



T.C.

BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

**KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN TEDARİK
USULLERİNİN HİLE RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ-BİR KAMU
KURUMU ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bilal BAT

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Meral EROL FİDAN

Bilecik, 2019

10213377

T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN TEDARİK
USULLERİNİN HİLE RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ-BİR KAMU
KURUMU ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bilal BAT

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Meral EROL FİDAN

Bilecik, 2019

10213377



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAVI
JÜRİ ONAY FORMU

BŞEÜ-KAYSİS Belge No	DFR-172
İlk Yayın Tarihi/Sayısı	03.01.2017 / 28
Revizyon Tarihi	
Revizyon No'su	00
Toplam Sayfa	1

Öğrencinin Adı Soyadı: B. İbrahim BAT
Anabilim Dalı : İktisat
Programı : İktisat (Tezli YL)
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Meral EBOL FİDAN
Tezin Özgün Adı : Kamusal Harcamaların Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Hile Riski Açısından Analizi - Bir Kamu Kurumunun Örneği
Tezin İngilizce Adı : Analysis Of Supply Procedures Applied In Public Expenditure Process In Terms Of Fraud Risk - A Case Of a Public Institution

Tez Savunma Sınavı Tarihi: 20.12.2019

Yukarıda bilgileri verilen tez çalışması ilgili EYK kararıyla oluşturulan jüri tarafından OY BİRLİĞİ ~~OY~~ ÇOKLUĞU ile İktisat Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Meral EBOL FİDAN

Üye : Doç. Dr. Rifat YILMAZ

Üye : Doç. Dr. Neriman KARACA

Üye :

Üye :

ONAY

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun / / 20.... tarih ve sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

BEYAN

“*Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Hile Riski Açısından Analizi-Bir Kamu Kurumu Örneği*” adlı yüksek lisans tezinin hazırlık ve yazımı sırasında bilimsel ahlak kurallarına uyduğumu, başkalarının eserlerinden yararlandığım bölümlerde bilimsel kurallara uygun olarak atıfta bulunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, tezin herhangi bir kısmını Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı beyan ederim.

Bilal BAT

20/12/2019

ÖN SÖZ

Bu tez çalışmasının hazırlanma aşamasının her adımında akademik bilgisi ve manevi katkı ve desteklerini şahsımdan esirgemeyen danışmanım değerli hocam Sayın Doç. Dr. Meral EROL FİDAN' a sonsuz teşekkürü borç bilir, saygılarımı sunarım.

Eğitim ve öğrenim hayatım boyunca maddi ve manevi destekleri ile her zaman yanımda olan ve sevgilerini benden hiçbir zaman esirgemeyen rahmetli annem Emine BAT ve diğer aile üyelerime sonsuz teşekkürlerimi borç bilirim.

Son olarak akademik çalışmamın her anında zamanlarından vakit ayırarak destek veren ve sevgisini her daim sonsuz şekilde hissettiren sevgili eşim Raziye, canım kızım Öykü Amine ve oğlum İlter'e sevgi ve teşekkürlerimi sunarım.

Bilal BAT

20/12/2019

ÖZET

Kamu alımlarını düzenleyen Kamu İhale Mevzuatı ve ikincil düzenlemelerle korunmaya çalışılan saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik, rekabet, gizlilik ilkeleri ile kamu faaliyetlerinin kamu yararı adına sağlıklı bir biçimde yürütülmesini amaçlanmaktadır. Kamu kurumları ile serbest piyasa arasındaki organik bağı oluşturan tek alım usulü ise doğrudan temin kamu tedarik yöntemidir. Bu sistemi oluşturan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda doğrudan temin alım yöntemini düzenleyen 22. maddesi hile riskini önleyici ilkeleri olan Türk kamu ihale sisteminin temel ilkelerini taşımamaktadır. Kamu alımlarında hile riskinin tamamen ortadan kaldırma çabası çok fazla mevzuat değişikliği, bürokrasinin artarak işleyişin yavaşlaması ve kırtasiyeciliğin artmasına sebebiyet vereceği düşünülmektedir. Ancak doğrudan temin alım yönteminin sağladığı bu kolaylıklar bazen kamu kurumları aleyhinde oluşabilecek hile risklerini de beraberinde getirmektedir.

Çalışmada 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesi kapsamında yapılan alımlar sonucunda oluşabilecek hile risklerini tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla genel bütçeli bir kamu kurumunun yaptığı doğrudan temin alımları incelenmiştir.

Araştırmanın kapsamını taşrada bulunan bir kamu kurumunun 2014-2018 yılları arasında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında aldığı mal, hizmet ve yapım işleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda, 1.574 adet kamu alım dosyası ihale mevzuatı hükümleri ışığında incelenmiştir. 1.574 tedarik dosyasının 1.532 tanesi 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22 inci maddesi olan doğrudan temin yöntemi ile yapıldığından araştırmada bu yöntem kapsamında yapılmış olan alımlar dikkate alınmıştır. 4734 Sayılı Kanun'da idarelerin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılamasını sağlamak üzere, isteklilerle teknik şartlar ve fiyat üzerinde görüşme yapması mümkündür denmektedir ve kamu idarelerinin alımlarını yüz yüze pazarlık yaparak en uygun koşul ve fiyatta satın almasını öngörmüştür. Bu bağlamda incelenen kamu kurumunda doğrudan temin alım yöntemi anılan Kanun hükümlerine uygun olarak yürütülmektedir. Bununla birlikte harcama yetkilisi/kurum amirinin sınırsız takdir yetkisi ve gerçekleştirme sürecindeki konumu doğrudan alım yöntemini ve diğer kamu alım yöntemlerini hile riski açısından bazı durumlarda riskli hale getirdiği görülmüştür. Araştırmaya konu edilen kamu kurumunun alımlarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile

belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirdiği ve 3 bulgu hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcaması, Kamu Kurumları Tedarik Usulleri, Yolsuzluk, Hile, Doğrudan Temin, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

ABSTRACT

The principle that is protected by the Public Procurement Law, which manages public procurements, and also by secondary regulations is intended to enable public actions to take place for the best interest of the public. The only procurement method that forms the organic bond between public institutions and the free market is the direct procurement method. The article number 22, covering the direct procurement method, of the Public Procurement Law No. 4734 does not contain basic principles of the Turkish public procurement system that prevents fraud. It is believed that an attempt to eradicate fraud risk in public procurements will result in too many legislation changes, increasingly slower bureaucratic procedures and also more paper work. Nevertheless, practicalities of the direct procurement method bring along fraud risks against the common welfare.

The scope of this research covers the goods, services and construction works bought by an internal security unit in the rural, of the Ministry of the Internal, according to the Public Procurement Law No. 4734, in the years 2014-2018. 1.574 public procurement files have been examined against legislations. It has been observed that 1.532 out of 1.574 procurement files included the direct procurement method in the article number 22 of the Public Procurement Law No. 4734. That is why, this research has focused particularly on procurements via this method. It is stated in the Public Procurement Law No. 4734 that public administrations can negotiate with willing parties on technical conditions and price in order to meet the needs of such public institutions in the most economical way possible. This law aims to enable public institutions to bargain face to face and make purchases in best terms and prices. It has been found out in the research that the direct procurement method serves the above stated purposes in the public institution examined. Yet, the research has also revealed that the fact that the spending officer and the institution administrator have almost unlimited decision-making power and also their positions in the purchase processes make direct procurement method and other public procurement methods vulnerable to fraud risks in certain conditions. The research has concluded that purchases by the public institution investigated were carried out in accordance with accounting and reporting rules stated by the Law No. 5018 on

Public Financial Management and Control and these purchases offered correct and reliable information in all important aspects, except for 3 different findings.

Key words: Public Expenditure, Procurement Methods for Public Institutions, Malpractice, Fraud, Direct Procurement, Public Procurement Law No. 4734

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	İ
ÖZET.....	İİ
ABSTRACT	İV
İÇİNDEKİLER.....	VI
KISALTMALAR.....	Xİ
TABLolar LİSTESİ	Xİİİ
ŞEKİLLER LİSTESİ	XİV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMASI KAVRAMI VE KAMU TEDARİK SÜRECİ

1. 1. KAMU HARCAMASI.....	3
1.2. KAMU KAYNAĞI.....	4
1.3. KAMU HARCAMASININ ÖNEMİ.....	4
1.3.1. Kamu Harcamalarında Verimlilik.....	5
1.3.2. Kamu Harcamalarında Etkinlik.....	6
1.3.3. Genel Anlamda Kamu Harcama Çeşitleri.....	6
1.3.3.1 Cari Harcamalar	6
1.3.3.2 Sermaye Harcamaları	7
1.3.3.3 Transfer Harcamaları	7
1.4. KAMU HARCAMALARININ HUKUKİ DAYANAĞI.....	7
1.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu	8
1.4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	9
1.4.3. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	10
1.4.4. Cari Yılı Bütçe Kanunu.....	10

1.4.5. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	11
1.4.6. 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu.....	11
1.4.7. Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği (M.Y.H.B.Y).....	12
1.4.8. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra Nu.:24)	13
1.4.9. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği.....	13
1.4.10. Parasal Sınırlar ve Oranlar Hakkında Tebliğ	14
1.4.11. Kamu İhale Tebliği	14

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE SİSTEMİNİN GENEL YAPISI VE HİLE RİSKİ

2.1. KAMU İHALE KAVRAMI.....	16
2.1.1. İdare Kavramı.....	17
2.1.2. Alımı Yapılacak Mal, Hizmet ve Yapım Kavramları	18
2.2. TÜRKİYE'DE UYGULANAN KAMU İHALE SÜRECİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	19
2.3. YOLSUZLUK KAVRAMI VE TARİHSEL SÜRECİ.....	20
2.3.1. Yolsuzluğun Kavramsal Yönü	20
2.3.1.1. Yolsuzluk Çeşitleri.....	22
2.3.1.1.1. Rüşvet.....	23
2.3.1.1.2. Zimmet	23
2.3.1.1.3. İrtikâp	24
2.3.1.1.4. Dolandırıcılık	24
2.3.1.1.5. Güveni Kötüye Kullanma	25
2.3.1.1.6. İhaleye Fesat Karıştırma	25
2.4. YOLSUZLUK NEDENLERİ	26
2.4.1. Yöneticiden Kaynaklanan Nedenler.....	27

2.4.2. İktisadi Nedenler	28
2.4.3. Yasal Düzenlemelerin Yetersizliği	28
2.4.4. Bürokratik/Politik Nedenler	29
2.5. KAMUSAL TEDARİK VE CEZA MUHALEMESİ KAPSAMINDA YOLSUZ HAREKETLER.....	30
2.5.1. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nda Yer Alan İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları	30
2.6. KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA KAMU KURUMLARI TARAFINDAN UYGULANAN TEDARİK USULLERİ VE HİLE RİSKİ AÇISINDAN DURUMU	32
2.6.1. 4734 Sayılı Kanunun 3-e Maddesi Kapsamında İstisnalar	32
2.6.2. 4734 Sayılı Kanunun 19'uncu Maddesi Açık İhale Usulü.....	34
2.6.2.1. 4734 Sayılı Kanunun 19'uncu Maddesi Açık ihale Usulünün Hile Riski Açısından Değerlendirilmesi.....	35
2.6.3. 4734 Sayılı Kanunun 20'inci Maddesi Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	36
2.6.3.1. 4734 Sayılı Kanunun 20'inci Maddesi Belli İstekliler Arasında İhale Usulü Hile Riski Açısından Değerlendirme	36
2.6.4. 4734 Sayılı Kanunun 21'inci Maddesi Pazarlık Usulü.....	37
2.6.4.1. 4734 Sayılı Kanunun 21'inci maddesinin Hile Riski Açısından Değerlendirmesi	38
2.6.5. 4734 Sayılı Kanunun 22'inci Maddesi Doğrudan Temin	39
2.6.5.1. 4734 Sayılı Kanunun 22'inci Maddesinin Hile Riski Açısından Değerlendirmesi	40
2.7. İNCELEME YAPILAN KURUMUN TEDARİK USULLERİNİN UYGULANMASINDA YETKİ VE SORUMLULUKLARIN İNCELENMESİ	41
2.7.1. Harcama Yetkilisi/İhale Yetkilisi.....	41

2.7.2. Gerçekleştirme Görevlisi	42
2.7.3. Yaklaşık Maliyet Tespit Komisyonu	42
2.7.4. Onay Belgesinin Hazırlanması/Ödenek Kontrolünün Yapılması	43
2.7.5. Piyasa Fiyat Araştırması veya İhale Komisyonu	43
2.7.6. Muayene Komisyonu	44
2.7.7. Maliye Şube Müdürlüğü	44
2.7.8. İl Muhasebe Müdürlüğü/İlçelerde Mal Müdürlüğü	45
2.7.9. İlgili Kurumun İç Kontrol Sistemi	45
2.7.10. İncelenen Kamu Kurumunda Uygulanan Tedarik Usullerinde Risklerin Tespiti.....	46
2.7.10.1. Takdir Yetkisi.....	47
2.7.10.2. Kurumsal İşleyiş ve Uygulamalardan Kaynaklanan Zafiyetler	47
2.7.10.3. Doğrudan Temin Görevlendirmeleri.....	48
2.7.11. İncelenen Kamu Kurumunun Ödenek Kodlandırma Sistemi.....	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHALE YÖNTEMİYLE YAPILAN ALIMLARDA KARŞILAŞILAN HİLE RİSKLERİNİN ANALİZİ (BİR KAMU KURUMU ÖRNEĞİ)

3.1 LİTERATÜR İNCELEMESİ.....	52
3.2. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	53
3.3. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI	54
3.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	55
3.5. UYGULAMA	56
3.5.1. Tespit Otomobil Onarımı ve Yedek Parça Alımı.....	57
3.5.1.1. Tespit ile İlgili Durum.....	57

3.5.1.2. Tedarik Sürecinin Olumlu Yönleri.....	60
3.5.1.3. Tedarik Sürecinin Olumsuz Yönleri	61
3.5.2. Tespit Çatı Onarımı ile Bina Bakım-Onarımı	62
3.5.2.1. Tedarik Sürecinin Değerlendirilmesi	63
3.5.3. Tedarik Sürecinde Kanunlara Aykırı Davranışlar.....	63
SONUÇ	65
KAYNAKÇA	68
EKLER.....	75
ÖZGEÇMİŞ.....	76

KISALTMALAR

BİAİU	: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
DİK	: Devlet İhale Kanunu
DMO	: Devlet Malzeme Ofisi
EKAP	: Elektronik Kamu Alım Platformu
ESA 95:	: European System of Integrated Economic Accounts (Avrupa Bütünleşik Ekonomik Hesaplar Sistemi)
GFS	: Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri)
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
J.GN.K.LİĞİ	: Jandarma Genel Komutanlığı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİK	: Kamu İhale Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
Md.	: Madde
MYHBY	: Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
s.	: Sayfa/lar
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TCK	: Türk Ceza Kanunu

- THK** : Türk Hukuk Kurumu
- UNICRI** : United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü)
- UŞD** : Uluslararası Şeffaflık Derneği
- Yİ-ÜFE** : Yurt içi Üretici Fiyat Endeksi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı	32
Tablo 2: 2018 Yılında Yapılan Kamu Tedariklerinin İhale Usullerine Göre Dağılımı.	34
Tablo 3: İncelenen Kamu Kurumu Kurumsal Sınıflandırma Şekli	49
Tablo 4: İncelenen Kamu Kurumu Fonksiyonel Sınıflandırma Şekli	50
Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırma Birinci Düzey Açıklaması	51
Tablo 6: 2014-2018 Alım Usullerine Göre Dosya Sayısı.....	54

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 2015 Yılı Adalet Bakanlığı Verilerine Göre Yolsuzluk Suçlarının Çeşitlerine Göre Oranları.....	22
Şekil 2: 1. Tespitteki Tedarik Süreci.....	60

GİRİŞ

Kamu harcaması; devletin, vatandaştan elde ettiği gelirleri (vergi, idari para cezaları vb.) yine vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamak ve refah düzeyini artırmak için kullandığı bir araçtır. Küreselleşmenin de etkisiyle kamu kurumlarından hizmet alan vatandaşların ihtiyaçlarının ve beklentilerinin artmasıyla hizmet veren kamu kurumlarının da bu beklenti ve ihtiyaçları karşılamak için hizmet standartlarını artırma gereğini doğurmuştur.

Geçmişten günümüze ülkelerin savaş sebebi olan ekonomik gerekçeler yine kamu kurumları yani devlet için önem arz etmektedir. Devletin hizmet üretebilmesi için bireylerden elde ettiği gelirleri en verimli ve tasarruflu bir şekilde harcaması gerekmektedir.

Kamu kurumları bu hizmetlerini yerine getirebilmesi için gereken mal ve hizmetleri en kaliteli, en ekonomik ve en uygun şartlarda karşılayabilme gereği duymaktadır. Türkiye'deki tüm kamu kurumlarının bu alımları aynı standartta yapabilmesi için kanun koyucu bu alımları düzenleme gereği duymuş yasal düzenleme ile bu alımları bir kurala bağlanmıştır. Bu kapsamda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun (KİK)'un 21'inci Maddesi pazarlık usulü, 19'uncu Maddesi açık ihale usulü, 20'inci Maddesi belli istekliler arasında olmak üzere üç ihale usulüne, 4734 KİK 22'inci Maddesi kapsamında doğrudan temin ve 3'üncü Maddesi kapsamında istisnalar başlığı altında iki alım usulü olmak üzere beş tedarik yöntemine yer verilmiştir.

Devlet harcaması sadece devleti ilgilendiriyor gibi gözükse de aslında ülkenin ekonomik sisteminin temel taşı oluşturmaktadır. Yıllık olarak devletin harcama rakamlarının büyüklüğü göz önüne alındığında devletin yüklenicilerden satın aldığı mal ve hizmetlerin tutarı da yüksek olmakta ekonomide domino etkisi yaratmaktadır. Yapılan harcamaların parasal tutarlarının yüksek olması dolayısıyla bireylerin kişisel çıkarları ön plana çıkarak kamu alımlarına hile karışabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesi kapsamında yapılan alımlar sonucunda oluşabilecek hile risklerini tespit edilerek, bu risklerin giderilmesi için çözüm önerileri sunmaktır.

Çalışmada kamu ihale mevzuatı gereğince kamu kurumlarınca kullanılan tedarik süreci ve alım usulleri incelenerek mevzuatta yer alan boşluklar sebebiyle oluşabilecek hile riskleri analiz edilmiştir.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde araştırmanın konusunu teşkil eden devlet harcamalarına ilişkin genel kavramlar ile tedarik süreci anlatılmıştır.

İkinci bölümde kamunun faaliyetlerini yürütürken yaptığı giderleri tedarik ederken uyguladığı harcama usullerinin oluşturabileceği hile riskleri anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı kamu kurumlarının birinde 2014-2018 yılları arasında gerçekleşmiş olan 1574 adet alıma ilişkin olarak düzenlenen ödeme emirleri ve ekli belgeler incelenerek hile riski açısından değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMASI KAVRAMI VE KAMU TEDARİK SÜRECİ

Devletin varoluş sebebi olan milletin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı harcamalar ülke ekonomisinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda devlet bu ihtiyaçları bizzat kendisi karşılayacağı gibi özel teşebbüsler aracılığıyla da yapabilmektedir.

Yapılan harcamalar, kamu maliyesinin anayasası olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılmaktadır.

1. 1. KAMU HARCAMASI

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda kanun koyucu kamu giderini "Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri"(5018 Sayılı KMYKK, Madde(md.) 3) olarak ayrıntılı olarak tanımlamıştır.

Dar anlamda, kamu harcaması devletin gerçekleştirdikleri kamu hizmetleri için yaptıkları mal ve hizmet alımı giderlerine ilişkin ödemelerdir.

Taşradaki kamu kurum ve kuruluşları kamu harcamalarını dar anlamda yapmaktadır. Her yıl yayımlanan cari yıl Bütçe Kanunu ile belirlenen bütçelerini personel gideri, mal ve hizmet alımı giderlerini karşılamak için harcamaktadır.

1.2. KAMU KAYNAĞI

Yasal mevzuat, Kamu Gelirini; “Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri” olarak, Özel Geliri ise; “Genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirleri,” olarak, Kamu Kaynağı, ”Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri,” olarak tanımlamıştır (5018 Sayılı KMYKK Madde 3).

Kanun koyucu, kamu geliri, özel gelir ve kamu kaynağı olarak tanımladığı kamusal kaynaklarını farklı anlamlarda toplamasının amacı raporlamanın doğru sonuçlar vermesi ve bu sonuçlara iş ve işlemler ortaya konmasını sağlamaktır.

1.3. KAMU HARCAMASININ ÖNEMİ

Devletin görevi gereği vatandaşın ihtiyaçlarını karşılarken yapmış olduğu harcamalar, serbest ekonomide farklı sonuçlar doğurmaktadır. Ülkede ekonomik dengelerin sağlanması, sürdürülmesi, ekonomik büyümenin sağlanması, istihdamın yükseltilmesi ve milli gelirin eşit olarak dağıtılması büyük önem arz etmektedir (Ertaş, 2010:17).

Kamu harcamasının serbest ekonomide; vergi avantajı, organize sanayi bölgeleri ile ücretsiz arazi desteği, faizsiz kredi veya hibe ödeme ile üreticiyi destekleyerek üretimi etkilemekte halk ekmek ile ekmeğin piyasadan ucuza satılması, devletin vatandaşa dağıttığı hediye çekleri veya gıda yardımları ise tüketimi etkilemektedir. Devlet ekonomi politikaları ile enflasyon dönemlerinde vergilerin düşürülmesi, sosyal güvenlik primlerinde işletmelere destek sağlayarak fiyat istikrarını etkilemektedir. 27

Mart 2018 tarihli Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 7103 Sayılı Kanun ile devlet İŞKUR aracılığıyla bir senden bir benden istihdam teşviki, mesleki yeterlilik belgesi olanların özendirilmesi, görev başı eğitim programının özendirilmesi, işsizlik ödeneği alanlara, engelli istihdamının özendirilmesi ile asgari ücret desteği verilmektedir.

1.3.1. Kamu Harcamalarında Verimlilik

Genel anlamda verimlilik, bir ürün veya hizmet elde etmek hedefiyle ortaya konan kaynakların daha faal ve yerinde kullanımı olarak açıklanmaktadır. Bu çerçevede verimlilik, hedefe ulaşmak için tüm iş ve işlemlerin en az maliyetle en çok karın elde edilme seviyesini tespit etmektedir. Bu çerçevede verimlilik hayatın her bölümünde kullanılabilir bir tanımdır (Işık ve Demir, 2012:150).

Verimlilik kavramına kamusal gider olarak bakıldığında, eğer kamu kaynaklarında bir yükseliş varsa yapılan kamusal harcamalar verimli, tersi olarak kaynaklarda azalış olması durumunda kamu giderinin verimsiz olduğu değerlendirilmektedir. Tespiti bir hayli zor olan bu bakış açısı yanında savunulan diğer bir görüş ise yapılan kamu giderinin özel sektörün üretim haddine ve buna bağlı olarak milli gelire kısa veya uzun dönemde fayda sağlayan ve gelirlerde artış sağlayan bir nitelikte ise verimli olarak kabul edilmektedir (Erginay, 2010:153-154).

Sonuç olarak yapılacak iş ve işlemlerin verimli kabul edilebilmesi için (Arslan, 2002:3):

1. Bir birim veri ile daha çok çıktı elde edilmesi,
2. Aynı çıktının daha az veri ile sağlanması,
3. Çıktının veri artışından daha fazla seviyede artırılmasının sağlanması gerekmektedir.

Örneğin; kara yolunun 1.000 kilometrelik kısmının asfaltlanması işinde yaklaşık maliyet 500.000,00 TL. iken işi aynı standartlarda 450.000,00 TL.'ye yaptırılmasıdır.

1.3.2. Kamu Harcamalarında Etkinlik

Etkinlik, bir işletmenin ya da kurumun belirli hedeflere varmak için gerçekleştirdiği aktivitelerin sonucunda, bu hedeflere varma boyutudur (Arslan, 2002:4). Kısaca etkinlik kurumun amaçlarına ulaşma becerisidir.

Kamu harcamalarında etkinlik ise yapılan harcama karşılığında alınan mal veya hizmetten maksimum faydanın sağlanıp sağlanmadığı ilişkisidir. Kamu harcamalarında etkinliği sağlamak açısından “Monetaristler” tarafından ortaya atılan görüşler aşağıdaki gibi sayılabilir (Akalın, 1986:165-169):

1. Kamusal görevlerin parasal karşılığının istenmeden verilmesi,
2. İmkânlar doğrultusunda özel sektörün sağladığı hizmetlerin kamu tarafından sağlanabilmesi
3. Kupon kullanımıyla tüketiciye tercih imkânının sağlanmalı ve kamu üretimi disiplin altına alınmalıdır. Kuponlar farklılık arz eden belli bir hizmetin satın alınmasında ödeme aracıdır.

Sonuç olarak; etkinlik devletin bütçeden yaptığı harcamalar karşılığında aldığı mal ve hizmetlerden maksimum fayda sağlanması ve vatandaşın ihtiyaçlarına tam olarak karşılık verilebilmesidir.

1.3.3. Genel Anlamda Kamu Harcama Çeşitleri

Devlet varlığını vatandaşa hissettirmesi ve vatandaşın kamusal ihtiyaçlarını karşılaması için çok farklı amaçlar için giderler yapmak zorundadır. Aslında bütün bu harcamaları genel manada devlet harcamaları olarak tanımlanabilir. Devletin faaliyetleri için yapmış olduğu giderler/harcamalar ana hatlarıyla izleyen başlıklarla izah edilebilir (Kaplan, 2012:23).

1.3.3.1 Cari Harcamalar

Cari harcamalar, doğrudan üretim artışına yönelik olmayan, etkileri geçici olan ve bir defada kullanılıp tüketilen mal ve hizmetler için yapılan giderler ile kamu

giderlerini ifade eden harcamalar olmakla birlikte, ilgili dönemde tüketilen, personel giderleri (maaşlar, ücretler, yolluklar vb.) ile devletin direkt tüketime yönelik mal ve hizmet satın almak için yaptığı harcamalardan (elektrik, havagazı, su, benzin, posta vb. giderleri) oluşmaktadır. Daha çok devlet tarafından yapılması zaruri olan hizmetlerin satın alınmasına ve tüketime yönelik giderler de bu kapsamda değerlendirilmektedir (Kanca ve Bayrak, 2015:108).

1.3.3.2 Sermaye Harcamaları

Sermaye harcamaları iktisatta sermaye toplanmasını karşılama, üretim limitini çoğaltma ile ilgili giderlerdir. Bu giderlerin yararları çoğunlukla uzun vadeli ve iktisatta milli geliri ve halkın iş bulma kapasitesini önemli seviyede etkilemektedir. Sermaye harcamalarına örnek olarak havaalanları, otoyollar, limanlar vb. verilebilir (Arslan, 2002:6).

1.3.3.3 Kamu Transfer Harcamaları

Genel manada transfer harcaması kamusal kaynakları üzerinde direkt etkisi olmadan piyasadaki parasal gücün kişi ya da toplumsal gruplar arasında el değiştirmesine neden olan ve karşılığında mal veya hizmet elde edilemeyen harcamalardır (Akbulut ve Güran, 2015:136). Diğer bir görüşe göre transfer harcaması; devletin hiç kimseden maddi veya manevi faydası ve alımı olmadan karşılıksız olarak bireyler ya da sosyal topluluklara yapmış olduğu mali harcamalardır. Örneğin; eşinden ayrılmış kadınlara, anne veya babası olmayan çocuklara yapılan ödemeler, öğrenci bursları, destekleme fonları, sosyal amaçlı yardımlar transfer harcamalarına örnektir. Transfer harcamaları direkt yapılan ödemeler olması sebebiyle bu harcamanın diğer harcamalardan ayrı analiz edilmesi önem arz etmektedir (Kaplan, 2012:23).

1.4. KAMU HARCAMALARININ HUKUKİ DAYANAĞI

Kamu kurumlarında harcamaların şeffaf, tarafsız, rekabete açık, güvenilir, eşitlik ve denetlenebilir şekilde yapılabilmesi için kanun koyucu harcamaların bir kural ve

standart çerçevesinde yapılabilmesi için yasal mevzuat ile düzenlemiştir. Yapılan yasal düzenlemelerle kamu harcama disiplini sağlanacak hile riski minimum düzeye inecektir. Bu kapsamda çok sayıda hukuki düzenleme bulunmaktadır. Bununla birlikte çalışmada söz konusu mevzuatın tamamının ele alınması mümkün olmayacağından burada yalnızca temel hukuki düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda çalışmada kamu harcamalarının yapılmasında kullanılan temel mevzuat olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 4734 Sayılı KİK, 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu Cari Yılı Bütçe Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği Tebliği, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Parasal Sınırlar ve Oranlar Hakkında Tebliğ, Kamu İhale Tebliğlerine değinilmiştir.

1.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kamu maliyesinin anayasası niteliğindedir. Türkiye kamu mali yönetim sistemi 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiş söz konusu Kanun az sayıda değişiklikle bugüne kadar yürürlükte kalmış ve kamu malî yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. 1927 yılından bu yana kamu malî yönetiminde, kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Diğer yandan Dünya’da kamu malî yönetimi ve kontrol sistemi konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu değişiklikler karşısında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yetersiz kalmış ve kamu mali yönetim için yeni bir kanun ihtiyacı doğmuştur (5018 Sayılı KMYKK Genel Gerekçe).

2003 yılında Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi’nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması sağlanmıştır (5018 Sayılı KMYKK Tasarısı Genel Gerekçesi).

5018 Sayılı KMYKK’nın genel gerekçesinde yürürlükte olan bu Kanun, cari yıl bütçe alanın büyümesiyle bütçe payının en faydalı şekilde kullanılması, bütçenin

hazırlaması ve yürürlüğe konulması sürecinde işlerliğinin yükselmesi, kamu iktisadi sistemde saydamlığın oluşturulması, sağlam bir hesap verme sistemi ile Bütçe Kanunu ile tertip edilen ödeneğin harcanmasında yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu malî yönetim sisteminin oluşturmuştur.

5018 sayılı KMYKK ile malî yönetimde şeffaflığın sağlanması, hilenin olmaması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının arttırılması ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması ile Türk kamu hesap sistemi uluslararası muhasebe düzenine göre tutulmaktadır. Diğer taraftan, kamu idarelerince idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığınca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörülmekte, ayrıca diğer yöntemlerle malî yönetim verilerinin ve malî istatistiklerin düzenli olarak kamuoyuna açıklanması sağlanmaktadır (5018 Sayılı KMYKK Tasarısı Genel Gerekçesi).

1.4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

08 Eylül 1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesinde yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği için, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. (4734 Sayılı KİK Tasarısı Genel Gerekçe)

22 Ocak 2002 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ile ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tâbi olmaları, tahmini bedel temel alınarak indirim yapılmak suretiyle ihaleye çıkılması yerine, işlerin istekliler tarafından piyasa rayiçlerine uygun fiyatlara göre tespit ve teklif edilen gerçekçi bedeller üzerinden ihale edilmesi sağlanmıştır (4734 Sayılı KİK Tasarısı Genel Gerekçe).

Kanun ilk yayımlandığında, global ihale sistemlerine uyum sağlamak amacıyla; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olmak üzere dört ihale usulü belirlenmiş, ancak izleyen yıllarda Kanunda yapılan değişiklik ile doğrudan temin hileye açık olduğundan alım usullerinden çıkarılmıştır (4734 Sayılı KİK Tasarısı Genel Gerekçe).

1.4.3. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

08 Eylül 1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, hem ihale işlemlerine ilişkin esas ve usulleri hem de bu ihaleler sonucunda imzalanacak sözleşmelerle ilgili hususları düzenlemekteydi ve bu Kanunun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği anlaşıldığından, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmış ancak 4734 Sayılı KİK' nda, milletler arası hukuk gereği yalnızca sözleşmelerin imzalanmasına kadar olan ihale süreci ile ilgili hükümlere yer verilebilmiştir. Bu kapsamda, gerçekleştirilen ihaleler neticesinde düzenlenecek sözleşmeler ile ilgili konularda bir boşluk oluşmaması için bu husus ile ilgili hükümlerin ayrı bir kanun ile düzenlenmesine gereksinim duyulmuş ve bu çerçevede 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu yayımlanmıştır (4735 Sayılı KİK Genel Gerekçe). Bu Kanun yayımlanmadan önce ihale sözleşmeleri için ayrı bir kanun mevcut değildi ve sözleşmeler de Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılmaktaydı. Ancak Devlet İhale Kanunu hem ihale konularında hem de başlı başına ayrı bir konu olan ihale sözleşmelerinin düzenlenmesinde yetersiz kalıyordu. Bu nedenle kamu ihaleleri konusunda ihtiyaç duyulan yeni mevzuat çalışmalarında ihale sözleşmeleri ayrı olarak ele alınarak farklı bir Kanun olarak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu olarak yayımlanmıştır.

1.4.4. Cari Yıl Bütçe Kanunu

Her yıl kamu kurumlara verilecek bütçenin belirlenmesi ve belirlenen bütçenin hakkıyla kullanılması için bu dağılım miktarı ile yeni yılın ekonomi sistemi Türkiye

Büyük Millet Meclisinin (TBMM) onayına sunularak cari yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu yayımlanır. Bütçe Kanunu en geç ilişkili olacağı yıla bağlayan ayı son gününü yürürlüğe konmalıdır. Bütçe Kanunu zamanında yürürlüğe konulamazsa Geçici Bütçe Kanunu hazırlanarak yürürlüğe konur Ayrıca Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur (5018 Sayılı KMYKK Madde 15-19).

Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır (5018 Sayılı KMYKK Madde 15).

1.4.5. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

23 Temmuz 1965 tarihinde yürürlüğe giren Devlet Memurları Kanunu “Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.” (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Madde 2)

Kamu harcaması yönünden bu değerlendirildiğinde olursak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında istihdam edilen personelin giderleri bu kanun kapsamında yapılmaktadır.

1.4.6. 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu

10 Ağustos 1967 tarihinde yürürlüğe giren Kanun esas olarak Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyesinde görev yapan subay, astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaşların eğitimlerini, görev ayırmalarının yapılmasını, görev ve sorumluluklarını, yükselme ve ödüllendirilmeleri

ile mali ve sosyal haklarını da kapsayan tüm özlük kazançların düzenlemektedir (926 Sayılı TSK Personel Kanunu).

29 Nisan 2017 tarihinde 30052 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanan Olağanüstü Hal Kapsamında bazı düzenlemeleri kapsayan 690 sayılı KHK ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetlerinden barışta tüm yönleriyle tamamen ayrılmıştır. Ancak bu kurumlarda görevli olan subay, astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaşların özlük haklarının mali hususları ve diğer hakların korunması için tüm mali ve diğer hususları 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında takip edilmektedir (690 Sayılı Kanun Madde 17-26).

1.4.7. Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği (M.Y.H.B.Y)

5018 Sayılı KMYKK ‘nun 33 maddesine dayanılarak hazırlanan ve 31 Aralık 2005 tarihinde yürürlüğe giren yönetmeliğin amacı merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeleri ve bunlardan bu Yönetmelikte düzenlenmesi gerekenlerin şekil ve türlerini belirlemektir.

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği devletin giderlerini karşılamak için yaptığı harcamalar için uygulanan tedarik türlerinin uygulanmasında ve hile riskinin en aza indirilmesi için düzenlenen çok önemli bir yönetmeliktir. Çünkü alım yapıldıktan sonra ilgili yükleniciye yapılacak ödeme için gereken kanıtlayıcı belgeleri düzenlemektedir. Bu yönetmelikte yer alan eksik hususlar hile riski oluşturmakta harcama yapan kuruma gerçeği yansıtmayan alım yapma imkânı sağlamaktadır.

Kamu kurumlarınca en çok kullanılan ve hile riski açısından en riskli tedarik şekli olan 4734 sayılı Kanun’un 22 D Maddesi kapsamında yapılacak mal ve hizmet ile yapım işi bedellerinin ödenmesinde aranacak belgeleri Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 63’üncü maddesinde;

1. Fatura,
2. Düzenlenmesi gerekli görülmüş ise sözleşme,
3. Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı,

4. Onay Belgesi,
5. Muayene ve kabul komisyonu tutanağı, kabul işleminin idarece yapılması halinde ise idarece düzenlenmiş belge,
6. Mal ve malzeme alımlarında, taşınır işlem fişi, olarak belirlenmiştir.

Hile riski açısından en riskli kısım, ihtiyacın tedarik edileceği firmanın ve tedarik tutarının belirlenmesi kısmıdır. Yönetmelik bu işlem için piyasa fiyat araştırma tutanağını yeterli görmüştür. Oysa teklif mektubu, yaklaşık maliyet veya benzeri bir evrak istemiyor bu durum hile riskini ortaya çıkarıyor (MYHBY, Resmi Gazete Sayısı:26040 3. Mükerrer, Madde 63).

1.4.8. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra Nu.:24)

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğın uygulanmasında kamu idarelerinde oluşan tereddütlerin giderilmesi, uygulama birliğinin sağlanması ve mevzuat değişiklikleri nedeniyle bu tebliğ yayımlanmıştır. Bu tebliğ kamu harcamalarının ödemesinin yapılması ve hile riskinin azaltılması için ödeme emri belgesinin ekine eklenmesi gereken temel belgeler olan harcama talimatı, ihale onay belgesi, onay belgesi, fatura ve taahhüt dosyasının hazırlanma süreci ve içeriğinde bulunması gerekenler yer aldığından kamu harcama süreci açısından önem arz etmektedir.

1.4.9. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

23 Aralık 2014 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanununun 49'uncu, 80'inci ve geçici 3'üncü Maddesine dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve

kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla yayımlanmıştır (5018 Sayılı KMYKK Madde 49-80).

Devlet muhasebe sistemi, saydamlığın ve harcama ile girdiler de tekdüzenin sağlanması ve raporlanması açısından önemlidir. Ancak mal ve hizmet/yapım işleri alımlarında dürüst ve gerçekçi olunmazsa muhasebe raporlarını da etkileyecek gelir gider dengesinde uyumsuzluklar oluşacaktır.

1.4.10. Parasal Sınırlar ve Oranlar Hakkında Tebliğ

Her mali yılbaşında yayımlanan bu tebliğler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer mevzuat kapsamında uygulanacak olan parasal sınırları, faiz oranlarını ve alındı birim fiyatlarını belirlemektedir.

Bununla birlikte söz konusu tebliğler genel bütçeli idarelerinin taşra teşkilatında sıkça ve acil durumlarda uygulanan ön ödemeli alımlarda uyulması gereken alım tutarını belirlemektedir.

1.4.11. Kamu İhale Tebliğleri

Bu tebliğler her yıl yayımlanarak, cari yılın ihale sisteminin gereksinim duyduğu eşik değerlerin ve parasal limitlerin, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan ilgili yılın Aralık ayı Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) yıllık değişim oranında arttırılarak güncellenerek 4734 sayılı KİK'da yer alan parasal tutarların yeniden belirlenmesini sağlamaktadır.

Eşik değerler ile parasal limitlerin kamu ihale tebliği ile tespit edilmesiyle doğrudan temin limiti büyükşehirler ve diğer iller olmak üzere güncellenir. 2018/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile büyükşehir olan iller için 67.613,00 TL.(KDV Hariç) olarak diğer iller için 22.524,00 TL.(KDV Hariç) olarak belirlenmiştir. Büyükşehirlerde bu limitin yüksek olması kamu kurumlarını 4734 Sayılı KİK'nun 19'uncu maddesinden uzaklaştırmakta hatta yapılacak alımlarının bölünerek alınmasına sebebiyet vermekte ve kamu kurumlarını hile riski açısından en riskli alım usulü olan doğrudan temin yöntemine sevk etmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE SİSTEMİNİN GENEL YAPISI VE HİLE RİSKİ

Türk kamu ihale sistemi 1983 yılında yürürlüğe giren Devlet İhale Kanunu ile şekillenmiş, Dünya’da uygulanan kamu ihale mevzuatı doğrultusunda hazırlanan Kamu İhale Kanunu 2002 yılında yürürlüğe girmiş, ancak Türkiye’de gelişmiş olan ülkelerde olduğu günü şeffaf ve legal uygulama hususlarında sorunlar ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak Kamu İhale Kanunu beraberinde birçok hile riskini de beraberinde getirmiştir.

2.1. KAMU İHALE KAVRAMI

Türk Dil Kurumu ihale kavramını “isim, ticaret İş, mal vb.ni birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma” olarak tanımlamıştır (<http://www.tdk.gov.tr> Erişim Tarihi: 21.11.2018).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 4.Maddesi “Tanımlar” başlıklı kısmında ise ihale; “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” olarak tanımlanmıştır (4734 Sayılı KİK Madde 4).

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK)’nin 4. Maddesi “Tanımlar” madde başlıklı kısmında ihale; “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemler” (2886 Sayılı DİK Madde 4) olarak tanımlanmıştır.

Bu kavram ve tanımlardan yola çıkarak en genel anlamıyla ihale kavramını, kamu idarelerinin ihtiyaç duymuş olduğu yapım işleri ile mal ve hizmet alımları ihtiyaçlarının karşılanması, ihtiyaç duymadığı taşınır ve taşınmaz malların satılması, kiraya verilmesi, trampası, mülkiyetin gayri ayni hakla tesisi, taşıma işlemlerinin kanunda belirtilen usullere uyularak en makul fiyatlarla, en makul zamanda ve en iyi şekilde yerine getirilmesi olarak ifade edilebilir (Sözen, 2018:6).

Ancak kamu ihale tanımının ve kamu ihale sürecinin daha iyi anlaşılabilmesi için "idare", "mal veya hizmet alımları ile yapım işleri", "istekli", "yüklenici" ve "sözleşme" kavramlarının açıklanması gerekmektedir. Kavramları açıklarken tedarik usullerinin uygulayıcı Kanunu olan 4734 Sayılı Kanunun 4'üncü Maddesinde bulunan kavram açıklamaları esas alınacaktır.

2.1.1. İdare Kavramı

İdare, ihaleyi yapan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki kurum ve kuruluşlar olarak kanunda tanımlanmaktadır (4734 Sayılı KİK Madde 4). Tanımda bahsedilen kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ise 4734 sayılı KİK 'un 2'nci Maddesinde sayılmıştır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında alım yapma zorunluluğu bulunan kurumlar hile riski bulunan tedarik evreninin de büyüklüğünü ortaya koyacağından burada söz konusu kurumların isimlerine verilmiş olmuş aşağıda sayılmıştır.

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (5018 Sayılı KMYKK na Ekli I Sayılı Cetvelde Sayılan Kurumlar) ile özel bütçeli idareler (5018 Sayılı KMYKK na Ekli II Sayılı Cetvelde Sayılan Üniversiteler ve Diğer Kurumlar, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (mesleki kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

- Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.

- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.

- a., b. ve c. bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler (4734 Sayılı KİK Madde 2)

Görüldüğü üzere KİK kapsamına giren kurum sayısının fazlalığı kamusal tedarik tutarının büyüklüğünü ortaya koymaktadır. Bu alımlar da serbest piyasada ciddi bir

pazar oluşturmaktadır. Bu büyük pastadan pay almak isteyen müteşebbis bir grupta yolsuz hareketlere başvurabilmektedir.

2.1.2. Alımı Yapılacak Mal, Hizmet ve Yapım Kavramları

Kamusal tedarik sisteminin anlaşılabilmesi ve tedarik sürecinin sağlıklı takip edilebilmesi için yasal mevzuat içerisinde yar alan kavramları tanımlamakta fayda olacaktır. Bu kapsamda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 4'üncü Maddesinde bu tanımlara aşağıda belirtilmiştir (4734 Sayılı KİK, Md. 4):

Mal: “Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları”

Hizmet: “Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,”

Yapım: “Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, yeraltı treni, köprüyol, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj (Bina yapılacak bir arsa, dolgu yapılacak bir arazinin üzerindeki bitkisel ya da yumuşak toprağın, açık maden işletmelerinde cevher üzerindeki toprağın sıyrılması.) gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, yenileme, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini,”

İstekli: “Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidini”,

Yüklenici: “Üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekliyi”,

Sözleşme: “Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde idare ile yüklenici arasında yapılan yazılı anlaşmayı”, ifade etmektedir.

2.2. TÜRKİYE’DE UYGULANAN KAMU İHALE SÜRECİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Devlet harcamalarının yapılabilmesi için gereken kaynakları vergiler ve kamu kurumlarınca alınan harçlar vb. gelirler oluşturmaktadır. İktisadın temeli sınırsız ihtiyaçların sınırlı kaynakla karşılanmasıdır. Aynı açıdan değerlendirildiğinde de kamu kurumlarının ihtiyaçları sınırsız ancak kaynaklar sınırlıdır. Bu nedenle kamu kaynakların etkin ve verimli olarak kullanılması çok önemlidir. Sınırlı kaynaklarla elde edilen gelirin harcanmasında tereddütlere mahal vermeyecek hukuki bir zemine oturtulması çok önemlidir (Kaplan, 2012:21).

“Türkiye’de kamu alımlarının geçmişini Osmanlı İmparatorluğu’na kadar götürmek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu’ndan bu yana devlet ihale sisteminin yasal düzenlemelerle yapılması zorunluluğunun, 1857 tarihli Nizamname ile başlamıştır. Daha sonra 10 Muharrem 1330 (1914) tarihli ek bir nizamname ile ayrılmış/çeşitli satın almaların ve bazı yapım işlerinin, Bakanların izniyle ihaleye çıkılmaksızın yapılması kabul edilmiştir. 4 Haziran 1919 tarihinde çıkarılan ve 1921’de tasdik edilen bir kararname ile de 1914 tarihli nizamnameye bir ilave yapılarak, merkezdeki devlet daireleriyle İstanbul’daki şubelerinin ve İstanbul’daki askerî kuvvetlerin ihtiyacı olan ve 500 lirayı aşan levazım ve eşyanın Maliye Bakanlığı’nda kurulmuş Tevhidi Mübayaat Komisyonu vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne dönüşümün yaşandığı, kurtuluş mücadelesi döneminden hemen sonra, 1921 yılında büyük alımlar, Maliye Bakanlığı’nın Tevhidi Mübayaat Komisyonu’na verilerek merkezileştirilme yoluna gidilmiştir (Akdoğan, 2014:690). Bu kapsamda 29 Ekim 1923’tan bugüne kadar ülkemizde dört yasal düzenleme yapılmıştır. Birincisi 22 Nisan 1925 tarihli ve 661 sayılı Hükümet Namına Vuku bulacak Müzayede ve Münakaşa ve İhalât Kanunu; ikincisi 2 Haziran 1934 tarihli ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu; üçüncüsü 8 Eylül 1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve son olarak dördüncüsü ise 4 Ocak 2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur. Yürürlükte olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun diğer üç kanunun aksine sadece kamu alımlarını kapsamakta kamu satışlarından bahsedilmemektedir (Büber, 2014:94).

2000'li yılların başında halen yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun, Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü ile yürüttüğü ilişkiler ve AB üyeliği müzakereleri kapsamında Avrupa Birliği üyeliği için girişimlerde bulunan ülkemiz için yetersiz bulunmuştur (Akdoğan, 2014:692).

2886 sayılı Kanunun rekabet, şeffaflık gibi unsurları içinde barındırmaması, küreselleşen yeni düzenin ihtiyaçlarını karşılayamaması gibi nedenlerle kamu tedarik süreci için yeni bir kanun hazırlanmış 22 Ocak 2002 tarihinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu resmi gazete yayımlanmıştır. Ancak 2886 Sayılı Kanunun, devlete gelir getirici özellikteki satış, kira ve trampa gibi işlemlere ilişkin maddeleri kaldırılmamış kullanılmaya devam edilmiştir. 4734 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle kamu alım ve satım işlemlerine ilişkin mevzuat birbirinden ayrılmıştır (Kaplan, 2012:21-22).

2.3. YOLSUZLUK KAVRAMI VE TARİHSEL SÜRECİ

Yolsuzluklar, gelişmekte olan veya gelişmiş tüm ülkelerin en temel problemleri arasında bulunmaktadır. Dünyada oldukça fazla rastlanan ve birden fazla sebebi olan yolsuzluk, ekonomide kültürel ve sosyal yapıda önemli çürümelere neden olmaktadır. Literatürde çeşitli tanımları bulunan yolsuzluk kavramının herkes tarafından anlaşılabilir net bir tanımı yoktur. Çünkü her ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel yapıları çeşitlidir hatta aynı ülke içinde bölgeler arasında bile farklılıklar söz konusudur. Yapısı gereği gizli bir hareket olan yolsuzluk; ekonomileri olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle, temel amacı topluma fayda üretmek olan devlete yolsuzlukla savaş vermek konusunda önemli görevler düşmektedir. Devlet, kendine düşen bu görevleri ulusal ve uluslararası boyutta, kurumlarla işbirliği ile uyum içinde yürütmelidir (Berksoy ve Yıldırım, 2017:2).

2.3.1. Yolsuzluğun Kavramsal Yönü

Yolsuzluk kavramında birçok yaklaşım vardır. Yolsuzluğa sebep olan etkenlerin farklı olması, yolsuzluğun sonuçlarının ve yolsuzluğun gerçekleştiği ortam ve örgütlerin farklı olması, yolsuzlukla ilgili kavramların çeşitliliğine neden olmuştur. Yolsuzluk genel anlamda devlet memurunun görevini kötüye kullanması ile kamu kaynaklarını

istismar ederek kendisine çıkar sağlamasıdır. Yolsuzluk, Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü tarafından da “kamu ve özel sektör örgütlerinin karar verme mekanizmalarındaki bozulma ve yozlaşma” olarak izah edilmiştir. Örgütsel bakış açısıyla yolsuzluk; kamu sektöründe ve özel sektörde, bireylerin sorumluluğunda bulunan kaynakları, kanuna ve kurallara uymayacak şekilde şahsi çıkarları için kötüye kullanması olarak tanımlanabilir (Gürbüz ve Dikmenli, 2009:221).

Bu kavram özel sektör işletmelerini ve kamu işletmelerini ve bu iki sektör arasındaki meydana gelen yolsuzlukları da kapsamaktadır. Dar anlamda yolsuzluk sadece kamu kaynaklarının kötüye kullanılması olarak karşımıza çıkarken; daha geniş anlamda yolsuzluk herhangi bir kurumdaki (kamu veya özel) mevcut kaynak ve yetkilerin şahsi çıkarlar için kötüye kullanılması olarak ifade edilmektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (UŞÖ) 2003 yılındaki raporunda, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) nezdinde birçok ülkede özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerdeki yolsuzluk olgusuna dikkat çekilerek bu yolsuzluklar için harekete geçilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuştur. Yolsuzluk türleri olarak rüşvet, zimmet, irtikâp, kara paranın aklanması, dolandırıcılık, emniyeti suiistimal ve son zamanlarda önem kazanan ticari bilgilerinin sızdırılması olarak sayılabilir. Yolsuzluk aşağıdaki şekilde formüle edebilir (Türkiye Ekonomi Politikaları Vakfı (TEPAV), 2006:23-24).

$$\text{YOLSUZLUK} = \text{MONOPOL YAPI} + \text{BİREYSEL KARAR VERME YETKİSİ} + \text{DENETİMSİZLİK}$$

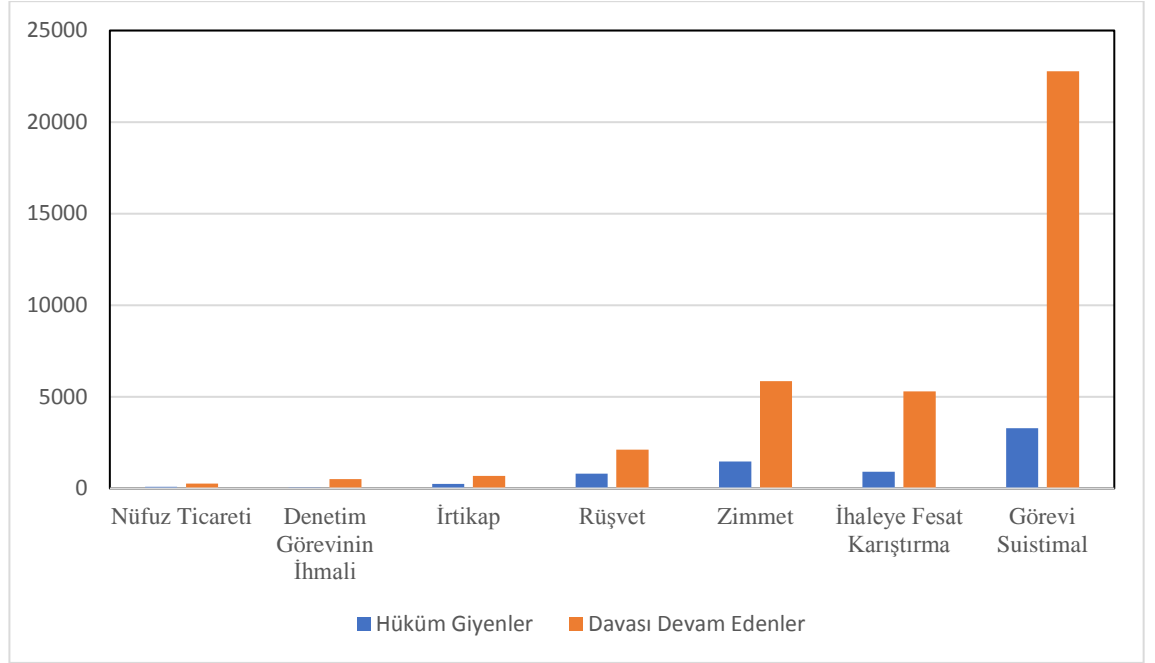
Monopol yapı, kurumsal işleyiş ve sistemin tek bir karar verici üzerinde oluşturulmasıdır. Bu sistemde karar verme yetkisi verilen bireyinde fevri veya düşünmeden ani karar vermesi ile devam eden işleyişin iç veya dış denetçiler tarafından denetlenmemesi doğal yolsuzluk ortamını oluşturmaktadır.

Bireylerdeki hesap vermeme isteği zamanla yapılan ticari veya kamusal işlemlerde kolayca kaçarak hile ile kısa yoldan sonuca ulaşmaya sebep olmakta veya bu işlemlerden çıkar sağlayarak yolsuzluğa neden olmaktadır.

2.3.1.1. Yolsuzluk Çeşitleri

Yolsuzluğun çeşitlendirilmesine yönelik bir görüşe göre, yolsuzluk karşılık esasına dayana ve kişiler veya kurumları arasındaki menfaat değişimine ve karşılıklı mal değişimine dayanır. Bu sebeple bulunduğu makamdan dolayı yetkiyi kullanan ve bu yetkiyi kullanımından yararlanan ve/veya yararlananlar varsa yolsuzluktan bahsedilmektedir. Bu görüşün açıklamasından da anlaşılacağı üzere burada sadece rüşvetten bahsedilmiştir. Ancak bunun dışındaki birçok fiile göre zimmet, irtikâp, görevi kötüye kullanma, dolandırıcılık gibi fiiller de yolsuzluk türleri arasındadır (TEPAV 2006:25).

Yargıya en çok ihaleye fesat karıştırma, irtikâp, zimmete para vb. değerler geçirme, rüşvet, vb. suçları intikal etmektedir. 2015'te 59.772 dava mahkemeye intikal etmiştir. Davaların uzun sürmesi nedeniyle, bu raporda paylaşılan veriler sadece o yılda açılan davaları içermektedir. Adalet Bakanlığı tarafından paylaşılan verilere göre, 2015 yılında ceza mahkemelerinde TCK uyarınca açılan davalardaki sanık sayıları aşağıdaki gibidir (Uluslararası Şeffaflık Derneği (UŞD), 2016:38).



Şekil 1: 2015 Yılı Adalet Bakanlığı Verilerine Göre Yolsuzluk Suçlarının Çeşitlerine Göre Oranları

Kaynak: UŞD, 2016:38

2.3.1.1.1. Rüşvet

Geçmişten günümüze en çok kullanılan ve örgütlü olarak yapılan yolsuzluklardan biri de rüşvettir. Rüşvet suçu bireyin tek başına yapacağı bir suç olmamakla birlikte hem rüşveti alan hem de rüşveti veren taraf olarak iki taraflı oluşan bir suçtur.

Türk Hukuk Sözlüğünde rüşvet: “...Memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için (...) kanunca verilmesi icap etmeyen bir para veya mal alması veya herhangi bir menfaat temin etmesi, yahut para mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir.” şeklinde tanımlanmıştır (Türk Hukuk Kurumu (THK), 1944:288).

Rüşvet karşılığında kamu memurundan yapması istenilen yolsuzluk eylemi ana hatları ile "çabuklaştırıcı işlem" ve "çarpıtıcı işlem" olarak ayırmak mümkündür. Çabuklaştırıcı eylemde yasal düzenlemelere uygun bir işlem hızlandırılmaktadır. Çarpıtıcı eylemlerde ise yasal düzenlemelere aykırı bir eylem yapılmaktadır. Bunlardan çarpıtıcı eylemin, çabuklaştırıcı işleme göre suçu daha ağırdır (Özsemerci, 2002:26).

2.3.1.1.2. Zimmet

Türk Hukuk Sözlüğünde zimmet; “bir kamu görevlisinin kendisine görevi gereği verilmiş olan veya görevi nedeniyle muhafazası altında bulunan para hükmündeki kâğıtları ve senetleri ve benzer malları sarf ve tüketerek kendisine mal etmesidir”(THK, 1944:371) bu durum Türk Ceza Kanununda suç teşkil etmektedir. Türkçe sözlükte ise zimmet; “bir kimsenin yasal olmayan yollardan üzerine geçirip ödemeye zorunlu olduğu para” (<https://sozluk.gov.tr/,2019>) şeklinde tanımlanmıştır.

Örnek verilecek olursa, mal sorumlusu memurun kamu araçları için ihale ile alınan otomobil yedek parçasını kendi şahsi arabasında kullanmasıdır. Parasal olarak örnek verilecek olursa, kamunun kendi eliyle işlettiği kantinin gelirleri olan parayı şahsi işlerinde harcamasıdır.

2.3.1.1.3. İrtikâp

İrtikâp, Türk Ceza Kanununun 209 uncu maddesinde; “ Memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına haksız olarak para verilmesine veya sair menfaatler sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına, bir kimseyi icbar eden memur olarak tanımlanmıştır (5237 Sayılı TCK, Madde 209).

Rüşvet ile irtikâp yapı olarak birbirlerine çok benzeseler de bazı yönlerden ayrılmaktadır. Rüşvette birey verdiği para karşılığında sağlayacağı faydayı bilmekte yani kamu görevlisini para ile ikna etmeye çalışmaktadır. Yani parayı veren bireyde alan kamu görevlisi de rüşvet suçunu birlikte işlemektedirler. İrtikâpta ise kamu görevlisinin görevini kötüye kullanarak, vatandaşı kamuda gerçekleştirmek istediği işlem için karşılığında para vermeye ikna etmektedir. Yani birey mağdur olmaktadır (Aydemir, 2005:1-2).

2.3.1.1.4. Dolandırıcılık

Türk Ceza Kanunu (TCK)'nun Mülga 503 üncü maddesinde, "Bir kişiyi inandırabilecek nitelikte hile ve oyunlar yaparak hataya düşürüp onun veya başkasının zararına, kendisine veya başkasına haksız menfaat sağlayan kişinin işlemiş olduğu bir suç" olarak, tanımlanmıştır (765 Sayılı Mülga TCK, Madde 503).

Dolandırıcılık malvarlığına karşı işlenen suçlardan birisidir. Suç, ekonomik yaşama ilişkin işlemlerin zamanla değişmesi, gün geçtikte teknolojinin özellikle mobil teknolojilerin ilerlemesi ve devamlı kendini değiştirerek canlı tutması gibi nedenlerle mobil/online ödeme yöntemleri ortaya çıkmıştır. Bununla beraber e-ticaret sitelerinin ve online işlemlerin hem özel hem de tüzel kişilerce kullanımının artması sonucu dolandırıcılık suçu artmıştır. Dolandırıcılık suçunun özü; bir vatandaşı sanığın veya başkalarının çıkarlarına, kendi parasal değer ifade eden her türlü varlıklarında eksilmeye sebep olacak hareketlerin bütünüdür (Tüysüz, 2017:3-26).

2.3.1.1.5. Güveni Kötüye Kullanma

TCK'nın 155 inci maddesinde, “Başkasına ait olup da, muhafaza etmek veya belirli bir şekilde kullanmak üzere zilyetliği kendisine devredilmiş olan mal üzerinde, kendisinin veya başkasının yararına olarak, zilyetliğin devri amacı dışında tasarrufta bulunan veya bu devir olgusunu inkâr eden kişi” olarak tanımlanmıştır (5237 Sayılı TCK, Madde 155).

Güveni kötüye kullanma suçu TCK'nın malvarlığına karşı suçlar bölümünde yer almaktadır. Ancak güveni kötüye kullanma suçu meydana gelmesi için mağdurun sadece mameleklerinin zarar görmesine bağlı değildir. Yani mağdurun, parasal değeri olan varlıklarında dahi azalma olması durumunda güveni kötüye kullanma suçu meydana gelebilecektir. Güveni kötüye kullanma suçunun amacı bunu gerektirmektedir. Zira, itimat ve huzurun olmadığı, kargaşa ve soyut bir ortamın hüküm sürdüğü bir toplumda tüm suçlar kolaylıkla işlenebilecektir. Güveni kötüye kullanma suçundan bahsedildiği hallerde zati hukuk penceresinden mesuliyetin doğması ihtimali olan sorumluya ceza hukuku anlamında da yaptırımında bulunulacak böylelikle halkın içsel gücü rahatlatılacak hem de cezanın önleme fonksiyonu ortaya çıkacaktır (Meraklı, 2009:1657).

2.3.1.1.6. İhaleye Fesat Karıştırma

İhaleye fesat karıştırma suçu eyleme dayalı bir suç olup, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununun 235'inci Maddesinde bu suçun meydana gelmesi için gereken eylemler “ihale kararında veya sözleşmede evsafı belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi, edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi, yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi ve hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi” olarak sayılmıştır. Sayılan bu maddî unsurlardan birinin bilerek ve isteyerek eyleme geçilmesi

ya da girişimde bulunulması dahi suç oluşturmaktadır. Suçun faili devlet memurları olabileceği gibi sivil şahıslarda olabilir. Bu suçtan zarar gören ise kamudur. Sonuç olarak, kamu kurumları tarafından alımlar kamu gelirleri ile gerçekleştirildiğinden ihaleye fesat karıştırma suçu ile ortaya çıkacak zarar da kamu zararıdır (Sarıtaş, 2009:61-65).

2.4. YOLSUZLUK NEDENLERİ

Yolsuzluk nedenlerini genel olarak, eğitim seviyesinin düşüklüğü, denetim ve kontrol sistemin yetersizliği, demokrasinin gelişmemiş olması ve mevzuattaki boşluklar olarak sayılabilir.

Yolsuzluğa, gelişmekte olan ülkelerde daha fazla rastlanılmaktadır. Bunun nedeni bireylerin çok çeşitli olmasından değil, yolsuzluk ortamlarının oluşmuş olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer Avrupa ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de para kazanma isteği fazladır. Kanunlardaki boşluklar, sınırsız ihtiyaçlara karşın kaynakların yetersizliği ve enflasyona karşı kamu görevlilerinin maaşlarını yetersizliği kamu görevlilerini yolsuzluğa yöneltmektedir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde kaza, hastalık, işsiz kalma gibi riskler de yüksektir. Sonuç olarak İnsan genel olarak parasızlık çekmektedir. Elbette ki sadece insanların bu şartlardan etkilendiğini söylemek yeterli değildir. Ayrıca yolsuzluk için sayısız fırsatların insanın karşısına çıkmaktadır. Pek çok yasal düzenleme başlı başına yolsuzluk kaynağı olabilmektedir. Bundan başka, geçiş ekonomilerinde ekonomik getirisi oldukça büyüktür. Geçiş ekonomilerindeki ve gelişmekte olan ülkelerdeki birçok kamu görevlisinin sahip olduğu geniş yetki, bu sistemin zayıflığının daha da kötüleşmesine neden olmakta ve bu zayıflık birçok kural ve düzenlemenin yapılmasını da beraberinde getirmektedir (Meriç, 2004:74)

Bu çerçevede yolsuzluğun nedenleri yönetim kaynaklı, iktisadi ve sosyo-kültürel nedenler olarak dört başlık altında incelenebilir.

2.4.1. Yöneticiden Kaynaklanan Nedenler

Yönetimsel sebepler idarelerin, yönetimde usul hatası, kamusal işveren sorunları, şeffaflık ile ilgili problemler, hesap verme sistemlerinin yetersizliği, denetim eksikliği olarak sayabilir.

Türkiye’de kamuda yapılan işler çoğunlukla idare edilen personelin bilgisi olmadan yürütülmektedir. Gelişmiş olan demokratik ülkelerde ise yöneticileri emrindeki personel denetlemektedir. Bu nedenle karşılıklı denetim mekanizmasından dolayı bu ülkelerdeki kamu kurumları görevlerini etkin bir şekilde yürütmekte olduğundan dolayı rüşvet vb. yolsuzluklara çok az rastlanmaktadır. Kurumlaşmalarını tamamlamış olan gelişmiş batılı ülkelerin kamuoyunda rüşvetin çok az dile getirilmesi bunun en çarpıcı kanıtıdır (Tanrıseven, 2004:3).

Temelinde “liyakat” ve “kariyer” olan Türkiye bürokrasisinde, geçmiş 20 yıl içerisinde görevde ilerlemenin makam koltuğuna ulaşmanın en kolay yolu, siyasilere kurulan iyi ilişkilerden geçmektedir. Bu durumun farkına varan devlet görevlileri de, hızlı bir şekilde makam koltuğuna oturma istekleri nedeniyle, herhangi bir şekilde partililiğin içine girmekte ve yolsuz hareketlere karşı tepkisiz kalmaktadırlar. Ayrıca, devlet yönetim sisteminde görevde yükselmenin ilkelerinden ayrılması, yetişmiş ve becerikli personelin işleyişe darılmasına ve sistemden uzaklaşmalarına da sebep olmaktadır. Türkiye’de, kamu hizmetlerinden yararlanmanın karmaşık bir yapıda olması, bürokrasinin çokluğu ve devletle vatandaş arasındaki ilişkilere hâkim olan güvensizlik, takdir yetkisinin keyfi olarak kullanımına sebebiyet vermekte ve kamu da görevli yöneticilerinin görevleri halka hizmet üretmek iken bu görevleri bir lütufmuş gibi davranır hale gelmiştir. Türkiye’de, kamusal takdir yetkisinin sınırsız olarak kullanıldığı ihale, gümrük, dış ticaret ve yatırım teşviki alanlarında, yolsuzluğun bu kadar yaygın olması rastlantı değildir (TEPAV,2003:51).

2.4.2. İktisadi Nedenler

İktisadi nedenlerin başında enflasyon gelmektedir. Enflasyon artışı vatandaşın alım gücünü düşürmekte ve hayatını zorlaştırmaktadır. Bu konuda ekonomi üzerinde yapılan araştırmalarda enflasyon ile yolsuz hareketler arasında doğru orantılı bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur. Yani enflasyon artarsa yolsuzlukta artmaktadır.

Yolsuzluğun iktisadi nedenlerinden diğer bir tanesi de gelir dağılımında ki dengesizliktir. Bu kamu çalışanların maaşları arasında eşitsizliktir. Kamu görevlilerinden bir kısmının maaşının az olduğundan bahisle yolsuz hareketlere yöneldiği ampirik çalışmalarda da görülmüştür. Bu sorunun çözümü olarak ortaya atılabilecek kamu görevlileri arasında maaşları dengelemesi önerisi ise bütçede ciddi bir yük oluşturacaktır (Karakaş,2007:54-56).

Gelişmekte olan ülkelerde devlet, kamusal ihtiyaçlarını karşılamak için kısıtlı kaynakları kullanmaktadır. Ancak televizyon ve sosyal iletişim ağlarında çok farklı hayatları gördüğünden halkın beklentileri de artmaktadır. Kamu görevlisi de devletten kısıtlı maaş aldığından beklentileri karşılamak için yolsuz hareketlere yönelmektedirler (TEPAV, 2003:54).

2.4.3. Yasal Düzenlemelerin Yetersizliği

Yolsuz hareketlerin meydana gelmesinde ve çoğalmasında önemli bir etken de ülkelerin mevzuatın yetersizliği veya yeterli olsa bile halkın hukuki kurallara uyma seviyesidir. Yasal düzenlemelerde sıkça yapılan değişiklikler, halkın bu değişimlere uymasında zorlukların yaşanmasına sebebiyet vermekte, bu uyum problemin yaşandığı dönemde yolsuzluk ortamı meydana gelmektedir (Tanrıseven, 2004 : 11).

Belirsiz yasalar ve yönetmelikler. Kamusal sistem ve bu sistemin vereceği kararları ilgilendiren net kaidelerin yetersizliği, firmaların/kişilerin kamudan çıkar sağlaması için boşluklar meydana getirmesi yolsuz bir ortam ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, kamu sektöründeki görevlilerin çok fazla takdir yetkisine sahip olması yasal düzenlemelerin bu yetkiyi sınırlamalar koymamaktadır. Ayrıca bu yetkilerin kullanımında mülkiyet haklarının ve hukukun üstünlüğünün zayıf uygulanması yolsuz hareket riskini artırmaktadır. Yasaların ve kurulların herkesin için aynı uygulanmaması

ya da hiç uygulanmaması ve sınırları net bir şekilde belirlenmemiş makama ait haklar hile riskine neden olmaktadır. Yeterince çerçevesi sınırları belirlenmeyen mülkiyet hakları, kamusal ve sivil firmalar arasındaki sınırları yolsuz hareketlere karşı açık hale getirecektir (Berksoy ve Yıldırım, 2017: 11-12).

2.4.4. Bürokratik/Politik Nedenler

Bürokrasi, partilerin veya iktidarların değil, devlet yapısının bir parçasıdır. Bu nedenle kamusal işleyiş; gelişmiş ülkelerde, rüşvet, getirim kolları, adam kayırma ve siyasi yozlaşmaya bir engel teşkil etmektedir. Ülkemizde ise, kamusal işleyiş siyasetin ve siyasilerin etkisi altında kalmıştır (TEPAV, 2003:50).

Siyaset bilminde kabul görmüş bir prensibe göre “güç insanı bozar iken mutlak güç mutlak bozar”. Tespitte demokrasi ile yönetilen halkların siyasal gücü veya erki sınırlayan sivil özgürlükleri ve ifade özgürlüğünü koruyan düzenlemelere ve rekabetçi bir siyasal sistem gibi birtakım kurumlara sahip olduğundan bahsedilebilir. Ancak demokrasi her zaman yolsuz hareketleri sınırlama da etkin görev alamaz. Örneğin İtalyan parlamentosunda etkili bir muhalefetin olmaması yolsuz hareketlere açık bir sistemi devam ettirmeye yardımcı olmuştur (Tanrıseven, 2004:12).

Siyasilerin kamusal yapı üzerindeki etkisi nedeniyle, iktidar olan her siyasi parti, büyük çaplı değişiklikler yaptığından, ülkemizde Türkiye’de ki kamusal düzen bir göreve layık olanın getirilmesini sağlayan bir sistem üzerine oturtulamamıştır. Erkların kendi politikalarını gerçekleştirebilmeleri için, bazı siyasi makamlara “uyumlu” çalışabilecekleri bireyleri atamaları bir seviyeye kadar kabul görebilir ancak, bunun bir ölçütü veya seviyesi olmalıdır. Politikacıların ve parti üyelerinin kamusal kadroları savaşta düşmandan elde edilen bir mal şeklinde dağıtmaları, kamusal sistem çerçevesinde siyasilerin çıkarlarını gözetmektedirler. Kamusal imkânların siyasilerin çıkarlarına yönelik olarak kullanılması normalleşmekte ve kurumsallaşamayan kamusal sistem, faydalı çalışma ilkesinin yanında “siyasal yandaşlık” kavramını da getirmektedir (TEPAV,2003:50-51).

2.5. KAMUSAL TEDARİK VE CEZA MUHALEMESİ KAPSAMINDA YOLSUZ HAREKETLER

Yolsuz hareketlerin suç teşkil edenleri Türk hukukunda birden fazla mevzuatta yer almıştır. 2005 yılında uygulamaya konan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yolsuzluk cürümleri olarak açıklanan eylemleri tertiplemeyle beraber 1990 yılında uygulamaya konan 3628 sayılı "Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu" ve diğer bazı mevzuatta yolsuz hareket niteliği arz eden eylemler bulunmaktadır (Ekşi, 2013:74).

2.5.1. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nda Yer Alan İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları

İhaleye Fesat Karıştırma suçu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 235. Maddesi ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 18'inci Maddesi kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarınca tedarik edilen hizmet veya hizmetlerde veyahut kiralamalara ilişkin ihalelere fesat karıştırılması cezai hüküm altına alınmıştır.

Kamu kurumları uygulamaları arasında geniş bir çerçevesi olan ihaleye fesat karıştırma suçu seçimlik hareketlilik bir suç (Suçun oluşması için suç tanımındaki hareketlerden bir veya birkaçının yapılması gerekir)'tur. İhaleye fesat karıştırma suçunun oluşması için gereken hareketleri şu şekilde sayılabilir (Altıparmak, 2007:61):

- Yolsuz tavırlarla ihaleye girebilecek durumda olan kişi ya da firmaların ihaleye katılmasını engellemek,
- Yolsuz tavırlarla, ihaleye girmek gerekli şartları ve koşulları sağlamayan kişi veya firmaların ihale girmesini sağlamak,
- Yolsuz tavırla ihale sonucu verilecek malların şartnameyi uyduğu halde, uymadığı bahisle alınmasını engelleyerek değerlendirme dışı bırakmak,
- Yolsuz tavırlarla ihale teklif edilen malların şartnameyi uymadığı halde, bu malları değerlendirmeye almak,
- İhaleyle ilgili olup da mevzuatı gereğince gizli tutulması gereken bilgilerin bilmesi gereken prensibi dışında ulaşmaması gerekenlerin ulaşmasını sağlamak,

- Zorbalık veya korkutmak suretiyle ya da hukuk dışı diğer yolsuz hareketlerle, ihaleye katılabilecek kişilerin ihaleye girmesini engellemek, kanunda açıkça belirtildiği halde “çıkma” olarak bilinen ihaleye girenlerin birbirleriyle anlaşarak bazı katılımcıların para karşılığında ihaleden çekilmesi de hukuka aykırı bir davranıştır.

Bu kapsamda ihaleye bozgunculuk karıştırma eylemlerinin Türk Ceza Kanun (T.C.K.) madde metninde ayrıntılı olarak yer almaktadır. Sorumlunun seçimlik hareketlerden birisini meydana getirmesi halinde ihaleye bozgunculuk karıştırma eylemi gerçekleşmektedir. “İhaleye fesat karıştırma” suçunda tanımında bulunan “fesat” ın hangi manaya geldiğinin yasal mevzuat açısından doğru algılanabilmesi için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun da dikkate alınması yararlı olacaktır. Çünkü 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda yolsuzluk, irtikâp, bir işin yapılması için söz vermek, korkutmak, getirim sağlamak, güç kullanma, rant sağlama, anlaşma, ihaleye fesat karıştırma, rüşvet almak şeklinde veya başka şekillerde ihaleye ilişkin işlemlere bozgunculuk karıştırmak veya buna teşebbüs etmek men edilmiştir (4734 KİK, Md. 17/a).

İhaleye bozgunculuk karıştırma hareketinin meydana gelmesi için kamusal ziyanın oluşması şart değildir. T.C.K. 235. Maddesinin 3. Fıkrası çerçevesinde ihalenin işleyişinde sağlanmak istenen hukukiliğin kamusal çalışmaların doğruluk prensibine uygun olarak işletildiğine ilişkin ve özellikle devlet adına tedarik edilen mal ve hizmetler gibi ihale işlemlerinin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, devlet memurlarına duyulan itimat olduğu söylenebilir (Sarıtaş, 2009:55).

Bir diğer ifadeyle “ihaleye fesat karıştırma” cürümü ile serbest piyasa için korunmak istene faydanın ise “rekabet” olduğundan bahsedilebilir. Çünkü devletin yararı olsa dahi itimadı bozacak yapıda, rekabetin yukarıdaki maddelerde sayılan eylemler ile meydandan yok edilmesi yahut bir kısmının gerçekleştirilmesi cürüm olarak tarif edilmiştir. Bu çerçevede yasa koyucunun piyasanın tabii koşullarında meydana gelecek rekabeti, devletin özgül bir iktisadi yararın dahi seçilebileceği görülmektedir. Özetle devletin çıkarına olan bazı hallerde dahi ihaleye bozgunculuk karıştırma cürümünde bulunan eylemlerden bahsedilebilecektir (Ekşi, 2013:87).

2.6. KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA KAMU KURUMLARI TARAFINDAN UYGULANAN TEDARİK USULLERİ VE HİLE RİSKİ AÇISINDAN DURUMU

Kamu kurumlarının taşra teşkilatlarında harcama yetkisi bulunan kamu kurumları kullanacakları tedarik usullerini belirlerken amaçları şeffaf, hesap verilebilir ve hile riskinden uzak olması gibi ölçütleri göz önünde bulundurması gerekirken, en az bürokrasi ve evrakla alımı nasıl tamamlarız düşüncesi ile belirlenmektedir. Kamu kurumlarının bu düşüncesi kamusal sistemin idamesi için yapması gereken harcamaları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunda belirtilen temel ihale usulleri ile değil de Kanunda belirtilen ihale usulü olmayın ancak tedarik usulü olan doğrudan temin alım usulü alımları gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda 2018 yılında ihale usulü ile yapılan alımlar ile ihale usulü dışı yapılan alımların kıyaslama tutarları Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	2018 Yılı Miktarı		2018 Yılı Kamu Alım Tutarı(1000)	
	Adet	Yüzde	Tutar (TL.)	Yüzdesi
İhale Usulleri Kapsamında	77.568	79,29	174.990.037	86,58
Doğrudan Temin	-	-	3.787.522	1,87
İstisnalar	20.258	20.71	23.337.280	11.55
Toplam	97.826	100,00	202.114.839	100,00

Kaynak: KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2018 (Veriler Üzerinden Hazırlanmıştır.)

2.6.1. 4734 Sayılı Kanunun 3-e Maddesi Kapsamında İstisnalar

Uygulama kısmında incelenen kamu kurumunca ve diğer kamu kurumlarınca ihale komisyonu oluşturmadan ve piyasa araştırması yapılmadan harcama yetkilisinin onayı ile doğrudan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3-e maddesinde (4734 Sayılı

Kamu İhale Kanunu, Madde 3) sayılan ve aşağıda sıralanan kamu kurumları ve kamu iktisadi teşebbüslerinden doğrudan harcama yetkilisinin onayı alınarak ihtiyaç karşılanabilmektedir. Tablo 1'de gösterilen istisnalar tüm harcamalar içerisindeki yüzdesi % 11'dir. Kamusal tedarik sisteminde yeknesaklığın sağlanabilmesi, hile riskinin azaltılabilmesi ve mali kontrolün kolaylaştırılması için bu sayının artması gerekmektedir.

- Adalet Bakanlığına bağlı ceza infaz kurumları,
- Tutukevleri İş Yurtları kurumları,
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları,
- Millî Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler,
- Tarım ve Köy işleri Bakanlığına bağlı enstitü ve üretim istasyonları
- Başbakanlık Basımevi İşletmesi tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan,
- Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden,
- Yük, yolcu veya liman hizmetleri için Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünden,
- Akaryakıt ve taşıt için Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar (Ek İbare: 20.11.2008-5812/1 md.)
- Araştırma-geliştirme faaliyetleri kapsamında Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumundan yapacakları mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları,
- Et ve et ürünleri için Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğünden,
- Ray üstünde çeken ve çekilen araçlarda kullanılan mono blok tekerlek ve tekerlek takımları için Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünden” yapacakları alımlar herhangi bir limite takılmadan kamu kurumun ödeneği yettiğince alım yapabilmektedir.

Kamu kurumları hile riskinden kaçınmak hesap verilebilirliği ortadan kaldırmak ve açık ihale ile alım yapmak istemediklerinde Devlet Malzeme Ofisine (DMO) ödenek

aktarmak suretiyle alım yapmaktadırlar. DMO çevrimiçi alışverişe geçtikten sonra kurumlar almak istedikleri ürünleri de stok miktarlarını da görebilmektedir. Kamu kurumları almak istedikleri ürünleri sepete atmakta ve kredi vermek suretiyle DMO ödeme yapıldıktan sonra alınan ürünler sevk edilmektedir. Taşrada ki kamu kurumları DMO'dan çoğunlukla kırtasiye malzemesi almaktadır.

2.6.2. 4734 Sayılı Kanunun 19'uncu Maddesi Açık İhale Usulü

Kamu kurumlarının tüm alımlarını açık ihale usulü ile alması esastır. Ancak kamu kurumları alımını yapacakları işin yaklaşık maliyeti doğrudan temin limitinin altında kalması durumunda, açık ihalede yerel gazete ve KİK ilan bedeli ödemesi olduğundan ve ihale sürecinin doğrudan temine göre daha uzun olmasından dolayı çok kullanılmamaktadır. Açık ihale usulü tanımlanırken Kanun koyucunun açık diye tabir ettiği tekliflerin açık olduğu değil ihalenin herkese açık olduğudur (4734 Sayılı KİK, Madde 19).

Bu ihale usulünde istekliler tekliflerini kapalı zarf içerisinde ihale komisyonuna teslim edilmektedir. İhale komisyonu tarafından teklifler ihale saatinden önce açılmamaktadır. İhaleye ihale saatinde tüm istekliler tarafından izlenebilmektedir. İhale esnasında istekliler dosyaya müdahale edememektedir.

Tablo 2: 2018 Yılında Yapılan Kamu Tedariklerinin İhale Usullerine Göre Dağılımı

Alım Usulü	Alım Sayısı	Oranı %	İhale Tutarı	Oranı
Açık İhale	55.067	70,99	130.509.032	74,58
B.İ.A.İ.U.	223	0,29	7.131.223	4,08
Pazarlık Usulü	22.278	28,72	37.349.781	21,34

Kaynak: Kamu İhale Kurumu İzleme Raporu, 2018 (Veriler Derlenerek Hazırlanmıştır)

Bütün isteklilerin teklif verebildiği 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ihale usulüdür. Çünkü diğer ihale usulleri bir şarta bağlanmıştır. Bu bakımdan 4734 Sayılı KİK 19'uncu Maddesi açık ihale usulü Kanunun ana prensibi olan; kamuoyu denetimini rekabeti, güvenilirliği, saydamlığı, eşit muameleyi, gizliliği, gereksinimlerin en uygun

koşullarla ve müddetinde tedarik edilmesini sağlayan ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını en iyi karşılayan ihale usulüdür. Açık ihale usulüyle tedariki yapılan alımlarda; yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya bu değer üstünde olanlar ihale zamanından en az kırk gün önce kamu ihale bülteninde, yaklaşık maliyeti eşik değerin altında kalanlar ise yaklaşık maliyet tutarına göre 7, 14, 21 gün önce gazete veya kamu ihale bülteninde duyurulur (Kamu İhale Genel Tebliği). Duyurunun EKAP üzerinden yapılması bu süreleri kısaltılabilir. Tüm ihale usulleri arasında açık ihale usulünün oranı ve miktarı tablo 2’de gösterilmiştir.

2.6.2.1. 4734 Sayılı Kanunun 19’uncu Maddesi Açık ihale Usulünün Hile Riski Açısından Değerlendirilmesi

Açık ihale usulü olan Kanunun 19’uncu maddesi 4734 sayılı Kanunun temel ihale usulüdür. Hile riski en az olan alım usulüdür. Ancak ihalede yeterli rekabetin sağlanamaması durumunda firmaların kendi ürün ve hizmetin fiyatını belirleme fırsatı doğurmaktadır. Yeterli rekabetin sağlanamaması alıma çıkan kamu kurumunun teknik şartname ile istedikleri özellikleri tüm Türkiye’ye hitap etmeyebilir. Örneğin kutu domates konserve alım ihalesinde piyasada 1000 gr olan kutu konserve gramajını 850 gr olarak istenmesidir. Bir başka örnekte ise piyasada arzı olmayan bir şekilde ürün teslim edilmesi de rekabeti azaltabilir. Örneğin 1,5 lt pet şişe su tesliminin oluklu kutularda istenmesidir.

Bir diğer hile riski ise halk arasında çantacı diye tabir edilen şahıslardır. Bu ihale usulünde teklif zarfları genelde ihale saatin 5-10 dk. önce verilmektedir. Sebebi ise ihaleye teklif veren diğer firmaları takip ederek bu firmalara göre son anda tekliflerin değiştirilmesidir. Çantacı diye tabir edilen firmalar ise ihale saatinden 2 saat önce ihale alanına gelir diğer firmalardan belli bir miktar para alarak ihaleden çekilir ve fiyatın artmasını sağlarlar.

Bir diğer hile riski ise küçük illerde yapılan büyük gıda ihalelerinde yapılmaktadır. Özellikle güneydoğuda yapılan bu tarz ihalelerde diğer bölgelerden terör korkusu nedeniyle katılımcı olmadığından o bölgede faaliyet gösteren firmalar kamu kurumları ihalelerini paylaşarak yüksek fiyatta ihalelerin sonuçlanmasına sebebiyet vermektedir.

2.6.3. 4734 Sayılı Kanunun 20'inci Maddesi Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü (B.İ.A.İ.U.); 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenen iki ana ihale yönteminden birisi de belli istekliler arasında ihale usulüdür. Bu ihale usulünün yalnızca belirli bir konuda teknik bilgiye sahip ve yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısının üstünde olan yapım işleri ile ileri teknoloji gerektiren işlerde, yapılacak ön yeterlilik yorumu neticesinde idarece çağrılan isteklilerin teklif verebildiği ihale yöntemidir. Mal, yapım ve hizmet alım ihalelerinden işin niteliğinin ihtisas ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi sebebiyle açık ihale yönteminin uygulanamadığı işlerin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir (4734 Sayılı KİK Md. 20). İsteklilerin belirlenmesinde bazı özel şartların aranıyor olması ve davet edilecek isteklilerden yüklenicilerin belirlenmesi nedeniyle kapalı usul olarak da değerlendirilmektedir. İhaleye teklif vermek üzere çağrılan istekli miktarının beşten, teklif veren istekli miktarının ise üçten az olması halinde ihale iptal edilmektedir.

4734 Sayılı KİK Md 19 kapsamında sonuçlanamayan ancak yapılması zaruri olan ihalelerde kullanılır. Belli istekliler arasında ihale usulü zaman olarak daha kısa sürede yapılabilen ve ayrıca işi Türkiye'de yapabilecek tüm firmalara davet gönderilebilir. İhalenin yaklaşık maliyetinde hata ve teknik şartnamede bariz bir hata yoksa ihalenin sonuçlanmama ihtimali yoktur (Kamu İhale Genel Tebliği).

2.6.3.1. 4734 Sayılı Kanunun 20'inci Maddesi Belli İstekliler Arasında İhale Usulü Hile Riski Açısından Değerlendirme

B.İ.A.İ.U. hile riski açısından değerlendirildiğinde; ön yeterlilik ilanı yapılması yolsuzluk riskini azaltan ve rekabeti artıran bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. İhaleye teklif verilebilmesi için idarece ön yeterlilik şartlarının tespit edilmesi ve değerlendirilmesi aşamasının yansız gerçekleştirilip/gerçekleştirilmediği konusu bu yöntemde hile riskini ortaya koymaktadır. Açık ihale yönteminde yapıldığı gibi bu yöntemde de yeterlilik araştırmasının kamu kurumu yetkilileri tarafından yapılması ve daha önceden tespit edilen yeterlilik şartlarının belli bir sivil işletme veya tanınmış bir ürünü işaret etmesi gibi konular hile riski içermektedir. Hatta teklif verilmesi adımı

sivil işletmelerin birbirleriyle danışıklı teklif vermeleri sebebiyle alımın serbest pazar bedellerinin üstünde ihalenin tamamlanmasıyla anlaşmalı fiyatların verilmesiyle oluşan karın işletmeler arasında paylaşılması da sıkça görülen hile risklerindedir (Özer, 2015:130-131).

2.6.4. 4734 Sayılı Kanununun 21’inci Maddesi Pazarlık Usulü

İdarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü ihale usulüdür (4734 Sayılı KİK, Md. 4). Kanunun belirttiği aşağıdaki hallerde pazarlık usulü ile alımlar yapılabilmektedir (4734 Sayılı KİK, Md. 21).

- “Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.”

- “Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.”

- “Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.”

- “İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.”

- “İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi.”

- İdarelerin yaklaşık maliyeti 301.228,00 TL¹ .olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları bu usulle temin edilebilir. Ancak eşik değerin altında kalma maksadıyla alımlar kısımlara bölünemez.

Pazarlık yoluyla gerçekleştirilen alımlarda ihale belgelerinde belirlenen değerlendirme ölçütlerine göre yeterliliği görülen isteklilerle ihale mevzu iş için

¹ Eşik değerler hakkında bkz., Kamu İhale Tebliği, 2019/1, RG. T: 25.01.2019, No: 30666.

uzmanlık gerektiren ayrıntıları ve realizasyon metotları gibi konularda görüşülerek içerisinde fiyat bulunmayan birinci teklifler alınır. Kamu kurumunun gereksinimlerini en makul biçimde temin edecek usul ve esaslar doğrultusunda her istekli ile ihale komisyonu görüşür. Bu teklifler üzerinden görüşme yapılarak teknik şartname netleştirilir. Netleşen teknik şartnameyi karşılayabilecek isteklilerin belirlenerek isteklilerden birinci fiyat tekliflerini vermeleri istenir. Değerlendirilen tekliflerden sonra isteklilerden son yazılı teklif vermeleri istenir ve sonrasında ihale sonuçlandırılır (Kamu İhale Genel Tebliği, Madde 16).

Yukarıda belirtilen (a), (d) ve (e) bentleri ilana dayalı olarak (b), (c) ve (f) bentlerinde ihale bedelinin yaklaşık maliyetin altında kaldığı durumlarda ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan durumlarda en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir. (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında yapılacak mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir (4734 Sayılı KİK, Md. 21/f).

2.6.4.1. 4734 Sayılı Kanunun 21'inci maddesinin Hile Riski Açısından Değerlendirmesi

Kamu kurum/kuruluşun İhtiyacını pazarlık usulü ihale yöntemiyle karşılaması durumunda ilana çıkma zorunluluğu nedeniyle, pratikte çoğu kez ilana çıkılmaksızın sadece üç firma davet edilerek ihale tamamlanmaktadır. Ayrıca bu ihale yönteminde en az üç firmanın çağrılma zorunluluğu olsa da üç firmanın ihale katılma zorunluluğu yoktur. İhaleye davet edilen üç firmadan ikisi teklif vermese sadece tek istekli verse dahi, istekli tek firma ile sözleşme imzalanarak ihale tamamlanabilmektedir (4734 Sayılı KİK, Md. 21).

Kamu alımının açıkça duyurularak ilan edildiği ihale yönteminde bile tam olarak rekabet ve şeffaflığın sağlanamadığı halde İlan yapılmadan sadece 3 firmanın davet edilerek yapılan bir ihalede hile riski kaçınılmazdır. Ayrıca bu ihale yöntemi bölgesel bir alım yöntemi değil ulusal bir tedarik yöntemidir. Ancak idare tarafından kurumun bulunduğu ilden veya en yakın büyükşehirde bulunan firmalara davet gönderilmektedir.

Ulusal bir ihale yöntemi olduğu halde yeterli davet yapılmadığından ve ilana çıkılmadığından ciddi bir hile riski ortaya çıkmaktadır.

Kamu kurumları pazarlık usulü ihale yöntemine kanunda öngörülen koşullar oluştuğunda başvurmaktadırlar. Hâlbuki Kanun ve alımın sebepleri ayrıntılı irdelendiğinde kamu kurumların kendilerince ortaya koyduğu nedenlerin oluşmadığı, sadece bu ihale yöntemine başvurmak için nedenler üretildiği görülmektedir (Özer, 2015:146).

2.6.5. 4734 Sayılı Kanunun 22’inci Maddesi Doğrudan Temin

Doğrudan temin yöntemi 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanun metninin 18’inci Maddesinin (d) bendinde ihale usulleri arasında sayılmış olmasına rağmen 30 Temmuz 2003 tarih ve 4964 sayılı kanunun 12’inci maddesiyle diğer ihale usullerine göre önemli farklılıklar içerdiği ve “esasen bir ihale usulü olmadığı” gerekçesiyle kanun metninden çıkarılmıştır. Bu kapsamda ihale usullerinden çıkarılan doğrudan temin usulü ihtiyaçların ihale yetkilisinin görevlendirdiği kişi ya da kişilerce teknik şartların ve fiyatın görüşülmesiyle gerçekleştirilen bir alım usulü olarak ifade edilmiştir (4734 Sayılı KİK, Md. 4).

Dolayısıyla yasa kapsamındaki idareler, Kanun’un 22’inci maddesi kapsamında gerçekleştirecekleri işlerini anılan maddeye istinaden saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması temel ilkeleri dışında tedarik etmelerine imkân tanınmıştır.

Doğrudan temin usulü, mevzuatta belirtilen esaslarla birlikte uygulandığında idarelerin karşılanması güç ve acil ihtiyaçlarını daha kısa bir zamanda ve bürokratik engellere takılmadan karşılamasında büyük bir kolaylık sağlamıştır. Ancak bu kolaylıklar, mevzuatta gösterilen belirli şartların gerçekleştiği durumlar için sınırları belirlenerek kullanılma imkânı bulunabilecektir. Zira esas alım usulü olarak açık ihale usulü nitelendirilmiş, şeffaf ve açıklık gibi ilkelerin uygulanmadığı doğrudan temin usulünün ise bir nevi özel alım faaliyeti olarak anlaşılmasının gerektiği vurgulanmıştır (Atılbaz, 2009: 106).

2.6.5.1. 4734 Sayılı Kanunun 22'inci Maddesinin Hile Riski Açısından Değerlendirmesi

Yasa koyucu doğrudan temin alım usulünü “ihtiyacın tek kişi tarafından karşılanabiliyor olması, tek kişinin ihtiyacı karşılama konusunda özel imtiyaz sahibi olması, mevcut mal ile standardizasyonun sağlanması maksadıyla yapılan sözleşme kapsamındaki alımlar, taşınmaz mal alım ve kiralama, stoklama imkânı bulunmayan ilaç vb. alımlar”² için Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan kamu kurumlarının 2019 Mali Yılı için KDV hariç 90.358,00 TL.’ni, büyükşehir olmayan illerde bulunan idareler için 30.101,00 TL.(KDV Hariç)’ni aşmayan ihtiyaçları ile sınırlandırmıştır. Lakin söz konusu sınırlar kamu kurumlarınca yok sayılarak bu alım usulü kendi oluşturdukları çerçevede kullanılmaktadır. Bu durum 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkeleri olan saydamlık, rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik ilkeleri ile çelişmekte ve alım sürecini yolsuzluk ve usulsüzlüğe açık hale getirmektedir. Günümüzde doğrudan temin alım yöntemi Kanun gerekçesinde açıklanan amacından kısmen uzaklaşmıştır. Ayrıca doğrudan temin alım yönteminin Kamu İhale Kanunu içerisinde yer almasına rağmen bir ihale usulü olmaması zaten karışık bir paradokstur. Kanunda açıklanan özel durumlar hile riski açısından aşağıda irdelenmiştir (Özer, 2015:136):

- 4734 Sayılı Kanunun 22/A maddesi kapsamında gereksinimlerin yalnız bir firma tarafından tedarik edilebileceği münasebeti ile gerçekleştirilen doğrudan temin yöntemi ile yapılan tedariklerde işin yapabilecek firmanın tespitinde sadece kamu kurumunun bulunduğu ildeki firma istekli olarak dikkate alınmaktadır. Diğer illerde ihtiyacı karşılayabilecek yüklenici olup/olmadığı araştırılmamaktadır. Aynı işi yapan firmalar olduğu bilirse dahi Kanunu bu şekilde yorumlamak idarelerin işine gelmektedir. Hâlbuki çağımızda artık ticaret küreselleşmiş ve enternasyonal boyutlara ulaşmıştır. Doğrudan temin tedarik yönteminde alıma çıkmak için gereken fiyat harcama yetkilisince oluşturulan yaklaşık maliyet komisyonu üyelerince yapılan araştırma neticesine dayanmaktadır. Söz konusu yaklaşık maliyet araştırması komisyonca teklif mektubu şeklinde alınabileceği gibi sözlü olarak ilgili firmalardan

² 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu 22'nci Maddesi Kapsamında Yerel Yapılan Alımlar İçin

fiyat alınarak ya da internet fiyatlarının tutanağa geçirilmesi suretiyle de yapılabilmektedir. Kamu kurumunun yer aldığı il veya ilçede tedarik mevzu hizmeti karşılayabilecek tek isteklinin var olması, 4734 KİK 22. Md. doğrudan temin yöntemine uygun olarak tedarik edilmesi için geçerli bir neden meydana getirmemektedir. Kamu kurumlarınca bu hususun kamu kurumu yetkililerince kötüye kullanılması sebebiyle sabit firmalarla devamlı ihtiyaç tedarik edilmekte ve hile riskine açık bir ortam yaratılmaktadır (Bülbül ve Kaya, 2017:207).

- 4734 Sayılı Kanununun 22/B maddesine “sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması” ve kurumun zimmetinde bulunan malın standardının bozulmaması amacıyla yapılan alımlar, garantisi bitmemiş malzemelerin veya ihtiyaçlarının karşılanması için başvurulmaktadır. 22/B kapsamında ki alımlarda kamu kurumunun bulunduğu ilde birden çok yetkili firma bulunsa da, rekabet prensibine hiçbir şekilde uymayan bir davranışla herhangi bir seçim ölçütü belirlenmeden kamu kumu kurumunun seçtiği bir firmadan ihtiyacın giderilmesi kamu kurumunda hile riski meydana getirmektedir. Örneğin Çorum ilinde sadece bir tane Ford yetkili servisi bulunması sebebi bu madde gerekçe gösterilerek alım yapılmaktadır. Çevre illerin yetkili servislerinden teklif alınmamaktadır. Ancak Çorum ilinde Mitsubishi araçlarının yetkili servisi bulunmaması nedeniyle Samsun ilindeki yetkili servisten de alım yapılmaktadır. Duruma göre idare yetkililerin kendilerini kolaylaştırmak için harcama yetkilisini yönlendirmek suretiyle işlem icra edilmektedir.

2.7. İNCELEME YAPILAN KURUMUN TEDARİK USULLERİNİN UYGULANMASINDA YETKİ VE SORUMLULUKLARIN İNCELENMESİ

2.7.1. Harcama Yetkilisi/İhale Yetkilisi

5018 sayılı KMYKK’ nunda “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” Söz konusu kurumda harcama yetkilisi en yüksek rütbeyi haiz kişidir. Ayrıca harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise

tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir. Söz konusu kurumda harcama yetkilisi aynı zamanda ihale yetkilisidir.

2.7.2. Gerçekleştirme Görevlisi

5018 sayılı KMYKK'na göre harcama talimatı/onay belgesi üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere gerçekleştirme görevlisi bir kişi değil tedarik süreci içerisinde yer alan ve imzası olan herkesten bahsetmektedir. Ancak söz konusu kurumda sürecin sonunda tüm belgeleri ve süreci kontrol etmek ve ödeme emri belgesini düzenlemekten sorumlu ayrıca bir gerçekleştirme görevlisi atanmıştır (5018 Sayılı KMYKK, Md. 33).

İlgili kurumun her birliğinin ikmal sorumlusu vardır. İkmal sorumluları birliğin ihtiyaçlarını tespit etmekten ve birliğindeki malların takibinden sorumludur. İkmal sorumlusu, ihtiyaç duyduğu malı öncelikle kurum mal saymanlığından yazılı olarak talep ederek saymanlık depolarını kontrol etmeli söz konusu talep depoda var ise depodan ihtiyaç karşılanmaktadır. Söz konusu ihtiyaç depoda yoksa ihtiyaç sahibi, ilgili mal sorumlusu ve sayman imzalı ihtiyaç bildirim formu ile lojistik şube müdürlüğünden alıma çıkması için talep gönderilir. İlgili kurumda saymanlık ve lojistik şube müdürlüğü ayrı şubelerdir. İhtiyacın mal yerine hizmet veya yapım işi olması durumunda keşif özeti düzenlenir.

2.7.3. Yaklaşık Maliyet Tespit Komisyonu

4734 sayılı KİK madde 9'da "Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi (KDV) hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz." Kanunun ilgi maddesi kapsamında söz konusu kamu kurumunda 1 Başkan ve 2 üyeden oluşan yaklaşık maliyet tespit komisyonu oluşturulmuştur. Komisyon

alınması talep edilen mal ve hizmetin maliyetinin tespit edilmesi için piyasadan en az üç fiyat alır, geçmiş yıllarda tedarik edildiyse geçmiş yıl fiyatı, diğer kamu kurumunda aynı iş yapılmış ise gerçekleşme fiyatları tespit edilerek ortalama fiyat üzerinden yaklaşık maliyet tespit edilir. Yaklaşık maliyet önemlidir çünkü doğru yapılmaz ise ihalenin iptaline veya ihtiyaç olunan işin yapılamamasına sebebiyet verebilir (4734 Sayılı KİK, Md. 9).

2.7.4. Onay Belgesinin Hazırlanması/Ödenek Kontrolünün Yapılması

Söz konusu ihtiyaç harcama yetkilisine arz edilir, harcama yetkilisinin onay vermesi halinde yılbaşında harcama yetkilisi tarafından görevlendirilen ve yaklaşık fiyat tespit komisyonunca yaklaşık maliyet tespit edilir. Ödeneğin yeterli olması durumuna göre, yaklaşık maliyet tutarının doğrudan temin limitinin altında veya üstünde olup olmadığı ve işin aciliyetine göre alım usulüne karar verilir. Karar verilen alım usulüne göre Elektronik Kamu İhale Platformu (EKAP) standart form onay belgesi lojistik şube müdürlüğünce hazırlanarak öncelikle ön mali kontrol ve ödeneğin yeterlilik durumunun kontrolü için maliye şube müdürünün parafını alır müteakiben harcama yetkilisinin onayına sunulur. Harcama yetkilisinin onay vermesi durumunda alıma çıkılır (Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği, Madde 9).

2.7.5. Piyasa Fiyat Araştırması veya İhale Komisyonu

İlgili kamu kurumu kolluk görevini yürütmesi nedeniyle alımların çoğu acildir. Bu nedenle alımların çoğu doğrudan temin alım yönetimiyle temin edilmektedir. İhale ile yıllık kömür, elektrik araçların zorunlu mali sorumluluk sigortası ihaleleri yapılmaktadır. Bu kapsamda lojistik şube müdürlüğünce her mali yılbaşında yetkilendirilmiş alım heyeti oluşturularak ilgililere tebliğ edilir. Oluşturulan alım heyetinin personeli tedarik sürecinin başka alanında görev almazlar bu durum hile riskinin olmaması açısından avantajlıdır. Ancak heyet her yıl değiştiğinden ve görevlendirilen personel tedarik işini ek iş olarak yaptığından ve kamu alımları konusunda bilgilerinin yetersiz kalması dezavantaj oluşturmaktadır. Bu durumu düzeltmek için eğitimli daimî personel ataması talep edilse de personel yetersizliğinden

bu talep gerçekleştirilememiştir. Yetkilendirilmiş alım heyetinde 3, ihale komisyonunda 5 kişiden teşkil edilmektedir (MYHBY, Madde 3).

Yetkilendirilmiş alım heyeti, ilgili kamu kurumunun tüm alımlarını Elektronik Kamu EKAP' tan duyurmaktadır. Ayrıca yazılı olarak teklif mektubunu piyasada alımla ilgili firmalara verilerek teklifler dağıtılmaktadır. Teklifler elden kapalı zarf ile ya da faks yoluyla teslim alınabilmektedir. Teklifler komisyon huzurda açılarak en ekonomik olana iş verilmek üzere piyasa fiyat araştırma karar tutanağı tanzim edilerek harcama yetkilisinin onayına sunulur. Söz konusu kamu kurumunda oluşturulan bu heyete kamu kurumunun faaliyette bulunduğu il memleketi olan personel seçilmemektedir.

2.7.6. Muayene Komisyonu

Alım heyetinden farklı kişilerden oluşan muayene komisyonu tarafından alınan mal veya yapım/hizmet işlerinin muayenesi yapılmaktadır. Muayene heyeti, onay belgesi aşamasında belirlenen teknik evsaf özelliklerine göre alınan işleri kontrol ederek işin uygun olup/olmadığına karar verir. Kontrol edilen işe yapım veya hizmet alımı olması durumunda ayrı olarak kontrol teşkilatı oluşturulur. Uygun olması durumunda saymanlık tarafından taşınır mal işlem belgesi düzenlenerek diğer belgelerle beraber ödeme yapılmak üzere maliye şube müdürlüğüne gönderir. Ayrıca muayene komisyonunca tüm muayeneler kamera ile kayıt altına alınmaktadır (Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik)³.

2.7.7. Maliye Şube Müdürlüğü

Maliye Şube Müdürlüğü söz konusu kurumun ön mali kontrol sisteminin yöneticisidir. Maliye Şube Müdürlüğü'nün alım sürecinde yer alan diğer heyet ve şubelerle organik bir bağı kesinlikle yoktur. Bu sistem Maliye Şube Müdürlüğüne ödenmesi amacıyla teslim edilen alım dosyasının bağımsız bir şekilde kontrol edilerek ödeme emri belgesine bağlanmasına imkân sağlamaktadır. Harcama yetkilisi ile beraber

³ Alım Türüne Göre Yapım İşleri, Hizmet Alımları ve Danışmanlık Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmelikleri ayrıca vardır.

ödeme emri belgesini imzalamaktan sorumlu gerçekleştirme görevlisi de Maliye şube Müdürlüğünde kadrolanmıştır. Ödeme emri belgesini düzenlemekten sorumlu gerçekleştirme görevlisi şerh düşebilir ve bu şekilde harcama yetkilisinin onayı ile ödenebilir, ancak söz konusu kurumda gerçekleştirme görevlisi harcama yetkilisinin mali danışma olduğundan gerçekleştirme görevlisinin onay vermediği bir alımın ödemesi yapılmaz.

2.7.8. İl Muhasebe Müdürlüğü/İlçelerde Mal Müdürlüğü

Maliye Şube Müdürlüğü tarafından ödeme emri belgesine bağlanan alım dosyası illerde Muhasebe Müdürlüğüne ilçelerde ise Mal Müdürlüklerine teslim edilir. Muhasebe 5018 KMYKK göre Yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri, kontrol ederek eksik olmaması durumunda hazineden ödeme talep ederek ödeme tutarının ilgilinin hesabına aktarılmasını sağlamaktadır (5018 Sayılı KMYKK, Md. 61).

2.7.9. İlgili Kurumun İç Kontrol Sistemi

İlgili kurumun ödemeye ilişkin tüm evrakları yukarıda anlatıldığı gibi maliye şube müdürlüğünce kontrol edildikten sonra İl Muhasebe Müdürlüğüne gönderilmektedir. Ayrıca çoğu kamu kurumunda sorun ve şikâyet odaklı yapılan inceleme ve teftişler, söz konusu kamu kurumunda her mali yılın tüm ödeme evrakları taşınır mal saymanlığı, ihale komisyon başkanlığı ve muayene komisyon başkanlığı olmak üzere ayrı ayrı teftişe tabi tutulmaktadır. Bu teftişler alım sürecinde ki görevli personelin farkındalığını artırmaktadır. Şöyle ki bu birimlerdeki görevli personelin iş ve işlemlerini yürütürken bu evrakların her yıl müfettiş tarafından görülme düşüncesi hile riskini hemen hemen ortadan kaldırmaktadır (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği).

2.7.10. İncelenen Kamu Kurumunda Uygulanan Tedarik Usullerinde Risklerin Tespiti

İncelenen kamu kurumunda 2014-2018 yılları arasında sadece 4734 Sayılı KİK Madde 19 açık ihale usulü, 4734 Sayılı KİK Madde 22/D doğrudan temin ve 22/A-B tek kaynak doğrudan temin ile D.M.O. 4734 Sayılı KİK 3'üncü maddesi kapsamında alımlar yapılmıştır. Kanun'un temel alım usulü açık ihale olsa da incelenen kamu kurumunun bulunduğu il büyükşehir olmadığı için 2019 yılı için 30.101,00 TL. (KDV Hariç) doğrudan temin alım limitine tabi olduğundan bu tutarı aşmayan işlerde açık ihale usulüne başvurulmamakta, doğrudan temin ile alım yapılmakta, bu limiti aşan bazı mal alım işlerinde ise alınacak mal ve malzemeler D.M.O. varsa buradan temin edilmeye çalışılmakta en son çare olarak açık ihale usulüne başvurulmaktadır. Bu kapsamda uygulama yapılan kamu kurumunun 2014-2018 yıllarında yaptığı harcamaların sayısına bakıldığında, 4734 sayılı KİK 22'inci maddesi kapsamında yapılan alımlarının sayısını fazla olmasından dolayı ilgili kamu kurumunun doğrudan temin yöntemi ile yaptığı harcamaların incelenmesi risklerin tespiti açısından daha yararlı olacaktır.

İşin niteliğine göre tanımlanan maddeler kapsamında gerçekleştirilen doğrudan temin usulü de Kanunun 18'inci maddesinde ihale usulleri için tespit edilen kurallara uymaksızın, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve 4734 Sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik ölçütlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın kamu yararı adına ihtiyaçların bir an önce giderilmesi amaçlanmış ve ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından yapılacak piyasada fiyat araştırması ile alımların gerçekleştirilmesine imkân tanınmıştır.

Bu durum idarelerin tatbikine imkân bulunmayan zorunlu, acil, küçük ölçekli ihtiyaçlarının tedarik edilmesinde; temel alım usullerinin katı hükümleri, süre alan formaliteleri ve ortaya çıkardığı güçlüklerin açılarak daha sade hızlı ve kolay bir yöntemle gerçekleştirilmesine neden olmuştur. Ancak sonuçları itibarıyla Tablo 1'de bahsedilen parasal büyüklüğü de dikkat alınarak verilen bu kolaylıkların suiistimal edilerek getirim sahiplerince, hukuka ve kamu hizmetinin gereklerine aykırı olarak kullanılıp kullanılmadığını açığa çıkaracak denetiminde önemini vurgulamıştır. Ancak yapılacak denetim faaliyetlerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi doğrudan temin

alımlarının amacına uygun olarak gerçekleşmesi ile yakından ilgilidir. Uygulanamayan ya da başarısız bir denetim kamu görevlisinin vereceği kararlara tesir ederek, sürecin kanuna aykırı bir doğrultuda ya da kanunun boşluklarından yararlanılarak kamu aleyhine kullanılmasına neden olabilecektir. Bu çerçevede hile riskini ortaya çıkmasını kolaylaştıran durumlar alt başlıklarda belirtilmiştir.

2.7.10.1. Takdir Yetkisi

Doğrudan temin yoluyla karşılanacak ihtiyaçların niteliklerine göre, ilana çıkma, teminat alma, komisyon kurma, istekliler için belirli ölçütler arama ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususların içinin doldurulması konusunda idarelere takdir yetkisi tanınmıştır. İdare, kendisine takdir yetkisi tanındığı bu durumlarda kanun karşısında belli oranda serbestliğe sahip olmaktadır. İdareye tanınan serbestlik, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygun şekilde objektif, makul ve geçerli neden ve gerekçelere dayalı olarak sunması gerekmektedir. Bu nedenle idare alacağı kararlarda en makul olanını seçmesi beklenmektedir (Şengül, 2005: 130-131). Ancak uygulamada bu durum kamu yararı açısından bir takım riskleri de beraberinde getirmiştir. Zira idari takdir yetkilerinin çok olduğu bir alım usulünde saydamlığın, eşit muamelenin, rekabetin olumsuz yönde etkilendiği idare tarafından alınan kararla kolaylıkla genişletilerek yapılabilecek bir alım sürecini oluşturmaktadır (Ertaş, 2010: 147).

2.7.10.2. Kurumsal İşleyiş ve Uygulamalardan Kaynaklanan Zafiyetler

Kamuda görevli yetkililerin ve sivil firmaların eylem şeklinin tespit edilmesinde kurumsal yapı ehemmiyet arz etmektedir. Tedarik edilecek mallarda istenilen marka ve özellikte olma ihtiyaçları, sürecin bir an evvel tamamlanarak işin sonlandırılması isteği gibi bazı kurumsal yaklaşımlar kamu görevlilerinin kanun dışında devinmelerini ortaya çıkarmaktadır (Ekşi, 2013: 121).

Özellikle süreklilik teşkil eden kırtasiye, temizlik gibi küçük çaplı ihtiyaçlar için eksik ya da hiç yapılmayan ihtiyaç analizleri alt birimlerle birlikte değerlendirildiğinde yıl içinde birçok alım yapılmasını gerekli kılmaktadır. Doğrudan temin usulünde

alımların ilan yapılmaksızın ve yeterlilik ölçütlerinin aranmadan fiyat teklifi alınarak gerçekleştiriliyor olması idarelerin elini kolaylaştırdığı için başvurulacak yöntem olarak suiistimal edilmeye oldukça müsait bir yöntem olarak karşımıza çıkacaktır.

2.7.10.3. Doğrudan Temin Görevlendirmeleri

Görevlendirmelerde bilgi ve tecrübeye sahip olmayan personelin komisyonlarda yer almasıyla gerçekleştirilecek alımlar, ihtiyaçların niteliklerinin belirlenmesinde olduğu gibi alımlar için sağlıklı piyasa araştırması yapılmayarak kolay yollarla alımların gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca kanunda belirtilen bir tüccar yahut hususi pay hissesi sahibi olma halinde pazarlığın yapılmayarak alımların mecburi fiyat üzerinden alınmasını açığa çıkaracağı bir durum olarak karşımıza çıkacaktır (Atuğ, 2018:79).

Personel yetersizliği nedeniyle⁴ oluşan iş yoğunluğu ve ikincil görevin de mevcut olduğu durumlarda henüz tamamlanmamış işlerin yeteri kadar inceleme yapılmayarak tamamlanmış gibi gösterilmesine ya da istenen teknik şartlardan daha düşük evsaf ve özelliklerde işin kabul edilebilmesine olanak sağlayabilmektedir. Ayrıca bu eksikliklerin farkında olup tespitinin zor olduğunu düşünen idare görevlileri ile yüklenicilerin kanun dışı eğilim gösterebilmelerine neden olarak etkinlikten uzak ekonomik olmayan dolayısıyla kamu zararına sebep olan alımların gerçekleşmesine neden olabilecektir.

2.7.11. İncelenen Kamu Kurumunun Ödenek Kodlandırma Sistemi

Tüm kamu kurumları gibi incelenen kurumuna merkez teşkilatınca yıllık bütçe tahsis etmektedir. Tahsis edilen bütçe sistematik bir şekilde gider kaydedilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından uluslararası standartlara (GFS: Government Finance Statistics ve ESA 95: European System of Integrated Economic Accounts) uygun olarak hazırlanan Analitik Bütçe Sınıflandırmasının “Ekonomik Sınıflandırma” bölümünün detayları hakkında bütçe hazırlığı ve uygulamasında görevlilere yardımcı

⁴ 15 Temmuz 2016 Tarihinde Yaşanan Hain Darbe Girişimi Sonrasında Kamu Kurumlarından Yapılan Personel İhraçları Nedeniyle Oluşan Personel Sayısının Azalmasından Kaynaklanan Personel Yetersizliği

olmak üzere Analitik Bütçe Sınıflandırmasına ilişkin rehber yayımlanmıştır. (Dayar ve Bakırtaş, 2004; 2-10) Kamu kurumlarının bütçelerini bu rehber gider kaydetme zorunluluğu vardır.⁵

İncelenen kamu kurumunda olduğu gibi tüm kamu kurumlarında bu rehber uymak esastır. Çünkü cari yıl bütçe disiplininin sağlanması ayrıntılı hesap dökümünün sağlanarak sağlıklı bir raporlama yapılması için çok önemlidir. Buradan elde edilen verilerle bir sonraki yılın bütçesinin hazırlanmasına dayanak oluşturulacak ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığınca ilgili kurumlara bu rehber doğrultusunda tertip edilen ödeneklerin talep edilen tedarik işlemlerinde kullanılıp kullanılmadığı tespit edilecektir.

Analitik bütçe sınıflandırması kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik kod olarak sınıflandırılmıştır.

Kurumsal Kod: Kurumsal sınıflandırmada kendi içerisinde 4 lü düzey ve 8 haneli bir yapıya sahiptir. Sistematığı Tablo 3’te açıklanmıştır.

Tablo 3: İncelenen Kamu Kurumu Kurumsal Sınıflandırma Şekli

KURUMSAL SINIFLANDIRMA				AÇIKLAMA
10				Bağlı Bulunduğu Bakanlığı İçişleri Bakanlığı
	81			Bakanlığın Alt Birimi J.Gn.K.lığını
		02		Ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsar
			01	Destek ve lojistik birimleri ile politikaları uygulayan birimleri kapsamaktadır.

Kaynak: 2019-2021 Analitik Bütçe Sınıflandırma Rehberi Eklerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır.

Fonksiyonel Sınıflandırma: Fonksiyonel sınıflandırma, kurumsal sınıflandırmadaki kamu hizmetini gerçekleştiren kuruluşların yaptığı giderlerin aksine

⁵ Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK yürürlüğe girmesiyle birlikte Analitik Bütçe Sınıflandırma sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

harcamanın hangi amaçla gerçekleştirildiğini göstermek üzere kullanılan sınıflandırma türü olarak nitelendirilmektedir (Aytaç, 2004: 15). Fonksiyonel Sınıflandırma 4'lü düzey ve 6 haneden oluşmakta ve Tablo 4'te görülmektedir.

Tablo 4: İncelenen Kamu Kurumu Fonksiyonel Sınıflandırma Şekli

FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA				AÇIKLAMA
03				Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Kapsamında Faaliyetleri Kapsamında
	1			Güvenlik Hizmetlerini ve
		1		Genel Güvenlik Hizmetlerini
			00	Yürütmektedir.

Kaynak: 2019-2021 Analitik Bütçe Sınıflandırma Rehberi Eklerinden Faydalanılarak Hazırlanmıştır.

Finansal Sınıflandırma: İncelenen kamu kurumunun harcamalarını hangi kaynakla karşıladığını gösterir. İncelenen kamu kurumu harcamalarını genel bütçeden karşılamaktadır.

Ekonomik Sınıflandırma: Kamu Kurumların harcama kalemleri aynı değildir, çeşitleri, etkileri ve özellikleri itibariyle aralarında farklar vardır. Bu kapsamda devletin faaliyetleri hakkında bir sonuca varabilmek için tür, kullanım alanı ve özellikleri yönünden birbirine benzeyen harcamaları bir araya toplamak faydalı olacaktır. Böylelikle ekonomik nitelik ve özellikler göz önünde tutularak yapılmış bir sınıflandırma bize kamu harcamalarının milli ekonomi üzerindeki etkilerini daha iyi analiz etme olanağı verecektir (Aytaç, 2004: 33-34).

Bu kapsamda Hazine ve Maliye Bakanlığınca her mali yıl bütçesi hazırlıklarında esas alınmak üzere analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin rehber hazırlanmaktadır. Çalışmada 2019-2021 dönemi için hazırlanan rehber esas alınmıştır. Bu rehberin birinci bölümünde ekonomik sınıflandırmanın açıklamalarına yer verilmiştir. Ekonomik sınıflandırma 4'lü düzey 6 haneden oluşmakta ve Tablo 5'te görülmektedir.

Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırma Birinci Düzey Açıklaması

GİDERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI I. DÜZEYİ	
01	PERSONEL GİDERLERİ
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
04	FAİZ GİDERLERİ
05	CARİ TRANSFERLER
06	SERMAYE GİDERLERİ
07	SERMAYE TRANSFERLERİ
08	BORÇ VERME
09	YEDEK ÖDENEKLER

Kaynak: 2019-2021 Analitik Bütçe Sınıflandırma Rehberi EK-ES1

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHALE YÖNTEMİYLE YAPILAN ALIMLARDA KARŞILAŞILAN HİLE RİSKLERİNİN ANALİZİ (BİR KAMU KURUMU ÖRNEĞİ)

3.1 LİTERATÜR İNCELEMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunundan ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunundan önce kamu kurumları yeteri kadar şeffaf değildi ve kamu kurumlarının tedarik aşamasında kullandığı alım usulleri incelenemiyordu. Çünkü Muhasebeyi Umumiye Kanunu açıkları çok olan bir Kanun'du ve kamu kurumları yetkilileri de bu açıkları kullanıyordu. Günümüzde çok sayıda olmasa da 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan alımların hile, yolsuzluk vb. riski alanlarda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmanın literatürde yer alan diğer çalışmalardan farkı ise uygulama yapılan söz konusu kamu kurumunda detaylı bir çalışma olmasıdır. Araştırma konusu çerçevesinde kitap, tez, makale, internet siteleri gibi kaynaklarla Kamu İhale Mevzuatı ve İkincil düzenlemelerden faydalanılmış çalışma konusuna yakınlık gösteren çalışmalar aşağıda belirtilmiştir.

Atılbaz, Y. (2009)'ın yapmış olduğu yüksek lisans tez çalışmasında doğrudan temin sürecinin uygulama alanı ve uygulama esaslarının literatür yoluyla taraması yapılmıştır. Verilerin toplanmasında ise yüz yüze görüşmeler yapılmış, erişilebilir kaynaklar taranmıştır. Elde edilen veriler tahlil edilmiş ve değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirme sonucunda doğrudan teminin uygulama esasları ve kullanılması için gerekli yasal mevzuatta ayrıntılarıyla ortaya konarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle ortaya çıkan problem sahalarının çözümlerine ilişkin teklifler sunulmuştur. Ayrıca personelin hukukî olarak mağdur olmaması içinde hangi hususlara dikkat etmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ekşi, H. (2013) yüksek lisans tez çalışmasında yolsuzluk suçları bakımından kamu ihale sisteminin kamu harcamaları içerisindeki yeri ele alınarak irdelenmiştir. Çalışmada yazılı araştırma veya deneye dayalı veriler ile sağlıklı bir hedefe varma

imkânı bulunmadığından bahisle temel yöntem olarak bu tip yöntemler belirlenmemiştir. Bunun yerine literatür taraması yapılarak çalışma neticelenmiştir. Çalışmada rekabet, şeffaflık, eşit muamele, halkoyu kontrolü, gereksinimleri makul koşullarda temin edilmesi gibi prensipler doğrudan temin alım usulünde çekişmeli olduğu gerekçesiyle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre temel ihale yönteminin Kanununun 19'uncu Maddesi kapsamında yapılan açık ihale olmasına rağmen doğrudan temin alım yöntemine çeşitli sebepler üretilerek kamu kaynaklarının verimli kullanılmasının engellendiğinin vurgusu yapılmıştır.

Özer, B. (2015)'in yüksek lisans tez çalışmasında kamusal harcamaların yapılmasında izlenecek tedarik sürecinde, uygulanan ihale ve alım usullerinin yolsuz hareketler açısından riskleri analiz edilerek kamu tedarik sistemi irdelenmiştir. Çalışmada literatür taraması, yasal mevzuat ile kamu ihale kurumu istatistiklerinden faydalanılmıştır. Ayrıca ihaleden bağımsız yolsuzluklar hakkında ulusal ve uluslararası anket çalışmalarına yer verilmiştir. Doğrudan temin usulünün diğer usullere göre çok fazla yolsuzluk riski taşıdığı vurgulanmıştır.

Atuğ, M (2018)'un yüksek lisans tez çalışmasında kamu satın alımlarında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22'inci Maddesi kapsamında doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda kamu görevlilerine verilen sorumlulukları da incelenerek literatür taraması yapılmış ve doğrudan temin alımı sürecinde yapılan usulsüzlükler piyano alımı olarak hikayelendirilerek konunun özü anlatılmaya çalışılmıştır. Literatürde müşterilerin sosyal sorumluluk konusunda algısını ölçen birçok çalışma bulunmakla birlikte bir telekomünikasyon şirketinin yaptığı sosyal sorumluluk çalışmalarının personeli üzerindeki etkisini ölçen bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışmanın personel üzerinde olumlu bir algının oluşturup oluşturmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

3.2. ARAŞTIRMANIN AMACI

Kamu kurumları mal, hizmet ve yapım işi alımlarını yürürlükte bulunan mevzuat doğrultusunda tedarik etmektedirler. Tedarik aşamasında ve sonrasında mevzuatta bulunan açıklardan ve mecburiyetlerden dolayı kamu kurumları bazen kural dışına çıkabilmektedir.

Çalışmanın amacı söz konusu mevzuat açıkları ve uygulamada ortaya çıkan zorunluluklardan dolayı tedarik aşamasında ortaya çıkabilecek kural dışı uygulamaları hile riski açısından inceleyerek hatalarının sebebinin ortaya koyulmasını sağlayabilmektir.

3.3. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI

Araştırmanın kapsamını taşrada bulunan bir kamu kurumunun 2014-2018 yıllarında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında aldığı mal, hizmet ve yapım işleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda incelenen dosya ve alım türleri ve sayısı Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: 2014-2018 Alım Usullerine Göre Dosya Sayısı

Alım Usulleri 4734 Yıllar	Madde 19 (Dosya Sayısı)	Madde 22/A-B (Dosya Sayısı)	22/D (Dosya Sayısı)	İstisnalar Madde 3 (Dosya Sayısı)
2014	4	197	180	2
2015	7	230	162	4
2016	5	198	129	4
2017	2	166	80	8
2018	3	82	108	3
Toplam	21	873	659	21
GENEL TOPLAM				1574

Kaynak: İncelenen Kamu Kurumunun Mali Arşivinin 2014-2018 Yıllarındaki Tüm Tedarik Dosyalarının İncelenmesi Sonucu Oluşturulmuştur.

Araştırma yapılan kamu kurumu her yıl Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Eylül 2018 yılında yayımlanan 2017 mali yılına ait Sayıştay denetim raporuna göre söz konusu kamu kurumunun mali işlemlerini, 5018 sayılı KMYKK ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirdiği ve üç bulgu hariç tüm

önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği belirtilmiştir. Bu bulguların birincisi “Bilançoda Maddi Duran Varlıklar Hesabındaki Değerler ile Taşınmaz İcmal Cetvellerindeki Değerlerin Tutarsız Olması”, ikinci bulgusu “Yapım İşi Niteliğindeki Bazı İmalatların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına Kaydedilmemesi” üçüncü bulgu ise “Yapım İşi Niteliğindeki Bazı İmalatların Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına Kaydedilmemesi” dir. Söz konusu üç bulgu da doğrudan temin alımları ile ilgili değildir.

İlgili kamu kurumunun 4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesi kapsamında yapılan alımları genelde kömür alımı, elektrik alımı, otomobillerin zorunlu mali sorumluluk sigortaları ve doğrudan temin limitin aşan yapım işleri oluşturmaktadır. 4734 22/A ve B maddesine göre arşivlenen dosyaları ise ilgili belediyelerden alınan su alımları, Türk Telekom’dan alınan hizmetler ile garanti kapsamında olan otomobillerin yetkili servislerinde yapılan bakım onarım giderlerini kapsamaktadır. 22/D kapsamında yapılan alımlar ise doğrudan temin limiti altında kalan tüm alımları kapsamaktadır. İstisnalar 3’üncü madde kapsamında yapılan alımlar Devlet Malzeme Ofisinden alınan kırtasiye malzemeleri, oto lastik alımlarını kapsamaktadır.

Söz konusu kamu kurumunun 2014-2018 yıllarında yaptığı alım usulleri ve miktarları incelendiğinde risk oluşturan grubun 4734 sayılı Kanunun 22/d maddesi kapsamında yapılan alımların oluşturulduğu görülmektedir.

Araştırmanın kısıtları ise incelenen dosya sayısının fazla olmasıdır.

3.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırma kapsamında ilgili kamu kurumunun 2014-2018 yıllarına ait arşivindeki tüm dosyalar konunun amacı doğrultusunda incelenmiştir. İncelenen dosyalar harcama türlerine, sayısına ve parasal tutarlarına göre hile riski oluşturabilme açısından değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda risk oluşturabilecek mal ve hizmet alımları, güvenlik ve savunmaya yönelik silah, araç, gereç ve savaş teçhizat işletme bakım idame giderleri ile güvenlik ve savunmaya yönelik gayrimenkul büyük onarım giderleri alımlarından birer dosya değerlendirmeye alınmıştır.

İncelenen kurum 2014-2018 yıllarında Sayıştay denetimine tabi tutulmamış ancak merkez teşkilatının bu yıllara ait raporları incelenmiş doğrudan temin ile ilgili usulsüzlüğe rastlanılmamıştır.

3.5. UYGULAMA

Uygulama kapsamında ele alınan kamu kurumunda yapılan araştırmalar sonucunda Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Görevler Ayrılığı" maddesine uyulduğu tespit edilmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde belirtilen hallere göre harcama sürecinde hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri personel arasında paylaştırıldığı görülmüştür. Her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü ile ilgili görevler farklı kişilere verilmiştir.

Uygulamadan önce incelenen kamu kurumunun tedarik sisteminden kısaca bahsetmek uygulama kısmının anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Tedarik sürecinin en temel iki unsuru vardır. Bu iki unsur harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisidir. Gerçekleştirme görevlisi ise alım sürecinden yer alan herkesi kapsamaktadır. Yani onay belgesini hazırlayandan ödeme emri belgesi düzenleyen personele kadarki süreçteki evraklarda imzası olan tüm personeli kapsamaktadır. Harcama ve ihale yetkilisi Resmî Gazete ile yayımlanarak atanan kamun kurumunun en üst yöneticisidir. İncelenen kamu kurumunun yöneticisi izin, istirahat, geçici görev vb. durumlar hariç harcama/ihale yetkisini devredememektedir. İncelenen kamu kurumunun merkez teşkilatında bulunan ve tüm Türkiye'de teftiş yetkisi bulunan müfettişler tarafından her mali yılın taşınır işlem belgeleri, muayene raporları, piyasa fiyat araştırma evraklarının tamamı incelemeye dahil edilmiştir.

2014-2018 yılları arasında incelenen kamu kurumunun 659 adet 4734 sayılı Kanunun 22/D maddesi ile kapsamında yaptığı alımlarının çoğunu araç onarımı, yedek parça alımı, inşaat bakım-onarım giderlerinden yaptığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda bu alımlar üzerinden değerlendirme yapılacaktır.

3.5.1. Tespit Otomobil Onarımı ve Yedek Parça Alımı

3.5.1.1. Tespit ile İlgili Durum

Kurumun kamusal görevini icra etmesinde önem taşıyan devriye araçları yıl içerisinde çok fazla yol yapılmakta ve aynı aracı farklı şoförler kullanmaktadır. Kurumun görev alanının kırsal kesim olması nedeniyle arıza sayısı fazla olmaktadır.

Kurumun X Marka aracı devriye esnasında arıza yapmış görev personelinin tüm çabalarına rağmen çalıştırılmamıştır. Devriye personeli kurumun bünyesinde bulunan bakım-onarım birimine bilgi vermiş, bakım-onarım birimi çekici vasıtasıyla arızalı devriye aracının kurum içerisinde bulunan bakım-onarım birimine getirilmesini sağlamıştır. Bakım-onarım birimi bünyesinde bulunan motorlu araç teknisyeni ile aracın arızası tespit edilmeye çalışılmış, arızalı aracın onarımının bakım-onarım biriminin imkânları ile yapılamayacağına karar verilip, onarım belgesi ile beraber Lojistik Şube Müdürlüğünden ihtiyaç talebinde bulunulmuştur. Lojistik Şube Müdürlüğünce aracın garanti kapsamında olup/olmadığı kontrol edilmiş, aracın garantisinin bittiği tespit edilmiştir.

Lojistik Şube Müdürlüğü aracın söz konusu arızasını piyasadan tedarik etmek için, bakım-onarım biriminin onarım belgesinde belirtilen arızaya göre piyasadan yaklaşık maliyet tespitinde bulunmuştur. Yaklaşık maliyet 7.850,00 TL. çıkmış bu limit incelenen kamu kurumunun bulunduğu ilde 2019 yılı için 22/D limiti olan 30.101,00 TL.(KDV Hariç) altında kaldığından 4734 sayılı Kanunun 22/D kapsamında alıma çıkmak üzere Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin dördüncü maddesinde belirtilen şartları taşıyan onay belgesi hazırlanarak Lojistik Şube Müdürü imzalı Harcama Yetkilisinin onayına sunulmuştur. Harcama Yetkilisinin alımın piyasadan tedarik edilmesine onay vermesinden sonra onay belgesi ve eki belgeler yetkilendirilmiş alım heyetine dosya ile teslim edilmiştir.

Üç kişiden oluşan ve tüm üyelerin ek iş olarak yürüttüğü yetkilendirilmiş alım heyeti onay belgesi ve eki belgeleri teslim aldıktan sonra söz konusu alımı Elektronik Kamu Alımları Platformuna (EKAP) giriş yapılmıştır. Kurum içi yönergeler gereği en az üç adet teklif mektubu hazırlanarak piyasa araştırmasına çıkmıştır.

Piyasa araştırmasında teklif mektubu ekinde yer alan onarım belgesinde belirtilen arıza bilgileri yetersiz kaldığından arızalı aracın tamirhaneye gelmesi ve bu şekilde teklif verebileceklerini ifade etmişlerdir. Söz konusu arızalı araç devriye aracı olmasından dolayı tamir edilerek faal hale getirilmesi acil olduğundan incelenen kurum bakım-onarım birimi aracı tamir için X marka araçlarına bakan özel servise götürerek tamir ettirilmesi sağlanmış, fakat üç teklif mektubunun da bu firma tarafından doldurularak teslim edilmesi sağlanmıştır. Alım heyeti bu üç teklif mektubunda yer alan firmaların yasaklılık teyidini EKAP üzerinden yapmıştır.

Alım heyeti üç teklif mektubunda belirtilen KDV hariç fiyatlardan en avantajlı olanı belirten birleştirilmiş piyasa fiyat araştırma karar tutanağı tanzim edilerek harcama yetkilisinin onayına sunulmuştur. Harcama yetkilisinin onayına müteakip kurum içi yönergelerde doldurulması gereken karar defterine alımı teftişlerde incelenmek üzere kaydedilmiştir. Ayrıca 488 Sayılı Damga Vergisi Kanununun Madde 1 de belirtilen tablo 1'in II. Kararlar ve mazbatalar bölümünün 2. satırında belirtilen "İhale Kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararları" gereğince karar tutarının binde 5,69 oranında vergisi İl Defterdarlığına yatırılması sağlanarak vezne alındısının teslim edilmesi sağlanmıştır. Bu işlemlerden sonra dosya bir başkan iki üyeden oluşan ve bu görevi ikiz olarak yürüten muayene ve kabul komisyonuna tüm dosyayı teslim etmiştir.

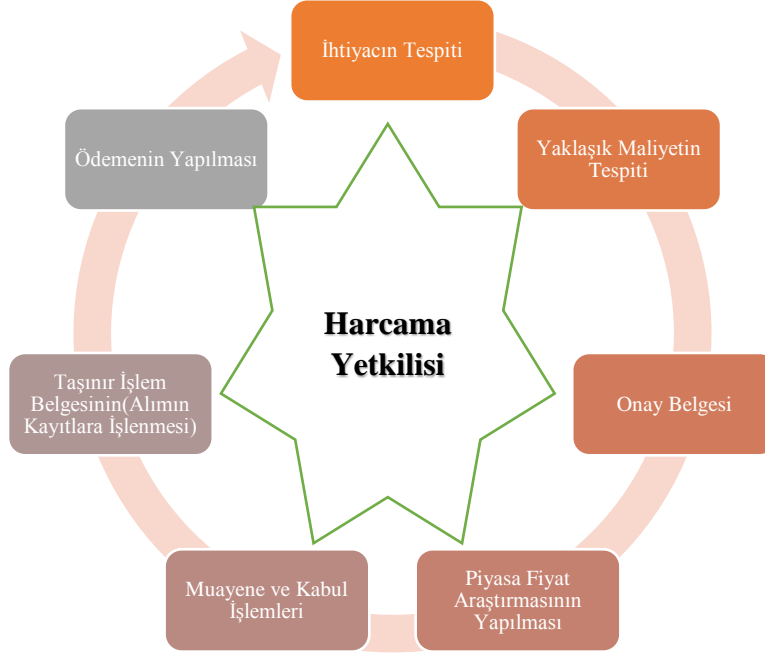
Muayene ve kabul komisyonu içerisinde teknik personel bulunmadığından bakım-onarım birimi yetkili teknisyeni tarafından kontrol teşkilatı formu düzenlenerek muayene ve kabul komisyonuna teslim edilmesi sağlanmıştır. Bu formu, aracın çalışır vaziyette olduğunu ve incelenen kamu kurumu bakım-onarım birimince bu durmun teyit edildiğini göstermektedir. Muayene ve Kabul Komisyonu Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği Ekleri Örnek 4'te doldurması gereken belgeleri hazırlayarak ve heyetçe de arızalı aracın tamir edildiğini gördükten sonra tüm dosyayı Taşınır Mal Saymanlığına teslim edilmiştir.

Taşınır Mal Saymanlığınca, teslim edilen hizmet alımının sürecini kontrol edildikten sonra onarım yapan firma faturayı kesmesi ve 6183 Sayılı Amme Alacakları Kanununa göre alım tutarı 2.000,00 (KDV Dâhil) geçtiği 22/A Kapsamında Vergi Borcu Yoktur Yazısını teslim etmesi için kuruma davet edilmiştir. Fatura tanziminden sonra hizmet/yapım işi belgesi tanzim edilerek tüm dosyayı ödemesi yapılmak üzere teslim senedi ile beraber Maliye Şube Müdürlüğüne teslim etmiştir.

Maliye Şube Müdürlüğünce teslim edilen evraklar üzerinden 5018 Sayılı KMYKK, 4734 Sayılı KİK, 488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu, 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğine ve kurum içi yönergelere göre mali kontrol yapılarak, kontrol sonucunda eksiklik bulunmaması durumunda ilgili gerçekleştirme görevlisi tarafından ödeme emri belgesi düzenlenerek harcama yetkilisinin onayına sunulmuştur. Harcama yetkilisinin onay vermesi halinde, ödeme emri belgesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre eklenmesi gerekli tüm belgeler İl Muhasebe Müdürlüğüne teslim edilmiştir.

İl Muhasebe Müdürlüğü yetkililerince 5018 KMYKK Madde 61 gereğince, 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 edilip eksik bulunmaması durumunda hazineden ödeme talep edilmek üzere ödeme emri belgesi onaylanarak ödeme işlemi tamamlanmıştır.

Söz konusu doğrudan temin alım yöntemi incelenen kamu kurumunun kontrol teşkilatınca tepki çekmiş bu duruma karşı kurumun bakım-onarım birimi tarafından farklı çözüm yolu üretilmiştir. Söz konusu arızalı aracın onarımı için bakım/onarım alımına değil arızalı parçaları temini şeklinde mal alımı olarak çıkılmış, ancak yedek parça fiyatlarına işçilik maliyetleri de eklenerek üç firmadan teklif alınarak aynı süreç yeniden işletilerek ödemenin yapılması sağlanmıştır.



Şekil 2: 1. Tespitteki Tedarik Süreci

Kaynak: İncelenen Kamu Kurumunun Tedarik Sistemi İşleyişi Şekle Aktarılmıştır.

3.5.1.2. Tedarik Sürecinin Olumlu Yönleri

- İhtiyacın tespitinden ödemenin yüklenicinin hesaplarına aktarılmasına kadar geçen süreçte görev alan tüm personelin ayrı birimlerde görevli olması ve bu personellerin birbirleri ile amir-memur ilişkisi bulunmaması nedeniyle her bir süreçte görev alanın bir önceki süreci bağımsız olarak kontrol etmesi sağlanmıştır.
- Tedarik sürecinden önce incelenen kamu kurumu bakım-onarım birimince arıza giderilmeye çalışılmıştır.
- Her mali yılın tüm evrakları müfettişler tarafından teftiş edildiğinden komisyon üyelerinde usulsüzlük yapma korkusu bulunmakta bu durum usulsüzlük riskini en aza indirmektedir.
- Doğrudan temin bir ihale yöntemi olmadığı ve EKAP a girme zorunluluğu bulunmadığı halde şeffaf olmak için doğrudan temin ilanları EKAP a girilmektedir.

3.5.1.3. Tedarik Sürecinin Olumsuz Yönleri

- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu doğrudan temin alımının nasıl yapılacağını kapsamına almamış, sadece hangi durumlarda bu alım usulüne başvurulacağına yer vermiştir. Doğrudan temin alım yöntemi bir ihale usulü olmadığı için doğrudan temin alımlarının nasıl yapılacağına ilişkin bir tebliğ ve yönetmelik yayımlanmamıştır. Doğrudan temin alım süreci ile ilgili yol gösterici sadece Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği vardır. Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan örnek belgelere göre doğrudan temin sürecinde düzenlenmesi gereken belgeler hazırlanarak süreç tamamlanmaktadır. Yönetmelik ekinde bulunan Örnek 2 Piyasa Fiyat Araştırma Tutanağı sadece ödeme emri belgesinin düzenlenmesi için şart olan belgeyi tamamlamak için hazırlanmıştır.

- Mevzuatta mal alımları, yapım işi ve hizmet alımına ilişkin muayene ve kabul işlemlerine ilişkin yönetmelikler bulunmaktadır. Ancak yönetmelikler sadece 4734 Sayılı Kanun kapsamında ihale ile yapılan alımları kapsamaktadır. Bu kapsamda ihale usulü olmayan doğrudan temin alım yöntemi kapsamında yapılan alımlar için piyasa fiyat araştırma tespit komisyonu ve muayene kabul komisyon üyelerinin niteliklerinin neler olacağına yasal mevzuatta yer verilmemiştir. Ancak kurum içi yönergelerde üyelerin niteliklerine yer verilmiştir. Ancak söz konusu kurum personelleri arasında bu konuda yeterli bilgiye sahip personel olmadığı bahisle harcama yetkilisince söz konusu komisyonlara (İhale ve Muayene) tecrübesiz personellerden görevlendirme yapılmıştır. Bu durum komisyon üyelerinin usta/çırak yöntemiyle bu işleri yürütüldüğünden üyelerin mevzuat bilgisi neredeyse yoktur.

- Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi incelenen kamu kurumunda da harcama/ihale yetkilisi tedarik sürecinde tek yetkili güç ve süreçteki tüm personelin amiri pozisyonunda olduğundan tüm personel harcama/ihale yetkilisinin yönlendirmesi doğrultusunda hareket etmektedir.

- Müfettişler ve Sayıştay denetçileri denetimleri evraklar üzerinden yaptığından en temel hataları bile görme ihtimali azalmaktadır.

3.5.2. Tespit Çatı Onarımı ile Bina Bakım-Onarımı

İncelenen kamu kurumuna her harcama için ekonomik sınıflandırma dördüncü düzeyde ödenek gönderilmekte ve bu esaslar doğrultusunda harcama yapılmaktadır. Örneğin söz konusu çatı onarımı incelenen kurumun Hizmet Binasının çatısının onarımı için ise 03-2-7-22 Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri ekonomik kodundan gelen ödenekten ödenecektir. Ancak onarılabacak çatı lojmana ait ise 03-8-2-01 Lojman Bakım ve Onarımı Giderleri ekonomik kodundan gelen ödenekten ödenecektir. Harcamalarda Kurumsal, Fonksiyonel ve Finansal Kod değişmemektedir.

Kurum lojmanlarının B Bloğunun çatısı kırık kiremitlerden ve eskiyen yapıdan dolayı akıntı yapmaktadır. Bu kapsamda Lojman Yönetim Kurulu yazı ile kurumdan onarımın yapılması için talepte bulunmuştur.

Lojman Yönetim Kurulundan gelen talep Lojistik Şube Müdürlüğüne Milli Emlak Genel Tebliği Sıra No:294 nün EK-5 “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Karşılancak Giderler” kapsamında olup/olmadığı incelenmiş ve bu kapsamda olduğundan onarımın bütçeden karşılanabileceğine karar verilmiştir. Yapılacak gider için yapılan ödenek kontrolünde 03-8-2-01 Lojman Bakım ve Onarımı Giderleri ekonomik kodunda ödenek olmadığı tespit edilmiştir. Lojistik Şube Müdürlüğüne incelenen kamu kurumunun merkez teşkilatından ödenek talep edilmiştir. Ödenek gelmesini müteakip harcama yetkilisinin de görüşü alınarak lojman çatısını hizmet binası çatısının onarımı için onay belgesi hazırlanarak onay belgesi ve ekleri ihtiyacın tedarik edilmesi için yetkilendirilmiş alım heyetine teslim edilmiştir.

Yetkilendirilmiş alım heyeti yeterli açıklaması bulunmayan “B Blok Çatı Onarımı” şeklinde hazırlanan teklif mektubu ile piyasa araştırmasına çıkmıştır. İncelenen kamu kurumunun bulunduğu il küçük olduğu için teklif verilen firmalar işi yerinde görerek teklif vermiştir. Bu şekilde üç firmadan teklif alınarak iş en avantajlı teklifi veren firmaya verilmiştir. Firmaca, verilen iş süresinde tamamlanarak iş tamamlanmış ve dosya Muayene ve Kabul Komisyonuna teslim edilmiştir.

Muayene ve Kabul Komisyonunda teknik personel bulunmadığı halde firma sahibinin yönlendirmesi ile işin tamamlandığı kanaatine varılarak muayene raporu/hakediş raporu tanzim edilerek taşınır mal saymanlığına teslim edilmiştir.

Taşınır Mal Saymanlığınca evraklar tam kabul edilerek firmayı fatura kesmesi için davet etmiştir. Fatura kesildikten sonra bakım/yapım işi belgesi tanzim edilerek ödeme yapılmak üzere Maliye Şube Müdürlüğüne teslim edilmiştir. Maliye Şube Müdürlüğünce evraklar üzerinden kontrol yapılmış ödemede sakınca bulunmadığından ödeme emri belgesi tanzim edilerek harcama yetkilisine müteakip Muhasebe Müdürlüğünü nakit talebi karşılanmak üzere teslim edilmiştir.

3.5.2.1. Tedarik Sürecinin Değerlendirilmesi

Doğrudan temin alım yönteminin ihale usulü olmaması nedeniyle ortaya çıkan boşluğu söz konusu kurum, kurum içi yönerge ve emirlerle bu açığı kapatmaya çalışmıştır. Kurumun yayımladığı 2019 yılı birinci altı aylık teftiş sonuç raporuna göre tüm yapım ve hizmet alımı işlemlerinde tedarik sürecine başlamadan önce ayrıntılı keşif raporu düzenlenmesi gerekirken yapılmamış firmaların inisiyatifinde işin fiyatlandırılmasına sebep olunmuştur.

Hakediş raporunun tanziminde teknik personel (Mühendis veya Tekniker) görevlendirmesi yapılmadığından işin tam ve sağlam olarak teslim alındığı tespit edilmeden hakediş raporu tanzim edilerek firmaya ödeme yapılması yapılmıştır.

3.5.3. Tedarik Sürecinde Kanunlara Aykırı Davranışlar

4734 Sayılı K.İ.K. doğrudan temin bir ihale yöntemi olmadığından doğrudan temin alımlarının ne şekilde yürütüleceğine ilişkin bir hüküm yoktur. Yani ihale mevzuatımızda doğrudan temin alımlarında en az üç teklif alınacağına ilişkin hiçbir madde/cümle yoktur. O zaman incelenen kurumunun yaptığı gibi tüm kamu kurumları neden piyasa fiyat araştırma tutanağı düzenlemektedir. İhale mevzuatı içerisinde yer almadığı halde doğrudan temine yön veren nedir? 4734 sayılı Kanun ile belirli limitler dâhilinde kurumlara yetki veren kanun, süreci tarif eden ise Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğidir. Yönetmelik eki Örnek 2 piyasa fiyat araştırma tutanağında

yer verilmiştir. Örnek 2 açıklamada zaten tek elci güç olan harcama/ihale yetkilisi (incelenen kamu kurumunda aynı kişidir) ayrı bir güç veren “ Piyasa fiyat araştırması yapılacak kişi / firma, yer sayısına ihale yetkilisi karar verebilecektir.” ve “Piyasa fiyat araştırması için görevlendirilecek personelin sayısına ihale yetkilisi karar verebilecektir.” açıklamaları ile mevzuatın boş bıraktığı yolsuzluk riski açığını kapatma yetkisini harcama/ihale yetkilisine vermiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde ihale mevzuatı kapsamında kanun dışı durum yoktur.

Doğrudan temin 4734 sayılı Kamu İhale Kanun’un 22’inci maddesi kapsamında olduğundan ve Kanun 18’inci maddesinde sayılan ihale usulleri arasında yer almadığından ihaleye fesat karıştırma vb. suçlar oluşmamaktadır. Aynı nedenlerle doğrudan temin alımları ile alakalı Kamu İhale Kurumunun tetkik yetkisi bulunmamaktadır (Bülbül ve Kaya,2017; 204).

Türk Ceza Kanunu kapsamında değerlendirildiğinde ise tedarik sürecinde yer alan görevlilerin menfaati ve çıkarı olmadığına ceza kanunu kapsamında yer alan zimmet, irtikâp vb. suçlar oluşmamıştır.

Kurum personelinin tabi olduğu disiplin kanunu olan, 7068 Sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanununa göre incelendiğinde ise yetkilendirilmiş alım heyetinin piyasa fiyat araştırmasını yaparken gerçekten 3 firmadan teklif almadan, almış gibi gösterdiği durumdan harcama/ihale yetkilisinin bilgisi yok ise söz konusu Kanunun 8 inci maddesi Meslekten çıkarma cezasını gerektiren fiiller başlığının altında yer alan “ Kasıtlı olarak gerçek dışı rapor vermek veya tutanak düzenleyip imza etmek veya ettirmek.” suçunu oluşturduğundan ilgili personel meslekten ihraç edilebilecektir.

SONUÇ

Kamu görevlilerin görevlerini yerine getirmek ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı harcamalar gelişmekte olan ülkelerde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Kamu ihaleleri serbest piyasa ekonomisinde ciddi dengesizliklere sebep verebilmektedir. Bazı girişimcilerin iflasına sebebiyet verirken bazı firmalarında aşırı zenginleşmesine sebebiyet verebilmektedir. Bu tür dengesizliklerin oluşmaması, ekonomik büyümenin sağlanması, istihdamın yükseltilmesi milli gelirin eşit olarak dağıtılması büyük önem arz etmektedir.

Devletin faaliyetlerini yürütmek amacıyla yaptığı harcamalar kamu harcamalarını oluşturmaktadır. Bu harcamaların şeffaf, eşit, güvenilir, gizli, rekabete ve denetime açık bir şekilde yürütülmesi için kamu ihale mevzuatı ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bugüne kadar süreçte birçok mevzuat yayımlanmış ve uygulanmıştır. Geçmişte yayımlanan mevzuatlarda yaşanan sıkıntılar göz önüne alınarak günümüzde halen yürürlükte olan ihale mevzuatı uygulanmaktadır. Yürürlükte bulunan mevzuat çerçevesinde kamu kurumları ihtiyaçlarını piyasadan tedarik etmektedir. Günümüz ekonomisinde dengesizlikler artmış firmalar piyasada iş yapacakları ortam bulamamakta balsa bile ödemeleri zamanında alamamaktadır. Ayrıca piyasada nakit sıkıntısı olmasından dolayı çekler dolaşmakta çeklerin ise vadesi çok uzun olmaktadır. Piyasanın bu durumundan dolayı firmalar için kamu alımları garanti ödeme kapısı ve nakit akış merkezidir. Bazı firmalar kamu kurum alımlarını bağlamak için kamu kurumu tedarik yetkililerine kolaylık ve ayrıcalık sağlamaktadır. Ayrıcalıkların başında öncelikle borca mal veya malzeme verilmesi ve kamu kurumunun tedarik aşamasında gereken üç teklifi tamamlayarak idare yetkililerin evraklarını tamamlanmasını sağlanmaktadır.

Kamu kurumları ve serbest piyasa arasındaki bu organik bağı oluşturan tek alım usulü ise doğrudan temin kamu tedarik yöntemidir. Bu sistemi oluşturan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda doğrudan temin alım yöntemini düzenleyen yirmi ikinci maddesinde hile riskini önleyici Türk kamu ihale sisteminin temel ilkelerini taşımamaktadır. Kanunun bu açığını taşrada tek elci güç olan harcama yetkilisi doldurmaktadır. Harcama yetkilisi ise yönetmekte olduğu kamu kurumunun faaliyetlerini etkili, verimli ve hızlı bir şekilde gerçekleşmesi için yapılması gereken

kamusal harcamaların hızlı ve kaliteli bir şekilde tamamlanması için tedarik yetkililerine sınırsız yetki vermektedir. Tedarik yetkililerinin ise bu sınırsız yetkisi karşısında rahat hareket etmekte ve zaman zaman yolsuz hareketlere başvurmak zorunda kalmaktadır.

Bu çerçevede yapılan literatür araştırması ve incelenen kurumun tedarik dosyaları ile kamu tedarik sistemindeki eksiklikler ve mevzuat açıklığı tespit edilmiştir. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun gerekçelerini içeren Türkiye Büyük Millet Meclisi 794 Sayılı Komisyon Raporu 4734 Sayılı KİK un 22 maddesinin gerekçe açıklamasında “İşin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak bu usul düzenlenmiştir. Bu usulün (a), (b), (c) ve (d) bentleri uluslararası mevzuat paralelinde hazırlanmıştır. Bu bentlerin uygulanmasında idarelerin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılamasını sağlamak üzere, isteklilerle teknik şartlar ve fiyat üzerinde görüşme yapması mümkün kılınmıştır.” olduğu gibi kamu idarelerinin alımlarını yüz yüze pazarlık yaparak en uygun koşul ve fiyatta satın almasını öngörmüştür. Bu bağlamda doğrudan temin alım yöntemi amacına/gerekçesine hizmet etmektedir. Ancak harcama yetkilisi/kurum amirinin neredeyse sınırsız takdir yetkisi ve gerçekleştirme sürecinde görevlilerinin yozlaşmış hareketleri doğrudan alım yöntemini ve diğer kamu alım yöntemlerini hile riski açısından riskli hale getirmektedir.

Kamu alımlarında hile riskinin tamamen ortadan kaldırma çabası çok fazla mevzuat değişikliği, bürokrasinin artarak işleyişin yavaşlaması ve kırtasiyeciliğin artmasına sebebiyet vereceği düşünülmektedir. Bu konuda incelenen kamu kurum için öneri harcama yetkilisinin ve gerçekleştirme görevlilerinin yetki sınırlarının net bir şekilde ortaya konması şeklinde olacaktır.

İncelenen kamu kurumunun tedarik sisteminde Türkiye’deki tüm kamu kurumlarına uygulanabilecek ve diğer kamu kurumlarındaki keyfi doğrudan temin alımlarını azaltacak bir sistem yer almaktadır. Söz konusu kamu kurumunun merkez teşkilatında bulunan ve doğrudan tepe yöneticisine bağlı müfettişler ile her mali yılın tüm kamu alımları, muayene, sarf ve kayıt silme evraklarının tamamı incelenmekte bu durum harcama yetkilisinin takdir yetkisini mevzuat ve kurum için yönergelerin dışına çıkmasına engel olmaktadır.

Ayrıca incelenen kurumun tüm büyük ölçekli alımları (kıyafet, silah, hareketli araç, bilgisayar vb.) Ankara, İstanbul ve İzmir ilinde bulunan tedarik merkezlerince alınarak taşradaki kurumlara dağıtımı yapılmaktadır. Bu işleyiş taşradaki harcama yetkilisine kamusal harcama sınırı koymakta ve yetkilerini sınırlamaktadır.

Ticari ilişki ve pazarın online ortama taşındığı ve ulusal değil uluslararası alışverişin yapılabildiği günümüzde, kamu alımlarının daha dinamik bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı doğmuştur. Bu kapsamda online alışverişe açılan Devlet Malzeme Ofisinin daha fazla ürün hatta hizmet/yapım işlerini karşılayabilecek satışları yapabilmesine imkân verilmelidir. Kamu kurumlarına sadece, çok acil ve elzem ihtiyaçlarının kendi bölgelerinde tedarik edilmesine yetki verilmelidir. Bu ihtiyaçların tespitinde de yetki taşradaki kamu kurumlarına verilmemeli her kurumun ihtiyaçları işlevlerine göre değişiklik gösterdiğinden kurumların merkez teşkilatlarınca her mali yılbaşında yayımlanmalıdır. Kamusal tedarik sisteminde merkezileşmeye gidilmesi kamusal tedarik sistemin kontrol ve teftişini kolaylaştıracaktır. Sayıştay Başkanlığı'nın denetimlerin örneklem yoluyla yapılma yönteminden tüm tedarik evrenin kontrolüne imkân verecektir. Bu kapsamda taşrada son on yıldır hiç Sayıştay denetimine alınmayan kamu kurumları bulunmaktadır. Sisteme uyum konusunda kamu kurumlarınca problem yaşanacak olsa da zamanla problem odaklı çözümlerle sistem rayına oturacaktır. Ayrıca bu sistem kırtasiyeciliği en az seviyede tutacak ve taşrada harcama yetkilisinin tekolci gücünü ortadan kaldıracaktır.

Bir diğer çözüm yönetimi ise kırtasiyeciliği de yanında getirecek olan katı bürokrasidir. Kamusal tedarik sisteminde hile riski en fazla olan doğrudan temin alım yönteminin uygulamasında çelişkiye yer vermeyecek net bir uygulama ortaya koyacak mevzuat değişikliğine gidilmelidir. Örnekleriyle beraber anlatım yapılan bir doğrudan temin uygulama yönetmeliği yayımlanması gerektiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, H. ve Güran , M.C. (2015), “Transfer Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkelerde 1990-2011 Dönemi için Bir Panel Veri Analizi”, *Maliye Dergisi*, S:168, ss.134-153.
- Akalın, Güneri (1986), “*Kamu Ekonomisi*”, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Akdoğan, Muzaffer (2014), “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifi ve Türkiye Uygulaması Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C:16, ss.1-20.
- Akpınar, Yakup (2015), *Türkiye’deki Kamu Alım Yöntemlerinin Karşılaştırmalı Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altıparmak, Cüneyd (2007), *Türk Ceza Kanunu’nda İhaleye İlişkin Suçlar*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Altun, M., Sayer, A. ve Barutçu, A. (2013), “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar”, *Sayıştay Dergisi*, S:91, ss.33-55.
- Arslan, Ahmet (2002), “Kamu Harcamalarında Verimlilik Etkin ve Denetim”, *Maliye Dergisi*, S:140, ss.20-52.
- Atılbaz, Yıldırım (2009), *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Doğrudan Temin İle Yapılacak Alımlarda ki Uygulamaların Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Atuğ, Mustafa (2018), *Kamu Satın Alımlarında Doğrudan Temin Uygulamaları ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uşak.
- Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun (2003), *T.C. Resmi Gazete*, 25088, 24 Nisan.
- Aydemir, S.Ruhi (2005), “İrtikap”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:8, S:89, ss. 1-7.
- Aytaç, Deniz (2004), *Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi, Avrupa Birliği Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bafra, Erdem (2014), “Danıştay Kararları Işığında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Açısından Ticaret Şirketlerinin Rekabeti Engelleyici Davranışları ve İhalelere Birden Fazla Teklif Vermeleri.”, *Kara Harp Okulu Dergisi*,C: S:1, ss.93-114.

- Bağdigen, M. ve Dökmen , G. (2006), “Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,C:2, S:4, ss.23-38.
- Benk, S. ve Arıkan , M. (2017), “Kamu Sektöründe Yolsuzluk Riskini Önleyici Bir Araç Olarak İç Kontrol Sistemi”, *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*,C:6, S:1, ss.41-56.
- Berksoy, T. ve Yıldırım , N. E. (2017), “Yolsuzluk Kavramına Genel Bir Bakış: Problemler ve Çözüm Önerileri”, *Journal of Awareness (JoA)*, C:2, S:1, ss.1-18.
- Bilgiç, V.K., Karaosmanoğlu F. ve Köktaş A. (2009), “*Kamu İhaleleri ve Etik*” Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik araştırma Çalışması. Ankara.
- Büber, Bülent (2008), *Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bülbül, D. ve Kaya A. (2017), “*Doğrudan Temin*”, 1. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2016), *Kamu İç Kontrol Rehberi (Versiyon: 1)*, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Çetinkaya, Ö., Filipe, M. ve Üstün, K. (2018), “Tarihsel Boyutu İle Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi.”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*,C:6 S:1, ss.311-330.
- Dayar, H. ve Bakırtaş, İ. (2004), “Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,S:11.
- Demirboğa, Dursun Ali (2017), “Kamu İhale Sözleşmesi Yapılması Usulleri”, *Ulusal Hakemli Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, C:5, S:9, ss. 181-201.
- Demirel, Salim (2014), *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde İhalesi Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarıyla Yapım İşlerinde İhaleye Fesat Karıştırmaya Suçu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Doğanyigit, Sadettin (2011), “*Açıklamalı-İçtihatlı-Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*”, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ekşi, Hakkı (2013), *Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi.*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

- Ertay, Cem R. (2010), *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi.*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gedikli, Ayfer (2011), “Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştirdiği Ekonomik Büyüme ve Yolsuzluk Sorunu Üzerinde Bir Değerlendirme.”, *Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi*, C:9 S:36, ss.169-188.
- Gürbüz, S. ve Dikmenli O., (2009), “Örgütsel Açısından Yolsuzluk: Kavramsal Yönü, Özelliği, İşletme Çevresi, Örgütsel Davranış ve Örgüt Mimarisi Bağlamında Bir İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S:22, ss.220-237.
- Hepaksaz, E. ve Şahin İpek E. A. (2018), “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:32 S:4, ss.921-939.
- İliman, T. ve Tekeli R., (2016), “Dünya’da ve Türkiye’de Yolsuzluk Algısı”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:3, S:2, ss. 62-84.
- İşık, N. ve Demir F. (2012), “Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama”, *Maliye Dergisi*, S:163, ss. 147-169.
- J.Gn.K.lığı (2017), İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, T.C. İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Kanca, C.O. ve Bayrak M. (2015), “Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye’de Kamu Harcamaları”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.:3, S:1, ss. 107-139.
- Kaplan, Sami (2012), “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, *Maliye Dergisi*, S:162, ss.18-50.
- Karagöz, K. ve Karagöz, M. (2009), “Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”, *Sayıştay Dergisi*, S:76, ss.5-22.
- Karakaş, Mehmet (2007), İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, “Yolsuzluğun Nedenleri, Etkileri ve Yolsuzlukla Mücadelede Alternatif Bir Yaklaşım Yönetişim”, İstanbul, 50. Seri, ss. 44-66.
- Meraklı, Serkan (2009), “Güveni Kötüye Kullanma Suçu(TCK M. 155)”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:11, Özel S:2009, ss.1657-1713.
- Meriç, Metin (2004), “Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar”, *Muğla Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Bahar Dönemi, S:12, ss. 71-85.

- Organisation For Economic Co-operation And Development(OECD) (2000), *Kamu Alımları İnceleme Usulleri (Sigma Rapor No:30)*, Çev. Pelin Kuzey, [Erişim: 29 Eylül 2018, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37116466.pdf>.].
- Özcan, Emel (2017), *Mahalli İdarelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yerinden Yönetim*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özçakar, N. ve Yurdakul H.(2014), “ Türk Kamu İhale Kanununda Fiyat İle Birlikte Fiyat Dışı Unsurların da Dikkate Alındığı İhale İçin Tedarikçinin Çoklu Teklif Hazırlama Stratejisi”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, C:43, S:1, ss.55-69.
- Özer, Barış (2015), *Türkiye’de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Özer, Hüseyin (1997), “*Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, 1. Baskı, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Öztürk, İ. ve Karyağdı M. (2010), “Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı ile İtirazen Şikayet Hakkı”, *TBB Dergisi*, S:87, ss. 442-463.
- Resmi Gazete, *Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Genel Tebliğ (2007/1)*, 08 Mart 2007, Sayı: 26456.
- Resmi Gazete, *Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği (3. Mükerrer)*, 31 Aralık 2005, Sayı:26040.
- Resmi Gazete, *Münakasa ve İhale Kanunu*, 28 Nisan 1925, Sayı: 97.
- Resmi Gazete, *926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu*, 27 Temmuz 1967, Sayı: 12670.
- Resmi Gazete, *5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu*, 12 Ekim 2004, Sayı: 25611.
- Resmi Gazete, *767 Sayılı Mülga Türk Ceza Kanunu*, 01 Mart 1926, Sayı:320.
- Resmi Gazete, *Kamu İhale Kanunu*, 22 Ocak 2002, Sayı:24648.
- Resmi Gazete, *Kamu İhale Genel Tebliği*, 22 Ağustos 2009, Sayı: 27327.
- Resmi Gazete, *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, 22 Ocak 2002, Sayı: 24648.
- Resmi Gazete, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 24 Aralık 2003, Sayı: 25326.
- Resmi Gazete, *Kamu İhale Genel Tebliği*,22 Ağustos 2009, Sayı: 27327.

- Resmi Gazete, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, 10 Eylül 1983, Sayı: 18163.
- Resmi Gazete, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 23 Temmuz 1965, Sayı: 12056.
- Resmi Gazete, 690 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname 29 Nisan 2017, Sayı: 30052.
- Resmi Gazete, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26 Aralık 2007, Sayı: 26738.
- Resmi Gazete, Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 15 Ağustos 2003, Sayı:25200.
- Resmi Gazete, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği, 25 Şubat 2011, Sayı: 27857.
- Resmi Gazete, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar (3. Mükerrer), 31 Aralık 2005, Sayı:26040.
- Sancakdar, Oğuz (2014), “Kamu İhale Kurulu Kararlarının Yargı Denetimi Bağlamında Yürütmenin Durdurulması ve Hukuki Sonuçları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:16, Özel Sayı 2014, ss. 3843-3911.
- Sarıtaş, Hatice (2009), “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, *Sayıştay Dergisi*, S:73, ss.51-68.
- Sayıştay Başkanlığı (Ocak 2014), “*Kamu Mali Yönetim El Kitabı*” 2. Baskı, TBMM Basımevi, Ankara.
- Simon, A.H., Smithburg, D.W. ve Thompson V.A. (1985), *Kamu Yönetimi (Çev. Cemal Mihçioğlu)*, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Sofracı, İhsan E. (2016), “Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Kimi Kavramlar ve Uygulamaları”, *Çukurova Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:25, S:3, ss. 181-194.
- Sözen, Seda G. (2018), *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Doğrudan Temin Alım Usulü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Şahin, Serdar (2016), *Türkiye'de Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi İle Karşılaştırmalı Analizi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Şenbil, Serhan (2011), *Türk Kamu İhale Sistemindeki Gelişmelerin Kamu Harcamaları Boyutunda Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Şengül, Ramazan (2005), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım.

- Şentürk, F. ve Kasap M. (2013), “Beyaz Yaka Suçu ve Finansal Yolsuzluklar”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:3, S:2, ss. 143-167.
- TBMM Strateji Geliştirme Başkanlığı (Ekim 2003), “*Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*” 1. Baskı, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:27.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (Ekim 2005), *TBMM Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum İle Plan Bütçe Komisyon Raporları (1/1121)*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (Temmuz 2003), *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (1/648)*, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (Ağustos 2016), *J.Gn.K.lığı 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (Ağustos 2017), *J.Gn.K.lığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (Ağustos 2018), *J.Gn.K.lığı 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı(TEPAV) (Ekim 2006), *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, etkiler ve çözüm önerileri*, 2. Baskı, MATSA Basımevi, Ankara.
- Tanrıseven, Hasan (2013), “Yolsuzluk ve Rüşvetin Nedenleri ve Yönetime Etkileri”[Erişim: 24 Eylül 2019, https://www.academia.edu/4074998/YOLSUZLUK_VE_R%C3%9C%C5%9E_VET%C4%B0N_NEDENLER%C4%B0_VE_Y%C3%96NET%C4%B0ME_ETK%C4%B0LER%C4%B0].
- Tercan, Huri (2019), *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki Kamu İhalelerinde Karşılaşılan Sorunların Kamu İhale Kurulu Kararları Nezdinde İrdelenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sağlık Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Turşucu, Mehmet (2011), *Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Tüysüz, Fırat (2017), *Dolandırıcılık Suçu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Uluslararası Şeffaflık Derneği (Ekim 2016), *Türkiye’de Yolsuzluk: Yasalar, Uygulamalar ve Riskli Alanlara İlişkin Rapor*, İstanbul.
- Üstün, S. Ü. ve Çalış H.S., (2018), “4734 Sayılı Kamu İhale Kanuna Hakim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:26, S:2, ss. 111-147.
- Yılmaz, H. ve Öcal Çiftçi B.Z., (2019), “Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Fakültesi Dergisi*, C:74, S:1, ss. 109-133.
- Yükçü, S. ve Atağan G., (2009), “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, *Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimleri i Dergisi*, C:33, S:4, ss. 1-13.

EKLER

EK.1

MERKEZİ YÖNETİM HARCAMA BELGELERİ YÖNETMELİĞİ ÖRNEK 2 PİYASA FİYAT ARAŞTIRMA TUTANAĞI

PİYASA FİYAT ARAŞTIRMASI TUTANAĞI				
İdarenin Adı Yapılan İş / Mal / Hizmetin Adı, Niteliği ZARFI VE TEKLİFLERİNİN GÜVENCELİĞİ İLİŞKİLİ Onay Belgesi /Görevlendirme Onayı Tarih ve	:..... :..... :.....			
Mal / Hizmet / Yapım İşi	Kişi / Firmalar ve Fiyat Teklifleri			
	1 inci	2 nci	3 üncü	4 üncü
1 (Birinci Kalem Mal / Hizmet / Yapım İşi)				
2 (İkinci Kalem Mal / Hizmet/Yapım İşi)				
3				
4				
Mal / Hizmet / Yapım İşi	Uygun Görülen Kişi / Firma / Firmalar			
	Adı	Adresi		Teklif Ettiği Fiyat
1 (Birinci Kalem Mal / Hizmet / Yapım İşi)				
2 (İkinci Kalem Mal / Hizmet/Yapım İşi)				
3				
4				
4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci Maddesi uyarınca doğrudan temin usulüyle yapılacak alımlara ilişkin yapılan piyasa araştırmasında firmalarca/kişilerce teklif edilen fiyatlar				
Piyasa Fiyat Araştırması Görevlisi / Görevlileri				
Adı Soyadı			
Unvanı			
İmzası			
* Piyasa fiyat araştırması yapılacak kişi / firma, yer sayısına ihale yetkilisi i * Piyasa fiyat araştırması için görevlendirilecek personelin sayısına ihale y				
MY.H.B.Y. Örnek No: 2				

ÖZGEÇMİŞ

BİLAL BAT

E- mail: bilalbat@gmail.com

GENEL BİLGİLER:

Eğitim: Lisans

Doğum Tarihi : 15.10.1987

EĞİTİM BİLGİLERİ :

2006-2010 Anadolu Üniversitesi
İşletme

2001-2004 Samsun Karşıyaka Lisesi
Fen Bilimleri

NİTELİKLER:

Yabancı Dil : İngilizce **Okuma:** Az **Yazma:** Az **Konuşma :** Az

Bilgisayar Bilgileri : MS Ofis Programları (Word, Excell, Powerpoint ve Outlook)

BİMED ve EMA Muhasebe Programları