetlerinin Niteliği, Ayrımı ve Türleri

1.1.1.2.1. Kamu Hizmetlerinin Niteliği

İhtiyaçların sınırsız, kamu kaynaklarının sınırlı olması ve ülkelerin yapılanma şekillerinin sürekli değişiklik göstermesi, karşılanması gereken ihtiyaçların önemine ve karşılanma maliyetine göre planlanmasını gerektirir. Bu planlamayı ülke kaynaklarını dikkate alarak siyasi otorite yapar (Mutluer ve Diğerleri, 2007:109). Ülkelerin ekonomik ve mali koşullarına göre siyasal iktidar kamu hizmetlerini önem sırasına göre belirler. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığına karar verecek olan siyasi idare, bu gücü temsil ettiği toplumun anayasal ilkelerinden alır (Sayar, 2007:24).

Toplumun müşterek ihtiyaçlarının karşılanması bakımından, devletin gidermek yükümlülüğünde bulunduğu mal ve hizmetler, kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir. Devlet, söz konusu hizmetleri merkezi ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla karşılamaktadır.

Kamu hizmetlerinin kamu yararı ve verimlilik ilkelerine göre yürütülmesi, ülke ve toplum açısından en iyi ve yararlı olanının gerçekleştirilmesi gerekir. Hizmetlerin belirlenmesi kadar, bunların gerçekleştirilmesi için izlenebilecek alternatiflerin analizi ve değerlendirilmesi, en uygunun seçiminin yanında, uygulanabilmesi için gerekli koşulların sağlanması, denetimi, kontrolü, finansman olanaklarının en iyi şekilde kullanımı, hizmetin en yüksek düzeyde götürülebilmesi açısından şarttır (Akdoğan, 2007:39-40).

Liberal görüş taraftarları, devletlerin savunma, güvenlik gibi vazgeçilmeyecek ülke ihtiyaçlarını karşılaması gerektiğini ve özel kesimin karşılayamayacağı eğitim ve sağlık gibi bazı ihtiyaçların da karşılanmasında görev üstlenebileceğini ileri sürmüştür. Yani bir bakıma bu görüşe taraftar olanlar, ihtiyaçların karşılanmasında devletlerin fazla yük yüklenmemesi tezini savunmuştur (Mutluer ve Diğerleri, 2007:109).

Devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerin gerçek maliyeti, devletin kullanımı için transfer edilen kaynaklar nedeniyle, bireylerin fedakârlık yapmak zorunda kaldıkları mal ve hizmetlerin değerlerinden oluşmaktadır. Mükellefler vergi ödedikleri zaman kendi kullanımları için çeşitli mal ve hizmetleri satın alma kapasiteleri azalmaktadır (Hyman, 1996:6).

Müdahaleci görüşü benimseyenler ise, kamunun yerine getirmesi gereken hizmetlerin geniş anlamda anlaşılması gerektiğini, yukarıda belirtilen hizmetlerden ayrı

olarak devletin bazı ekonomik faaliyetlerde bulunma, sosyal güvenliği sağlama ve gelirin adil bir biçimde dağılımı gibi konularda bazı hizmetler gerçekleştirme ile yükümlü olduğunu ileri sürmüşlerdir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:110).

Devlet yüklenmiş olduğu mali ve mali olmayan nitelikteki görevlerini gerçekleştirmek için kamu harcamalarını bir araç olarak kullanmaktadır. Kamu harcamaları, kamu gelirleriyle birlikte maliye politikasının iki aracını oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının miktarı, niteliği, alanı ve kapsamı üzerinde ayarlamalar yapılması suretiyle devlet, mali nitelikteki fonksiyonları yanında, ekstra fiskal nitelikteki, yani ekonomik ve sosyal fonksiyonları gerçekleştirici nitelikte etkiler yaratabilmektedir (Akdoğan, 2003:61).

1.1.1.2.2. Kamusal Mal ve Hizmetlerin Ayrımı

Genel anlamda devletin üretmiş olduğu hizmetler; kamusal hizmetler, yarı kamusal hizmetler, özel hizmetler, erdemli mal ve hizmetlerdir.

1.1.1.2.2.1. Kamusal Mal ve Hizmetler (Toplumsal, Kolektif Mal ve Hizmetler)

Toplumunu oluşturan bireylerin tamamını kapsayan (Sharp ve Slinger, 1964, s:13-15) toplumun yararına gerçekleştirilen hizmetlerin, faydasının bölünememesi yani bireylerin ne kadar faydalandığının tespit edilemediği (Sönmez, 1983:52-60), yararlanılan hizmet karşılığında bedel ödenmeyen (Standford, 1978:60), hizmetten doğan faydaların kısıtlanmadığı (Peters, 1997:143), hizmetten zorunlu olarak faydalandığı (Eckstein, 1964:11), hizmetlere ait finansmanın vergilerle karşılandığı (Musgrave, 2004:7-8) hizmetlerdir. Savunma, adalet, zorunlu öğretim gibi hizmetler örnek oluşturur. Devlet tarafından karşılanmadığı takdirde üretilmeyen hizmetlerdir.

1.1.1.2.2.2. Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Yarı kamusal hizmetler, kamusal ve özel faydanın birlikte sağlandığı hizmetlerdir. Yarı kamusal hizmetlerin sunulmasıyla bir yandan topluma yarar sağlanmakta ve diğer yandan da hizmeti kullanan bireyler özel fayda elde etmektedir. Bu tür hizmetlerin kişilere olan faydası, bölünebilir ve fiyatlandırılabilir nitelik gösterir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:109).

Bölünebilir nitelikteki toplumsal mallarda her tüketici değişik tüketim paylarına sahip olabildiğinden, fiyat uygulamasına geçilebilmekte, buna bağlı olarak tüketiciler tercihlerini belirlemekte ve belirli bir dışlama yapabilmektedirler (Sönmez, 1983:52-60). Yarı kamusal mal ve hizmetlere; parklar ve dinlenme tesisleri, caddeler ve şehirlerarası yollar, eğitim ve sağlık hizmetleri örnek oluşturur (Sahrp ve Sliger,1964: 13-15). Hem kamusal hem de özel mal özelliği gösteren mallardır. Faydanın bir kısmı topluma bir kısmı da hizmetten yararlanan kişiye ait olmaktadır. Finansman biçimi kamu ve özel karma finansmandır.

1.1.1.2.2.3 Özel Mal ve Hizmetler

Hizmetin tüketiminde rekabetin söz konusu olduğu ve kamusal hizmetlerin aksine, bu malların faydaları toplum bireyleri arasında bölünebilen mallardır. Devlet tarafından, hizmetten yararlananlardan bedelinin alındığı elektrik, su, telefon, haberleşme, havayolu, denizyolu, karayolu gibi hizmetleri kapsamaktadır. Devlet, dışlanabilecek malların üretimi ile çeşitli nedenlerle ilgilenmek durumunda kalabilmektedir. Özel sektör, doğal tekel olma durumunda veya dışsal faydalar nedeniyle, en uygun düzeyde üretim yapamayabilir. Esas yapısı itibariyle üretimi piyasaya bırakılabilecek bir mal veya hizmetin devlet tarafından üretilmesi daha uygun

bulunabilir (Boadway ve Wildasin, 1984:168-170). Finansman biçimi mal ve hizmetlerden yararlananlardan alınan ücretlerdir.

1.1.1.2.2.4 Erdemli Mal ve Hizmetler

Erdemli mallar, gerek toplumsal ve gerekse bireysel açıdan; özellikli, öncelikli, ya da üstünlüğü olan, vazgeçilmez nitelikteki mal ve hizmetler olarak ifade edilebilir. Bu hizmetler ya doğrudan devlet tarafından bedelsiz olarak topluma sunulmakta ve finansmanı vergilerle sağlanmakta ya da piyasa fiyatının altında pazarlanmaktadır. Ücretsiz ya da düşük ücretle sağlık ve tedavi hizmeti sunulması, kimsesiz, yaşlı ve çocuklar ile düşkünlere yardımcı olunması, özürülülerin sosyal açıdan korunmaları, bu anlamda sunulması söz konusu hizmetlere örnek teşkil etmektedir (Akdoğan, 2007:50).

1.1.1.3 Kamu Hizmetlerinde Siyasetin Rolü

Küreselleşme olgusu ile birlikte piyasalar, kamu hizmetlerinin belirlenmesinde etkili olmuştur. Piyasa talebindeki gelişmeler, devlet hizmetinin tutarını ve türlerini etkileyebilmektedir. Ancak hangi tür kamu hizmetlerinin üretileceği, kim için ve ne kadar üretileceği, tümüyle siyasal bir süreçtir. Seçmenler, seçim sistemini kullanmak suretiyle siyasal karar süreçlerine katılırlar (Mutluer ve Diğerleri, 2007:115).

Bireylerin kendi doğru tercihlerini devlete bildirmelerini sağlayacak ve bunu teşvik edecek bir planlama mekanizmasının oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu açıdan çeşitli oylama modelleri geliştirilmiştir. Bu modellerden Bunchanan ve Tullock tarafından “optimal anayasa modeli”, Bowen-Black tarafından “çoğunluk oylama modeli”, Romer-Rosental’in “bürokratlar ve seçmenler modeli” önemlidir (Broadway ve Wildasin, 1984:140-160).

Demokratik seçilen hükümetler, yeniden seçilme olasılıklarını kaybetmeme çabası içindedirler. Seçmenler ise hizmetlerden faydalanma oranlarını artırmak istemektedirler. Bu durum kamu harcamalarından sağlanan faydanın, vergilerin ilgili taraflara olan maliyetinin üzerinde olmasına yol açar (Bulutoglu,1981:68).

Kamu hizmetlerinin düzeyi ve niteliği bakımından politikacıların, üst düzey yöneticilerin ve seçmenlerin yönlendirilmesi etkili olmaktadır. Karşılıklı etkileşim ve yönlendirme, siyasilerin yeniden seçilme çabasına bağlı olarak gerçekleştirdikleri girişim ve uygulamalar seçmenlerden etkilenmekte ve seçmenleri etkilemektedir (Hockley, 1992:35-37). Gerek seçmenlerin arzularının gerçekleştirilmesi bakımından nüfuzlarını kullanmaları ve gerekse partilerin taahhütlerini yerine getirme çabaları, devletin yeni bazı görevler üstlenmesine yol açabilir. Bunu doğal bir sonucu olarak da bütçe gider rakamları yükselmektedir (Slade, 1951:58-62).

1.1.1.4 Önemli Kamu Hizmetleri

Toplumunu oluşturan her birey geleceğini düşünerek ailesini ve kendisini korumak ister böylece üyesi olduğu toplumu benimseyerek devamını sağlar. Ancak işsizlik, kaza, hastalık, yaşlılık ve ölüm gibi durumlarda devlet yardımı devreye girer. Böylece bireyler riskleri kendi başına göğüslemekten kurtularak devletin verdiği güvencelere dayanırlar (Habermas, 1999:187). Bu gereksinimlerin ötesinde devlet, eğitim, adalet, sağlık, sosyal güvenlik ve savunma hizmetlerini de yerine getirerek kamu güvencelerini sağlamalıdır.

Sağlık, eğitim, adalet gibi sosyal refah avantajlarının tam anlamıyla tek dağıtıcısı devlettir. Yurttaşlığın koşulu toplum için faydalı işler yapmaktır. Siyasal ve toplumsal ilerleme mükemmeli başarmaktan geçer. Yurttaş hakları, devlet tarafından yönetilen

sosyal üretim sistemini güçlendirme amaçlı faaliyetlerin bu haklarla nasıl yürütülebileceğine göre belirlenir (Harding, 1984:309).

1.1.1.4.1 Eğitim Hizmetleri

Bireylerin toplumlarına yararlı olmaları için bilgi, beceri, yetenekleri bakımından eğitilmesi gerekir. Eğitimli bireyler kendi refah ve gelirini yükseltirken toplumun gelir düzeyini de artırır. Bu sebepten dolayı her birey toplumu için sermaye yatırımdır. Bireyler eğitim esnasında tüketim tercihi ve alışkanlıkları kazandıklarından dolayı daha bilinçli bir şekilde yatırımlarını yönlendirmekte ve kaynaklarını değerlendirmektedirler. Eğitim hizmetlerinin kamu kaynaklarından finansman edilmesinin sebebi bireylerin aynı gelir düzeyine sahip olamayışından kaynaklanır. Ancak eğitim tam anlamıyla bir kamu malı değildir, özel kesim tarafından da finansman edilmektedir. Çünkü devlet finansmanı ile bireyin kazanımları sonucu elde edeceği bilgi ve gelir düzeyi ile eğitime başladığı andaki yaşam düzeyi aynı değildir. Eğitimde adalet ve fırsat eşitliği bunu gerektirmektedir.

Eğitim harcamaları, içsel büyüme modellerinde sıkça vurgulanan beşeri sermaye oluşumuna da yol açmaktadır (Üzümcü, 2003:17-20). Teknolojik gelişmeye rağmen artan nüfus ortamında eğitim harcamaları istenilen seviyeye getirilemezse uzun vadede üstesinden gelinmesi zor problemler oluşabilmektedir (Özbaran, 2004:129-130).

Eğitim harcamaları, eğitimden faydalanan bireylerin iş görme yeteneğini artırmaktadır. Eğitilmiş bireylerin sayısı ve niteliğinin artması ülke ekonomisinde kaynak verimliliğinin çoğalmasını sağlamaktadır (Üzümcü, 2006:28).

Bireylerden yatırım malı olarak daha fazla yararlanılması için toplumun eğittiği bireylerin her alanda bilgi ve becerilerinin artırılması gerekir. Bireylerin bilgi düzeyleri,

akli yetenek ve fiziki kabiliyetleri, küçük yaştan itibaren devlet tarafından tespit edilmelidir. Bireylerin ekonomik ve sosyal açıdan topluma maksimum fayda sağlayacak şekilde kanalize edilmeleri ve ilgi duydukları alanlardaki kabiliyetlerinin artırılması toplumsal faydaya katkı sağlayacaktır.

1.1.1.4.2 Sağlık Hizmetleri

Sağlık hizmetleri kamusal nitelikli hizmetlerdir. Bireylerin hastalığa yakalanmalarını önlemek, hasta olan bireylerin tedavisini yapmak şeklindedir. Birey sağlığı topluma sosyal fayda sağladığı için önemlidir. Bu yüzden gelir dağılımını düzenlemek ve birey yatırımını korumak isteyen devletler kamu bütçesinden sağlık sektörünü desteklemeyi maliye politikası haline getirmiştir. Devletin sağlık hizmetlerini adaletli bir şekilde yerine getirmesini, bireylerin gelir düzeyleri etkilemektedir. Gelir düzeyleri yüksek olanların ve sağlık güvencesi olanların hizmet maliyetlerine katılmaları gerekirken, gelir düzeyleri düşük olanların devlet güvencesiyle sağlık hizmetlerinden faydalanmaları toplumsal birliğin gereğidir.

Sağlık harcamaları üzerine yapılan çalışmalarda bir yaklaşım olarak, sağlık harcamalarından elde edilen fayda belirlenmeye çalışılır. İlk bakışta fayda ve maliyetler kolay tanımlanabilir görünür. Ancak, sağlık sadece tıbbi hizmetlerin miktarına değil barınma standardı ve genel temizlik ve beslenme seviyesi gibi birçok diğer faktöre de bağlıdır. Bir diğer yaklaşım, hastalıklar sonucu kaybolan üretimi belirleme yöntemidir. Bu amaçla, sağlık problemleri nedeniyle çalışma kayıplarının tahmini ve zaman içinde indirim değerinin bulunması ya da ortalama kazançların kıstas alınması düşünülebilir. Ancak, gelecekteki işsizliğin hesaplamaya nasıl dâhil edileceği ve mevcut ekonomik büyüme oranları tarafından etkilenen bir zaman akışı projeksiyonunun yapılabilmesi gibi güçlükler çıkar (Peters, 1979:65).

1.1.1.4.3 Sosyal Güvenlik Hizmetleri

Sosyal güvenlik hizmetleri, bireyleri karşılaşmaları muhtemel; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalıkları, analık, çocuk parası, sakatlık ve ölüm gibi risk ve konularda sigortalama hizmetleridir. Sosyal güvenlik sistemini, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, sosyal sigortalar kapsar. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar devlet güvencesinde sosyal güvenlik hizmeti verirken sosyal sigortalar sigortalılardan kesilen primleri bağlıdır. Özel sigorta ile sosyal sigortalar arasındaki en önemli fark, özel sigortada sigorta tutarı ödenen prim ile prime işlenen faize eşitken, sosyal güvenlik sisteminde yatırılan prim ile sağlanan fayda çok farklıdır. Çünkü devlet sosyal güvenlik sistemiyle adalet ve gelir dağılımında bireylerin faydasını ön planda tutar.

1.1.1.4.4 Savunma Hizmetleri

Bağımsız olan ülkelerin kendi güvenliğini tehdit edecek unsurları ortadan kaldırmak ve ülke çıkarlarını korumak, savunmak, en öncelikli görevlerindedir. Bu nedenle ülkeler savunma ve teknoloji sanayine önemli kaynaklar ayırmalı; bu kaynakları verimli ve etkin kullanmalı ve israf etmemelidir. Savunma hizmetinden toplumun bütün bireyleri faydalanmaktadır, üretime dönük bir harcama olmadığından dolayı cari harcamalar olarak kabul edilse de özerklik açısından yatırım hizmetidir. Caydırıcılık ve karşı güç kullanma etkisinden dolayı savunma hizmetine ayrılan bütçe miktarı çok büyük olmalıdır.

Savunma harcamalarının milli kaynaklardan daha büyük miktarlarda kullanım eğilimi bilindiğine göre hedef, elde edilebilir fonların etkilerini maksimize etmek ve ekonomilerin etkinlik kaybı olmaksızın bunları başarabileceği araçları aramak olmalıdır. (Burkhead ve Miner, 2007:5)

1.2. KAMU HARCAMALARI

1.2.1. Kamu Harcamalarının Tanımı

Kamu harcamaları kavramı çeşitli tanımlamalarla ifade edilebilir. Ancak en genel ifadesiyle kamu harcaması, kamu gücünün kullanılarak, (Keefer ve Khemani, 2005:1-27) kamu hizmetlerinin sağlanması amacıyla, (Uluatam, 1991:147) kamu tüzel kişileri tarafından yapılan harcamalar (Adam ve Bevan, 2003:2-3) olarak ifade edilebilir. Bazı durumlarda sadece bütçe kanunları ile verilen yetki çerçevesinde yapılan harcama, kamu harcaması olarak kabul edilebilir. Bazı durumlarda da bütçe kanunu ile yapılan harcamaların yanında mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ya da kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yapılan harcamalar da tanım kapsamına girmektedir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:126).

Kamu harcamalarını klasik ve modern maliyecilere göre tanımlayacak olursak, klasik maliyeciler kamu harcamalarını; kamu makamlarının, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere, belirli usullere uyarak yaptıkları parasal harcamalar şeklinde tanımlarlar. Bu tanımlamada dört unsur dikkat çekmektedir. Bu unsurlar, kamu makamları, toplumsal ihtiyaçlar, belirli usuller ve parasallıktır. Ayrıca, kamu harcamalarını ekonomideki dengesizlikleri önlemede kullanmak gereksiz olup, kamu harcamalarının küçük hacimde ve olanak ölçüsünde tarafsız olması kabul edilmiştir (Devrim, 1998:168).

Modern maliyecilere göre kamu harcamaları; kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve ekonomik sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere, ekonomik istikrarsızlığı gidermek maksadıyla (Altay, 2006:62) belirli usullere uyarak, yaptıkları parasal harcamalardır (Sayar, 1975:26 ve Türk, 2006:30-32). Tanımlara göre,

modern maliyecilerin kamu harcamaları tanımını ekonomik ve sosyal hayata müdahale etkisinden dolayı daha kapsamlıdır. Çünkü bir iktisat politikası aracı olarak daralma döneminde talebi artırmak için kamu harcamaları artırılabilirken, enflasyonist dönemde talebi kısmak için harcamalar azaltılabilir (Pınar, 2009:34).

Kamu harcamaları genelde; kamu düzeni, adalet ve güvenlik, ulusal savunma, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi kolektif ihtiyaçların karşılanması (Arslan, 2003:2) ile merkezi giderlerin karşılanmasına yönelik, (Heitger, 2001:6) toplumların gelişmesiyle birlikte devletin görev ve çalışmalarının artması sonucu ortaya çıkan ihtiyaçlardır (Ulutürk, 1997:32).

Kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının yüksek olması, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlardan kaynaklanabileceği gibi, aynı zamanda siyasi bir tercihtir. Kamu ekonomik tercihi (public choice) olarak adlandırılan bu konu, halkın oyları sonucu iktidara gelen hükümetin bütçe politikasıyla, ekonomiyi yönetmesidir (Cullis ve Jones, 1992:376). Bu bağlamda, bütçe politikasının amaçlarının farklı yaklaşımlara göre yönlendirilmesi de mümkün olabilmektedir (Musgrave, 2004:3-7). Kamu hizmetlerinin karşılanması, kamu kurumlarının siyasi karar alma sürecinde belirlenip, bütçeyle somutlaşarak parasal harcamalara dönüşür. Yani, kamu harcamalarının amaç ve alanları siyasi otoritenin yetkisindedir.

1.2.2 Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının sınıflandırılmaya tabi tutulması için öncelikle iktisadi kaynakların ne kadarının kamu ekonomisinde kullanıldığının tespit edilmesi gerekmektedir. Çünkü devlet, bazı kamu harcamalarında mal ve hizmet satın almaz sadece belirli sosyal tabakalara satın alma gücü dağıtır. Bu sebeple, kamu ekonomisinin

milli ekonomi içindeki nispi değeri tayin edilirken ilk üzerinde durulacak husus bu harcamaların iktisadi kıstaslara göre sınıflandırmasını yapmaktır (Türk, 2007:35).

Kamu harcamalarının iktisadi sınıflandırılması bu harcamaların doğrudan doğruya tahsis edildikleri andaki yer itibariyle, husule getirdikleri etkiler bakımından yapılabilir. Aksi halde, uzun vadeli etkilere göre yapılacak herhangi bir sınıflandırma sağlam mesnede dayanmaz (Brochier ve Tabatoni, 1959:4-6). Kamu harcamalarının iktisadi kıstaslara göre (teorik) sınıflandırılması reel harcamalar-transfer harcamaları, cari harcamalar-yatırım harcamaları, verimli harcamalar-verimsiz (“Sosyal harcamalar ve faiz ödemeleri”) (Tanzı ve Schuknecht, 2000:23-47) harcamalar olmak üzere üç grupta incelenebilir.

Ülke şartlarına göre kamu harcamaları çeşitli şekiller gösterir. Birbirinden farklı kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların belirli ölçülere göre gruplandırılması ve gruplar arasında karşılaştırmalar yapılması önemli faydalar sağlar (Gülsoy, 1975:121). Böylece kamu harcamalarının sınıfı ile çeşitli kamu hizmetleri arasında denge kurularak, devletin sınırlı kaynaklarının ülke ihtiyaçlarının önemine göre dağıtılması, mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarda harcandığının görülebilmesi ve mali istatistik bilgilerinin sağlanması hususlarında kolaylıklar sağlanmıştır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:134). Böylelikle yönetimler daha çok vergi alma politikası yerine, daha iyi harcama nasıl yapılabilir konusunda araştırmalarını artırmaktadır.

Klasik maliyeciler kamu harcamalarının sadece miktarı ile ilgilenmişler ve harcamalardaki artışlara, beraberinde kamu yükümlülükleri getirir diye karşı çıkmışlardı; modern maliyeciler ise kamu harcamalarının içeriklerine, miktarları kadar önem vermektedirler ve bu harcamalardaki artışların her zaman beraberinde yükümlülükler getirmediğine inanmaktadırlar. Kamu harcamalarının sınıflandırılması

iki yaygın anlayışa göre (idari, yönetsel); fonksiyonel sınıflandırma ve iktisadi sınıflandırma olarak yapılmaktadır (Türk, 2006:51).

1.2.2.1. Teorik Sınıflandırmalar

Kamu kesiminin milli ekonomi içindeki payı, esas olarak kamu harcaması şeklinde ortaya çıkar. Bu nedenle, kamu kesiminin ekonomi üzerindeki etkisini tespit edebilmek için, kamu harcamalarının bilimsel bir analize tutulması zorunluluğu vardır. Devlet faaliyetleri arasında bir değer yargısına varabilmek için çeşit, etki ve bünyesel özellikler yönünden birbirine benzeyen harcamaları bir araya toplamak gerekir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:134-135).

Devletin kamu hizmetlerini yapması, kamu hizmetlerinin üretimine müdahale etmesi, kamu açıklarını (cari açık, istihdam açığı, bütçe açığı) finanse etmesi ve geliri yeniden dağıtmasının bir maliyeti vardır. Devlet kamu hizmetlerini üretirken, üretim faktörleri ve özel kesim ürünlerini satın alır. Bununla birlikte bazı üreticilere sübvansiyon verebilir. Geliri yeniden dağıtmak için sosyal amaçlı harcamalar yapabilir (Batırel ve Tezel, 1976:115-127). İktisadi amaçlar ile ilgili görevler sonucunda ortaya çıkan harcamalar reel harcamalar ve cari harcamalar ile verimli-verimsiz harcamalar şeklinde incelenecektir.

1.2.2.1.1. Reel Harcamalar

Ekonomide cari dönemde üretilmiş olan mal ve hizmetlere karşı doğrudan talep unsuru teşkil eden harcamalara gerçek harcama (reel harcama) denilmektedir. Bu harcamalar hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmekte olup, cari harcamalar ve yatırım harcamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır (Peters, 1975:123).

Harcamaları reel niteliğine büründüren, harcama karşılığında meydana gelen üretimin, milli gelirden belirli bir miktar artmaya neden olmasıdır. Artışın hesaplanmasında ise, devletin milli gelirdeki artışa neden olduğu miktardan satın alınan mal ve hizmet tutarını düşmek gerekir. Yoksa milli gelirdeki artış iki kez hesaplanmış olur. Ancak, uygulamada harcamalar karşılığında bir mal ve hizmet elde ediliyorsa, bu mal ve hizmetin kamu kesimi tarafından kullanılarak milli gelirden herhangi bir artışa neden olup olmadığına bakılmaksızın, reel harcama olarak kabul edilmektedir (Mutluer, ve Diğerleri, 2007:136).

Gerçek harcamalar, cari ve yatırım harcamalarından oluşmaktadır. Devletin tüketim malları alımına yönelik harcamaları cari, sermaye oluşumu ile ilgili giderleri ise yatırım harcamaları olarak nitelendirilmektedir (Sayar, 1975:33). Cari harcamalar, yatırım harcamaları gibi üretimi doğrudan artıran harcamalardan değildir. Cari harcamalar devletin tüketim mallarına yönelik yaptığı harcamalardır (Erginay, 1985:95). Cari harcamalar, her yıl tekrarlanan, faydasından bir bütçe dönemi içinde yararlanan, daha çok idari bakımdan önem taşıyan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yapılan kamu harcamalarıdır (Akdoğan, 2006:62).

Yatırım harcamaları ise, sermaye birikimini sağlayan veya sermaye birikimini artıran harcamalardır (Türk, 2006:62). Yatırım harcamaları, üretimi artıran, üretkenliği olumlu yönde etkileyen, kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlayan, üretim faktörlerinin verimliliğini artıran, genellikle dayanıklı nitelikte ve faydası birden fazla yıla yaygın mallara yapılan giderlerdir (Gürsoy, 1978:132). Bu harcamalar, cari harcamalarda olduğu gibi, faydasının bir bütçe dönemi içinde tüketilmesi söz konusu olmayan harcamalardır. Faydasından uzun yıllar yararlanır. Dolayısıyla üretimi artıran

veya üretim artışına katkı sağlayabilecek olan harcamalara yatırım harcamaları denilmektedir.

1.2.2.1.2 Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, mal veya hizmet gibi bir üretim faktörünün elde edilmediği; ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle satın alma gücünün, gelir dağılımının adaletini sağlamak amacıyla (Ataç, 1992:35) bir kısım kişiler veya sosyal gruplara karşılıksız olarak intikal ettirildiği harcamalardır. Transfer harcamalarından faydalananların satın alma güçlerinin artması kaynak dağılımını yeniden yapılandırmaktadır.

Transfer harcamaları, mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptirler (Brownlee ve Edward, 1960:29). Transfer giderleri, ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle gerekli görülen kişilere yapılan fon aktarmalarını ifade etmektedir (Peters, 1975:125). Sübvansiyon (kamu kesiminin ekonomik ve toplumsal amaçlarla karşılıksız olarak işletmelere aktarmış oldukları satın alma gücü) şeklinde yapılan transfer ödemeleri ise, çeşitli kuruluşlara ve piyasa fiyatlarının düzenlenmesi amacıyla yapılmaktadır (Kentruck, 1951:22-23).

Transfer giderleri, bir anlamda negatif vergi olarak düşünülebilir. Tüketim, birikim ve üretim üzerinde yönlendirici etkiler yapabilen transfer ödemeleri, herhangi bir varlığın satın alınması karşılığında yapılabileceği gibi karşılıksız da olabilmektedir. Transfer ödemeleri, tüketici ya da firmalara, belirli amaçlarla, şartlı ya da şartsız olarak yapılabilmektedir (Musgrave, 2004:272-275).

Transfer harcamaları üç grupta incelenecektir.

1.2.2.1.2.1 Dolaysız-Dolaylı Transfer Harcamaları

Dolaysız transfer harcamaları, bireylerin gelirlerini doğrudan doğruya artıran kamu harcamalarıdır. Devlet borçlarının faizleri, gazilere ve malullere ödenen maaşlar, sosyal yardımlar, sosyal sigorta yardımları, bu tip harcamalara örnek olarak gösterilebilir.

Dolaylı transfer harcamaları ise, iktisadi gayeli mali yardımlar ve sübvansiyonlar olarak karşımıza çıkar.

1.2.2.1.2.2 Gelir-Sermaye Transferi Harcamaları

Dolaylı ya da dolaysız olsun gelir aktarması şeklinde uygulanan transfer harcamalarına gelir transfer harcamaları denilmektedir. Ancak transfer harcamaları daima gelir aktarması şeklinde ortaya çıkmamakta; bazı durumlarda sermaye aktarımı niteliği kazanabilmektedir. Dolaysız sermaye transferlerine örnek harp tazminatı ödemeleridir, dolaylı sermaye transferleri arasında devletin mesken inşası gibi belirli endüstrilere yaptığı sermaye transferleri ödemeleri vardır (Türk, 2006:61).

1.2.2.1.2.3. Verimli-Verimsiz Transfer Harcamaları

Bu sınıflandırmaya göre, iktisadi amaçlı (üretken) transferler verimli, sosyal amaçlı (üretken olmayan) transferler verimsiz olarak nitelendirilmektedir (Brochier, 1959:10-12). Çiftçilere aktarılan teşvik ve kaynaklar üretime dönmediği takdirde, ekonomide kaynak israfına yol açtıklarından, verimli transfer harcamaları olarak değerlendirilmemektedir (Türk, 2007:39).

1.2.2.2. Organik (Kurumsal)- Fonksiyonel Sınıflandırmalar

Organik sınıflandırma, kamu harcamalarının harcamayı yapan idarelere göre sınıflandırılmasını kapsarken, fonksiyonel sınıflandırma kamu kurumlarının ne amaçla harcama yaptığının (Pınar, 1998:34-35), devletin işlevleri itibariyle kamu harcamalarının sınıflandırılmasını kapsamaktadır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:141).

Fonksiyonel tasnif, belirli bir hizmetin yerine getirilmesinin toplam maliyetinin saptanmasında; toplam maliyetin saptanmasına müteakip birim maliyetin tespit edilmesinde ve birim maliyete tesir eden etkenlerin gözden geçirilerek hizmette etkinlik sağlamaya ve harcanan para ile elde edilen fayda arasında kıyaslamalar yapmaya imkân hazırlamaktadır (Karaarslan, 2005:2).

Kamu harcamalarının fonksiyonel ayırımında, kamu harcamalarını yapan birim dikkate alınmamaktadır. Kamu harcamalarının amaçları dikkate alınarak, yapılmak istenen hizmet ön plana çıkarılmaktadır. (Ulutürk, 1997:119).

2004 yılından itibaren merkezi yönetimde fonksiyonel bütçeyi öne çıkaran analitik bütçe sınıflandırılması uygulanmaya başlanmıştır. Yeni sınıflandırma sistemi, 2006 yılından itibaren de genel yönetim dâhil tüm idarelerde uygulama alanı bulmuştur. Fonksiyonel sınıflandırmaya eğitim, sağlık ve savunmayı örnek olarak verebiliriz (Mutluer ve Diğerleri, 2007:141-142).

Türkiye’de uygulanan bütçe sisteminde, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamaları 10 ana gruba ayrılmaktadır.

Tablo 1.1. 2008-2009 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek Ve Harcamaları Fonksiyonel Sınıflandırma II. Düzey

(Bin TL)	BAŞLANGIÇ ÖDENEKLERİ		HARCAMALAR		GSYH PAYLARI (%)		BÜTÇE PAYLARI (%)		ARTIŞ ORANLARI (%)	
	2008	2009	2008	2009*	2008	2009	2008	2009	2008	2009
HARCAMALAR	222.553.217	259.155.933	227.030.562	267.275.085	23,9	28,2	100,0	100,0	11,3	17,7
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	88.336.031	97.400.065	82.080.517	87.102.598	8,6	9,2	36,2	32,6	8,0	6,1
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	13.363.416	14.624.635	12.839.138	14.539.850	1,4	1,5	5,7	5,4	8,5	13,2
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	13.375.298	15.707.605	13.966.786	16.109.580	1,5	1,7	6,2	6,0	12,3	15,3
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	21.407.805	25.920.127	29.137.332	33.471.404	3,1	3,5	12,8	12,5	22,9	14,9
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	236.015	256.780	214.866	250.458	0,0	0,0	0,1	0,1	16,7	16,6
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHİ HİZMETLERİ	2.464.311	3.298.117	3.796.679	3.739.345	0,4	0,4	1,7	1,4	-19,5	-1,5
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	11.787.248	13.479.198	12.972.160	15.680.783	1,4	1,7	5,7	5,9	15,0	20,9
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	3.579.771	4.193.048	3.864.526	4.592.266	0,4	0,5	1,7	1,7	17,9	18,8
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	28.738.832	34.522.587	30.493.022	35.722.592	3,2	3,8	13,4	13,4	18,6	17,2
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	39.264.490	49.753.771	37.665.536	56.066.209	4,0	5,9	16,6	21,0	7,8	48,9
GSYH			950.098.199	946.678.000	100,0	100,0				

Kaynak: www.bumko.gov.tr, *Geçici Sonuçlardır.

Tablo 1.2. 2008-2009 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek Ve Harcamaları Ekonomik Sınıflandırma II.Düzey

(Bin TL)	BAŞLANGIÇ ÖDENEKLERİ		HARCAMALAR		GSYH PAYLARI (%)		BÜTÇE PAYLARI (%)		ARTIŞ ORANLARI (%)	
	2008	2009	2008	2009*	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Harcamalar	222.553.217	259.155.933	227.030.562	267.275.085	23,4	27,4	100,0	100,0	11,3	17,7
Faiz Hariç Harcamalar	166.553.167	201.655.903	176.369.257	214.074.190	17,5	21,3	77,7	80,1	13,6	21,4
I. Personel Giderleri	48.672.049	57.211.200	48.856.322	55.930.251	5,1	6,0	21,5	20,9	12,1	14,5
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	6.405.463	7.242.800	6.407.540	7.205.843	0,7	0,8	2,8	2,7	10,4	12,5
III. Mal ve Hizmet Alımları	22.905.423	25.453.678	24.411.518	29.594.296	2,4	2,7	10,8	11,1	9,7	21,2
IV. Faiz Giderleri	56.000.050	57.500.030	50.661.305	53.200.895	5,9	6,1	22,3	19,9	3,9	5,0
V.Cari Transferler	69.206.600	87.955.756	70.360.437	91.761.016	7,3	9,3	31,0	34,3	11,2	30,4
VI.Sermaye Giderleri	11.775.030	14.838.999	18.515.893	19.847.283	1,2	1,6	8,2	7,4	42,4	7,2
VII.Sermaye Transferleri	2.084.420	2.824.819	3.173.794	4.313.690	0,2	0,3	1,4	1,6	-10,4	35,9
VIII.Borç Verme	3.933.510	4.660.842	4.643.753	5.421.811	0,4	0,5	2,0	2,0	20,7	16,8
IX.Yedek Ödenekler	1.570.672	1.467.809	0	0	0,2	0,2	0,0	0,0		
GSYH			950.098.199	946.678.000	0,0	0,0				

Kaynak: www.bumko.gov.tr

* Geçici sonuçlardır.

Harcamalar incelendiğinde en fazla harcamayı cari transfer harcamaları oluşturmaktadır. Cari transfer harcamalarındaki fazlalığın sebebi sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarından kaynaklanan nedenlerden dolayı yapılan kaynak aktarımlarıdır. Cari transfer harcamalarını personel istihdamının fazlalığı nedeniyle personel giderleri izlemektedir. Personel giderlerini ise faiz harcamaları takip etmektedir. Türkiye’de faiz oranlarının yüksek olması ve kamu finansman açığının artması, bütçedeki faiz harcamalarını toplumsal ve iktisadi alanda bir sorun haline getirmiştir. Bu durum faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulması sonucunda özelleştirmeleri artırmış, borçlanma eğilimini azaltmış, piyasa faiz oranlarını düşürmüştür.

1.2.2.3. Program Bütçe Uygulaması Döneminde ve 5018 Sayılı Kanunla Yapılan Sınıflandırmalar

Kamu harcamalarının planlanması ve kontrolü, finansmanın sağlanması önemli süreçleri gerekli kılmaktadır (Peters, 1975:129). Üretim bütçelemesi ya da planlama, programlama, bütçeleme sistemi, maliyet-fayda analizinin (Sandford, 1978:47-48) devlet harcamaları ile ilgili programlara uygulanmasıdır (Bulutoglu, 2001:341). Bu bütçeleme tekniğinin temel özelliği kamu giderlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmaktır (İnce, 1980:64). Kamu harcamalarının amaçlarını saptayıp, alternatifleri planlayıp, ihtiyaçları önceliklerine göre programlayıp bütçeleme sistemidir. Amaçların saptanmasında maliyetler ön plandadır.

5018 sayılı Kanun döneminde: “Analitik” kelimesi Fransızca kökenli bir kelime olup “çözümlemeye dayanan, çözümlemeli, çözümle ilgili, tahlil” anlamlarında Türkçe’de kullanılmaya başlanmıştır (Selcen ve Hançer, 2003:1-16). Analitik bütçe

sınıflandırması (ABS) ise analitik kelimesinin anlamına uygun olarak çözümlemeye dayalı bir sınıflandırma seklini ortaya koymaktadır (Kocabaş, 2004:26).

Ancak ABS bir bütçe sistemi değildir. ABS gerekçe, ödeneklendirme, sınıflandırma ve program analizi olmak üzere dört unsurdan oluşan program bütçe ve 2006 yılından beri uygulamaya konulan performans esaslı bütçenin sadece sınıflandırma kısmına esas oluşturmaktadır (Tosun, 2004:13).

2004 yılı itibariyle yürürlüğe giren ABS temelde dört kod grubunun bir araya getirilmesi sonucunda oluşturulmuş bir yapıdan ibarettir. Bu kod grupları; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırmadır (Selcen ve Hançer, 2003:8).

Ayrıca kamu harcamaları: Olağan harcamalar, olağanüstü harcamalar ve sağladıkları faydalara göre de sınıflandırılmaktadır.

1.2.2.4 Mahalli Harcamalar ve Milli Harcamalar

Anayasamıza göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (Türk, 2007:70). Siyasi rejimi ne olursa olsun, günümüzde, üniter sistemdeki bütün devletlerin idari yapısı iki birimden oluşmaktadır: merkezi idare ve mahalli idareler (Çelik, 1996:1).

Merkezden yönetim ilkesi, 'siyasal' ve 'yönetimsel' yönden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Eryılmaz, 1999:59). Siyasal açıdan merkezden yönetim; bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla politik otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuksal birliğin var olmasını ifade eder. Kamu hizmetine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi

organlarda toplandığı gibi, bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organlardadır. Burada merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere (bölge ve il kuruluşlarına) geniş takdir yetkisi tanınmamaktadır (Özel, 2000:200-205).

Siyasal açıdan merkezden yönetim olmayan yerde, yönetsel açıdan merkezden yönetim olmaz; fakat siyasal merkeziyetçiliğın varlığı, yönetsel merkeziyetçiliğın varlığını gerektirmez, ancak yönetsel merkeziyetçilik politik merkeziyetçiliğın bir sonucudur. Örneğın politik merkeziyete sahip olan İngiltere’de çok geniş bir biçimde yönetsel yerinden yönetim vardır (Versan, 1990:74).

Merkezden yönetim ile merkezi yönetim iki farklı kavramdır. Merkezden yönetim- yerinden yönetim gibi kavramlar birer yönetim biçimi ve örgütlenme ilkesi iken (bir yönetsel örgütlenme biçimini gösterirken), ‘merkezi yönetim’, doğrudan yönetsel örgütün kendisini ifade etmektedir. Merkezi yönetim yerine ‘genel yönetim’ de denir (Özel, 2000:203-205).

Bir devlette “güçler ayrılığı” ilkesine dayalı üç erk bulunmaktadır: yargı, yasama, yürütme. Yürütme erki de tekrar “hükümet” (merkezi yönetim) ve “yönetim” (idare) olarak ayrılmaktadır. Burada, hükümetin temel örgütsel güce (Organisationsgewalt) sahip olması belirlenmiştir. Bu örgütsel güç, bütün yönetsel birimlerin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi ve yeniden oluşturulmasını gerçekleştirebilir. Ancak örgütsel bir yapı oluşturmada ve hiyerarşik yapılanmada daha az ağırlığı olan değişiklikler, “yönetim” tarafından öngörülebilir (Göbel, 1999:2).

Kendi İçinde Demokratik Yerel Yönetim: Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluk üyelerine hizmet sunmak amacıyla kurulurlar (Aktan, 1998:76).

Bir başka tanımlamaya göre de, yerel yönetim; bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir (Yerel Yönetim Geliştirilmesi Raporlar Dizisi, 1994:11). Türkiye’de, gerçek anlamda varlığını koruyabilen tek yerel yönetim türü olan belediyeler (Güler, 1992:140) ise, “kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi” şeklinde tanımlanabilir (Bozkurt, 1998:31).

Kamu yönetiminde tercih edilen merkezden yönetim ve yerinden yönetim biçimleri, birbirini tamamlayan ilkelere. Bu ilkelere birinin tek başına uygulanması yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli olmaz. Her ülke politik, toplumsal ve ekonomik yapısına göre, bu ilkelere birine ağırlık veren bir yönetsel yapıya sahiptir (Gözübüyük, 1991:31).

1.2.3 Kamu Harcamalarının Otomatik İstikrarı Sağlaması

Otomatik istikrarlandırıcı (stabilizatör), herhangi bir istikrarsızlığı iradi bir müdahaleye gerek kalmadan ortadan kaldırmak üzere mali sistem yapısına yerleştirilmiş kamu harcamaları ve vergilere ilişkin harcamalardır. Esnek bir vergi ve harcama sistemi durumunda devrevi hareketlerin olumsuz etkileri bütçede meydana gelen otomatik değişmelerle azalır. Genişleme döneminde, istihdam arttığından işsizlik sigortası ödemeleri azalacak ve kamu harcamaları azaldığı için bu genişlemeyi dengeleyecek daraltıcı bir etki otomatik olarak ortaya çıkacaktır. Daralma döneminde ise işsizlik artacak ve daha çok işsizlik sigortası ödemeleri gerekecektir. Bu da kamu

harcamalarının artışı gündeme getirecek ve daralmanın etkisi kendiliğinden ortaya çıkan bu gelişmeyle bir miktar dengelenmiş olacaktır. Tarım politikasında ise talep daralması olduğu zaman devlet devreye girerek tarım ürünlerinden bir kısmını üreticiden satın alır. Bu işlem, fiyatların aşırı düşmesini engellediği gibi piyasada oluşan ek talep de genişletici bir etki yaratmış olur. Ayrıca fiyatlar belirli bir düzeyin altına düştüğünde, aradaki farkı devlet sübvansedebilir (Pınar, 1998:57-58).

Klasikler, durgunluk zamanlarında vergilerin artırılmasını ve harcamaların kısılmasını önermiştir. Böylece bütçelerin denk bağlanabileceğini ileri sürmüşlerdir. Enflasyon zamanında ise, bunu aksine vergilerin azaltılabileceğini ve harcamaların artırılması gerektiğini belirtmişlerdir. Çağdaş maliyeciler bu görüşün tersinin uygulanması gerektiğini savunmuştur. Yani katı anlamda bütçe denkleğinin önemli olmadığını, önemli olanın ekonominin denkleğı olduğunu, bunun da bütçelerin açık verme pahasına durgunluk zamanında vergileri azaltarak ve harcamaları artırarak varılabileceğini ileri sürmüşlerdir. (Mutluer ve Diğerleri, 2007:142-143).

1.2.4 Kamu Harcamalarında Verimlilik

Sahip olunan kıt kaynakların en etkin şekilde kullanımının, üretim olanaklarının yönlendirilmesi gibi sosyo-ekonomik amaçlar doğrultusunda etkili olabilmesinde, sınırsız ihtiyaçlar bakımından harcamaların en etkin bir şekilde planlanması, programlanması ve uygulanmasının büyük önemi vardır. Kaynak kıtlığı; genel olarak kantitatif ve kalitatif anlamda zaman ve mekân bakımından ortaya çıkan bir sınırlılığını; ihtiyaçların sınırsızlığı ise gerek özel gerekse toplumsal anlamda karşılanmasına farklı derecelerde gerek duyulan kendiliğinden ya da uyarılarak gelişen ve tatmini söz konusu isteklerin, zaman ve mekân bakımından çokluk ve genişliğini ifade etmektedir (Anıl,

2001:27). Bu da maliyet fayda analizleri ile planlama, programlama ve bütçeleme sistemleri ya da başka bir deyişle üretim bütçelemesidir (Akdoğan, 2005:90).

Türkiye de bu akımdan etkilenmiş ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nu getirmiştir. Kanunun amacı kamu kaynaklarının verimli harcanmasını sağlamaktır. Ancak, getirilen sisteme uygulayıcıların yabancı olması, sistemin kendi içinde bazı bürokratik yanlarının bulunması, diğer düzenlemelerin (Sayıştay kanunu gibi) henüz gerçekleştirilememesi ve buna benzer nedenlerle, sistemin kamu harcamalarında verimliliği sağlaması için özel önem gösterilmelidir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:142-143).

Kamu giderleri kontrol altında bulundurulduğu takdirde, giderlerin artması ya da azalması söz konusu olabilecektir. Burada kontrolü yalnızca giderlerin büyüklüğü ile ilgili olarak anlamamak gerekir. Kontrol ile ilgili olarak cevaplandırılması gereken iki sorun mevcut olup, bunlar kontrolün kim tarafından ve hangi amaçla yapılacağıının belirlenmesidir (Sanford, 1978:47-48).

Bana göre, harcamaların gerçekleşmesi aşamasında ya da harcama sonrası denetim kurumlarınca yapılan kontroller harcamanın etkinliğini sağlayamamaktadır. Harcamaların etkinliğinin sağlanabilmesi için gerçekleşecek olan planlanmış, revize edilmiş, önceliklendirilmiş iş programlarının, kurum harcamalarının maliyet fayda analizi dikkate alınarak ödeneklerin sağlayacağı faydaya göre bütçelendirilerek ve ilgili denetim kurumlarınca oluşturulacak kontrol birimince tüketime yönelik ihtiyaçların bütçe kalemleri azaltılarak üretime dönük ihtiyaçların karşılanmasına özen gösterilmelidir. Harcama yapıldıktan sonra veya ödeneğin tüketime yönelik olarak harcanması planlandıktan sonra yapılacak ön mali kontrolün veya harcama aşamasında yapılan gerçekleştirme kontrolünün hatta Sayıştay denetiminin bir önemi

kalmamaktadır. Çünkü yapılan kontrollerde gerçekleşmiş olan giderin etkinliği ve kamu kaynaklarının verimliliği değil, giderlerin gerçekleşme şeklinin kanunlara uygunluğu denetlenmektedir. Ayrıca devlet kurumları, tahsis edilen bütün ödenekleri harcama eğiliminden çok, tasarruf politikalarını artırmalı ve ihtiyacı olacak üretime dönük harcamaları gerçekleştirmelidir. Artık, kamu kurumlarının bütçelerini büyütmek, harcamalarını artırmak yerine karşılanmış olan ihtiyaçlar için kaynak israfının önüne geçmeleri, üretime dönük harcama yapmaları ve üretim kaynaklarını açığa çıkarmaları sağlanmalıdır.

1.2.5 Kamu Harcamalarının Ekonomik Etkileri

Günümüzde kamu harcamalarının bir yandan miktarları artmış, diğer yandan içerikleri değişmiştir. Artık ülkeler GSMH'nin barış zamanlarında üçte birinden daha fazlasını kamu harcamaları şeklinde harcamaktadırlar. Kamu harcamaları içinde ekonomide sermaye birikimi ile ilgili harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları ile birlikte harcama bütçelerinin yarısından daha fazla bir paya sahiptirler. Yatırım harcamaları ekonominin üretim düzeyi, üretim kapasitesi, istihdam ve milli gelir düzeyi ile ilgili harcamalardır. Kamu harcamalarının ekonomik etkileri, bu harcamalar yapılırken kullanılan finansman kaynaklarıyla yakından ilgilidir. Zira kamu harcamaları vergilerle, borçlanmayla, emisyonla finanse edilebilir (Türk, 2007:90).

Kamu harcamaları tarihi süreçte sürekli artış eğiliminde olmuştur. Bu eğilim, hem devletçi ekonomik sistemi benimseyen hem de piyasa ekonomisini benimseyen ülkelerde görülmüştür. Daha önce belirtildiği gibi, Wagner, kamu harcamalarında artışın milli gelir artışından daha fazla olduğunu tespit ederek bunu “kamu harcamaları artış kanunu” olarak nitelendirmiştir. Yine İngiltere’de 1890–1960 yılları arasında kamu harcamalarındaki artışın basamaklı bir gelişme kaydettiğini ileri süren Peacock ve

Wiseman, olağanüstü haller nedeniyle kamu gelir ve giderlerinde büyük artışlar olduğunu, normal döneme gelindiğinde ise artan oranların düşmediğini belirten “sıçrama tezini” ortaya atmıştır (Cullis, 1992:385).

Keynezyen yaklaşımda ekonomide kısa dönemde fiyatların katı olduğu ve dışsal faktörler tarafından değiştirilemeyeceği varsayılır. Örtülü olarak ekonomide sürekli atıl kapasitenin olduğu, dolayısıyla kamu harcamaları yoluyla yaratılan ek talebin enflasyona yol açmadan üretim ve istihdamı artırabileceği görüşündedirler (Turnovsky, 1977:30).

Monetarist yaklaşımda ekonomide fiyat ve faiz oranlarının içsel, gelir düzeyinin ise dışsal bir değişken olduğu ve ekonominin kendi haline bırakılırsa kısa dönemde tam istihdam denge düzeyine ulaşacağı varsayılır. Dolayısıyla kamu harcamalarında bir artışın, ekonomi tam istihdam düzeyinde dengede varsayıldığından, gelir ve istihdam düzeyini etkilemeden sadece faiz oranının yükselmesine neden olacağı görüşündedirler.

Rasyonel bekleyişler yaklaşımında, bütün karar alıcılar rasyonel bekleyişlere sahip olduklarından ekonomi her zaman denge noktasına yönelir. Dolayısıyla para ve maliye politikaları ne kısa, ne de uzun dönemde ekonominin reel değişkenleri üzerinde etkili değildir (Cuthbertson, 1987:134-159).

Modele göre hükümet politikaları determinist ise, yani para arzı ve kamu harcamalarının ne yönde değişeceği toplum tarafından önceden biliniyorsa, bu durumda kısa dönemde bile hükümet politikaları doğal üretim düzeyini etkilemez. Çünkü ekonomideki karar birimleri davranışlarını hükümet politikalarını etkisiz kılacak şekilde değiştirebileceklerdir. Eğer hükümet politikaları belirli bir süre için ekonomik karar birimlerini şaşırtabiliyorsa, kısa dönemde beklenen enflasyon, gerçekleşen enflasyondan

veya beklenen kamu harcamaları miktarı, gerçekleşen harcama miktarından farklı olacak, dolayısıyla kısa dönemde üretim ve istihdam düzeyi doğal üretim düzeyini aşsa dahi, uzun dönemde doğal üretim düzeyine yeniden dönecektir (Sargent, 1979:357-365).

Arz-yönlü iktisat yaklaşımına göre, bütçe açığı ve enflasyon ilişkisinde, eğer toplumun enflasyon beklentisi sabitse ve para arzında bir artış olursa, enflasyonda da belirli bir artış görülür. Ancak enflasyon beklentisi belirli bir eşiği aşırsa (Laffer Eğrisi Yaklaşımında vergi oranlarının belli bir oranı aşması durumunda vergi hâsılatının düşmesine benzer bir şekilde) para arzında az bir artış bile enflasyonda büyük artışlara neden olabilir. Artan kamu harcamaları enflasyon beklentisini yükseltirse, kamu harcamalarının emisyonla finansmanı, enflasyonda büyük artışlara neden olabilir (Turnovsky, 1977:123-126).

Kamu harcamalarının fiyatlar genel seviyesi üzerinde olumsuz etki yapmaması, kısa dönemde toplam talebin toplam arz seviyesine getirilmesiyle; uzun dönemde ise toplam arzın toplam talepteki artışlara denk bir seviyeye çıkarılmasıyla mümkündür. Toplam talebin toplam arz seviyesine indirilmesi; özel kesimden kamu kesimine kaynak akışının hızlandırılması ve kamu kesiminin harcamada çekingen davranmasıyla mümkün olur. Toplam arzın artırılması ise, kamu harcamalarının ekonomide üretim ve verimlilik artışını mümkün kılacak şekilde düzenlenmesi ile gerçekleşebilir. Bu çerçevede kamu kesimi, özel kesimin üretim faaliyetlerini sübvansiyon politikasıyla destekleyebilir (Eker, 1995:98-99).

1.2.6 Türkiye’de Kamu Harcamalarının Değerlendirilmesi

Parlamente sistemin özünü oluşturan hükümetlerin gelir toplama izni ve gider yapma yetkisini meclisten bütçe kanunu vasıtasıyla alması ilkesi, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlılığın temelini oluşturur. Bütçe sisteminde görülen saydam olmayan, hatalı, eksik ya da yanlış uygulamalar, kamu kaynaklarının israfına ve kamu harcamalarında etkinsizliğe neden olur. Hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın olmadığı yerde doğal olarak kişisel çıkarların, özellikle de kamu menfaatlerine zarar verecek nitelikte olan kişisel çıkarların ön plana çıkması riski ortaya çıkar (Sayıştay Başkanlığı, 2000:5-6).

Kamu harcamalarının sürekli bir artış gösterdiği ve açıkla finanse edildiği, kamu harcamalarını gerçekleştirirken, cari-yatırım-transfer arasında anlamlı bir ilişkinin kurulmadığı, bugünkü harcama politikasının gelecek üzerine etkisinin tam olarak dikkate alınmadığı, kısaca kamu harcamalarının etkinlikten uzak yapıldığı görülmektedir. Etkin bir devlette kamu harcamalarının cari ihtiyaçlar kadar, uzun vadeli bir bakış açısıyla, ekonomik, siyasal, sosyal, mali ve hatta hukuksal boyutları da dikkate alınmalıdır. Türkiye’de uygulanan kamu harcama politikaları sonucu gelinen noktada, kronik enflasyon ve yapısal finansman açıklarının yüksek olduğu bir ortam ortaya çıkmıştır. Bu sorunların giderilmesi için yapılan kamu harcama reformları da, genellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve kamu harcamalarının kısılması şeklinde olmuş ve ekonomiye etkili bir çözüm getirmemiştir. Bunun nedeni, Türkiye’de kamu harcamalarının çıktı ve sonuç boyutunun yeterince dikkate alınmamasıdır (Arslan, 2003:82).

Türkiye’de kamu harcamalarının yeterince etkin olmamasında, kamu kesiminde hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yeterli olmamasının da etkisiyle, kamu

hizmetini ifa eden kamu görevlilerinin sundukları hizmetleri iyileştirme çabası yerine, daha fazla kamu kaynağı kullanmaya olan istekleri, kamu kurumlarının hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına göre değil, hizmet arz edenlerin önceliklerine göre kurulması, sistemin başarıyı ödüllendirmezken, başarısızlığın neredeyse hiç cezalandırılmaması, kamuda etkinliği artıracak yetenekli kişilerin yeterince değerlendirilmemesi gibi faktörler rol oynamaktadır (Gül, 2002:14-15).

Bütçeleştirilmeyen işlemler temel olarak kamu açıklarını az gösterme ve sorumluluktan kaçınma kaygısından kaynaklanmaktadır. Bu işlemler bir yandan devletin borç stokunu artırırken, diğer yandan yapılan gider gerçekleştirilmediğinden, bütçe açığı olduğundan daha az gösterilmektedir.

1.2.6.1 Kamu Harcamalarının Siyasi Yönden Değerlendirilmesi

Demokratik sistemle yönetilen ülkelerde bütçe, siyasi niteliğe sahiptir. Bu ülkeler de yönetimin temelini seçim mekanizması oluşturur. Seçilmişlerin oluşturduğu yasama organı, siyasi tercihleri doğrultusunda bütçeleri kabul ederken, onaylamış olduğu bütçe ile yürütme organına harcama yapmak üzere ödenek tahsis eder. Yürütme organı tarafından harcama yapıldıktan sonra, yürütmenin yasama organına hesap vermesi gerekir. Ayrıca siyasi tercihler doğrultusunda bütçelerini yapıp hükümete harcama yetkisi veren yasama organı, daha sonra siyasi sorumluluk ile karşı karşıya kalır. Bu sorumluluk, tahmin edileceği gibi daha sonra yapılacak seçimlerde kendini gösterir. Yani bu sorumluluk, vergi mükelleflerine karşı olan sorumluluk olup, tekrar seçilip seçilmeme şeklinde sonuçlanır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:157-158).

1.2.6.2 Kamu Harcamalarının Hukuki Yönden Değerlendirilmesi

Harcamalar sadece bütçe kanunları ile yapılmamaktadır. Bütçe kanunlarının yanında bütçelerin ve harcamaların yapılma şeklini ayrıntılı olarak gösteren ana kanunlar bulunmaktadır. Harcamanın yapılmasını sağlayan Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Emekli Sandığı Kanunu bu günkü harcama mevzuatında önem teşkil etmektedir. Harcama kanunlarında daha sonra yapılan değişiklikler sık sık ve acele düzenlemelerle yapıldığından bu kanunların bütünlüğü bozulmakta ve karışıklığa meydan vermektedir.

Devletler harcamaların kanunlara uygun olarak yapıldığını denetlemek zorundadır. Dünya ülkelerinde Sayıştaylar başlıca iki türde yapılandırılmıştır. Birinci türde olanlar sadece harcama sonrası denetim yapar. İkinci tipte olanlar ise, hem denetim hem de yargı görevini üstlenmiştir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:166). Türkiye’de Sayıştay 1996 yılından önce yalnızca hukuki ve yargı denetimi yaparken Sayıştay kanununda yapılan değişiklikle performans denetimi yapmak için de yetkilendirilmiştir

1.2.6.3 Kamu Harcamalarının Ekonomik ve Sosyal Yönden Değerlendirilmesi

Kamu kaynaklarının kıt buna karşı ihtiyaçların sınırsız olması, kıt kaynakların en iyi şekilde hazırlanmış plan ve programlar doğrultusunda harcanması zorunluluğunu getirir. Buna bağlı olarak bireysel ihtiyaçlar gibi kamu ihtiyaçları da hem miktar, hem de nitelik olarak artma göstermektedir (Kishore, 2005:11-20). Devletin yüklenmiş olduğu görevlerin boyut ve niteliklerinde değişim fiskal fonksiyonlar yanında ekstrafiskal fonksiyonları da yapar hale gelmesi, ihtiyaçların ve buna bağlı olarak hizmet ve gider kalemlerinin gittikçe yükselmesine neden olmuştur (Kendrick, 1975:55-58).

Türkiye’de 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı’nın hazırlamış ve TBMM’nin kabul etmiş olduğu planlar, kamu kuruluşları için emredici ve özel kesim için yol göstericidir. Türkiye’de yapılan plan ve programların sözü edilen şekilde hazırlanmadığını, kamu faaliyetlerinin düzenlenmesinde ve kamu harcamalarının yapılmasında harcamalar ile plan ve programlar arasında tam anlamıyla ilişki kurulamadığını uygulamalar göstermektedir. Kamu harcamalarının böyle bir ilişki kurulmadan bütçeler kanalıyla tespiti, kaynak dağılımında etkinliğin kaybedilmesine neden olabilir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:171-172). Ekonomik dengeyi bozucu baskılar ile ekonomik dengesizlik halleri de kamu harcamalarının büyümesinde etkilidir. Genişleme dönemlerinde de, fiyat yükselişleri kamu harcamalarının büyümesine neden olmaktadır (Sharp ve Sliger, 1994:31-32).

Türkiye’de bütçe açıklarını meydana getiren en önemli kalemlerden biri faiz giderlerinin büyüklüğüdür. Faiz giderlerinin büyüklüğü, bütçelere rakamsal olarak açık verdirirken, ekonomik dengeyi bozmaktadır. Yatırım harcamaları DPT tarafından, cari ve transfer harcamaları Maliye Bakanlığı’nca ve Hazine işlemleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülmektedir. Bunun dışında diğer bazı kamu kurumları da yönetimde etkili rol oynamaktadır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:168-169).

1.2.6.4 Kamu Harcamaları ve Ekonomik İstikrar

Türkiye’de bütçe politikasının, gerek harcama ve gerek vergi politikalarıyla ekonomik istikrarı sağlayabilme esnekliğine sahip olduğunu ve bunu uygulayabildiğini söylemek mümkün değildir. Vergiler ve diğer kamu gelirleri sürekli artan harcamaları karşılayamadığından, bütçe açığı, istihdam açığı ve borçlanma açığı ekonomik istikrarı olumsuz etkilemektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE BÜTÇENİN UYGULANMASI

2.1. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Bilindiği üzere, 2003 yılı aralık ayında TBMM tarafından kabul edilen ve 01.01.2006 tarihi itibarıyla tüm hükümleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla kamu mali yönetim ve kontrol sistemimiz baştan oluşturulmuştur.

Yeni mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulurken; kamu kaynakların etkin ve verimli kullanılması, çok yıllık ve performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol görev ve yetkisinin harcamacı idarelere devredilmesi, kamuda muhasebe birliğinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkesinin hayata geçirilmesi ile iç ve dış denetim sistemlerinin oluşturulması gibi reform niteliğindeki temel düzenlemeler, uluslararası uygulama örnekleri ve özellikle Avrupa Birliği normları esas alınarak yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun öncesinde, mali yönetim sistemimizi düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, sadece genel ve katma bütçeli idareleri, diğer bir ifadeyle konsolide bütçeyi kapsamıştır. Konsolide bütçe dışında kalan özel bütçeli idareler, bütçeden yardım alan özerk kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin her biri için, farklı bir düzenleme ve dolayısıyla ayrı bir muhasebe ve raporlama sistemi mevcuttur. Ortak bir muhasebe ve raporlama dili olmamasından dolayı, devleti oluşturan bu idareler ait mali verilerin derlenmesi ve konsolide edilmesi mümkün olmamıştır. Devlete ait mali veriler sadece konsolide bütçe uygulama

sonuçlarından oluşmuştur. Ancak, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik; TBMM ve diğer yetkili organların verdiği yetkiye istinaden, kamu idareleri tarafından elde edilen ve kamu hizmeti için sarf edilen tüm kamu kaynaklarının, uluslar arası muhasebe ilkelerine göre kaydedilmesi ve belirli dönemlerde raporlanması ile mümkündür.

Organizasyonlar, vergilerle elde ettiği varlıklarını, yüklenmiş olduğu yükümlülüklerini ve bunlar arasındaki farkı ifade eden öz kaynaklarını daha iyi bir şekilde ölçebilir ve yönetebilir duruma getirmek zorundadır.(Unakıtan, 2007:19).

2.1.1. Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak; kamu mali yönetiminde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlığı sağlamak; kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerini geliştirmek ve uygulamak; amaçlarıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Kanunun genel gerekçesinde; bu kanun bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmasının öngörüldüğü¹, belirtilmektedir.

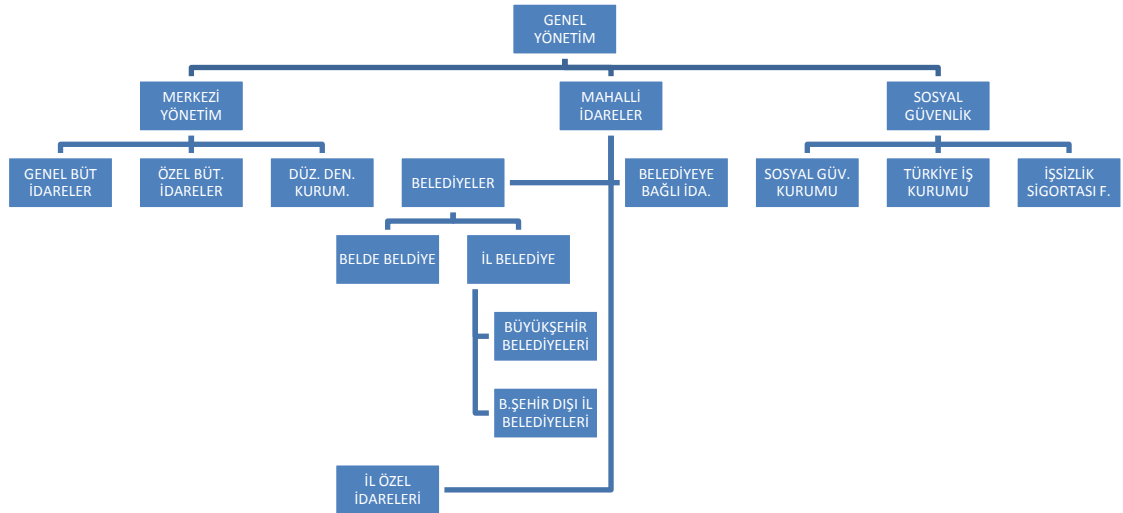
5018 sayılı Kanunda, kamu maliyesinin temel ilkeleri; kamu idare bütçelerinin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin esaslar; genel yönetim kapsamındaki kamu

¹ 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

idarelerinin taşınır ve taşınmaz mal işlemleriyle ilgili temel hükümler; muhasebe sistemleriyle ilgili temel hükümler ve iç kontrol sistemine ilişkin genel esaslar düzenlenmiştir (Saraç, 2005:122).

Kanun kapsamına geniş anlamda devlet tanımına giren bütün idareler alınmıştır. Bütçe türleri yeniden tanımlanmıştır. Kanun genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçe kapsamındaki idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetimin mali yönetim ve kontrolünü düzenlemektedir. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamuya ait şirketler kanun kapsamı dışında tutulmuş; mali özerkliklerin korunması amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlar kanunun sadece belirli maddelerine tabii tutulmuştur. Döner sermaye ve fonlar uygulamaları kanun kapsamı dışında tutularak bu alanın yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür (Üçbaş, 2009:55-56).

Şekil 2.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamı



Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 5018 Sayılı Kanun Kapsamı.

2.1.2. Harcama Yetkilisinin Görev ve Sorumlulukları

Bütçe doktrininde tahakkuk memurları, program sorumlusu olarak tanımlanmaktadır. Tahakkuk memurları düzenledikleri belgelerin doğruluğundan, kanunlara ve kurallara uygunluğundan sorumludurlar. Amir konumundaki insanların doğrudan belge düzenlemeleri pek alışılmış bir uygulama olmadığından, kanundaki “düzenledikleri belgeler..” ifadesinin, “emir ve talimatları doğrultusunda, görevli memurlarca düzenlenen belgeler...” olarak anlaşılması gerekeceği tabiidir. Geçmiş uygulama esasen bu anlayış çerçevesinde yürütülmüştür. (Bayar,2007,s.40-43)

5018 sayılı Kanun, yönetici hakkında aynı anlayışı devam ettirmekte ve adını “Harcama Yetkilisi” ne dönüştürerek, hem onu “memur” konumundan kurtararak, asıl yeri olan amir konumuna yerleştirmekte; hem de eskiden üst yöneticinin (ita amiri) vereceği bir onayla devralabileceği ita yetkisinin doğrudan ve kanunla kendisine tanımaktadır. Bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir (Harcama Yetkilileri hk. Genel Tebliğ, 2005:Bölüm 2).

Mahalli idarelerde harcama yetkilisi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 46’ncı maddesinde il özel idaresi bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlanmış, ilçelerde bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 63 üncü maddesinde belediye bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 14 üncü maddesi uyarınca da mahalli idareler birliklerinde birlik başkanı harcama yetkilisi olarak tanımlanmıştır (Karaarslan, 2006:37).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile dört tür sorumluluk düzenlenmiştir; *Siyasi Sorumluluk, İdari Sorumluluk, Mali Sorumluluk, Cezai Sorumluluk*.

Etkinlik, ekonomiklik, verimlilik ve performansı esasına dayanmayan idari yapıda, mali yönetimin bu esaslara dayandırılmasının, sorumlular ve sorumlulukların bu esaslara göre belirlenmesinin güç olacağı düşünülmektedir. Kanunda, uygulanmak istenen etkililik, ekonomiklik ve performans esaslarının nasıl gerçekleştirileceğine dair açık bir düzenleme bulunmamakta, içi doldurulmamış ve sloganlaştırılmış esaslar getirilmektedir. Sorumluluklar, sorumlular, yaptırımlar ve yetkili merciler açık açık belirlenmemiş, sorumluları bulmak, sorumluluklarını tespit etmek ve yaptırım uygulamak neredeyse imkânsız hale gelmiştir (Baktır, 2007:55).

1050 sayılı Kanuna göre sorumluluk, saymanın sorumluluğu üzerine kurulmuştur. Bu sorumluluk anlayışında sayman, hesap ve işlemlerden dolayı peşinen zimmetdar kabul edilmekte ve beraat edene kadar sorumluluğu devam etmektedir. Saymanın bu sorumluluğu ancak verilecek beraat kararı veya hükmen onanma suretiyle ortadan kalkmaktadır. 5018 sayılı Kanun peşinen zimmetdar olma anlayışını tamamen değiştirmiş ve kamu görevlilerini kusuru oranında sorumlu tutan anlayışı benimsemiştir (Özbahar, 2006:96).

Kamu idarelerinin mali işlemleri, mali hizmetler birimleri tarafından yapılacak, bütçe sınıflandırmasında ödenek tahsis edilen yöneticiler harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili olacaktır. Saymanların ödeme aşamasındaki uygun denetimi yapma görevleri sona erdirilerek, bunun yerine kamu idaresi üst yöneticisine bağlı olarak çalışan mali hizmetler birimine ve harcama yetkilisine harcama sürecinin belirli aşamalarında ön mali kontrol görevi verilmiştir (Ertem, 2006:126).

2.1.3. Üst Yönetici, Harcama Yetkilisi, İhale Yetkilisi, Muhasebe Yetkilisinin Sorumlulukları

“Muhasebe Hizmeti” gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemlerin yürütüldüğü birim “Muhasebe Birimi” bu işlemleri yürütenler de “Muhasebe Yetkilisi”dir. Muhasebe yetkililiği bir görev unvanıdır, bir kadro unvanı değildir.

Üst Yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlamaktan bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

4734 sayılı Kanun uygulamasında ihale yetkilisi, idarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip olan kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlilerini ifade etmektedir. Bu kanun ile ihale yetkilisi olarak, ihale talimatı veren, onay belgelerini imzalayan, ihale komisyonlarını teşekkül ettiren, ihale komisyonları tarafından alınan kararları onaylayan veya iptal eden, idare adına yüklenicilerle sözleşme imzalayan kişi olarak tanımlanmıştır. Fakat 5018 sayılı Kanun ile üst yönetici olarak tanımlanan kişilerin harcama yetkilisi olarak harcama talimatı vermesi veya ihalelere onay vermesi ve imza koyması artık mümkün değildir.

5018 sayılı Kanunda muhasebe yetkilerinin Sayıştay’a karşı hesap verme sorumlulukları düzenleyen açık bir madde olmamakla beraber, kanununun 61’inci

maddesinde defter, kayıt ve belgelerin usulüne uygun olarak tutulmasından, muhafaza edilmesinden ve denetim için hazır bulundurulmasından muhasebe yetkililerinin sorumlu oldukları, 8'inci maddesinde de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir (Genel Kurul Kararı, 2007:26) (Yıldıraner, 2007:75).

2.1.4. Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri: Genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin mali yönetim ve kontrolünü kapsar. Kamu idarelerinin tümü bu Kanun kapsamına alınmış bulunmaktadır (Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları, İTÜ: 2006).

2.1.4.1. Mali Saydamlık

Mali saydamlık, saydamlığı hem yönetimin kendisi için hem de iç ve dış ekonomik aktörler için sağlamak, gerçekleşen bütün mali işlemleri uluslar arası genel kabul görmüş muhasebe standart ve kuralları çerçevesinde kaydetmek ve bir bütün olarak kullanıcılara raporlamak anlaşılmalıdır (Kulaksız, 2005:69).

2.1.4.2. Hesap Verme Sorumluluğu

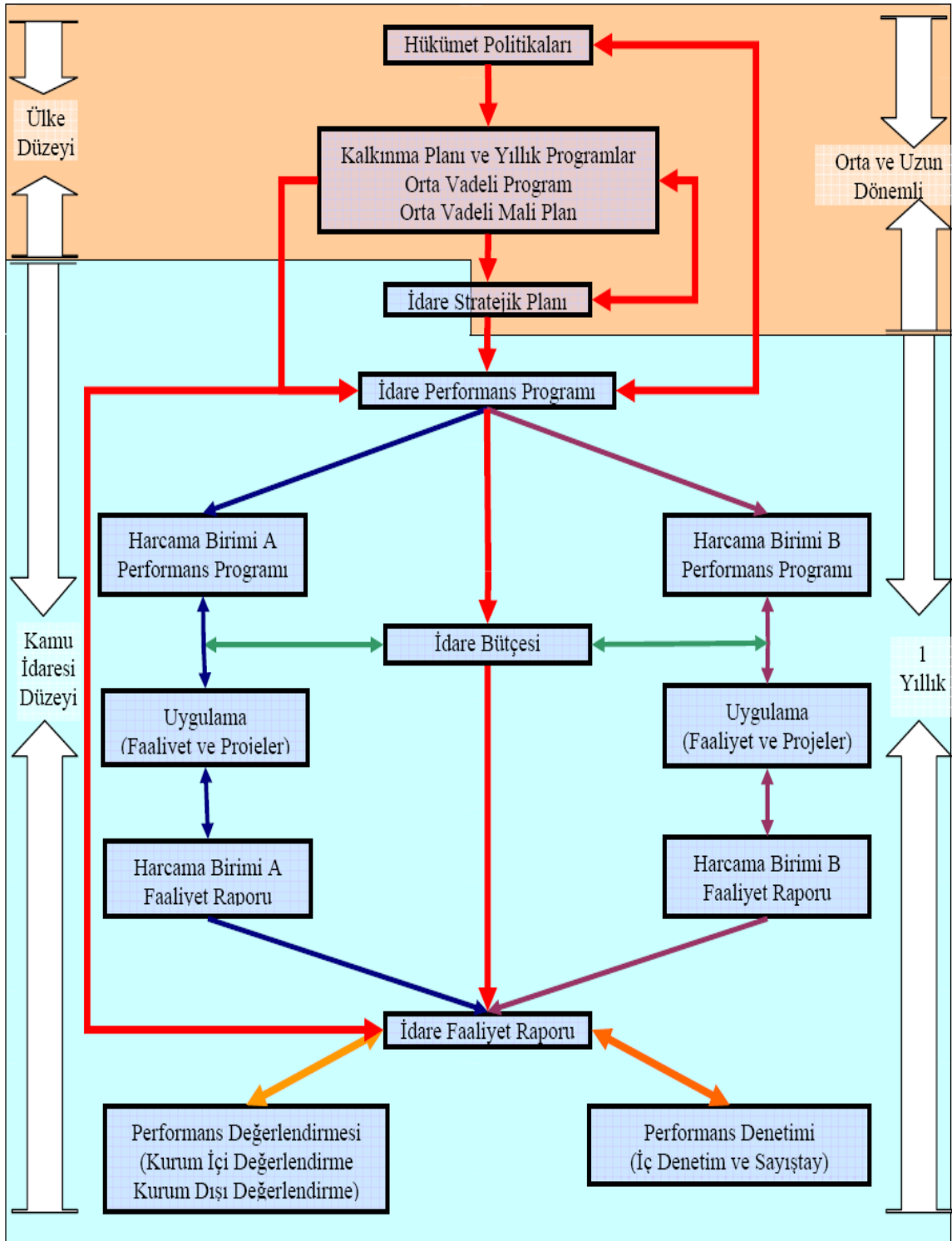
Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır. (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde:8)

Hesap verme sorumluluğunu üç kısma ayırarak incelemek mümkündür:

1. *Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu:* Yürütmenin parlamentoya karşı olan sorumluluğudur. Bakanların sorumluluğu buraya girmektedir.
2. *İdari Hesap Verme Sorumluluğu:* Kamu yöneticilerin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına ve üst amirlerine karşı sorumluluğudur.
3. *Vatandaşa Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu:* Hem parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı sorumluluğudur. Sorumluluk yaptırımı bağlanmış yetkidir (Aksoy,2006:67).

Kamu idareleri, bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Şekil 2.2. Kamu Mali Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme Modeli



Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Ankara, s,13.

2.1.5. Harcama Öncesi Kontrol

İktisadın ve kamu mali yönetiminin en temel hedefi olan kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasını sağlama ve israfı önleme çabası mevzuat düzenlemelerinin başlıca belirleyicisi olmuştur. 5018 sayılı Kanuna ve paralel mevzuat düzenlemelerine baktığımızda “İç Kontrol” ve “Ön Mali Kontrol” kavramlarına sıkça rastlanmaktadır.

Harcama öncesi kontrol sürecinde uygun görülmeyen veya vize edilmeyen işlemlerin gerekçesi harcama yetkilisine yazılı olarak bildirilir. Harcama yetkilisinin ısrarı halinde, mali kontrol yetkilisine ve muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilmiş olması kaydıyla mali işlemler gerçekleştirilir. Bu durumda harcama yetkilisi, kişisel sorumluluk üstlenmiş sayılır ve bu işlemler en geç beş iş günü içinde mali kontrol yetkilisine ilgili üst yönetici ile Maliye Bakanlığı’na ve Sayıştay’a bildirilir.

2.1.6. Maddi Hata

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 61 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile muhasebe yetkililerinin ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde yapacağı kontroller arasında yer alan ve muhasebe yetkilisinin idari, mali ve cezai sorumluluğunu gerektiren, “maddi hata” hususu tartışılmaya devam etmektedir. Mali işlemlerin dayanağını oluşturan hükmün yanlış veya eksik alınması suretiyle; mali işleme ilişkin verilerin, rakamların, oranların yanlış seçilip uygulanmasıdır. Mali işlemlere ilişkin olarak düzenlenen belgelerin içeriğindeki veriler doğru seçilip kaydedildiği halde, aritmetik işlemlerinin yanlış yapılmasıdır (Kızılkaya, 2007:49).

Mali işlemlerin dayanağını oluşturan eylem ve bilgilerin ayrıntısını incelemek ve mevzuat yönünden herhangi bir hataya meydan vermemektir. Şekil yönünden maddi

hata bulunup bulunmadığı hususu, şeklen var olması gereken harcama belgelerinin varlığının, harcama belgeleri üzerindeki bilgilerin, rakamların, oranların ve aritmetik işlemlerin doğru olup olmadığının ve bunların diğer belgelere doğru aktarılıp aktarılmadığının, hak sahibinin kimliğinin ve yetkililerin imzasının kontrol edilmesidir (Akbulut, 2008:45).

2.1.7. İç Kontrol Sistemi

İç kontrol standartlarını oluşturan birçok ülke örnek olarak COSO çerçevesini esas almıştır. COSO modelinde yer alan, kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme gibi iç kontrolün birbiriyle bağlantılı beş unsuru iç kontrol standardı olarak düzenlenmiştir.

Kontrol ortamı, iç kontrole ilişkin havayı ifade eden bir unsurdur. Kontrol ortamı, bir kuruluştaki yönetimin kurum içi kontrolün önem ve mahiyetine ilişkin bakış açısı, tutum ve davranışlarını ifade eder. İç kontrolün amaçlarına ulaşılması için gerekli olan düzen ve çerçeveyi sağlar. Kuruluştaki kontrol bilinci kontrol ortamının özünü meydana getirmektedir. Ayrıca, kontrole ilişkin çevresel faktörler de kontrol ortamı kapsamında mütalaa edilmektedir (Gösterici, 2006:177).

Bu bağlamda, idarenin yöneticileri ve çalışanlarının iç kontrole olumlu bir bakış sağlaması önemlidir. Etik değerlere ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olması esastır. Ayrıca, performans esaslı yönetim anlayışı çerçevesinde görev, yetki ve sorumlulukların uzmanlığa önem verilerek bilgili ve yeterli kişilere verilmesi ve personelin performansının değerlendirilmesinin sağlanması gerekmektedir. İdarenin organizasyon yapısı ile personelin görev, yetki ve sorumluluklarının da açık bir şekilde belirlenmesi zorunludur (Candan, 2006:51)

Etkin bir iç kontrol sürecinin tasarlanması ve uygulanabilmesi için kontrole bakışın pozitif olması, kontrol faaliyetlerinin desteklenmesi ve benimsenmesi gereklidir. Bunun için de kurumların üst yöneticilerine büyük görev düşmektedir. Bu görev ifa edilirken kurumun alt kademe yöneticileri ile diğer çalışanlarının da katkısı gerçekleştirilmelidir. (Balta, 2006:55).

Risk değerlendirmesi, mevcut koşullarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden bir faaliyettir. İdarelerin, stratejik planda ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirmeleri gerekmektedir. Risk değerlendirmesi, kuruluşun maruz kalabileceği iç ve dış risklerin iç kontrol tarafından değerlendirilmesidir. Bu değerlendirmenin yapılabilmesi için kurumda risk yönetim sürecinin oluşturulmuş ve uygulanıyor olması gerekmektedir (Larsson ve Steanbeak, 1999:6).

2.1.7.1 İç Kontrolün Tanımı, Amacı, Yapısı Ve İşleyişi

İç Kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan kontroller bütünüdür.

İç Kontrolün amacı: Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli,

zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfi önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır (Arıcı, 2008:29).

2.1.7.2 Ön Mali Kontrol, Mali Hizmetler Birimi, Muhasebe Birimi

Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir. Ön malî kontrol, harcama birimleri tarafından yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerden oluşur. Malî hizmetler birimi tarafından yapılacak ön malî kontrol, usul ve esaslarda belirtilen kontroller ile idarelerce yapılacak düzenlemeler çerçevesinde bu birim tarafından yapılması öngörülen kontrollerden meydana gelir. Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemler, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilir. Malî karar ve işlemler harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilir. Ön malî kontrol sonucunda uygun görüş verilip verilmemesi, danışma ve önleyici niteliği haiz olup, malî karar ve işlemlerin harcama yetkilisi tarafından uygulanmasında bağlayıcı değildir. (5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003:Bölüm 3)

Mali Hizmetler Biriminin görevleri; idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak

ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ,bütçe kesin hesabını hazırlamak, malî istatistikleri hazırlamak, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip işlemlerini yürütmek ve gelir ve alacakların tahsil işlemlerini yürütmektir (Karaarslan, 2004:3-6).

Muhasebe Biriminin görevleri; Gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması olarak tanımlanmaktadır. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerini Maliye Bakanlığı yürütecektir.

Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde: Yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür.

Muhasebe yetkilileri, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamaz. Yukarıda sayılan konulara ilişkin hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamaz. Malî kontrol yetkilisine de bildirilmek şartıyla, belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi

gerçekleştirilir. Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurur. Muhasebe yetkilileri, ödemeye ilişkin hükümler ile ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur. Muhasebe yetkililerinin bu kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır. Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe mutemedidir. Muhasebe mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Muhasebe mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (Karaarslan, 2004:5).

2.1.8. Dış Denetim

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, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerin kanunlara ve diğer 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.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM'ye sunar. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir (Karaarslan, 2005:148,153).

2.1.8.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın Denetimi

Kamu harcamaları, devletin toplumsal nitelikli ihtiyaçları karşılamak için yaptığı harcamalardır. Kamu harcamalarının denetimi iki nedene bağlı olarak gereklilik arz etmektedir. Bu nedenlerden ilki; üretilen kamusal hizmetlerin toplumun tercihlerini karşılayıp karşılamadığının denetlenmesi gerekliliğidir. Diğerisi ise gerek kamusal kaynak temini için yararlanılan finansman yöntemleri gerekse bu kaynakların harcanma şekillerinin ortaya çıkardığı sonuçların denetlenmesi zorunluluğudur (Ünsal, 2003:510).

Anayasaya göre Sayıştay, devletin gelir, gider ve mallarını TBMM adına bağımsız ve yansız olarak denetleyip, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak suretiyle devlet çarkının mali yanının sağlıklı, düzenli ve verimli olarak işlemesine katkıda bulunan anayasal bir kurumdur. Denetim görevinin yanında yargısal fonksiyonu da bulunan, Sayıştay'ın mali sistemimizdeki yeri ve önemi tartışılmazdır (Özbaran, 2005:47).

5018 sayılı Kanun çerçevesinde TBMM tarafından uyum alanında yapılması gereken işlerin bir yönü TBMM'nin kendi mali kontrol ve denetim yapısını kurmasına dönük, diğer yönü de bütçe hakkının layığı ile gerçekleştirmesine dönüktür. Yine bu Kanun çerçevesinde TBMM tarafından bütçe hakkının işleyişine de katkı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu itibarla kanunun 41'inci maddesinde faaliyet raporları ile ilgili düzenlemeler yapılarak; Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu Sayıştay'a gönderir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar. Sayıştay mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idarelere değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunar. Diğer yandan kanunda denetim sistemi ile ilgili olarak 63' üncü maddede iç kontrolün bir unsuru olarak kamu idarelerinin denetim sistemlerinin iç denetçiler tarafından, 68' inci maddesinde de kamu idarelerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği belirlenmiştir (Koçdemir, 2005:73).

2.1.9. Yaptırım ve Yetkili Merciler

5018 sayılı Kanununun 70' inci maddesinde; "Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir." hükmü yer almaktadır. 1050 sayılı mülga Muhasebe-i Umumiye Kanunu, istisna da olsa ödenek üstü harcama yapma yetkisi vermişken, 5018 sayılı Kanunda kesinlikle böyle bir istisna tanımamış ve verilen ödenekler çerçevesinde kalınmasını ve bütçe disiplininin korunmasını ön planda tutmuştur. Bu kanun ancak zorunlu bir durum olan genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu Kararıyla zorunlu askeri

hazırlıkların yapıldığı olağanüstü durumlar için ödenek üstü harcama yetkisi vermiş bunun dışında kesinlikle ödenek üstü harcamaya izin vermemiştir. Burada da üst sınır mevcut ödeneklerin %15'i olarak belirtilmiştir. Bu nedenle kamu idareleri hazine zararına sebebiyet vermese dahi, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacaklar ve ayrıca bütçe ile tahsis edilen ödenekleri amaçları dışında kullanamayacaklardır (Cabur, 2006:135).

2.1.10. Ödenek Üstü Harcama

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir. Bir başka ifade ile harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dâhilinde yüklenmeye girebilirler. Ödenek üstü harcama talimatına para cezası verme yetkisini kullanmayan üst yöneticinin, hem tabi olduğu personel mevzuatı hem de Türk Ceza Kanunu açısından sorumluluğu söz konusu olabilecektir (İnal, 2007:75-77).

2.1.11. Kamu Zararı

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda kamu zararı anlamında bir düzenleme mevcut değildir. Bu kavram yerine kanunun muhtelif maddelerinde serpiştirilmiş durumda kullanılan kişi borcu müessesesi mevcuttur. Söz konusu maddelerde doğrudan kişi borcu olarak belirlenen veya nitelendirilen belirgin bir yapı yoktur. Devlet Muhasebesi Yönetmeliğin'de ise kişi borçları olarak adlandırılan bir bölüm yer almaktadır ki, bu bölümde idari işlemle, denetim yoluyla, adli ve idari yargı kararları ve Sayıştay ilamları ile tespit edilen her türlü fazla ve yersiz ödeme kişi borcu olarak sorumluları veya ahizleri adına hesaplara kaydedilip, takip ve tahsil edilmektedir.

Kişi borcu olarak hesaplara alınan tutarların ortaya çıkış ve tespiti dağınık olduğu gibi hesaplara alınan tutarların takip ve tahsilinde bir karmaşa yaşanmaktadır. 6138 sayılı AATUH Kanuna, İcra ve İflas Kanununa veya özel kanunlara göre takip edilen bu alacaklara uygulanan faiz oranları da farklılık göstermektedir (Yıldız, 2008:141).

Kamu zararından doğan alacaklarda ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faizin başlangıç tarihi, kural olarak zararın oluştuğu tarihtir. Sayıştay, adli, idari ve askeri mahkeme ilamları ile tespit edilen kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi, ilamda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihidir. Sorumlular ve ilgililerce yapılan ödeme tutarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde ödenen tutar vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilir (Yüksel, 2008:73).

2.1.11.1. Yetkisiz Tahsil ve Ödeme

Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilât veya ödeme yapamaz. Yetkisiz tahsilât veya ödeme yapılması, kamu hizmeti karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilât veya ödeme yapılması hallerinde; söz konusu tutarlar, yetkisiz tahsilât veya ödeme yapılanlardan alınarak, ilgisine göre bütçeye gelir kaydedilir veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına kaydedilir. Ayrıca, bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemler yapılır (5018 Sayılı kanun, 2003:Madde 72).

2.1.11.2. Para Cezaları ve Yetkili Merciler

Bu Kanunda belirtilen para cezaları, ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından verilir. Para cezaları, karar verilmesini izleyen aybaşından başlamak üzere ve

herhangi bir hüküm almaya gerek kalmaksızın; ilgililerine yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil bir aylık net ödemelerin dörtte biri oranında kesilerek tahsil olunur (5018 Sayılı kanun, 2003:Madde 73).

2.1.11.3. Zamanaşımı

Kamu zararının meydana geldiği ve bu kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen malî yılın başından başlamak üzere onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zamanaşımına uğrar (5018 Sayılı kanun, 2003:Madde 74).

2.1.12. Maliye Bakanlığınca Yürütülecek Hizmetler

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde harcama öncesi kontrolün gereği gibi yerine getirilememesi, bu göreve atanacak nitelikte personel bulunamaması, kamu idaresinin iç denetçileri veya Sayıştay denetçileri tarafından risk ve usulsüzlüklerin arttığı veya kontrol sistemlerinin yetersiz kaldığının tespit edilmesi durumunda; ilgili üst yöneticinin görüşü alınarak harcama öncesi kontrol görevi, izleyen malî yılın sonuna kadar, geçici olarak Maliye Bakanlığı'na belirlenecek harcama öncesi kontrol yetkilisi tarafından yürütülür. Maliye Bakanlığı, ilgili üst yöneticinin uygun görüşü alınarak bu yetkinin kullanma süresini bir yıl daha uzatabilir.

Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakan'ın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir (5018 Sayılı kanun, 2003:Madde 75).

2.1.13. Kamu İdarelerinin Sorumluluğu

Malî karar ve işlemlere ilişkin her türlü kayıt, bilgi ve belgeler, kamu idareleri tarafından düzenli olarak muhafaza edilir. Kamu idareleri ve görevlileri; malî yönetim ve kontrol sistemleri ile bütçenin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması işlemlerine ait bilgi ve belgeleri denetimle görevlendirilmiş olanlara ibraz etmek, görevin sağlıklı yapılmasını sağlayacak önlemleri almak ve her türlü yardım ve kolaylığı göstermek zorundadır (5018 Sayılı kanun, 2003:76).

2.1.14. Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler

Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer malî işlemleri, bu kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir. Ancak, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin ayrıntılı harcama programları ile finansman programları bütçeleriyle birlikte hazırlanır, görüşülür ve onaylanır. Ödenekler de bu usul ve esaslara göre kullanılır. Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakan'ın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir (5018 Sayılı kanun, 2003:Madde 77).

2.1.15. Kamu Alacaklarının Silinmesi ve Yetki

İdare hesaplarında kayıtlı olup, zaruri veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan kamu alacaklarından merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde üst yöneticiler yetkilidir. Bu tutarı aşan kamu alacaklarından silinmesi öngörülenler merkezî yönetim bütçe kanununa ekli cetvelde gösterilir. Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir (5018 Sayılı kanun, 2003:Madde 79-80).

2.1.16. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile AB Uygulamaları

Mali kontrol yapılarının, kurumlarının, prosedürlerinin güçlendirilmesi ve bunların Avrupa Birliği'nin iyi uygulamaları ile uyumlaştırılması sadece AB üyeliği için değil ülkede vergi ödeyen kişilerin haklarının korunması açısından da önem taşımaktadır (Konning, 1999:3).

İç mali kontrol sisteminin işleyişi bir AB ülkesinden diğerine büyük farklılıklar gösterebilir. Geleneksel olarak AB ülkelerinde iki genel yaklaşımdan söz edilebilir. Birincisi, Fransa, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerde görülen bazen “üçüncü taraf ön kontrol yaklaşımı” olarak ifade edilen yaklaşımdır. Diğeri ise Hollanda ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde görülen harcama yetkilisinin sorumluluğuna vurgu yapan ve “yönetim sorumluluğu yaklaşımı” olarak ifade edilebilecek yaklaşımdır. Avrupa Birliğinde günümüzde bu ikinci yaklaşım daha baskın olup mali kontrol ile ilgili müzakerelerde bu yaklaşım ön plana çıkmaktadır. “Üçüncü taraf ön kontrol” yaklaşımını esas alan üye ülkelerde, Maliye Bakanlığı, bütçeleme ve fonların

dağıtımında rol almakla kalmaz, bakanlıklarda görevli kendi personeli aracılığıyla ön mali kontrol sürecinde doğrudan yer alır. Yönetim sorumluluğu yaklaşımını esas alan üye ülkelerde ise her bir bakanlık kendine ayrılan bütçenin harcanmasında, gerekli kontrol ve güvenlik önlemlerinin alınmasında tam sorumluluk üstlenir (Kovacs, 2003:52,60).

Birçok merkezi ve doğu Avrupa ülkesi bugüne kadar yukarıda anlatıldığı şekilde bir iç mali kontrol örgütüne sahip değildi fakat bazıları kamu görevlileri aleyhine halktan gelen şikâyetleri soruşturacak “kontrol ofislerine” sahiplerdir. Bu kontrol ofislerinin çoğu usulsüzlük ve yolsuzluk iddialarının soruşturularak yargı mercilerine intikal ettirilmesi işini yapmaktadır. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nin çoğu kontrol ofisleri tarafından yürütülen bu fonksiyonların özel bir mali kontrol örgütü tarafından yapılmasına yönelik çalışmaktadır. (Improving Standarts of Control in the Public Sector,s.3)² Üçüncü tarafın yaptığı ön onay, fonksiyonel olarak bağımsız mali kontrol kurumunun, yönetimin mali yansımaları olan kararlarını kontrol ederek onaylaması anlamına gelir. İç denetim ise, yönetim ve kontrol sistemlerinin kurumun amaçlarına, genel kabul görmüş kurallara uygunluğunun ölçülmesi ve genel olarak güvenilir bir mali yönetim sisteminin varlığının kurum içinde yer alan fakat fonksiyonel olarak bağımsız olan bir örgüt tarafından incelenmesi anlamına gelir (Larsson, No:6, 1999:6).

SIGMA tarafından belirlenen çerçevede kamu iç mali kontrol için 4 temel kriter yer almaktadır:

² http://www.cipfa.org.uk/international/download/pres_euromed_audit_nov04.pdf

1. Mali kontrol sistemlerinin yapılanmasını, çalışma prensiplerini düzenleyen, iç denetim ve teftiş sistemini de içeren tutarlı ve kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır.

2. Uygun yönetim/iç kontrol mekanizmaları ve prosedürleri belirlenmelidir.

3. Yeterli etkinlik ve faaliyet alanına sahip fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim/teftiş mekanizması kurulmalıdır.

4. Usulsüzlüklerin önlenmesi ve ortaya çıktığında gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamaya yönelik mekanizmalar ile usulsüzlük ya da ihmal neticesi ortaya çıkan zararın ilgiliden geri alınmasına yönelik mekanizmalar kurulmalıdır (Konning, 1999:3).

2001 yılında yayımlanan “Ulusal Programda Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği” bölümü altında 29 ana konu yer almaktaydı. İlk UP’da konu “29-Mali Kontrol ve Mali Bütçesel İşler” başlığı altında ele alınmıştır. Burada mevcut mali sistem değerlendirilerek işleyişteki aksaklıklar tespit edilmiş ve nihai hedef “Kamu mali yönetimini güçlendirmeye yönelik reform programının amacı, kamu gelir ve giderlerinin tahmin edilmesine ilişkin sürecin geliştirilmesi, bütçe dışında kalan fon ve benzeri yapılanmaların tasfiyesi ve bütçe birliğinin sağlanması, kamu harcamalarına ilişkin işlemlerde şeffaflık ilkesine uyulması etkin bir mali denetim sisteminin kurulması” olarak ifade edilmiştir.³

³ AB’ye ilişkin Türkiye’de UP Uygulaması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararı, 24.03.2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazete.

2.1.17. Kamu Haznedarlığı

Türk Dil Kurumu sözlüğünde Hazinedar: Bir hazineyi bekleyen, yöneten kimse olarak; Hazinedarlık: Hazineyi yönetme görevi olarak tanımlanmaktadır. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla Başbakanlık tarafından 1996/63 sayılı genelge ile “Kamu Ortak Hesabı” konulu kamu haznedarlığı uygulaması başlamıştır. Daha sonradan çeşitli genelge ve tebliğlerle benzer uygulamalar devam ettirilmiştir. Kamu haznedarlığı kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda hazine birliği maddesi altında yerine bulmaktadır. Hazine birliği, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilât, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülecektir. Bu hükümlerle, merkezi idarenin yönetiminde hazine birliğinin sağlanacağı öngörülmüştür.⁴

Konsolide bütçe ödemelerini zamanında yapabilmek, nakit akımları arasındaki dönemsel farklılıkların ödemeler üzerindeki olumsuz etkilerini önlemek amacıyla kısa dönemli nakit ihtiyacını karşılamak için para piyasalarında nakit işlem yapmaya, yaptırmaya, hazine hesaplarında oluşacak nakit fazlalıklarını değerlendirmek amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası aracılığıyla nemalandırılmasını temin etmek amacıyla düzenleme yaptırmaya ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı yetkilidir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri her türlü mali kaynaklarını açılacak TL cinsi vadesiz hesaplarda tutmakla yükümlüdür. Özel bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, sosyal güvenlik kurumları, bütçeden yardım alan kuruluşlar, özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul ve kuruluşları,

⁴ 22 Ağustos 2008 tarih ve 26975 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği” kararı.

kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını TL cinsi vadeli ve vadesiz mevduat hesaplarında veya Devlet İç Borçlanma Senetlerinde değerlendirebileceklerdir. Fakat vadeli mevduat faiz oranı aynı vadedeki Devlet İç Borçlanma Senedini için oluşan faiz oranından daha düşük olmayacaktır⁵ (Ertem, 2008:51-53).

2.2. BÜTÇENİN UYGULANMASI

“Bütçe kuşuların matematiksel teyididir.” (A.A.LATİMER) “Bütçe devletin belirli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur.”(Edgar ALLIX)

Bütçenin en önemli özelliği, devletin gelecek bir yıl içinde yapacağı giderleri bu giderlerini karşılayacak gelir tahminlerini göstermesidir. Ayrıca bütçe, yürütme organına devlet adına harcama yapma ve kamu gelirlerini toplam yetkisi vermiştir.

Yürütme organı, bütçe kanunundan doğan yetki çerçevesinde devleti, kamu gelirleri bakımından alacaklı, giderleri bakımından ise borçlu duruma sokabilmektedir. Bütçenin bazı temel özellikleri dikkate alındığında, bu özellikleri ifade eden kavramların başındaki harfe izafeten bütçenin 4-T prensibinden söz edilir. Bu prensiler, *tahmin*, *tahdit* (belirli bir süreyle sınırlı olma), *tevziin* (denklik) ve *tasdik* (onaylamak)tır.

⁵(www.tdk.gov.tr) (31.10.1996 tarih ve B.02.0.PPG.012-383-20534 sayılı Başbakanlık Genelgesi)

2.2.1. Gider Bütçesinin Uygulanması

Bütçeler anayasal müesseselerdir. Bütçenin anayasal bir müessese olmasının bütçe hakkı ile yakından ilişkisi bulunmaktadır. İngiltere’de kralın halktan keyfi vergi toplamasını sınırlandırmak için halkın sürekli mücadele etmesi sonucu, vergi toplamanın kanunlara dayanarak yapılabileceği ve vergi ilkelerinin anayasalarda belirtilmesi esası getirilmiştir. Vergi ile başlatılan bu hak, daha sonra bütçe ilkelerinin ve kamu harcamalarının da anayasalarda yer alması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu bakımdan dünyada hemen her ülkede olduğu gibi ülkemizde de bütçe ilkelerine anayasamızda ayrıntılı olarak yer verilmiştir. İlgili kısımdan hatırlanacağı üzere; Anayasa’nın 161. maddesinde bütçenin hazırlanması ve uygulanması, 162. maddesinde bütçenin görüşülmesi, 163. maddesinde ilke olarak bütçe ödeneğinin aşlamayacağı, 164. maddesinde kesin hesaplarla ilgili esaslar, 160. maddesinde kamu harcamalarının Sayıştay tarafından denetlenmesi, 73. maddesinde de bütçe gelirlerinden olan vergilerin ilkeleri düzenlenmiştir.

Türkiye’de bütçe uygulaması Tanzimat’ tan sonra kullanılmaya başlamış ve ilk bütçenin hazırlanması Tanzimat’ın ilanından yirmi beş yıl sonra mümkün olabilmıştır. Bütçe düşüncesi ve uygulaması ülkemizde, İngiltere ve Fransa’da olduğu gibi başlamış ve gelişmiş değildir. Bizde bütçe olayı, halkın vereceği vergi miktarının belirlenmesi ve bunun yerli yerinde harcanmasını denetlemek talebiyle halktan doğmuş bir hareketten daha çok, bazı yenilikçilerin Avrupa kurumlarını ülkeye sokmak ve bunu padişahlara onaylatmaları şeklinde gerçekleşmiştir.

İlk Osmanlı bütçesinin hangi tarihli olduğu tartışmalıdır. Osmanlı bütçeleri devletin tımar ve vakıf sisteminin dışında kalan nakdi harcamalarını kaydeder. Bunların bir kısmı mahsup işleriyle yapılırken bir kısmı da hazineden yapılan nakit çıkışlarıdır.

Mahsuplar hazineye girmeden belli bir harcama alanına ayrılan gelirlerdir. Tahsis ilkesi devletin harcama politikasının esası olduğu için mahsuplar bütçede önemli, bir yer tutmaktadır. Yine giderlerin senesi gelirlerinden karşılanması amaçlanmaktadır. Beklenmedik giderler için gelecek yılların gelirlerinden kaynak ayrılmasından ziyade yeni bir kaynak oluşturarak ödeme imkânları araştırılmıştır.

Batılı anlamda ilk bütçenin 1863-1864 mali yılı bütçesi olduğu genellikle kabul edilmektedir. Bütçenin bu tarihlerde hazırlanmış olmasında yabancıların önerileri önemli rol oynamıştır. Nitekim 1860'lı yılların başında yeni bir borç talebi üzerine Osmanlı Devleti'nin mali durumunu incelemek için İstanbul'a gelen İngiliz Hobart ve Forster adlı kişiler, raporlarında gerçekçi bir bütçenin yapılması ve yayınlanmasından söz etmiş, ayrıca dış borçlanmalara aracılık eden Osmanlı Bankası yetkilileri de benzer önerilerde bulunmuştur. Bütçeye dâhil daireler kendilerini bütçe ödenekleri ile sınırlı görmemiş, bütçe ödenekleri ve öz gelirleri üzerinde harcama yaparak devleti borçlandırmışlardır. Borçlanılan miktarlar zamanında ödenememiş ve bundan dolayı devletin güvenilirliği zarar görmüştür. Bütçe uygulamalarındaki bu alışkanlıklar, ilk çağdaş bütçenin hazırlandığı 1909 yılına kadar devam etmiştir. Bu nedenle, Tanzimat ve I.Meşrutiyet dönemlerinde hazırlanan bütçelerin samimi oldukları söylenemez. 1876'da ilan olunan Anayasa hükümlerin askıya alınması nedeniyle, bu hükümlerin uygulanması fiilen mümkün olmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde genellik ve birlik ilkelerine uygun ilk çağdaş bütçe, II. Meşrutiyet'in ilanını takiben 1909 yılında hazırlanmıştır. 1909 bütçesinin ardından, bu bütçede yer alan ilke ve kuralların sürekliliğini sağlamak için, 1910 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiştir. 1862 tarihli Fransız Muhasebe-i Umumiye Kararnamesi esas alınarak hazırlanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına,

devlet hesaplarının tutulmasına ve denetlenmesine ait usuller yasal bir temele bağlanmıştır. Bütçe disiplinin sağlanmasına ve devlet muhasebesine ait temelleri atan 1910 tarihli bu ana kanunun ilkeleri, 1927 yılında aynı adla yeniden düzenlenen 1050 sayılı Kanunla de benimsenerek 2006 yılı başına kadar yürürlükte kalmıştır.

Bütçe hakkı 1961 Anayasası'nda açık bir şekilde düzenlenmiş, ayrıca milli bütçe gibi bazı yeni kavramlar bu anayasada yer almıştır. 1961 Anayasa'sı, 1924 Anayasa'sında yer almayan bütçe ile ilgili bazı konuları kapsamına almıştır. Halen yürürlükte olan 1982 Anayasa'sında da bu hükümler bulunmaktadır. 1963 yılında planlı döneme geçilmesi üzerine, 1964–1972 yılları bütçeleri hizmet bütçeleri esasında hazırlanmıştır. Bu dönemde, planın yatırım tercihine uygun harcamaları bütçe yatırımı olarak gösterilmek amacıyla ikili tasnif terk edilmiş ve 1964 yılından itibaren bütçelerde cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir sınıflandırma uygulanmıştır. 1973 yılı bütçesi program bütçe denilen yeni bir sisteme göre hazırlanmış, böylece 1973 yılında yeni bir döneme girilmiştir. Önceki yıllar bütçelerinde yer alan fasıl, bölüm, madde ve kesim gibi deyimler 1973 ve sonraki yıllar bütçelerinde program, alt program, faaliyet veya proje olarak değiştirilmiştir. Ancak program bütçe uygulaması, başta tarif edilen yeni bütçeleme anlayışının bütçe idaresi ile kamu idarelerinde yerleştirilememesi ve işlemlerin bilgisayar ortamında yapılması imkânı bulunmaması nedeniyle başarılı olamamıştır. 2004 yılında Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) Devlet Mali İstatistiklerini esas alan uluslararası bütçe sınıflandırmasının uygulanmasına kadar, bütçelerde biri ekonomik tasnif, diğeri idari-fonksiyonel tasnif olmak üzere iki ayrı tasnif yer almıştır. Ekonomik tasnifte 1964'ten beri uygulanmakta olan cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklindeki üçlü tasnif aynen korunmuş, ayrıca cari harcamalar kendi içinde "personel harcaması" ve

“diğer harcamalar” şeklinde ikiye ayrılmıştır. İdari-fonksiyonel tasnifte ise konsolide bütçeye dâhil daireler hizmetlerinin genel özelliğine göre “genel hizmetler”, “sosyal hizmetler”, “adalet hizmetleri”, “devlet borçları” gibi 8-10 grupta toplanarak sınıflandırılmaya ve her gruptaki değişimler izlenmeye çalışılmıştır. 1986 mali yılından itibaren devletin iç ve dış borç anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarıldığı için, bu yıldan itibaren bütçelerde sadece devlet borçları faiz ve genel giderlerine yer verilmiştir (Mutluer ve Diğerleri, 2006:63-72).

2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Belirtilen Bütçelemeye Yönelik İlkeler

a) Bütçeyle Verilen Harcama Yetkisinin Kullanımı

Bütçe kanunları, ödeneklerin hangi hizmetlerin gerçekleştirilmesi için tefrik edildiğine dair bir bilgiyi içermemekle birlikte bütçe fişinin doldurulmasından itibaren bütçe görüşmelerinde hangi hizmetlerin gerçekleştirileceği belirlenerek, harcama yetkililerinin belirtilen hedef ve amaçlara uymaları beklenir.

b) Bütçelerin Hazırlanması, Uygulanması ve Kontrol Edilmesi

Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. Bütçeler uzun dönemli planların ve programların yıllar itibarıyla uygulamasını gösteren belgelerdir. Bunun yanında bütçelerin hazırlanmasından önce stratejik planlamanın yapılması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun “stratejik planlamayı” sürece dâhil etmek suretiyle bu alanda bir kurumsallaşma öngörmekte ve yönetime çağdaş bir değer katmayı hedeflemektedir. Fayda-maliyet analizi ile performans ölçütleri, bir yandan hesap verilebilirliği artırırken

diğer taraftan bütçelerin bir takım analizlerle yapılmasını sağlayarak daha nitelikli bütçelere imkân sağlamaktadır.

c) Malî İşlemlerin Kapsamlı ve Saydam Görünmesi

Bu ilkede bütçenin iki hususuna vurgu yapılmaktadır. Birincisi bütçenin kapsamı ikincisi ise saydamlığıdır. Bütçenin kapsamının genişliği bütçe hakkının tam olarak kullanılmasıyla doğru orantılıdır. Bu nedenle bütçenin kapsamı önemlidir. Bütçe mutlak surette hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmalıdır. Saydamlık ise bütçe ilkeleri arasında olmazsa olmaz bir unsur olup, diğer bütün ilkelerin sağlıklı bir şekilde işletilmesi bu ilke ile mümkündür. Kamusal kararlar elde edilebilir (ulaşılabilir), saydam ve geniş bir topluluğa ifade edilebilir nitelikte olmalıdır. Saydamlık aynı zamanda, karar alıcıların herhangi bir karar almadan önce gerekli olan bütün bilgiye ulaşabilmesini de ifade etmektedir.

d) Belirli Gelirlerin Belirli Giderlere Tahsis Edilmemesi (Adem-i Tahsis)

5018 sayılı Kanun belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi ilkesini benimsemiştir. Bununla birlikte mali sistemimizde yer alan özel ödenek, bağış ve yardım uygulamaları bu ilkenin bir istisnasını oluşturmaktadır. Şartlı bağış ve yardımların bu ilkenin istisnası olarak kalmaya devam etmesi kaçınılmazdır.

e) Gelir ve Gider Denkliğinin Sağlanması

Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır. Bütçelerin denk olarak bağlanması veya açık/fazla vermesi, bütçe politikası ile ilgilidir. Ekonominin konjonktür devrelerine göre siyasi tercih olarak açık veya fazla bütçe uygulamaları söz konusu olabilir. Bununla birlikte ekonomi üzerindeki etkisini en aza indirmeyi amaçlayan bir politik yaklaşım, bütçenin denk olarak bağlanmasını ilke olarak

benimseyebilmektedir. İşte bu ilke ile kamu harcamalarının ekonomi üzerinde daraltıcı veya genişletici bir etkiye sahip olmaksızın yapılması benimsenmektedir.

f) Bütçenin Kabulü

Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz. Burada bütçenin yıllık olma özelliği ile “kanun” olma özelliğine ve dolayısıyla bütçe hakkına vurgu yapılmıştır.

g) Bütçelerde Bulunamayacak Hükümler

Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez. Bütçe kanunlarında, özellikle metin kısmında ilgili yılın bütçesini ilgilendirmeyen hususların bulunmaması gerekmektedir. Bu ilke, son yıllarda özellikle üzerinde hassasiyetle durulmuş bir ilkedir. Bu noktanın önemi, Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanunlarını Meclise geri gönderme hakkının bulunmadığı düşünüldüğünde daha iyi anlaşılmaktadır.

h) Bütçelerin Belirli Bir Sınıflandırma İçerisinde Hazırlanması ve Uygulanması

Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır. Harcama yetkilisinin birim yöneticiliği ile ilişkilendirilmesi beraberinde bütçede kurumsal sınıflandırmanın gerekliliğini zorunluluk haline getirmektedir. Bu sayede ülkeler ve zaman serileri açısından analizlerin yapılmasına imkân bulunmaktadır. Bu ilkenin hayata geçirilmesi bugün için Analitik Bütçe Sınıflandırması ile gerçekleştirilmektedir.

1) *Gayrisafilik İlkesi*

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilmelidir. Bu, parlamentonun bütçe hakkını kullanmasıyla ilgili bir ilke olup, önceki uygulamalarda en çok karşılaşılan bütçe dışı kaynaklarla hizmet görme anlayışına karşı geliştirilmiş bir ilkedir. (Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme:2).

2.2.3. Bütçe Hakkı, Harcama ve Gelir Toplama Yetkisi

Kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisine “Bütçe Hakkı” denilmektedir. Bir devletin tam egemenliğe sahip olabilmesi için, ülkesinin tüm mali işlemlerinin devlet elinde merkezileşmesi, tüm gelirlerin devlet bünyesine girmesi ve tüm harcamaların da devlet tarafından yapılması gerekmektedir.

Bütçe hakkı, demokrasilerin tarihi oluşum ve gelişim sürecinde, ulusların egemenliklerini, kamu gider ve gelirleri üzerindeki yetkilerini parlamentonun kullanımına devretmesiyle sistemleşmiş ve mali bir müessese olarak anayasalarla düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde nerelere hangi kamu hizmetleri için ne miktarda harcama yapılması gerekeceğine ve bu harcamalar nedeniyle halka ne gibi mali yükümlülükler yükleneceğine millet adına karar verilmekte, meclisler ön izinle yürütme organına bütçe ile öngörölmüş gelirleri toplama, masrafları yapma ve borçlanma iznini vermekte, bu iznin sağlıklı bir şekilde yerine getirilip getirilmediği ise kesin hesap sürecinde denetlenmektedir.

Harcama yetkisinin sahibi anılan, meclislerin tüm kamu sektörü için yapılan on binlerce harcamayı bizatihi kendilerinin yapması mümkün değildir. Bu nedenle harcama yetkisi devredilmektedir. Bütçe ile meclisler harcama yetkilerini yürütme organlarına devreder. Bu nedenle yürütme organları ancak bütçelerde öngörülen ödenek kalemlerinden ve öngörülen miktarlarda harcama yapabilirler; çünkü harcama yetkileri bununla sınırlıdır. Öngörülen ödenek miktarının üzerinde harcama yapmaları durumunda mezun edilmedikleri ve halkın yetki vermediği bir harcamayı yapmışlar demektir ki bu Sayıştay tarafından tespit edilip raporlanır (Karaarslan, 2009:2).

2.2.4. Gider Bütçesinin Hazırlanması

Gider bütçesinin hazırlanması ile ilgili genel ilke ve standartlar, bütçe çağrısı ve yatırım genelgesi ile belirlenmektedir. Bütçe çağrısı, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır ve başbakan tarafından imzalanır. Bütçe çağrısı, gelecek yıl bütçesinin hazırlanmasında uyulacak genel esasları içeren ve bütçe hazırlığında yer alacak idareler ile piyasalara verilecek mesajları belirleyen bir belgedir. Başbakan tarafından imzalanan yatırım genelgesi de yatırım programının hazırlanmasında uyulacak genel esasları içermektedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bütçe hazırlama rehberi ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi'nin ekleri niteliğindedir. Her iki rehber de bütçenin hazırlanmasında uyulacak teknik esasları, standartları ve birim maliyetleri, bütçe sınıflandırması ile gelecek yılda faaliyet ve projeler için ödenek tahsisinde takip edilecek genel prensipleri, içermektedir. Ödenek teklifleri, orta vadeli program ve mali planda belirtilen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planları ve yıllık programlar ile idarelerin stratejik planlarında belirlenmiş öncelikleri, orta vadeli mali planla belirlenmiş ödenek tavanları dikkate alınarak kamu idarelerince hazırlanır. Gider

teklifleri, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslar arası standartlara uyumlu olarak belirlenmiş kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır. Kamu idareleri, gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderir. Kamu idarelerinin yatırım ödenek teklifleri ise, aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na yollanır.

5018 sayılı Kanununun 16. maddesi, Maliye Bakanlığı'nın, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanması ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumlu olduğunu belirtmektedir. Ancak kanun, Maliye Bakanlığı'nı bütçe kanun tasarısının hazırlanması ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumlu tutsa da, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı'na da görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Teklifler üzerinde gerekli incelemeler tamamlandıktan sonra idareler, bütçe tekliflerinin yerindeliliğini belirlemek ve yapılacak teknik analizlere katkı yapmak üzere bütçe görüşmelerine çağırılır. Kamu idarelerinin yetkileriyle ağustos ayının ikinci yarısından itibaren bütçenin TBMM'ye sunulmasına kadar geçen süre içerisinde görüşmeler yapılır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye, bir örneğini de Maliye Bakanlığı'na gönderir. Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesinden ve son şeklinin verilmesinden sonra, Maliye Bakanlığı'nca konsolide edilen merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce yani en geç 17 ekim günü gece yarısına kadar Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur (Mutluer ve Diğerleri, 2006:436-438).

Tablo 2.1.5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hazırlama Süreci

FAALİYET	FAALİYETTE BULUNAN KURUM	TARİH	İÇERİK
İDARİ FAALİYET RAPORU	Genel Yönetim Kapsamındaki Kuruluşlar	Nisan sonu	İdarelerin üst yöneticileri, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idari faaliyet raporlarını düzenleyerek kamuoyuna açıklarlar.
ORTA VADELİ PROGRAM	Devlet Planlama Teşkilatı	Mayıs ayı sonuna kadar	Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsar.
ORTA VADELİ MALİ PLAN	Maliye Bakanlığı hazırlar Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar	15 Haziran' a kadar	Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.
BÜTÇE ÇAĞRISI ve EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	Maliye Bakanlığı	Haziran ayının sonuna kadar	Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.
YATIRIM GENELGESİ VE EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı		
GENEL FAALİYET RAPORU	Maliye Bakanlığı		Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıl faaliyet sonuçlarını gösterir rapor
BÜTÇE ve PERFORMAS PROGRAMI TEKLİFLERİNİN HAZIRLANMASI	Harcamacı Kuruluşlar	1 – 31 Temmuz	Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;
			Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,
			Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,
			Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,
			İdarenin performans hedefleri doğrultusunda hazırlanır.
BÜTÇE ve PERFORMAS PROGRAMI TEKLİFLERİNİN İNCELENMESİ ve GÖRÜŞÜLMESİ	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Harcamacı Kurumlar	1 Ağustos 30 Eylül	Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra Kamu İdarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında bütçe görüşmeleri yapılır.
BÜTÇE KANUN METNİ ÇALIŞMALARI	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	1 Temmuz 17 Ekim	Kanun metni ;
			Genel hükümler,
			Devlet Borçları ve Kamu İktisadi teşebbüslerine ilişkin hükümler,
			Kamu personeline ilişkin hükümler,
			Çeşitli hükümler,
			olmak üzere dört kısımdan oluşur.
YATIRIM BÜYÜKLÜKLERİ KOORDİNASYON TOPLANTISI	D.P.T., Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası	10 – 25 Eylül	
YÜKSEK PLANLAMA KURULU (YPK)	Devlet Planlama Teşkilatı	En geç Ekim ayının ilk haftası	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM' ye sunulmadan önce Yüksek Planlama Kurulunun toplanarak makro ekonomik göstergeler ve büyüklüklerini görüşmesi.
KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA AİT BÜTÇE TEKLİFLERİNE SON ŞEKLİNİN VERİLMESİ	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Planlama Teşkilatı	10– 15 Ekim	5018 sayılı kanunda bu hususta bir düzenleme yoktur. Bu süreç yıllardır uygulanan şekilde oluşan prensipler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir.
BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNİN HARCAMACI KURULUŞLARA YANSITILMASI	Harcamacı Kuruluşlar	10– 15 Ekim	5018 sayılı kanunda bu hususta bir düzenleme yoktur. Bu süreç yıllardır uygulanan şekilde oluşan prensipler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir.
BÜTÇE ve PERFORMAS PROGRAMI TASARISININ T.B.M.M' YE SEVKİ	Bakanlar Kurulu	15– 17 Ekim	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az 75 gün önce bakanlar kurulu tarafından TBMM sunulur.
BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM' DE GÖRÜŞÜLMESİ	T.B.M.M. Plan Bütçe Komisyonu	17 Ekim – 1 0 Aralık	Anayasanın düzenlediği şekilde uygulamaya devam etmektedir.
	T.B.M.M. Genel Kurulu	10 – 30 Aralık	Anayasanın düzenlediği şekilde uygulamaya devam etmektedir.
BÜTÇE KANUN TASARISININ KANUNLAŞMASI	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	25 – 31 Aralık	Anayasanın düzenlediği şekilde uygulamaya devam etmektedir.
YÜRÜRLÜK	İcra	1 Ocak 31 Aralık	Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce resmi Gazetede yayımlanır.

Kaynak: www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL...butce_hazirlama

2.2.5. Gider Bütçesinde Uyulması Gereken Esaslar

Parlamentar demokrasilerde bütçeler, yürütmeyi temsil eden hükümetler tarafından parlamentoya sunulur ve aynı organ tarafından onaylanır. Bütçelerin parlamento tarafından onaylanması, bütçe hakkının bir gereğidir. Parlamento, belirli bir süre gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için halk adına yürütmeye izin vermektedir. Bütçeler, parlamenter demokrasi ile yönetilen tüm ülkelerde öncelikle bütçe ya da ödenek komisyonlarında teknik yönden tartışılır ve karara bağlanır. Bütçe veya ödenek komisyonları, bazı ülkelerde sadece bütçeleri görüşür ve yasama dönemi için başka görevleri yoktur. Ancak bazı ülkelerle birlikte ülkemizde de bütçe komisyonları, bütçe kanun tasarılarının yanında mali nitelikli kanun tasarılarının görüşülerek onaylanmasından da sorumludur.

Anayasanın 162.maddesine göre Tasarı ve Rapor, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda elli beş gün içinde görüşülüp oylandıktan sonra, Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmek üzere Komisyon Raporu ile birlikte Genel Kurula gönderilir. Komisyon bütçe kanun tasarısının görüşmelerinde gelir azaltıcı ya da gider artırıcı tekliflerde bulunabilmektedir. Komisyonun bütçe kanun tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapmak yetkisi vardır. Genel Kurul, bütçeleri daireler ve bölümler itibariyle ayrı ayrı görüşür ve oylar. Genel Kurul tarafından onaylanan bütçenin gider tarafı yürütmenin mali yıl içinde yapacağı harcamaların üst sınırını gösterirken, gelirler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Çünkü bütçenin gelir cetveli bir tahminden ibarettir (Mutluer ve Diğerleri, 2006:443-445).

2.2.6. Ödenek Türleri ve Ödeneklerin Kullanılması

5018 sayılı Kanunda yer alan ödenek türleri, yedek ödenek, ek ödenek ve örtülü ödenek olarak sıralamak mümkündür.

- *Yedek Ödenek:* Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek ve bütçelerde öngörülmeyen hizmetleri gerçekleştirmek için ihtiyat amaçlı olarak Maliye Bakanlığı bütçesine genel bütçe ödeneklerinin %2'sine kadar ödenek tahsis edilebilmektedir.

- *Ek Ödenek:* Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla kanunla ek ödenek verilebilmektedir.

- *Örtülü Ödenek:* Gizliliği olan istihbarat ve savunma hizmetleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili olarak Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir.

2.2.7. Giderin Gerçekleşme Aşamaları

5018 sayılı Kanununun 3.maddesinin (h) bendi kamu giderini kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının ıskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderler; şeklinde belirlemiştir. Dolayısıyla, bir giderin kamu gideri olarak nitelendirilebilmesi için yaptırılan işin bir kanuna dayandırılması gerekli olmakta ve ilke olarak yaptırılan bu işin kamu hizmeti niteliğinde olması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanunu gider tanımında dikkati çeken mana ise, 1050 sayılı Kanunda “devlet”in

yapacağı giderden söz edilirken, 5018 sayılı Kanunda “kamu”dan bahsedilmekte olmasındır. Böylece, 5018 sayılı Kanunun kapsamının genişliği de bu tanıma yansımış olmaktadır. Kamunun ister bir hizmet/iş karşılığı olsun, isterse transfer niteliğinde olsun, kendilerine tahsisi edilmiş bir ödeneği alacaklıya ödeyebilmesi için, işlemlerin dört aşamadan geçmesi gerekir. Bunlar; giderin taahhüdü, tahakkuku, ödeme emrine bağlanması ve ödenmesidir (Mutluer ve Diğerleri, 2006:245).

2.2.7.1. Yüklenilmeye Girişilmesi

Taahhüt, bütçede belirli hizmetler için tahsis edilmiş ödeneklerin, bir kamu hizmetine bağlanmasını ifade eder. 5018 sayılı Kanun, harcama yetkililerinin, tahsis edilen ödenekler kadar taahhüde girebileceklerini belirtmiş ve taahhüdü; usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesi şeklinde tarif etmiştir. Giderin taahhüdü ile birlikte gerçekleştirme görevlileri, işin yaptırılması, hizmetin yerine getirilmesi konusunda gerekli işlemlere başlarlar. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için taahhüde girişilemez. Taahhüt süresi istisnalar dışında mali yılla sınırlıdır. Taahhüde girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur, yani başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılmaz (Mutluer ve Diğerleri, 2006:247).

2.2.7.2 Harcamanın Gerçekleşmesi

Giderin tahakkukunun yapılması, kamunun borçlu olduğunun kabul edilmesidir. Tahakkuk aşamasında; hizmetin yapılıp yapılmadığı, malın teslim edilip edilmediği ve bedeli belirlenerek, devlet borç altına sokulur. Giderin tahakkuk ettirilmesi, kamunun borç miktarının tespit edilmesi ve bu amaçla tahsis edilmiş ödeneğin kesin olarak ilgili

mal veya hizmet için ödenebilmesi için bu amaca yönelik olarak bloke edilmesini sağlar. Giderin tahakkuku, gerçekleştirme görevlileri tarafından yerine getirilir. Tahakkuk evraklarının doğruluğundan ve ilgili mevzuata (personel, harcırah, ihale ve diğer mevzuata) uygunluğundan, gerçekleştirme görevlileri, düzenledikleri evraklar çerçevesinde sorumludurlar (Mutluer ve Diğerleri, 2006:248).

2.2.7.3 Ödemenin Yapılması

Giderlerin gerçekleştirilmesi için harcama yetkilisinin ödeme emri belgesini imzalaması ve tutarın hak sahibine ödenmesi için ödeme emrinin muhasebe yetkilisine gönderilmesi gerekir. Ödeme emrine, harcama belgeleri yönetmeliği gereğince eklenmesi gereken diğer belgeler eklenir.

Ödemeler muhasebe yetkilisince yapılır. Ödemeler, bankacılık sistemi aracılığıyla gerçekleştirilir. Muhasebe yetkilileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde, yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını ve hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri arar ve inceler. 5018 sayılı Kanunun 34'üncü maddesinin birinci fıkrası, muhasebe yetkililerinin ödemelerde takip edecekleri usulü belirlemiştir. Buna göre muhasebe yetkilileri; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, giderleri muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödemek ve ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, fon kesintisi, prim ve benzeri tutarlara tarifeye bağlı ödemelere ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik vermekle yükümlü tutulmuşlardır (Mutluer ve Diğerleri, 2006:249).

2.2.7.3.1. Ön Ödeme ve Krediler

Kamu giderlerinin yapılması sırasında genel kural, ödemenin malın tesliminden veya hizmetin alınmasından sonra yapılması olmakla beraber, bazı durumlarda işlerin hızlandırılması veya işlemlerin kolaylaştırılması amacıyla, yüklenicilere ve görevlilere ön ödeme yapılabilir veya kendileri adına kredi açılabilir. Bu dört aşama, kamu adına yapılan bir iş ya da hizmetin karşılığı olarak ya da transfer amaçlı ödemelerde karşılıksız olarak, kesin olarak yapılan ödemelerdir. Ancak bazı hizmetler vardır ki ya yukarıda yer alan aşamalar için süre yoktur ya da hizmet veya iş yaptırılmadan kamunun ödeme yapması piyasa şartlarının gereğidir. İşte böyle durumlarda kamunun ön ödeme yapması gereklidir (Mutluer ve Diğerleri, 2006:248).

2.2.7.3.2. Bütçeleştirilecek Borçlar

Devlet kamu harcamalarında tasarruf adı altında ödemeleri kısma yoluna gitmiştir. Aslında harcamaları kısma olarak nitelendirilen bu durum harcamalarda tam anlamıyla bir kısıtlama olmayıp, özellikle mal ve hizmet alımına giren harcamaları bir süre için ertelemeden ibarettir. Çünkü devletin zimmetinde gerçekleşen bu borçlar, mali yılın sonunda veya takip eden yılın başında veya devamında bir şekilde ödenmektedir. Devlet muhasebesi uygulamaları, temelde nakit ve tahakkuk olmak üzere iki esasa ayrılır.

a) Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi

Nakit esaslı devlet muhasebesinde, nakit akımlarından doğan işlemler kaydedilir. Bu anlamda muhasebe, mali işlemlerin ve olayların nakit olarak alındığında veya ödendiğinde muhasebeleştirilmesidir. Nakit esaslı muhasebe, işlemlerden sağlanan hizmet ve faydaların ne zaman ortaya çıktığı ile ilgilenmez.

b) Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi

Tahakkuk esasında işlem ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Gelirler hesabı, nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken işlemleri, giderler hesabı da yine nakit olarak ödenip ödenmediklerine bakılmaksızın mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. (Kızılkaya, 2005:78-82).

2.2.7.3.3. Bütçe Emanet Hesapları

Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir. Malî yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, hak sahibinin talep etmemesi veya başka nedenlerle ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak, hesaba alındığı malî yılı izleyen beşinci yılsonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir. İlgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın, yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşer (5018 Sayılı kanun, Madde:34).

2.2.7.3.4. Bütçenin Kapatılması ve Kesin Hesap Kanunu

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır. Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Kesin hesap kanun tasarısının ekinde; Genel mizan, bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması, bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması, bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı, devlet borçları ve hazine garantilerine ilişkin cetveller, yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli, Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler yer alır.

Kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı'nca belirlenir. İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür. Mahallî idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır (5018 Sayılı kanun, Madde:42).

2.2.8. Gelir Bütçesinin Uygulanması

Bütçe kanunlarının yürürlüğe girmesiyle birlikte harcamaların yapılması yanında gelirlerin de toplanması gerekir. Kamu gelirleri temelde vergi ve vergi dışı gelirlere meydana gelir. Genel bütçeli kurumların istisnalar dışında kendi gelirleri olmadığından bu bütçe türü altında tek bir gelir cetveli vardır. Özel bütçeli kurumlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumların giderlerini kendi gelirleri ile karşılamaları genel prensip olduğu için her bir kurumun gelir bütçesinde kendi gelirleri yer alır, kendi gelirleri ile karşılayamadıkları kısımlar ise genel bütçeden finansman edilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Bu işlemler Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yapılır.

Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini her mali yılbaşında kamuoyuna duyurur, mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilir, mükellef ve sorumlulara mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır.

5018 sayılı Kanun, "Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir" hükmü ile gelir ve giderlerin bütçede brüt olarak gösterilmesi amaçlanmıştır (Mutluer ve Diğerleri, 2006:251-253).

2.2.9. Bütçenin Finansmanı

Bütçe uygulamasında esas olan, bütçe giderlerinin bütçe gelirleri ile karşılanmasıdır. Karşılanamaz ise o zaman denkleştirici hazine işlemlerine başvurmak suretiyle gerekli finansman sağlanır. Hazine devletin tüm gelirlerini bir havuzda toplar ve giderler buradan karşılanır. Hazine, bütçe giderlerini sadece normal bütçe gelirleri ile değil, olağan bütçe gelirlerinin giderleri karşılamaya yetmediği yer ve zamanlarda

borçlanmaya gitmek suretiyle de sağlar. Kamu hizmetlerinin zamanında etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi, gelirlerin yer ve zaman bakımından denkleştirilmesi ile mümkündür.

Yer bakımından denkleştirme

Bu işlemin amacı, borçlanma yoluyla elde edilen gelirler de dâhil olmak üzere devletin bütün gelirlerini hazinede toplamak ve bu gelirlerden gerekli kısmı hizmetin karşılığı olarak ödemelerin yapılacağı yere göndermektir.

Zaman bakımından denkleştirme

Hazinenin gerekli nakdi ihtiyaç olduğunda veznesinde para bulundurmasıyla sağlanır. Vergi gelirleri yılın belli zamanlarında toplanır. Bu nedenle, bazı dönemlerde yeterli nakit bulunmayabilir. Nakit ihtiyacını dönemler halinde bilmek ve kurumların ihtiyaçlarını temin etmek hazinenin görevidir. Bütçelerin açık bağlanması halinde bütçe kanunları, böyle bir açığın nasıl kapatılacağını belirtir. Genelde bütçe açıkları net borçlanma hâsılatı ile kapatılır. Borçlanma maliyetinin belirleyici unsuru ise, devletin borç geri ödeme kapasitesi yani hazineye olan güvendir (Mutluer ve Diğerleri, 2006:265-267).

2.2.10. Faiz Dışı Fazla

Faiz dışı fazla; bütçenin toplam gelirleriyle, bütçeden yapılan faiz ödemeleri yok sayıldığında geriye kalan harcamalar arasındaki farktır. Kısaca toplam harcamalardan faiz harcamaları çıkarıldığı zaman, gelirin gideri karşılayıp karşılayamadığını gösterir.

Oransal olarak ise Faiz Dışı Fazlayı; devletin toplam gelirlerinden faiz dışı harcamalarının çıkartılması sonucunda bulunan tutarın milli gelire oranı şeklinde tanımlayabiliriz. Faiz dışı fazladan kasıt aslında, “Faiz Dışı Bütçe Fazlası”dır. Bütçe

fazlası, devletin bütçesindeki toplam gelirlerle toplam harcamalar arasındaki farkı ifade etmektedir. Faiz dışı bütçe fazlası ise yine toplam gelirlerle harcamalar arasındaki farktır ama faiz dışı fazla bulunurken formülden faiz ödemelerinin çıkarılması gerekmektedir (Aydoğdu, 2007:2).

$$\text{Bütçe Dengesi} = \text{Toplam Gelirler} - \text{Toplam Harcamalar}$$

$$\text{Toplam Harcamalar} = \text{Faiz Harcamaları} + \text{Faiz Dışı Harcamalar}$$

$$\text{Faiz Dışı Fazla} = \text{Toplam Gelirler} - \text{Faiz Dışı harcamalar}$$

$$\text{Faiz Dışı Fazla} = \frac{\text{Toplam Gelirler} - \text{Faiz Fazla}}$$

Milli Gelirler

Hükümetlerin yüksek borç yükünü azaltmak için mutlaka faiz dışı bütçe fazlası vermesi gerekmektedir. Eğer faiz ödemeleri olmasa bile kamu kesimi finansman dengesi açık veriyorsa durum vahim demektir. Faiz dışı fazla varsa kamu kesimi normal giderlerini ve faiz giderlerinin bir bölümünü borçlanmaya ihtiyaç duymadan yapabilmekte, faiz giderlerinin geri kalan bölümünü karşılayabilmek için borçlanma ihtiyacı duymaktadır. Bu sayede var olan borç yükünü aşağıya çekmek mümkündür.

Ancak, faiz dışı fazla ile borç yükünü tamamen kapatmak ise imkânsızdır. Faiz dışı fazla piyasalar açısından da çok önemlidir. Piyasa oyuncuları ekonomik gidişatın seyrini görmek ister ve buna göre hangi yönde karar alacaklarını belirlemek için bazı temel göstergeleri dikkate alırlar. Bu göstergelerden bir tanesi de hükümetlerin bütçelerinde öngördükleri faiz dışı fazla hedefidir. Bu hedef tek başına yeterli olmayıp IMF ile mutabık kalınması ve bu hedef doğrultusunda ne gibi yapısal önlemler alınacağı dikkatle izlenir.

Tablo 2.2. 2009 Yılı Merkezi Yönetim Brüt Borç Stoku

(Milyar TL)	2006	2007	2008	2009			
				EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK
Alacaklıya Göre	345,0	333,5	380,3	431,3	438,2	440,8	441,4
İç Borç Stoku	251,5	255,3	274,8	320,6	327,2	329,2	330,0
Piyasa	180,1	188,4	209,1	253,4	262,5	267,6	269,1
Kamu Kesimi	71,4	66,9	65,8	67,3	64,7	61,6	60,9
Dış Borç Stoku	93,6	78,2	105,5	110,6	111,0	111,6	111,4
Kredi	42,5	33,1	46,7	49,8	49,8	50,2	49,8
Uluslararası Kuruluşlar	27,2	20,1	28,6	32,3	32,3	32,5	32,1
(IMF Kredisi)	(15,1)	(8,3)	(13,0)	(11,9)	(12,0)	(12,1)	(11,9)
(SDR Tahsisatı)				(2,2)	(2,3)	(2,3)	(2,3)
Hükümet Kur.	6,9	5,7	8,4	8,5	8,5	8,7	8,4
Ticari Bankalar	8,4	7,2	9,7	9,0	9,0	9,0	9,2
Tahvil	51,1	45,1	58,8	60,9	61,1	61,4	61,6

(Milyar USD)	2006	2007	2008	2009			
				EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK
Alacaklıya Göre	245,5	286,3	251,5	291,0	295,6	297,3	293,1
İç Borç Stoku	178,9	219,2	181,7	216,3	220,7	222,1	219,2
Piyasa	128,1	161,8	138,3	171,0	177,1	180,5	178,7
Kamu Kesimi	50,8	57,4	43,5	45,4	43,6	41,6	40,5
Dış Borç Stoku	66,6	67,1	69,8	74,7	74,9	75,3	74,0
Kredi	30,2	28,4	30,9	33,6	33,6	33,9	33,1
Uluslararası Kuruluşlar	19,3	17,3	18,9	21,8	21,8	21,9	21,3
(IMF Kredisi)	(10,8)	(7,1)	(8,6)	(8,0)	(8,1)	(8,2)	(7,9)
(SDR Tahsisatı)				(1,5)	(1,5)	(1,5)	(1,5)
Hükümet Kur.	4,9	4,9	5,5	5,7	5,8	5,9	5,6
Ticari Bankalar	6,0	6,2	6,4	6,1	6,1	6,1	6,1
Tahvil	36,3	38,7	38,9	41,1	41,2	41,4	40,9

(% , Yüzde)	2006	2007	2008	2009			
				EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK
Alacaklıya Göre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
İç Borç Stoku	72,9	76,6	72,3	74,3	74,7	74,7	74,8
Piyasa	52,2	56,5	55,0	58,7	59,9	60,7	61,0
Kamu Kesimi	20,7	20,1	17,3	15,6	14,8	14,0	13,8
Dış Borç Stoku	27,1	23,4	27,7	25,7	25,3	25,3	25,2
Kredi	12,3	9,9	12,3	11,5	11,4	11,4	11,3
Uluslararası Kuruluşlar	7,9	6,0	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3
(IMF Kredisi)	(4,4)	(2,5)	(3,4)	(2,8)	(2,7)	(2,7)	(2,7)
(SDR Tahsisatı)							
Hükümet Kur.	2,0	1,7	2,2	2,0	1,9	2,0	1,9
Ticari Bankalar	2,4	2,2	2,5	2,1	2,1	2,0	2,1
Tahvil	14,8	13,5	15,5	14,1	14,0	13,9	14,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Tablo 2.3. Kamu Net Borç Stoku (*)

	MİLYON TL				GSYH PAYI (1998 BAZLI)			
	2008 (*)	2009 I (*)	2009 II (*)	2009 III (*)	2008 (*)	2009 I (*)	2009 II (*)	2009 III (*)
Toplam Kamu Net Borç Stoku (I-II-III-IV)	267.980	287.648	284.651	302.944	28,2%	30,4%	30,1%	32,0%
I- Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	408.199	436.572	434.333	455.793	43,0%	46,1%	45,9%	48,1%
A- İç Borç	295.765	313.726	320.591	338.700	31,1%	33,1%	33,9%	35,8%
Merkezi Yönetim	274.827	292.306	301.676	320.630	28,9%	30,9%	31,9%	33,9%
Diğer Kamu	20.938	21.420	18.915	18.070	2,2%	2,3%	2,0%	1,9%
B- Dış Borç	112.434	122.846	113.742	117.093	11,8%	13,0%	12,0%	12,4%
Merkezi Yönetim	105.493	115.575	107.353	110.608	11,1%	12,2%	11,3%	11,7%
Diğer Kamu	6.941	7.271	6.389	6.485	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%
II. Merkez Bankası Net Varlıkları	60.371	67.924	61.641	62.638	6,4%	7,2%	6,5%	6,6%
Net Dış Varlıklar	92.835	100.098	87.867	90.208	9,8%	10,6%	9,3%	9,5%
Diğer Varlık ve Yükümlülükler (Net)	-32.464	-32.173	-26.227	-27.570	-3,4%	-3,4%	-2,8%	-2,9%
III. Kamu Mevduatı	41.496	40.803	46.425	47.644	4,4%	4,3%	4,9%	5,0%
Merkezi Yönetim	19.621	17.938	24.200	27.226	2,1%	1,9%	2,6%	2,9%
Diğer Kamu	21.875	22.865	22.225	20.418	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%
IV. İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	38.352	40.197	41.616	42.567	4,0%	4,2%	4,4%	4,5%
Net Dış Borç Stoku	19.599	22.748	25.875	26.885	2,1%	2,4%	2,7%	2,8%
Net İç Borç Stoku	248.381	264.900	258.776	276.059	26,1%	28,0%	27,3%	29,2%
GSYH	950.098	946.678	946.678	946.678				

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (Kamu Net Borç Stoku)

(*) Geçici

Faiz dışı fazla bizdeki gibi yüksek bütçe açığı olan ülkelerde, hükümetlerin ekonomik istikrarın sağlanması adına belirlemiş olduğu hedeflere ulaşmasındaki gayretleri göstermesi açısından son derece önemlidir. Faiz dışı fazla yüksek oranlarda verilmez ise borç yükü azalmayacak ve borçların ödenebilmesi için yeniden borçlanılacak ve buda mevcut borç stokunu daha da artıracaktır. Borç yükü artan bir ülkenin riskleri de arttığından ekonomisine yeni kaynak girişi mümkün olmayacak, faizler daha da yükselecek ve enflasyonu düşürmek mümkün olmayacaktır. Reel faizin yüksek olması sonucunda da borçlanma maliyetleri artacaktır. İşte, faiz dışı fazlanın önemi de buradan kaynaklanmaktadır.

2.2.11. Bütçe Denetimi

5018 sayılı Kanun, iş ve hizmet çeşitleri bakımından gelecek yıla geçici yüklenme yapılabilmesini, 1050 sayılı kanuna göre daha genişletici şekilde belirlemiştir. Buna göre; niteliğinden dolayı mali yıllar sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelerle girişilebilmektedir (Mutluer ve Diğerleri, 2006:247).

Parlamentar demokrasilerde bütçe hukukunun esası, önce bütçelerin parlamento tarafından onaylanması, diğer bir ifadeyle yürütmeye gelir toplama ve harcama yapma yetkisi verilmesi, bütçe uygulaması sona erdikten sonra da uygulama sonuçlarının denetim yetkisinin yine parlamentoya ait olmasıdır. Bu nedenle, parlamentoların bütçe denetimi üzerindeki yetkisi sadece ön izin vermeyi değil aynı zamanda uygulama sonuçlarının denetimini de kapsamaktadır. Bu nedenle 1982 Anayasası'nın 164.

maddesi, kesin hesap kanunu tasarılarının gelecek yıl bütçe kanun tasarısı ile birlikte görüşüleceğini hüküm altına almıştır (Mutluer ve Diğerleri, 2006:385).

2.3. MALİ YILI BÜTÇE KANUNU VE HARCAMALARA İLİŞKİN CETVELLERİ

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu tasarısının en önemli unsuru, gider ve gelir cetvelleridir. Bütçe kanunlarında ayrıca, bütçe uygulamasına yön veren madde metinleri de yer almaktadır. Bütçelerde bunlara ilave olarak, bütçe kanunu tasarısının eki niteliğinde diğer cetveller ve belgeler de bulunmaktadır. Bütçe kanunu tasarısına eklenen önemli dokümanların başında, kanun eki cetveller gelir.

Bütçe Kanununun 1 inci maddesi ile verilen ödeneklerin dağılımı (A), merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından ilgili mevzuata göre tahsiline devam olunacak gelirler (B), merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerine dayanak teşkil eden temel hükümler (C), bazı ödeneklerin kullanımına ve harcamalara ilişkin esaslar (E), 5018 sayılı Kanuna ekli (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idare ve kurumların nakit imkânları ile bu imkânlardan harcanması öngörülen tutarlar (F), 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri uyarınca verilecek gündelik ve tazminat tutarları (H), çeşitli kanunlara göre bütçe kanununda gösterilmesi gereken parasal sınırlar (İ),işaretli cetvellerde gösterilmiştir.

Tablo 2.4. Bütçe Kanunu (E) Cetveli

Aşağıda yer alan her bir alım için; Menkul mal alımlarında 16.000 TL.: sına, Gayrimaddi hak alımlarında 12.000 TL.: sına, Menkul malların bakım ve onarımlarında 16.000 TL.: sına, Gayrimenkulların bakım ve onarımlarında 38.000 TL.: sına, kadar olan tutarlar”(03) Mal ve Hizmet Alım Giderleri” tertiplerinden ödenir. Ancak”(06) Sermaye Giderleri”ne ilişkin olarak yukarıdaki limitlerin uygulanmasında toplam proje ödeneği esas alınır.
--

Tablo 2.5. Bütçe Kanunu (İ) Cetveli

Çeşitli Kanunlara Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal Sınırlara Ait Cetvel

Kanun No	Kanunun Adı	Md.	Fıkra			
b) 2886	Devlet İhale Kanunu	17	2	- -	400.000	
			3	-	1.200.000	
		45	-	Bu madde ile ilgili parasal sınır, Hazineye ait taşınmazların satışında 10.000.000.-TL olup, bu tutarı yirmi katına kadar artırmaya Maliye Bakanı yetkilidir.		1.200.000
				51	-	a) İllerde, kuruluş merkezlerinde, askeri kurum kuruluş ve birliklerde, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçelerde ve nüfusu 50 bini geçen ilçelerde
		76	-	b) Diğer ilçelerde	20.000	
				a) Ankara, İstanbul ve İzmir il merkezlerinde	250.000	
				b) Diğer büyükşehir belediyesi olan il merkezlerinde	130.000	
				c) Diğer il merkezleri, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50 bini geçen ilçelerde	90.000	
				ç) Diğer ilçelerde	70.000	
				Bu madde ile ilgili parasal sınırları, herbiri için ayrı ayrı veya birlikte dört katına kadar artırmaya Maliye Bakanı yetkilidir.		
f) 5018	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	35	1	a) Yapım işleri ile mal ve hizmet alımları için;		
				1 - İllerde, kuruluş merkezlerinde, büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50 bini geçen ilçelerde	850	
				2 - Diğer ilçelerde	425	
				b) Asker sevk ve celp dönemlerinde as. şubesi ve eğitim merkez k.lığı mutemetlerine asker sevki ile ilgili	19.000	
				c) Şehit cenazelerinin nakli amacıyla	9.000	
				ç) Yabancı konuk ve heyetlerin ağırlanması amacıyla görevlendirilecek mihmandarlara	5.500	

Tablo 2.6. Çeşitli Kanunlara Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal Sınırlara Ait Cetvel

Kanun No	Kanunun Adı	Madde	Fıkra		
			d)	Mahkeme harç ve giderleri için	9.000
			-	(Ankara, İstanbul ve İzmir il merkezleri için)	32.500
			e)	Doğal afetler nedeniyle oluşacak ihtiyaçlar için	45.000
			f)	İl dışına yapılacak seyahatlerde kullanılacak akaryakıt giderleri için	4.200
			g)	Yakalanan yasa dışı göçmenler ile sınırdışı edilecek şahıslar için kullanılmak üzere	18.000
			ğ)	Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği	325.000
			h)	Askeri daire mutemetleri ile Milli İstihbarat Teşkilatı daire mutemetlerine ve dış temsilcilikler emrine verilecek avans tutarları, ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle askeri birlik, daire ve dış temsilcilikler itibarıyla Maliye Bakanlığınca	
				- Askeri daire mutemetlerine	28.500
				- Milli İstihbarat Teşkilatı mutemetlerine	32.000
				- Dış Temsilciliklere	250.000
			i)	5018 sayılı kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerin;	
				- Kuruluş merkezlerindeki mutemetlerine	620.000
				- Merkez dışındaki birim mutemetlerine	250.000
			i)	Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince Maliye Bakanlığı izni aranmaksızın açılacak kredi tutarı	73.000
			j)	Yükseköğretim Kurumları Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı görev alanına giren faaliyetlere giren harcamalar için (a-1) bendinde belirtilen tutarın beş katı kadar,	
		40	4		18.000
		46	2		210.000.000
		79	-		15.000

Kaynak: 2010 Mali Bütçe Kanunu.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET İHALE SİSTEMİ VE HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ

3.1. TÜRKİYE'DE DEVLET İHALE SÜRECİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Devlet ihale sistemi ülkemizde ilk önce 1857 tarihli nizamname hazırlanmış ve içerdiği sınırlı hükümlerle satın almalar yürütülmeye çalışılmıştır. 10 Muharrem 1330 (1914) tarihli ek bir nizamname ile çeşitli satın almaların ve bazı yapım işlerinin, bakanların izniyle ihaleye çıkarılmaksızın yapılması kabul edilmiştir. 4 Haziran 1919 tarihinde çıkarılan ve kanuniyeti 1921 yılında tasdik edilen bir kararname ile de 1914 tarihli nizamnameye bir ilave yapılarak, merkezdeki devlet daireleriyle İstanbul'daki şubelerinin ve İstanbul'daki askeri kuvvetlerin ihtiyacı olan ve 500 lirayı aşan levazım ve eşyanın Maliye Bakanlığında kurulmuş, Tevhidi Mübayaat Komisyonu vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür. 1921 yılında ek bir kararname ile dairelerin acil ihtiyaçları hususunda bazı istisnalar getirilmiştir. 22 Nisan 1925 tarihinde 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile hükümet adına yapılacak her tür satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hükümlere bağlanmıştır.

1925 tarihinden sonra birçok konuda önemli değişiklikler yapılmış ve devlet teşkilat ve işlemleri daha modern esaslara bağlanmış olduğu halde, devlet alım satım mevzuatında bir gelişmeye paralel bir reform yapılmamıştır. Ülkemizin o günkü ihtiyaçlarına cevap verebilecek ihale kanunu ancak 1934 yılında çıkarılmıştır. Bu kanun 2723 sayılı Resmi Gazete'de yayınlandığı, 10 Haziran 1934 tarihinden altı ay sonra 10 Aralık 1934 tarihinde yürürlüğe giren 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu

dur. 02 Haziran 1934 tarih ve 2490 sayılı Kanun, Cumhuriyetimizin ilk on yılının şartlarına ve ihtiyaçlarına göre hazırlanmış, ancak zamanla büyüyen ekonomimizin gereği olan ilişkileri düzenlemede yetersiz kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı ve savaş sonu devresinde, milletlerarası ticari ilişkilerde ve ülkemizin, iktisadi ve idari bünyesinde meydana gelen büyük değişiklikler, devlet alım ve satımlarında, süratli ve pratik çözümlerin gereğini hissettirmiş ve planlı kalkınma devresi, bu gereği daha açık bir şekilde ortaya çıkarmıştır. İlk önce, 2490 sayılı kanuna ek olarak çıkartılan 24.04.1946 tarih ve 486 sayılı Kanun ile 41, 46 ve 50. maddelerde öngörülen parasal sınırlar üç kat yükseltilerek devlet ihalelerinde, o zamana göre önemli bir rahatlama sağlanmışsa da bu artış zaman içerisinde önemini yitirmiştir. Daha sonra 2171 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, 26.01.1979 tarih ve 22 sayılı KHK ile temel kanunun 2, 5, 7, 14, 16, 19, 25, 27, 36, 37, 41, 46, 50, 60 ve 66'ncı maddeleri değiştirilmiş ve 4846 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca 2490 sayılı Kanunun içerdiği katı hükümler, zaman kaybına neden olan formaliteler ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler, bazı idareleri bu kanun hükümlerinden kurtulmaya sevk etmiş ve özellikle yapım işlerinin 2490 sayılı Kanuna tabi olmaksızın yürütülmesi idareler özel kanunlarla istisnai yetkiler sağlamışlardır. Planlı kalkınmanın sürat ve güvenlik içinde yürütülmesi ve kamu ihtiyaçlarının en iyi şekilde temini için 2490 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve özel kanunlarla alınan istisnai yetkiler, sorunlara köklü çözümler getirmemiş, bütün bu nedenlerle yeni bir düzenlemeye gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de kamu ihaleleri ilk olarak 1934 yılında 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'yla düzenlenmiştir. Bu kanun, 50 yıl kadar uygulandıktan sonra, 1983 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'yla yürürlükten kaldırılmıştır. 2886 sayılı

kanun da, 19 yıl uygulanmış ve 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bazı hükümleri hariç olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır. 1934'te yürürlüğe giren kanun içermiş olduğu katı kuralları, zaman kaybına neden olan formaliteleri içeren düzenlemeleri ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler nedeniyle, giderek dozu artan yakınmalara neden olmuştur. Bunun sonucunda birtakım ihtiyaçların ve bu arada yapım işlerinin 2940 sayılı Kanuna tabi olmaksızın, pazarlıkla ve emaneten yaptırılması hususunda zaman zaman geçici ve istisnai yetkiler alınmıştır. Söz konusu yakınmaları gidermek ve planlı kalkınmanın sürat ve güven içinde yürütülmesi amacıyla, 2940 sayılı Kanun yerine 1983 yılında yürürlüğe konulan 2886 sayılı Kanun ile idarelerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, zaman kaybına neden olan formaliteler ayıklanmış, ilana ait hükümler değiştirilmiştir (Özmen, 1998, s.23).

Kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en ucuzunun değil en iyisinin alınması esas tutulmuş ve bunu sağlamak üzere de idarelerin taahhüt amirlerine, ihale komisyonlarına ihaleyi yapıp yapmamakta ve en düşük fiyat yerine en uygun bedeli tespit konusunda tercih ve takdir hakkı verilmiştir. Bu kanun, kamu kaynaklarının tüm işlerinde geçerli olmayıp, sadece genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri ve belediyeleri kapsamına almıştır. Daha sonra 2886 sayılı Kanundan da yakınmalar çoğalmış ve 2003 yılı başında yürürlüğe konulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiştir. Söz konusu kanun, uzun tartışmalardan sonra ve mutabakatlar sağlanarak çıkarılmışsa da yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulanabilirliği konusunda yine geniş tartışmalar başlatmıştır. Genel ve katma bütçeli kuruluşlarda il özel idareleri ve belediyelere ek olarak, döner sermayeli kuruluşlar, KİT'ler, birlikler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar ve kamu bankaları da kanunun kapsamına girmiştir. Kamu ihaleleri sonucunda düzenlenen sözleşmeler ile ilgili hususlar, Kamu İhale

Kanunu'nda düzenlenmemiş ve bu konuda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu adlı ayrı bir kanun yürürlüğe konulmuştur. Öte yandan satım, kiraya verme ve mülkiyetin aynı hak tesisi gibi gelir sağlayıcı işlere ilişkin ihaleler de 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmamış ve bu tür işlerin 2886 sayılı Kanundaki esaslara göre yürütülmeye devam olunması kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda kamu ihaleleri konusunda halen üç ana kanun yürürlükte bulunmaktadır. Bunlar; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile esas olarak yürürlükten kaldırılan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun bazı hükümleridir.⁶

3.2. KAMU İHALE KANUNU'NUN KAPSAMI

3.2.1. Kapsamı ve Amaçları

Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.

Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu kanun hükümlerine göre yürütülür. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi

⁶ 2886 sayılı Kanuna tabi hükümler: Gelir getirci işleridir. Kiralama, satma, trampa gibi işler olup kapsamdaki kuruluşlar ise 2886 genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler olarak sayılmaktadır. Köyler, 2886 sayılı yasaya tabi değildir. Kuruluş kanunlarında "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi değildir." şeklinde hüküm bulunan kuruluşlar, satım ve kiraya verme işlerini eskiden tabi oldukları esaslara göre yürüteceklerdir; 68. maddenin (b) bendi hükmü, söz konusu kuruluşların 4734 sayılı Kanun kapsamına giren işleri açısından hüküm ifade etmektedir. Özel kanunlarla 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın yürütülmesi sağlanan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri de 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülecektir.

teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar, doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler şeklinde sayılmıştır. (Gönen ve Işık, 2008:19).

Ancak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar ile 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar bu Kanun kapsamı dışındadır.

3.2.2. İlkeler ve Tanımlamalar

Açık İhale Usulü: Bütün isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü: Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür.

Pazarlık Usulü: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü ihale usulüdür.

Kısmi Teklif: Birim fiyat teklif ve sözleşme türünün uygulandığı ihalelerde; idarelerce ihaleye katılımı, rekabeti, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında teminini ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla; ihale konusu alımın birden fazla kalemden oluşması halinde, ihale konusu alımın tamamına veya bazı mal kalemlerine teklif verilmesine, ihale konusu alımın tek bir mala ilişkin olması durumunda ise farklı şartları ihtiva eden kısımlara ayrılarak ihale konusu malın

tamamına veya bir kısmına/ kısımlarına teklif verilmesine imkân verilen ihalelerde, bazı mal kalemleri veya kısımlar itibariyle teklif verilmesidir.

Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde, alımın birden fazla kalemden oluşması halinde, alımın niteliğine uygun olarak belirlenen bir veya birden fazla kısmına; ihale konusu alımın bir tek mal ilişkin olması durumunda ise aynı malın miktarlar itibarıyla belirlenen bir veya birden fazla kısmına verilen tekliftir (Aksoy ve Şimşek, 2010:5).

Doğrudan Temin: 4734 sayılı Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usuldür.

Eşik Değer: İhale ilan süreleri ve kuralları ile ihalelere sadece yerli isteklilerin katılmasına ve ihalelerde yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanmasına ilişkin hükümlerin uygulanmasında kullanılmak üzere, 4734 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ayrı ayrı belirlenen ve aynı kanunun 67'nci maddesi uyarınca güncellenen parasal limitleri ifade eder.⁷

Kamu İhale Kanununun temel ilkeleri, kanunun 5'inci maddesinde yer almaktadır. Kanun kapsamındaki idareler: Saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması, ilkelerine uymak zorundadırlar (Özmen, 2009:16).

⁷ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

3.2.3. Müeyyide ve Kurallar

Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine ilave olarak, idarelerce uyulması gerekli diğer kurallar Kanununun 5'inci ve 62'nci maddelerinde belirtilmiştir. Bu kurallar aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. İhalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz (Baş, 2008:24).

İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz. Planlanan ödeneklerin kullanılmasına imkân verecek süre dikkate alınarak, ihaleler zamanında yapılmalıdır. Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz (Işık, 2009:28).

İhale dokümanı hazırlanmadan ilân yapılamaz. İhale için tespit olunan tarih tatil gününe rastlamışsa ihale, tekrar ilâna gerek kalmaksızın tatili takip eden ilk iş gününde aynı yer ve saatte yapılır ve bu saate kadar verilen teklifler kabul edilir. İhale saati çalışma saati dikkate alınarak tespit edilir. İlândan sonra çalışma saati değişse de ihale ilân edilen saatte yapılır. Kanununun 21'inci ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla

konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz (Ülgen, 2008:37).

Tablo 3.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Ait Özet Bilgiler

<p>İHALE USULLERİ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Açık ihale usulü, - Belli istekliler arasında ihale usulü, - Pazarlık usulü, <p>İHALE USULLERİ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Açık ihale usulü (Md.19) ; Bütün istekliler girebilir. - Belli istekliler arasında ihale usulü (Md.20); İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi, Aday sayısı 5'den, teklif veren istekli sayısı 3'den az olamaz. - Pazarlık usulü (Md.21); Yukarıdaki usullere istekli çıkmaması, Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması, idarelerin yaklaşık maliyeti belirtilen limite kadar olan mamul, mal veya hizmet alımları; <p>Bent açıklamaları:</p> <p>b,c,f : İlan zorunlu değil, en az 3 istekli davet edilmelidir. a,d,e : Teklif veren istekli sayısı 3 den az olamaz. f : Malın sözleşme süresi içinde teslim edilmesi halinde sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.</p> <p>Doğrudan Temin (Md.22/d); Tek kişi tarafından karşılanan ihtiyaçlar, Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin ve diğer idarelerin belirtilen limiti aşmayan ihtiyaçları ile temsil, ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar, taşınmaz malın alımı veya kiralanması.</p>
<p>İHALE KOMİSYONU :</p> <p>En az 5 veya tek sayıda kişiden oluşur. İlgili idare personelinden en az 4 (ikisi ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla), 1 Maliye memurunun katılımı ile oluşur. Karar çoğunlukla alınır. Çekimser kalmamaz.</p> <p>İHALE İŞLEM DOSYASI MUHTEVİYATI :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Onay belgesi, İdari şartnameler, - Yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetveli, Teknik şartnameler, - İhale dokümanı, (İhale ve ön yeterlilik dokümanı) Sözleşme tasarısı, - İhale metinleri, Gerekli diğer belge ve bilgiler. - İhale komisyonu kararları, - İhale komisyonu tutanakları, - Adaylar veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler. <p>YAKLAŞIK MALİYET :</p> <p>KDV hariç tespit edilir, Dayanaklarıyla birlikte hesap cetvelinde gösterilir, ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.</p> <p>İHALENİN KARARA BAĞLANMASI : İhale ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılır.</p> <p>ŞARTNAMELER: Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilmez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmez.</p> <p>TEMİNATLAR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geçici teminat; Teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak üzere istekli tarafından verilecek tutardadır. - Kesin teminat ; İhale bedelinin % 6'sıdır.

Kaynak: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.

3.3. KAMU KURUMLARI İHALE İŞLEMLERİ

3.3.1. Eşik Değerler

Kamu İhale Kanununda tedarik faaliyetlerinde hangi alım usulünün kullanılacağı, nerede ve ne kadar süre ile ilan yapılacağı, ihalelere yabancı isteklilerin katılıp katılamayacağı hususlarında belirleyici kriter olan eşik değerler ve parasal limitler tespit edilmiş olup, bu eşik değerler kanunun 8. maddesinde belirtilmiştir. Ayrıca, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

"İstisnalar" başlıklı 3. maddesinin g. fıkrasında, "İhale İlan Süreleri ve Kuralları" başlıklı 13. maddesinin b. fıkrasında, "Pazarlık Usulü" başlıklı 21. maddesinin f. fıkrasında, "Doğrudan Temin" başlıklı 22. maddesinin d. fıkrasında, "İhale Sonucunun İlanı" başlıklı 47. maddesinin birinci fıkrasında, "Kamu İhale Kurumu" başlıklı 53. maddesinin j. fıkrasında, "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62. maddesinin h. fıkrasında belirtilen eşik değerler de güncellenmektedir. Söz konusu eşik değerler ve parasal limitler, bir önceki yılın Toptan Eşya Fiyat Endeksi esas alınarak Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte ve her yıl 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere aynı tarihe kadar Resmî Gazete'de ilan edilmektedir.⁸

3.3.2. Yaklaşık Maliyet

Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce ihaleyi gerçekleştirecek olan idare tarafından, işe ait her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirlenmesi ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde

⁸ Kamu İhale Kanunu Genel Tebliğ, 2010-1, 21.01.2010 tarihli Resmi Gazete: 27469

gösterilmesi gerekmektedir. Tedarik faaliyeti yürütülmekte olan birimlerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi çalışmaları, ihale yetkilisince görevlendirilen en az 3 personelden oluşan "Yaklaşık Maliyet Tespit Komisyonu" tarafından yürütülmektedir. Teşkil edilen komisyon bu görev yönünden doğrudan ihale yetkilisine bağlı olacaktır. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz. İdareler, ihale konusu alımın değerinin eşik değerin altında kalıp kalmadığına yaklaşık maliyetine göre karar verirler. Ancak yaklaşık maliyetin onay belgesine yazılması gerekir (Taşdelen, 2004:44).

Mal ve hizmet alımlarında, aynı veya benzeri malzemeden geçmiş yıllarda yapılan tedarik fiyatları ile kurumların tedarik fiyatları fiyat analizinde dikkate alınacaktır. Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce ihalenin konusuna göre piyasa araştırması yapılır. Ticaret odası ve belediyelerden istenen fiyatların tedarik faaliyetlerini ciddi oranda etkileyerek gecikmeye neden olabileceğinin tespit edilmesi halinde, bu durum hesap cetvelinde belirtilir, bu kurumlardan cevap beklenmeden satın alma işlemlerine devam edilir. Tespit edilen diğer fiyatlar ile varsa güncellenen fiyatlar, birlikte veya ayrı değerlendirilerek yaklaşık maliyet KDV hariç olmak üzere tespit edilir ve dayanakları ile birlikte hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ön yeterlilik ilanlarında yer verilemez, istekliler veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanamaz (Özmen, 2009:62,63).

Eski tedarik fiyatlarının güncellenmesi aşağıdaki işlemlerle hesaplanır.

X_1 = Tedarik tarihinde yayımlanan bir önceki ayın ÜFE İndeksi

X_2 = Araştırma yapılan tarihte yayımlanan bir önceki ayın ÜFE İndeksi

Artış Oranı = X_2 / X_1 (Güncellenmiş Fiyat = Tedarik Fiyatı x Artış oranı)

3.3.2.1.Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi

Yaklaşık maliyet tespit edilirken geniş kapsamlı araştırma yapılmalıdır. Tedarik edilecek malın özelliğine göre valilik, belediye, ticaret odası, sanayi odası, meslek odaları, üretim ve satış yapan kamu kurum ve kuruluşları ile borsa ve özel sektör kuruluşlarından fiyat istenebileceği gibi, piyasada ihale konusu malı üreten veya pazarlayan gerçek veya tüzel kişilerden de proforma fatura istenebilir. Bu araştırmalarda yapılan yazışmalarda fiyatı etkileyebileceği değerlendirilen; malın cinsi, sınıfı, miktarı, teslim süresi, teslim edilecek parti miktarları, nakliye, sigorta, diğer özel şartlar gibi hususlar da yer alır (Şimşek, 2006:54).

Ayrıca, varsa uyulması gereken standart ile kısa teknik özelliklerin belirtilmesi veya teknik şartnamenin eklenmesi suretiyle katma değer vergisi hariç olmak üzere fiyat bildirilmesi istenir. Bu araştırmaların sonucunda idarelerce elde edilen bilgi ve belgeler topluca değerlendirilerek, en doğru maliyet tespiti yapılır. Bununla birlikte, gerekçeleri hesap cetvelinde belirtilmek suretiyle, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yapılan hesaplamalarda sapmalara sebep olabilecek fiyatlar değerlendirmeye alınmaz. İhtiyaç duyulan mal ile ilgili daha önceki dönemlerde alım yapılmış ise; geriye dönük varsa son beş yılın, yoksa alımı yapılan yılların fiyatları bir tablo haline getirilerek, ÜFE ve TEFEE endeks değerleri kullanılarak güncellenir. Tedarik edilecek malın niteliği ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle; elde edilen değerler ayrı ayrı veya birlikte değerlendirilebilir. Yaklaşık maliyetin hesabına ilişkin süreçte kullanılan her tür bilgi ve belgeye hesap cetveli ekinde yer verilir. Ayrıca tedarik edilmesi istenilen malın özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi veya ilk defa alımı veya üretimi yapılacak bir mal olması ya da idarenin kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam ettiği personelin yeterli nitelik

veya sayıda olmaması halinde, ihale yetkilisinin onayı alınmak kaydıyla yaklaşık maliyet tespiti 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre danışmanlık hizmet sunucularına ihale edilmek suretiyle de yaptırılabilir (Özmen, 2009:71,72).

3.3.2.2 Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi

Hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için hazırlanacak hesap cetvelleri; birim fiyat üzerinden teklif alınması, götürü bedel üzerinden teklif alınması, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılması durumlarına göre farklılık arz etmektedir. Yaklaşık maliyetin tespitinde; kamu idare ve müesseselerince hizmetin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar, ihaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer hizmetlerdeki fiyatlar ve ücretler, ilgili meslek odalarınca belirlenmiş fiyatlar, ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerine ilişkin fiyatların tespit edilememesi halinde, yapılacak piyasa fiyat araştırması kapsamında; o hizmete ilişkin alınacak fiyat tekliflerinin ortalaması alınmak suretiyle veyahut konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulacak fiyatlar esas alınır (Baş, 2008:78).

Piyasa fiyat araştırması için yapılan yazışmalarda fiyatı tespit edilecek iş grubu, iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verilir, fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulur ve fiyatlar katma değer vergisi hariç istenir. Gerekçeleri hesap cetvelinde belirtilmek suretiyle, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yapılan hesaplamalarda sapmalara sebep olabilecek fiyatlar değerlendirmeye alınmaz. Tedarik edilecek hizmete ilişkin olarak farklı tarihlerde iş kalemi veya iş grubu için alınan fiyatlar, yaklaşık maliyetin belirlendiği tarih itibarıyla ÜFE ve TEFE Endeks değerleri üzerinden güncellenir. Yapılan her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının

anlaşıldığı durumlarda; idarece resen fiyat belirlenir ve gerekçesi ayrıca belirtilir. Hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli iş kalemlerinin, tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan her iş grubuna ait tutarların toplanması ile bulunan genel toplam tutar, katma değer vergisi hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 25 oranını geçmemek üzere kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle, yaklaşık maliyet tespit edilir. Bu hesaplamalara ilişkin hesap cetveli, imzalanmak ve onay belgesi ekine konulmak üzere ihale yetkilisine sunulur. İhale edilecek hizmet alımlarında malzeme ve ekipmanın idarece karşılanması durumunda; verilen malzeme ve ekipmanın fiyatları dâhil edilmeden, işçilik veya diğer giderler esas alınarak yaklaşık maliyet belirlenir ve yaklaşık maliyet hesap cetveline idarece verilecek malzeme listesi de eklenir. Yaklaşık maliyetin, görevli personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması nedeniyle belirlenememesi durumunda, ihale yetkilisinin onayı alınmak kaydıyla, yaklaşık maliyeti tespit hizmeti, danışmanlık hizmet sunucularına ihale edilmek suretiyle de alınabilir (Özmen, 2009:84,85).

3.3.2.3. Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi

Yapım işleri ihalelerinde yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle; arazi ve zemin etüdünün yapılması, bina işlerinde uygulama projesi, diğer yapım işlerinin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ise, ön ve/veya kesin projenin hazırlanması, ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, yapım işinin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren mahal listelerinin hazırlanması, proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlemek amacıyla; anahtar

teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek yapım işlerinde iş kalemi ve/veya iş grubunun, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek yapım işlerinde ise iş kalemi şeklinde metraj listelerinin düzenlenmesi, ön veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek yapım işlerinde, iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü şeklini, birimini, birim fiyata dâhil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tariflerinin hazırlanması, anahtar teslimi götürü bedel işlerde ise, uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özelliklerinin belirlenmesi zorunludur (Işık, 2009:67).

İhale konusu yapım işine ait yaklaşık maliyet; kamu idarelerince belirlenmiş, işin niteliğine uygun yapı yaklaşık maliyetlerinden, rayiçlerinden ve birim fiyatlarından, ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenen fiyatlardan, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak yapı maliyet fiyat ve değerlerinden, idarenin piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinden, ihaleyi yapan idare veya diğer idarelerin daha önce gerçekleştirdiği benzer yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlardan biri veya birkaçı birlikte kullanılmak ve gerekli diğer fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle belirlenir. İşin bütünü, iş grubu, iş kalemi ve malzeme rayici bazında yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde; iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyatlar veya proforma faturalar alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatlar belirlenir. Tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu ticaret ve sanayi odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilir. İhale konusu işe ilişkin olarak uygun biçimde iş

kalemi veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara %25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Buna ilişkin hesap cetveli imzalanmak ve onay belgesi ekine konulmak üzere ihale yetkilisine sunulur. İhale konusu yapım işinin bünyesine girecek veya yardımcı olarak kullanılacak malzeme, araç, makine, teçhizat gibi unsurların idare tarafından verilmesi durumunda; yaklaşık maliyet hesabı bu unsurların bedeli hariç tutularak belirlenir ve bu unsurların listesi ihale yetkilisine sunulacak yaklaşık maliyet hesap cetvelinin ekine konulur. Yaklaşık maliyetin, görevli personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması nedeniyle belirlenememesi durumunda, ihale yetkilisinin onayı alınmak kaydıyla, yaklaşık maliyeti tespit hizmeti, danışmanlık hizmet sunucularına ihale edilmek suretiyle de alınabilir (Ülgen, 2008:87).

Doğrudan temin alımlarda da aynı şartnameye göre döviz cinsinden tedarik edilen malzeme veya hizmetin varsa son beş yılın, yoksa alımı yapılan yılların fiyatları tablo haline getirilir. Bu fiyatların aritmetik veya ağırlıklı ortalaması alınır. Özelliği bulunan hizmet alımlarında; her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının anlaşıldığı durumlarda; idarece resen fiyat belirlenir ve gerekçesi ayrıca belirtilir. Tedarik edilmesi plânlanan mal ve hizmetin yaklaşık maliyeti, ihale öncesi her türlü fiyat araştırması yapılarak, dayanaklarıyla birlikte hesaplanır ve bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyetin; ihale ilanlarında yer verilmez. İsteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz, sadece ihale onay belgesini hazırlayan ve onaylayan tarafından ihalenin parasal tutarının ihale yetkisi dâhilinde olup olmadığının anlaşılması maksadıyla incelenir ve tekrar usulüne uygun olarak kapatılır. Bu tespitle ilgili Fiyat ve

Maliyet Analiz Grup Başkanlığının Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveli raporu ihale işlem dosyası ile birlikte işlem şubesi tarafından İhale/satın alma sekreterliğine/tedarik birimine gönderilir ve fiyat görüşmesi aşamasına kadar açılmadan muhafaza edilir. Ancak, Yaklaşık maliyetin sınaî ve teknolojik zorunluluklar nedeniyle belirlenemediği hallerde bu hususa ihale onay belgesinde yer verilerek yaklaşık maliyet belirlenmeksizin alıma çıkılabilir (Özmen, 2009:93).

3.3.3. İhale (Satınalma) Komisyonları

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhale Komisyonu" başlıklı 6'ncı Maddesi gereğince, bu kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen, biri başkan, ikisi ihale konusu işin uzmanı, biri muhasebe veya malî işlerden sorumlu personel, olması şartıyla, ilgili idare personelinden kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan "İhale Komisyonu" tarafından yapılması gerekmektedir. Söz konusu görevlendirme kapsamında İhale Komisyonu üyelerinin yedekleri de görevlendirilmelidir. Gerekli incelemenin yapılabilmesi maksadıyla, ihale işlem dosyasının birer örneğinin, ilân veya daveti izleyen üç gün içinde ihale komisyonu üyelerine verilmesi gerekir. İhale komisyonu eksiksiz toplanır ve kararlar çoğunlukla alınır. Kararlarda çekimser kalmamaz. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlarından sorumludur. Karşı oy kullanan komisyon üyeleri, gerekçesini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadır. İhale komisyonu tarafından alınan kararlar ve düzenlenen tutanaklar, komisyon başkan ve üyelerinin adları, soyadları ve görev unvanları belirtilerek imzalanır. İhale komisyonları teklif veya başvuru ekinde yer alan belgelerin doğruluğunu teyit için gerekli gördükleri belge ve bilgileri isteyebilir. Satın alma komisyonları tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve mevcut diğer mevzuat hükümlerine uygun olarak incelenen

ihale işlem dosyalarının alım usulü özellikleri dikkate alınarak ilan, davet veya duyuruları idare tarafından belirlenen usul ve esaslara göre yapılacaktır. Gerekli incelemeyi yapmalarını sağlamak üzere ilan veya daveti izleyen 3 gün içinde ihale işlem dosyalarının birer örneği, idare tarafından görevlendirilen üyeler dâhil olmak üzere, ihale komisyon üyelerine verilecek, yapılacak kontrol sonucu eksikliği tespit edilen dokümanlar tamamlanmak üzere ilgililerine iade edilecektir (Sayın, 2008:34).

4734 sayılı Kumu İhale Kanununu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Kamu İhale Kurumunca yayımlanan tebliğ ve ikincil mevzuat esaslarına göre ihale komisyonları, ihale ilanları dâhil tüm ihale işlemlerini ihale yetkilisi adına tamamlayacak, ihale işlemleri sürecinde alınacak her karar ihale yetkilisi tarafından onaylanacaktır. Üst sınırı her yıl 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesi kapsamında belirlenen ön ödeme (mutemet avansı) limiti altında kalan doğrudan teminler satın alma komisyon başkanlıklarına yürüttükleri ve takip ettikleri yoğun faaliyetler göz önünde bulundurularak gönderilmeyecek, ilgililer tarafından gerçekleştirilecektir (Buz, 2007:48).

Komisyonlarla kurulacak koordine neticesinde komisyonların yoğun ihale yaptıkları dönemler ile zorunlu ve süreyle kısıtlı hallerde kurumlar tarafından oluşturulan yetkilendirilmiş doğrudan temin komisyonları tarafından doğrudan temin kapsamındaki mal ve hizmet alımları gerçekleştirilebilecektir.⁹

⁹ Kamu İhale Kurumu Genel Tebliğ, 22.08.2009 Tarih, 27327 sayılı, Resmi Gazete.

3.3.4. Muayene ve Kabul Komisyonları

Muayene ve kabul komisyon başkanlıklarının yürüttükleri ve takip ettikleri yoğun faaliyetler göz önünde bulundurularak, ön ödeme (mutemet avansı) limiti altında kalan doğrudan temin alımlarındaki kabul işlemleri, ilgililer tarafından gerçekleştirilebilir.

TSE Kalite Belgesi ile tescil edilmiş ancak muayene neticesinde ve/veya esnasında standart dışı olduğu tespit edilen malzemeler için üretici firmaların TSEK'e bildirilmesine yönelik olarak; Muayene ve kabul komisyon başkanlıklarınca, muayene esnasında TSE sertifikasyon belgelerinin, TSEK resmi internet sayfasında yer alan sorgulama aracı ile ibraz edilen belgedeki bilgilerin doğruluğu teyit edilecek, sahte veya farklı bir ürün için alınmış TSE kalite belgesi için muayene işlemi yapılmamalı, TSE kalite belgesinin doğruluğu tespit edildikten sonra normal muayene işlemlerine devam edilmeli, laboratuvar sonuçları neticesinde TSE normlarına uymadığı belirlenen malzemeler için Muayene ve kabul komisyon başkanlıklarınca laboratuvar sonuçları kurumlara bilgi verilmek kaydıyla TSEK'e yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir (Uz, 2005:59).

3.3.5. Teknik Şartnameler

İhtiyaç duyulan mal veya hizmet ya da yapım işlerinin satın alınabilmesi için niteliklerinin detaylı olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Bu maksatla söz konusu iş için teknik şartname hazırlanır ve işe ait özellik ve teknik kriterlere teknik şartnamelerde yer verilir. Teknik Şartnameler, ihale dokümanının bir parçasıdır. Standart malzeme tedarikinin sağlanması ve malzeme tedarikinde sorun yaşanmaması maksadı ile ikmal teşkillerine tedarik isteğinde bulunan yetkili makamlar, alımı istenilen

mal/hizmete ait teknik şartnamenin güncel olduğunu kontrol edecek ve alım için teknik şartnamenin numarası belirtilmesi gerekmektedir. Teknik şartnamelerde ihtiyaca ait özelliklerin açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Hazırlanan teknik şartnamelerde; belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi, bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerekmektedir (Gönen ve Işık, 2008:118).

Teknik şartnamelerde varsa ulusal ve/veya uluslar arası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Teknik şartnamelerde, belirli bir marka, model, patent menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilemez. Bununla birlikte, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde “veya dengi” ifadesi kullanılarak marka veya model belirtilebilir. Tedarik edilecek ihale konusu işe ait şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, ihtiyacın özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler yine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre hazırlattırılabilir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3.b istisnalar maddesi kapsamında yapılacak tedarik faaliyetlerinde, 2003/6392 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince; onay belgesinde belirtilmek suretiyle teknik şartname düzenlenmesine gerek kalmaksızın uluslararası kabul gören stok numarası, parça numarası, Türk Standartları Enstitüsü tarafından belirlenen standart numaraları ile alıma çıkılabilir. Bununla birlikte, yine aynı madde gereğince; özelliği nedeni ile onay belgesinde belirtilmek koşulu ile ihale konusu işin tek kaynaktan ve/veya üretici firma kodu veya prospektüsü ile alınabileceği durumlar ile ARGE projelerinde idari ve/veya teknik şartname düzenlenmeyebilir (Özmen, 2009:98).

3.3.6. İdari Şartnameler

İdari şartnameler, Kamu İhale Kanunu'nun 27'nci maddesi gereğince, idare tarafından hazırlanan ve ihale dokümanında yer alması gereken, isteklilere talimatları da içeren idari şartnamelerde, ihale konusuna göre asgari aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:

İşin adı, niteliği, türü ve miktarı, hizmet alımlarında işin tanımı, idarenin adı, adresi, telefon ve faks numaraları, ihale usulü, ihale tarih ve saati ile tekliflerin nereye verileceği, isteklilere talimatlar, isteklilerde aranılan şartlar, belgeler ve yeterlik kriterleri, ihale dokümanında açıklama isteme ve yapılma yöntemleri, tekliflerin geçerlilik süresi, ihaleye konsorsiyumların teklif verip veremeyeceği, ihale konusu işin tamamına veya bir kısmına teklif verilmesinin mümkün olup olmadığı, mal alımı ihalelerinde alternatif teklif verip verilemeyeceği, verilebilecekse alternatif tekliflerin nasıl değerlendirileceği, ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin teklif fiyatına dâhil olacağı, tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesinde uygulanması gereken ve Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen usul ve esaslar, ihale kararının alınmasından sözleşmenin imzalanmasına kadar uygulanması gereken ve Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen usul ve esaslar, ihalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı, teklif ve sözleşme türü, geçici ve kesin teminat oranları ile teminatlara ait şartlar, ihale saatinden önce ihalenin iptal edilmesinde idarenin serbest olduğu, bütün tekliflerin reddedilmesi ve ihalenin iptal edilmesinde idarenin serbest olduğu, ihale konusu işin başlama ve bitirme tarihi, yapılma yeri, teslim şartları ve gecikme halinde alınacak cezalar, ödeme yeri ve şartlarıyla avans verip verilmeyeceği, verilecekse şartları ve miktarı ile sözleşme konusu işler için eğer ödenecekse fiyat farkının ne şekilde

ödeneceği, süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları ile sözleşme kapsamında yaptırılabilir iş artışları ile iş eksilişı durumunda karşılıklı yükümlülükler, vergi, resim ve harçlar ile sözleşme ile ilgili diğer giderlerin kimin tarafından ödeneceği, yapım işlerinde iş ve işyerinin sigortalanması ile yapı denetimi ve sorumluluğuna ilişkin şartlar, denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartlar, anlaşmazlıkların çözümü (Ülgen, 2008:113).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3.b. istisnalar maddesi kapsamında yapılacak tedarik faaliyetlerinde, İdareler tarafından hazırlanacak olan idari şartnamelerde, ihale konusu işin mal alımı, hizmet alımı ya da yapım işi olmasına ve uygulanacak ihale usulüne göre;

- (1) Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- (2) Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- (3) Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, ekinde yer alan Tip İdari Şartnameler esas alınacaktır.

Tip İdari Şartnamelerde doldurulmak üzere boş bırakılan ve dipnotlara alınan hususlar, işin özelliği ve ihale usulüne göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuatın emredici hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla idareler tarafından düzenlenir.

İdari şartnamelerde; madde metninin boş bırakılması durumunda "Bu madde boş bırakılmıştır." ifadesi yazılmalı, dip notlar silinmemeli ve tip idari şartnamedeki yerlerinde bırakılmalı, teknik hususlara ve teknik şartnameler ile çelişen ifadelere yer verilmemeli, teknik şartnamelerde belirtilmeyen; ambalaj, renk, boy, ölçüler, yüzde oranları vb. hususlar belirtilmeli, teknik şartnamelerinde belirtilmişse bu süre ile

çelişmeyecek şekilde, garanti süreleri idari şartnamenin ilgili bölümünde belirtilmeli, kalite güvence belgeleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kanuna istinaden çıkarılmış ikincil mevzuat esasları doğrultusunda aranmalıdır. İsteklilerin ekonomik ve mali yeterlilikleri ile mesleki ve teknik yeterliklerinin değerlendirilmesi amacıyla idarelerce istenecek her türlü bilgi, belge, doküman ve değerlendirme kriterleri, rekabeti engelleyici sonuç doğurmayacak şekilde belirlenmelidir. Ayrıca, idareler tip idari şartnamelerde düzenlenmeyen ve işin özelliğine göre düzenlenmesine ihtiyaç duyulan hususları da, ihale konusu malın özellikleri dikkate alınarak, 4734 ve 4735 sayılı kanunlar ile ilgili mevzuatın emredici hükümleri ve Kamu İhale Kurumu tarafından çıkarılan yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer düzenleyici işlemlere aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde, tip idari şartnamelerde yer alan “Diğer Hususlar” bölümünde düzenleyebilirler. Tip İdari Şartnamelerin her sayfası hazırlayan makam tarafından parafe edilerek, mühürlenmeli ve son sayfası imza edilerek ihale yetkilisince onaylanmalıdır (Sırabaşı ve Yılmaz, 2009:114).

3.3.7. Sözleşmeler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 46’ncı maddesi gereğince, yapılan bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanması zorunludur. Sözleşmeler idarece hazırlanır ve ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanır. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde, sözleşmeler ortak girişimin bütün ortakları tarafından imzalanır. İhale dokümanında belirtilen şartlara aykırı sözleşme düzenlenemez. İdareler tarafından hazırlanacak olan sözleşme tasarılarında, ihale konusu işin mal alımı, hizmet alımı ya da yapım işi olmasına göre; (Turguter ve Tokmaklı, 2004:126)

- (1) Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- (2) Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- (3) Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,

Ekinde yer alan tip sözleşmeler esas alınacaktır. Tip sözleşmelerde doldurulmak üzere boş bırakılan ve dipnotlara alınan hususlar, işin özelliğine göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuatın emredici hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla idareler tarafından düzenlenir. Ayrıca, tip sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde hazırlanan sözleşme tasarisında, tip sözleşmeye, emredici hukuk kurallarına ve ihale dokümanına aykırı olmamak şartı ile “Diğer Hususlar” bölümünde maddeler halinde düzenlemeler yapılabilir.

3.3.8. İhalelere Katılmayacak ve İhale Dışı Bırakılacak Olanlar

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilecek tedarik faaliyetlerinde, ihale dışı bırakılacak olanlarla ilgili hükümler, kanunun 10’uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre, aşağıda belirtilen durumda olan istekliler ihale dışı bırakılır:

İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen, konkordato ilân eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olanlar, iflası ilân edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, alacaklılara karşı borçlarından dolayı mahkeme idaresi altında bulunan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olanlar,

Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olanlar, Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş vergi borcu olanlar, ihale tarihinden önceki beş yıl

içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyenler, ihale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu, bu idare tarafından ispat edilenler, ihale tarihi itibarıyla, mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olanlar, 3'üncü maddede belirtilen bilgi ve belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verdiği tespit edilen,

İhaleye katılamayacak olanların belirtildiği kanunun 17'nci maddesi kapsamında yer almasına rağmen ihaleye katılanlar, ihalelerde uygulanması yasak olan fiil ve davranışların belirtildiği Kanunun 17'nci maddesindeki fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler.

Ayrıca;

- a. Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 50'nci maddesinde,
- b. Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 51'inci maddesinde,
- c. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 52'nci maddesinde,
- ç. Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 51'inci maddesinde,

İhale dışı bırakılacak olanlarla ilgili ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir. Sözleşmenin imzalanmasından önce sunulacak bu belgelerin, ihale tarihi itibarıyla isteklinin yukarıda ki bentlerinde belirtilen durumlarda olmadığını göstermesi gerekir. İstekli firmalar tarafından hazırlanarak idareye teslim edilecek olan taahhütname örnekleri mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri ihaleleri uygulama yönetmelikleri eklerinde mevcuttur. Doğrudan, dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya

başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamayacak olanlar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 11'inci maddesinde belirtilmektedir.

Bunlar: Kamu İhale Kanunu ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan ve organize suçlardan dolayı hükümlü bulunanlar, ilgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenler, ihaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler, ihaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlardır.

İhale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. Aynı şekilde, ihale konusu işin yüklenicileri de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketleri ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketleri için de geçerlidir. İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapılmışsa, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.¹⁰

¹⁰ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

3.3.9. İhalelerde Uygulanması Yasak Olan Fiil ve Davranışlar

İhalelerde uygulanması yasak olan fiil ve davranışların belirtildiği Kamu İhale Kanunu'nun 17'nci maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre; hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikâp, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek, isteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak, sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek, alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekâleten birden fazla teklif vermek yasaktır.

Bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında bu Kamu İhale Kanunu'nun dördüncü kısmında belirtilen ceza hükümleri uygulanır.

3.3.10. İhale İlanları

4734 sayılı Kanununun 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendine göre ilan edilecek ihaleler için ihale ile işin yapılacağı yerin farklı olduğu durumlarda, ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan iki farklı gazetede birer defa olmak üzere toplam iki defa ilan yapılması yeterlidir. İhale ile işin yapılacağı yerin aynı olduğu durumlarda ise farklı gazetelerde olmak üzere toplam iki defa ilan yapılması yeterli olacaktır. Ayrıca işin yapılacağı yerin birden fazla olduğu durumlarda, işin yapılacağı her yerde ilan yapılma zorunluluğu bulunmayıp, işin ağırlıklı olarak yapılacağı bir yerde ilan yapılması yeterli olacaktır.

İhale veya işin yapılacağı yerde gazete çıkmaması halinde ilân, aynı süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılır. İhale ve işin yapılacağı yerin aynı olduğu durumlara ilişkin olarak söz konusu yerde tek bir gazete çıkması halinde ise ikinci gazetede ilan yapılması yerine, ihale, aynı süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile duyurulacak ve bu işlemler bir tutanakla belgelendirilecektir.

İşin veya ihalenin yapılacağı yer belirlenirken, büyükşehirlerde büyükşehir belediye sınırları, diğer yerlerde belediye sınırları, işin veya ihalenin yapılacağı yerin belediye sınırları dışında olduğu durumlarda ise mülki sınırlar dikkate alınarak ilan yapılacaktır. Belediye sınırları dışında kalan yerler için yapılacak ilanlar, mülki sınırlar dikkate alınarak bağlı olunan ilçe veya il merkezinde yapılır.

İhalenin ve işin yapılacağı yerde yapılacak ilanlar Basın İlan Kurumu aracılığıyla belirlenen gazetelerde yapılacaktır. Bu bağlamda, yaklaşık maliyeti eşik değerinin altında olan ihalelere ilişkin ilanların yayımlanmasında idarelerce; ilgisine göre, ihale veya işin yapılacağı yerin bulunduğu belediye sınırları içinde, Basın İlan Kurumu'nun güncel listesinde ismi belirtilen gazete bulunup bulunmadığının araştırılması, bu nitelikte birden fazla gazete var ise, ilanın Basın İlan Kurumu Şubesi veya Valilik aracılığıyla, bu makamlarca 195 sayılı Kanun hükümleri esas alınmak suretiyle belirlenecek gazetede yayımlatılması, ihalenin veya işin yapılacağı yerin bulunduğu belediye sınırları içinde bu nitelikte sadece bir gazete bulunması halinde, ilanın yine Basın İlan Kurumu Şubesi veya Valilik aracılığıyla söz konusu gazetede yayımlatılması, bu nitelikte gazete bulunmaması halinde ise, ilanın, ilgili idare ile

hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılması gerekmektedir.

Ön ilan, 5812 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ile değiştirilen 4734 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihaleler için Kamu İhale Bülteni'nde ön ilan yapılabileceği belirtilmiş ve anılan maddenin devam eden fıkraları ile ihale uygulama yönetmeliklerinin “Ön İlan” başlıklı maddesinde gerekli düzenlemeler yapılmıştır. İdarelerin yapacakları ön ilanların, ihale uygulama yönetmeliklerinin ekinde yer alan ön ilan standart formuna uygun olması zorunludur.

Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için de ön ilan yapılması mümkündür. Ön ilan yapılabilmesi için öncelikle ihale konusu için yaklaşık maliyetinin hesaplanması gerekmektedir. Ancak, bu aşamada alım miktarının tahmini olarak belirlenmesi yeterli olduğundan, yaklaşık maliyet hesabı da bu miktar üzerinden ve ihale uygulama yönetmeliklerinin konuya ilişkin hükümlerine uygun olarak yapılmalıdır. İdarece ihale veya ön yeterlik ilanı yayımlanmadan önce söz konusu yaklaşık maliyet tutarı gözden geçirilerek gerekiyorsa yeniden yaklaşık maliyet hesabı yapılacaktır. Bu hesaplama sonucunda yaklaşık maliyetin eşik değerinin altında kaldığı anlaşıldığı takdirde yapılan ön ilana dayalı olarak ilan veya davet sürelerinin kısaltılması mümkün değildir.¹¹

İhale ilânlarında bulunması zorunlu hususlar Kamu İhale Kanunu'nun 24'üncü maddesinde belirtilmiştir. İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer

¹¹ Kamu İhale Kurumu Genel Tebliğ, 22.08.2009 Tarih, 27327 sayılı, Resmi Gazete.

verilemez. İhale ilanlarının hangi yayın organlarında, ne kadar süre ile yayınlanacağı Kamu İhale Kanunu'nun 13'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre, bütün isteklilere tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak suretiyle; yaklaşık maliyeti, kanunun 8'inci maddesinde yer alan eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihalelerden; açık ihale usulü ile yapılacak olanlara ait ilânlar, ihale tarihinden en az kırk gün önce, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olanlara ait ön yeterlik ilânları, son başvuru tarihinden en az on dört gün önce, pazarlık usulü ile yapılacak olanlara ait ilânlar, ihale tarihinden en az yirmi beş gün önce Resmî Gazete'de en az bir defa yayımlanmak suretiyle yapılır.

İLAN SÜRELERİ			
Yaklaşık Maliyet > veya = Eşik değer ise	Açık İhale Usulü	İhale tarihinden en az 40 gün önce	Kamu İhale Bülteni'nde en az 1 defa
	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Son başvuru tarihinden en az 14 gün önce	
	Pazarlık Usulü	İhale tarihinden en az 25 gün önce	
Yaklaşık Maliyet < Eşik değer ise	Yaklaşık maliyeti 70.076 TL'na kadar olan mal ve Hz.alımları ile 140.157 TL'na kadar yapım işleri	İhale tarihinden en az 7 gün önce	İhalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde
	Yaklaşık maliyeti 70.076TL ile 140.157 TL arasında olan mal ve Hz.alımları ile 140.157 TL ile 1.168.007 TL. arasında olan yapım işleri	İhale tarihinden en az 14 gün önce	Kamu İhale Bülteni'nde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde en az birer defa yayımlanmak suretiyle ilan edilir.
	Yaklaşık maliyeti 140.157 TL 'nin üzerinde ve eşik değerinin altında olan mal ve Hz.alımları ile 1.168.007 TL.'nin üzerinde ve eşik değerinin altında olan yapım işleri	İhale tarihinden en az 21 gün önce	

“Eşik Değerler” başlıklı 8'inci maddenin

- (a) Bendinde belirtilen 642.299,00 TL.
- (b) Bendinde belirtilen 1.070.498,00 TL.
- (c) Bendinde belirtilen 23.551.044,00 TL. olarak Kamu ihale tebliğiyle (Tebliğ No: 2010-1) belirlenmiştir.

**Tablo 3.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 13.Madde'sine Göre İlan Süreleri
01.02.2010 - 01.02.2011 Tarihleri Arası Geçerli Süreler Kamu İhale Kurumu 2010/1
No'lu Tebliği'ne Göre Güncel Değerler**

İHALE KONUSU	İHALE ŞEKLİ									
	AÇIK İHALE			BELLİ İSTEKLİLER ARASI İHALE			PAZARLIK USULÜ İHALE			
	Parasal Limit	İlan Süresi (Gün)	İlan Şekli	Parasal Limit	İlan Süresi (Gün)	İlan Şekli	Parasal Limit	İlan Süresi (Gün)	İlan Şekli	
YAPIM İŞLERİ	Eski Hali	11.021 - 132.311 TL.	7	2 Adet Y.G. + K.İ.B.	11.021 - 132.311 TL.	7	2 Adet Y.G. + K.İ.B.	11.021 - 132.311 TL.	7	2 Adet Y.G.
	Yeni Hali	11.674 - 140.157 TL.			11.674 - 140.157 TL.			11.674 - 140.157 TL.		
	Eski Hali	132.311 - 1.102.622 TL.	14	K.İ.B + Y.G. (1)	132.311 - 1.102.622 TL.	14	K.İ.B + Y.G. (1)	132.311 - 1.102.622 TL.	14	K.İ.B + Y.G. (1)
	Yeni Hali	140.157 - 1.168.007 TL.			140.157 - 1.168.007 TL.			140.157 - 1.168.007 TL.		
	Eski Hali	1.102.622 - 22.232.648 TL.	21	K.İ.B + Y.G. (1)	1.102.622 - 22.232.648 TL.	21	K.İ.B + Y.G. (1)	1.102.622 - 22.232.648 TL.	21	K.İ.B + Y.G. (1)
	Yeni Hali	1.168.007 - 23.551.044 TL.			1.168.007 - 23.551.044 TL.			1.168.007 - 23.551.044 TL.		
MAL VE HİZMET ALIMLARI	Eski Hali	11.021 - 66.154 TL.	7	2 Adet Y.G. + K.İ.B.	11.021 - 66.154 TL.	7	2 Adet Y.G. + K.İ.B.	11.021 - 66.154 TL.	7	2 Adet Y.G.
	Yeni Hali	11.674 - 70.076 TL.			11.674 - 70.076 TL.			11.674 - 70.076 TL.		
	Eski Hali	66.154 - 132.311 TL.	14	K.İ.B + Y.G. (1)	66.154 - 132.311 TL.	14	K.İ.B + Y.G. (1)	66.154 - 132.311 TL.	14	K.İ.B + Y.G. (1)
	Yeni Hali	70.076 - 140.157 TL.			70.076 - 140.157 TL.			70.076 - 140.157 TL.		
	Eski Hali	132.311 - 22.232.648 TL.	21	K.İ.B + Y.G. (1)	132.311 - 22.232.648 TL.	21	K.İ.B + Y.G. (1)	132.311 - 22.232.648 TL.	21	K.İ.B + Y.G. (1)
	Yeni Hali	140.157 - 23.551.044 TL.			140.157 - 23.551.044 TL.			140.157 - 23.551.044 TL.		

- NOTLAR:**
- A) Uluslar arası İhalelerde yukarıdaki Sürelere 12 (Onki) gün ilave edilir.
- B) Belli İstekliler arası ihalele usulündeki süreler ön yeterlik için olup, ön yeterliği belirlenen adaylara limit değerlere göre ihale gününden en az o kadar gün önce süre tanıyacak şekilde davet gönderilir.
- C) Pazarlık usulü başlıklı 21.Maddenin f bendine göre, idareler eğer isterlerse 110.257 (Yenisi:116.795) TL'ye kadar olan Mamul Mal, Malzeme veya Hizmet Alımlarını ilan yapmaksızın pazarlıkla yapabilirler.
- D) Kamu ihale Bülteninde yayınlanan ihalelerden hangilerinin Basın İlan Kurumunda yayınlanacağını K.İ.K. Belirler.
- E) **İLANLAR:** İlanlar; İdare ilan tahtası, Hükümet ilan tahtası, Belediye yayın araçları, Yerel Gazete (Y.G.), Kamu İhale Bülteni (K.İ.B.) ve Basın İlan Kurumu aracılığı ile yapılabildiği gibi internet ve diğer duyuru vasıtaları ile de yapılabilir.

Yaklaşık maliyeti, Kanunun 8'nci Maddesinde yer alan eşik değerlerin altında kalan ihalelerden:

Yaklaşık maliyeti 70.076,00 TL.'ye kadar olan mal veya hizmet alımları ile 140.157,00 TL.'ye (Yüzyirmiikibinüçyüzseksenaltı Türk Lirasına) kadar olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az yedi gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde,

Yaklaşık maliyeti 70.076,00 TL ile 140.157,00 TL. arasında olan mal veya hizmet alımları ile 140.157,00 TL. ile 1.168.007,00 TL. arasında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az on dört gün önce Resmî Gazetede ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde,

Yaklaşık maliyeti 140.157,00 TL. üzerinde ve eşik değerin altında olan mal veya hizmet alımları ile 1.168.007,00 TL. üzerinde ve eşik değerin altında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az yirmi bir gün önce Resmî Gazetede ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde, en az birer defa yayımlanmak suretiyle ilân edilerek duyurulur. ¹²

İhale bedelleri ile ilan süreleri her yıl bütçe kanuna göre değiştirilebilmektedir. 4964 sayılı Kanunun 41'inci maddesi ile Kamu İhale Kanunu'nun 68'inci maddesine eklenen ek madde gereğince, Resmî Gazetede yayım zorunluluğu getirilen ilanların Kamu İhale Bülteninde yayımlanacaktır. İhalenin yapılacağı yerde gazete çıkmaması halinde ilân, aynı süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân

¹² Kamu İhale Kurumu, **Resmî Gazete Tarihi:** 21.01.2010, Sayısı: 27469

tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılır. Bu işlemler bir tutanakla belgelenir (Sayın, 2008:124).

İhale ilanlarına ilişkin yukarıda belirtilen zorunlulukların dışında, işin önem ve özelliğine göre ihaleler, uluslararası ilan veya yurt içinde çıkan başka gazeteler veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilan edebilir. Ancak, uluslararası ilan yapılması halinde yukarıda belirtilen asgari ilan sürelerine on iki gün eklenir (Ülgen, 2008:117).

Kamu İhale Kanunu'nun 13'üncü, 24'üncü ve 25'inci maddelerde ve yukarıda belirtilen hükümlere uygun olmayan ilânlar geçersizdir. Bu durumda, ilân bu hususlara uygun olacak şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz. Bununla birlikte, kanunun 13'üncü maddesinde belirtilen ilânın yapılmaması veya ilân sürelerine uyulmaması halleri hariç, yapılan ilânlarda kanunun 24'üncü ve 25'inci maddelerinde sayılan, ilanlarda yer alması zorunlu hususlarda hatalar bulunması durumunda, ilânların yayımlanmasını takiben on gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilânı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir. İlân sürelerinin hesaplanmasında ilânın yayımlandığı gün dikkate alınır, ihale günü veya son başvuru günü dikkate alınmaz. İhale için tespit olunan tarih tatil gününe rastlamışsa ihale, tekrar ilâna gerek kalmaksızın tatili takip eden ilk iş gününde aynı yer ve saatte yapılır ve bu saate kadar verilen teklifler kabul edilir. İhale saati çalışma saati dikkate alınarak tespit edilir. İlândan sonra çalışma saati değişse de ihale ilân edilen saatte yapılır. İhale ilanları, ihale dokümanında yer alan bilgiler esas alınmak suretiyle, ihale usulüne göre oluşturulan standart ihale ve ön yeterlik ilan formlarına uygun olarak hazırlanır. İhale ilanlarına ilişkin detaylı bilgiler;

- a. Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin beşinci bölümünde,
- b. Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin beşinci bölümünde,
- c. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin beşinci bölümünde,
- ç. Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin beşinci bölümünde yer almaktadır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3.b. istisna maddesi kapsamında gerçekleştirilecek tedarik faaliyetleri için ihale ilanları ihale gününden en az 20 gün önce Kamu İhale Bülteninde yayınlanmalıdır. Söz konusu alımın uluslararası kabul gören stok numarası ve parça numarası ile yapılması durumunda, onay belgesinde belirtilmesi şartıyla ihale tarihinden en az 10 gün önce, Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanması suretiyle ilan edilmesi mümkündür.

3.3.11. İhaleye Katılımda Yeterliğin Belirlenmesi

İsteklilerin ekonomik, mali, mesleki ve teknik yeterliklerinin değerlendirilmesi amacıyla, istenilecek her türlü bilgi, belge, doküman ve değerlendirme ölçütleri rekabeti engelleyici bir sonuç doğuracak şekilde belirlenemez. Yeterlik değerlendirmesinde kullanılacak ölçütler ihale konusu alımın özelliğine göre söz konusu işin istekli tarafından gerçekleştirilebilirliğini ölçecek nitelikte olmalıdır. İhale konusu alımın/işin niteliğine göre, yeterlik değerlendirmesi için istenecek belgelerin ve bu belgelerde aranacak yeterlik kriterlerinin ihale veya ön yeterlik dokümanı ile ilan veya davet belgelerinde belirtilmesi zorunludur. Ortak girişimin yeterli bulunması ortakların veya üyelerin her birinin ayrı ayrı yeterli bulunduğunu göstermez ve ön yeterlik değerlendirmesi sonucu yeterli görülen ortak girişimin ihaleden önce bozulması halinde davet mektubu geçersiz sayılır (Özmen, 2009:130).

3.3.12. Teklif Mektubu ve Teminatlar

İhaleye katılacak olan istekliler tarafından verilecek teklifler aşağıda belirtilen şekilde hazırlanacaktır. Teklif mektubu ve geçici teminat da dâhil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeler bir zarfa konulur. Zarfin üzerinde isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresi yazılı olacaktır. Zarfin yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalanır ve mühürlenir. Teklif mektupları yazılı ve imzalı olarak sunulur. Teklif mektubunda ihale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi, teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile birbirine uygun olarak açıkça yazılması, üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme bulunmaması ve teklif mektubunun ad, soyadı veya ticaret unvanı yazılmak suretiyle yetkili kişilerce imzalanmış olması zorunludur.

Ortak girişim olarak teklif veren isteklilere ait teklif mektuplarının, ortakların tamamı tarafından veya teklif vermeye yetki verdikleri kişiler tarafından imzalanması gerekir. Mal alımı ihalelerinde, ihale dokümanında alternatif teklif verilebileceğine dair hüküm bulunması halinde, alternatif tekliflerde aynı şekilde hazırlanarak sunulur. Teklifler ihale dokümanında belirtilen geçerlilik süresine sahip olacaktır. İdarece ihtiyaç duyulması halinde bu süre, teklif ve sözleşme koşulları değiştirilmemek ve isteklinin kabulü kaydıyla, en fazla ihale dokümanında belirtilen teklif geçerlilik süresi kadar uzatılabilir (Sırabaşı ve Yılmaz, 2009:137).

Teklif mektupları Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan ihale uygulama yönetmelikleri ekinde yer alan standart formlardan işin niteliğine göre uygun olanı esas alınarak hazırlanır. Sunulan teklif mektuplarının şekil ve içerik bakımından yukarıda belirtilen niteliklere uygun olmaması teklifin esasını değiştirecek nitelikte bir eksiklik

olarak kabul edilir. Teklif mektuplarının taşınması zorunlu özelliklerden herhangi birini taşımayan teklif mektupları değerlendirme dışı bırakılacağından bunların sonradan değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliklerinin giderilmesi gibi yollara kesinlikle başvurulmayacaktır. Teklif mektubu reddedilen isteklinin teklifi tamamen değerlendirme dışı bırakılmış sayılacaktır. Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar sıra numaralı alındılar karşılığında idareye verilir. Bu saatten sonra verilen teklifler kabul edilmez ve açılmaksızın iade edilir (Işık, 2009:135).

Teklifler iadeli taahhütlü olarak da gönderilebilir. Posta ile gönderilecek tekliflerin ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye ulaşması şarttır. Postadaki gecikme nedeniyle işleme konulmayacak olan tekliflerin alınış zamanı bir tutanakla tespit edilir. Verilen teklifler, zeyilname düzenlenmesi hali hariç, herhangi bir sebeple geri alınmaz ve değiştirilemez (Baş, 2008:142).

3.3.13. Teminat Olarak Kabul Edilecek Değerler

İhalelerde teminat olarak kabul edilebilecek olan değerler Kamu İhale Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, tedavüldeki Türk Parası, bankalar ve özel finans kurumları tarafından verilen teminat mektupları, Hazine Müsteşarlığı'nca ihraç edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgeler, ilgili mevzuatına göre Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı bankaların düzenleyecekleri teminat mektupları, Türkiye dışında faaliyette bulunan banka veya benzeri kredi kuruluşlarının garantisi üzerine Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların veya özel finans kurumlarının düzenleyecekleri teminat mektupları teminat olarak kabul edilir. Teminat mektupları dışındaki teminatlar ihale komisyonlarınca teslim alınmaz. Bunların saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine yatırılması zorunludur. Teminatlar, teminat olarak kabul edilen diğer değerlerle

değiştirilebilir. Geçici teminatlar, Kamu İhale Kanunu'nun 33'üncü maddesi gereğince ihalelerde, teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak üzere, istekli tarafından belirlenecek tutarda geçici teminat alınacaktır. İhale dokümanında belirtilmesi şartıyla, danışmanlık hizmeti ihalelerinde geçici teminat alınması zorunlu değildir. İhale üzerinde kalan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait geçici teminat mektupları ihaleden sonra saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine teslim edilir. Diğer isteklilere ait geçici teminatlar ise hemen iade edilir. İhale üzerinde kalan istekli ile sözleşme imzalanması halinde, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibine ait geçici teminat sözleşme imzalandıktan hemen sonra iade edilir.¹³

Geçici teminat olarak sunulan banka teminat mektuplarında süre belirtilmesi zorunlu olup, bu süre teklif geçerlilik süresinden itibaren en az 30 gün sonrası kapsmalıdır. Teklif geçerlilik süresinin uzatılması halinde, geçici teminat mektuplarının süresi de aynı süre ile uzatılır. Geçici teminat mektuplarının Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanarak yayınlanan İhale Uygulama Yönetmelikleri Ek'lerinde yer alan Standart Formlara uygun olarak düzenlenmesi zorunludur.

Kesin teminatlar, taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, Kamu İhale Kanunu'nun 43'üncü maddesi gereğince, sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınacaktır. İhale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, danışmanlık hizmeti alımı ihalelerinde kesin teminat sözleşme yapılmadan önce alınmayabilir. Bu durumda, düzenlenecek her hak

¹³ Kamu İhale Kurumu Genel Tebliğ, 22.08.2009 Tarih, 27327 sayılı, Resmi Gazete.

edişten % 6 oranında yapılacak kesintiler teminat olarak alıkonulur. Kesin teminat mektuplarında süre belirtilmesi zorunlu olup, süresi ihale konusu işin bitiş tarihi dikkate alınmak suretiyle idare tarafından belirlenir.¹⁴ Kesin teminat mektuplarının Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanarak yayınlanan İhale Uygulama Yönetmelikleri Ek'lerinde yer alan Standart Formlara uygun olarak düzenlenmesi zorunludur.

Teminatlara ilişkin diğer hususlar, her ne suretle olursa olsun, idarece alınan teminatlar haczedilemez ve üzerine ihtiyati tedbir konulamaz. Gerek görüldüğünde teminat mektuplarının ilgili bankanın veya özel finans kurumunun genel müdürlüğü veya şubesinden teyidi idarelerce yapılır. Faks ile yapılan teyitlerin en az iki yetkilinin imzasını taşıması gerekir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkındaki Yönetmelik, 29 Eylül 2008 Tarihli ve 27012 (2.Mükerrer) sayılı resmi gazetede yayımlanarak 01 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bahse konu yönetmelik, idarelerin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenlerin hak edişlerinin sosyal güvenlik kurumuna idari para cezası, prim cezası, prim ve prime ilişkin borçların olmaması (olumsuz) kaydıyla ödenmesine ve kesin teminatlarının ihale konusu işle kuruma olan borçlarına karşılık tutulması ve iadesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3.b. Maddesi Kapsamında gerçekleştirilecek olan istisna alımlarında teminatlara ilişkin hususlar. Kamu İhale Kanununu 3.b. maddesi kapsamında gerçekleştirilen istisna alımlarında da; teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak

¹⁴ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

üzere, isteklice belirlenecek oranda geçici teminat, ihale bedeli üzerinden % 6 oranında kesin teminat alınır. Ancak, özellikli durumlarda ve gerekçe belirtmek suretiyle bakan onayı ile geçici ve/veya kesin teminat alınmamasına karar verilebilir. Bakan geçici teminat alınmaması ile ilgili olarak ihale yetkililerine yetki verebilir ve bu yetkinin limitleri her yıl belirlenen ihale ve sözleşme yapma yetkileri ile birlikte yayımlanır. Onay belgesinde ve idari şartnamede belirtilmek şartıyla yabancı para birimiyle yapılan ihalelerde/alımlarda geçici/kesin teminat teklif edilen para birimi üzerinden alınır. Teminat mektupları süresiz olarak verilebilir. Teminat mektuplarının süreli olması durumunda ise;

Geçici teminat mektuplarında süre; tekliflerin geçerlilik süresinden en az 30 gün fazla süreli olmalı aynı zamanda, teminat mektubunda idarenin ikazına lüzum kalmaksızın belirli devreler halinde tekliflerin geçerlilik süresinin en az 30 gün sonrasını kapsayacak şekilde otomatik olarak uzatılacağı, kesin teminat mektuplarında süre; garanti süresi öngörülmüşse garanti süresinin bir ay sonrasını kapsayacak şekilde veya idarenin ikazına lüzum kalmaksızın belirli devreler halinde otomatik olarak uzatılacağı, garanti süresi öngörülmemiş ise, kesin kabulün bir ay sonrasını kapsayacak şekilde süreli olması veya kesin kabulün bir ay sonrasını kapsayacak şekilde idarenin ikazına lüzum kalmaksızın belirli devreler halinde otomatik olarak uzatılacağı, hükmü yer almalıdır.

Kesin teminat mektubu alınan alımlarda/ihalelerde kesin kabulü müteakip teminatın yarısı, garanti süresi dolduktan sonra kalanı, garanti süresi öngörülmemiş hallerde ise kesin kabulü müteakip tamamı yükleniciye iade edilir. İlgili mevzuatına göre Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı bankaların veya özel finans kurumlarının düzenleyecekleri teminat mektupları ile Türkiye dışında faaliyette bulunan

banka veya benzeri kredi kuruluşlarının kontrgarantisi üzerine Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların düzenleyecekleri teminat mektupları da teminat olarak kabul edilir.¹⁵

3.3.14. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesinde Fiyat Dışı Unsurların ve Nispi Ağırlık Yönteminin Kullanılması

İhalelerde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde en düşük fiyatın uygulanması esastır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda; İşletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite, teknik değerler gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenebilir. İdareler ihale konusu malın gereklerini de dikkate alarak yukarıda belirtilen unsurlardan başka unsurları da ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde dikkate alabilirler. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, idari şartnamede bu unsurların parasal değerler olarak ifade edilmesi zorunludur. Parasal değerler olarak ifade edilmesi mümkün olmayan unsurlar için idari şartnamede nispi ağırlıklar belirlenir.

İdari şartnamede; değerlendirmeye alınacak fiyat dışı unsurların neler olduğu, parasal değerlerle ifade edilebilenlerin parasal değerleri, bu değerlerin hesaplama yöntemi ve ihale konusu malın özelliği nedeniyle teklif bedeliyle birlikte belli oranlarda değerlendirmeye alınması öngörülüyorsa ağırlık katsayıları, değerlendirmede uygulanacak hesap yöntemleri, parasal değerler olarak ifade edilemeyenlerin nispi

¹⁵ Kamu İhale Kurumu Genel Tebliğ, 22.08.2009 Tarih, 27327 sayılı, Resmi Gazete.

ağırlıkları, nispi ağırlıkların hesaplama ve değerlendirmeye alınmasıyla ilgili usul ve esaslar, ağırlık katsayıları, her bir fiyat dışı unsurun, fiyat dışı unsurların toplam ağırlığı içindeki dağılımları gibi hususlar açıklanır (Özmen, 2009:140).

Yeterlik değerlendirmesinde öngörülen kriterler tekliflerin değerlendirmesinde fiyat dışı unsur olarak öngörülemmez ve bu kriterler fiyat dışı unsur olarak kullanılamaz. İhale dokümanında fiyat dışı unsurların dikkate alınacağı belirtilmesi halinde, ayrıntıları idari şartnamelerde düzenlenmek üzere, ekonomik açıdan en avantajlı teklif ihale konusu malın özelliğine göre aşağıda belirtilen unsurlardan tümü veya bir kısmı dikkate alınarak belirlenebilir:

İşletme ve bakım maliyeti: İşletme ve bakım maliyeti, idarelerce satın alınacak malların ekonomik ömürleri ve kapasiteleri çerçevesinde işletilmeleri veya kullanılmaları, bakımları, dolaylı olarak değişken maliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi ile kullanım döneminde çıkabilecek olası sorunların giderilmesini kapsar.

Satın alınacak malların işletme ve bakım maliyeti, malların kullanım ömrü boyunca ortaya çıkacak maliyetin en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Malların kullanım ömrünün tamamı, bir bölümü veya garanti süresi göz önüne alınarak, bu süre içindeki; periyodik bakım aralıkları, periyodik bakımların süreleri, periyodik bakımda değişecek yedek parça ve sarf malzemelerinin maliyeti, periyodik bakımların işçilik maliyeti, idarenin arıza, hasar veya kullanım ömrünün dolması nedeniyle ihtiyaç duyacağı ve halen elinde bulunan benzer mallarla ilgili mevcut veriler esas alınmak suretiyle belirli bir çalışma süresi içinde alınması öngörülen yedek parçaların maliyeti, işletme-bakım maliyeti niteliğindeki diğer maliyetler değerlendirilir. Bu maliyetler, kullanım ömrü bir yıldan kısa süreli olan mal alım ihalelerinde dikkate alınmaz.

Maliyet etkinliği: İhale konusu malın/makinenin/tesisnin/ üretim hattının/teknoloji transferinin alım bedeli ile üretim için gerekli olan girdi maliyetleri ve malın üretilmesi/makinenin kullanılması için zorunlu olan işletme ve bakım maliyetleri, varsa enerji tüketim maliyeti veya üretim aşamasında kullanılan personel sayısından kaynaklanacak ilave maliyet unsurlarının toplamının nihai üretim içinde minimum seviyede olması suretiyle en fazla faydanın sağlanmasıdır. İdareler maliyet etkinliğinin hesabında; bir malın sadece satın alma bedelini değil bir birim ürünün elde edilmesi için satın alma bedeli üzerinden hesaplanacak yıllık amortisman tutarına yukarıda sayılan yıllık işletme dönemi giderlerini de ilave ederek yaklaşık birim üretim ve satış maliyeti unsurlarını da ilave etmek suretiyle yaklaşık bir maliyet belirlemek ve ikame edilebilir mallar arasında en düşük maliyetli malın/makinenin maliyet etkinliğini büyük olarak değerlendirmek durumundadırlar.

Verimlilik: Alınması düşünülen mal ile kullanım alanına göre en fazla iş, ürün ve bu gibi çıktılardan elde edilmesidir. İstekliler teknik şartnamede yer alan verimliliği garanti ettiklerini belirtirler. Değerlendirmede, fiyat teklifinde bulunulan malların verimliliğinin birim maliyeti hesaplanır.

Kalite: Bir malın belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama yeteneğine dayanan özelliklerinin toplamıdır. Malın kalitesi, tasarım, üretim, servis ve bakım gibi birbiri ile ilişkili faaliyetlerin her aşamasından etkilenir. Bu hususların objektif olarak değerlendirilmesi ve belgelere dayandırılması gerekir.

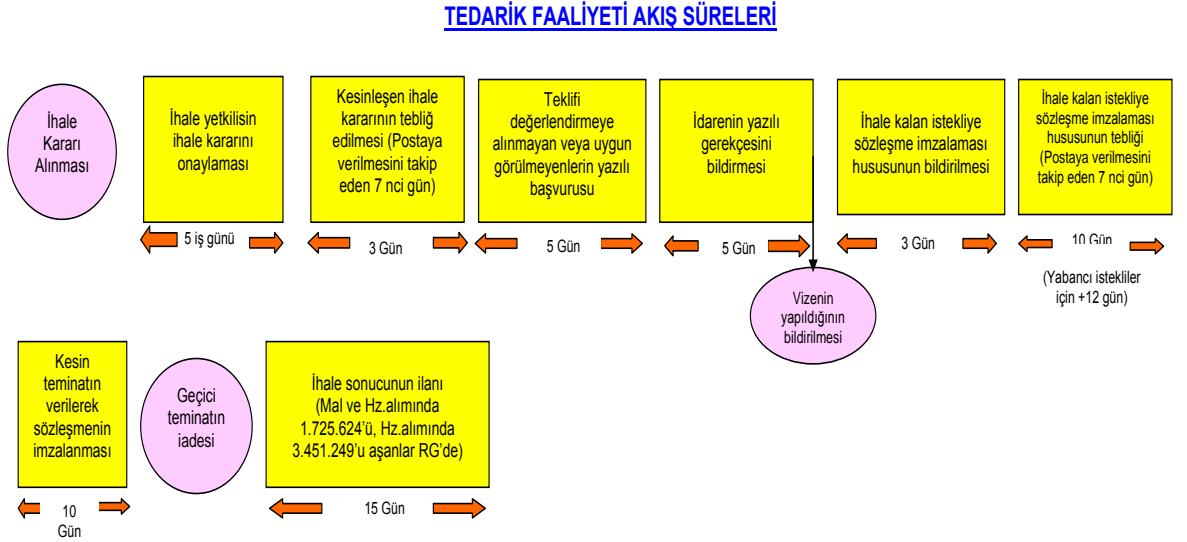
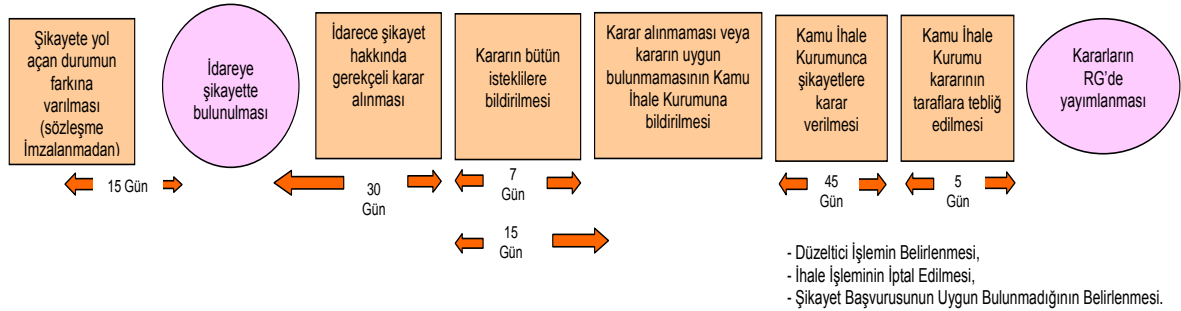
Teknik değerler: Tedarik edilecek malın kullanım alanına bağlı olarak ileri teknolojiler ile üretilmiş olması, kapasite ve verimlilik açısından yeni dizaynlara uygun olması, sistemin ihtiyaca göre taşınabilir olması, sistem tasarımı, yerleşim birimi, montaj ve aksesuarı, işletme koşullarına uygun olması, iş güvenliği açısından gerekli

koşulları taşıması, üretim metot ve teknikleri açısından rakipleri ile yarışabilir olması gibi unsurlardan işin özelliğine göre idarelerce uygun bulunanlar dikkate alınabilir.

Özel ilave kriterler: İhale konusu malın niteliği gereği dikkate alınmasında yarar görülen eğitim, satış sonrası servis imkânlarının mevcut olup olmadığı, yok etme masrafı gibi özel ilave kriterler idari şartnamede belirlenebilir. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3.b. Maddesi Kapsamında gerçekleştirilecek olan istisna alımlarında en düşük fiyat teklifi en ekonomik fiyat olarak değerlendirilir. İstisna alımlarında nispi ağırlık yöntemi uygulanamaz.¹⁶

¹⁶ MSB Fiyat, Maliyet Analiz Yönergesi, 2008.

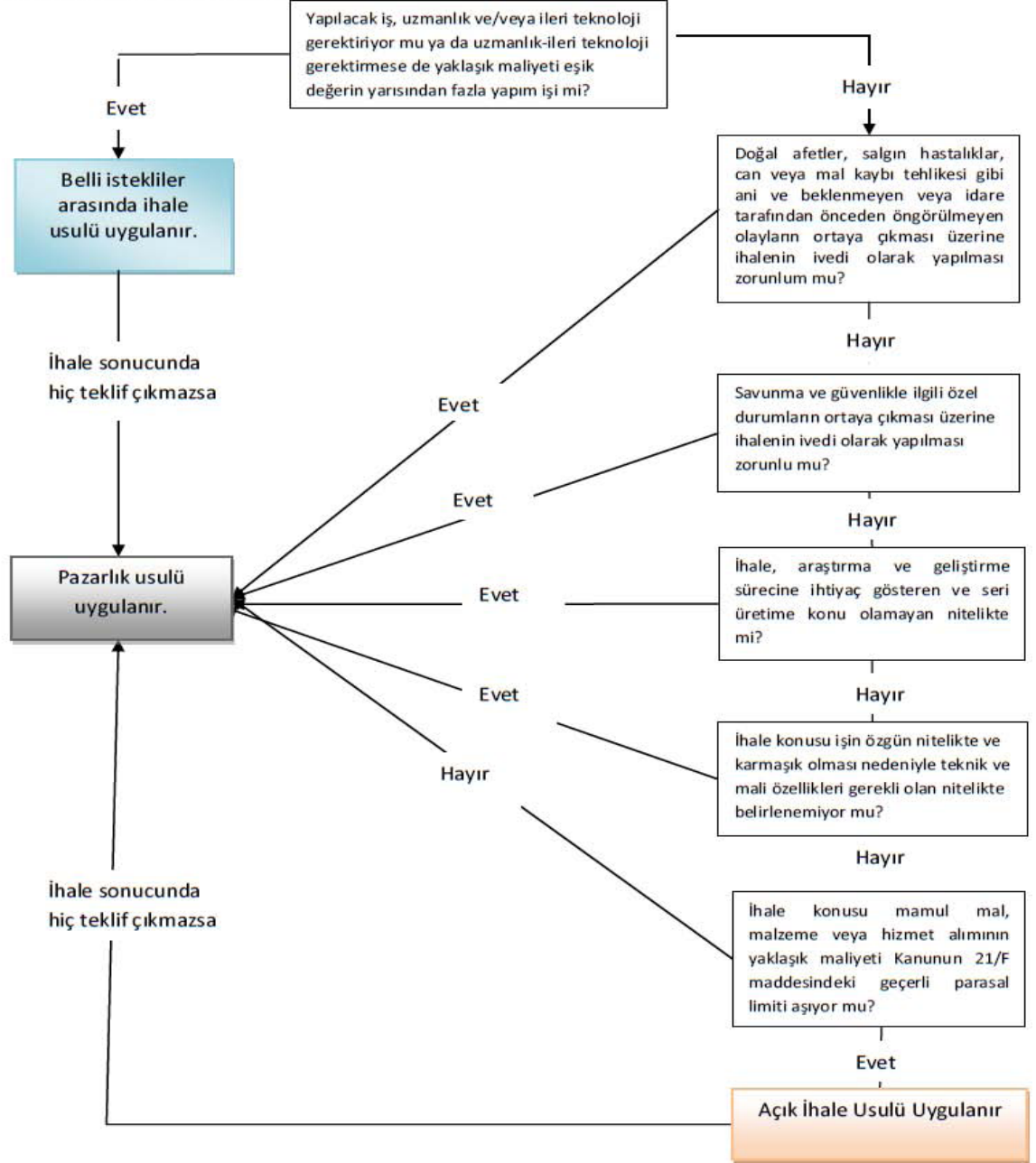
Şekil 3.1. Tedarik Faaliyetleri Akış Süreleri

**İNCELEME TALEBİ**

Kaynak: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.

Şekil 3.2. İhale Usulünün Belirlenmesi

Şema: İhale usulünün belirlenmesi



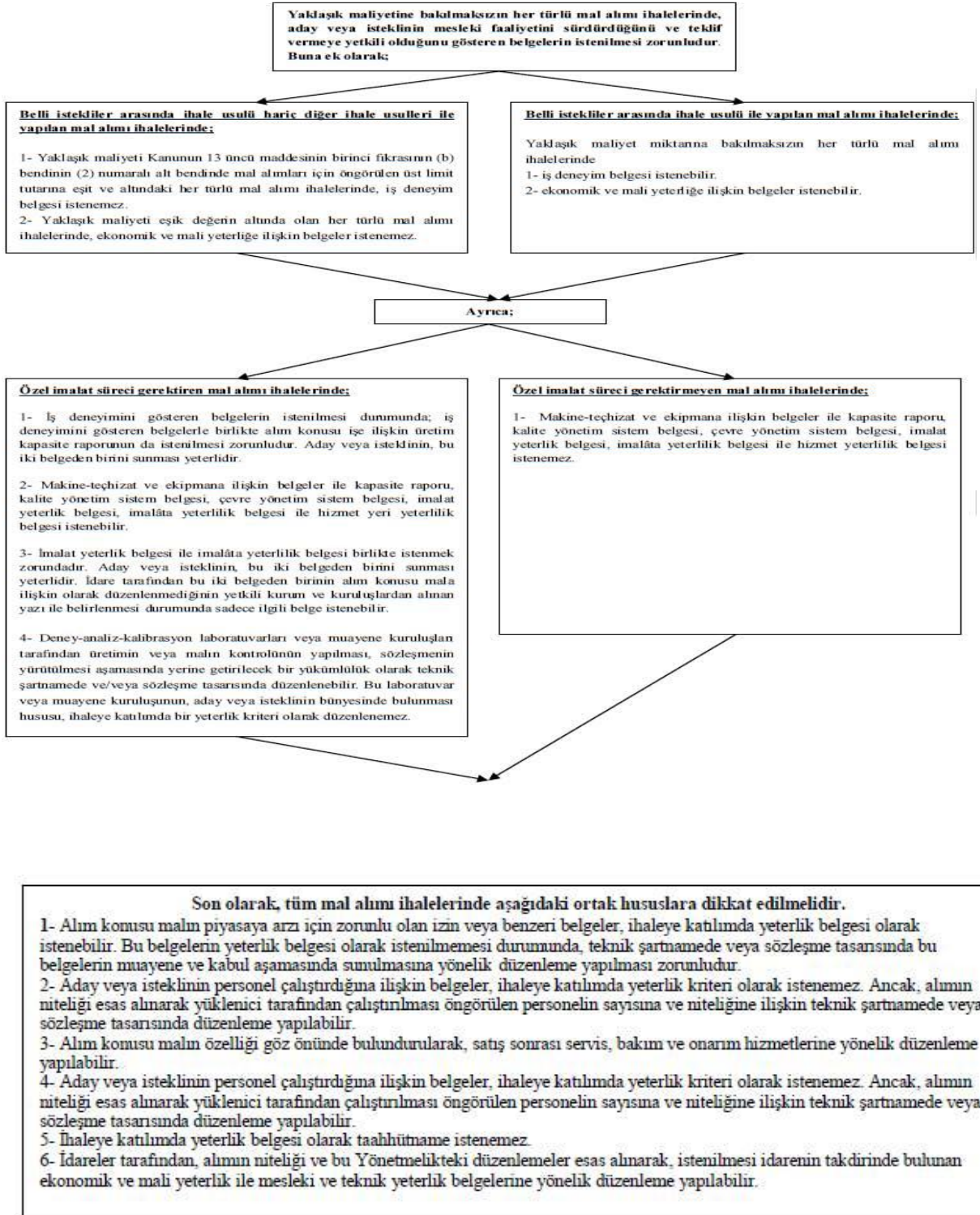
Kaynak: ŞİMŞEK, M,- AKSOY, M. (2010). "Kamu Alımları İhale Süreci"

Tablo 3.3. Parasal Limitler Özet Çizelge (1.2.2010 - 31.01.2011)

MADDE	MADDE BAŞLIĞI	DEĞİŞEN PARASAL LİMİT	PARASAL LİMİT	AÇIKLAMA
Md. 3 (g)	İstisnalar	5.072.080,00	5.372.854,00	KİK ve Gn.Büt.,KİK ve bazı kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulunan kuruluş vb. teşkiller
Md. 8	Eşik Değerler	606.343,00	642.299,00	Genel, Katma Bütçeli dairelerin mal ve hizmet alımlarında
		1.010.572,00	1.070.498,00	Kanun kapsamındaki diğer idareler
		22.232.648,00	23.551.044,00	Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde
Md. 13 (b)	İlan Süreleri	66.154,00	70.076,00	İlanlar tablosunda gösterilmiştir.
		132.311,00	140.157,00	
		1.102.622,00	1.168.007,00	
Md. 21 (f)	Pazarlık Usulü	110.257,00	116.795,00	Mamul mal, malzeme veya hizmet alımları
Md. 22 (d)	Doğrudan Temin	33.076,00	35.037,00	Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin
		11.021,00	11.674,00	Diğer idarelerin
Md. 53 (j) 1	Kamu İhale Kurumu Gelirleri	220.520,00	233.596,00	İhalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerde bedeli bu tutarı aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi.
Md. 62 (h)	İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar	122.387,00	129.644,00	Yapım işlerinde denetim ve yönetim görevlerinde bulunmayan mühendis veya mimarların yapım ihalelerine girmeleri için mezuniyetten sonra geçen her yıl için

Kaynak: 4735 sayılı Devlet ihale Kanunu ve Parasal Sınırlar Tebliği.

**MAL ALIMI İHALELERİNDE EKONOMİK, MALİ, MESLEKİ VE TEKNİK
YETERLİĞİN BELİRLENMESİ İÇİN İSTENİLECEK BELGELER**



SONUÇ VE ÖNERİLER

Organizasyonların yapısı ve işleyişinde, siyasal süreçlerinde ve kamu maliyesinin dokusunda meydana gelen belli başlı değişimlerin analizinde, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için; şeffaflık, denetlenebilirlik ve serbest rekabet açılarından uluslararası standartlara uygun bir ihale sisteminin oluşturulması ve sürdürülmesi büyük bir önem taşımaktadır. Ülkemizde, 01.01.2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile bu konuda büyük ilerlemeler kaydetmiştir. Ayrıca, 5812 sayılı Kanunla 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarla birlikte Avrupa Birliği'nin değişen müktesebatıyla büyük ölçüde uyum sağlandığı gözlenmektedir. Ancak, kamu alımları mevzuatı dinamik bir yapıya sahiptir ve teknolojik değişikliklerden çok fazla etkilenmektedir. Bu çerçevede, zaman içerisinde kamu ihale mevzuatında değişiklikler yapılma olasılığı yüksektir.

Ancak, kamu ihale mevzuatı AB mevzuatı ile tam uyumlu değildir. Özellikle 4734 sayılı Kanun'un kapsamı ve istisnaları hususlarında çözülmeyi bekleyen çok fazla sorun vardır. Avrupa Birliği en çok bu hususlarda ülkemizi eleştirmekte ve kısa sürede çözümlenmesini beklemektedir. Bu hususta sadece Maliye Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumu'nun değil aynı zamanda ilgili kamu idarelerinin de Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde istekli davranmaları ve hatta ortak ve uyumlu bir eylem planı konusunda uzlaşmaları, dolayısıyla bu alanda ortak tek bir strateji çerçevesinde Kanunun kapsamı ve istisnaları hususlarında çözüm bulmaları gerekmektedir.

Kamusal karar alma süreci içerisinde kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde dağıtılması sorunu, bütçe hakkının hükümete vermiş olduğu harcama yapma ve borçlanma yetkisi kontrol edilebilir bir saydamlık kazanmalıdır. Üç yıllık performans

dayalı bütçeleme sisteminin etkilerinin sonraki hükümetleri bağlayacağı unutulmamalıdır.

Kamu alımlarını düzenleyen 4734 sayılı İhale Kanunu'na son yedi yıl içinde çok sayıda ekleme, değişiklik ve istisna getirilmesi şeklinde müdahalede bulunulduğunu tespit edilmiştir. Bu düzenlemelerin önemli bir bölümünün siyasi rant riski taşıyan unsurlar içerdiği dikkat çekmektedir.

Böylece kamusal denetim zayıflatılarak açıklık ve kaliteli rekabet anlayışından uzaklaşmıştır. Bütün bunların sonucunda siyasi rantın bürokratik rant mekanizması ile desteklenmesi ve yapılan değişikliklerin içeriğinde göz önüne alındığında ihale sisteminin yolsuzluk ve usulsüzlüklere giderek daha fazla muhatap olma riskinin artması önem arz etmektedir.

Kanunun değiştirilmesi aşamasındaki genel gerekçelerden birinin AB uyum sürecine olumlu katkıda bulunma çabası olmasına rağmen kanunun bazı maddeleriyle söz konusu sürecin taahhütlerine uygun olarak önemli değişiklikler getirildiği değerlendirilmektedir. Bu değişikliklere karşılık, kanunun ilk yapılış sürecinde içerdiği, AB mevzuatıyla uyumlu bazı maddelerin yürürlükten kaldırıldığına ve ilerleme raporlarında belirtilmesine rağmen hiçbir değişiklik yapılmayan alanların bulunduğu dikkat çekmektedir.

AB mevzuatına uymayan değişiklikler aşağıda belirtilmiştir:

"İstisnaların çok fazla olduğu her ilerleme raporunda belirtilmesine rağmen bu kanunda söz konusu fazlalığın azaltılmasının aksine daha fazla istisna getirilmiştir. Belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamı AB mevzuatına orantısız biçimde genişletilmiştir. Bu genişleme rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırıdır. Doğrudan

temin kapsamı genişletilerek AB terminolojisinde 'direct procurement' adı verilen yöntemden uzaklaşmıştır."

İlerleme raporlarında yer alan ancak kanun değişikliğinde yer almayan noktalar bölümünde ise "Türk mevzuatındaki 'idare' tanımı, kapsamı gereği, eleştirilmektedir. Oysa ki, bu eleştirilerin tersine birçok idare kapsam dışına alınmıştır. İmtiyazlar ve utilities (kamu hizmeti, utilities kavramı içinde enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörleri yer almaktadır) alanlarına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmamıştır. İlan sürelerinin kısa olduğu yönündeki eleştiriler dikkate alınmamıştır."

Yapılan değişikliklerin bir kısmının AB' ye uyum veya uygulamada bazı esneklikler getirme gibi gerekçelere dayansa da çok önemli bir bölümünün siyasi rant riski taşıyan unsurlar içerdiği tespit edilmiştir. Bu risk yapılan değişiklikler ile daraltılan kapsam maddesi ve genişletilen istisna maddelerinde kendisini gösterse de bunun dışında kalan maddelerle birlikte ihale kanunu günümüzde siyasi iktidarlara yakın bir sermaye birikimi modeli yaratmanın aracı haline gelmiş gibi gözükmektedir.

Bu modelin uygulama ayaklarında yerel yönetimler ve yapım işlerinde rol alan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yer aldığı için, kamusal denetimin zayıflatılarak ihale süreçlerinin kanunun kuruluş felsefesini oluşturan açıklık ve kaliteli rekabet anlayışından uzaklaştırılmasının kamu kaynaklarının rasyonel bir biçimde kamu yararına kullanımında ciddi sıkıntılar yaratacağı düşünülmektedir.

Kamu ihaleleri birçok yönden hükümetler için kritik bir öneme sahip faaliyetlerden sayılırlar. Bir başka deyişle, kamu alımları hem ekonomik hem de yönetim açısından bazı özellikler sergilerler.

OECD tahminlerine göre, kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi ülkelerin GSYH'larının ortalama % 15'ine tekabül etmektedir. Bu yönü ile kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı tahsis edilmektedir. Bu denli önemli kamu kaynağının kullanılması dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından küresel bir önem taşımaktadır. Kamu alımları kamu ve özel kesimlerin ilişkide bulunduğu en önemli alandır. Bu da, hem kamu görevlilerinin hem de özel kesimin kamu fonlarını kişisel çıkarlar için kullanmalarına yol açabilir.

Dolayısıyla, hem kullanılacak kaynağın büyüklüğü hem de kişisel çıkarların söz konusu olduğu bir çerçeve içine oturan kamu alımları, hükümetler açısından ciddi bir risk alanı oluştururlar. Nitekim kamu alımları diğer kamu işlevleri arasında rüşvet ve yolsuzluğun en fazla olduğu alan olarak algılanmaktadır.

Bu durumda kamu alımları konusunda dikkat edilmesi gereken bazı noktaların altını çizmek gerekmektedir:

Kamu alımları her şeyden önce rekabet ve bunu sağlayacak açıklığı (saydamlık) içermelidir. Bunun anlamı, ihaleye katılanların hepsini kapsayacak şekilde açık ve net kurallar konulmasıdır. Zorunlu hallerde istisna getirilmesi gerekiyorsa, istisna kuralları ve uygulamaları da açık olmalıdır.

Kamu alımları için rekabeti sağlayacak saydamlık gerekli şart olmakla beraber yeterli değildir. Bu konuda yapılan çalışmalar, kamu alımları için harcanan kaynakların iyi yönetilmesi gerektiğini, dolayısı ile bu işle uğraşan kurumsal yapıların ve kamu görevlilerinin mesleki yeterliliklerinin tam olması gerektiğine işaret etmektedir. Bu açıdan kamu alımları işi basit bir idari işlev olarak değil, kurumun stratejik bir fonksiyonu olarak görülmelidir.

4734 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar ortaya çıkan eksiklikler, daha doğrusu risk unsurları ise genel olarak aşağıdaki alanlarda yoğunlaşmıştır:

-Kamu idarelerinin hepsinin tek bir ihale kanununda kapsamamış olması ve zaman içinde bu idarelerin kendine özgü ihale mevzuatları oluşturması,

-İhale duyurusu yapılmasının tüm ihale yöntemlerinde zorunlu olmaması, zorunlu olanlarda ise bu sürenin çok kısa tutulmasından kaynaklanan rekabetçi katılım eksikliği,

-Seçme ve değerlendirme ölçütlerinin önceden ilan edilmemesi ve objektif olmaması,

-İhalede başarısız olan katılımcıların ihaleyi yapan kamu idaresinin kararı hakkında bilgilendirilmemesi,

-Kamu idarelerinin ihalelere yeterli hazırlık ve planlama yapmadan çıkmaları,

-İhaleye katılım ve ihaleyi kazanma kurallarının açık olmaması,

-Seçim kriterlerinin ihaleye son başvurma tarihinden önce ilan edilmemesi,

-İhaleye eşit düzeyde katılımı sağlayacak bir biçimde ihale hazırlığı için yeterli zaman verilmemesi,

-İhaleye davet konusundaki duyuruların yetersizliği,

-İhale karar belgelerine ulaşım yetersizliği, gibi sorunlar bulunmaktadır. Bu risk unsurlarının ne ölçüde giderildiği ve mevzuatın AB'ye uyumlaştırılıp uyumlaştırılmadığı konusu önem arz etmektedir.

Düzenlemelerin sayısal çokluğu ve karmaşıklığı bu konuda tam bir sayısal analiz yapılmasını mümkün kılmasa da ana hatlarıyla AB normlarına yönelik düzenlemeler ile

AB standartlarına uyum dışında yapılan düzenlemeler olmak üzere yapılan değişiklikleri ikiye ayırarak bir değerlendirme yapılabilir.

AB standartlarını düzenlemeye yansıtma yönelik değişikliklerden önemlileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

-4734 sayılı Kanunda öngörülen eşik değerlerin Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerine uyumlu hale getirilmesi, (4761, 2002)

Buna rağmen AB tarafından İlerleme Raporlarında ve müzakerelerde eşik değerlerin yüksekliği eleştiri konusu olmuştur.

-İhaleden sonra işin gerçekleştirilmesi aşamasında idarenin öngöremediği durumların ortaya çıkması halinde, eğer iş, sözleşme bedelinin üzerinde belirli oranlar nispetinde olmak koşulu ile gerçekleştirilecek ise işin yaptırılarak bitirilmesi ve böylece yeniden ihaleye çıkma zorunluluğunun ortadan kaldırılması amacıyla Avrupa Birliği ülkelerinde öngörülen oranlarla paralellik sağlanması, (4761, 2002)

-Bilanço ibrazına ilişkin düzenlemelerin Avrupa Birliği kurallarına uyumlu hale getirilmesi, (4964, 2003)

-Avrupa Birliği direktifleriyle uyumlu enerji, su, ulaştırma, ve telekomünikasyon" sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların 4734 sayılı Kanun kapsamından çıkarılması öngörülmesi, (4964, 2003)

-Savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili alımlara ilişkin istisnanın, Avrupa Birliği normlarına uygun olarak düzenlenmesi, (4964, 2003)

-Hizmet alımlarına ilişkin Avrupa Birliği direktiflerinde menkul kıymetlerin ve diğer finansal araçların ihracı, satışı, alımı veya transferi işlemleri ile Merkez Bankası hizmetleri kapsam dışında tutulması, (4964, 2003)

-Avrupa Birliği normlarına uygun olarak uluslararası tahkim kurallarına dayalı olarak çözümleni gereken uyuşmazlıklarda idarelerin temsil ve savunmasına yönelik avukatlık hizmeti alımlarının ihale usullerine tabi olmaksızın doğrudan temin edilebilmesine imkan tanınması, (4964, 2003)

-İhalenin iptal edilme gerekçelerinin bütün istekliler yerine yazılı talepte bulunan isteklilere bildirilmesi, (4964, 2003)

-İhale sisteminin içine alternatif alım yöntemleri (elektronik ihale, dinamik alım gibi) (5680, 2007; 5812, 2008) gibi kanun hükümleridir.

AB müktesebatı ve AB ülkelerinde uygulanan standartlara uygun olmadığını düşündüğümüz önemli bazı değişiklikleri ise şu şekilde sıralayabiliriz;

-Kapsam maddesinin AB standartlarına uygun olmayan bir şekilde daraltılması (4964, 2003). Kapsam dışına çıkartılan bazı kurumsal yapıların faaliyetlerine ilişkin AB normlarında olan çerçeve niteliğinde sistematik düzenlemelerin henüz yapılmaması.

-4734 sayılı Kanunun istisnaları düzenleyen üçüncü maddesinin farklı zamanlarda çıkartılan düzenlemelerle genişletilmesi, (4761, 2002; 4964, 2003; 5812, 2008 gibi)

-31/5/2008 tarihinden önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihalesi yapılmış yapım işlerinde, iş kalemleri veya iş gruplarının imalatında kullanılan malzemelerin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle 1/1/2008 tarihinden sonra yapılan ve yapılacak olan imalatlar için fiyat farkı verilebilmesi konusunda Bakanlar Kurulunun yetkili kılınması, (5794, 2008)

-İhaleye katılma yeterlik kriterlerinin oluşturulmasının rekabeti önleyecek sonuçlara yol açacak şekilde düzenlenmesi,

-Doğrudan temin yapılabilecek alanlar genişletilmesi, (5812, 2007)

-5625 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik, uygulama projesi hazırlama koşulunun istisnalarını önemli ölçüde artırması, (5625, 2007)

-Kamu İhale Kurumu'nun basına yansımış iddiaları inceleme yetkisinin kaldırılması, (5812, 2008)

-KİK'e yapılan şikâyet başvuruları için ödenmesi gereken bedelin önemli ölçüde artırılması, (5812, 2008) gibi hükümlerdir.

Ayrıca, 4734 sayılı Yasada en son değişiklikleri yapan 5812 sayılı Yasanın getirdiği bazı düzenlemelerin ne ölçüde AB normlarına uyduğu konusu aşağıda açıklanmıştır.

5812 sayılı Kanunun değiştirilmesi aşamasındaki genel gerekçelerden bir tanesi de AB uyum sürecine olumlu biçimde katkıda bulunmaktadır. Gerçekten de Kanunun bazı maddeleri söz konusu sürecin taahhütlerine uygun olarak önemli değişiklikler getirmiştir. Ancak öte yandan, 4734 sayılı Kanunun ilk yapılış sürecinde içerdiği ve AB mevzuatıyla uyumlu bazı maddeler yürürlükten kaldırıldığı gibi, İlerleme Raporlarında belirtilmesine rağmen hiçbir değişiklik yapılmayan alanlar da bulunmaktadır.

Kapsam ve istisna maddelerinin sürekli değiştirilmesi yanında, AB standartlarına paralel şekilde kanun dışına çıkarılan kurumların tabi olacağı çerçeve düzenlemelerin eksikliği gibi konular Kamu İhale Kanunundan özellikle yerel yönetimler deneyimi dikkate alındığında geriye dönüş olduğunu bize göstermektedir.

4734 sayılı İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikler çoğu kez takibi yapılamayacak kadar çok ve karmaşıktır. Buna rağmen Kanun'da yapılan değişikliklerin mevzuat yönünü kalın çizgilerle iki ana kategoriye ayırmak mümkündür.

Kamu alımları, başta da belirtildiği gibi, önemli bir yönetim riski barındırmaktadır. Bu riske biraz sistematik bir biçimde bakmak ve bu bağlamda üç kavrama ve bunların birbiri ile ilişkisine değinmek gerekmektedir. Bu kavramları kısaca siyasi rant, popülist rant ve bürokratik rant olarak ifade edebiliriz. Siyasi rant, özet olarak, siyasi iktidarı elinde tutan grupların bu iktidar gücünü kullanarak kendileri de dahil olmak üzere kendilerini destekleyen çıkar gruplarına yaptıkları kaynak aktarmasıdır. Popülist rant, daha geniş kitlelere (seçmenlere) oy karşılığı iktidara gelinmesi ve/veya iktidarda kalınması koşulu ile kaynak aktarılması durumuna işaret eder. Bürokratik rant ise, bürokrasinin elinde tuttuğu yetkileri kendi yararına kullanmak suretiyle durumunu koruması ve iyileştirmesi ve bu yol ile maddi ve manevi çıkar sağlaması durumunu ifade eder. Bazı durumlarda bu üç rant grubu çatışır gibi görünse de, çoğu kez birbirleri ile işbirliğine yatkın durumları tercih ederler. Siyasi rant çoğu kez popülist rant ile iç içe geçebildiği gibi, bu rantın maksimize edilmesi bürokratik rant sahipleri ile olan ilişkisine de bağlıdır. Bürokrasi siyasi iktidara ne kadar yakın durursa, hem siyasi hem de bürokratik rantın optimize edilmesi ve bu arada seçmen kitlelerine de “bir şeyler” verilmesi o kadar mümkün olabilir.

İşte ihale mevzuatı bu rant gruplarından özellikle siyasi ve bürokratik rantın en fazla söz konusu olduğu alan olarak dikkati çekmektedir. Zira siyasetçi için ihale dağıtımı “yandaş” bir sermaye birikimi ve bu yol ile iktidarının temellerinin güçlendirilmesi açısından önemli bir araçtır. İhale mevzuatına yapılan müdahaleler bu açıdan daha fazla dikkat çekmekte ve kamuoyunun gündeminde daha fazla yer tutmaktadır. Ancak ihale mevzuatında yapılan her değişikliği sadece rant eksenli olarak değerlendirmemek gerektiğini de belirtmemiz gerekmektedir. Bazı durumlarda zamanın ve çevresel koşulların gerektirdiği değişiklikler de rant güdüsünden bağımsız olarak

yapılmak durumunda kalınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ihale mevzuatımızda yapılan değişiklikleri aşağıdaki şekilde kategorize edebilir.

Siyasi rant riski ile, daha çok ihale mevzuatının dışına çıkılarak ve/veya içinde kalınmakla beraber bu mevzuatın genel ve kısıtlayıcı hükümlerine tabi olmadan istisna hükümlerinden yararlanılarak yapılan ihalelerle ilintili olabilecek riskleri ifade edilmektedir. Bu düzenlemeler esas olarak 4734 sayılı Kanun’u yukarıda belirttiğimiz şekilde kapsamı düzenleyen 2’inci maddesine getirilen kurumsal istisnalar (kapsam dışılık) ve özellikle kapsam içi kurumların da elde ettikleri istisnaları düzenleyen 3 üncü maddesinde yapılan ek ve değişikliklerin bir bölümü olarak ele alınabilir. Ayrıca diğer kanunlarla getirilen istisnaların da önemli bir bölümü bu risk alanı içine girmektedir. Bu maddelere ek olarak, yine istisna özelliği taşıyan ve doğrudan temin usulünü düzenleyen Kanun’un 22 inci maddesini, pazarlık usulünü belirleyen 21 inci maddesini bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir. Zira bu alımlar da herhangi bir düzenlemeye tabi değildir.

İhale Kanunu’nun kapsama ilişkin ikinci maddesinde bu açıdan en dikkati çeken düzenlemelerden birisi 4964 sayılı Kanun ile ikinci fıkrada yapılan değişikliktir. Burada kamu hizmeti (utilities) kavramı içinde yer alan enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs ve işletmelerin söz konusu Kanun’a tabi olmaması öngörülmüştür. Bu tür faaliyetlerin AB düzenlemelerine paralellik gösteren bir biçimde ayrı bir yasal çerçeveye oturtulması gerekmektedir. Ancak bu konuda bir taslak hazırlanmış olmakla beraber henüz kanunlaşmamış olup, bu alanda önemli bir mevzuat boşluğu yaratılmış bulunmaktadır. Bu durum, özellikle bu alanda faaliyet gösteren belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT’ler), belediyelerin bağlı kuruluşları (yol, su vb) ile KİT’ler üzerinden ciddi bir siyasi rant riski yaratılması

anlamına gelebilecektir. Zira, ülkemizde KİT'lerin yanı sıra belediyelerin kanun ile kendilerine verilmiş görevlerinin çoğu kendilerine bağlı iktisadi teşebbüsler aracılığı ile yürütüldüğü için, kanun kapsamı dışında kalabilecek alım miktarı oldukça önemli boyutlara ulaşabilecektir. İkinci maddede ve buna ilişkin ikincil mevzuat çerçevesinde kapsam dışında bırakılan diğer kamu kurum ve kuruluşlarından da kısaca bahsedecek olursak, bunlar kamu vakıfları (bağlı oldukları idareye ait ihaleler hariç), köylere hizmet götürme birlikleri, Tanıtma Fonu'ndan kanun kapsamında bulunmayan bir kuruma aktarılan kaynaklarla yapılacak alımlar, idarelerin döner sermaye işletmeleri kanalı ile yapacakları alımlar sayılabilir. 2005 yılından itibaren KÖYDES dahil pek çok işin köylere hizmet götürme birlikleri kanalı ile yürütülmesine burada dikkat çekmek gerekmektedir.

Bu kapsamda dikkati çeken bir düzenleme Devlet Malzeme Ofisi üzerinden yapılan alımlardır. Adalet Bakanlığı'na bağlı ceza infaz kurumları, tutukevleri, işyurtları kurumları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları, Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı üretim yapan okullar ve merkezler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı enstitü ve üretim istasyonları ile; Başbakanlık Basımevi İşletmesi tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsü'nde yer alan mal ve malzemeler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü'nden, yük, yolcu veya liman hizmetleri için Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nden, akaryakıt ve taşıt için Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nden yapacakları alımların da kapsam dışına çıkarılması ile birlikte çok önemli sonuçlar ortaya çıkarmıştır. İdareler, kanun kapsamında karşılamaları gereken ihtiyaçlarını DMO'dan

sipariş etmeye başlamış, DMO da alımları istisna kapsamında yaptığı için dolaylı yoldan birçok idarenin ihale rejimine tabi olmaması sonucu ortaya çıkmıştır.

Üçüncü madde ile getirilen istisnaların dikkat çekenlerine de kısaca bakılacak olursa;

Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde 5 bent olan istisnalar maddesi en son değişiklikle birlikte 16 bende çıkmıştır. Bu değişim AB ilerleme raporlarında eleştiri konusu yapılmaktadır.

Özellikle belediyeler yönünden dikkat çekilebilecek bir konu, 3/a maddesinde kanun kapsamına giren kuruluşlardan kuruluş amacı “işlemek, iyileştirmek, değerlendirmek...” olanların yapacağı alımların istisna edilmesine ilişkin hükümdür. Burada tartışılması gereken husus “iyileştirmek” faaliyetinin neleri kapsadığıdır. Bir belediyenin ağaçlandırma çalışmasının da kenti iyileştirmek olarak yorumlanıp istisna kapsamına girmesi olasılık dahilindedir.

Söz konusu maddenin 3/b bendi de savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetleri gibi gizlilik gerektiren işlemlerin istisnasına ilişkindir.

3/c maddesi ile bir idarenin hava taşımacılığı yapması halinde istisna hükümlerinden yararlanması yolu açılmıştır.

Önemli bir istisna alanı 3/g maddesidir. Buna göre ticari ve sınai kuruluşların mal ve hizmet alımlarına yönelik bazı önemli istisnalar getirilmiştir. KİT’ler ve BİT’lerin doğrudan üretime yönelik mal ve hizmet alımlarının belli bir miktarı aşmayan kısımları söz konusu İhale Kanunu’ndan istisna edilmiştir. Ancak uygulamada eşik miktarı aşan alımların bölünerek bu sınırın altına çekilmesi ve istisna hükümlerinden yararlanılarak gerçekleştirilmesi önemli bir risk alanıdır. Özellikle 3/g bendi

kapsamında istisna alım gerçekleştiren yerel yönetim şirketlerinin büyük bir kısmının satın almalara ilişkin esas ve usulleri belirlemedikleri bilinmektedir. Bu ihaleler idari şartnameler temelinde çoğu kez ilan yapılmadan pazarlık usulu ile gerçekleştirilmektedir.

İhale Kanun'u kapsamındaki kamu kurumlarının çalışanları ile hak sahiplerine sağlanacak teşhis, tedavi ve ilaç ve tıbbi malzeme alımları da 3/h gereğince istisna kapsamındadır. Bu alımlar için Maliye Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı görüşüne dayanılarak ayrı bir yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelikler ile yapılan, dolayısı ile siyasi çıkarlara açık olabilecek olan sağlık sektörüne ilişkin bu istisna hükmünün ciddi bir risk alanı yarattığı değerlendirilmektedir.

Siyasi rant riskinin gerçekleşme olasılığının fazla olduğu önemli bir madde hükmü de (10 uncu madde) ihaleye katılma yeterlik kriterlerine ilişkindir. Söz konusu yeterlik kriterlerinin oluşturulması bazen öyle şekiller alabilmektedir ki; ihaleye sadece sınırlı sayıda siyasi iktidarca tercih edilen firmalar girebilmektedir. Ya da, yerel yönetimlerde yaygın bir uygulama şu şekilde işlemektedir: İdare ihale yeterlik kriterlerini sadece kendi BİT'i kazanacak şekilde düzenlemekte, ihaleyi kazanan BİT ise tabi oldukları 3/g maddesinin limit değerlerinin altında kalacak şekilde ihale miktarını bölerek istediği şirkete dağıtabilmektedir.

Bu çerçevede bir diğer önemli değişiklik daha yapılmıştır. Mesleki yeterlik (özellikle iş deneyimi) konusunda Kanun'un ilk hali, işin bitirilmesine ve kusursuz kabul edilmesine önem vermekteyken, süreç içinde (özellikle 5812 sayılı Kanun değişikliği ile) mühendis ve mimarların iş deneyim belgesi olmadan diploma ile ihaleye girmelerine olanak tanınmıştır.

Genel olarak istisna alımların ayrı yönetmeliklerle düzenlenmesi halinde ilan sürelerinin kısaltıldığı, pazarlık yöntemi ve doğrudan temin yolu ile yapılacak alımların sayısının artırıldığı ve isteklilerce yapılacak şikayetlere yönelik bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

İhale mevzuatında siyasi rant riski taşıyan düzenlemeler sadece kapsam dışına çıkma ve istisna hükümlerinin genişletilmesi şeklinde kendisini göstermemektedir. Örneğin 4734 sayılı Kanun'un en düşük teklif verene ihalenin verilmesini belli şartlarda engelleyen, böylece ihalenin daha ehil ve kaliteli üretim yapan firmalar üzerinde kalmasını sağlayan bazı mekanizmaları bulunmaktadır. Ancak bunların detaylarını düzenleyerek bu mekanizmaları hayata geçirecek ikincil mevzuat alınan yetkilere rağmen hala çıkarılmadığı için (bu konuda uzman personel eksikliğinden de söz edilmektedir) en düşük teklif veren firmaya "müfettiş korkusu" ile ihale verilmesi de söz konusudur. İlk bakışta siyasi rant ile bir ilişkisi kurulamayan bu durumun uygulamada iktidarlara yakın firmalarca bir silah olarak kullanılabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

Yapım işlerinin de çerçeve anlaşma adı altındaki uygulamaya tabi kılınması ile bu yöntemin kapsamı genişletilmiştir. Çerçeve anlaşma, dönemsel olarak yapılan (temizlik, sarf malzemesi, bakım onarım) alımların 3 yıllık bir çerçeve içinde 2,3,4 firma belirlenerek bunlardan alımına ilişkin kolaylaştırıcı bir alım sistemidir. Ancak bu yöntemin rutin alımlar dışında yapım işlerine de yaygınlaştırılması ve bunun açık uçlu bir biçimde sınırlarının çizilmemesi söz konusudur. Burada ise iktidar yanlısı firmalara yapım işlerinin uzun süreli verilmesi olasılığı ve bu yöntemin ciddi bir biçimde suiistimale açık unsurlar taşıdığı konusunda yaygın bir endişe bulunmaktadır.

Kanun'un hizmet tanımı genişletilmiş ve 2003 yılında yapılan değişiklikle bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, mimarlık ve mühendislik, tanıtım, basım ve yayım, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetlerin ihale yoluyla alınması mümkün kılınmıştır. Buradaki bilgisayar hizmetleri ifadesi önemlidir. Çünkü bu sayede, birçok idarenin veri girişi, kontrol, otomasyon gibi işleri özel kişilere yaptırılmaktadır. Ancak bu işlemin hukuka uygunluğu tartışmalıdır. Şu anda Danıştay'da olan bir davada ilk derece mahkemesi söz konusu bilgisayar hizmetlerinin Anayasanın 128. maddesi çerçevesinde sadece devlet tarafından yapılabileceğine karar vermiştir.

4964 sayılı Kanun ile doğrudan temin bir ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır. Böylelikle doğrudan temin yapılması durumunda ilan ve teminat hükümlerinin uygulanması gerekmediği gibi, bu değişiklik yasaklı kişilerden alım yapılmasının da önünü açmıştır. Ayrıca 2008 yılında 5812 sayılı Kanun ile birlikte doğrudan temin yapılabilecek alanlar genişletilmiştir.

4964 sayılı Kanun pazarlık usulünün kullanılacağı alanları da genişletmiş, Kanun'un 21. maddesine eklenen bir bent ile idarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar (116.795,00) TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlıkla yapılması mümkün kılınmıştır.

Belli istekliler arasında ihale usulünün kurgusu da süreç içinde değişmiştir. 4964 sayılı Kanun süreleri kısaltırken 5812 sayılı Kanun ile birlikte, önceden sadece işin özelliğinin uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektirmesi durumunda uygulanan usul, yaklaşık maliyeti eşik değerlerin yarısını aşan ihalelerde koşulsuz olarak

kullanılabilecektir. Bu durum, 2886 sayılı Kanun döneminde de yaşanan suiistimallere fırsat verecek bir düzenlemedir.

4734 sayılı Kanun'un getirdiği önemli bir yenilik; yapım işleri için, kural olarak, uygulama projesi yapılması ve anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılmasıdır. Böylelikle idareler ödenek planlaması da yapabilecek, projelerin kamuya maliyeti açıkça ortaya çıkacaktır. 62. maddenin (c) bendinde yer alan bu hüküm süreç içinde birçok değişikliğe uğramıştır. En son 5625 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik, uygulama projesi hazırlama koşulunun istisnalarını önemli ölçüde artırmıştır.

Kamu ihalelerinde 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile getirilen anahtar teslim ilkesi ile, gereksiz fiyat farkları ödenmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ancak; kamu alımları sözleşmelerini düzenleyen 4735 sayılı Kanun'a 2008 yılında 5794 sayılı Kanun ile bir madde eklenmiş ve 31/05/2008 tarihinden önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılmış yapım işlerinde, iş kalemleri veya iş gruplarının imalatında kullanılan malzemelerin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeni ile ihale belgesinde fiyat farkı verilmesine ilişkin hüküm bulunup bulunmadığına veya ihalenin yabancı para üzerinden sözleşmeye bağlanıp bağlanmadığına bakılmaksızın 1/1/2008 tarihinden sonra yapılan ve yapılacak olan imalatlar için fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri tespiti Kamu İhale Kurumu'nun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu durum 2886 sayılı Kanun döneminde önemli ölçüde suiistimal edilmiştir. İhalenin yaklaşık maliyeti ve ödenek planlamasından bağımsız olarak, sözleşmenin uygulanması aşamasında ödenecek fiyatın artırılması yeni sistemin önemli bir özelliğini ortadan kaldırmıştır.

İhale mevzuatında yapılan değişiklikler konusunda eleştiri alan hususların bir kısmını da yine siyasi rant riski kategorisi altında değerlendirmemiz mümkündür.

Bunların başında Kamu İhale Kurumu'nun ihale sürecinin denetimine ilişkin bazı yetki ve sorumluluklarına ve şikâyet mekanizmalarına ilişkin olarak yapılan düzenlemeler gelmektedir:

Kamu İhale Kurumu'nun basına yansımış iddiaları inceleme yetkisi 5812 sayılı Kanun ile birlikte kaldırılmıştır. Böylece kamuoyu denetimine ilişkin işlevinin ortadan kalktığı eleştirisi yapılmaktadır. Şöyle ki; 4734 sayılı Kanun'un 53 üncü maddesinin ilk halinde, Kurum'a ihale mevzuatına ilişkin aykırılık iddialarına da inceleyip sonuçlandırma görev ve yetkisi verilmiştir. Ancak 5812 sayılı Kanun ile bu fıkra belirttiğimiz gibi kalkmıştır. Böylelikle kurumun incelemesi sadece şikâyet başvuruları ile sınırlandırılmıştır. Oysaki şikâyet başvurusu olmayan veya hiyerarşik denetimden geçmeyen somut ve ciddi nitelikte aykırılıklar barındıran çok sayıda ihale yapılmaktadır. Kurumun iddia incelemesi yapmaması, kamuoyuna yansıyan aykırılık iddialarına ilişkin hareketsiz kalması sonucunu doğurmasına yol açacaktır.

5812 sayılı Kanun, KİK'e yapılan şikâyet başvuruları için ödenmesi gereken bedeli önemli ölçüde artırmıştır (ortalama 10 kat). Bu durum hak arama özgürlüğü önünde ciddi bir engel ortaya çıkarmıştır.

Kamu ihalelerinde bürokratik rant temel olarak ihale sürecinde rol alan bürokratlar ile ilintilendirilebilecek önemli bir konudur. Önceki ihale mevzuatında "karne sistemi" olarak bilinen ve ve Bayındırlık Bakanlığı'nda görevli bürokratların yapılan ihaleler ile paralel bir biçimde karne adı altında "müteahhitlik yetki belgesi" almaları ve emekliliklerinde veya kamu görevinden ayrıldıklarında bu belgeyi ya kendileri ya da yanına girdikleri müteahhitlik firmaları kanalı ile kullanarak maddi çıkar elde etmeleri sisteminin kaldırılması, 4734 sayılı Kanun'un hazırlık çalışmalarında gündeme gelmiştir. Ancak bu konuda bürokrasinin direnişi kırılmamış ve karne sistemi

bu sefer “denetim faaliyetleri nedeni alınacak belgeler” adı altında Kanun’un ihaleye katılımında yeterlilik kurallarını düzenleyen 10 uncu maddesi kapsamında yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemede ihale sürecinde denetim yetkisine sahip bürokrasi çerçevesi oldukça genişlemiştir. Bayındırlık Bakanlığı, DSİ, TCK, TOKİ, belediye bürokrasisi ve yapım işleri ile ilgili diğer kamu idareleri bürokrasisi (müsteşarlar, genel müdürler, ihale komisyonu üyeleri) bu belgeye sahip olma imkanına kavuşturulmuştur. Denetim yeterlik belgesi denetlenen ihalelerde işi yüklenen müteahhidin yaptığı iş tutarının belli bir oranı olarak hesaplanmakta iken, en son yapılan değişiklikle (5812 sayılı Kanun) bu oran 1/1 tutarına yükseltilmiştir. Buna göre, herhangi bir ihalenin karar ve denetim sürecine katılan bir bürokrat için tutarı kadar, yani müteahhidin sahip olduğu tutarda denetim yeterlik belgesine sahip olabilecektir. Yasanın buna karşılık bu oranı ilk beş yıl için daha düşük tutma ve benzeri bazı kısıtlamalar da getirmeye çalıştığını da burada belirtmelidir.

Ancak, bu tür belgelerin aynen taksit plakası gibi ciddi bir piyasa değeri olduğu ve bunun sayesinde bürokratik rant elde eden bürokrasinin siyasi rant sistemi ile daha rahat bütünleşebileceği ve getirilen kısıtlamaların uygulamada etrafından dolaşılabilirliği de gözden uzak tutulmamalıdır. Temelde benzer iş tecrübesine ve eşdeğer iş bitirme belgesine sahip olan firmalar arasından yapılması gereken davet usulu ihalelerde bu şekilde elde edilen belgelerin kullanılması ile, gerçekte iş tecrübesi olmayan firmaların daha tecrübeli ve köklü firmalar karşısında iktidarlara yakınlık unsuru ile birlikte avantaj elde etmeleri olasılığını buna örnek olarak gösterebiliriz. Dolayısı ile bu tür kullanımlara kısıtlamalar getirilse dahi bunun uygulamada etrafından dolanılması ihtimali her zaman göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu alımlarını düzenleyen 4734 sayılı Kanun yedi yıl içinde çok sayıda ciddi değişikliklere uğramıştır. Yukarıda belirttiğimiz gibi, bu değişikliklerin bir kısmı AB'ye uyum ve/veya uygulamada bazı esneklikler getirme gibi gerekçelere dayansa da, çok önemli bir bölümü siyasi rant riski taşıyan unsurlar içermektedir.

Bu risk yapılan değişiklikler ile daraltılan kapsam maddesi ve genişletilen istisna maddelerinde kendisini gösterse de, bunun dışında kalan maddelerle birlikte ihale kanunu günümüzde siyasi iktidarlara yakın bir sermaye birikimi modeli yaratmanın aracı haline gelmiş gibi gözükmektedir. Bu modelin uygulama ayaklarında yerel yönetimler ve yapım işlerinde rol alan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yer aldığı açıktır. Kamusal denetimin zayıflatılarak ihale süreçlerinin Kanun'un kuruluş felsefesini oluşturan açıklık ve kaliteli rekabet anlayışından uzaklaştırılmasının kamu kaynaklarının rasyonel bir biçimde kamu yararına kullanımında ciddi sıkıntılar yaratacağı çok açıktır.

Bütün bunların sonucunda, siyasi rantın bürokratik rant mekanizması ile desteklenmesi ve yapılan değişikliklerin içeriği de gözönüne alındığında, ihale sisteminin yolsuzluk ve usülsüzlüklere giderek daha fazla muhatap olma riskinin arttığını ileri sürmek fazla iddialı bir değerlendirme olmayacaktır.

Türkiye'nin, 2001 krizinden sonra, kamu mali yönetimi sistemi yeni baştan tasarlanmıştır. "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun", "Kamu İhale Kanunu" ve bunların yanı sıra enerji-tarım, sağlık, sosyal güvenlik gibi sektörel alanlardaki kamu maliyesi sisteminde şeffaflığı amaçlayan oldukça kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim reformunun özellikle bütçe süreçlerinde başarı ile uygulandığını söylemek

mümkündür. Sonuç olarak, 2002-2009 yılları arasında, önemli ölçüde bir mali disiplinin sağlandığı uygulama sonuçlarından gözükmektedir.

Ancak sağlanan mali disiplinin kalitesinin dolayısıyla sürdürülebilirliğinin de tartışılması gerekir. Mali intibakın kalitesi ile ilgili eleştiriler, esas olarak, mali uyumun, ağırlıklı olarak, dolaylı vergiler artırılarak gerçekleştirildiğine, harcamalarda azalma olmadığına; artma eğilimi gösteren zorunlu harcamalar (personel, sosyal güvenlik, sağlık vb.) karşısında eğitim ve kamu yatırım harcamalarından tasarruf etmek suretiyle faiz dışı harcamaların kontrol altında tutulmaya çalışıldığına, bunun da uzun vadede sürdürülebilir olmadığına işaret etmektedir. Bu durum, mali kurala uyum çerçevesinde kaynak dağılımını iyice bozacak önlemlere başvurulması riskini doğurmaktadır.

Ancak mali kural uygulamasına geçiş isteğinin, bütçedeki şeffaflığa aykırı uygulamalar, orta vadeli harcama programının henüz bütünüyle uygulanamaması ve bütçenin hem gider hem de gelir tarafındaki yapısal kısıtlar dikkate alındığında bir kamu maliyesi reformu ile birlikte yapılması hızlı kredibilite kazancı açısından daha uygun olduğu görünmektedir. Ayrıca bağımsız izleme-denetim ve yaptırım altyapısının eksik oluşu da uygulamaya ilişkin ciddi soru işaretleri doğurmaktadır. TBMM'ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı içinde kamu mali yönetimi sisteminin işleyişine ilişkin mevcut aksaklıklardan bir bölümünü gidermeye yönelik bir niyet gözlenmektedir. Bu da ayrıca pozitif bir unsur olarak dikkate alınmalıdır. Ancak kanun tasarısı, bu haliyle, Avrupa'daki borç krizinin derinleşeceği beklentilerinin yaygınlaştığı bir ortamda, mali kredibilite inşasını Hükümet'in ileride alacağı idari kararlara bırakmaktadır.

Mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla sayısal bir denklem çerçevesinde değerlendirilmektedir. Sayısal denklemin işlevini yerine getirmesine imkân sağlayacak,

gerekli teknik ve kurumsal altyapı sağlanmadan devreye konulan mali kurallar etkisiz olmaktadır. Bu açıdan atılması gereken ilk adım kamu maliyesi yönetiminde etkinliği sağlamaktır. Gelişmiş ülkelerde önceden sağlanmış olan mali istikrarın korunması için kullanılan mali kuralların gelişmekte olan ülkelerde ise kredibilitiyi inşa etmek amacıyla hayata geçirildiği bilinmektedir. Giderek daha fazla sayıda ülkede uygulanması bu kuralların başarılı olduğu izlenimini uyandırır da, detaylı bir analiz mali kuralların sayısal bir denklemle sınırlandırıldığında istenen sonuçları üretmeyeceğini göstermektedir. Bir başka deyişle, maliye politikasının esnekliğinden ödün vermeden “çıpa” görevini görmesi için mali kuralların dayandıkları kurumsal ve teknik altyapı açısından değerlendirilmesi gerekir.

Bu açıdan yola çıkarak mali kuralın Türkiye'de uygulamasına iki açıdan bakmak mümkündür:

-Mali kuralın başarılı olması için gerekli ön koşulların, kurumsal teknik altyapının, tam olarak sağlanamamış olmasıdır.

-Ön koşulların sağlanması durumunda bile mali kural uygulamasının barındırdığı bazı dezavantajlar vardır.

Küresel krizin etkisi ile gelirlerde görülen azalma, harcamaların kontrol altına alınamaması, özelleştirme olanaklarının kısıtlanması nedenleri ile daha bütçe yılının başında bütçe açığının başlangıçta öngörülen rakamın çok üzerine çıkmıştır ve daha da artacaktır. Bu durumda borçlanma limiti hâlihazırda aşılmış dolayısı ile yasadışı bir durum ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu yasa dışılığın yılsonuna kadar giderilmemesi halinde bazı hukuki sonuçlar ortaya çıkacaktır. Teorik olarak, Hazine işlemleri denetimi sonucunda, Sayıştay nezdinde yetki aşımı nedeni ile siyasi sorumlu olarak Bakan

dışındaki Hazine yetkilileri bu durumdan sorumlu tutulabilir. Ancak bunu zayıf bir olasılıktır. Daha güçlü olduğu düşünölen bir diğer olasılık ise, ilk kez ortaya çıkan bu durum nedeni ile bu konudaki yaptırım yetkisinin Sayıştay tarafından TBMM'nin takdirine bırakılması şeklinde kendisini gösterebilir. Zaten Yasa'nın bu türden 'hukuken istenmeyen durumların da önüne geçmek amacı ile TBMM'ye sunulmuş olabileceğini de tahmin edilmektedir.

Bütçe hakkının ihlal edilmesi söz konusudur. TBMM'ye ek bütçe yasası sunulmaması ve onun yerine borçlanma limitinin artırılmasının TBMM'nin 2009 yılı için uygulanacak maliye politikaları hakkında söz sahibi olmasını engellediği ve bütçe hakkının ihlal edildiği açıktır. Hâlbuki geçen yıllardan farklı olarak TBMM'nin başta vermiş bulunduğu bütçe yapma yetkisinin paradigması tamamen değişmiş, ortaya yeni bir durum çıkmıştır. Sonuç olarak; bu yeni durumu tanımlayan yeni bir ek bütçe yasası ve onunla uyumlu bir borçlanma limiti bir arada TBMM'ye sunulurak, yasama organının bu konuda nihai söz sahibi olması sağlanmalıdır.

Ayrıca, bir kısım kamu harcamaları ile ilgili olarak getirilmeye çalışılan yeni düzenlemeler "bütçe dışı fon sistemi" ileride ciddi riskler yaratabilecek, harcama önceliklerini olumsuz etkileyebilecek, harcamaları bütçe dışına çıkartmak suretiyle mali disipline giderek daha fazla ihtiyaç duyulan bir belirsizlik ortamına olumsuz yönde katkı yapabilecek özellik ve içeriktedir.

KAYNAKÇA

- 22 Ağustos 2009 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 27327, Kamu İhale Kurumundan, Kamu İhale Genel Tebliğ.
- 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete.
- 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.
- 31.10.1996 tarih ve B.02.0.PPG.012-383-20534 Sayılı Başbakanlık Genelgesi
- 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, Bölüm 3, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2005/12/20051231m3-4.htm>
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- AKBULUT H. (2008). “*Zorlanan Kavram; Maddi Hata*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı 39, s.45.
- AKDOĞAN, A. (2003). *Kamu Maliyesi*, 9.Baskı, Gazi Kitapevi, Fersa Matbaacılık, Ankara, 2003.
- AKDOĞAN, A. (2005). *Kamu Maliyesi*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.
- AKDOĞAN, A. (2007). *Kamu Maliyesi*, 12 Baskı, Gazi Kitapevi, Baran Ofset, Ankara, 2007.
- AKSOY, M. (2006). “*Bütçe Ödeneklerinin Kullanımında ve Harcanmasında Hesap Verme Sorumluluğu*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 33, s.67
- AKTAN, C. (1998). “*Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması*”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 419, Haziran, s.76.
- ALTAY, A. (2006). *Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi*, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, DEÜ-İzmir.
- ANAL, A.(2004). “*Magna Carta ve Yönetim Anlayışımız*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:24, s.125.

- ANIL, H. (1982). *Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik*, A.İ.T.İ.A. Maliye Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.
- ARICI, H. (2008). “*5018 Sayılı Kanun ve Denetleme Kurulları*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 39, s.28.
- ARSLAN, A. (2003). “*Kamu Borç Yönetimi Paneli Açılış Konuşması*”, Panel: Kamu Borç Yönetimi, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No: 14, Ankara, 29 Mayıs, s.82.
- ARSLAN, A. (2003). “*Kamu Harcamalarında Etkinlik Verimlilik ve Denetim*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 21, s.2.
- ARSLAN, A. (2006). “*Muhasebat Kontrolörü, Türkiye’de Kamu Harcamalarının Yapısal Durumu*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:31, s.222.
- ATAÇ, B. , ATAÇ, E. (1992). “*Türkiye’de 1964 – 1990 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi*”, 3. İzmir İktisat Kongresi, İzmir.
- AYDOĞDU, F. (2007). “*Faiz Dışı Fazla*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:36, s.2.
- BAKTIR, M. (2006). “*Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Sorumlular, Sorumluluklar Ve Yaptırımlar*” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 32, s.55
- BALTA, Z. (2006). “*İç Denetçilik Mesleği*,” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:31, s.55.
- BAŞ, H.H.- SEYHAN, E.Y. (2008). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2008.
- BATIREL, Ö.F. (1990). *Kamu Maliyesi Teorisine Giriş*, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, M.Ü. Teknik Eğitim Fakültesi Dön. Ser. İşl. Matbası, İstanbul, 1990.
- BATIREL, Ö.F. ve TEZEL, A. (1976). “*Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar*”, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No: 68, s. 115–127.
- BAYAR, D. (2007). “*Harcama Yetkilisinin Görev ve Sorumlulukları*”, Mali Kılavuz Dergisi, 2007, Sayı: 36, s.40-43
- BOADWAY R.W. - WILDASİN, D.E. (1984). *Public Sector Economics, Second Edition*, Little Brown and Company, Toronto, 1984.

- BOZKURT, Ö. –ERGUN, T. - SEZEN, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.
- BROCHIER, H. - TABATONİ, P. (1959). *Economie Financière*, Paris, Presses Universitaires de France, 1959.
- BROWNLEE O.H. and EDWARD D. Allen, (1960). *Economics of Public Finance*, Prentice-Hall,Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1960.
- BULUTOĞLU, K. (1981). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, Ekin Yayınları, Kent Basımevi, İstanbul, 1981.
- BULUTOĞLU, K. (1977). *Kamu Ekonomisine Giriş*, Temat Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1977.
- BURKHEAD, J.-MİNER J.(2007). *Kamu Harcamaları*, The State University Library of Congress, United States, 2007.
- BUZ, V. (2007). *Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2007.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, Üçüncü Baskı, Ankara, 2004.
- CABUR, K. (2006), “5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol kanunu Kapsamında Yaptırımlar ve Yetkili Merciler”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:32, s.135.
- CANDAN, E. (2006). “Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları,” Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 121, s.51.
- CHRİSTOPHER S. Adam and DAVID L. (2003). *Bevan Department of Economics*, University of Oxford, UK. 2003.
- CULLIS, J. - JONES, P. (1992). *Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives*, Mc Graw – Hill Book Company, London, 1992.
- CULLIS, J. ve PHILIP J. (1992). *Public Finance and Public Choice*, England, McGraw-Hill Book Company, 1992.

- CUTHBERTSON, K. (1987). Keynesyen, *Yeni Cambridge ve Monetarist Makroekonomik Modeller*, (Çev. N. Engin), Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1987.
- ÇELİK, A. (1996). *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.
- ÇOLAK, H.B. (2006). “*İhale Yetkilisi Harcama Yetkilisi Midir?*” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 32, s.44.
- ÇOLAK, H.B. (2007). “*Muhasebe Yetkilisi, Üst Yönetici ve Harcama Yetkilisinin Sorumluluk Alanı*” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 38, s.26.
- D. EASTON, (1953). *The Political System*, (New York), 1955.
- D.N. HYMAN. (1996). *Public Finance*, A Contemporary Application of Theory to Policy. Fifth edition, The Dryden Press, Forth Woorth, 1996.
- DEMİR, O. ve ÜZÜMCÜ, A. (2003) “*İçsel Büyümenin Kaynakları*”, Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 3-4, s. 17-20.
- DEMİR, O., ÜZÜMCÜ A. ve DURAN, S. (2006). “*İçsel Büyümede İçselleşme Süreçleri: Türkiye Örneği*”, Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 1, s.28.
- DEVİRİM, F. (1998). *Maliye Politikası*, D.E.Ü., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir, 1998.
- DOĞANYİĞİT, S. (2009). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- DPT, (2003). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT Yayını, Ankara, 2003.
- DURKHEİM, E. (1967). *De La Division Du Travail Social* (9. Basım; Paris), Kitap I, Bölüm7. “Kontratın geçerli olması kontrat kurumunun mevcudiyetine bağlıdır.” 1967.
- ECKSTEİN, O. (1964). *Public Finance, Foundations of Modren Economics Series*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.
- EKER, A. (1965). *Kamu Maliyesi*, Takav Matbaası, İzmir, 1965.

- ERGİNAY, A. (1985). *Kamu Maliyesi*, 11.B., Turhan Kitapevi, Ankara, 1985.
- ERTAN, T., (2004). “*Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı*”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:19, s. 13.
- ERTEM, O. (2006). “*Kamu Haznedarlığında Son Düzenlemeler*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 42, s.51.
- ERTEM, O. (2006). “*Harcama Yetkilisi*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:32, s.126.
- ERYILMAZ, B. (1999). *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitapevi, İstanbul, 1999.
- GIANFRANCO, P. (2007). *Devlet*, Çev. Aysun BABACAN, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İtalyan siyaset felsefecisi Bobbio’ nun “İktidar Ayrımı”, 2007.
- GOULDNER, A. (1969). *Reciprocity And Autonomy In Functional Theory*, *Symposium On Sociological Theory*, L. Gross, ed., Row , Peterson, Evanston, III., 1969.
- GÖNEN, D. - Işık, H. (2003). *Açıklamalı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Vedat Kitapçılık-Hukuk Yayınları, Ankara, 2003.
- GÖNEN, D. – Işık, H. (2008). *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*, Vedat Kitapçılık-Hukuk Yayınları, Ankara, 2008.
- GÖSTERİCİ, H. (2006). “*Kamu İç Mali Kontrol Siteminde İç Denetimin Bağımsızlığı-Fonksiyonel Bağımsızlık*”, Vergi Dünyası, Sayı: 295, s.177.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1991). *Yönetim Hukuku*, ‘S’ Yayınları, 4.Baskı, Ankara, 1991.
- GÜL, H. (2002). “*Kamu Kuruluşlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (E-Devlet)*”, Maliye Dergisi, Sayı:140, s.14-15.
- GÜLER, B. (1992). *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992.
- GÜLSOY, B. (1975). *Kamu Maliyesi*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975.
- GÜLŞEN,H., HASTÜRK, M., KARAARSLAN,E. (2006). “*Kamu Mali Yönetimi ve Devlet Muhasebesi Ders Notları*”, s. 38. (www.erkankaraarslan.org.)

- GÜRSOY, B. (1978). *Kamusal Maliye-Giriş*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s,132.
- HABERMAS, J. (1999). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, s.187
- HANÇER, N.S. (2003). “*Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırması*”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:16, s.56.
- Harcama Yetkileri Hakkında Genel Tebliğ*, 2005, Bölüm 2. (www.mevzuat.com.tr)
- HEITGER, B. (2001). *The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries*, Kiel Working Paper, 2001.
- HOCKLEY, G.C. (1992). *Fiscal Policy,- An Introduction*, Routledge, Chatham, Kent, 1992.
- HOPP, H. - GÖBEL, A. (1999). *Management In Der Öffentlichen Verwaltung*, Schaeffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1999.
- <http://www.bumko.gov.tr/peb> , Kamu Mali Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme Modeli.
- <http://www.stratejigelistirme.itu.edu.tr/Belge.aspx?belgeId=290> , 2006
- IMF, (1998). “*Bütçe Yöntemleri ve Kurumlarının Bütçe Sonuçlarına Etkisi*” IMF Survey, Çeviren: Kamil Güngör, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 13, Sayı:1, s.46.
- Improving Standarts of Control in the Public Sector, s.3
http://www.cipfa.org.uk/international/download/pres_euromed_audit_nov04.pdf
- IŞIK, B. (2009). *Son Değişikliklerle Açıklamalı Kamu İhale Mevzuatı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.
- İNAL, M. (2007). “*Ödenek Üstü Harcama Yapılması Durumunda Uygulanamayacak Mali Yaptırım*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:36, s.75-77.
- İNCE, M. (1980). *Maliye Politikası*, Olgaç matbaası, Ankara, 1980.
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının DMO’ dan Yapacakları Mal ve Malzeme Taleplerine İlişkin Yönetmelik, 14 Kasım 2008 tarihli, 27054 sayılı Resmi Gazete.
- KARAARSLAN, E. (2006). “*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa Göre Denetim*,” Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 121, s.19.

- KARAARSLAN, E. (2006). *“Belediyelerde Harcama Yetkilisi”*, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Sayı: 3. s. 37.
- KARAARSLAN, E. (2009). *“Bütçe Hakkı ve 5018 Sayılı Kanunda Yer Alan Bütçeleme İlkeleri”* s.2,4. (http://www.erkankaraarslan.org/haftanin_konusu/8)
- KARAARSLAN, E. *“Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması”*, <http://www.erkankaraarslan.org.s,2>.
- KARAASLAN, E.(2004). *“Harcama Öncesi Mali Kontrol”*, www.mukder.org.tr ,s.3,4,5.
- KARARSLAN E.(2005). *“5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Düzenlenen Mali Denetim”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı 28, s.151,153.
- KAYA, *“Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu”*, TODAİE Yayınları, Ankara 1992, s. 1.
- KEEFER, P.-KHEMANİ, S. (2005) *The World Bank Research Observer*, s.1-27.
- KENDRICK, M.S. (1975). *Public Finance-Principles and Problems*, Houghton Mifflin Company, The Riverside Press, Cambridge, Massachusetts, 1951.
- KIZILKAYA, E. (2004). *“Kişi Borçlarında Faiz Uygulaması”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:24, s. 23.
- KIZILKAYA, E. (2005). *“Muhasebe Yetkililerinin Kontrol Yükümlülükleri Kapsamında Maddi Hata”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:35, s. 43.
- KIZILKAYA, E. (2005). *“Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ve Bütçeleştirilecek Borçlar Sorunu”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:27, s. 78,79,80,81,82
- KIZILKAYA, E. (2007). *“Muhasebe Yetkilisi”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:27, s. 79.
- KİSHORE, A. (2005). *“Secretary to the Government of the India”*, finmin.nic.in/the_ministry/dept_expenditure/GFRS/gfr2005.pdf, s.11-20.
- KOCABAS, B. (2004) *“Analitik Bütçe Sınıflandırması”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:26, s.61.
- KOÇDEMİR, M.(2005) *“5018 Sayılı Kamu mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun TBMM’ye Yansımaları”*, *Mali Kılavuz Dergisi*, Sayı:27, s.73.

- KONİNG, R. (1999) “*Public Internal Financial Control İn The Context Of Eurapean Union Enlargement*”, SIGMA, Public Management Forum, s.3,4.
- KOVACS, K. – JAKUBİKOVA, A. (2003). “*Avrupa Birliği Aday Ütkerlerindeki Merkezi Mali Uyumlaştırma Birimlerinin Görünümü*”, Çeviren: Onur ERKAN, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı:16, s.62.
- KULAKSIZ, H. (2005). “*Genel Yönetimin Mali ve Risk Yönetiminde Mali Saydamlığın Önemi*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 29, s.69.
- LARSSON, K. – STENBEAK, J.M.(1999) “*Baseline For Financial Control in EU Candidate Countries*”, SİGMA, Public Managent Forum, s.6.
- LEVİ, M. (1983). *The Predory The Ory Of Rule*, Microfoundations of macrosociology, M. Hechter, ed., Temple University Press, Philadelphia, Penn., 1983.
- MUTLUER, M.K, E ÖNER, A KESİK, (2007). *Kamu Maliyesi*, 1 Baskı, İstanbul, 2007.
- Maliye Bakanı Kemal UNAKITAN, “*İtalyan Ekonomi ve Maliye Bakanlığı ile Ortaklaşa Yürütölen Twinning Projesi*”, Mali Klavuz Dergisi Sayı:35, s.19.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “*Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme*”, s.2. www.bumko.gov.tr
- MUSGRAVE, R.A. (2004) *Kamu Maliyesi Teorisi-Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme*, (Çev. O.Şener-Y.Methibay), Asil Yayın Dağıtım Ltd. Ankara, 2004.
- MUTLUER K., Öner E., Kesik A., (2006). *Bütçe Hukuku*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- HARDİNG, N. (1984) *Conclusion, The State İn Sociialist Society*, Suny Press, Albany, Ny. 1984.
- NADAROĞLU, H. (1986). *Mahalli İdareler*, 3. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1986.
- NADAROĞLU, H. *Maliye Teorisi*, 8. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1992.

- Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. 21.01.2006 Tarihli, 26056 Sayılı Resmi Gazete.
- ÖZBAHAR, S. (2006). “*Kamu Mali Yönetim Sisteminde Yeni Temel Yapının Analizi, Harcama ve Ödemeye İlişkin Sorumluluklar, Muhasebe Yetkililiği*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:32, s.96.
- ÖZBARAN, H. (2004). “*Türkiye’de Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi*” Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran, s.115.
- ÖZBARAN, M. H., (2004). “*Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi*”, Sayıştay Dergisi, Sayı:53, s.129-130.
- ÖZBARAN, M.H. (2005) “*Kamu Mali Yönetimindeki Gelişmeler Paralellinde Sayıştay Denetimi*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:27, s.47.
- ÖZEL, M. (2004) “*Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim Ve Küreselleşme Kavramaları Üzerine*”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 23, s.203-205.
- ÖZMEN S. (1998). *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Rehberi*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1998.
- ÖZMEN, R. (2009). *Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- PETERS G.H.,(1979). *Maliyet-Fayda Analizleri ve Kamu Harcaması*, (Çev. A. Güngör), Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 198, Ankara, 1979.
- PETERS, G.H. (1999). *Private and Public Finance*, Fontana Introduction to Modern Economics, Collins Sons and Co. Ltd. Şti., London, 1999.
- PETERS,G.H., (1975). *Private and Public Finance,Fontana Introduction to Modern Economics*, Collins Sons and Co.Ltd.Şti., London, 1975.
- PINAR, A. (2009). *Maliye Politikası, Teori Ve Uygulama*, 2.Baskı, Naturel Kitap Yayın Dağıtım, Ankara, 2009.
- SANDFORD, G.T., (1978). *The Economics of Public Finance*, Second Edition, Pergamon Press, William Clowers and Sons Ltd., London, 1978
- SARAÇ, O. (2005). “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*”, Maliye Dergisi, Sayı:148, s.122

- SARGENT, T. J.(1979). *Macroeconomic Theory*, Academic Pres, New York, 1979.
- SAYAR, N. (1975). *Kamu Maliyesi – Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri*, 5. B., İ.İ.T.İ.A. Nihad Sayar – Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1975
- SAYIN İ.H. (2008). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, Vedat Yayıncılık, Ankara, 2008.
- Sayıştay Başkanlığı, “*2000 Yılı Mali Raporu*”, Ankara, s.5-6. (www.sayıştay.gov.tr)
- SELCEN, N. (2003) “*Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırması*”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:16, s.8.
- SHARP A. and SLİGER B.F. (1965). *Public Finance*, The Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1965.
- SIRABAŞI, V.- Yılmaz, İ. (2009). *5812 Sayılı kanun İle Değişik Güncel Kamu İhale Mevzuatı Açıklamalı – İctihatlı* (Kamu İhale Kurul Kararları), Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.
- SÖNMEZ, S. (1983). *Toplumsal Gereksinmeler, Kaynak Dağılımı ve Pareto Optimumu*, G.Ü. İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Yayınları, 1983.
- ŞİMŞEK, M,- AKSOY, M. (2010). *Kamu Alımları İhale Süreci*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2010.
- ŞİMŞEK, V.A. (2006). *İdare ve İstekliler İçin Adım Adım İhale Süreci*, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006.
- TANZI, V. - SCHUKNECHT, L. (2000). *Public Spending in The 20Th Century A Global Perspective*, Cambridge University Pres, Cambridge, UK, 2000.
- TAŞDELEN, A. (2004). *Kamu Harcamaları Hukukunda İhale Süreci*, Turhan Kiatbevi, Ankara, 2004.
- TİLLY, C. (1975). *Reflections On The History Of European Sate-Making*, The Formation of national states in Western Europe, C. Tilly, ed., (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1975.
- TİLLY, C. (1978). Sandford, *The Economics of Public Finance*, Second Edition, Pergamon Press, William clowers and Sons Ltd., London, 1978.

- TURGUTER, N.- TOKMAKLI, C. (2004). *Gereğçeli-Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.
- TURNOVSKY, S.J. (1977). *Macroeconomic Analysis and Stabilization Policy*, Cambridge, 1977.
- TÜRK, İ. (2006). *Kamu Maliyesi*, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- TÜRK, İ. (2007). *Maliye Politikası*, 20. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, "Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı"*, Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.11.
- ULUATAM, Ö. (1991). *Kamu Maliyesi*, 4.Baskı., Savaş Yayınları, Ankara, 1991.
- ULUATAM, Ö. (2001). *Kamu Maliyesi*, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.
- ULUTÜRK, S. (1997). *Türkiye'de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Yayınları, Ekonomik Araştırmalar/2, Ankara, 1997.
- UZ, A. (2005). *Kamu İhale Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.
- ÜÇBAŞ,A.,(2009) *"Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi"*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:42, s.55-56
- ÜLGEN, C. (2008). *Kamu İhale Kanunu*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2008.
- ÜNSAL, H. (2003). *Kamu Harcamalarının Denetiminde Sayıştay Denetimi ve Karşılaşılan Sorunlar*, Maliye Seçme Yazıları, Gazi Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2003.
- VERSAN, V. (1990). *Kamu Yönetimi*, Der Yayınları, Onuncu Basım, İstanbul, 1990
- www.erkankaraarslan.org/bolum/slayt/dosya/14.pdf
- YILDIRANER, E. (2007). *"5018 Sayılı kanun Uygulaması ile Taşra Teşkilatlarında Harcamalar"*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:38, s.75
- YILDIRIM, Ö. (2007). *"5018 Sayılı kanun ve Harcama Öncesi Yasal Uygunluk Denetimi"*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:38, s.84-85

YILDIZ, M.S., (2008). “*Taşınır Kamu Mallarına Verilen Zaraların Tahsiline İlişkin Mevzuat*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:39, s.141.

YÜKSEL, B. (2008). “*Kişilerden Alacaklarda Faiz Uygulaması*”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 41, s.73.

HİZMET ALIM İHALELERİ UYGULAMA YÖNETMELİĞİ

Kurum ve Kuruluş Yönetmeliği (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2009 Sayısı: 27159 Mükerrer www.mevzuat.com.tr

MAL ALIM İHALELERİ UYGULAMA YÖNETMELİĞİ

Kurum ve Kuruluş Yönetmeliği (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2009 Sayısı: 27159 Mükerrer www.mevzuat.com.tr

YAPIM İŞLERİ İHALELERİ UYGULAMA YÖNETMELİĞİ

Kurum ve Kuruluş Yönetmeliği (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2009 Sayısı: 27159 Mükerrer www.mevzuat.com.tr

YAPIM İŞLERİ MUAYENE VE KABUL YÖNETMELİĞİ

Kurum ve Kuruluş Yönetmeliği (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2009 Sayısı: 27159 Mükerrer www.mevzuat.com.tr

MAL ALIMLARI DENETİM MUAYENE VE KABUL İŞLEMLERİNE DAİR YÖNETMELİK

Kurum ve Kuruluş Yönetmeliği (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 19.12.2002 Sayısı: 24968 www.mevzuat.com.tr

HİZMET ALIMLARI MUAYENE VE KABUL YÖNETMELİĞİ

Kurum ve Kuruluş Yönetmeliği (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 19.12.2002 Sayısı: 24968 www.mevzuat.com.tr

KAMU İHALE GENEL TEBLİĞİ

Tebliğ (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 22.08.2009 Sayısı: 27327

KAMU İHALE TEBLİĞİ (TEBLİĞ NO: 2010/1)

Tebliğ (Kamu İhale Kurumu) Resmi Gazete Tarihi: 21.01.2010 Sayısı: 27469

<http://www.euractiv.com.tr/ticaret-ve-sanayi/link-dossier/kamu-ihale-kanununda-yapilan-degisiklikler-ve-abye-uyum-000070>

www.tepav.com.tr

ÖZ GEÇMİŞ

1981 yılında Ankara ilinde doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Ankara'da tamamladı. 1999 yılında başladığı, Hacettepe Üniversitesi Ankara Meslek Yüksekokulu Muhasebe Bölümünden 2001 yılında mezun oldu. 2001 yılında Selçuk Üniversitesi İşletme Bölümüne dikey geçiş, Anadolu Üniversitesi İşletme Bölümüne ise yatay geçiş yaptı. 2008 yılında Gazi Osmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında Yüksek Lisans eğitimine başladı. Halen 107' inci Topçu Alay Komutanlığı Maliye Kısım Amirliğinde, Gerçekleştirme Görevlisi olarak çalışmaktadır.