



**KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN
TEMİN UYGULAMALARI VE KANUNA AYKIRI
DAVRANIŞLAR KAPSAMINDA
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Mustafa ATUĞ
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK
Uşak
Ocak, 2018

**KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN TEMİN
UYGULAMALARI VE KANUNA AYKIRI DAVRANIŞLAR
KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

Mustafa ATUĞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK

Uşak

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Ocak, 2018

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ

KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN TEMİN UYGULAMALARI VE KANUNA AYKIRI DAVRANIŞLAR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Mustafa ATUĞ

Maliye Anabilim Dalı

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ocak 2018

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK

Kamu alımlarını düzenleyen Kamu İhale Mevzuatı ve ikincil düzenlemelerle korunmaya çalışılan ilke, kamu faaliyetlerinin kamu yararı adına sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda yapılan değişikliklerden birisi de doğrudan teminin ihale usullerinden çıkarılmasıyla sağlanmıştır. Böylece ihale sürecinin katı hükümleri ve bürokrasinin hantallığı aşılarak ihtiyaçların daha kolay yöntemlerle karşılanmasına çalışılmaktadır. Zira belli şartların sağlandığı durumlarda kamu yararının, ihale usulü ile değil doğrudan temin usulü ile tesis edileceği öngörüsünden hareket edilmiştir. Ancak doğrudan temin sürecinde sağlanan bu kolaylıklar, iyi niyetlerle yürürlüğe konulmasına rağmen harcama sürecinde rol alan yetkililerin tutumlarına yansiyarak kamu aleyhine yaşanabilecek birçok riskleri de beraberinde getirmektedir.

Bu amaçla çalışmada, doğrudan temin alımlarında kamu görevlilerine verilen yetkiler çerçevesinde kanuna aykırılığın ortaya çıkmasını sağlayacak uygulamalar inceleme kapsamına alınarak, sürecin riskleri değerlendirilmiş, elde edilen bulgularla doğrudan temin sürecinin asıl amacına uygun, verimli ve etkin bir biçimde kullanılmasına yönelik somut öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Araştırma sürecinde inceleme kapsamına aldığımız fakültenin son bir yıl içerisinde gerçekleştirdiği doğrudan temin alımları mevzuat ve literatürle birlikte geniş bir yelpazede incelenmeye çalışılmaktadır. Buradan çıkarılan sonuca göre kamu yararının sağlanabilmesi adına, doğrudan temin sürecinde feda edilen ilkeler ve idarelere tanınan takdir yetkileri, birçok kanuna aykırılığı oluştursa da bunlardan en belirginini denetim mekanizmasının etkin işlemlerini engelleyerek alımlarda yer alan

görevlilerin tutumlarını olumsuz yönde etkilediği ve kanuna aykırı davranışlarla kamu zararını ortaya çıkardığıdır. Bu davranışların önlenmesi adına gelişen teknolojiye paralel mevzuatta yapılacak düzenlemelerle, idarelerin takdir yetkisini kullanmalarını azaltıcı önlemlerin faaliyete geçirilmesi sağlanarak; saydamlığın, hesap verilebilirliğin ve denetimin etkin işletilmesine katkı sağlanacağı görüşü üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımları, Kamu İhale Sistemi, Doğrudan Temin Usulü.



MASTER’S THESIS ABSTRACT

DIRECT PROCUREMENT PRACTICES’ IN PUBLIC PURCHASING AND EVALUATION IN THE CONTEXT OF ILLICIT CONDUCTS

Mustafa ATUĞ

Department of Economics

Usak University Institute of Social Sciences, January 2018

Advisor: Assis. Prof. Dr. Mustafa TAYTAK

The principle is to protect the Public Procurement Law (KİK). 4734 and secondary legislation regulating public procurement is to ensure that public activities are conducted in a healthy manner in the name of the public good. One of the changes made in this direction was provided by removing the directly procurement method from tender procedures. Thus, the strict provisions of the tender process and the cumbersome bureaucracy have been overcome and the needs have been met with easier methods. Because, in certain situations, the public interest has been moved from the view that it will be supplied through direct procurement rather than tender procedure. However, these facilities provided in the direct procurement process have brought many risks that may be experienced against the public, reflected in the attitudes of the authorities involved in the spending process, despite the good intentions.

For this purpose, concrete suggestions have presented for efficient use of Method Direct Providing with research findings and the process risks have been evaluated examined practices that will enable unlawfulness according to the authority given to public officials in Method Direct Providing.

The direct procurement of faculty that we have studied in the research process in the past year has been tried to be examined in a wide range of legislation and literature. Even if there is a violation of many laws according to the conclusion drawn here, in order to ensure the public interest, the discretionary authorities granted to the principles and administrators of the direct procurement process, the most obvious of these is preventing the efficient operation of the control mechanism and affecting the attitudes of the officials involved in the purchasing process,

resulting in public harm with unconstitutional behavior. In order to prevent these behaviors, with the regulations to be made in parallel legislation, by ensuring that measures to reduce administrative authorities' use of authority are exercised; It is emphasized that transparency, accountability and the view that it will contribute to the effective operation of the audit.

Key Words: Public Procurement, Public Bidding System, Method Direct Providing,



UŞAK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı 144012015 No’lu öğrencisi Mustafa ATUĞ’un “Kamu Satın Alımlarında Doğrudan Temin Uygulamaları ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi” adlı tezi 15/01/2018 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Yüksek Lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Üye (Tez Danışmanı)	: Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK	
Üye	: Doç. Dr. İ. Cemil DEMİR	
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Neslihan YILMAZ	
Üye	: Doç. Dr. Hilmi ÖZKAYA	
Üye	: Yrd. Doç. Dr. M. Ünsal ŞAŞMAZ	



*Rahmetli, eşim Gökçe Hilal ile
oğlum Utku Yusuf'a ithaf edilmiştir.*

ÖNSÖZ

Kamu Tüzel Kişiliği tarafından yürütülecek bütün kamu alımında temel güdü; en ekonomik fiyatla en yüksek kaliteden ihtiyaçların karşılanması olmakla birlikte, uygun şartlarda ve uygun zamanda alımın gerçekleşmesini de sağlamaktır. Bu amaçla uygulamaya konulan doğrudan temin usulünde, kamu yararı adına bazı ilkeler feda edilerek gerçekleştirme aşamaları belirlenmiştir. Bizler de bu çalışmamızda, feda edilen bu ilkeler yoluyla doğrudan temin sürecinde oluşan kanuna aykırı durumları tespit edip, bu durumların ortaya çıkarabileceği sonuçların neler olacağını göstermeye çalıştık.

Bu bağlamda çalışmamızın ortaya çıkmasında yardım ve desteklerini esirgemeyen Danışman Hocam Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK' a, değerli bilgi ve tecrübelerinden faydalandığım ve her daim yanımda olan Öğr. Gör. Mustafa AKSİN'e ne kadar teşekkür etsem azdır.

Ayrıca tez yazım aşamasında bana destek veren aileme ve mesai arkadaşlarıma da teşekkür ederim.

Mustafa ATUĞ

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Mustafa ATUĞ

Doğum Yeri ve Tarihi : Aksaray, 15.06.1985

Lisans Öğretimi : Anadolu Üniversitesi/Maliye Bölümü

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi 2011-2015
Aksaray Üniversitesi 2015-

İletişim

e-posta : 144012015@usak.edu.tr

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ.....	III
MASTER’S THESIS ABSTRACT.....	V
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	V
ÖNSÖZ.....	VII
ÖZGEÇMİŞ.....	VIII
İÇİNDEKİLER	IX
ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ.....	XIII
KISALTMALAR	XIV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL HATLARIYLA KAMU HARCAMALARI VE DENETİM

1.1. KAMU HARCAMASI KAVRAMI, KRİTERLERİ VE	
SINIFLANDIRMASI.....	4
1.1.1. Kamu Harcaması Kavramı	4
1.1.2. Kamu Harcamalarının Tanınmasındaki Kriterler	6
1.1.2.1. Kamu Hizmeti Kriteri	7
1.1.2.2. Kamu Tüzel Kişiliği Kriteri.....	7
1.1.2.3. Kamu Gücü Kriteri	7
1.1.3. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması.....	8
1.1.3.1. İdari (Organik) Sınıflandırma	9
1.1.3.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	10
1.1.3.3. Bilimsel –Ekonomik Sınıflandırma	10
1.1.3.3.1. Gerçek (Reel) Sınıflandırma – Transfer Sınıflandırma... 11	
1.1.3.3.2. Olağan Harcamalar- Olağanüstü Harcamalar	13
1.1.3.3.3. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamalar	13
1.1.3.3.4. Zorunlu Harcamalar – Zorunlu Olmayan Harcamalar	14
1.2. KAMU HARCAMALARININ DENETİMİ	14
1.2.1. Denetim Kavramı ve Tanımı	14
1.2.2. Denetimin Amacı.....	16
1.2.3. Denetimin Önemi	18

1.2.4. Denetim Türleri	18
1.2.4.1. Denetimi Yapan Organlar Açısından Denetim.....	19
1.2.4.1.1. İdari (Yönetmel) Denetim	19
1.2.4.1.2. Yasama Denetimi	20
1.2.4.1.3. Yargısal Denetim	20
1.2.4.1.4. Kamuoyu Denetimi	21
1.2.4.2. Denetleyenin Statüsü Açısından Denetimin Türleri.....	21
1.2.4.2.1. İç Denetim.....	21
1.2.4.2.2. Dış Denetim	22
1.2.4.3. Denetimin Amacı ve Konusu Açısından Denetim	23
1.2.4.3.1. Düzenlilik Denetimi.....	23
1.2.4.3.2. Performans Denetimi	24

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMA HUKUKUNDA KAMU SATIN ALIMLARI VE HUKUKİ ÇERÇEVESİ

2.1. KAMU SATIN ALMA KAVRAMI VE ÖNEMİ.....	25
2.2. ULUSLARARASI KURULUŞLARDA KAMU SATIN ALIMLARI	27
2.2.1. OECD Kamu Alımları Düzenlemeleri	27
2.2.2. DTÖ Kamu Alımları Düzenlemeleri	28
2.2.3. UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu	30
2.2.4. Avrupa Birliğinde Kamu Alım Uygulamaları	31
2.3. TÜRKİYE’DE KAMU SATIN ALMA MEVZUATLARI VE UYGULAMALAR HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	34
2.3.1. 661 Sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu	34
2.3.2. 2490 Sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu	34
2.3.3. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	35
2.3.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	37
2.4. KAMU İHALE KANUNU’NUN KAPSAMI VE UYGULAMALARI	38
2.4.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Kapsamı.....	38
2.4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İdarelerce Uyulması Gereken Kurallar	39
2.4.2.1. Saydamlık (Şeffaflık) İlkesi.....	41

2.4.2.2.Rekabet İlkesi	42
2.4.2.3.Eşit Muamele.....	43
2.4.2.4.Hesap Verilebilirlik	44
2.4.2.5.Güvenilirlik İlkesi.....	44
2.4.2.6.Gizlilik.....	45
2.4.2.7.Kamuoyu Denetimi	46
2.4.2.8.İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşlanması ile Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi.....	46
2.4.2.9.İhtiyaçların Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Bölünemeyeceği İlkesi.....	46
2.4.3.4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Kamu Satın Alma Usulleri.....	47
2.4.3.1.4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İhale Kapsamında Gerçekleştirilen Alımlar	47
2.4.3.1.1.Açık İhale Usulü	47
2.4.3.1.2.Belli İstekliler Arası İhale Usulü	48
2.4.3.1.3.Pazarlık İhale Usulü	49
2.4.3.2.4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İhale Dışında Gerçekleştirilen Kamu Satın Alımları	50
2.4.3.2.1.Kamu İhale Kanununda İstisnalar ve Kapsamı.....	50
2.4.3.2.2.Kamu İhale Kanununda Doğrudan Temin ve Kapsamı ..	51

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DOĞRUDAN TEMİN USULÜNÜN KANUNA AYKIRI DAVRANIŞLAR KAPSAMINDA ANALİZİ

3.1. KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN TEMİN.....	52
3.1.1.Doğrudan Temin Kavramı.....	52
3.1.2.Doğrudan Temini Şekillendiren Yasal Düzenlemeler.....	53
3.1.3.Doğrudan Teminin Hukuki Dayanakları	59
3.1.4.Doğrudan Teminin Gerçekleşme ve Ödeme Aşamaları	60
3.1.6.Doğrudan Teminin Kamu Alımlarındaki Büyüklüğü.....	63
3.2. DOĞRUDAN TEMİNİN AKTÖRLERİ, KANUNA AYKIRI DAVRANIŞLAR VE BU DAVRANIŞLARI AÇIĞA ÇIKARACAK RİSKLERİN TESPİTİ.....	70

3.2.1. Doğrudan Teminde Yetki ve Sorumlulukların İncelenmesi.....	70
3.2.1.1.Harcama / İhale Yetkilisi.....	71
3.2.1.2.Gerçekleştirme Görevlisi.....	72
3.2.1.3.Diğer Gerçekleştirme Görevlileri	72
3.2.1.3.1.Piyasa Fiyat Araştırma Yetkilisi/Yetkilileri.....	73
3.2.1.3.2. Muayene Kabul Komisyonu	73
3.2.1.4.Muhasebe Yetkilisi	74
3.2.2. Doğrudan Teminin Kanuna Aykırı Davranışları	74
3.2.3. Doğrudan Teminde Risklerin Tespiti	76
3.2.3.1.Takdir Yetkisi	77
3.2.3.2.Kurumsal İşleyiş ve Uygulamalardan Kaynaklanan Zafiyetler.....	78
3.2.3.3.Doğrudan Temin Görevlendirmeleri	79
3.2.3.4.Doğrudan Teminin Katılım ve Yeterlilik Unsurları	79
3.2.3.5.Doğrudan Temin Şikâyetleri ve Kamu İhale Kurumu	81
3.2.4. Doğrudan Temin Sürecinde Uygulanan Denetimin Zafiyetleri	81
3.2.4.1.İdari Denetim (Hiyerarşik Denetim).....	82
3.2.4.1.1.Ön Mali Kontrol.....	82
3.2.4.1.2. İç Denetim.....	83
3.2.4.2.Yargı Denetimi	83
3.2.4.3.Yasama Denetimi	85
3.2.4.4.Kamuoyu Denetimi	86
3.3. DOĞRUDAN TEMİN UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE	
DEĞERLENDİRİLMESİ	87
3.3.1. Uygulamanın Amacı.....	89
3.3.2. Uygulamanın Önemi	90
3.3.3. Uygulamanın Kapsamı, Yöntemi ve Değerlendirilmesi.....	90
3.3.3.1.Piyano Alım Süreci.....	91
3.3.3.2.Uygulamanın Genel Değerlendirilmesi	94
SONUÇ.....	99
ÖNERİLER	103
KAYNAKÇA	105

ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ

ŞEKİLLER

Şekil I: Kamu İhale Hukukuna Egemen Olan Temel İlkeler	40
Şekil II: Doğrudan Temin Alımı İş Akış Süreci	62
Şekil III: Friedman Matrisi	95

TABLOLAR

Tablo I: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı	63
Tablo II: 2009-2016 Yılları Arasında 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Yıllık Artış Oranları	64
Tablo III: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Kanun Maddelerine Göre Tutar Bazında Dağılım Miktarı	65
Tablo IV: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Kanun Maddelerine Göre Yüzdelik Dağılım Miktarı (%)	66
Tablo V: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Kamu Alımlarının Alım Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Tutar Bazında Dağılımı.....	68
Tablo VI: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Alım Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Bindelik Dağılım Miktarı.....	69

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
DİK	: Devlet İhale Kanunu
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
HSYK	: Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu
KİK	: Kamu İhale Kanunu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
Md.	: Madde
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİF	: Taşınır İşlem Fişi
UNCITRAL	: Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu
vd.	: ve diğerleri.

GİRİŞ

Devlet organizmasını oluşturan kamu kurum ve kuruluşları, yüklenmiş oldukları görev ve fonksiyonları yerine getirebilme amacıyla ihtiyaçları doğrultusunda harcama yapma durumundadırlar. Bu doğrultuda gereksinim duyulan ihtiyaçların gördürülmesinin en kolay yöntemi ise hemen her ülkede uygulaması bulunan kamu alımlarıdır.

Kamu alımları; "Kamu İhale Kanunu" ve "Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu" çerçevesinde birincil ve ikincil derecedeki düzenlemelere tabi olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin asıl amacı kamu tüzel kişiliği tarafından ihtiyaç duyulan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini en uygun kalitede, en uygun fiyatla, en uygun zamanda tedarik etmek ve alım maliyetlerini olabildiği kadar düşük tutmaktır. Bu amacı gerçekleştirebilmek amacıyla da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde ihale yöntemleri belirlenmiştir. Bunlar; yasada belirtilen temel ilkelerle birlikte, rekabet ortamında, hukuk yollarına başvurunun açık olduğu, hesap verilebilirliğin ve kamu denetimini en iyi işletilebildiği bir alım sürecini ifade etmektedir.

Doğrudan temin usulü; ilk zamanlarda ihale usulleri arasında yer alırken, sürecin uygulamasında aşılamayan zorluklar, idarelerin artan şikâyetleri ve uygulamanın izlenmesi ile yapılan tespitler dikkate alınarak 30 Temmuz 2003 tarih ve 4964 sayılı kanunun 12'inci maddesiyle ihale usulleri arasından çıkartılmıştır. Yine aynı kanunun 15'inci maddesiyle de ihtiyaçların karşılanmasında birçok zorunluluk ortadan kaldırılmıştır. Böylece doğrudan temin alımlarıyla ihale sürecinin katı hükümleri ve süre alan formaliteleri aşarak daha sade ve hızlı bir şekilde ihtiyaçların ihale yetkilisinin görevlendireceği kişi/kişiler tarafından yapılacak piyasada fiyat araştırmasıyla elde edilmesi sağlanmıştır. Ancak doğrudan temin sürecinin ihale sürecine göre daha kolay işletilebilmesi yoluyla kamu alımlarında oluşturduğu zemin, süreci yönetecek olan sorumluların tutumlarını doğrudan etkileyerek kamu yararına aykırı oluşabilecek birçok fırsatları meydana getirmiştir. Zira ulusal basında çıkan birçok yolsuzluk haberleriyle birlikte kamuoyunda doğrudan temin alımları hakkında oluşan imaj bu yöndedir.

Doğrudan temin sürecinde kamu kaynaklarının parasal büyüklüğü dikkate alındığında sağlanan bu kolaylıkların suistimal edilerek rant sahiplerince, hukuka ve

kamu hizmetinin gereklerine aykırı olarak kullanılıp kullanılmadığının irdelenme gerekliliğini ortaya çıkarmış, çalışmanın yapılmasında sevk edici unsurlardan en önemlilerini oluşturmuştur. Zira doğrudan temin harcamalarının rasyonel olarak gerçekleşmesine yönelik kanuna aykırı davranışları oluşturacak risklerin minimize edilmesi önem arz etmektedir.

Doğrudan temin alımları alım bazında ihale usullerine göre küçük miktarlar olarak değerlendirilse de sahip olunan kolaylıklarla birlikte gerçekleşmekte ve bütün kamu alımları içerisinde önemli bir kamu kaynağı tahsis edilmektedir. Buna rağmen literatür içerisinde doğrudan temin bütün yönleriyle değil ihale usulleriyle birlikte daha yüzeysel bir biçimde ele alındığı görülmektedir.

Çalışmamızda, doğrudan temin alımları olası aykırılıklara karşı bütün yönleriyle irdelenmiş, bir doğrudan temin uygulamasıyla da süreç farklı bir bakış açısıyla gösterilmeye çalışılmış ve değerlendirilmiştir. Böylece hedeflenen kamu yararının, sağlanmasına yönelik çözüm önerilerinin getirilmesine ve doğrudan temin sürecindeki oluşan kötü algının kırılmasına katkı sağlanacağı düşünülmüştür..

Doğrudan temin alımlarının sayıca çok fazla olması ve kamu görevlilerinin birimlerini kötü duruma düşürmemesi adına görüşmelere olumsuz yanıt vermeleri gibi durumlar çalışmamızı zorlaştıran hususlar olmuştur.

Çalışma genel olarak değerlendirildiğinde üç ana bölümden oluşmaktadır.

“Genel Hatlarıyla Kamu Harcamaları ve Denetimi” başlıklı birinci bölümde; kamu harcamalarının tanımından ve sınıflandırılmasından bahsedilerek bu harcamalara uygulanan denetimin türleri, önemi ve amaçları üzerinde durulmuştur.

“Kamu Harcama Hukukunda Kamu Satın Alımları ve Hukuki Çerçevesi” başlıklı ikinci bölümde; kamu tedarik faaliyetlerinin anlaşılması açısından Uluslararası kamu satın alma uygulamalarıyla birlikte Türkiye’de uygulamaya konulmuş kamu satın alımlarının mevzuat düzenlemelerine yer verilecek, yürürlükteki Kamu İhale mevzuatının sahip oldukları ilkelerle, öngördüğü bütün alım usullerinden bahsedilecektir.

“Kamu Satın Alımlarından Doğrudan Temin Usulü ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi” başlıklı üçüncü bölümde; araştırma

konumuzu oluşturan ve İhale Kanunu dışında tutulan doğrudan temin alımlarının yapısı ve kamu görevlilerinin sahip olduğu yetkiler sürecin etkinliği ve sürdürülebilirliği vb. çok yönlü olarak ele alınmış, ortaya konulan sonuçlar ve inceleme kapsamına aldığımız birim nezdinde uygulama planına dönüştürülerek kanuna aykırı sonuçlarının daha anlaşılabilir hale getirilmesi sağlanmıştır.

Bu bağlamda çalışmamız, doğrudan temin alımlarının rasyonel gerçekleşmesine ve kanuna aykırı davranışların engellenmesine yönelik yapılması gerektiğini düşündüğümüz bazı öneriler ve sonuç bölümü ile neticelendirilmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL HATLARIYLA KAMU HARCAMALARI VE DENETİM

Çalışmanın bu bölümünde konuya ilişkin teorik çerçeve ele alınarak alt yapı oluşturulmak istenmiştir. Bu amaçla öncelikle kamu harcamalarının tanımı yapılacak yapısı ve sınıflandırmasına değinilecek ardından kamu harcama sürecinde denetimin bütün hatlarıyla anlaşılması sağlanacaktır. Bu anlamda ilk olarak kamu harcamalarının bütün hatlarıyla anlaşılması sağlanacak olup, ardından kamu harcamalarına uygulanan denetim tanımlanacak ve amacı, önemi, türleri hakkında bilgiler verilecektir.

1.1. KAMU HARCAMASI KAVRAMI, KRİTERLERİ VE SINIFLANDIRMASI

Kamu harcamalarında gerçekçi bir etkinlik ve verimlilik analizinin yapılarak kamu harcamalarıyla amaçlanan faydanın doğru anlaşılması bakımından kamu harcamalarının tanımları önem arz etmektedir. Kamu harcamalarının kavramsal alt yapısının kurulması ve özel harcamalardan ayrımı kapsamında kamu harcama kriterlerinin anlaşılması sağlanmalıdır. Piyasadan alımlar şeklinde gerçekleştirilen kamu satın alım sisteminin kamu harcamaları içerisindeki konumunun belirlenmesi adına da kamu harcamalarının sınıflandırılması gerekmektedir.

1.1.1. Kamu Harcaması Kavramı

Devletlerin; büyüme ve kalkınma hızını artırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, kaynak dağılımını artırmak gibi yüklendikleri görevleriyle beraber kamu kesiminin var olma nedeni olarak sayılabilecek “kolektif ihtiyaçların karşılanması” için birtakım hizmetlerden yararlanması, bir kısım malları kullanması gerekmektedir. Bu durum devleti doğrudan mal ve hizmet alımına yönelterek vatandaşlardan finanse ettiği vergilerle belirli miktarlarda harcamada bulunmaya mecbur kılmaktadır (Arslan, 2002: 2). Bu bakımdan devlet giderleri de devlet gelirlerinin kamusal ihtiyaçların giderilmesinde kullanılmasından başka bir şey değildir (Edizdoğan vd., 2010:39). Yapılan bu tanımdan yola çıkarak genel anlamda kamu harcamaları, devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin sonucu olarak belirli usullere göre gerçekleştirilen faaliyetlerinin parasal görüntüsü olduğu söylenebilir.

Genel anlamda kamu harcamaları tanımı yukarıda bahsedildiği üzere yapılsa da devlet organizmasını oluşturan yapıya yüklenen görevlere göre de kamu harcamalarına yönelik açıklamaları değiştirmiştir.

Nitekim bu konuda Klasik ve Modern yaklaşımın görüşleri dikkat çekmektedir. Klasik yaklaşımın görüşünü bünyesinde barındıran devletlerin sağlık, eğitim, adalet ve savunma gibi temel fonksiyonlarda kamunun çıkarlarını gözeterek gerçekleştirdiği faaliyetler kamu harcaması olarak tanımlanırken, buna karşılık Modern yaklaşımda ise bu temel fonksiyonların yanı sıra devletin çeşitli politikalarla ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi de kamu harcamalarının konusunu oluşturmaktadır. Bu nedenle klasik yaklaşıma göre kamu harcamaları; toplumsal ihtiyaçların karşılanması için belli sınırlar dâhilinde denk bütçe ilkesine dayanılarak yapılan parasal harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Modern yaklaşıma göre ise kamu harcamaları toplumsal ihtiyaçlarla beraber ekonomik ve sosyal müdahaleyi de barındıran harcamalar olarak değerlendirilmektedir (Türk, 2002: 28-31).

Kamu harcamalarının tespitinde hangi kurumların ve hangi tür harcamalarının dikkate alınacağı son derece önemlidir. Bu bağlamda kamu harcamaları dar veya geniş olmak üzere iki farklı anlam yüklenmiştir.

Klasik görüşün izini taşıyan dar anlamda kamu harcamaları; sunulan kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin (belediye, il özel idaresi ve köyler gibi) yaptıkları harcamalardır. Farklı bir tanımla, dar anlamda kamu harcamaları, kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için kamu kuruluşlarının bütçelerinden gerçekleştirdikleri harcamaları ifade etmektedir. Dar anlamda kamu harcamaları temel olarak merkezi yönetim ve mahalli idare bütçeleri içerisinde yer almaktadır (Erginay, 1998: 131). Modern anlayışın izini taşıyan kamu harcamalarının geniş anlamda ifadesi ise; merkezi ve yerel yönetimlerin, iktisadi devlet teşekküllerinin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gerçekleştirdiği harcamalar toplamı ile toplum için faydalı hizmet gören kurumların ödemelerini, vergi muafiyet ve indirimlerini, özel kişilerin kamuya yaptıkları yardım ve bağışların toplamını ifade etmektedir (Arısoy, 2005: 15). Bu bağlamda dar anlamda kamu harcamaları devlet faaliyetlerinin hukuki anlamda tanımını yansıtmaktayken geniş anlamda kamu harcamaları, devlet faaliyetlerinin ekonomik tanımını ifade etmektedir (Taytak, 2013: 25).

Ülkemizde kamu mali yönetim sistemimizi oluşturan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (KMYKK) Kamu Gideri başlığı altında kamu harcamasının şu şekilde tanımı yapılmıştır. Kamu gideri “Kanunlarına 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” şeklinde tanımlanmıştır. Harcama birimi ise “Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim” olarak ifade edilmiştir (KMYKK, Md. 3).

Görüldüğü üzere kamu harcamaları, çeşitli tanımlamalarla ifade edilebilirken bu harcamaların tanınmasındaki ortak kriterlerin neler olduğu ve ne anlam ifade ettiğinin de ortaya konulması önem arz etmektedir.

1.1.2. Kamu Harcamalarının Tanınmasındaki Kriterler

Kamu harcamaları yukarıda bahsedilen tanımları itibariyle bir takım özelliklere sahip olması gerektiği görülmektedir. Nitekim yapılacak herhangi bir harcamanın kamu harcaması sayılabilmesi için;

- Kamu yararına sunulmuş bir hizmet ya da husus karşılığı olması,
- Kamu tüzel kişileri veya bunların yetkili kıldığı özel otoriteler tarafından gerçekleştirilmesi,
- Kamu gücü kullanılarak belirli usullere riayet edilmek şartıyla gerçekleştirilmesi,

gibi üç temel kritere sahip olarak gerçekleşmiş olması gerekmektedir (Arslan, 2002: 3). Bu kriterlerle birlikte bilinmesi gereken önemli bir hususta müşteri finansmanına dayanan devlet harcamalarının kamu harcaması olmadığıdır. Zira bir döner sermayeli kuruluşa başlangıçta bütçeden verilen net sermaye katkıları kamu harcamasıdır. Ancak; daha sonra o kuruluşun kendi ürünlerini satarak elde ettiği gelirden yaptığı harcamalar kamu harcaması olarak nitelendirilmemektedir.

Kamu harcamalarının tanınmasındaki kriterlerin daha yakından tanınması, kamu harcamalarının uygulamada karşılığının anlaşılmasını sağlayacağı için aşağıda bu kriterler tek tek açıklanmıştır.

1.1.2.1. Kamu Hizmeti Kriteri

Gerek literatürde gerekse yargısal karar içerisinde kamu hizmeti kavramının çeşitli tanımları yapılmış, genel olarak kabul edilen bir tanıma ulaşamamakla birlikte, kavramın asgari unsurlarını içeren bir sonuca ulaşılmıştır. Kamu hizmeti aslında kamu yararını gerçekleştirme işlevidir. Devletin ve buna bağlı kamu kurumlarının temel varlık sebebi, kamusal nitelikli ihtiyaçların karşılanmasıdır (Çelebi ve Yalçın, 2008: 2). En temel tanımlamayla, kamu hizmetini, toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması bakımından, devlet tarafından kamu yararı amacına yönelik yapılan faaliyetlerdir şeklinde ifade edebiliriz (Taytak, 2013: 8).

Bu ifadeyle mahiyeti ne olursa olsun idarenin denetimi ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülen herhangi bir kamu harcamasının, doğuracağı sonucu itibarıyla temel güdünün kar elde etmek değil kamu yararı olması gerektiği önem arz etmektedir.

1.1.2.2. Kamu Tüzel Kişiliği Kriteri

Kamu hizmetlerinin bedeli olarak yapılacak kamu harcamalarının gerçekleştirilebilmesi, ancak devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında yetkili kıldığı özel otoriteler tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Onar, 1966: 36).

Harcama şayet bir kamu tüzel kişisi tarafından (devlet ve mahalli idareler gibi) yapılırsa kamu gideri olacaktır (Aytaç, 2004: 19). Nitekim her kişinin kamu harcaması yapması söz konusu olmamakla birlikte ancak kamu kurumlarının gözetimi ve denetimi altındaki kurumlarda görevli kişilerin bir dizi usul ve yöntemler yerine getirmesiyle kamu harcamaları yapılabilmektedir (Özer, 2015: 3). Aksi durumda yani kamu harcamaları gerçek ya da özel hukuk tüzel kişileri tarafından gerçekleştirildiği takdirde, harcamanın niteliği ve amacı ne olursa olsun özel harcamalar olarak değerlendirilecektir.

1.1.2.3. Kamu Gücü Kriteri

Kamu idarelerinin kuruluşu ve çalışması kanunlarla düzenlendiğinden yüklenmiş oldukları görevleri ile temel sebep sayılabilecek ihtiyaçlarının

karşılanmasında özel idarelerin sahip olmadığı kamu gücüne sahiptirler (Gözler, 2009: 8).

Kamu gücü, idari faaliyetlerinin konusu olan kamu hizmetlerinin yerine getirmek için idarece başvurulana araçtır. İdari faaliyetin temel araçlarından birisi olan idari işlem ise, bu özelliği nedeniyle doğal olarak kamu gücü ayrıcalıklarının en çok hissedildiği alandır. İdarenin bu kamu gücünün ayrıcalıklarına sahip olmasının nedeni ise idari faaliyetin konusunun kamu hizmeti, amacının ise kamu yararı olmasıdır (Uçar, 2016: 331).

Ancak, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin, kullanacakları bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını verme sorumlulukları vardır. Nitekim Kamu Mali Yönetimimizi oluşturan 5018 sayılı Kanun'un önemli unsurlarından biri hesap verilebilirliği oluşturmaktadır.

1.1.3. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Dünya da, ülke nüfuslarının önceki yıllara göre artış göstermesi, savunma ve teknolojik alandaki gelişmeler ile devlet anlayışındaki, özellikle sosyal devlet kavramıyla ortaya çıkan değişimlerin etkisiyle, kamu harcamalarının ekonomi içindeki hacmiyle birlikte önemi de artmaktadır (Karaarslan, 2013: 4). Artan harcamalar, devletin sınırlı kaynaklarıyla birlikte gelirlerin ihtiyaç düzeyine göre dağıtılması, mükellefler tarafından ödenen vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarda harcandığının görülmesi, çeşitli hizmetlerin maliyet unsurlarının incelenebilmesi ve mali istatistik bilgilerinin açık bir şekilde elde edilmesi hususlarında kolaylık sağlaması açısından önem teşkil etmektedir (Öner, 1987: 31). Bu durum kamu harcamalarının kayıt altına alınarak tüm mali bilgilerin doğru ve net bir şekilde incelenmesi ve öğrenilerek verilecek kararlar üzerinde tesir etmesi açısından giderin sınıflandırılmasının (tasnifi) önemini açığa çıkartmaktadır.

Kamu harcamaları çeşitli ölçütlerden değerlendirilmek suretiyle harcamayı yapan idari birimler esas alınarak, harcamayla yapılmaya çalışılan hizmet türü esas alınarak, harcamaların yapıldığı bütçe esas alınarak veya harcamanın iktisadi özellikleri ve etkileri esas alınmak suretiyle farklı şekillerde gruplandırılarak sınıflandırılabilir (Yılmaz, 2009: 84). Kamu harcamalarının çeşitli kıstaslara göre farklı şekillerde sınıflandırmaları mevcut olsa da literatürde genel kabul gören

üç ana başlığa göre; İdari (Organik) Sınıflandırma, Fonksiyonel Sınıflandırma ve Bilimsel-Ekonomik sınıflandırma olarak ele alındığı görülmektedir¹.

1.1.3.1. İdari (Organik) Sınıflandırma

İdari (Organik) sınıflandırmanın yapılmasında yararlanılan temel ölçüt, kamu harcamasını yapan idari birimlerin esas alınmasıdır. Devletin yapısı, organları ve görevleri esas alınarak yapılan bu sınıflandırmada devlet hizmetlerini icra eden çeşitli kurum ve kuruluşlar ön plana çıkarılmakta ve bu kurumlar tarafından yapılan toplam harcamalar idari sınıflandırma içerisinde yer almaktadır. Burada tek amaç kamu sektörünü oluşturan organların hangi alanlara ne kadar harcama yaptığını görmektir. Bu nedenle organik sınıflandırma olarak da adlandırılır (Susam, 2015: 180).

Organik sınıflandırmada kurumların cari dönemde harcamaları, Cumhurbaşkanlığı'na ait harcamalar, Bakanlık'a ait harcamalar, Yükseköğretim Kurumları'na ait harcamalar vs. gibi gruplandırılmak suretiyle, harcamaları gerçekleştiren kurumların gerçekleştirdiği harcamalar dikkate alınarak ön plana çıkarılmak istenmekte; hizmetin onu yapacak en uygun kurumca gerçekleştirilme amacı önem taşımaktadır (Öner, 2015: 141).

Bu sınıflandırma yer alan idari örgütlenme biçimi zaman ve mekâna göre değişmekle birlikte, Türkiye' de 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu idareleri bu tasnif içerisinde yer almaktadır. Yalnızca devletin gerçekleştirdiği kamu harcamaları idari olarak sınıflandırıldığında ise merkezi yönetim içerisinde yer alan Genel Bütçeli, Özel Bütçeli İle Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların harcamaları bu sınıflandırma içerisinde yer almaktadır (Susam, 2015; 180).

Kamu harcamalarının gerçekleşme sürecinde hukuki sorumluluğun belirlenmesi ve hesap verilebilirliğin hayata geçirilmesi açısından idari sınıflandırmanın yapılması önem teşkil ettiği söylenebilir.

¹ Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK yürürlüğe girmesiyle birlikte Analitik Bütçe Sınıflandırma anlayışı benimsenmiştir. Bu kodlama sistemi, sınıflandırmalarına göre bütçe içerisinde yer alan kamu harcamalarını; Kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik tipi olmak üzere dörde ayırmaktadır.

1.1.3.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Kamu harcamalarının iktisadi, sosyal, siyasi ve askeri sebeplerden ötürü devamlı artış göstermesi kamu harcamalarının yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektirmiştir. Böylece fonksiyonel sınıflandırma uygulamada yerini almıştır. Fonksiyonel sınıflandırma, idari sınıflandırmadaki kamu hizmetini yerine getiren ilgili kuruluşların gerçekleştirdiği harcamaların aksine harcamanın hangi amaçla gerçekleştirildiğinin gösterilmek üzere kullanılan sınıflandırma türü olarak nitelendirilmektedir (Aytaç, 2004: 15).

Bu sınıflandırmada kamu harcamaları, gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin türüne göre gruplandırılmaktadır. Her bir grup temsil ettiği kamu hizmetine göre farklı bir başlıkta gösterilmektedir. Aynı hizmetin birden fazla kamu birimi tarafından gerçekleştirildiği durumlarda kamu harcamasını gerçekleştiren her birimin yaptıkları her bir harcama kalemleri ayrı ayrı toplanarak gerçekleştirilen her bir kamu hizmetinin toplam harcamaları bulunmaktadır (Kiraz, 2016: 11).

Fonksiyonel sınıflandırmada devletin amaçlanan hedefleri doğrultusunda gerçekleştireceği hizmet kalemleri için ayrılacak ödeneklerin miktarı bakımından bilgi vermesi nedeniyle önemli bir sınıflandırma grubunu oluşturmaktadır (Ayyıldız, 2004: 109). Aynı zamanda kamu giderlerin; genel kamu hizmetleri, savunma, eğitim, sağlık gibi başlıklar altında ayrıma tabi tutulmasıyla kamu hizmetlerinin etkin ve başarılı bir şekilde yürütülerek, kaynakların verimli kullanılması ve gider rakamlarının daha anlaşılır olması açısından da oldukça önemli ve faydalıdır.

1.1.3.3. Bilimsel –Ekonomik Sınıflandırma

Bilindiği gibi, kamu kesiminin ekonomi içindeki tesiri kamu harcaması şeklinde belirlemektedir. Bundan dolayı kamu kesiminin iktisadi düzen üzerindeki etkisini tespit edebilmek için harcamaların türleri, yapısal özellikleri ve etkilerinin bilimsel açıdan değerlendirilmesi ve tahlil edilmesi gerekmektedir (Öner, 2015: 142). Nitekim harcamalar türleri itibarıyla homojen değildirler. Türleri, etkileri ve özellikleri yönüyle aralarında bazı farklar bulunmaktadır. O halde devlet faaliyetleri hakkında bir yargıya varabilme adına tür, etki ve özellikleri yönünden birbirine benzeyen harcamaların bir araya toplanması gerekmektedir. Böylece iktisadi nitelik ve özellikler göz önünde tutularak yapılmış bir sınıflandırmayla kamu harcamalarının

milli ekonomi üzerindeki etkileri daha yakından görülme imkânı doğacaktır. Ancak unutulmaması gereken, herhangi bir harcamanın iktisadi etkisini bu harcamanın çeşidine, ait olduğu gruba göre tayin edilmesinin mümkün olmadığıdır. Zira aynı sınıflandırma içindeki her bir harcama, yapılış biçimine, finansman şekillerine ve iktisadi konjonktürün arz ettiği duruma göre birbirinden farklı etkiler meydana getirebilir (Türk, 2002: 33-34; Aytaç, 2004: 16-17).

Gerçekleştirilen her bir kamu harcaması sahip olduğu niteliği itibariyle farklı bir başlık altında sınıflandırılmaktadır. Örnek olarak doğrudan temin yoluyla akademik personellerin kullanımı için tedarik edilecek dizüstü bilgisayar alımı ödemesi, idari sınıflandırmaya göre yükseköğretim kurumları, fonksiyonel sınıflandırmaya göre eğitim hizmetleri harcamaları ve ekonomik sınıflandırmaya göre ise mal ve hizmet alım giderleri içerisinde yer almaktadır.

Bilimsel –Ekonomik Sınıflandırmasının; literatürde çeşitli iktisatçılar tarafından ileri sürülmüş farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilmişlerdir. Ancak çalışmada kamu harcamalarının Bilimsel –Ekonomik Sınıflandırmasının etkinlik ve verimlilik analizinin daha doğru yapılabilmesi için bu sınıflandırmalardan sadece gerçek (reel)- transfer, olağan-olağanüstü, verimli-verimsiz, zorunlu-zorunlu olmayan harcamalar olmak üzere dört farklı ayırımına yer verilecektir.

1.1.3.3.1. Gerçek (Reel) Sınıflandırma – Transfer Sınıflandırma

Yapılan harcamaların neticesinde bir getiri elde ediliyorsa, bir karşılık görülüyorsa veya bir üretim faktörü satın alınıyorsa yapılan bu harcamaya gerçek (reel) harcama, eğer yapılan harcamanın karşılığında herhangi bir getirisi söz konusu olmuyorsa yapılan bu tür harcamalara da transfer harcamalar denilmektedir (Öner, 2015: 142).

Devlet, reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet satın aldığından dolayı yeni gelir akımları doğar ve milli gelir artar. Transfer harcamalarında ise milli gelir üzerinde doğrudan doğruya bir etki oluşması söz konusu değildir. Sadece satın alma gücünün kişiler ve sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine neden olurlar. Bu değişimler genellikle karşılıksız yapılır ve adı geçen harcamalar yoluyla milli ekonomideki mal ve hizmet akımında herhangi bir değişiklik yaşanmaz. Bu bağlamda ifade etmek gerekir ki transfer harcamaları nedeniyle ortaya çıkan gerçek

(reel) harcamaların sebebi devlet değil, bu harcamalardan yararlananlardır (Caymaz, 2016: 27-28).

Devletin geleneksel fonksiyonunu ifade eden gerçek (reel) harcamalar içerisinde, gerçekleştirdiği askeri, idari, eğitim gibi harcamalar yer alırken; Transfer harcamaları içinde ise başlıca devlet borçlarının faizleri, sosyal yardımlar, mali amaçlı yapılan bağış ve yardımlar, özel yatırımları teşvik için verilen avanslar ve yapılan ikrazlar yer alır (Aytaç, 2004: 19).

Reel harcamalar kendi içinde, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Cari harcamalar, devletin ihtiyaç duyduğu tüketim malları alımına yönelik olup, tüketimi ilgili dönemde yapılan ve yine aynı dönemde Gayri Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) etkisi ortaya çıkan harcamalardır. Cari harcamalar; devletin yönetsel işlevi gereği; elektrik, su, kömür, akaryakıt, kırtasiye, maaş ve yolluklar gibi giderleri kapsamaktadır. Cari giderler bünyesinde, kamuya ait tesislerden, bina, makine ve teçhizattan yararlanmak için gerekli girdilerin maliyetleri söz konusudur (Görgün, 1994: 64). Özellikleri itibarıyla cari harcamalar; her yıl tekrar etmekle birlikte her cari yıl bütçesi içerisinde yer almaktadırlar. Bu tür harcamalar tüketim eğilimli olup, sağladıkları faydalar ilgili yıl içerisinde sona ermektedir (Erdem vd., 1998: 61).

Yatırım harcamaları, milli hasılaya katkı yapan, kaynakların optimal kullanılmalarını sağlayan, üretim faktörlerinin verimliliğini artıran, kamu kesiminde sermaye artışına yol açan, çoğu dayanıklı mal niteliğinde ve etkisi uzun süreli olan harcamalardır (Gürsoy, 1980: 132). Yatırım harcamaları; makine-teçhizat, ham, yarı mamul ve mamul maddeler ve bina-konut inşaatları için ifa edilen harcama türü olmakla birlikte, sermaye birikimine katkı sağlayan harcamalardır. Bu çerçevede, yatırım harcamaları, bir ülkeye özel sosyo-ekonomik yapı ve finansal duruma göre mal stoklarını ve kapasiteyi artırma amacı da gütmektedir. Ayrıca, yatırım harcamaları, toplumun refah düzeyine ve kalkınmasına, ekonominin üretim gücünü artırmaya yönelik katkıları bulunmaktadır (Uluatam, 1999: 231).

1.1.3.3.2. Olağan Harcamalar- Olağanüstü Harcamalar

Bu sınıflandırma da olağan ya da olağan üstü harcamanın niteliğinin belirlenmesinde farklı ölçütler bulunmaktadır. Bu ölçütlerden ilkinde göre bütçe hazırlanırken öngörülemeyen harcamalar olağanüstü harcamalardır. İkinci ölçüte göre bütçe hazırlanırken devletin normal giderlerinin her yıl tekrarlanacağı ve buna göre her yıl tekrarlanmayan harcamalar olağanüstü harcamalar olarak nitelendirilir. Bir başka ölçüte göre ise devletin normal giderlerinin faydası süresizdir. Buna karşılık devletin yol, köprü, baraj için harcamaların sağladığı fayda sürekli. Bu ölçüte göre faydaları süreklilik gösteren harcamalar olağanüstü harcamalardır (Türk, 2002: 68).

Her yıl bütçe harcamalarında yer alan olağan harcamalar vergi gelirleri ile finans edilir, ancak bütçe tahminleri içerisinde yer almayan olağanüstü harcamalar ise borçlanma veya emisyon yoluyla finansman edilir. Doğal afetler sonrası yapılması gereken harcamalar bu hususta verilecek örnekler arasında gösterilebilir (Susam, 2015: 188).

1.1.3.3.3. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamalar

Kamu harcamalarının verimli veya verimsiz olarak sınıflandırılmasında kesin kriterler olmamakla birlikte, özel sektörün üretim kapasitesini artıracak, piyasada etkisini kuvvetlendirecek ve satışlarını çoğaltacak sonuçları yaratan dolayısıyla milli hasılayı kısa veya uzun vadede artırmada fonksiyon gören harcamalar verimli bunların dışında kalan giderler ise verimsiz harcamalar olarak tarif edilebilir (Erginay, 1998: 154).

Verimli ve verimsiz harcamaların sadece iktisadi yönden değerlendirilmesi, sosyal açıdan, sağlık açısından, psikolojik açıdan topluma vereceği zarardan dolayı değerlendirilmediğini ortaya çıkarmaktadır. Örneğin kısa vadede içki fabrikaları harcamaları verimli olarak düşünülmektedir. Uzun vadede beşeri harcamalar, eğitim harcamaları ise kısa vade de milli gelire fayda sağlamadığı için verimsiz harcamalar olduğu ileri sürülmektedir (Öner, 2015: 143).

Görüldüğü gibi verimli, verimsiz harcama tasnifinde kesin bir sınır belirlemenin oldukça güç olduğu birçok değerlendirmelere tabi ayrımlarla net bir görünüm arz etmediği anlaşılmaktadır.

1.1.3.3.4. Zorunlu Harcamalar – Zorunlu Olmayan Harcamalar

Kamu kurumları tarafından aciliyet (önem) derecesine göre harcaması ertelenemeyen harcamalar zorunlu harcama sınıflandırması içerisinde yer alırken harcaması ertelenebilen harcamalar ise zorunlu olmayan harcama sınıflandırması içerisinde yer almaktadır (Arslan, 2002: 11). Genel bir ifadeyle anlatılacak olursa bireylerin yaşamını asgari düzeyde idame ettirecek esneklikleri birim esnekliğe çok yakın harcama grupları zorunlu harcamalar içerisinde yer almakla birlikte esneklikleri birim esnekliğe yakın olmayan harcamalar ise zorunlu olmayan harcamalar grubu içerisinde yer almaktadır (Özer, Akan ve Çalmaşur, 2010: 231).

Tarı ve Pehlivanoglu (2007), bir ilde yaşayan ve farklı gelire sahip tüketicilerin gelirleri ile değişik mal ve hizmet gruplarına yaptıkları harcamalar arasındaki ilişkiyi incelediği çalışmasında; gıda ve alkolsüz içecekler, konut, su, elektrik, gaz ve diğer yakıtlar ile sağlık harcamaları zorunlu harcamalar grubu içerisinde saymıştır. Bunun yanında, giyim ve ayakkabı, çeşitli mal ve hizmetler, alkollü içecekler, sigara ve tütün mamulleri, mobilya, ev aletleri ve bakım hizmetleri, ulaştırma, lokanta ve otel, haberleşme ile eğitim harcamaları ise zorunlu olmayan harcamalar arasında yer almıştır.

1.2. KAMU HARCAMALARININ DENETİMİ

Çalışma konusunun niteliğinin iyi anlaşılması harcamaların hesap verebilirliğini sağlayan kamu denetimin doğru anlaşılmasını gerektirmektedir. Zira her konuyu olduğu gibi kanuna aykırılık olgusunu da meydana geldiği evrenin şartları içerisinde değerlendirmek gerekir. Bu amaçla kamu harcamalarının yapısı ve sınıflandırmasının ardından kamu harcama sürecinde denetimin bütün hatlarıyla anlaşılması sağlanacaktır.

1.2.1. Denetim Kavramı ve Tanımı

Denetim boyutları veya biçimleri normalin dışında olan parçaları çıkarıp atmak amacıyla yapılan işlemdir. Buna göre normal olduğu genel kabul görülenle, bir anlamda karşılaştırma yapılması gerekir. Konuşma dilinde niteliği, amacı, konusu ve zamanı yönünden denetim anlamını taşıyan veya aynı terim kapsamına giren birçok farklı sözcük bulunmaktadır (araştırma, kovuşturma, revizyon, soruşturma,

kontrol, teftiş, murakabe, vb.). Bunlardan en sık kullanılan revizyon, kontrol, teftiş ve murakabe sözcüklerinin terminolojideki yerleri farklıdır (Altuğ, 2000: 1).

Denetim; genel hatlarıyla bir kurumun, programın veya projenin yapısının, çıktılarının ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kıstasların (yasa, tüzük, yönetmelik, karar, kural vb.) çerçevesinde uygunluğunun araştırılmasıdır (Kaya, 2002: 3)².

Denetim, iktisadi faaliyetler ve olaylarla ilgili iddiaların araştırılması amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları nesnel ve sistematik bir değerlendirmeye tabi tutulması ve ilgili taraflara duyurulan bir süreç olarak tanımlanmıştır (Başpınar, 2005: 35-36).

Denetimin farklı tanımlarından ve ortak yönlerinden yararlanılarak, temel unsurları ve özellikleri şöyle ifade edilmiştir (Taytak, 2013: 24).

- ✓ Denetim olması gerekenle gerçekleşenin mukayese faaliyetidir.
- ✓ Mukayesenin önceden belirlenen değerlendirme kriteri çerçevesinde yapılması gerekir.
- ✓ Denetim sürecinde denetlenen ve denetimi yaptıran kişi veya kurum olarak iki tarafın bulunması gerekir.
- ✓ Denetimin bir hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekir.
- ✓ Denetimi yapan kişi veya mercilerin bu ilişkinin tarafı olmaması gerekir.
- ✓ Denetimin objektif bir meslek faaliyeti olarak planlı, programlı, sistematik ve disiplinli bir şekilde belli kurallar ve standartlar çerçevesinde icra edilmesi gerekir.

² Bu araştırma sonucu, ortaya konmuş kıstaslardan sapmalar olur ve bu sapmalar başka kişi veya kişilere ya da giderek topluma maliyet yüklerse, hatanın tehlikesinin önlenmesi adına ilgililerin cezalandırılması gerekir. İnceleme sonrası genellikle bir yaptırımı riskinin söz konusu olabileceğinin durumlar denetimin korkulan yönüdür. Bkz. Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984, s.20-21.

1.2.2. Denetimin Amacı

Çeşitli denetim yolları ve yöntemleri olmasına karşın, denetimin özü değişmemekte ve aynı kalmaktadır. Klasik yaklaşımclar denetimin birincil işlevini, hata ve yolsuzlukların önlenmesi olarak değerlendirmektedir. Bir başkası ise denetimi bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refaha ulaşmanın vazgeçilmez bir halkası ve ülkeyi geliştiren girişimlerin itici bir gücü olarak nitelemektedirler (Aytuna, 1986; 9).

İster küresel toplum düzeyinde, ister küçük kurum veya örgüt ölçeğinde, denetimin yerine getirdiği bazı işlevleri vardır. Bunlar bir bakıma, denetleme faaliyetinin amaçları ve elde ettiği olumlu sonuçlara özdeştir. Denetimin amaçlarını süreklilik, karşılaştırma, önleme ve sınırlama ve düzeltme gibi birkaç noktada toplamak mümkündür (Atay, 1999; 33-36).

Süreklilik: Denetim konusu olan toplum, topluluk, kurum ve kişilerin faaliyet gösterdikleri sosyal oluşumlarda yer alan sistem ve çevre ile uyumlu olmak için uğraş göstermektedir. Denetim sürekliliği ile amaç edinen husus, gelişmenin ve büyümenin yönetenler ve yönetilenler açısından irade dışı olarak gerçekleşebilmesidir. Böyle bir durum olduğu takdirde denetim de zaten var demektir.

Önleme ve Sınırlama: Önceden kararlaştırılmış plan ve faaliyetlere ilişkin olan olumsuzluklar denetim sayesinde önlenabilmekte ve sınırlanabilmektedir. Denetimin konusunu oluşturan faaliyetler, kuruma ve kişilere zarar veriyorsa bu faaliyetlerin denetimler sonucunda ıslah edilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, denetçiler ve denetlenenler bu yöne doğru teşvik edilmelidir.

Düzeltilme: Amaçlarını gerçekleştirme noktasında faaliyette bulunan herhangi bir örgüt veya kişi, bu emellerine ulaşma noktasında bir takım aksaklıklarla her zaman karşı karşıya kalarak, kendisi dışındaki kişi ve örgütlere zararı dokunabilmektedir. Bu doğrultuda, süreçlere ilişkin olarak aksayan yönlerin neler olduğunun belirlenmesi ve ilgili yerlere bildirilmesi temel bir amaç niteliği taşımaktadır. Anlaşıldığı üzere, aksaklıkların tespit edilmesi ve bildirilmesi de olumsuzlukların düzeltilmesini sağlayacaktır.

Reform: Denetleme konusunda örgütün kuruluş zamanına göre önemli değişimlerin meydana gelmesi durumunda ve örgütün işleyişinde ve amacında da önemli değişimler gözlemlenebilmektedir. Diğer yandan, denetim sayesinde örgütün kusurlu ve aksayan yönlerinin tespit edilmesi neticesinde, bu sorunların çözümü için yeni fikir, yöntem ve araçların kullanılması gerekebilmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da, örgütsel ve bireysel düzeyde olmak üzere reform önerileri gündeme gelebilmektedir.

Eşgüdüm: Bir örgütteki süreç veya faaliyetler arasındaki aksaklıklar, örgütteki diğer süreç ve faaliyetleri etkileyerek, etkinlik ve verimliliğin potansiyelinde düşmeler görülebilecektir. Bu nedenle, örgütte ve herhangi bir toplumsal kurumda, birimler, üniteler ve kişiler arasında kesintisizlik ve düzensizlik yaşanmaması için eşgüdümün sağlanması ve bunun sağlanmasında da denetimin önemi çok büyük olmaktadır. Dolayısıyla eşgüdümün gerçekleştirilmesi de denetimin temel amaçlarından birini oluşturmaktadır.

Verimlilik ve Etkinlik: Denetimin kendine görev edinmiş olduğu en önemli amaçlardan biri de verimlilik ve etkinliğin sağlanmasıdır. Tüm örgütler, ürünlerinin, hizmetlerinin veya belirli planlar doğrultusunda ulaşmış oldukları sonuçlarının iyi düzeyde olmasını istemektedir. Bu doğrultuda, örgütler veya diğer toplumsal tabana dayalı oluşumlar, yapılmakta olan bir işin en az zamanda, en ucuz, en çok sayıda, en iyi kalitede olması için çaba göstermektedirler. Dolayısıyla verimlilik ve etkinlik düzeyinin artırılması, denetim faaliyetinin önemli amaçlarından birini oluşturmaktadır (Doğan, 2015: 112-114).

Denetim örgütün temenni edilen hedeflerine ulaşılabilirliğinde kullandığı önemli bir araçtır. Dolayısıyla denetim, örgütün geleceğine ilişkin olarak bir rota da çizmektedir. Denetim sonucunda tespit edilen bulguların raporlar halinde ilgi duyanlara iletilmesi denetimin amacını sergilemektedir Buradan denetimin temel amacına ulaşabiliriz. Bunun yanında denetimin hukuki açıdan amacı; verilen kararların yasalar çerçevesinde hesap verme sorumluluğu ilişkisinin yerine getirilip getirilmediğinin belirlenmeye çalışılmasıdır. Eğer hesap verme sorumluluğu yerine getirilmişse denetimin özel amacı sağlanmış demektir.

1.2.3. Denetimin Önemi

Sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu kesiminin ekonomi ve siyasi yapı içindeki rolüne bağlı olarak kamu harcamaları sürekli artış göstermiştir. Bu durum harcamaları karşılayan vatandaşların yani vergi ödeyenlerin, ağır vergi yüklerine katlanma zorunluluklarını doğurmuş buna bağlı olarak ise hesap sorma alışkanlığı kazanmaları vb. nedenlerle hukuki ve iktisadi ölçütlerle harcamaların denetim altına alınmasına yönelik toplumsal baskıları arttırmıştır (Altuğ, 2000: 17 ve Köse, 2007: 20).

Bir kurumun faaliyetlerinin sürekli olarak gözetim ve denetim altında tutulması, kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi ve kurum verimliliğinin devamlı olarak artmasına yönelik tedbirlerin alınması her şeyden önemlidir. Bunları gerçekleştirmek için kurumlara yardımcı olacak en önemli müessese ise denetim müessesesidir. Aksi halde faaliyetler gelişi güzel ve koordinasyondan uzak olacaktır. Bu yüzden denetim amaçlardan sapmaların olduğu durumlarda düzeltmeye katkı sağlayıcı bir faaliyet olarak da görülmelidir (Örmeci 1994: 7 aktaran; Boztepe, 2012: 37).

Kamu çalışanlarının görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri, keyfi şekilde kullanmalarının engellenmesi ancak denetimle gerçekleşebilir (Coşkun, 2002: 84). Yanlışlık, kusur, baştan savmacılık, hile, vb. gibi çeşitli art niyetli tutumlar, ilgili birimin denetimden geçmesi gerekir ki olumsuzluklara karşı önlem alınabilsin. Yapılacak denetim sonucu, cezalandırma riski, denetlenen birimi yanlış, hatalı veya kasıtlı davranışlardan vazgeçirici nitelikte ise, olumsuzluklardan arınma o denli kolay olur. Bu arada denetimde, asıl amacın mevcut durumu saptamak olduğu; cezalandırma, korkutma amacıyla denetime başvurulmadığı, yine de olası hataları önleme yollarının araştırılmasının da gerekliliği unutulmamalıdır (Altuğ, 2000: 5).

1.2.4. Denetim Türleri

Denetimin literatürde ve uygulamada çok farklı yönlerden sınıflandırılabilirdiği görülebilmektedir. Denetimi yapan sektörlerle, denetimi yapan organlara, amacına, konusuna, denetimi yapanın statüsüne, denetimi yapanın işlevine göre sınıflandırılması mümkündür (Taytak, 2013: 28). Bu bağlamında çalışmamızla ilgili

olarak denetim; denetimi yapan organlar açısından, denetimin işlevi açısından, denetimin amacı ve konusu açısından uygulamaları incelenecektir.

1.2.4.1. Denetimi Yapan Organlar Açısından Denetim

Demokrasinin yerleşmiş olduğu ülkelerde kamu idareleri tarafından yürütülen faaliyetlerin uygulanması esnasında ve sonrasında idari organlar, yasama organı ve yargı organları tarafından denetlenmesi ve bunlara ilişkin bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması gerekir (Karacal ve Uyduranoğlu, 2007: 26). Bu anlamda idari (yönetmel) denetim, yasama denetimi, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi olmak üzere denetimi yapan organlar; dört başlıkta inceleme kapsamına alınmıştır.

1.2.4.1.1. İdari (Yönetmel) Denetim

Yönetmel kurum ve kuruluşların eylem, işlem ve kararlarının yasallık, düzenlilik ve örgüt içi amaç ve hedeflere uygunluk açılarından denetlenmesinde en etkili yöntem, yine bu kurum ve kuruluşların kendi oluşturdukları mekanizmalar aracılığıyla denetlenmesidir. Yürütme organının kendi içinde yaptığı bu denetim türüne idari (yönetmel) denetim adı verilmektedir (Köse, 2007: 10). Bu bağlamda idari denetimin birinci türü iç denetim olarak da adlandırılan hiyerarşi denetimidir. İdari denetimin ikinci türü ise, dış denetim olarak adlandırılan vesayet denetimidir (Taytak, 2013: 30).

Kamu kuruluşunun idari yapısı içindeki birimler tarafından hiyerarşik olarak veya oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi kendini denetlemesine iç denetim denilmektedir. Kamu yönetimi hiyerarşik biçimde örgütlendiğinden, hiyerarşik piramidin her aşaması aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir (Örnek, 1992: 253). Hiyerarşik denetim yetkisi idari işlem ve kararlar üzerinde olabileceği gibi, idari eylem ve işlem üzerinde de gerçekleştirilebilir. Bunların dışında idarenin takdir alanına bırakılan konular da hiyerarşik denetime tabidir. Hiyerarşik denetim sonucunda, hukuk kurallarına ve bunların uygulanışına aykırı düşen işlemlerin değiştirilmesi, kaldırılması veya durdurulması gerçekleştirilir (Onar, 1952: 453, aktaran; Kartalcı, 2007: 54).

Diğer taraftan bir kamu kuruluşunun başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de dış denetim denir. Burada dış denetim işlevini gerçekleştiren denetim biriminin ya da denetçinin, denetlenen kurum dışından olması ya da

denetlenen kurumun en üst yönetici sıfatına sahip kişinin emir ve kumandasına bağlı olmaması esastır (Kartalcı, 2007: 54).

1.2.4.1.2. Yasama Denetimi

Kamu gelir ve giderlerinin yasama denetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yapılmaktadır. TBMM bütçenin denetimini, bütçe kanun tasarısının hükümet tarafından TBMM'ye sunulması, görüşülmesi, kabul edilen bütçenin uygulanması ve nihayet uygulama sonuçlarını kesin hesap kanun tasarılarının görüşülüp karara bağlanması safhalarında yerine getirmektedir (Kartalcı, 2007: 192).

Yasamanın yürütme üzerindeki denetimlerinin görevlendirilen kurumlarca yapılması ise genellikle Sayıştay gibi kurumlar eliyle olmaktadır. Sayıştayların yasama adına denetimi; özellikle kabul edilen bütçenin uygulanması ve sonuçlandırılması işlemlerinin uygulama sırasında, ya da uygulamadan sonra mali denetimi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Sayıştay eliyle yapılan denetim sonucunda elde edilen bulgular yasama organına hazırlanan bir raporla sunulmaktadır (Kartalcı, 2007: 58; Taytak, Selen 2017: 193).

1.2.4.1.3. Yargısal Denetim

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur (Gözübüyük, 2006: 376).

Yönetimin yargısal denetimi, yönetim mekanizmalarının işleyişinden doğan uyuşmazlıkları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi amacını güder. Bu tür denetimin asıl amacı, yönetim karşısında yönetilenlerin ve kamu görevlilerinin korunmasını sağlamaktır (Tortop vd.: 177; aktaran Köse, 2007: 11).

Ayrıca bu denetim yolu, yönetimin elinde bulundurduğu ve kendisini güçlü kılan araçları yönetilenlerin aleyhine kullanmaması, halkın yararını gözetmesi, halka karşı sorumsuz hareket etmemesi gibi demokrasiyle doğrudan ilişkili bulunan amaçların sağlanmasında da önemli bir işleve sahiptir (Köse, 2007: 12).

1.2.4.1.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi, özellikle gelişmiş demokratik ülkelerde kendisine önem atfedilen bir denetim yolu olmaktadır. Yönetmel faaliyetler, çoğunlukla tek yanlı kararlar sonucu gerçekleştiğinden, bu uygulamalardan etkilenen veya etkilenme olasılığı olan yönetilenlerin göstermiş olduğu tepki kamuoyunu oluşturmaktadır. Kamuoyu yoluyla oluşan baskı, yönetimin kendisine çekti düzen vermesinde etkili olabilmektedir (Akıncı, 1999: 60).

Bu kapsamda her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesinin gerekliliği kanun kapsamında kapsamına alınmıştır (KMYKK Md., 7). Bununla birlikte KİK'in uyulması gereken temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesi kapsamında alımlarda saydamlığın sağlanması amacıyla ihale sonuçlarının ilan edilmesi yoluyla kamuoyu denetiminin gerçekleşme imkânı bulabileceğinin üzerinde durulmuştur. Zira saydamlık, kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesinde zorunlu unsurlardan biri olarak uygulandığı takdirde kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi imkân bulabilmektedir.

1.2.4.2. Denetleyenin Statüsü Açısından Denetimin Türleri

Denetleyenin statüsü açısından denetimin türleri idarenin kendisine bağlı denetçiler vasıtasıyla iç denetim, fonksiyonel bağımsızlığa haiz ve idarenin dışında olan denetim organı vasıtasıyla dış denetim olarak iki başlıkta incelenecektir.

1.2.4.2.1. İç Denetim

İç denetim, bir kurumun içyapısı içinde yer alan, ancak belirli bir bağımsızlık düzeyine sahip kişi ya da birimlerce gerçekleştirilen denetimlerdir. Bağımsızlık, iç denetim için kilit bir kavram olup, aksi halde kurumun kendi bünyesinde yer alan ve kurumun en üst yöneticisine bağlı olarak faaliyet gösteren kişilerin gerçekleştirecekleri denetimin gerçek anlamda bir denetim olması beklenemez (Köse, 2007: 15).

İç denetim harcamalar yapıldıktan sonra, harcamaların mali açıdan doğruluğunu, hukuki açıdan uygunluğunu ve performans açısından hedeflerin gerçekleşme durumunu denetlemektedir. İç denetim kamu harcamalarının denetimini kapsamlı bir şekilde gerçekleştirirken, daha sonraki dönemlere ışık tutabilecek ve

kamu harcamalarının yapılmasında yol gösterici nitelikte olabilecek önerilerde de bulunabilmektedir (Sivrekli, 2014: 69).

Kurum yönetiminin görevlendirilen iç denetim elemanları, kurumun sistem ve usullerini değerlendirmek ve hesaplardaki yolsuzluk, maddi hata, yanlışlık ve verimsiz uygulama ihtimallerini asgariye indirmek amacıyla ifa etmelidir (Akbulut, 2003: 184).

İç denetimin iç denetçiler tarafından yerine getirilmesi kanundan doğan bir görevdir. Sahip olduğu görev ve yetkilere karşın iç denetçi, kötü mali yönetim ile iç kontrol ortamının ve yönetiminin etkinlik ve etkililiğinden sorumlu değildir. İç denetçinin yeni bir faaliyet veya programın sistemleri ve prosedürleri hakkında görüş vermesi veya bunun bir ön denetimini yapması desteklenen bir husustur (Okumuş, 2008: 26).

1.2.4.2.2. Dış Denetim

Dış denetim ilgili kurum veya kuruluşun işlevsel ve örgütsel hiyerarşisi içerisinde yer almayan kişi veya kurumlarca yapılan denetim faaliyeti olarak tanımlanabilmektedir (Karaarslan, 2013: 304).

5018 sayılı KMYKK ile kamu harcamaları sürecini denetleyebilecek dış denetiminden sorumlu bağımsız tek kurum olarak Sayıştay yetkilendirilmiştir (Okumuş, 2008: 27). Kanun'un 68' inci maddesinde;

“Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması”

olarak ifade edilmektedir.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak (Özen, 2008: 255):

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu kurumlarının

gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup, olmadığının tespiti (Düzenlilik Denetimi),

- Kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik olarak kullanılıp, kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi (Performans Denetimi) suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetimin etkinliğini iç kontrol ve iç denetimin başarısı ile ilişkilendirmek mümkündür. Nitekim iç kontrol sistemi ve iç denetim, bir kamu idaresinde ne kadar başarılı uygulanırsa dış denetim de o ölçüde başarılı olabilecek ve usulsüzlükler, ihmaller sonucu ortaya çıkabilecek kamu zararı azaltılabilecektir. Bu açıdan iç denetim ve dış denetim arasındaki işbirliği ve koordinasyonun etkin bir biçimde sağlanması oldukça önemlidir (Özhan, 2012: 245).

1.2.4.3. Denetimin Amacı ve Konusu Açısından Denetim

Denetim, denetlediği yönetimin mali veya mali olamayan işlevini konu aldığından, denetim konusu ve amacı yönüyle yapılacak sınıflandırmada yönetimin nesinin denetlendiğinin de dikkate alınması gerekir. Bu yönüyle denetim dört başlık altında ele alınabilir. Bunlar; finansal tabloların denetimi, düzenlilik denetimi, performans denetimi ve faaliyet denetimidir.

1.2.4.3.1. Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi, denetime tabi kamu kuruluşlarının muhasebe kayıtlarıyla mali tablolarının incelenerek hesaplarının doğruluğu hakkında kanaat elde edilmesi ve işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığının incelenmesidir. Bu tür denetimler uygulama öncesi yapılabileceği gibi uygulama sırasında ve sonrasında da gerçekleştirilebilmektedir (Karaarslan, 2013: 264). Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimini kapsayacak biçimde gerçekleştirilebilir.

1.2.4.3.1.1 Mali Denetim

Mali denetimlerin konusu paranın ne kadar alındığı ve harcandığı ile ilgilidir. Bu bakımdan mali denetimin konusu, paranın rasyonel bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve bununla elde edilen kaynakların uygun şekilde idare edilip edilmediğidir. Mali denetimin odak noktası ise alınan, harcanan, borçlanılan ve yatırılan, devletin mali tablolarında görülen para tutarlarının hükümetin mali işlerini doğru ve adil olarak yansıtmadığıdır (Kartalıcı, 2007: 64).

Mali denetim, kamu gelir ve giderlerinin maliye bilimi esasları ve mali mevzuatının önceden belirlediği amaç ve kurallara uygunluğunu, zaman boyunca araştırma eylemidir (Altuğ, 2000: 7). Başka bir ifadeyle kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi ifade etmektedir (Özhan, 2012: 106).

1.2.4.3.1.2 Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi, kamu hesap ve işlemlerinin kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer hukuki mevzuata uygunluğunun incelenmesi sürecine ilişkin denetimdir. Türkiye’de halen yoğun olarak kullanılmaktadır (Karaarslan, 2013: 299).

Bu denetim türünde işlemlerin veya harcamaların ekonomik ve sosyal etkileri araştırılmayıp, mevzuata uygunluğu yani yerindeliği üzerinde durulmaktadır. Uygunluk denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirildiğinde, esas olarak harcamalarının, bütçe yasasında öngörülen serbest ödeneklerden yapılmış olup olmadığı araştırılmaktadır.

Düzenlilik denetiminin bir parçası olarak yürütülebilecek uygunluk denetimi, ondan bağımsız olarak da yürütülebilmektedir (Taytak, 2013: 133)

1.2.4.3.2. Performans Denetimi

Performans denetimi, kamu yöneticilerin iktisadi başarısını ölçmek için sunulan hizmetin miktarı ile maliyeti arasındaki ilişkinin kurularak bir hizmet çıktısının ne kadar harcanarak temin edildiği ya da veri bir harcama miktarı ile çıktı sayısının karşılaştırılması yoluyla yapılan değerlendirmedir (Altuğ, 2000: 17).

Kamu idarelerinde yapılacak performans denetimiyle kamu idaresine gerçek değer katacak önemli bir fırsat sunulmuş olmaktadır. Performans denetimi, ayrıca, kamu kaynaklarını yöneten kişilerin ve kuruluşların eylemlerinin hesabını verir durumda bulunmalarını sağlamayı amaçlamaktadır (Kartalcı, 2007: 66).

Kamu kesiminde performans ölçümü özel kesime oranla birtakım zorluklar içermektedir. Kamu kesiminde faaliyetlerin değerlendirilmesinde çıktılarından çok sonuçlar göz önünde tutulmaktadır. Bu durum sonuçların tanımlanıp ölçülmesinin zorluklarını taşımaktadır (Altuğ, 2000: 21-22).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMA HUKUKUNDA KAMU SATIN ALIMLARI VE HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Kamu harcamaları içerisinde piyasadan alımları düzenleyen kamu ihale usulünde öngörülen alım usulleriyle uygulama sırasında uyulması gereken ilkelerinin çok yönlü olarak irdelenmesi ve karşılaştırılması tedarik faaliyetlerinin anlaşılması açısından faydalı olacaktır. Zira kamu satın alımlarının yapısı ve kamu görevlilerinin sahip olduğu yetkiler sürecin etkinliği ve sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda kamu ihale sisteminin her yönü ile anlaşılabilmesi için çalışmanın bu bölümünde Uluslararası kamu satın alma uygulamalarıyla birlikte Türkiye’de geçmişten günümüze uygulamaya konulmuş kamu satın alımlarının mevzuat düzenlemeleriyle hukuki altyapısına ve yürürlükteki Kamu İhale mevzuatının sahip oldukları ilkelerle, öngördüğü bütün alım usullerine yer verilecektir.

2.1. KAMU SATIN ALMA KAVRAMI VE ÖNEMİ

Devlet organizmasını oluşturan kamu kurum ve kuruluşları, üstlenmiş oldukları görev ve fonksiyonları yerine getirebilme ve varlığını idame ettirebilmek amacıyla parafiskal harcamalar, ücretler, transfer harcamalarının dışında da tahsis edilen ödeneklerden kamu yararı gereğiyle mal ve hizmet alması ya da yapım işi yaptırması gerekmektedir. Bu bağlamda gereksinim duyulan ihtiyaçların karşılanmasının en kolay yöntemini ise kamu alımları oluşturmaktadır.

Kamu alımları, kamu hukukuna tâbi idarelerin veya kamu kaynağı kullanan kurumların ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini gerçekleştirme maksadıyla kendi örgütleri dışındaki mal tedarikçileri, hizmet sunucuları ile yapım yüklenicilerinden karşılanma işlemidir (Büber, 2008: 8). Bu karşılanma işleminin tanımlanmış standartlara uygun olarak işleyişi “Kamu İhale Kanunu” ve “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu” çerçevesinde birincil ve ikincil derecedeki düzenlemelere tabi usullerle bir bedel karşılığında gerçekleşmektedir.

Kamu alım sürecinin aşamalara bağlı olarak farklı yetkileri ve sorumlulukları bulunan önemli aktörleri bulunmaktadır. Teknik şartnameyi ve ihale dokümanlarını

hazırlayan görevliler; ihale sürecinde teklifleri değerlendiren ihale komisyonu üyeleri; ihale kararını onaylayan yetkili kişi veya kişiler ile sözleşmenin uygulanmasını denetleyen muayene ve kabul görevlileri veya bir ihale usulü kapsamına girmeden gerçekleşen alımlarda piyasa araştırma yetkilileri ilk akla gelen görevlilerdir. Bununla birlikte sayılan görevlilerin dışında birde kamu alım düzenlemelerini gerçekleştiren ve/veya kamu alım işlemlerini denetleyen görevliler kamu alım sürecinin yer almaktadır (Büber, 2008: 13).

Kamu alımlarının düzenlenmesi ile amaçlanan pek çok unsur olmakla beraber nihai amaç ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işinin en uygun koşullarda en iyi fiyat üzerinden en uygun zamanda ve alım maliyetlerinin olabildiğince düşük tutularak elde edilmesi oluşturmaktadır (Aksoy ve Erbay, 2006: 3). Bu ortamı oluşturan en iyi yöntem ise, dünya çapında anlam ve önem kazanmış saydamlığın, rekabetin etkinlik ve verimliliğin ön plana çıkarıldığı ihale yolundan geçmektedir.

İhale, alıma konu olan mal veya hizmetlerin kimden ve hangi koşullarda alınmasının belirlenmesinde, alıcılar veya satıcılar arasındaki fiyat rekabetinin esas alındığı sistemi ifade etmektedir. Bu bağlamda ihaleler, en önemli fiyatlama modeli ve dağıtım mekanizmalarından biri olarak kabul edilmektedir (Yılmaz, 2006: 7).

Ancak kamu alımı sadece ihale aşaması kullanılarak gerçekleştirilen bir yöntem olarak değerlendirilmesi büyük bir yanıltır. Kamu alımı basit bir temizlik malzemesi alımından bir havalimanı inşasına kadar geniş bir yelpazede pek çok alımı kapsamaktadır. Zira çalışmamızı temel konusunu oluşturan doğrudan temin usulü ihale kapsamında değerlendirilmeyen alım usulleri arasında yer almakta ve bu usulle ihtiyaçların karşılanması mümkün olmaktadır. Dolayısıyla kamu alımları, birden çok ve birbirlerinden farklı usuller kullanılarak tedarikçi ya da yüklenicinin belirlenmesinde kullanılan bir metot, usul ya da yöntemlerin tamamıdır.

Dünyada, piyasadan alımlar şeklinde karşılanan kamu alımları ekonomisinin piyasa hacmi İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) çalışmaların göre ülkelerin GSMH'lerinin ortalama % 15'ine karşılık gelmektedir. Türkiye'deki kamu alımlarının GSMH içerisindeki payının karşılığına bakıldığında ise yaklaşık % 10'lar seviyesinde, kamu harcamaları içerisindeki oranına bakıldığında ise yaklaşık % 17'ler düzeyinde olduğu görülmektedir (Turşucu, 2011: 2).

Görüldüğü üzere önemli bir miktarda kamu kaynağı tahsis edilen kamu alımları, ülkeler için sahip olduğu büyüklüklerle belirli bir öneme sahiptir. Nitekim kamu alımları piyasasının etkin çalışmasıyla hem ihtiyaçlarını en uygun koşullarda satın alınması hem de vergi verenlere karşı sorumluluğun hakkıyla yerine getirilmesi sağlanmış olacaktır (Demircioğlu, 2016: 129).

2.2. ULUSLARARASI KURULUŞLARDA KAMU SATIN ALIMLARI

Dünyada kamu alımları ekonomisi, sahip olduğu 2 trilyon \$'ın üzerinde bir hacimle hem ulusal hem de uluslararası alanda önemli bir etkiye sahiptir. Kamu tüzel kişiliği tarafından gerçekleştirilen alımlar, kullanıldığı kaynaklar yönüyle etkin etkili ve verimli olabilmesinin yanında, yapılabilecek yönlendirmelerle önemli bir politika mekanizması yapılabilmektedir (Alceylan, 2013: 1).

Kamu alımları süreci, önemli miktarda kamu kaynağı kullanan ve yönetim gibi birçok yönüyle hükümetler için kritik öneme sahip faaliyetlerden sayılmakta aynı zamanda uluslararası rekabetin ülkelerin toplam refahını artıracak kabulünden hareket edilerek kaynak kullanımında etkinliği artırmak ve sürecinin barındırdığı riskleri engellemek amacıyla küresel düzeyde düzenleme mekanizmasının uygulamaya geçirilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Son zamanlarda yetki ve kapsamı artan OECD, Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu (UNCITRAL), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası kuruluşların kamu alımları hakkında almış oldukları kararlarla çok sayıda devleti, vatandaşı ve sivil toplum örgütlerini bu doğrultuda etkilemektedir (Turşucu, 2011: 44). Çalışma konumuzla ilgili uluslararası örgütlerden OECD, DTÖ, UNCITRAL ve AB'nin kamu alım düzenlemelerine yer verilecektir.

2.2.1. OECD Kamu Alımları Düzenlemeleri

OECD kamu alımları piyasasındaki çalışmalarına genellikle iyi yönetim ile yolsuzluğu önleme başlıkları altında yer vermiştir. İyi hazır edilmemiş mevzuatlar ve süreci yönetecek kamu görevlilerinin adil davranış sergileyememeleri, kamu alım faaliyetlerini riskli bir alana dönüştürerek yönetim sorununu ve yolsuzluk olgusunu açığa çıkartacaktır. Bu amaçla gerçekleştirilecek riskleri azaltmak amacıyla rekabeti,

şeffaflığı ve eşit muameleyi sağlamaya yönelik kontrol mekanizmaları kurulması adına OECD tarafından çalışmalar yürütülmektedir (Özel İhtisas Komisyon Raporu 2006: 25).

OECD tarafından ortaya çıkan sonuçlardan bir tanesi ihalenin basitleştirilmiş bir sürece sahip olmasıdır. Karmaşık, belirsiz ve keyfi kararların uygulanmasında engel teşkil etmeyen düzenlemelerde yolsuzluğa meydan vermektedir. Hatta bazı kuralların yolsuzluğu alışkanlık haline getiren bürokratların kazançlarına katkı sağlaması amacıyla yapıldığı yönünde toplumda bir inanç olduğu ifade edilir. Satın alma sürecindeki açıklık bürokrasinin azaltılması işlerin basitleştirilmesi yönüyle yolsuzluk imkânlarını kısıtlayan en önemli araç olarak değerlendirilmektedir. Bu hususta gereksiz evrakların istenmemesi de önemli bir husustur. Bu önlemlerin yenilikçi reformlar kapsamında sistemli şekilde uygulanması gereklidir (OECD, 2008: 72, aktaran: Köktaş vd., 2009: 47).

2.2.2. DTÖ Kamu Alımları Düzenlemeleri

Dünya Ticaret Örgütü, uluslararası bir kuruluş olarak, hem çok taraflı ticaretin serbestleştirilmesi sürecindeki başarısı hem de gittikçe genişleyen kapsam alanı ile küresel yönetişimin önemli aktörlerinden birisidir (Akman ve Yaman, 2008: 72). Aynı zamanda kurumsal işlevleriyle birlikte kamu alımlarında gerekli platformu sunan bir uluslararası kuruluş olarak da faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu kapsamda Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) 2014 yılında 43 üye ülkenin taraf olarak katıldığı Kamu Alımları Anlaşması ile dünya ticaretinin serbestleştirilmesine katkı sağlamayı ve kamu ihale piyasasını uluslararası ticaret kurallarının kapsamı altına almayı amaçlamıştır. Böylelikle anlaşma kamu ihalelerini doğrudan muhatap alarak çeşitli düzenlemeleri barındırıyor olması gerekçesiyle yeni bir çıkış açmıştır (Alyanak, 2014: 85).

Yapılan anlaşmalar kapsamında taraf ülkelerin merkezi, mahalli ve bildirdikleri diğer idarelerince gerçekleştirecekleri eşik değerin üzerindeki mal, hizmet alımları ile yapım işlerinde kapsayan (Büber, 2008: 27) taraf ülkelerin ve tedarikçilerinin yararına olacak şekilde kurallar koymuştur. Bunlar; (Alyanak, 2014: 107-110).

Milli (Ulusal) Muamele kuralı; yurt içinde uygulanan vergi ve muamelelerde yerli mal (hizmet) ve yabancı mal (hizmet) ayırımı yapılmaması ve hepsine eşit muamele yapılmasını sağlamaya yönelik bir kuraldır. En çok kayırılan ülke kuralının, değişik ülkeler menşeli mallar arasındaki ayrımcılığı yasaklamasına karşılık ulusal işlem kuralı, iç vergilerin ve iç düzenlemelerin uygulanması çerçevesinde ithal edilen ürünler ile benzer yerel (ulusal) mallar arasında ayrımcılığı yasaklamaktadır.

Ayrımcılık yapma yasağı kuralı; Anlaşmaya taraf ülkelerin Anlaşma kapsamında kalan ihalelerde her türlü kanun, düzenleme, usul ve uygulamalar açısından yerli firmalar ile yabancı firmalar arasında ayrımcı muamelede bulunmamasını temin etmektedir.

En çok kayırılan ülke bir ülkeye sağlanan kolaylık; muafiyet ya da verilen taviz, ayırım yapılmadan Anlaşmaya taraf bütün diğer üye ülkelere de aynen geçerli kılınmalıdır. Ancak bazı durumlarda bu kuralın istisna olduğu durumlar mevcuttur. Genelleştirilmiş Tercihler Sisteminde gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan ülkeler menşeli malları gümrüksüz ithal etmekte veya bu ürünlere tercihli tarife uygulamakta, ancak diğer ülkeler menşeli ithal ürünlere en çok kayırılan ülke vergilerini uygulamaktadır.

Şeffaflık prensipleri; üye devletler tarafından Anlaşmalara uygun (DTÖ kapsamındaki Anlaşmaların konusuna giren) mevzuat içeren tüm yasa ve tüzüklerin yayımlanması gereği ile her bir üye ülkenin, diğer ülkelerin sektörlerinde yasa ve tüzüklere ilişkin bilgi edinebilecekleri bir bilgi iletişimi temin edilmektedir

Öngörülen kurallarla birlikte anlaşmanın 7’nci maddesinde; “açık ihale usulü”, “seçici teklif usulü (selective tendering procedures)” ve “sınırlı teklif usulü” olarak üç alım usulü yer almıştır.

Açık ihale usulü, isteklilerin hepsinin teklif verebildiği,

Seçici teklif usulü ise diğer düzenlemelerde “belli istekliler arasındaki ihale usulü” olarak adlandırılan ihale usulü ile benzerlik gösteren, yeterliliği sahip belirli isteklilerden alınan teklifleri,

Sınırlı teklif usulü ise Anlaşmanın 15“inci maddesinde belirtilen belirli durumlarda uygulanabilen bir alım usulü olarak ifade edilmiştir. Bu yöntem; özel veya münhasır haklar sebebiyle “alımın tek kaynaktan doğrudan temin yöntemiyle” gerçekleştirilmesi ile alımın ivedi olarak yapılmasının zorunlu olduğu durumlarda alımın davet edilen isteklilerden gerçekleştirilmesini sağlayan “pazarlık yönteminin” uygulanmasına imkân veren karma bir usuldür (Büber, 2009: 27).

2.2.3. UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu

Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu, ülkelerin özel hukuk mevzuatları arasındaki farklılıkları gidermek, uyumlaştırma ve modernizasyonunun sağlanması amacıyla Birleşmiş Milletler bünyesinde 1966 yılında kurulmuştur.

Uluslararası ticaret hukukuna ilişkin uluslararası konvansiyonlar, model kanunlar ve hukuk rehberleri hazırlayan komisyon, kamu alımları sisteminin güçlü bir yasal çerçeve ile desteklenmesi için kamu alımlarını düzenleyen mevzuatın yetersiz olduğu ülkelerde eşit muamele, saydamlık ve tarafsızlığı geliştirmeye yönelik olarak Kamu Alımları Model Kanunu’nu hazırlamıştır. Model Kanun, çoğu ülke tarafından kamu alımları mevzuatının oluşturulması ya da mevcut düzenlemelerin modernize edilmesinde referans alınmıştır (Büber, 2008: 33).

En iyi uygulama kılavuzu olarak Kanun, ihale alanında makul politikaları Teşvik etmeyi, uygulamada gereksinim duyulan kaynakları azaltmayı, hata ve aksaklıkları en aza düşürmeyi amaçlamıştır. Sadece makul çözümler önerdiği için değil aynı zamanda iyi tasarlandığı için geçiş dönemindeki birçok ekonomi tarafından benimsenmiştir (Köktaş, vd. 2009: 2), Tedarikçilere eşit muamele, rekabetin sağlanması, saydamlık, tasarruf ve etkinliğin sağlanması Kanun’un temel ilkeleri arasında yer alır (UZ, 2005: 81)

Model Kanunun kapsamına, ulusal savunma ve güvenliğe ilişkin olanların dışında tüm ihaleler girmektedir. İstisnaların olabildiğince azaltılarak kapsamın geniş tutulması Kanun’a tabi ihalelerin oranını artırıcı bir etkiye sahiptir. Savunma ve güvenlik alanlarına ilave olarak mevzuatta açıkça belirtilmek kaydıyla, her ülkenin ulusal önceliklerine göre belirleyeceği türdeki ihalelerin kapsam dışında bırakılabileceği konusunda serbesti tanınmıştır (Köktaş, vd. 2009: 3).

Kural olarak koşulların diğer ihale usullerinin uygulanmasını gerektirmediği durumlarda rekabetçi teklif usulü de denilen açık ihale usulü temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. İhalenin bütün isteklilere açık olması, tekliflerin değerlendirilmesinde ve en iyi teklifin belirlenmesinde uygulanacak yöntemin önceden ilan edilmesi, tekliflerin kamuya açık bir şekilde açılması ve pazarlığın yapılamaması açık ihale yönteminin başlıca özellikleridir (UZ, 2005: 85).

2.2.4. Avrupa Birliğinde Kamu Alım Uygulamaları

Kamu alımları, AB yurt içi hasılanın yaklaşık olarak %17'sini teşkil etmektedir (Europe Economics, 2011: 8). Bu itibarla kamu alımları AB iç pazarının önemli bir harcama kalemini oluşturmaktadır (Larsen, 2005: 9).

AB' ye üye ülkeler tek pazar amacını gerçekleştirmek amacıyla kamu alımlarını AB mevzuatına uygun bir şekilde yapmak durumundadır. AB kamu alımları mevzuatı şunlardan oluşmaktadır:

- Roma Antlaşması,
- Avrupa Topluluğu Direktifleri;
 - 2a Mal Alımları Direktifi,
 - 2b Hizmet Alımları Direktifi,
 - 2c Yapım İşleri Direktifi,
 - 2d Remedies Direktifi (Başvuru)
 - 2e Utilities Direktifi (Kamu Hizmetleri)
- Avrupa Topluluğu Adalet Divanı İçtihatları

Direktiflerle kamu sözleşmelerinin yapılmasına ilişkin ulusal prosedürlerin koordine edilmesi sağlanarak AB sınırları dâhilinde yapılan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi alımlarında, işin yapılabilir en uygun fiyat ve en uygun koşullarla mevzuata uygun olarak en üst düzeyde ekonomik faydanın elde edilmesi ve gereksiz bürokrasinin azaltılması ve maliyetin düşürülmesine çalışılmaktadır.

Kamu hukukuna tabii sayılan kuruluşların, direktiflerde yer alan eşik değerin üzerindeki ihalelerde, AB üyesi ülkeler direktife uygun düzenlemeler yapmak zorundadırlar. Eşik değerin altındaki alımlarda ise, üye ülkelerin ulusal mevzuatına göre gerçekleştirilmektedir. Ancak üye ülkeler eşik değerin altındaki alımlar için AB

Direktiflerinde yer alan temel ilke ve kuralları göz önünde bulundurmak zorundadırlar (Atılbaz, 2009: 15).

Roma Anlaşmasına dayanan AB Direktiflerinde açıkça vurgulanmış temel ilkeler şunlardır: (Demirboğa, 2006: 96).

- Tam Rekabet
- Şeffaflık
- Ayrımcılık Yapmama
- Tarafsızlık
- Eşit muamele
- Orantılılık

Direktiflerde geçen bu ilkeler belirli eşik değerlerin üzerindeki kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesinde ulusal kurallar olarak zorunlu olarak uygulanmaktadır. Genel başlıklar altında incelendiğinde üç önemli kritere vurgu yaptığı anlaşılmaktadır. Bu kriterler; alımın toplum düzeyinde duyurulması, potansiyel teklif sahiplerine karşı ayrımcılığa yol açabilecek karakteristik özelliklerin belirlenmesinin yasaklanması; teklif verme ve ihaleyi verme prosedürlerine katılmada objektif kriterlerin uygulanması olarak ifade edilmiştir (Köktaş vd., 2009: 6-7).

4734 sayılı Kanunda olduğu gibi AB'nin kamu alımları direktiflerinde de bazı alımlar idare bazında değil, alım bazında ve Kamu İhale Kanununa göre çok daha sınırlı olarak direktifin kapsamı dışında tutulmuştur (Günuğur, 2003: 263; Demirboğa, 2006: 97). Bu istisnalar:

- Telefon, gaz, petrol, demiryolu, posta, su, elektrik sektöründeki ihaleler
- Uluslararası anlaşmalar gereği, farklı ihale usullerine tabi alımlar,
- İstihdam sözleşmeleri,
- Hizmet imtiyazlarının verilmesine ilişkin ihaleler,
- Roma Antlaşmasının 296'ncı maddesinde belirtilen savunma ve güvenlikle ilgili alımlardır.

Avrupa Birliği Konseyi'nce kabul edilen direktiflerle ihalelerle uygulanacak ihale yöntemleri belirlemiştir. İhaleyi açan kurum, ihale türünü belirleyen detaylı bir

açıklama yapmakla yükümlüdür. Direktiflerde üç tür ihale usulü belirlenmiştir. Bunlar; (Ekşi, 2013: 55)

Açık İhale Usulü: İhaleye girmek isteyen her isteklinin teklif verebildiği, ihalenin yaklaşık maliyetine göre ihale tarihinden önce taraflara duyurulduğu minimum kriterli usuldür (Trepte, 2007: 376). Geleneksel olarak bu usul çok sayıda isteklinin rahatlıkla katılabildiği ve ilgi duydukları ilanlara teklif verebildiği usuldür.

Belli İstekliler Arası İhale Usulü: Bu usulde, direktiflerde belirlenmiş olan kriterlere göre, ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunu geçen belli sayıda isteklinin teklif vermek üzere davet edildiği ve değerlendirildiği usuldür (Trepte, 2007: 376). Türk ihale sisteminde hangi işlerin ihalesinin belli istekliler arasında gerçekleştirileceği belirtilmiş bulunmaktadır (Erdoğan, 2014: 213).

Pazarlık Usulü: Avrupa birliği Kamu Sektörü Direktifi’nde pazarlık usulü ihale, “idarelerin seçtikleri ekonomik operatörlerle görüştüğü ve bunların arasından bir veya daha fazla ekonomik operatörle ihale koşullarıyla ilgili müzakerelerde bulunduğu usul” olarak tanımlamaktadır. İlanlı ve ilansız olmak üzere iki aşamalı olarak kurgulanmıştır (Trepte, 2007: 385).

Eski direktiflerde, yaklaşık maliyetin ve şartnamelerin idarelerce kesin olarak belirlenemediği yapım ve hizmet ihalelerinde kullanılabilen, müzakereye imkân tanıyan pazarlık usulü, genişletilerek rekabetçi müzakere adı altında 2004/18/EC sayılı Direktifin 30’ uncu maddesinde düzenlenmiş, mal alımlarında ise özel durumlarda yani açık ihale ile belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanmadığı durumlarda bu usulün uygulanmasına olanak tanınmıştır (Demirboğa, 2006: 102).

AB bir takım alımlarını hızlandırılmış pazarlık ve belli istekliler arası ihale usulleri ile temin etmektedir. Hızlandırılmış usul rutin olarak uygulanan bir alım şekli değil nadir olarak sadece belirli durumlarda direktifler uyarınca gerekçesi belirtilmek üzere acil sayılabilen ihtiyaçların temininde uygulama alanı bulmaktadır (Atılbaz. 2009: 17).

Bütün bu kamu alım uygulamalarından sonra belirtmek gerekir ki kamu ihalelerine ilişkin ilk direktifin yürürlüğe girdiği süreden bu yana AB ekonomik göstergelerine bakıldığında, ihale sisteminin halen arzu edilen düzeyde olmadığı da

iddia edilmektedir (Atılbaz, 2009: 14). Dolayısı ile Türk İhale Mevzuatının AB müktesebatına uyumu sürecinde dikkat edilmesi gereken noktalardan birisi de AB kamu alım sisteminin de bazı eksiklikleri bünyesinde barındırıyor olabileceği gerçeğiyle hareket ederek uluslararası ortak ilkelerin ön planda tutulmasının gerektiğidir (Ekşi, 2013: 57).

2.3. TÜRKİYE’DE KAMU SATIN ALMA MEVZUATLARI VE UYGULAMALAR HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Cumhuriyet ilanından sonraki dönemde ülkemizde, kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak gelişen ve değişen şartlara göre yeni ihale kanunları çıkarılmıştır.

2.3.1. 661 Sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu

Türkiye Cumhuriyeti’nde çıkarılan ilk yasal metin olma özelliğini taşıyan 22.04.1925 tarih ve 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu’dur.

Bu Kanun metninde; hükümet adına yapılacak her çeşit satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet yöntemlerinden hangisine dayanarak yürütüleceği hükümlere bağlanmıştır (Çobanlıoğlu, 1997: 12). O günkü şartlar altında 779, 878, 1330, 1540 ve 2338 sayılı çıkarılan ek kanunlar doğrultusunda birçok önemli değişikliğe uğramış ancak mevcut ihtiyacı karşılamada yetersiz olduğu anlaşılarak yerine alternatif bir kanun gereksinimleri ortaya çıkmıştır (Kamu İhaleleri Alt Komisyonu, 1995: 15).

2.3.2. 2490 Sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu

İhtiyaçların daha iyi şartlarda karşılanma düşüncesiyle 2 Haziran 1934 tarihli ve 2490 Sayılı “Arttırma Eksiltme ve İhale Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Fransa’dan alınan bu kanun, devletin satın almaları için eksiltme, satışları için artırma ihalesi ile isteklileri yarışa sokarak kazanan teklifin belirlendiği bir yapıya sahiptir (Bulutoğlu, 2004: 203 aktaran; Ertaş, 2010: 38).

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasındaki devrede ülkemizin uluslararası faaliyetlerine paralel ekonomik ve idari yapısındaki meydana gelen değişimler, devlet alım ve satım işleyişinde pratik çözümlerle iş yükünün azaltılarak ve zamanın

kısaltılma gereksinimleri gündeme getirilmiştir. Planlı kalkınma evresi ise bu sürecin uygulanmasını hızlandırmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak 2490 Sayılı Kanununa ek olarak 24.04.1946 tarih ve 4786 sayılı kanun ile çıkarılan 41, 46 ve 50' inci maddelerde öngörülen parasal sınırlar üç kat yükseltilerek rahatlatma sağlanması amaçlansa da bu rahatlık uzun süreli etkisini gösterememiştir. Daha sonra 2171 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, temel kanunda birçok değişikliklerle yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Özdemir, 2010: 91). Ayrıca söz konusu kanunda yer alan katı hükümlerle süre alan formalitelerin ortaya çıkardığı güçlükler bazı kamu idarelerini bu kanun hükümlerinden kurtulmaya sevk ederek özellikle yapım işlerinde istisnai yetkilerle yürütülmesi sağlamıştır (Mutluer vd., 2005: 300).

2490 sayılı kanunda yapılan bütün bu değişikliklerle istisnai olarak alınan özel yetkiler ihale sürecinde yaşanan sorunların çözümü noktasında kalıcı olamamış bütün bu durumların varlığı, yeni bir düzenleme gereğini ortaya çıkartarak yaklaşık elli yıldır yürürlükte olan söz konusu kanunu 1984 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nu getirmiştir.

2.3.3. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

08.09.1983 tarih ve 2886 sayı ile DİK yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla birlikte 2490 sayılı Kanunun kapsamında bulunmayan kurumlar kapsam içine dâhil edilmiş ve eski Kanunun ön önemli maddesi olan en düşük fiyat verenin ihaleyi alması ilkesi kaldırılarak bunun yerine ekonomik fiyat ilkesinin getirilmesi olmuştur (Bulutoğlu, 2004: 203 aktaran Ertaş, 2010: 39). Ayrıca devlet ihtiyaçlarının en uygun şartlarda ve zamanlarda, açıklık ve rekabet ilkelerinin gözetilerek karşılanması anlayışı ilk olarak 2886 sayılı Kanun'un 2' inci maddesinin ilk fıkrasındaki, "Bu Kanun' un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır." hükmü ile kendini göstermiştir.

DİK' e göre ihale usulleri, kapalı teklif, belli istekliler arası kapalı teklif, açık teklif, pazarlık, yarışma usullerinden oluşur (DİK, Md. 35).

Kapalı teklif usulü: Bu usulle yapılacak ihalelerde istekliler, tekliflerinin bulunduğu zarfı üzerinde firma bilgilerini yazıldığı başka bir zarfı ile diğer belgeleriyle birlikte idareye teslim ederler. Öncelikle dış zarf açılarak idarelerin istediği şartları

sağlamayan firmalar elenerek, şartları sağlayan firmaların teklifleri değerlendirildikten daha sonra tespit edilecek en uygun bedel üzerinden idarenin sözleşme yapacağı firma belirlenmiş olur (Gözler, 2010: 476).

Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü: DİK 44'üncü maddesinde ifade edilen kapsamı geniş yatırım alımlarında uçak, savaş gemisi alımı, Enerji santrali, demiryolu, hava meydanı gibi işlerin ihalesi, teknik yeterlilikleri sağlayan en az üç katılımcı isteklini arasında kapalı teklif usulü ile gerçekleştirilir (Şenbil, 2011: 24).

Açık teklif usulü; Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlerden, tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihaleler açık teklif usulüyle yapılabilir. Bu usulüne göre yapılacak ihalelerde istekliler tarafından verilecek teklifler ihale komisyonunun önünde sözlü olarak belirtilmek suretiyle yapılır. İlk teklifler alındıktan sonra istekliler sıra ile tekliflerde bulunmaya devam ederler. Teklifler yapıldığı sırada, yapılan indirim veya artırımların işi uzatacağı anlaşırsa; isteklilerden komisyon huzurunda son tekliflerini yazılı olarak bildirmeleri istenebilir. Daha önce ihaleden çekilmiş olanlar bu durumda yazılı teklif veremezler (DİK, Md. 46-47)

Pazarlık Usulü: Kanunda kullanım durumu tek tek sayılarak bu maddelerin açığa çıktığı durumlar için kullanılabileceği belirtilmiştir (Eker, 2007: 32). Belli bir şekil yoktur ve ilan zorunluluğu da bulunmamaktadır. İdare gerek görürse ilan verebilecektir. Bu yöntemde ihale, idarenin yazılı veya sözlü teklif alması ve belli bir bedel üzerinde anlaşması suretiyle yapılır. Bu yöntem daha hızlı ve basit işleyen bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Aynı zamanda bu usul diğer usullerin çıkmaza girdiği durumlarda da kullanılmaktadır (Kırbaş, 1985: 36). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun yürürlüğe girmesiyle artık DİK' in öngördüğü pazarlık usulünün uygulanma şansı kalmamıştır (Şenbil, 2011: 24).

Yarışma usulü: Etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işler, yarışma yöntemiyle yapılır. Yarışmaların yöntemleri ise, yönetmeliklerle düzenlenir. Bu işlerin mesleki kontrollük hizmetleri, projesi uygulanacak olan yarışmacıya, pazarlıkla ihale edilebilir (Kazancı, 2007: 32).

İhale usullerinin dışında gerçekleştirilen diğer bir alım usulü ise emanet usulüdür.

Emanet usulü: Tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanununda gösterilen miktarı geçmeyen yapım, bakım ve onarım işleri, idarenin yeterli işgücü, makine, araç, gereç ve taşıtlara sahip olması halinde ita amirlerince idare görevlilerinden oluşturulacak emanet komisyonları eliyle emaneten yaptırılabilir. Bu usulle yaptırılmasında gerek ve yarar görülen işler içeriği itibariyle kısımlara ayrılmak suretiyle, araya bir yüklenici girmeksizin taşeronlara da yaptırılabilir (Şenbil, 2011: 24).

2886 sayılı Kanun ile idarelerin sahip oldukları yetkiler genişletilerek zaman kaybına neden olan formaliteler kanun metninden çıkarılmıştır (Kaplan, 2012: 32). Bu durum idarelerin takdir yetkisini ortaya çıkarmış ancak takdir yetkisine sahip kişilerin yetkilerini şeffaf bir biçimde uyguladığının denetimi sağlanamamış ihaleler ile ilgili yolsuzluklarla ilgili şikâyetler artmıştır (Mutluer vd., 2005: 301).

Artan şikâyetlerle kamu ihale sisteminin şekillendiği süreç içerisinde yaşanan çeşitli aksaklıkların görülen eksikliklerin önlenmesi adına uluslararası düzenlemelere ve AB direktiflerine uygun yeni bir kanunun ortaya konulmasının gereğini açığa çıkarmıştır. Bu durum 1984 yılından itibaren uygulanmakta olan 2886 sayılı DİK 'in yerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun getirilmesini sağlamıştır.

2.3.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı DİK, değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz olduğu, uygulama sırasında çıkabilecek aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, kamu kurumlarının tümünü kapsamadığı devlet ihalelerinde gereken şeffaflık, rekabet, uygun bedel gibi önemli unsurların sağlanamadığı; devletin zarar görmesinin önlenemediği vurgulanmıştır. Bu gerekçelerle AB ile uluslararası uygulamalara paralel yeni bir ihale kanununun hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur (Serdar, 2010: 34).

1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren ihale işlemlerine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu ihaleler sonucunda imzalanacak sözleşmelerle ilgili hususları düzenleyen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmesi, DİK' in yerine yeni bir satın alma mevzuatı olarak geçirilmiştir. Ancak Satın alma işlemlerinde 4734 sayılı Kanunu'nun yürürlüğe girmesi 2886 sayılı Kanunu'nu tamamen ortadan kaldırmayarak satım, hizmet, yapım, kira, trampa,

mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinden elde edilecek gelirler yani harcama yapmayı gerektirmeyen işlemlerin 2886 sayılı DİK hükümleriyle gerçekleştirilmesine devam edilmiştir (Uz, 2008: 186).

2.4. KAMU İHALE KANUNU’NUN KAPSAMI VE UYGULAMALARI

Türkiye’de kamu tüzel kişiliğinin kamu alımlarında çizeceği çerçeveyi belirleyen ihale kanunları, gelişen ekonomik ve sosyal yapıyla ilgili yenilenerek yürürlüğe konulmuştur. Türkiye’de mevcut yapıda kamu tüzel kişiliğinin gerçekleştireceği alımlar için uyulması gereken hükümlerin dayanakları ihale mevzuatı çerçevesinde birincil ve ikincil mevzuatlarla düzenlenmiştir.

2.4.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Kapsamı

4734 Sayılı Kanun, “kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir” (KİK Md. 1). Bu madde hükmüyle kanun koyucu iki önemli şeyi hedeflemektedir. Kanunun amaçlarından birincisi, kamu kaynaklarıyla yapılan alımların sadece bu kanuna tabi olmasını gerçekleştirmektir. Bir başka ifadeyle; kamu alımlarının dağınık bir mevzuata tabi olmaması, standartlara sahip bütüncül bir mevzuatla yapılmasını amaçlamaktadır (Kartalci, 2010: 135). İkincisi ise, uygulamaya dönük bütün kanunlarda olduğu gibi, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlayarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını gerçekleştirme amacıyla kamu malî yönetiminin yapısı ile alıma konu işin tedarik edilmesinde uygulanacak usul ve esasların işleyişini düzenlemektedir.

4734 sayılı Kanun mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerini kapsamaktadır. Buna göre yaptırılacak işin mal, hizmet veya yapım işlerinden hangisine girdiğinin tespiti önem arz etmektedir. Uygulanacak Kanun ve Yönetmelik hükümleri buna göre belirlenecek, işin yapım tanımı kapsamına girdiği sonucuna ulaşırsa, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, hizmet tanımı kapsamına girdiği sonucuna ulaşırsa Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, mal tanımı kapsamına girdiği sonucuna ulaşırsa Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği düzenlemeleri esas alınacaktır (Demirel, 2014: 38).

Yukarıda ifade edilen ve söz konusu kanunla amaçlanan unsurların yanında yapılacak ihalelerde uyulması gereken bazı kriterler de mevcuttur. Bu kriterler Kanunun 5'inci maddesinde sıralanmıştır. Bu bağlamda kamu kaynaklarının kullanımıyla gerçekleştirilecek alımlarda güven tesis edilerek, olası hilelerin yapılmadığının bütün yönleriyle süreci ilgilendiren taraflara gösterilmesi amaçlanmaktadır. Bu şekilde bir yolun izlenmesi kamu alımlarının en ekonomik fiyatla, yüksek kaliteden tedarik edilmesini de sağlamış olacaktır.

İhale sistemine getirilen bu düzenlemelerin yanında bir diğer yenilik ise doğrudan temin usulüdür. Doğrudan temin usulü, kanunda belirtilen özel durumların varlığı söz konusu olduğunda, ihale usullerine tabi olmadan işleyişin kolay ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayan bir yöntemdir. Araştırma konumuzla ilgili doğrudan temin sürecinin doğru analiz edilerek zayıf ve riskli noktaların incelenmesi adına, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na egemen olan ilkelerin çok yönlü olarak incelenmesi tarafımızca uygun görülmüştür.

2.4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İdarelerce Uyulması Gereken Kurallar

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi gereğince ihale işlemleri aşağıdaki gözetilmesi gereken temel ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Bunlar;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Eşik değer³lerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

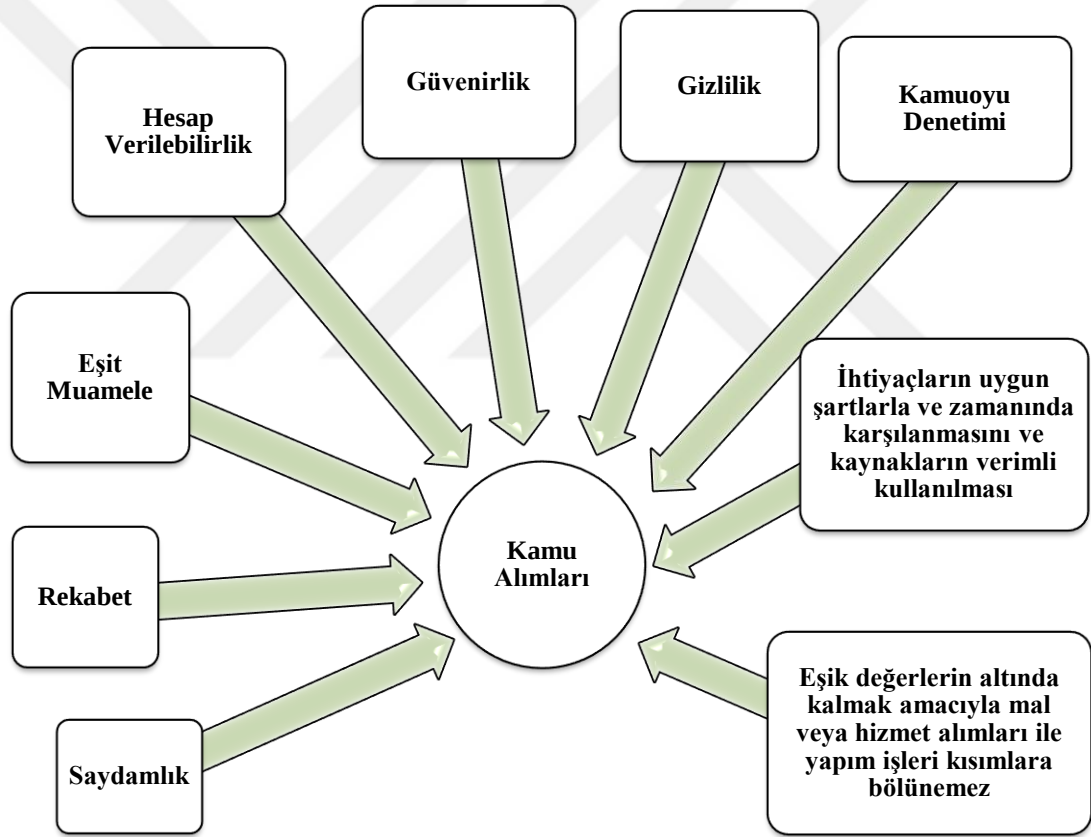
Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

³ Eşik değerlerin kullanım alanları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: 4734 sayılı Kanunun 13, 38 ve 63 üncü maddeleri.

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.”

Şekil: I’de gösterilen ilkeler Türkiye’de kamu alım sisteminde yaşanan yolsuzluklar, siyasi kayırmacılık ve haksız kazanç söylentilerine karşın uluslararası kabullere ve düzenlemelere uygun bir şekilde kamu alımların yürütülmesi gerekçesiyle ortaya konulmuştur.

Şekil:I Kamu İhale Hukukuna Egemen Olan Temel İlkeler



KAYNAK: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.

Kanunun ihale sürecini tarif eden hükümlerine bakıldığında, esas itibariyle getirilen düzenlemelerin, önemli ölçüde, temel ilkelerle uyumlu bir içeriğe sahip olduğu, bu ilkelerle uyumsuzluk arz eden ilan yapılmasının zorunlu olmadığı, doğrudan temine ilişkin düzenlemeler gibi uygulamaların ise belli şartların

gerçekleşmesine bağlandığı ve istisnai hallerle sınırlandırıldığı görülmektedir (Gök, 2010: 13).

İdarelerce uyulması gereken temel ilkeler; idarenin temin ettiği mal, hizmet ya da yapım işi niteliğindeki ihtiyaçları için ödeyeceği paranın, karşılığını tam olarak alınmasını sağlama amacına yönelik ve diğer hükümlerin uygulanmasında, yorumlanmasında referans değerler olarak gözetilmesi gereken hukuki düzenlemelerdir (Gök, 2010: 12). Söz konusu olan temel ilkeler ihale sürecini daha yakından öğrenebilmemiz için aşağıda daha kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

2.4.2.1. Saydamlık (Şeffaflık) İlkesi

Saydamlık ilkesi; açıklık ilkesi, şeffaflık ilkesi ve aleniyet ilkesi gibi farklı adlarla da ifade edilmektedir. Hukuksal terim olarak saydamlık ilkesi açıklık ilkesi başlığında, "kamu görevlerinin aksi kanunlarda öngörülmedikçe gizli yapılmaması"⁴ şeklinde tanımlanmıştır (Yılmaz, 2014: 19). Bu bağlamda ihaleye tabi işlemlerde, idareler, sürecin her aşamasında kanunda "Gizlilik" ilkesiyle koruma altına alınanlardan hariç kalan iş ve işlemler, isteklilerce açık bir şekilde ulaşılabilir olmalıdır. Örneğin, ihale şartlarının, niteliğinin, ihalenin değerlendirilmesinde kullanılacak ölçütlerin ve ihale sonucunun açık bir şekilde ilan edilmesi bu kapsamda ifade edilebilir.

Bununla birlikte; saydamlık ilkesi, ihalenin ve ihaleyle ilgili her türlü hukuki ve teknik içerikli bilgilerin isteklilere sunulmasını ve ihale sürecinin ilgililerin denetimine açık biçimde yönetilmesini sağlamaktır. Bu durum aynı zamanda rekabet ilkesinin de tesis edilmesinde önemli bir unsurdur (Gök, 2010: 13).

Saydamlık ilkesi, ihaleler üzerindeki şüphe ve tereddütleri gidererek, idareye karşı güvenilirliği, inancı, yapılan işlemlerde objektifliği ve dürüstlüğü tesis ederek, ihalelerde rekabetin sağlanmasını ve idarenin ihaleye katılacak kişilere eşit mesafede durmasını ve ayrımcılık yapmamasını sağlar (Sezer, 2002: 157-158). Bu tanımlamalardan saydamlık ilkesinin tek başına önemli bir işlevi yer alırken aynı zamanda ihalelerde eşitlik içinde rekabetin kurulabilmesi için köprü görevini yerine getirdiği de anlaşılmaktadır.

⁴ Yaklaşık maliyet kanunun bildirmiş olduğu hükümlere istinaden hesaplanarak alım süreci boyunca gizli tutulmaktadır.

Ancak bütün kamu alımlarının saydamlık ilkesi altında gerçekleşmesinin beklenmesi uygulamada pek de mümkün değildir. Nitekim gerek 2886 sayılı DİK ve gerekse de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda pazarlık ve doğrudan temin usulleri, saydamlık ilkesinin gerçekleşmediği bir alım usulü olarak kanun metninde yer almıştır (Oğurlu, vd., 2010: 169).

2.4.2.2. Rekabet İlkesi

Rekabet İlkesi; kamu kaynaklarının tasarruf ve kullanımında sosyal bir sorumluluğun gereği olarak, bütün isteklilere devletin, ihaleye katılarak teklif sunmalarına fırsat verecek bir mekanizmayı gerçekleştirmesi, tarafsızlığının ve ayrımcılık yapmama sorumluluğunun zorunlu bir ilkesi olarak ortaya çıkmaktadır (Gök, 2010: 15).

Rekabet olgusu inkâr edilemez önem ve önceliği sahiptir. Dolayısıyla bütün ihale kanunlarının kabul ettiği temel ilkeler içerisinde rekabet unsuru kendine yer edinmiş ve uygulanan ihale modelinin başarısının ve çağdaşlık düzeyinin bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir (Gök, 2010: 14).

Rekabetin sağlanabilmesiyle işin en ucuz ve en uygun şekilde karşılanması mümkün olmaktadır. Bu nedenle iştirakin mümkün olduğu kadar fazla olmasını sağlayacak şekilde ilan yapılması, eşitlik ilkesine uygun olarak şekil kurallarının uygulanması, fiyatların hiçbir kısıtlama ve müdahale olmaksızın serbestçe belirlenmesi, adaylar arasında seçimin herkesçe daha önceden bilinen objektif nedenlere dayalı olarak yapılması sağlanmalıdır (Gönen ve Işık, 2008: 207).

Rekabetin varlığı, kural ve usule uygun yapılan ihalenin olmazsa olmazıdır. Bu çerçevede, 4734 sayılı Kanun'un;

- 5' inci maddesindeki temel ilkelerin birbirleriyle ilişkili etkin bir rekabet ortamı sağlayacak güvenceler içermesi,

- 10' uncu maddesiyle ihaleye katılım şartlarının daha somut hale getirilmesi ve isteklilerin ekonomik ve mali gücü ile mesleki ve teknik yeterliğini ölçecek kriterlerle sınırlandırılması,

- 11' inci maddesiyle ihalenin gerçekleşmesinde kullanılan yetkinin akrabalık veya ortaklık ilişkisi neticesiyle yetkili olanların, eşit muameleyi bozabilecek yanlı ve koruyucu kararlarının önüne geçilmesi adına engel getirmesi,

- 12' nci maddesiyle şartnamelerin, belirli isteklilerin ihaleye katılmalarına imkan verecek ya da diğerlerine engel olacak biçimde marka, model, menşei, patent, kaynak ve ürün işaret edilerek ya da dolaylı tanımlamalar yapılmasına engelleyici hükümler getirmesi,

- 13' üncü maddesiyle bütün ihaleler için (21/b, c, f ve 22' nci maddelerde düzenlenen özel durumlar hariç) ilan zorunluluğu öngörülmesi,

- 28' inci maddesiyle ihale dokümanının dileyen herkes tarafından bedelsiz olarak görülmesinin sağlanması, ihaleye katılmak isteyen isteklilerin ödeyeceği satış bedelinin basım maliyeti ve rekabeti engellememe ölçüleriyle sınırlandırılması,

- 29' uncu maddesiyle ilan yapıldıktan sonra ihale kurallarının değiştirilmesinin önüne geçilmesi,

- 53-56' madde hükümleriyle ihale sürecindeki hak ihlallerini inceleyecek, idari ve mali bağımsızlığa sahip Kamu İhale Kurumu' nun kurulması,

- 57' nci maddesiyle Kamu İhale Kurumu kararları üzerinde yargısal denetime imkan sağlanması,

- 60' ıncı maddesiyle ihale sürecinde kurallara aykırı davranış gösteren kamu görevlilerine cezai yaptırım hükümlerinin getirilmesi,

- 17, 58 ve 59' uncu madde hükümleriyle ihale sürecinde rekabeti bozacak şekilde danışıklı teklif, uyumlu eylem, yasak fiil veya davranış gibi kurallara aykırı eylemlerde bulunan isteklilere uygulanacak yaptırım hükümlerinin etkinleştirilmesi; ihale sürecinde rekabetin engellenmesine yönelik kısıtlayıcı hükümler olarak sıralanmıştır (Gök, 2010: 15).

2.4.2.3. Eşit Muamele

Eşit muamele ilkesi⁵ kanun maddesinde bir sorumluluk şekli olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda idareler gerçekleştirileceği ihalelerde eşit muameleyi sağlamakla sorumlu tutulmuşlardır (Gözler, 2009: 115).

Eşit muamele ilkesiyle idarenin ihale sürecindeki tüm iş ve işlemlerinde, yaptığı değerlendirme ve kullandığı takdirlerde isteklilere eşit davranması, tarafsız olması, her türlü ayrımcılıktan kaçınması zorunluluğunu doğurmuştur. Dolayısıyla idari görevliler, istekliler arasında; ayrımcı bir tutumla birinin diğerine üstün kılarak

⁵ Eşit Muamele İlkesi gereği yerli ve yabancı istekli arasında ayırım yapılamaz. Kural bu olmakla birlikte kanunun 63' üncü maddesini istisna öngörerek yerli istekliyi koruma amaçlı "yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması" düzenlenmiştir.

ırk, din, milliyet, coğrafi bölge, siyasi düşünce, akrabalık bağları gibi sebeplerle kayırmacı bir yaklaşımda bulunamazlar (Gök, 2010: 16).

2.4.2.4. Hesap Verilebilirlik

Mali hukukumuzda sorumluluk, 5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde düzenlendiği görülmektedir. Madde doğrultusunda; Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılındığı ve ilgili mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Bahse konu tanımdan hareketle hesap verebilirliğin takdiri olmaktan ziyade, kamu görevlilerinin yapmış oldukları her türlü eylem ve işlemlerin doğurduğu sonuçlara hukuki ve kamusal değerler çerçevesinde katlanma yükümlülüklerinin zorunlu olduğunu açığa çıkarmaktadır.

Hesap verebilirliğin etkinleştirilmesiyle kamu yönetiminin daha etkin yönetilmesinin sağlanabilmesi adına kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmesi amaçlamaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28).

Hesap verebilirlik, "sorumluluk", "denetim" ve "şeffaflık" gibi birçok kavramla ilişkilidir. Kavramsal olarak hesap verebilirlik ile sözü edilen bu kavramlar birbirlerinden farklı anlamları içerseler de çoğu zaman bu kavramların birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan terimler olduğunu söyleyebiliriz (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 23).

2.4.2.5. Güvenilirlik İlkesi

Hukuk devleti olabilmenin önemli bir tesiri güvenilirlik ilkesidir⁶. Güvenirlik ilkesi, İhale sürecinin temel ilkelere uygun ve özellikle saydamlık ve eşit muamele ilkeleri gözetilerek yürütülmesi, idarece gerçekleştirilen işlemler ve alınan kararlara güven ve teslimiyetle bakılmasını temin eder. İhale sürecinin ilanla duyurulmuş

⁶ Bu konuda Anayasa Mahkemesi bir kararında "Hukuk devletinin hukuk güvenliğini sağlamakla yükümlü olduğunu belirtmiştir. Bkz. AYM, E. 2007/77, K. 2010/50, K.T. 24.3.2010, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.05.2010-27585.

ve/veya ihale dokümanı ile hüküm altına alınmış belirli kuralların ihale aşamasında sapılmaması güvenilirlik ilkelerinin bir gereğidir (Gök, 2010: 14-17).

Güvenirlik ilkesi, idare ile işlem ve eylemleri gerçekleştirecek görevlilerin yürütecekleri faaliyetlerin hukuk kurallarına ve kamu ihale mevzuatına bağlı olarak adil ve dürüst bir şekilde gerçekleştiğine duyulan inancı tesis eder. Aksi durumlarda, oluşacak güvensizlik duygusu istekli olabileceklerin kararlarını etkileyerek muhtemel etkin ve ekonomik olmayan alımların gerçekleşmesinin yolunu açar.

2.4.2.6. Gizlilik

Gizlilik ilkesi görünüşte saydamlık ilkesi ile ters düştüğü algısını oluşturmuş gibi gözükse de güvenilirlik ilkesinin teminatı olarak sınırları belirlendiğinden ihale sürecinin mevzuata uygun ve objektif bir biçimde sürdürülebilmesine katkı sağlamaktadır. Kanunda gizlilik ilkesinin sınırların işaret edilmek suretiyle belirlenmiştir.

4734 sayılı Kanunda gizliliğin gerekli olduğu halleri öngören hükümler aşağıdaki maddeler kapsamında sıralanmıştır (Gök, 2010: 17).

- Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz (KİK Md. 9).

- Kamu İhale Kurumu üyeleri ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalardan sonra da devam eder (KİK Md. 53).

- Görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve mali yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre 58 ve 60' ıncı maddelerde belirtilen müeyyideler uygulanır (KİK Md. 61).

- Her türlü bilgi alışverişi ile bilginin muhafazasında; verilerin bütünlüğü ile tekliflerin ve başvuru belgelerinin gizliliğinin sağlanması esastır (KİK Md. 65).

2.4.2.7. Kamuoyu Denetimi

4734 sayılı kanunun 5' inci maddesindeki bir diğer ilkede kamuoyu denetimi ilkesidir. Bu maddeye göre "İdareler, ... kamuoyu denetimini, ... sağlamakla sorumludur". Kamu kaynaklarının kullanımı hususunda kamuoyuna bilgi verilmesi ve sadece ihaleden önce değil ihaleden sonra da saydamlığın sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesinin ön görüldüğü belirtilmiştir.

Kötü yönetim şikâyetlerini çözme konusunda diğer denetim türleri arasında kamuoyu denetimi de önemli bir işleve sahiptir. Ancak kamunun harekete geçmesi şeffaf ve ulaşılabilir satın alma sürecine dayanmaktadır. Zira alımlar hakkında bilgisi kamuoyunun uygulamalarının denetimi hususundaki işlevselliğini sınırlandırmaktadır.

2.4.2.8. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması ile Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi

İdareler, bu kanuna göre yapılacak ihalelerde; "ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını" sağlamakla sorumludur. Kamu yararı açısından nasıl ki alımın ekonomik açıdan avantajlı gerçekleşmesi önemli ise zamanında gerçekleşmesi de katlanılacağı sonuçları itibarıyla bir o kadar önemlidir. Örneğin sağlık alanında acil ihtiyaç olan tıbbi malzemelerin tedarik sürecinin zamanında gerçekleşmemesi ya da bir takım prosedürlere tabi olması sürecin uzamasına dolayısıyla vakalara müdahalede gecikmeyle birlikte kötü sonuçlara; elektrik, telefon, doğalgaz gibi tek kaynaktan teminlerde şartları itibarıyla ihale süreçlerinin uygulanmaya çalışılması ihale sürecinden beklenen faydanın özüne aykırı olacaktır. Böyle durumlarda idareler ihtiyaçlarını doğrudan temin gibi özel alım usulleri yoluyla karşılamaları daha fazla önem arz edecektir.

2.4.2.9. İhtiyaçların Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Bölünemeyeceği İlkesi

4734 sayılı Kanun uygulamasında bahsedildiği üzere eşik değerler ve parasal limitler ilan yapılması, ilan süreleri yerli ve yabancı isteklinin ihaleye katılımı, alım

usullerinin belirlenmesi gibi birçok hükümler kanunda belirlenen eşik değerler ve parasal limitler dikkate alınarak yürütülmektedir.

Kanun koyucu bu hüküm çerçevesinde ihale kanununda yer alan hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla eşik değerlerin ya da parasal limitlerin altında kalacak şekilde ihtiyaçların bölünerek temin edilmesinin önüne geçmeyi amaçlamıştır.

2.4.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Kamu Satın Alma Usulleri

KİK idarelerin ihtiyaçlarını karşılarken kullanacağı üç tür ihale usulü belirlemiştir. Bu ihale usulleri açık ihale usulü (KİK Md. 19), Belli istekliler arası ihale usulü (KİK Md. 20) ve Pazarlık İhale Usulü (KİK Md. 21) olmak üzere düzenlenmiştir. Ancak söz konusu kamu hizmetinin yaklaşık maliyetinin belirli eşik değer altında kaldığı durumlarda ya da işin niteliği gereği teknik uzmanlık ve ileri teknoloji gerektirmesi veya işin ivedi olarak gördürülmesi gereği ihale usullerine tabi olmadan özel alım usulleri olarak ifade edilen diğer alım usulleriyle de karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır. Belirtilen durumların açığa çıktığı hallerde kamu alımları istisna (KİK Md. 3) ve doğrudan temin usulü (KİK Md. 22) kapsamında ihale hükümleri dışında gerçekleştirilmektedir.

2.4.3.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İhale Kapsamında Gerçekleştirilen Alımlar

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18' inci maddesi kapsamında kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamada kullanacağı ihale usulleri sıralanmış aşağıda geniş pencerede ele alınmıştır.

2.4.3.1.1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü tanımıyla, tekliflerin açık olması değil, ihalenin ihale kanunda belirlenen yeterlilik şartlarını sağlayan bütün kişilere açık olduğu ve bütün kişilerin teklif verebildiği ihale usulü olarak tarif edilmiştir. Kanunda ve ihale şartnamesinde yazılı genel şartları taşıyan herkes, bu ihaleye katılabilmektedir. İhaleye, istenilen başvuru niteliklerine sahip olan ve usulüne uygun olarak teklif veren adaylar arasından, Kanun'un 10'uncu maddesinde yazılı yeterlilik değerlendirme kriterlerine göre, en avantajlı teklif veren yüklenici saptanarak ihale süreci tamamlanmaktadır.

Açık ihale usulünde ihalenin sonuçlandırılması için asgari teklif sayısı bulunmamaktadır (Gök, 2010: 694). Nitekim teklifin sadece bir istekliden oluşması bile ihale sürecinin geçerliliği için yeterli görülmektedir. İsteklilerce verilecek tekliflerin ise kapalı zarf içinde hazırlanarak idareye teslim edilmesi gerekmektedir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda (fiyat, teknik koşullar, taahhüdün nasıl gerçekleştirileceği, vs.) pazarlık yapılması söz konusu değildir. Sadece 37'nci madde⁷de bazı durumlarda, isteklilerden yazılı olarak açıklama yapılması istenilebilir.

Açık ihale usulü yeterlilik kriterleri dışında hiçbir ayırt edici hükmü bulunmayan ve temel ilkeler olarak sayılan saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik, rekabet, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının diğer alım usullerine göre en şeffaf sağlandığı öncelikli alım usulü olarak ifade edebiliriz.

2.4.3.1.2. Belli İstekliler Arası İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü; yapılacak ön yeterlilik değerlendirilmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Yapım işleri, hizmet, mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir. (KİK Md. 20) İsteklilerin belirlenmesinde bazı özel şartların aranıyor olması ve davet edilecek isteklilerden yüklenicilerin belirlenmesi nedeniyle kapalı usul olarak da değerlendirilmektedir.

İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilecektir. Teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle, ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir. (KİK Md. 20).

Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere uygun sıralama yapılarak yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebileceği gibi belli sayıda

⁷ İhale komisyonunun talebi üzerine idare tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden yazılı olarak tekliflerini açıklamalarını isteyebilir.

isteklinin davet edilebilmesi de mümkündür. Ancak, davet edilmeyenlere davet edilmeme gerekçelerinin yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir (Turşucu, 2011: 85).

2.4.3.1.3. Pazarlık İhale Usulü

İdarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü ihale usulüdür (KİK Md. 4). Kanun' un belirttiği aşağıdaki hallerde pazarlık usulü ile alımlar yapılabilir (KİK Md. 21).

a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.

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

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

d) İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.

e) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti 225.403,00⁸ olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları bu usulle temin edilebilir. Ancak eşik değerin altında kalma maksadıyla alımlar kısımlara bölünemez.

Pazarlık yoluyla gerçekleştirilen alımlarda İhale dokümanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre yeterliği tespit edilen isteklilerle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda görüşülerek fiyat içermeyen ilk teklifler alınır. İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Bu teklifler üzerinden görüşme yapılarak teknik şartname netleştirilir. Netleşen teknik şartnameyi karşılayabilecek isteklilerin belirlenerek isteklilerden birinci fiyat tekliflerini

⁸ Eşik değerler hakkında bkz., Kamu İhale Tebliği, 2018/1, RG. T: 19.01.2018, No: 30306.

vermeleri istenir. Değerlendirilen tekliflerden sonra isteklilerden son yazılı teklif vermeleri istenir ve sonrasında ihale sonuçlandırılır.

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 (KİK Md. 21/f).

Pazarlık usulü ile belirli istekliler arası ihale usulünde rekabetin sağlanması ve ihalenin sürdürülebilmesi için belirli sayıda isteklinin katılımı zorunlu tutulmuştur. (Atılbaz, 2009: 16).

2.4.3.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda İhale Dışında Gerçekleştirilen Kamu Satın Alımları

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3' üncü maddesi kapsamında istisnalar ile 22'inci maddesi kapsamında doğrudan temin alımları bu kapsamda değerlendirilmiştir. Belirtilen durumların açığa çıktığı hallerde kamu alımları ihale hükümleri dışında gerçekleştirilmektedir.

2.4.3.2.1. Kamu İhale Kanununda İstisnalar ve Kapsamı

Kamu alımlarının en sorunsuz biçimde gerçekleştirilmesi amacına yönelik düzenlemeler bulunduran mevzuatlar, bir takım sebeplerden dolayı her şeyi kapsayan hükümleri önleyici istisna hükümlerini de kapsamaktadır. Bu bahsedildiği gibi bir takım sebepler neticesinde olsa da, temelde kamu alımı mevzuatından istisna olmanın gerekçesi; istisna kurallarının uygulandığı kamu alımlarının ya da alımı yapacak kamu kuruluşunun özel bir durumu içerisinde barındırıyor olmasıdır (Kartalci, 2010: 134).

4734 Sayılı Kanunun kapsamı dışında tutulan işler kamu alımları için özel bir usul olarak kabul edilerek, söz konusu kanunun “İstisnalar” başlıklı 3'ncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre yasa kapsamındaki idarelerin **bazı temin konusu işlerinin** yasanın belirlediği usullerin dışında elde edilebilmesine

imkân tanınmaktadır. Bu maddenin düzenlediği diğer bir konu ise yasa kapsamına dâhil **idarelerden bazılarının teminlerinin** bir kısmının bu yasada belirlenen usullerin dışında tutulmasıdır. Üçüncü konu ise, yasa kapsamındaki **bazı idarelerden yapılacak teminlerin**, yukarıda anılan üç alım usulüne tabi olunmadığına ilişkin hükümlerin konulmuş olmasıdır (Kartalcı, 2010: 137). Örneğin kamu kuruluşu bir üniversitenin ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan döner sermaye işletmesinden karşılayacağı büro işyeri mal ve malzeme alımları 4734 sayılı kanunda belirtilen 3/e maddesi ile istisnalar kapsamında gerçekleştirilecektir.

2.4.3.2.2. Kamu İhale Kanununda Doğrudan Temin ve Kapsamı

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 (Çeliktas, 2003: 104). 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 (KİK Md. 4).

Dolayısıyla yasa kapsamındaki idareler, Kanun'un 22' inci maddesi kapsamında gerçekleştirecekleri işlerini anılan maddeye istinaden 4734 sayılı İhale Kanunu'nun 5' inci maddesinde yer alan temel ilkelerin 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 imkanı bulabilecektir. Zira atlanılmaması gereken her halükarda esas alım usulü olarak açık ihale usulünü nitelendirilmiş, şeffaf ve açıklık gibi ilkelerin uygulanmadığı doğrudan temin usulünün ise bir nevi özel alım faaliyeti olarak anlaşılanın gerektiği vurgulanmıştır (Atılbaz, 2009: 106).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DOĞRUDAN TEMİN USULÜNÜN KANUNA AYKIRI

DAVRANIŞLAR KAPSAMINDA ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümde araştırma konumuzu oluşturan ve İhale hükümleri dışında tutulan doğrudan temin çok yönlü olarak ele alınmış, ortaya konulan sonuçlar ve inceleme kapsamına aldığımız fakültenin doğrudan temin alımlarıyla bir uygulama planına dönüştürülerek kamu görevlilerine verilen yetkiler çerçevesinde doğuracağı kanuna aykırı sonuçların daha anlaşılabilir bir hale getirilmesi sağlanmıştır.

3.1. KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN TEMİN

Çalışmamız ana temasını doğrudan temin alımları oluşturmaktadır. Bu kapsamda öncelikle doğrudan temin kavramı ele alınarak yasal düzenlemelerine, hukuki dayanaklarına, gerçekleşme ve ödeme aşamaları ile kamu alımlarındaki büyüklüklerine yer verilmesi önemli bir aşamadır.

3.1.1. Doğrudan Temin Kavramı

Kamu satın alımları, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelerle verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler içermesine rağmen çeşitli ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmasına bağlı olarak yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesiyle doğrudan temin usulü düzenlenmiştir.

Doğrudan temin ihale usulleri için tespit edilen kurallara uymaksızın, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanunda sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilen bir satın alma usulü olarak ifade edilerek ihale sürecinden tamamen ayrılmıştır (Kamu İhale Genel Tebliği Md. 22).

Doğrudan temin usulünün uygulama biçimi ve kapsamı son şeklini alana kadar bir dizi ek kanunlar çıkarılmıştır. Çalışmamızın neticelenmesi ve konunun

daha iyi anlaşılması adına çıkarılan bu kanunlar irdelenip gerekçeleriyle ayrıntılı olarak incelenecektir. Zira doğrudan temin sistemini iyi tanıyabilmemiz kanuna aykırı davranışlar açısından sürecin barındırdığı risklerin ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacaktır.

3.1.2. Doğrudan Temini Şekillendiren Yasal Düzenlemeler

Doğrudan temin yöntemi, günümüzdeki son şeklini alana kadar ne tür düzenlemeler geçirdiği ilgili kanun maddeleri kapsamında gerekçeleriyle birlikte ele alınmıştır.

Doğrudan temin usulü ile ilgili yapılan ilk düzenleme **4964 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁹**iledir. Söz konusu düzenlemenin gerekçesine baktığımızda şu ifade yer almaktadır. Buna göre, ihale usulleri olarak sayılan doğrudan temin yöntemi ile alım gerçekleştirilirken, uygulamada gözlenen güçlükler idarelerin bu konudaki yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi ile yapılan tespitler sonucunda bazı maddelerin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkânsız olduğu görülmüş bu eksiklikler karşısında kamu alımlarının sağlıklı biçimde yürütülmesinin temini için gerekli olan değişikliğin, doğrudan temin usulünün ihale usulleri arasından çıkartılmasıyla gerçekleştirilmiştir (4964 sayılı Kanun, 2003: Md. 12).

4964 sayılı Kanun ile yapılan bir diğer düzenleme ise doğrudan temin usulünün Kamu İhale Kanununda yeniden şekillendirilmesine yöneliktir. Bu düzenleme ile yapılan en önemli değişiklik, doğrudan temin usulünün uygulanmasına izin verilen kamu alımlarında “ilan yapılmaksızın, isteklilerden teminat istenmeksizin, sözleşme yapılması ve ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik şartlarının” istenmesi zorunluluğunun kaldırılmış olmasıdır (4964 sayılı Kanun, 2003: Md. 15). Bu maddeyle yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler piyasa fiyat araştırmasıyla ihtiyaçlarını temin edebileceklerdir.

⁹ 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200, **MADDE 12.-** 4734 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (d) bendi madde metninden çıkarılmıştır.

Doğrudan temin usulünde diğer eklenen ve yeniden düzenlenen maddelerinin ise gerekçeleri şu şekildedir;

- i) Doğrudan temin usulünde, AB direktiflerindeki üç yıllık sınırla ilgisinin doğru biçimde kurulamadığı görüldüğünden, teknik uyum ve standardizasyon zorunluluğundan kaynaklanan alımlarda ilk alımın yapıldığı yıldan sonraki alımların asıl sözleşmenin süresi uzatılmak suretiyle yapılması sağlanmaktadır. AB normlarına uygun olarak bu şekildeki uzatmaların toplam süresinin üç yılı geçmemesi ve üç yılın sonunda aynı bent kapsamında yeni bir sözleşme yapılması esası benimsenmiştir.
- ii) Doğrudan teminde yer alan parasal sınırın özellikle büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan idarelerce gerçekleştirilecek alımlarda, çok düşük kaldığı görülmüştür. Dolayısıyla bunlar için nispeten daha yüksek ayrı bir sınır belirlenmekte; diğer ihale usulleri ile temin edilmesi de mümkün olmayan temsil ağırlama kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin mal ve hizmet alımlarının da doğrudan temin yöntemiyle yapılması sağlanmıştır.
- iii) Ayrıca 4964 sayılı kanun kapsamında (f) ve (g) maddeleri eklenmiştir. Bunlar “Özelliklerinden dolayı stoklama imkânı bulunmayan ve acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, tıbbî sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları” ile “Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları” yeniden düzenlenmiştir.
- iv) Doğrudan temin alımlarının aynı zamanda parasal limitler dâhilinde 22/d maddesiyle gerçekleştireceği satın alımlarının yıllık toplamı, 4734 sayılı kanunun 62’ inci maddesinin (1) bendi uyarınca, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’ unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hüküm altına alınmıştır (4964 sayılı Kanun, 2003: Md. 38/1).

Doğrudan temin usulü ile ilgili yapılan ikinci düzenleme **5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun¹⁰**dur. Bu düzenleme ile doğrudan temin usulünün temelini oluşturan 22'nci maddeye (h) bendi eklenmiştir (5020 sayılı Kanun, 2003: Md. 28) . Söz konusu maddede “Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları”nın doğrudan temin usulüyle karşılanması sağlanmıştır.

Doğrudan temin usulü ile ilgili yapılan üçüncü düzenleme **5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹¹**,dur. İhale süreciyle Türkiye İş Kurumu tarafından, bir mesleği olup bu meslekte niteliğini geliştirmek isteyen işsizleri istihdam etmeye yönelik istek ve yeteneklerine uygun işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilmek üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde İstihdam garantili/kısmi istihdam garantili/istihdam garantisiz eğitim hizmetleri satın alınmaktadır (Şahin ve Sevimli 2013:7). Ancak gerek ihale sürecinin meşakkatli oluşu gerek çoğu zaman en düşük teklif üzerinden gerçekleşen açık ihale usulünün eğitim hizmeti alımlarında eğitimin kalitesinden taviz verilmesi gibi nedenlerden dolayı doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'inci maddeye (ı) bendi eklenerek söz konusu aksaklıkların giderilmesine yönelik Türkiye İş Kurumu tarafından doğrudan temin kapsamında hizmet satın almalarının önü açılmıştır (5763 sayılı Kanun, 2008: Md. 35).

Doğrudan temin usulü ile ilgili yapılan dördüncü düzenleme **5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun¹²**,dur. Bu düzenleme ile 4734 sayılı Kanunun doğrudan temin usulünü düzenleyen maddesinin (Md. 22) birinci fıkrasının (f) ve (h) bentleri aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve aynı fıkraya aşağıdaki (ı) bendi eklenmiştir (5812 sayılı Kanun, 2008: Md. 8). Buna göre;

¹⁰ 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG. T: 26.12.2003, No: 25328,

¹¹ 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun, RG. T: 26.05.2008, No: 26887.

¹² 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T: 05.12.2008, No: 27075.

“f) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları” ivedilikle sağlanarak hastaya zamanında müdahale yapılabilmesine imkan tanınmıştır.

“h) bendi uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları” doğrudan temin usulü ile yapılabilecektir.

“i) Seçim dönemi bitmeden önce seçimlerin yenilenmesine veya ara seçime ya da Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasına karar verilen hallerde; Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılacak filigranlı oy pusulası kağıdı ve filigranlı oy zarfı kağıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı, mahalli seçimlerde ise İl Seçim Kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı” doğrudan temin usulü ile yapılabilecektir.

Bahsi geçen bu düzenlemelerle birlikte 22’inci madde kapsamında doğrudan temin konusuna giren alımların son şekli ilgili maddeler bağlamında aşağıda özet olarak gösterilmiştir.

- a) İhtiyacın sadece gerçek ya da tüzel tek kişi tarafından karşılanabildiği durumların tespit edilmesi,
- b) Sadece gerçek ya da tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,
- c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç

yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek ve ya tüzel kişiden alınması¹³,

- d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 67.613₺, diğer idarelerin 22.524₺¹⁴ (söz konusu veriler Şubat; 2018'ye aittir.) için aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar,

Açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın kanunun 22'inci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırlar altında kalması için ihtiyacın kalemlere bölünmek suretiyle temini sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.

- e) Kamu kurumlarının ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralaması,
- f) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları,
- g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk ve ya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları,

¹³ İdare tarafından açık ihale usulüyle yapılan Donanım (Masaüstü Bilgisayar, Lazer Yazıcı ve Tarayıcı) Alımı İhalesine yönelik itirazın değerlendirilmesinde; Teknik şartnamenin (donanımların bakım ve onarım hizmetleri garanti süresinin bitiminden itibaren en az 5 (beş) yıl süre ile ihale üzerinde kalan istekli tarafından yerine getirilecektir.) yapılacak alımın toplam süresinin üç yılı geçmeyeceği hususunun “Kanun hükmünün idare tarafından teknik şartnamede yapılan düzenlemeye dayanak olabileceğinin kabul edilmesi halinde” ibaresiyle, bunun 22.maddenin (c) bendi kapsamında olabileceğini teyit edilmekle beraber en fazla 3 yıllık süre belirlenebileceği belirtilmiştir. (2010/UM.I-1622.1)

¹⁴ Bu fıkra da geçen parasal değerler 2018 yılı şubat ayı içerisinde Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenen limitlerdir. Belirlenen parasal limitlere bağlı piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

- h) 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun¹⁵un 22 ve 36' ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları,
- i) 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 3' üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerine göre işgücü piyasası verileri ile ilgili analiz, uyum programlarının düzenlenmesi, eğitim seminerleri verilmesi hizmetleri. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48'inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla yapılacak hizmet alımları.
- ii) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımıdır.

Doğrudan temin alımları kapsamında yaptırılacak işin uygulanabilme kapsamı yukarıda sayılmıştır. Sayılan bu durumların kıyas yoluyla genişletilmesi mümkün değildir (Küçükçakırlar, 2010: 17).

¹⁵ 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Dâvalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilâyetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 4353 sayılı Kanuna yapılan atıflar ilgisine göre bu Kanun Hükmünde Kararnameye ve 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır. (1269 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname RG. T: 2/11/2011, No: 28103 Md. 18/2)

3.1.3. Doğrudan Teminin Hukuki Dayanakları

Bütçe kanunu ile kendilerine ödenek tahsis edilen kamu idareleri doğrudan temin yoluyla yukarıda sayılan maddeler kapsamında ihtiyaç duydukları mal, hizmet alımları ile yapım işlerini yerine getirmek maksadıyla harcama yapabilmesi ancak kanunda belirtilen belirli hükümlülükleri yerine getirmesi ile gerçekleşebilecektir. Zira kamu parasının kullanılması kamusal yarar açısından oldukça önemlidir.

Kamu idarelerinin doğrudan temin alımlarını nasıl gerçekleştireceğini düzenleyen ve hukuki dayanak teşkil eden ilgili hükümleri; kanunlar, yönetmelikler ve tebliğler olmak üzere maddeler halinde sıralanarak aşağıda gösterilmiştir.

Kanunlar

- 5018 Sayılı KMYKK
- Bütçe Kanunu
- 4734 KİK
- 4735 Kamu Sözleşmeleri Kanunu

Yönetmelikler

- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmelikleri
- Muayene ve Kabul Yönetmelikleri

Tebliğler

- Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ
- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Genel Tebliğ
- Kamu İhale Genel Tebliği
- Kamu İhale Tebliği (parasal sınırlar, süreler ve oranlar)

Uyulması gereken söz konusu yasal mevzuatlar, idarelerin ve doğrudan temin alımlarını gerçekleştirecek görevlilerin hesap verme yükümlülükleri gereği izlemeleri gereken yolu, hazırlamaları gereken belgeleri, uyulmasını istediği eşik değerlerle ilgili parasal sınırları, kanuni süreleri ve tedarik edilen taşınır ya da taşınmazların kayıt altına alma yöntemlerinde bağlayıcı olmaktadır. Anılan kanuni dayanaklara

çalışma boyunca yer verildiğinden burada detaylı olarak ele alınmasına gerek duyulmamıştır.

3.1.4. Doğrudan Teminin Gerçekleşme ve Ödeme Aşamaları

Bir harcamacı kamu idaresi ortaya çıkan ihtiyacının oluşumundan tedarikinin sağlanmasına kadar süregelen aşamaları belirli kural ve işleyişe tabi olarak yerine getirmek mecburiyetindedir. Kamu İhale Mevzuatı söz konusu olacak ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla tedarik edilmesiyle, yapılacak ödemenin gerçekleştirilmesi için hangi belgelerin olması gerektiği hakkında hükümlerini Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde sunmuştur. Buradan yola çıkarak doğrudan temin usulünde ödeme belgesine bağlanacak belgelerin neler olduğu ve sürecin nasıl sürdürülerek ödemenin gerçekleştirildiği gösterilmek istenmiştir;

Onay belgesi: 5018 sayılı Kanunun 32'nci maddesi hükmüne göre kamu idarelerince bütçeden bir giderin yapılabilmesi harcama yetkilisinin harcama talimatı ya da ihale kanununa göre ihale yetkilisi onay belgesini vermesiyle mümkün olabilmektedir (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Md. 4). İhtiyacın oluşması ve doğrudan temin alım şartlarının sağlanıyor olduğu durumlarda gerçekleştirme görevlisinin talebi harcama yetkilisinin oluru ile onay belgesi hazırlanır ve harcama yetkilisi tarafından piyasa fiyat araştırmasını yapacak personel belirlendikten sonra onay belgesi imzalanarak alım süreci başlatılır.

Kamu ihale mevzuatına göre düzenlenmesi öngörülen onay belgesinde harcama talimatındaki bilgiler yer almakta ve ihale yetkilisi olarak harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri bu belgeleri imzalamaktadır.

Piyasa fiyat araştırma tutanağı/tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form¹⁶: Kamu alımları, doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'inci maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında gerçekleştirilecek alımlarda tek kaynaktan temin edilen mallara ilişkin form düzenlenir diğer durumlarda ise piyasa araştırma tutanağı düzenlenir. Bu tutanak/form, yapılan piyasa fiyat araştırması

¹⁶ Eğer ihtiyaçlar gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanıyorsa (4734 sayılı Kanun'un 22 nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında) bu durumu gerekli kılan sebepler ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konularak, (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) ilgili form düzenlenmek zorundadır

sonucunda alınan teklifleri ve uygun görülen fiyat ile yükleniciyi gösteren ve söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan tutanağı ifade eder.

Doğrudan temin usulüyle harcama yetkilisi tarafından piyasa araştırmasını yapmakla görevlendirilen kişi veya kişiler alımı yapılacak ihtiyacı, en ekonomik yolla gerçekleştirme amacıyla isteklilerden teklif alırlar.

Sözleşme: Düzenlenmesi gerekli görülmüş ya da alım işi 22/c kapsamında yapılacak ise alıma konu işle ilgili kanun hükmüne dayanılarak tarafların mağdur olmaması adına geleceğe yönelik belirlenen ödeme yükümlülüklerin yazılı olarak kayıt altına alındığı belgeyi gösterir. Eğer sözleşme düzenlenmiş ise ilgili evraklarla birlikte muhafaza edilir.

Muayene kabul komisyon tutanağı: Yüklenici tarafından anlaşma kapsamında teslimi yapılan mal, hizmet ve yapım işinin eksiksiz ve tam olarak yerine getirildiğini ve kabulünün yapıldığını gösterir belgeyi ifade eder. Alımı yapılan ihtiyaçlar en az birisi başkan ikisi üye olmak toplam üç kişi tarafından oluşturulur. Muayene ve kabul komisyonu istenilen işin önceden belirtilen şartlara uygunluğu kontrol edilip uygun görüldüğü takdirde (Mal alımlarında Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenir) imza altına alınır. Sözleşmede işin belirli kısmının tamamlanmasından sonra hakedişin söz konusu olduğu durumlarda işin tamamlandığı kısmı kadar muayene kabul komisyon tutanağı imza altına alınır.

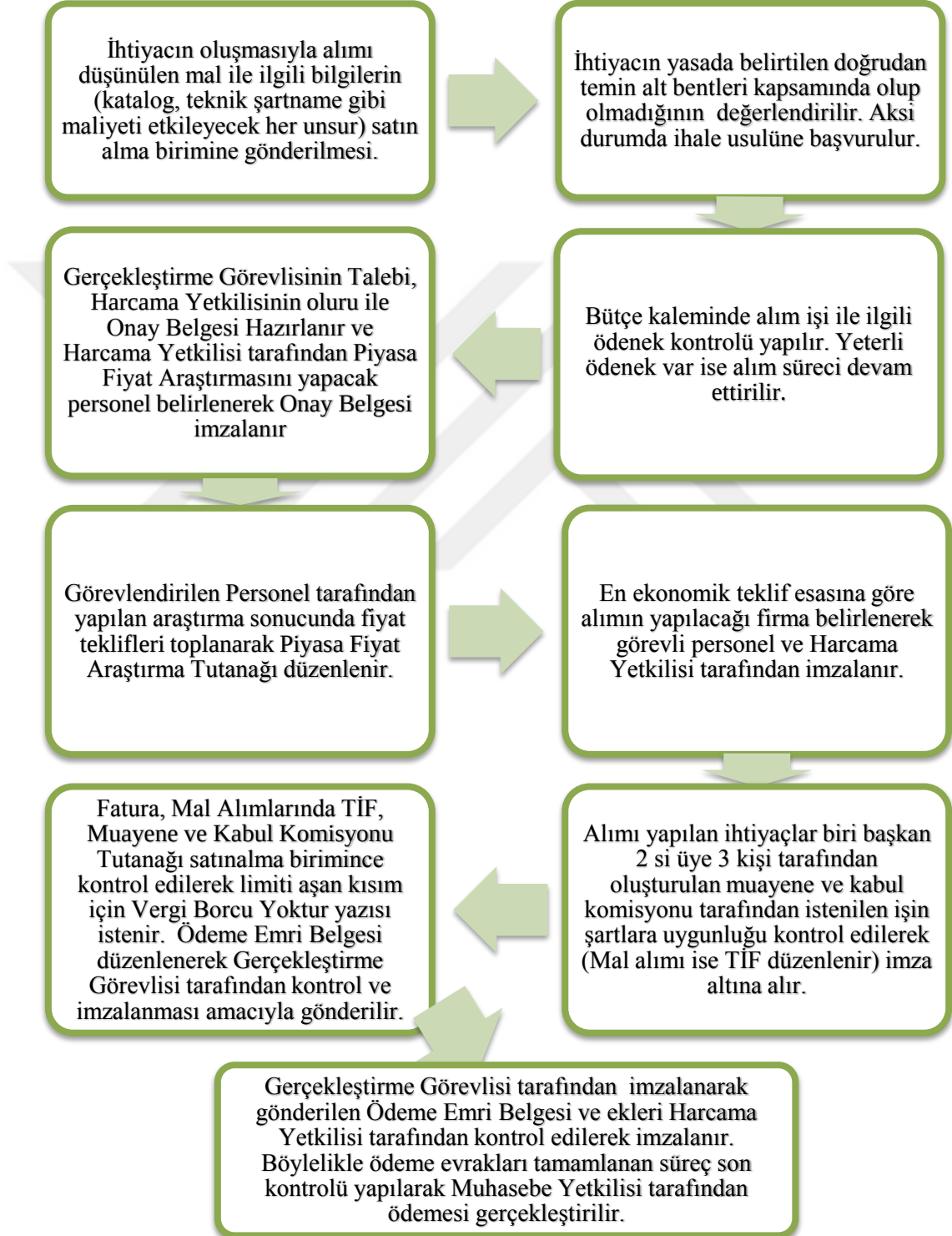
Hakediş raporu: İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında sözleşme düzenlenmiş ve hakediş verileceği hükme bağlanmış ise yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde kanun da belirtilen hakediş raporları düzenlenir.

Fatura: İş, mal veya hizmet alımlarında, işin, malın veya hizmetin özelliğine veya alımın yapıldığı yere göre düzenlenmesi gereken belgedir. Satın alma işleminin yüklenici tarafından tamamlandığını gösterir.

Taşınır işlem fişi: Mal alımlarında satın alınan mal/malzemelerin idarenin depo kayıtlarına giriş işlemlerinin yapılmasında kullanılan belgeyi gösterir. Girişi yapılmayan mal/malzemenin ödeme işleminin gerçekleştirilmemesi alınan mal/malzemenin kayıt altına alınarak takibi için önem teşkil etmektedir.

Sürecin daha iyi kavranması adına Kamu İhale Kanunu ile Strateji Geliştirme Başkanlığının hazırlamış olduğu doğrudan temin iş akış şemasından yararlanılmış oluşturulan şekil yardımıyla aşağıda doğrudan temin süreci sırasıyla basamaklar halinde gösterilmiştir.

Şekil II: Doğrudan Temin Alımı İş Akış Süreci



KAYNAK: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yayınlanan süreçten yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

3.1.5. Doğrudan Teminin Kamu Alımlarındaki Büyüklüğü

Ülkemizde doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen tedarik faaliyetlerinin parasal büyüklüğü çalışmamızın doğru neticelenmesi adına önem ifade etmektedir. Bu amaçla Kamu Alımları İzleme Raporundan derlediğimiz veriler kullanılarak doğrudan temin sürecinin mevzuattaki altyapısıyla uygulamadaki karşılığının ekonomik açıdan değerlendirilmesi yapılmıştır. Aşağıda 2010-2016 yılları arasında altı yıllık kamu alım istatistikleri, yapılacak alımın kapsamı itibarıyla yıllık artış-azalış oranlarıyla birlikte incelenecek olup diğer bölümlerde yapılacak bazı değerlendirmelere de bu istatistikler temel teşkil edecektir.

Tablo I: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı (1000 TL)

Yıllar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	54.291.186	62.958.815	76.634.709	89.237.530	97.420.824	128.244.122	155.661.190
İstisna ¹⁷ /Kapsam Dışı	10.453.184	11.899.633	7.209.758	9.832.796	8.654.109	11.913.904	14.184.903
Doğrudan Temin	5.866.929	16.912.958	10.554.256	6.433.774	7.419.983	8.276.761	3.123.045
TOPLAM	70.611.299	91.771.406	94.398.723	105.504.100	113.494.916	148.434.787	172.969.138

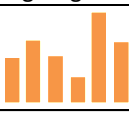
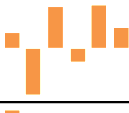
KAYNAK: *Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu'ndan derlenmiştir.*

Tablo I 'de kanuni açıdan kullanılan kamu alım usullerinin istatistikleri değerlendirilerek tutar bağlamında parasal büyüklükleri ele alınmıştır. Çalışmamızın yapıldığı dönemde Kamu İhale Kurumu tarafından 2017 yılına ait veriler henüz yayınlanmadığı için 2010-2016 yılları arasında yedi yıllık istatistiki bilgilere yer verilmiştir.

Alım istatistiklerinin daha iyi anlaşılması adına aşağıda gösterilen Tablo II'de bu parasal değerler bir önceki yıla göre yıllık artış-azalış oranlarına dönüştürülerek sayısallaştırılmıştır.

¹⁷ İstisna kapsamında gerçekleştirilen kamu satın alımları içerisinde ayrıcalıklı özel hükümlerle doğrudan temin alımları da uygulama alanı bulabilmekte fakat istisna hükümleri kapsamında ele alındığı için bu parasal limitler dâhilinde gösterilmektedir.

Tablo II: 2009-2015 Yılları Arasında 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Yıllık Artış Oranları

YILLAR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	artış-azalış grafiği
4734 Sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri	15,97%	21,72%	16,45%	9,17%	31,64%	21,38%	
İstisna/Kapsam Dışı	13,84%	-39,41%	36,38%	-11,99%	37,67%	19,06%	
Doğrudan Temin	188,28%	-37,60%	-39,04%	15,33%	11,55%	-62,27%	
TOPLAM	29,97%	2,86%	11,76%	7,57%	30,79%	16,53%	

KAYNAK: Tablo 1 deki verilerden yararlanılarak yüzdelik hale getirilmiştir.

Tablo II görüldüğü üzere ihale usulü olarak tanımladığımız kamu alımlarının yıllar itibarıyla artış eğilimi gösterdiği, en fazla artış oranını ise 2014 ve 2015 yılları arasında yaşadığı göze çarpmaktadır. 2014 yılında bir önceki yıla oranla % 9,17’lik bir artış seyreden ihale yoluyla gerçekleşen alımlar, 2015 yılında % 31,64’lük bir artışla 2016 yılında ise %21,38’lik bir artışla gerçekleşmiştir.

İstisna/kapsam dışı gerçekleşen alımlar 2012 yılında %39,41’lik bir düşüşle 2009-2015 yılları arasında ki en yüksek gerilemesini gerçekleştirmiştir. 2015 yılında gerçekleşen %37,67’lik artış oranı ihale kapsamında olduğu gibi bize istisna kapsamın gerçekleşen kamu alımlarında da yeniden yükseliş yaşandığı görünmektedir. 2016 yılında ise bu oran %19,06 olarak gerçekleşmiştir.

Doğrudan temin yoluyla gerçekleşen alımlarının yıllık artış oranları incelendiğinde ise ilk göze çarpan oran 2011 yılı olmaktadır. Nitekim bu yılda gerçekleşen alımlar bir önceki yıla oranla % 188,28’lik bir artış göstererek sonuçlanmıştır. Kamu alımlarının ihale süreciyle gerçekleştiği durumlarda yürütülecek alım faaliyetlerinin 2010 yılı Eylül ayı itibarıyla Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gerçekleştirilmesi zorunlu olmuştur. Bu zorunluluk yeni bir sistem olarak devreye alınan platformun tam kavranamamasına bağlı kullanılmasından kaçınılarak kamu satın alımlarının daha kolay gerçekleştiği doğrudan temin yönteminin kullanılmasına neden olduğu düşünülmektedir. 2015 yılı incelendiğinde ise doğrudan temin kapsamında gerçekleşen alımların ihale ve istisna kapsamında gerçekleşen alımdaki artış oranına karşın % 11,55’lik bir artış oranıyla

gerçekleştiği görülmektedir. 2016 yılında gerçekleşen doğrudan temin alımları ise bir önceki yıla oranla %62,27'lik bir oranda düşüş gösterdiği dikkat çekmektedir. Bu düşüşün kalıcı olup olmayacağı ise ancak ilerleyen yıllardaki doğrudan temin istatistikleri ile anlaşılacaktır.

Doğrudan temin alımları yukarıda ifade edilen parasal büyüklüğüyle birlikte göz önüne alındığında kamu alımlarında önemli bir yerinin olduğu anlaşılmaktadır. Ancak doğrudan temin süreci daha önce konu başlıkları altında ele alındığı gibi işin niteliğini tarif eden maddeler kapsamında gerçekleştirilmektedir. Bu yüzden harcama sürecinde kendisini gösteren kanuna aykırı davranışlara meydan veren risklerin, açığa çıkarılması adına tüm maddelerin tutarlarıyla birlikte analiz edilmesi gerekmektedir. Böylece sürecin en fazla risk teşkil eden kanun maddesinin açığa çıkarılması sağlanmış olacaktır.

Çalışmada, son altı yıl içerisindeki doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımların verilerinden yararlanılmış ve tablo haline getirilerek ilgili kanun maddelerinin analizi aşağıda yapılmıştır.

Tablo III: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Kanun Maddelerine Göre Tutar Bazında Dağılım Miktarı (1000 TL)

YILLAR	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Madde 22/a	769.606	598.840	755.407	1.160.591	871.747	227.525
Madde 22/b	241.967	282.032	224.321	188.288	195.668	577.472
Madde 22/c	337.876	71.829	79.047	91.815	90.384	101.973
Madde 22/d*	11.696.207	4.756.922	4.448.548	4.994.644	5.953.513	1.988.197
Madde 22/d**	2.840.338	1.108.193	218.365	216.268	504.142	54.548
Madde 22/e	133.555	1.524.313	37.263	29.225	47.476	26.791
Madde 22/f	823.842	2.109.172	534.534	615.733	555.378	144.941
Madde 22/g	188	5.782	197	1.369	120	19
Madde 22/h	700	454	645	452	342	1.013
Madde 22/ı	66.119	95.013	134.948	121.538	54.523	32
Madde 22/ii	2.560	1.707	497	61	3.470	534
TOPLAM	16.912.958	10.554.257	6.433.772	7.419.984	8.276.763	3.123.045

KAYNAK: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporundan Derlenmiştir.

Madde 22d: Parasal limitler kapsamında yapılan alımlardır. Madde 22d**: Temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlardır*

Yukarıda Tablo III’ de tutar olarak ele aldığımız doğrudan temin kapsamındaki maddelerin 2011-2016 yılları arasındaki beş yıllık tutarların bu yolla gerçekleştirilen ilgili tutarın toplam tutara oranı konunun daha iyi anlaşılması amacıyla aşağıda oransal olarak ele alınmıştır.

Tablo IV: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Kanun Maddelerine Göre Yüzdelik Dağılım Miktarı (%)

YILLAR	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Md. 22/a	0,04550	0,05674	0,11741	0,15641	0,10532	0,07285
Md. 22/b	0,01431	0,02672	0,03487	0,02538	0,02364	0,18491
Md. 22/c	0,01998	0,00681	0,01229	0,01237	0,01092	0,03265
Md. 22/d*	0,69155	0,45071	0,69144	0,67313	0,71930	0,63662
Md. 22/d**	0,16794	0,10500	0,03394	0,02915	0,06091	0,01747
Md. 22/e	0,00790	0,14443	0,00579	0,00394	0,00574	0,00858
Md. 22/f	0,04871	0,19984	0,08308	0,08298	0,06710	0,04641
Md. 22/g	0,00001	0,00055	0,00003	0,00018	0,00001	0,00001
Md. 22/h	0,00004	0,00004	0,00010	0,00006	0,00004	0,00032
Md. 22/i	0,00391	0,00900	0,02097	0,01638	0,00659	0,00001
Md. 22/ii	0,00015	0,00016	0,00008	0,00001	0,00042	0,00017
TOPLAM	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000

KAYNAK: Tablo III’ deki verilerden yararlanılmış ve yüzdelik hale getirilmiştir.

Doğrudan temin süreçlerine başvurulma usul ve şartları, sistemin çeşitli eksiklikleri ve kötüye kullanımı ile doğrudan ilişkilidir. Tablo IV’ de doğrudan teminin kanun maddelerine göre dağılım oranları incelendiğinde, toplam harcamaların büyük bir kısmının kanunda belirtilen 22/d maddesi kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir. Sırası ile bu oranı tek kaynak alımları 22/a ve 22/b maddesi, stoklama imkânı bulunmayan hastaya özgü tıbbi sarf malzemeleri

alımlarını örnek vereceğimiz 22/f maddesi ve sözleşme kapsamında gerçekleştirilen 22/c maddesinin izlediği görülmektedir. 22/e, 22/g, 22/h, 22/ı ve 22/ii maddelerinin parasal büyüklüğüne bakıldığında ise bütün doğrudan temin alımları içerisinde hükümetin uygulamalarıyla birlikte yer yer değişiklik gösterdiği ve diğer maddelere göre de oldukça küçük tutarlarda gerçekleştiği görülmektedir.

Doğrudan temin alımları içinde 22/d maddesinin, diğer alımlara kıyasla en fazla yüzdelik orana sahip olmasının sebebi olarak önceki konularda bahsettiğimiz Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen parasal limitlere kadar bütün alımların ihale şartlarına tabi olmadan, verilen yetkiler ve sağlanan kolaylıklarla birlikte tedarik edilebilme imkânının bulunmasından kaynaklı olduğunu göstermektedir. Diğer alımların ise belli başlı spesifik bir nitelik belirttiği ve ancak bu niteliklerin sağlandığı durumlarda kullanılabiliyor olmasından kaynaklı olduğu anlaşılmaktadır.

Doğrudan temin alımlarının yapısal olarak analizinde kamu alım türlerine göre değerlendirilmeler de gözden kaçırılmamalıdır. Aşağıda Tablo V’de doğrudan temin yoluyla gerçekleşen kamu alımları hangi başlıklarındaki alım kararlarında daha çok başvurulduğunu gösterme amacıyla alım türüne ve ilgili kanun maddesine göre parasal büyüklükleri ele alınmıştır. Bir sonraki Tablo VI’de ise bu parasal değerler daha anlaşılabilir hale getirilmesi maksadıyla bindelik dilimler halinde bütün alımlar içerisindeki değeri gösterilmiştir.

Tablo V: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Kamu Alımlarının Alım Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Tutar Bazında Dağılımı (1000 TL)

Alımın/İşin Usulü	Toplam	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Madde 22/a	Mal	570.019	362.381	357.246	865.861	613.752	128.518
	Hizmet	199.587	236.459	390.044	293.002	257.924	96.809
	Yapım	0	0	10	0	0	2.091
	Danışmanlık	0	0	8.107	1.728	71	107
Madde 22/b	Mal	140.000	80.872	111.431	94.061	90.902	37.058
	Hizmet	101.953	201.160	108.970	86.901	102.544	533.914
	Yapım	14					510
	Danışmanlık			3.920	7.326	2.222	5.990
Madde 22/c	Mal	257.915	17.867	24.309	15.951	32.453	34.865
	Hizmet	79.961	53.962	50.173	74.509	57.637	67.087
	Yapım	0	0	0	0	0	21
	Danışmanlık	0	0	4.565	1.356	294	0
Madde 22/d*	Mal	9.661.519	3.284.003	2.639.456	3.551.427	4.078.736	1.200.000
	Hizmet	1.674.007	1.135.866	1.157.667	960.694	1.399.753	578.428
	Yapım	360.681	337.053	357.908	273.338	465.728	206.576
	Danışmanlık	0	0	293.517	209.184	9.296	3.193
Madde 22/d**	Mal	2.634.023	625.335	128.397	98.830	191.244	21.155
	Hizmet	206.261	482.858	83.101		312.835	33.393
	Yapım	54	0	0	107.945	0	0
	Danışmanlık	0	0	6.867	9.493	63	
Madde 22/e	Mal	106.214	14.761	24.016	5.615	18.376	23.267
	Hizmet	27.341	1.509.552	13.057	23.518	29.100	3.524
	Yapım	0	0	24		0	0
	Danışmanlık	0	0	166	92	0	0
Madde 22/f	Mal	821.455	585.574	519.353	609.444	554.785	144.938
	Hizmet	2.387	1.523.598	3.887	2.920	535	3
	Yapım	0	0	0	0	0	0
	Danışmanlık	0	0	11.294	3.368	58	0
Madde 22/g	Mal	64	306	55	792		
	Hizmet	124	5.476	142	576	120	19
	Yapım	0	0	0	0	0	0
	Danışmanlık	0	0	0	0	0	0
Madde 22/h	Mal	382	205	258	54	0	0
	Hizmet	259	249	348	399	295	884
	Yapım	59	0	0	0	0	0
	Danışmanlık	0	0	39	0	47	129
Madde 22/i	Mal	3.133	3.617	6	324	6	
	Hizmet	62.986	91.396	134.926	121.213	54.517	32
	Yapım	0	0	0	0	0	0
	Danışmanlık	0	0	16	0	0	0
Madde 22/ii	Mal	45	9	404	21	109	
	Hizmet	2.515	1.698	48	40	3.361	534
	Yapım	0	0	0	0	0	0
	Danışmanlık	0	0	45	0	0	0
Toplam	Mal	14.194.769	4.974.930	3.804.931	5.242.380	5.580.363	1.589.801
	Hizmet	2.357.381	5.242.274	1.942.363	1.563.772	2.218.621	1.314.627
	Yapım	360.808	337.053	357.942	381.283	465.728	209.198
	Danışmanlık	0	0	328.536	232.547	12.051	9.419

KAYNAK: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporundan Derlenmiştir.

Tablo VI: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Alım Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Bindelik Dağılım Miktarı (%)

Alımın/İşin Usulü	Toplam	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Madde 22/a	Mal	0,034	0,034	0,056	0,117	0,074	0,041
	Hizmet	0,012	0,022	0,061	0,039	0,031	0,031
	Yapım	-	-	0,000	-	-	0,001
	Danışmanlık	-	-	0,001	0,000	0,000	0,000
Madde 22/b	Mal	0,008	0,008	0,017	0,013	0,011	0,012
	Hizmet	0,006	0,019	0,017	0,012	0,012	0,171
	Yapım	0,000	-	-	-	-	0,000
	Danışmanlık	-	-	0,001	0,001	0,000	0,002
Madde 22/c	Mal	0,015	0,002	0,004	0,002	0,004	0,011
	Hizmet	0,005	0,005	0,008	0,010	0,007	0,021
	Yapım	-	-	-	-	-	0,000
	Danışmanlık	-	-	0,001	0,000	0,000	-
Madde 22/d*	Mal	0,571	0,311	0,410	0,479	0,493	0,384
	Hizmet	0,099	0,108	0,180	0,129	0,169	0,185
	Yapım	0,021	0,032	0,056	0,037	0,056	0,066
	Danışmanlık	-	-	0,046	0,028	0,001	0,001
Madde 22/d**	Mal	0,156	0,059	0,020	0,013	0,023	0,007
	Hizmet	0,012	0,046	0,013	-	0,038	0,011
	Yapım	0,000	-	-	0,015	-	-
	Danışmanlık	-	-	0,001	0,001	0,000	-
Madde 22/e	Mal	0,006	0,001	0,004	0,001	0,002	0,007
	Hizmet	0,002	0,143	0,002	0,003	0,004	0,001
	Yapım	-	-	0,000	-	-	-
	Danışmanlık	-	-	0,000	0,000	-	-
Madde 22/f	Mal	0,049	0,055	0,081	0,082	0,067	0,046
	Hizmet	0,000	0,144	0,001	0,000	0,000	0,000
	Yapım	-	-	-	-	-	-
	Danışmanlık	-	-	0,002	0,000	0,000	-
Madde 22/g	Mal	0,000	0,000	0,000	0,000	-	-
	Hizmet	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000
	Yapım	-	-	-	-	-	-
	Danışmanlık	-	-	-	-	-	-
Madde 22/h	Mal	0,000	0,000	0,000	0,000	-	-
	Hizmet	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	Yapım	0,000	-	-	-	-	-
	Danışmanlık	-	-	0,000	-	0,000	0,000
Madde 22/i	Mal	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	-
	Hizmet	0,004	0,009	0,021	0,016	0,007	0,000
	Yapım	-	-	-	-	-	-
	Danışmanlık	-	-	0,000	-	-	-
Madde 22/ii	Mal	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	-
	Hizmet	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	Yapım	-	-	-	-	-	-
	Danışmanlık	-	-	0,000	-	-	-
Toplam	Mal	0,839	0,471	0,591	0,707	0,674	0,509
	Hizmet	0,139	0,497	0,302	0,211	0,268	0,421
	Yapım	0,021	0,032	0,056	0,051	0,056	0,067
	Danışmanlık	-	-	0,051	0,031	0,001	0,003

KAYNAK: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporundan Derlenmiştir.

Tablo IV'den anlaşıldığı üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi doğrudan temin alımları içerisinde en fazla kullanılan usul olduğu görülmektedir. 22/d kapsamındaki doğrudan temin alımları idarelerin parasal limitler çerçevesinde ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlardan oluşmaktadır. Doğrudan temin alımlarının yapısal olarak analizinde kamu alım türlerine göre yapılan değerlendirmede ise Tablo VI'da en fazla kullanılan alım türü mal alımlarının olduğu görülmektedir.

3.2. DOĞRUDAN TEMİNİN AKTÖRLERİ, KANUNA AYKIRI DAVRANIŞLAR VE BU DAVRANIŞLARI AÇIĞA ÇIKARACAK RİSKLERİN TESPİTİ

Doğrudan temin sürecinin bütün yönleriyle anlamlandırılması sürecin gerçekleştiği zeminle birlikte genel çerçevede yetki ve sorumlulukların değerlendirilmesi, kanuna aykırı durumların belirlenmesi ve bu durumları açığa çıkaracak risk tespitinin yapılması ile elbette bu riskleri engelleyecek denetim mekanizmasının işlerliğinin ortaya konulması gerekmektedir.

3.2.1. Doğrudan Teminde Yetki ve Sorumlulukların İncelenmesi

Doğrudan temin sürecinde rol alan aktörlerin sistem içindeki konumları ve fonksiyonları ile yasal sorumlularının iyi analiz edilmesi, hesap verebilirlik başta olmak üzere temel ilkelerle denetim mekanizmasının işlerliği ve süreç içerisinde ortaya çıkacak muhtemel kanuna aykırılıkların tespiti açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu harcama sürecinin yetki ve sorumluluk dengesi 5018 sayılı Kanun ile oluşturulmuş, muhasebe yetkilisinin sorumluluğu azaltılarak, kamu idareleri yöneticilerinin sorumluluğu artırılmıştır. Böylece faaliyetleri icra eden görevlilerin mali sorumluluğu da üstlenmeleri sağlanmıştır. Bu süreç ön mali kontrol yükümlülüğünün kamu idareleri bünyesinde toplanmasıyla tamamlanmıştır. Kısaca idari, mali ve performans sorumluluğu ilgili idarelerin sorumluluğu altında toplanmıştır (Özhan, 2012: 191).

Kamu İhale Mevzuatında kamu idarelerinin ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştireceği bir harcama sürecinde kendi bünyesinden ödeme emri belgesi

düzenlemekle görevlendirdiği ve harcamanın mevzuata uygunluğunu kontrol eden gerçekleştirme görevlileri, ödenek gönderme belgesiyle idaresine veya birimine gönderilen ödenekleri kullanan harcama yetkilileri, mal, hizmet alımlarıyla yapım işini teslim alan muayene kabul komisyonları ve ihtiyaçların en ekonomik fiyatla karşılanmasını sağlayacak fiyat araştırma yetkilileri ile alımla ilgili diğer işlemlerde imzası olan kamu görevlilerinin kanun hükümleri çerçevesinde sorumluluklarının bulunduğu görülmektedir.

3.2.1.1. Harcama / İhale Yetkilisi

Kamu İhale Kanunu'na göre ihale yetkilisi, "İdarenin ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri" olarak tanımlanmıştır (KMYKK Md. 4). Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanuna göre harcama yetkilisi, "Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yöneticisi" olarak tanımlanmıştır (KMYKK Md. 31). Bu duruma istinaden mevzuatta ayrıca bir hükmün bulunmadığı hallerde harcama yetkilisi aynı zamanda ihale yetkilisidir.

Ödeneğin mevcut olduğu durumlarda bütçeden bir harcama yapılmak suretiyle bir kamu satın alım kararının verilmesi hangi usul ile gerçekleştirileceği kimlerin görev alacağı gibi kararlar harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı ve yine onun imzalayacağı ödeme belgesinden sonra hak sahiplerine ödeme işlemi gerçekleştirilmektedir. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır (KMYKK Md. 32). Harcama öncesi kontrol süreci; ödenek tahsisinin yapılması, yüklenmeye girişilmesi, ihale kararının alınması, sözleşme yapılması, mal hizmetin veya yapım işinin teslim alınması, işin tamamlanması, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri malî kararları kapsar (Ekşi, 2013: 14).

Kanun metninde süreçteki bütün işlemlerin harcama yetkilisinin gözetimi ve denetimi altında vereceği emir ve talimatlarca yürütülmesi gereğinden bahsedildiğinden süreçte harcama yetkilisinin önemli bir sorumluluğunun olduğu görülmektedir.

3.2.1.2. Gerçekleştirme Görevlisi

Harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüten personeldir. Gerçekleştirme görevlileri harcama yetkilisi tarafından belirlenir. Harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilebilir (KMYKK Md. 33).

Ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yaparlar. Yapılan kontrol sonucunda, gerçekleştirme görevlisi tarafından ödeme emri belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşüldükten sonra imzalanarak harcama yetkilisine sunulur (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esasları Md. 12).

Bu nedenle ödeme emri belgesi düzenlemekle görevli gerçekleştirme görevlileri, yaptıkları veya yapmaları gereken iş ve işlemlerin doğru aktarılmasının yanında mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte doğrudan sorumludurlar¹⁸. Ayrıca; genel olarak hesap verme sorumluluğu kapsamında; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar (Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında 2 Nolu Tebliğ).

3.2.1.3. Diğer Gerçekleştirme Görevlileri

Harcama sürecinde işlem yürüten her bir görevli, gerçekleştirme görevlisi olarak adlandırılmıştır. Bunlar; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi, ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması ve elektronik ortamda veri giriş işlemlerinin yapılması işlerini yürütenlerdir (Özhan, 2012: 83). Yani onay belgesi ve ekleri ile şartname ve sözleşme tasarılarını hazırlayanlar, mali karar ve işlemleri belgelendirenler, mal ve hizmeti teslim alanlar, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görev yapanların her birinin, aynı zamanda “gerçekleştirme görevlisi” sıfatı ile mali

¹⁸ Bkz. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 numaralı Sayıştay Genel Kurulu Kararı.

sorumlulukları bulunmaktadır (Karatoprak, 2011: 415). Bu kapsamda piyasa fiyat araştırma yetkilisi/yetkilileri ve muayene kabul komisyonu diğer gerçekleştirme görevlileri kapsamında değerlendirilmiş, harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiği Sayıştay tarafından karara bağlanmıştır¹⁹.

3.2.1.3.1. Piyasa Fiyat Araştırma Yetkilisi/Yetkilileri

Doğrudan temin alımlarında ihale komisyonu kurma şartı aranmamaktadır. Bunun yerine ihtiyaçları karşılayacak firmanın belirlenmesi aşamasında piyasa araştırma yetkililerine görev verilmektedir. Piyasa araştırma yetkililerinin belirlenmesinde şekil, yöntem ve esaslarıyla ilgili kanun ve ikincil mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır. Harcama yetkilisi tarafından ister sözlü ister onay belgesi üzerinde belirtilmek suretiyle görevlendirmeler yapılabilmektedir. Ancak, fiyat araştırması yapacak görevlilerin alımdan doğrudan sorumlu tutulmaları için, görevlendirmenin yazılı olarak gerçekleşmesi zorunluluğu vardır (Gök, Seminer Ders Notu: 5). Ayrıca yapılacak piyasa fiyat araştırmasında belli sayıda ya da belirli yerlerden (EPDK, DMO tarafından ilan edilen katalog fiyatları gibi) yazılı fiyat sorulması gibi bir zorunluluk da bulunmamaktadır. Dolayısıyla ihtiyacın karşılanmasında idare adına fiyat araştırması yapacak kamu görevlilerine büyük bir takdir yetkisi tanınmıştır.

3.2.1.3.2. Muayene Kabul Komisyonu

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlarda teslim alınacak işin denetim muayene ve kabulü hakkında ayrıca bir yönetmelik olmadığı için bu yolla gerçekleştirilen alımlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmesi Kanunu'nun 11' inci maddesine göre gerçekleştirilmektedir. Madde metninde; teslim edilen mal, hizmet veya yapım işinin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak biri başkan en az üç kişilik ya da tek sayıda arttırılmış komisyonlar tarafından yapılacağı hükmü yer almaktadır. Teslim alınan mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamayacağı ise ayrıca madde metninde ifade edilmiştir.

Muayene ve Kabul Komisyonları; varsa ihale dokümanında veya teklif mektubunda yer alan muayeneye ilişkin isteklerin tamamının yapıldığının kontrolünü sağlayarak yüklenicilerin görevlerine ilişkin işlerde hiçbir kişi ya da makamın

¹⁹ Bkz. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 numaralı Sayıştay Genel Kurulu Kararı.

etkisinde kalmadan somut verilere dayanarak karar vermelidir. Kararlar çoğunlukla alınır. Muayene ve kabul komisyonları kararlarını verirken, karara karşı olanlar, karşı olma gerekçelerini kararın altına yazarak imza etmek zorundadır. Kararlarda çekimser kalamazlar²⁰.

3.2.1.4. Muhasebe Yetkilisi

Muhasebe yetkilileri; ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve ekli belgeler üzerinde inceleme ve kontrol işlemini gerçekleştirirler. Gerçekleştirilen kontroller sonucunda tahakkuk eden kamu gideri ödeme emri belgesine dayanılarak muhasebe yetkilisi tarafından hak sahiplerine ödenir.

Muhasebe yetkilileri ödeme emri ve ekli belgeler üzerinde;

- Yetkililerin imzasını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tam olmasını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri, kontrol etmekle yükümlüdürler (KMYKK Md. 61).

Ödeme aşamasında harcamanın mevzuata, bütçe tertibine ve ödeneğine uygun olup olmadığı hususları muhasebe yetkilisinin inceleme konusuna girmeyip aykırı yapılmış bir ödeme söz konusu olduğunda harcama süreci içinde yer alan her bir gerçekleştirme görevlisi, ön mali kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisi bundan sorumlu olacaktır (Arslan, 2004: 19).

3.2.2. Doğrudan Teminin Kanuna Aykırı Davranışları

Denetim mekanizmalarının gelişemediği veya etkin kılınmadığı sistemlerde kamusal yarara aykırı davranışların daha yaygın olarak açığa çıktığı genel kabul görmüş bir gerçektir (Akbulut, 2003: 3). Bir başka açıdan ise kolayca anlaşılması mümkün olmayan unsurlarında mevcudiyetidir. Bu unsurlar çoğu gizlenmiş bağlantıların kapalı örtüsü altında ve gayri resmi şekilde yer alır. Bazen konuşma bile gerekmez yalnızca göz teması ile yolsuzluk ilişkisi kurulabilir. Bu nedenle

²⁰ Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik RG. T: 22.06.2005, No: 25853.

yolsuzlukların tespiti çok zor olmakta nadiren su götürmez güçlü kanıtlar şeklinde iz bırakmaktadır (Khan, 2009: 86)

Doğrudan temin usulünü ilgilendiren kanunlarda suç olarak tanımlanan fiillerin kaynakları ve karşılığında öngörülen yaptırımlar ile korunmak istenilen birçok hukuki değer vardır. Bu değerlerin başında, kamu görevlilerine duyulan güven, güvenilirlik, piyasada rekabet, kamunun zarara uğratılmasının önüne geçilmesi gelmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'inci maddesinde, idarelere 4734 sayılı İhale Kanunu'nun 22'inci maddesiyle tanınan doğrudan temin yetkisinin hangi halleri kapsayacağına ilişkin düzenlemeler detaylarıyla anlatılmıştır. Tebliğin hükümlerine aykırılık oluşturarak ilgililerin sorumluluğunu doğuracak unsurların olduğu durumlarda ise sürecin ihale usulü olarak nitelendirilmediğinden süreçte gerçekleştirilen “fesatların ihaleye fesat karıştırma” suçu kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği, unsurları olduğu takdirde “görevi kötüye kullanma” ya da dolandırıcılık gibi başkaca suçları oluşturabileceği göz önünde bulundurulmaktadır (HSYK, 2013: 3).

Görevi kötüye kullanma suçu 5237 Sayılı TCK 257'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kasten işlenmesi ve hareketin sonucunda kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlileri, yapacakları eylemlerden sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir. Ancak suçun oluşabilmesi için suçu oluşturan fiillerin tespitinin yapılması gerekmektedir. Aşağıda kanun maddeleriyle birlikte suç oluşturacak kanuna aykırı davranışlara yer verilmiştir.

5018 sayılı KMYK' un 71' inci Maddesi uyarınca; Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olunması. İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınamayacağı veya yaptırılamayacağı hükme bağlanmıştır.

4734 sayılı KİK'in 62'inci Maddesi uyarınca; Parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Kamu İhale Kurumuna yapılacak başvurularda bu oranın aşılmasının gerekçesi açıkça belirtilerek izin talep edilmesi gerekmektedir.

4734 sayılı KİK'in 5' inci Maddesi uyarınca; Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle ihale hükümlerine tabi olmadan doğrudan temin usulü ile alımların gerçekleştirilmesi.

Bununla birlikte; doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda ortaya çıkan 4734 sayılı Kanun'un 17'nci ve 4735 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışların Türk Ceza Kanunu'na (TCK) göre suç teşkil etmesi durumunda (Kamu İhale Genel Tebliği Md. 28) bu fiil veya davranışlarda bulunan ihale yetkilileri ilgili maddeler uyarınca ceza soruşturması açılmasını gerektirecektir

Kanunda suç olarak tanımlanan 5237 sayılı TCK 236'ıncı maddesinde tanımlanan edimin ifasına fesat karıştırma suçu; teslimi alınacak işin kabulünde mevzuata aykırı olarak işlenen suçlardan birinin işlenmesi halinde sorumluluğun oluşacağı kabul edilmektedir. Özgenç'e göre edimin ifasına fesat karıştırma suçu üstlenilen edimler yönünden ihaleye istinaden söz konusu olabileceği hükme bağlanmış olsa da doğrudan temin kapsamında da edimin ifasına fesat karıştırılması durumunda 236'ıncı maddede tanımlanan suç oluşacaktır (Özgenç, 2012: 92-93). Ortaya çıkacak bu kanuna aykırılıklar süreçte yaşanabilecek zafiyetlerle beraber doğrudan teminin asıl uygulanma amacı dışında kamu yararına aykırı kullanılma durumunu da ortaya çıkaracaktır.

3.2.3. Doğrudan Teminde Risklerin Tespiti

Felson ve Clarke, (1987: 936) tarafından suçun oluşumuyla ilgili geliştirilen rutin aktiviteler ile rasyonel tercih teorisi suç davranışından ziyade suçun kendisinin önem arz ettiğini ve fırsatların kişileri suça motive ettiği görüşü üzerinde durmaktadır. Bu görüşten yola çıkarak doğrudan temin sürecinde öncelikle atılması gereken adımların kanuna aykırı davranışlara sebep olan fırsatların neler olduğunu

açığa çıkarmak olacaktır. Zira sürecin istenildiği üzere kullanılmasını bu fırsatların azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması gerçeğine dayandırabiliriz.

İşin niteliğine göre tanımlanan maddeler kapsamında gerçekleştirilen doğrudan temin usulü de Kanunun 18'inci maddesinde ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanunun 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın kamu yararı adına ihtiyaçların bir an önce giderilmesi amaçlanmış ve ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından yapılacak piyasada fiyat araştırmasıyla 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 aşılarda daha sade hızlı ve kolay bir yöntemle gerçekleştirilmesine neden olmuştur. Ancak sonuçları itibarıyla tablo 2'de bahsedilen parasal büyüklüğü de dikkat alınarak verilen bu kolaylıkların suistimal edilerek rant 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 gerçekleşmesiyle 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.

Ele aldığımız literatür ve mevzuattan tespit ettiğimiz doğrudan temin sürecindeki denetimi etkileyerek kanuna aykırı davranışların açığa çıkmasını kolaylaştıran riskler aşağıda detaylı olarak anlatılmaya çalışılmıştır.

3.2.3.1. Takdir Yetkisi

İdarenin yapacağı iş ve eylemleri önceden öngörebilme ya da bütün hareketlerini tümüyle kodlama olanağının bulunmaması gereğiyle, idarelere yasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla kamu yararını gerçekleştirebilme adına takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz zorunluluk olmaktadır. Zira özellikle karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve çok geniş alanlara yayılmış olan modern devlet hayatı içerisinde,

idarenin bütün işlem ve eylemlerinin yasama organı tarafından önceden düzenlenmesi gerektiğini savunulması yersiz bir davranış olacaktır (Kalabalık, 1997).

Doğrudan temin yoluyla karşılanacak ihtiyaçların niteliklerine göre, ilana çıkma, teminat alma, komisyon kurma, istekliler için belirli kriterler 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 etkileneceği idare tarafından alınan kararlarla kolaylıkla genişletilerek yapılabilecek bir alım sürecini oluşturmaktadır (Ertaş, 2010: 147).

3.2.3.2. Kurumsal İşleyiş ve Uygulamalardan Kaynaklanan Zafiyetler

Gerek kamu görevlilerinin gerekse özel sektörün hareket tarzının belirlenmesinde kurumsal yapının ve sistemin önem arz ettiği söylenebilir. Kırtasiyeciliğe yol açmamak, alımların istenilen marka ve özellikte olma gereksinimleri, süreçleri hızlı bir şekilde sonlandırarak yapılacak işin bir an evvel bitirme isteği gibi bazı kurumsal yaklaşımlar (Ekşi, 2013: 121) kamu görevlilerinin kanun dışında hareket etmelerini ortaya çıkarabilmektedir.

Kamu idareleri gerçekleştirecekleri kamu alımlarının birçoğunu ortaya koydukları faaliyetler kapsamında belirlemektedir. İleriye dönük zamanında yapılmayan tespit ve analizler, planlanmamış faaliyetler ile eksik hesaplanan ihtiyaçlar süre kıstı olan anlık ihtiyaçların oluşmasına neden olarak ve bu ihtiyaçların zamanında karşılanabilmesi adına karar alıcıların ihtiyaçlarını en kolay ve hızlı gerçekleştirecek yöntemleri kullanmasını zorunlu hale getirebilmektedir.

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 kriterlerinin aranmandan fiyat teklifi alınarak gerçekleştiriliyor olması idarelerin elini kolaylaştırdığı için başvurulacak yöntem olarak suistimal edilmeye oldukça müsait bir kavram olarak karşımıza çıkacaktır.

3.2.3.3. Doğrudan Temin Görevlendirmeleri

Doğrudan temin alımlarında muayene komisyonunda yer alan görevlilerle piyasa araştırmasında görev alan personellerin kanunda aynı kişilerden oluşmasını engel teşkil eder bir hüküm bulunmamaktadır²¹. Personel yetersizliği olan ve küçük meblağlar için kurumlarda kullanılması öngörülen bu durum suistimal edilmeye açık bir süreç olarak değerlendirilmektedir.

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 tek satıcı ya da özel hak sahibi olma halinde pazarlığın yapılmayarak alımların mecburi fiyat üzerinden alınmasını açığa çıkaracağı bir durum olarak karşımıza çıkacaktır.

İş 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.

3.2.3.4. Doğrudan Teminin Katılım ve Yeterlilik Unsurları

Kamu İhale Kanununda ihaleyi yapan idarenin ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin madde içeriğinde belirtilen bilgi ve belgelerin isteneceği (KİK Md. 10) bu şartları

²¹ Bu kapsamda bkz. Kamu İhale Genel Tebliği Madde 5.7.

sağlamayan kişilerce tedarik faaliyetlerinin gördürülmesinde idareyi zarara sokacak olası ihtimallerin önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Diğer bir kanun maddesinde ise ihaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili madde içeriğinde sayılanların doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamayacakları hükmüne bağlanmıştır (KİK Md. 11). Bu yolla ihalenin gerçekleşmesinde kullanılan yetkinin akrabalık veya ortaklık ilişkisi neticesiyle yetkili olanların, istekli seçiminde eşit muameleyi bozabilecek yanlı ve koruyucu kararlarının önüne geçilmesine dönük bütün isteklilerin ihaleye teklif sunmalarına fırsat verilmesi amacı sağlanmaya çalışılmıştır. Zira bu madde tarafsızlığının ve ayrımcılık yapmama sorumluluğunun zorunlu bir ilkesini pekiştirir niteliktedir.

Kamu İhale Genel Tebliğinin Birinci Bölümünün XV inci maddesinin (B) bendinde, doğrudan teminin bir ihale usulü olmaktan çıkarılması nedeniyle 4734 sayılı Kanunun "İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları" başlıklı 10' uncu maddesi ile "İhaleye Katılamayacak Olanlar" başlıklı 11' inci maddesinin doğrudan temin usulünde uygulanmasının zorunlu olmaktan çıkarıldığının karara bağlandığı görülmektedir²². Soruşturma ve kovuşturma aşamalarında bu algı ile uygulanan bazı fiiller masum bir görünüme bürünebilmektedir (Ekşi, 2013: 106). Zira alım kararı verecek yetkililerin alımları arkadaş dost ya da akrabalarından karşılama imkânlarının bulunması kamu görevlilerinin kullanacakları takdir yetkisinin yönünü belirleyerek, ihtiyaçlarını onlardan tedarik edebilme adına sürece yön verme eğilimine girmelerine neden olabileceklerdir.

Dava konusu olan bir doğrudan temin süreciyle de yukarıda bahsedilen bu durumların hukuki açıdan doğuracağı sonuçları gösterilmek istenmiştir.

2006 yılında Aaaaa Belediyesi reklam ihtiyaçlarının bir kısmını karşılamak amacıyla Bbbbb Elektronik Limited Şirketi'ne işlerini yaptırdığı, Ancak bu dönemde anılan Şirketin ortaklarından birisinin Aaaaa Büyükşehir Belediye Başkanı'nın damadı olduğu tutanaklara yansiyarak konu hakkında dava süreci başlatılmıştır. Söz

²² Danıştay Birinci Dairesi 2009/1123 Esas numaralı 2009/1440 Karar numaralı kararında Doğrudan temin usulünün bir ihale usulü olmaması nedeniyle, işin yapılması için teklif verenlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 11 inci maddesinde düzenlenen yasaklılar kapsamına girip girmediğine ilişkin bir inceleme yapılmasına hukuken olanak bulunmadığı hakkında hüküm verilmiştir.

konusu dava sürecinde doğrudan temin usulünün bir ihale usulü olmaması nedeniyle bir inceleme yapılmasına hukuken olanak bulunmadığı Danıştay Birinci Dairesin 2009/1440 No’lu karar²³’ında belirtilmiştir.

3.2.3.5. Doğrudan Temin Şikâyetleri ve Kamu İhale Kurumu

Şikâyet mekanizmasının etkin çalıştırılması, bireylere ilgili kararın yerindeliğini sorgulama imkânı vereceğinden kötü yönetim bulgularının açığa çıkması sağlanabilecektir (Şengül; 2005: 130-131). Nitekim ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia edenlerin kanun metninde belirtilen şekil ve usule uygun olarak öncelikle şikâyet yoluyla idarelere başvuruda bulunmaları istenmiştir. İdarelerden sonuç alınmadığı takdirde ise itirazen şikâyet yoluyla bir üst kurul olan Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunulacağı hüküm altına alınmıştır (KİK Md. 54).

Doğrudan temin usulünün ihale usulü olmaktan çıkarılmasıyla süreç hakkında Kamu İhale Kurumu’na yapılacak itirazlar Kamu İhale Kurumu’na görev alanına girmediği yönünde karar alınarak reddedilmiş ve bu alımlara ilişkin idare kararına karşı yetkili idare mahkemesine başvurulması gerektiğini kararlaştırmıştır (KİK Kararı, 2011/UM.II-381).

Kamu ihale kurumu açısından bu gerekçeyle iş yükü azaltılmış olsa da kurumun asli görevi olarak üstlendiği düzenleyici ve denetleyici değerlendirmesinden doğrudan temin alımları mahrum bırakılmıştır.

3.2.4. Doğrudan Temin Sürecinde Uygulanan Denetimin Zafiyetleri

Çağdaş denetimin halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi de büyüktür (Akbulut, 2003: 3). Yukarıda kanuna aykırı davranışlara tesir

²³ Danıştay 1. Daire 2009/1123 E., 2009/1440 sayılı kararında Belediyesinin reklam işlerini ... Elektronik Limited Şirketi ile ... Ofset Limited Şirketine yaptırdığı bu dönemde anılan Şirketin ortaklarından birisinin ... Büyükşehir Belediye Başkanı ...'in damadı olduğu bu kapsamda soruşturma kapsamına dahil olduğu buna karşın doğrudan temin usulünün bir ihale usulü olmaması ve 4734 sayılı kanunun 10 uncu ve 11 inci maddesi kapsamında değerlendirilmediği dolayısıyla ilgililere isnat edilen eylemin, haklarında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığının anlaşıldığı belirtilmiştir (Danıştay Dergisi sayı:123. <http://www.danistay.gov.tr/>).

edecek doğrudan teminin riskleri detaylı olarak açıklanmıştır. Bu konu başlığında ise sürecin kanuna aykırı olarak kullanılmasını engelleyecek denetim mekanizması ve uygulama türleri neden ve sonuç ilişkisi bakımından aşağıda detaylı olarak inceleme kapsamına alınmıştır.

Denetim konusu ele alınmadan önce denetimin önemi hakkında görüşlere de yer verilmiştir. Bu bağlamda; Cohen ve Felson (1979: 590) tarafından geliştirilen “rutin aktiviteler teorisi” suç mağduru olmayı belirleyen ve suçun oluşmasını tetikleyen unsurların mevcut olduğu durumlarda karşılıklarına uygun fırsatın çıkmasını bekleyen potansiyel suçluların gerçek suçlulara dönüşeceğini ifade etmiştir.

1980’li yıllarda Wilson ve Kelling’in beraber geliştirdiği “kırık camlar teorisi” ise suçun oluşumu farklı bir bakış açısıyla açıklamaya çalışmıştır. Şöyle ki eğer bir mahallede camları kırık ve onarılmayan bir bina varsa binadaki diğer camlarında kimi insanlar tarafından kırılması kaçınılmaz olacaktır. Zira binadaki kırık camlar insanların bina hakkında sahipsizlik, denetimsizlik ve kontrolsüzlük duygusuyla hareket etmelerine neden olacak ve onları suç işlemeye yönlendirecektir (Wilson ve Kelling, 1982: 31-32).

3.2.4.1. İdari Denetim (Hiyerarşik Denetim)

İdari denetim başlığı altında sadece kurum içerisinde gerçekleştirilen Ön mali kontrol ve İç denetim sürecine değinilmiş dış denetim ise yargı denetimi başlığı altında ayrı olarak ele alınmıştır.

3.2.4.1.1. Ön Mali Kontrol

Doğrudan temin alımlarındaki ön mali kontrol görevlileri satın alma sürecini inceleme sırasında, hükmün dışında bir durumla karşılaştıklarında harcama yetkilisine danışma ve önleyici olarak görüş bildirmektedir. Ancak ön mali kontrol biriminin harcama yetkilisine vereceği görüş harcama yetkilisinin vereceği kararlar hakkında bağlayıcı değildir (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Md. 11).

Kontrol işlemini yürütecek personelin harcama yetkilisinin kararını bozma yetkisinin olmaması ve görevlendirilen piyasa araştırma yetkilisinin alımlarda belirleyici faktör olarak yer almasıyla alınan kararlarda piyasa fiyat tekliflerinin

ekonomik olarak değerlendirilmesinin göz ardı edilerek ihale yetkilisinin kararı olarak nitelendirilebilmesi güvenilir bir ön mali kontrol yapılmasını engellemektedir.

3.2.4.1.2. İç Denetim

Kamu kurumlarında kanuna aykırı olarak işin kısımlara bölünerek doğrudan temin yoluyla yapılması genellikle kamu kurumlarında üst yöneticinin isteği ya da bilgisi dâhilinde yapılmaktadır. Konu gerçekleştirilen denetim ihbar gibi yollardan biriyle tespiti yapıldığında ise doğrudan temin sürecinde görev alan memurlara hükmolunacak cezai işlemler yine kurum bünyesinde kurulan memurlar seçim ve disiplin kurulları tarafından uygulanacaktır. Bu durumda üst yöneticinin bilgisi ya da isteği dâhilinde yapılan işlerde disiplin kurulunun objektif karar verebilmesi mümkün gözükmemektedir (Ertaş, 2010: 132-133).

İç denetçilerin etkin bir denetim mekanizmasını işletebilmeleri adına bağımsız olmaları kilit kavram olarak ifade edilmiştir. Fakat özellikle yerel yönetimler bağlamında, idarelerde bağımsız olmayan ve mesleki güvenceden yoksun iç denetçilerin, almış oldukları kararlarının objektif olmayacağı ve bu durumun farkında olan süreçte yer alan görevlilerin kanunsuz davranışlarını etkilemeyeceği düşüncesini oluşturmaktadır. Ayrıca yüksek sayıda gerçekleşen doğrudan temin alımlarının bütününe inceleme konusunda da yetersiz olacakları durumu açığa çıkarmaktadır.

3.2.4.2. Yargı Denetimi

Yargı denetimi, kamu harcamalarında sorumluluğu bilinen harcama yetkilisi, gerçekleştirme yetkilisi, muhasebe yetkilisi gibi harcamanın yapılmasında imzası bulunan görevlilerin kanunlara aykırı işlemlerinin tespiti ve buna göre gerekli cezai yaptırımların uygulanmasıyla ilgili gerçekleşen bir denetimdir. Yargı denetimi yüksek hesap mahkemeleri tarafından yapılır. Ülkemizde bu sorumluluk, TBMM adına Sayıştay yürütmektedir.

Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim hesap denetimidir ve belge üzerinden inceleme yapılarak yasal düzenlemelere uygun olup olmadığı hakkında kesin hükümler ihdas eder (Taytak, 2013: 282). Ancak yargısal denetim yerindelik denetimi yapamayıp sadece hukuka uygunluk denetimi yapabileceğinden, idarenin hukuka uygun fakat yerinde olmayan ve keyfi icraatlarına karşı bir denetim

mekanizması bulunmamaktadır (Çakmak, 2008: 11). Bu nedenle idarenin kendisine tanınmış olan takdir yetkisini ihtiyaca uygunluk dışında kullanması olasıdır (Şengül, 2005: 130-131). Dolayısıyla takdir yetkisinin denetimi teoride mümkün olsa da uygulamada kanundaki zafiyetin neticesinde imkânsız hal alabilmektedir (Ertaş, 2010: 142).

Yargısal denetimin; biçimselliği, ağır işlemesi ve pahalı olması gibi sebepler yargısal denetimin eksiklikleridir (Beşiroğlu, 2003: 77). İçinde bulunduğumuz tarih itibariyle sadece 759 denetçisi bulunan Sayıştay'ın²⁴, denetimine tabi bütün kurumların gerçekleştirdiği, doğrudan temin alımlarının inceleme imkânının bulunmadığıdır. Zira basit bir matematiksel tahmin yürütürsek 2016 yılındaki toplam 3.123.045.000 TL doğrudan temin tutarının o yılki doğrudan temin sınırı olan 16.786 TL tutarla eşik değer üzerinden gerçekleştiğini düşündüğümüzde yaklaşık 186.050 adet alım gerçekleştiği açığa çıkmaktadır. Sayının çok fazla olmasından dolayı tespitinin de anlamlı görülmeyerek kamu alımları izleme raporlarında bile yer almayan doğrudan temin evrakları, incelenerek kanuna aykırı davranışlarının tespitinin umulması imkân dâhilinde değildir. Zira bu, fevkalade güç gerektiren bir iştir.

Diğer bir konu ise doğrudan temin limitinin altında kalma maksadıyla ihtiyaçların bölünerek tedarik edilmesi Sayıştay'ın gerçekleştirdiği yargı denetimlerinde sık karşılaştığı bir durum olmasına rağmen Sayıştay Dairelerinin işi kısımlara bölen sorumlular hakkında ya beraat kararı verdiği ya da ilgili kurumlara olayın tekrar etmemesi için uyarı yazısı gönderdiği görülmektedir (Ertaş, 2010: 132).

Sayıştay'ın 2016 yılı Üniversitelerdeki denetimden elde ettiği bulgu sonuçlarında bu duruma örnek teşkil eder niteliktedir²⁵.

Adı geçen Üniversitede Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı'nca Kampüs inşaatının çevre düzenleme, sıva, peyzaj, boya gibi muhtelif işlerini 66 ayrı alım dosyası ile doğrudan temin kapsamında yaptırıldığı görülmüştür. Uygulamada doğrudan temin usulünün istisnai bir yöntem olmaktan çıkarılarak, adeta temel ihale

²⁴ Bkz. T.C. Sayıştay Başkanlığı 2017 yılı Performans Programı

²⁵ Bkz. 2016 yılı Üniversitelerin Sayıştay Bulgu Sonuçları.

<http://strateji.aksaray.edu.tr/files/Bilgi%20Bankas%C4%B1/%C3%9CN%C4%B0VERS%C4%B0TELER%C4%B0N%20SAYI%C5%9ETAY%20BULGU%20SONU%C3%87LARI-1.pdf>

usullerinin yerine ikame edildiği anlaşılmış üniversiteden konu hakkında cevap verilmesi istenmiştir.

Kamu idaresi ise cevabında; yapılan doğrudan temin işlerinin Üniversite Rektörlüğü'nün harcama talimatı doğrultusunda usulüne uygun ve her zaman kamu yararı gözetilerek en ekonomik şekilde gerçekleştirildiğini beyan etmiştir. Verilen cevaba yanıt olarak Sayıştay *“İdarenin azami düzeyde kamu yararı sağlayabilmesi için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen temel ihale usullerine riayet ederek yapım işlerini gerçekleştirmeleri gerektiği düşünülmektedir.”* denilmek suretiyle uyardığı görülmüştür.

3.2.4.3. Yasama Denetimi

Bütçenin yasama denetimi, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe kanun tasarısının görüşülmesi ve kabul edilen bütçenin uygulama sonuçlarının Sayıştay eliyle yapılacak denetim sonucunda hazırlanan kesin hesap kanun tasarılarının görüşülüp karara bağlanması aşamalarında yerine getirilmektedir (Tüğen, 2013: 351). Ancak bütçenin yasama denetimi sınırlı olarak bütçenin uygulama sırasında, esas olarak ise bütçenin uygulanmasından sonra yapılmaktadır (Candan, 2007: 164).

Bütçenin uygulamadan sonraki denetimini yasama organı adına dış denetim yoluyla dolaylı ve kesin hesap kanun tasarılarıyla (soru, gensoru, genel görüşme, kanuni düzenlemeler yapılması gibi) doğrudan olarak gerçekleştirilmekte bu anlamda Sayıştay’a büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir (Taytak ve Selen, 2017: 194). Bu bağlamda etkin işletilemeyen Sayıştay denetimi dolaylı olarak da yasama denetimine de tesir edecektir.

Sayıştay raporları, hem kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasında hem de bütçe hakkı yetkisini elinde bulunduran yasama organının bütçe üzerindeki denetimini etkin bir şekilde yerine getirmesine yardımcı olmaktadır. Ancak Sayıştay denetimlerinin yaptırımdan uzak, yürütmenin keyfi kaynak kullanımını engelleme fonksiyonunu yerine getirmede yetersiz olması gibi nedenlerden dolayı Sayıştay’ın bütçenin yasama denetiminde etkin bir şekilde rol alamadığını göstermiştir (Taytak, Selen, 2017: 194-212).

Bu durumun başka bir tesiri de kamu idareleri yürüteceği faaliyetlerin şekil yöntem ve esasını belirleyen kanunların yasama organı tarafından uygulamaya

konulması sırasında meydana gelmektedir. Yasama organı ilgili konularda yeni düzenlemeler yaparak, ya da bu düzenlemeleri kaldırarak idare üzerinde bir denetim alanı geliştirebilir (Kartalci, 2010: 57). Bu bağlamda sürekli yenilenen ve gelişen teknolojinin doğrudan temin sürecine entegre edilmesi bu yolla da şeffaflığının artırılması için mevzuat yoluyla gereken adımların atılması önem arz etmektedir. Ancak zaman içerisinde doğrudan temin süreci hakkında yapılan düzenlemelerle kapsam alanının sürekli genişletildiği görülmüştür.

3.2.4.4. Kamuoyu Denetimi

Günümüz kamu yönetimi anlayışında ve demokratik toplumlarda kamuoyunun gerek yönetime gerekse yönetimin iş ve eylemlerinin denetimine katılımı son derece önem arz etmektedir (Köse, 2007: 17). Zira demokrasinin gereği olarak da halk; kamu parasının harcanma sürecinin her aşamasından bilgi sahibi edilmeli, idarenin almış oldukları kararların ve yapmış oldukları faaliyetlerin doğurduğu haksız eylem ve işlemlerine karşı tepkilerini ortaya koyabilmeli ve sorumluların kanun önünde hesap vermelerini sağlamalıdır. Bu açıdan Kamuoyu denetimi demokratik bir düzen içerisinde etkinliği önem teşkil etmektedir.

4734 sayılı İhale Kanunu'nda kamu kaynaklarının kullanımı hususunda; saydamlığın sağlanması amacıyla tedarik faaliyetleri hakkında ilan yoluyla kamuoyuna bilgi verilmesi ve yapılan tedarik faaliyetlerine ilişkin sonuçlarına ait bilgilerinde yayınlanması ön görüldüğü belirtilerek kamuoyunun gerek yönetime gerekse yönetimin iş ve eylemlerinin denetimine katılımı sağlanmak istenmektedir. Bu yolla hak ihlaline uğrayanlar şikâyet yoluyla müracaatlarını yapabilmekte ve kamuoyu denetimiyle hesap verilebilirliği sağlayarak alımların etkin ve verimli olacağı öngörülmüştür (KİK Md. 5).

Ancak ülkemiz açısından kamuoyu denetiminin bütün harcamalarda yeterince etkin olduğunu söylemek oldukça zordur. Nitekim oldukça fazla takdir yetkisini elinde bulunduran idarelerin gerçekleştirecekleri satın almaları ilan yapılmayarak gerçekleştiriliyor olması saydamlıkla beraber rekabet ilkesini ve alıcıyla satıcının dışında üçüncü kişilerin tedarik faaliyetlerinden bilgi sahibi olmamalarına bağlı olarak şikâyet yoluyla gerçekleştirilecekleri kamuoyu denetiminin işlerliğini engellemektedir. Dolayısıyla kamuoyunun idarelerin gerçekleştireceği hesap

verilebilirlik ilkesini uygulayamayan bir yapıya dönüştürmüştür. Oysa kamuoyu denetimi açısından şeffaflık son derece önem arz etmektedir.

Bütün bunlarla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurum olan kamu ihale kurumunun 5812 Sayılı Yasa²⁶ ile yetki alanının daraltıldığı da görülmektedir. Buna göre ihaleler hakkında şikâyetler dilekçe ile yapılacak ve Kamu İhale Kurumu dosyanın tamamına bakmadan sadece şikâyetle konu olan hususlara bakacaktır. Oysa kamuoyu denetimi bakımından basın ya da şikâyet yoluyla yapılan denetim önem arz etmektedir (Köktaş vd., 2009: 46).

3.3. DOĞRUDAN TEMİN UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu satın alma usullerinden doğrudan temin, alım bazında ihale usullerine göre küçük miktarlar olarak değerlendirilse de sahip olunan kolaylıklarla birlikte gerçekleşmekte ve bütün kamu alımları içerisinde önemli bir kamu kaynağı tahsis edilmektedir. Buna rağmen ülkemizdeki literatür içerisinde doğrudan temin alımlarına çok fazla yer ayrılmadığı görülmektedir. Çalışmamızda, doğrudan temin alımları olası aykırılıklara karşı bütün yönleriyle irdelenmiş, bir doğrudan temin uygulamasıyla da süreç farklı bir bakış açısıyla gösterilmeye çalışılmış ve değerlendirilmiştir. Araştırma konumuz çerçevesinde kitap, tez, makale, internet siteleri gibi kaynaklarla Kamu İhale Mevzuatı ve İkincil düzenlemelerden faydalanılmış çalışma konumuza yakınlık gösteren çalışmalar ayrıca aşağıda belirtilmiştir. Bunlar;

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 Kanununu yürürlüğe girmesiyle ortaya çıkan problem sahalarının çözümlerine ilişkin teklifler sunulmuştur. Ayrıca personelin hukukî olarak mağdur olmaması içinde hangi hususlara dikkat etmesi gerektiği belirtilmiştir.

²⁶ 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T: 5.12.2008 No: 27075

Ekşi, H. (2013)'in yüksek lisans tez çalışmasında yolsuzluk suçları bakımından kamu ihale sisteminin kamu harcamaları içerisindeki yeri ele alınarak irdelenmiştir. Çalışmada anket benzeri ampirik veriler ile sağlıklı bir sonuca varma mümkün görülmeyle temel yöntem olarak bu tip yöntemler belirlenmemiştir. Bunun yerine literatür taraması yapılarak çalışma neticelenmiştir. Çalışmada rekabet, şeffaflık, eşit muamele, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması gibi ilkeler doğrudan temin yönteminde tartışmalı olduğu Kamu İhale Kanunu'na göre esas ihale usulünün açık ihale usulü olmasına karşın doğrudan temin usulüne çeşitli gerekçelerle kaynakların verimli kullanılması ilkesine aykırı olarak başvurulduğu vurgulanmıştır.

Demircioğlu, M. Y. (2014)'in çalışmasında 4734 sayılı Kanun'da ihale kapsamında yer alan ve istisnai durumlarda kullanılan pazarlık usulünün ülkemiz uygulamaları hakkında örnekler verilmekte, ihale usulsüzlüklerinin ihale yolsuzluklarına dönüş hikâyesi literatür yoluyla irdelenerek anlatılmaya çalışılmaktadır. Doğrudan temin alımları ile ihale kapsamı dışında benzer nitelikler taşıyan pazarlık ihale usulünde kamu alımlarının temel ilkelerine vurgu yapılarak alımların bu doğrultuda gerçekleşmesinin gerektiğinden bahsedilmiştir.

Çolak, M. (2014)'in çalışmasında zorunlu hallere münhasır basitleştirilmiş alım yöntemleri kapsamında getirilen doğrudan temin usulünün işlerliği, AB uygulamaları ile birlikte ele alınmış ve toplam kamu alımlarındaki ağırlığı ekonometri analizlerle irdelenmiştir. Usulün yıllar itibari ile hacminin giderek azaldığına, bunun sebebi olarak da kamu alımlarında idarelerin temel ihale süreçlerine verdiği önemden kaynaklı olduğuna işaret edilmiştir. Diğer taraftan AB ülkelerinde uygulanan eşik değerlerin, ülkemiz pratiğinde temel alım sistematğine bir ayrışma getirmediği belirtilmesi gereken bir başka nokta olarak ifade edilmiştir.

Özer, B. (2015)'in yüksek lisans tez çalışmasında kamu harcama sürecinde uygulanan tedarik usullerinin yolsuzluk riski açısından analizi ele alınarak 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.

Çalışmamızda ise konumuzun amacını gerçekleştirmeye yönelik doğrudan temin süreci içerisinde aktif olarak yer alan kamu görevlilerinin görüşleri çalışmanın geçerliliği açısından önemsenmiş çeşitli yöntemlerle denenerek bu kişilerin doğrudan temin hakkında görüşlerinin neler olduğu öğrenilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikli olarak likert ölçekli geliştirdiğimiz anket soruları ön görüşme yaptığımız kişilerle denenmiştir. Soruların kapalı uçlu sorular olması cevapların daha dar kapsamda üstü kapalı olarak yanıtlanması araştırmanın temel amacını gerçekleştirmede yeterli ve uygun olmayacağından dolayı bu yöntemden vazgeçilmiştir. Bir sonraki yöntem olarak ise süreçte yer alan kişilerin görüşlerinin anlamlandırılması açısından yüz yüze cevaplanacak açık uçlu sorular yoluyla derinlemesine görüşme yönteminin yapılmasına karar verilmiş ve uygulamaya konulmuştur. En fazla doğrudan temin alım potansiyeline sahip kurumlar seçilerek (Milli Eğitim Müdürlüğü, Merkez Belediye, Üniversite, İl Sağlığı, Halk Sağlığı, Kurumlar Döner Sermaye Saymanlığı) bu kurumlarda doğrudan temin sürecinde yer alan sürecin kontrol ve denetimini sağlayacak kişilerden sürecin alımını gerçekleştirecek kişilere kadar birçok kişilerle görüşmeler yapılmaya çalışılmış ancak olağanüstü hal kapsamında bulunmamızdan ve sürecin dışı kapalı olarak gerçekleştiriliyor olmasından dolayı sağlıklı veriler elde edilememiştir. Bütün bu yöntemler denendikten sonra son olarak görüşme yaptığımız birimlerden bir tanesinin gerçekleştirdiği bir yıllık doğrudan temin alımlarına yoğunlaşarak hazırlanacak uygulama planı çerçevesinde doğrudan temin sürecinin farklı bakış açılarıyla daha anlaşılabilir hale getirilmesine karar verilmiştir.

3.3.1. Uygulamanın Amacı

İlgili yasal mevzuatlar ve uygulanan denetimler çerçevesinde, doğrudan temin alımlarının barındırdığı riskler, oluşması muhtemel kanuna aykırı davranışlarla birlikte çalışmamızda ortaya konulmuştur. İnceleme kapsamına alınan doğrudan temin alımlarıyla birlikte bahsedilen bu durumlar, bir doğrudan temin uygulama planı haline dönüştürülerek kamu görevlilerine verilen yetkiler çerçevesinde doğuracağı kanuna aykırı sonuçların daha anlaşılabilir bir hale getirilmesi amaçlanmıştır.

3.3.2. Uygulamanın Önemi

Çalışmamız, mevzuatta özel alım usulü olarak değerlendirilen; fakat uygulamada kapsam alanı sürekli genişleyen doğrudan temin usulünün, kamu harcamalarında rasyonel davranışın gerçekleştirilmesine engel olması ve yukarıda bahsedilen unsurların minimize edilmesi açısından öneme sahiptir. Zira doğrudan temin harcamalarının kamu alımları harcaması içerisindeki büyüklüğü göz önüne alındığında, kanuna aykırı davranışlar bakımından etkilerinin önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Hali hazırda uygulama kapsamında doğrudan temin alımlarında ortaya çıkabilecek söz konusu problemlerin daha yakından anlaşılması sağlanarak, alıma konu ihtiyacın gerçekleşmesi aşamasındaki oluşan kötü algının kırılmasına yönelik somut öneriler getirilmesine de katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

3.3.3. Uygulamanın Kapsamı, Yöntemi ve Değerlendirilmesi

Uygulamanın kapsamını, doğrudan temin usulünün sayı ve miktar bakımından etkin bir şekilde kullanım alanı bulduğu X Kurumu içerisinde Y Biriminin bir yıllık (01.08.2016 ile 01.08.2017 tarihleri arasındaki gerçekleştirilen toplam 21 ayrı ve KDV hariç 119.838,24₺ tutarlı) doğrudan temin alımları oluşturmaktadır. Dolayısıyla uygulamanın kapsamı yönünden birinci kısıt, harcama birimlerinden sadece bir birimin temel alınması olmuştur. Bunun nedeni, doğrudan temin yönteminin nasıl yapıldığının kurumlar tarafından gizlenmesi buna bağlı olarak da belge ve dokümanlara ulaşmada yaşanan güçlüklerdir. Uygulamanın ikinci kısıtı ise, bir yıllık doğrudan temin usulünün ele alınmış olmasıdır. Bunun nedeni ise, belge ve dokümanların çok sayıda olmasının çalışmamızı zorlaştıracığı ve doğru analiz yapılmasına engel olacağı düşüncesidir. Uygulamanın kapsamının Y birimi olarak belirlenmesinin temel nedeni ise doğrudan temin uygulamalarıyla ilgili belge, kaynak ve dokümanlara ulaşılabilirliğimizin kolay olmasıdır.

Söz konusu tarihler arasında Y Birimi tarafından gerçekleştirilen 21 adet doğrudan temin alım sürecinin ortak yanları, bu doğrultuda hazırlanmış olan “doğrudan temin usulünün değerlendirilmesi” konulu araştırmanın temel noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda doğrudan temin sürecinin yürütülmesi ve uygulanan denetime yönelik on bir maddelik bir doğrudan temin planı hazırlanarak maddeler

tek tek sıralanmıştır. Uygulama sırasını dikkate alarak oluşturduğumuz bu temin planı “Piyano Alım Süreci” olarak isimlendirilmiştir.

İnceleme kapsamına aldığımız uygulanmış doğrudan temin usullerinde yer alan personel sayısı ve işleyişi referans alınarak toplanan bilgiler aracılığıyla derinlemesine bir araştırma yapılmış, hazırlanan doğrudan temin planına son şekli verilmiştir. Bu çerçevede;

- Harcama yetkilisi (1 kişi),
- Gerçekleştirme görevlisi (1 kişi),
- Ön Mali Kontrol Yetkilisi (1 kişi)
- Muhasebe yetkilisi (1 kişi),
- Piyasa araştırma / Muayene ve kabul komisyonu (komisyonlar 3 kişi olup, iki komisyon üyeleri de aynı kişilerden oluşmaktadır.) olarak uygulamaya geçilmiştir.

Çalışmada ortaya konulan doğrudan temin uygulaması, ilgili birimin satın alma işini yürüten personeli tarafından gözden geçirilerek teyit edilmiştir. Aynı zamanda uygulamanın geçerliliğini arttırmaya yönelik ödeme işlemini gerçekleştiren personelin de gözden geçirmesi ve uygun olmayan yerlerin bildirilmesi istenmiştir. Belirtilen ifadeler, yaşanan durumlar olarak ifade edilmiş hiçbir düzeltme yapılmasına gerek olmadığı tarafımıza bildirilmiştir.

3.3.3.1. Piyano Alım Süreci

1. Y Biriminin yılsonu mezuniyet programında kullanılmak üzere mal ve malzeme alımı kaleminde bulunan yaklaşık 65.000₺ bütçenin piyano ve ekipmanı alımında kullanılması için alınan olurla birlikte süreç başlatılır. Alınan olur sonrası harcama yapacak fakültenin harcama yetkilisi kısa süre kalan mezuniyete yetişmesi adına bir an önce piyano alımının yapılması adına gerçekleştirme görevlisini sözlü bir şekilde görevlendirir.

2. Piyano alımının yaklaşık maliyeti, doğrudan temin üst limitini aştığı için ihale usulleri kullanılarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak, ihtiyacın karşılanmasının uzun zaman alması ve yapılacak işin hızlı bir şekilde sonlandırılarak bir an evvel bitirilme isteği, söz konusu ihtiyacın doğrudan temin yöntemi

kullanılarak karşılanmasını zorunlu kılmıştır. Harcama yetkilisinin bilgilendirilmesiyle uygun görülen bu durum, gerçekleştirme görevlisinin yakinen tanıdığı bir kişinin sahibi olduğu “..... Müzik Ekipmanları” ndan, takdir yetkisine dayanarak ilan yapmadan, sözleşme düzenlenmeden, yeterlilik kriterleri²⁷ aranmadan ihale hükümleri dışında gerçekleştirilmek istenmektedir.

3. Doğrudan temin limiti, 2017 yılı için, kanunun 22/d maddesinde büyükşehir olmayan yerleşim biriminde bulunan idareler açısından KDV hariç 19.507₺ olarak belirlenmiştir. Söz konu ihtiyacın maliyetinin bu limitin altında olması gerekmektedir. Bu yüzden maliyet limit altında kalacak şekilde üçe bölünerek üç ayrı fatura ve en düşük kendisinin verdiği üç ayrı teklif ile alımlar adı geçen firmadan talep edilir. Firma açısından bir sorumluluk doğurmayan durum neticesinde talep edilen ihtiyaçlar bir sonraki gün fatura ve hazırlanan yan iki teklifle birlikte idareye teslimi yapılır²⁸.

4. Doğrudan temin evrakları; fatura ve üç ayrı teklifle birime ulaştırıldıktan sonra komisyonlarda yer alacak üyelerin isimleriyle birlikte aynı gün onay belgesi, piyasa araştırma komisyonu tutanağı, muayene komisyon tutanağı, ödeme emri belgesi düzenlenmeye başlanır. Piyasa araştırma komisyonuyla muayene kabul komisyonları aynı kişilerden oluşturulmuştur²⁹.

5. Onay belgesi, piyasa araştırma tutanağı, muayene kabul komisyonu kararı, TİF, vergi borcu yoktur belgesi ve ödeme emri belgesi aynı gün hazırlanarak, imzalanmak üzere ilgili kişilere sunulur.

6. Önceden isimlerini verilen üç personel harcama yetkilisinin haberi olduğunu, malzemelerin alındığını ve teslim edildiğini düşünerek imzalarını atacaktır³⁰.

²⁷ Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'inci maddesine göre doğrudan temin alımlarında yeterlilik kriterleri uygulanmamaktadır.

²⁸ Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'inci maddesine göre doğrudan temin alımlarına katılım kriterleri uygulanmamaktadır.

²⁹ Kamu İhale Genel Tebliği 5.7. maddesine göre piyasa araştırma yetkilileri ile muayene kabul komisyonlarının aynı kişilerden olmasına engel bir hüküm yoktur.

³⁰ Görevlendirmeler harcama yetkilisinin belirlediği kişileri onay belgesinde belirtmesi kaydıyla yapılır (GÖK, Doğrudan Temin Uygulaması; 6).

7. Evraklar bu şekilde düzenlenerek imzalar tamamlandıktan ve yapılan evraklar için fatura tarihine ya da öncesi bir tarih verilerek ödenmek üzere muhasebe birimine gönderilir.

8. Muhasebe biriminde evraklar incelenirken firma isimlerinden dolayı alımların üç ayrı faturayla bölünerek temin edildiğinin anlaşılması muhtemeldir. Ancak asli görevi dışında gerçekleşen bir durum olma sebebiyle ödemeyi gerçekleştirmektedir³¹.

Buraya kadar ki süreçte ödeme işlemlerinin ve hiyerarşik denetimin nasıl yürütüldüğünden bahsettik, sonra ki süreçte yapılacak iç ve dış denetim ile kamuoyu denetim faaliyetinden bahsedeceğiz.

9. Üniversitede bir tane iç denetçi vardır. Bu iç denetçi tarafından gerçekleştirilen iç denetim faaliyeti sırasında faturanın doğrudan temin limiti altında kalmak maksadıyla bölündüğünün tespiti, sayıca çok fazla alım potansiyeline sahip üniversite kapsamında oldukça zor gözükmemektedir. Ayrıca bu tür uygulamaların üst yöneticinin isteği ya da bilgisi dâhilinde yapılması tam anlamıyla bağımsız bir birim olmayan iç denetim biriminin objektif bir karar almasını oldukça zorlaştırmaktadır.

10. Sayıştay denetçileri denetim sırasında faturanın doğrudan temin limiti altında kalmak maksadıyla bölündüğünü tespit ettiği varsayılarak hareket edilmiştir. Böyle durumlarda ilgili birimden konu hakkında görüş bildirmesi istenmektedir. Birim ise görüşünü şu yönde belirlemektedir. Bahse konu ihtiyacın daha önce öngörülememesine bağlı olarak ivedi biçimde gerçekleştirilmesi adına alımların doğrudan temin yoluyla yapıldığı ve bütün alımların harcama talimatı doğrultusunda kamu yararı gözetilerek en ekonomik şekilde gerçekleştiği genel ifadeler olarak yer almaktadır. Böyle durumlarda Sayıştay'ın görüşü temel ihale usullerine riayet edilerek alım işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği olmakta herhangi bir yaptırım ise söz konusu olmamaktadır³².

11. Doğrudan temine yapılacak diğer bir denetim ise kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi yapılabilmesi için sürecin şeffaf ve kamuoyuna açık

³¹ 5018 Sayılı Kanun 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin görevleri açıkça belirtilmiştir.

³² Konu hakkında Bkz. 2016 yılı Üniversitelerin Sayıştay Bulgu Sonuçları.

bir biçimde gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu alım, ilan yapılmadan görüşme usulüyle belirlenen satıcıdan yapılmakta, dolayısıyla da satıcı dışında hak kaybına uğramış olan üçüncü kişiler alım sürecine müdahil olmamaktadır. Böyle bir durumda kamuoyu denetiminden bahsetmek pek mümkün görünmemektedir.

3.3.3.2. Uygulamanın Genel Değerlendirilmesi

Yukarıda referans alınan Y Birimindeki doğrudan temin alımlarından yola çıkılarak hazırlanan plan dâhilinde örnek bir uygulamaya yer verilmiş ve bu uygulama aşağıda değerlendirilmiştir. Değerlendirmeye geçmeden önce yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan bazı çalışmalardaki yolsuzluğa meydan veren mekanizmalardan bahsedilmesinde fayda görülmüş doğrudan temin süreciyle muhakemesi açısından aşağıda sıralanmıştır.

- Bir kişinin elinde sınırsız yetki bulunması, (Tekelci Güç)
- Karar alma sürecinde takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi,
- Belgelendirme ve raporlama gereklerine yeterince önem verilmemesi,
- İç kontrol mekanizmalarının zayıflığı,
- Bilgiye erişimde eşitsizlik,
- Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın bulunmaması
- Kamusal yararı gerçekleştirme amacıyla sistemli çözümler üretilmemesi (Özbaran, 2011:6) olarak sayılmıştır.

Bununla birlikte ve Milton Friedman kişilerin harcama eğilimlerini yansıtan matrisinden bahsedilerek kamu parası kullanan idarelerin harcama eğilimlerinin açıklanmasında yarar görülmüştür.

Şekil III'de Milton Friedman'ın 1980 yılında yayımlanan "Free to Choose" adlı eserinde yer alan ve kişilerin harcama eğilimlerini yansıtan matrisi gösterilmiştir. Matriste sütunlar belli bir ekonomik olayın harcama tarafını, satırlar ise kaynak tarafını temsil etmektedir.

Şekil III: Friedman Matrisi

HARCAMA/ KAYNAK		KİMİN İÇİN HARCİYOR	
		KENDİSİ İÇİN	BAŞKASI İÇİN
KİMİN PARASI	KENDİSİNİN	Fiyat (+) Kalite (+) A	Fiyat (+) Kalite (-) B
	BAŞKASININ	Fiyat (-) Kalite (+) C	Fiyat (-) Kalite (-) D

KAYNAK: Friedman, 1980: 116 aktaran: Turşucu:2011: 18

A: Kişi kendine ait parayı kendi için harcarsa, fiyat da kalite de önemlidir. Bu durumda kişi en düşük fiyatla en kaliteli mal ve hizmeti satın almaya çalışır,

B: Kişi kendine ait parayı başkası için harcarsa, fiyat önemli, kalite önemli değildir. Bu durumda kişi kaliteye önem vermez, harcamayı asgari düzeyde tutmaya çalışır,

C: Kişi başkasına ait bir parayı kendisi için harcarsa, fiyat önemli değil, kalite önemlidir. Bu durumda kişi fiyata önem vermez, önemli olan en kaliteli mal ve hizmeti satın alabilmektedir,

D: Kişi başkasına ait bir parayı başkası için harcarsa, fiyat da kalite de önemli değildir. Karar verici ekonomik etkinlik konusunda kayıtsız kalır, demiştir.

‘C’ ve ‘D’ maddesindeki ifadeler, kamu alımları için önemli bir örnektir. Çünkü kamu idareleri, vergi mükelleflerinin parasını kamu adına ve bazı durumlarda ise kullanım açısından kendi adına harcayabilmektedirler.

İnsanlar, genellikle kendi sahip olmadıkları parayı harcarken ya da kendi sahip olmadıkları mülkiyeti kullanırken, kendi şahsına ait parayı harcamada gösterdiği ya da kendi özel mülkiyetini kullanırken gösterdiği hassasiyetlere sahip olamayabilirler. Bu durum insanın doğasında olan bir özelliktir. Herkese ait olan bir mal hiç kimseye aittir, hiç kimseye ait olmayan bir malı da insanlar kendi mal ve mülkleri gibi korumazlar (Aktan, 2009).

Uygulama planına tekrar dönüldüğünde idareler açısından doğrudan temin sürecinin verilen geniş takdir yetkileriyle şekillenmesi, kamu alımları için öngörülen temel ilkelerden zorunlu tutulmaması sürecin kolay işletebilmesine ve ihtiyacın olduğu aynı günde bile alımı gerçekleştirebilmelerine imkân tanımaktadır. Söz konusu bu kolaylık kamu yararı adına uygulamaya konulmuş bu kapsamda uygulanmasını gerekli kılmıştır. Ancak inceleme kapsamına aldığımız alımlardan elde ettiğimiz bilgilerle neredeyse bütün alımların ilan yapılmadan gerek sürecin kolay işlemesi gerek iş yoğunluğu ya da uzman personelin olması gibi nedenlere sığınarak doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilmektedir.

Piyano alım süreci olarak ele aldığımız uygulama planı da ilan yapılmadan rekabet ortamı dışında gerçekleştirilmiştir. Rekabetin olmadığı durumlarda eşit muamele ilkesinden bahsetmek pek de mümkün değildir. Bu nedenle yukarıda örnek uygulamada olduğu gibi alım yapılacak firmaya kayırmacılık/ayrımcılık yapılması imkân dâhilinde gerçekleşmiştir. Asıl amaç işin hızlı gördürülmesini sağlamak olarak görülse de gerçekleştirilen süreçte kayırmacılık/ayrımcılık yapılması satıcı ile süreci gerçekleştirenler arasında bir menfaat sarmalı ya da bir yozlaşma meydana getirerek piyasa fiyat kontrolü yapılmadan ekonomik olmayan bir alım gerçekleşme durumunu ortaya çıkartmaktadır.

Doğrudan temin alımlarında oluşturulacak komisyonlarda yer alacak personelin görevlendirilmesi hakkında mevzuatta bir düzenleme olmadığından harcama yetkilisi süreç hakkında bilgisi olmayan personele de görev verebilmektedir. Nitekim alımlardan haberi olmayan ya da olmasına rağmen süreç hakkında yeteri kadar bilgili ve sorumluluklarının farkında olmayan piyasa araştırma komisyonu alınan malzemeler hakkında piyasa araştırması yapmayarak ve aynı zamanda muayene kabul komisyonunda rol almasından dolayı malzemeleri kontrol etmeden imzalama durumu olmaktadır. Bu durum sürecin kamu zararı doğuracak eylemlere sebebiyet vermesinde oldukça önem taşımakta ve böyle durumlarda kamu zararının tespiti oldukça zorlaşmaktadır.

4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde ifade edildiği üzere eşik değerinin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez hükmüne aykırı olarak, 65.000₺ maliyetli alım işi temel alım usulüne

aykırı olarak doğrudan temin limitleri çerçevesinde bölünerek gerçekleştirilebilmektedir.

Doğrudan teminle tedarik edilecek ihtiyaçlar mevzuat gereği istekli olabileceklerle görüşülerek en uygun fiyat teklifi alınarak gördürülmesi gerekmektedir. Fakat bir takım gerekçelerle alım yapılacak firma önceden belirlenmekte, süreci kurtarıcı olarak ortaya çıkan durum ise piyasa araştırmasının bir kaç birimle görüşüldüğü algısını oluşturacak yan tekliflerle gerçekleştirilmektedir. Aslında mevzuatta üç teklif alınması hakkında bir hüküm bulunmamasına rağmen süreç pazarlık usulünde olduğu gibi üç teklif esasıyla gerçekleşmektedir. Böyle olunca üç istekli sayısını sağlayabilmek için firmadan yan iki teklifte hazırlatması istenmektedir. Firma yan iki teklifi dayanışma içerisinde olduğu kişilerden kaşelerini kullanarak kolaylıkla temin edebilmektedir. Bu yan teklifler alım gerçekleştirilecek isteklinin vereceği fiyatı geçecek şekilde doldurularak şekle uyarlandıktan sonra faturalarla birlikte satın alma birimine teslim edilmektedir.

Doğrudan temin alımları hakkında mevzuatta işleyişin belirli bir sıra doğrultusunda yapılması gerektiği belirtilmiştir³³. Örneğin “yazılı onay alınmadan doğrudan temin alımlarına çıkılamaz” ya da “muayene kabul işlemi yapılmadan faturalandırılmaz” fakat görüldüğü üzere sözlü onay ile alım işlemi gerçekleştirilmekte fatura alınmakta evraklar daha sonra düzenlenebilmektedir. Bu durumun alım sürecinde kullanılması oldukça müsait olduğundan yaygın olarak mevcut doğrudan temin sistemlerinde yer almaktadır.

İhtiyacın öngörülmediği ve işin ivedi olarak gerçekleştirilmesi adına alımların doğrudan temin yoluyla alındığını ve bütün alımların harcama talimatı doğrultusunda kamu yararı gözetilerek en ekonomik şekilde gerçekleştiği algısı, doğrudan temin sürecinin masumlaştırıldığı sanılan en büyük yanıltıcıdır. Bu doğrultuda bir yaptırımın uygulanmaması ise bu tür eylemleri destekler niteliktedir.

Süreç görüldüğü üzere istenilen firmadan istenilen alımın yapılmasında çok fazla engeli olmayan ve kolay işletilebilen bir usul olarak kamu alımları içerisinde yer almaktadır. Bu durumun bir örneği de özellikle yılsonu ödeneklerinin bir sonraki

³³ Bkz. Doğrudan temin alımlarının gerçekleştirilme aşamaları (Şekil II).

yıla devredilmeyerek silindiği bütçelerde, yılsonu gerçekleşen alımların doğrudan temin yoluyla yapılan harcamalarının çokluğundan kolaylıkla anlaşılabilmektedir.



SONUÇ

Kamu satın alımları: kamu idarelerinin basit bir kalem alımından, büyük bir köprü yapımında kadar, geniş bir çerçevede pek çok alımı kapsamakta ve ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işinin en uygun kalitede, en iyi fiyat üzerinden, en uygun zamanda ve alım maliyetlerinin olabildiğince düşük tutularak elde edilme amacı taşımaktadır. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelikte 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde çeşitli alım yöntemleri geliştirilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu adından anlaşılacağı üzere ihaleyi, kamu alımının bizatihi kendisi olarak kabul etmiş, açık ihale usulünü ise uluslararası düzenlemelerde olduğu gibi temel alım yöntemi olarak belirlemiştir. Ancak, çeşitli ihtiyaçların karşılanmasında açık ihale usulünün katı hükümleri ve temin süresinin uzun olması bir takım gerekçeler kamu yararı adına diğer alım usullerinin kullanılmasını da gerekli kılmıştır. Zira kamu yararı açısından nasıl ki alımın ekonomik açıdan avantajlı gerçekleşmesi önemli ise zamanında gerçekleşmesi de katlanılacağı sonuçları itibarıyla bir o kadar önemlidir. Örneğin idarelerin, sağlık alanında acil ihtiyaçlarını ya da elektrik, telefon, doğalgaz gibi tek kaynaktan teminlerini doğrudan temin gibi özel alım usulleri yoluyla karşılamalarıyla amaçlanan yarar bu alımlar için rekabete açık ihale yoluyla amaçlanan yarardan daha üstün niteliktedir. Bu bağlamda tahdidi olarak sayılan spesifik niteliklerin gerçekleştiği durumlarda (zorunlu, acil, ihale yöntemleri ile karşılanamayacak, küçük ölçekli veya önceden öngörülmeven durumlar) kullanılmak üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun sistematığı içinde kalmak koşulu ile belirlenen usul ve esaslarla ihale sürecine göre daha kolay ve hızlı bir süreç yönetimi hazırlanarak ihtiyaçlarının karşılanması hedeflenmiş ve 22'inci madde kapsamında doğrudan temin usulü düzenlenmiştir.

Doğrudan temin alımları kamu idareleri tarafından gerçekleştirilecek kamu hizmetleri için oldukça önemli kolaylık sağlayarak sağlıklı gerçekleştiği durumlarda ihale sürecinin katı hükümleri ve bürokrasinin hantallığı aşıl原因arak hem zamandan tasarruf edilmesini hem de etkili ekonomik ve verimli bir harcama gerçekleştirilmesini katkı sağlamaktadır. Ancak; başka bir açıdan ise doğrudan temin alımlarının kolay bir şekilde sürdürülerek gerçekleşmesi adına kuralların ayrıntılı

olarak düzenlenmemesi ve sürecin işleyişinde idarelere geniş takdir yetkilerin verilmesi kamu alımları için temel ilke olarak sayılan ve ihlal edildiği takdirde yasal sorumluluk doğuran saydamlık, rekabet, eşit muamele, kamuoyu denetimi vb. kriterlerin, doğrudan temin sürecinde kamu yararı adına feda edilmesine ve bu kapsamda yapılacak ihlallerin de masum bir görünüme bürünmesine neden olmuştur.

Sürecin mevzuat açısından sorumluluk doğurmayan uygulama şekli kamu idareleri açısından bazen oldukça büyük meblağlar tutabilen alımlarında kanunun rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik gibi temel ilkeleri dikkate alınmaksızın karşılanmasının önünü açmıştır. Ayrıca bu yolla kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının tespitini yapacak denetimin gerçekleşmesi de olumsuz yönde etkilemiştir. Zira denetim faaliyetlerinin etkin ve başarılı bir şekilde gerçekleşmesi, sürecinin başlatılmasından tamamlanmasına kadar her aşamada saydamlığın ve iyi işleyen bir hesap verebilirliğin zorunlu olarak çalıştırılmasına bağlı olarak gerçekleşmektedir. Denetimle beraber temel ilkelerden birinin zayıf olması ya da çalışmaması, doğrudan teminin ihale kapsamında değerlendirilmemesi, düzenleyici ve denetleyici kurum olan Kamu İhale Kurumu'nun da doğrudan temin alımlarını kapsamı içine almaması gibi durumlar kamu görevlilerin tutumlarına doğrudan yansarak etkinlikten ve verimlilikten uzak kamu zararı doğuracak birçok riskleri meydana getirmiştir.

Doğrudan temin alımları 22/d maddesi hariç spesifik olarak belirli bir niteliğe sahip maddeler kapsamında gerçekleştirilen alımlardır. 22/d maddesi parasal limitler dâhilinde zorunlu, acil, ihale yöntemleri ile karşılanamayacak, küçük ölçekli veya önceden öngörülmeleyen durumlar için kullanılmak için hayata geçirilmiştir. Ancak bütün maddeler kapsamında önemli bir oranda yüzdelik pay alması kanuna aykırı kullanıldığı algısını oldukça güçlendirmektedir.

Çalışmada ele aldığımız doğrudan temin uygulamamızda konunun daha iyi anlaşılması adına sürecin barındırdığı riskler, kamu görevlilerince sürecin asıl amacının dışında tespiti zor olmakla birlikte nasıl hileye dönüştürebileceği somut bilgilerle gösterilmeye çalışılmış, en fazla karşılaşılan durumlar olarak ortaya şu sonuçlar çıkmıştır.

Rekabetsiz bir ortamda doğrudan temin alımını gerçekleştirecek yetki sahiplerinin, tedarikçi ile arasında bir menfaat ilişkisi yaşaması muhtemel bir durum olarak değerlendirilmiştir. Böyle durumlarda arzu edilen tedarikçiden alımın gerçekleşmesi firmanın esnaf dayanışması altında kendi vereceği teklifin altında kalacak şekilde temin ettiği “yan iki teklifle” gerçekleştirilmektedir. İhtiyaçların tutarının eşik değerin üstünde olduğu durumlarda ise temel alım usulüne aykırı olarak doğrudan temin limitinin altında kalacak şekilde bölünerek temini gerçekleştirilmektedir. Kanunun istediği şekle göre uyarlanan bu davranışların tespitini yapacak denetim fonksiyonlarının çalışmaması neticesiyle bir yaptırımın olmaması ise bu eylemi destekler niteliktedir. Bu şekilde alım süreci hiçbir engelle takılmadan tamamlanabilmektedir. Yapılacak eylemler art niyetli olarak yapılmadığı varsayılsa bile sağladığı kolaylıklarla kamu görevlisinde bir yozlaşma meydana getirerek tek tedarikçiden fiyat kontrolü yapılmadan yani kamu zararı doğuracak bir alım gerçekleştirme durumuna her zaman neden olabileceğini açıkça göstermektedir.

Doğrudan teminin kolay işlemesi ve kanuna aykırılığın tespitindeki zafiyetlerin bulunması bu durumun farkında olan kamu görevlilerinin süreci asıl amacının dışında genişleterek kullanabilmelerine neden olmaktadır. Teslim alınmamış bir malın ya da hizmetin alınmış gösterilmesi yoluyla tedarikçinin gösterilen değer kadar borçlandırılması yoluyla, ileride doğacak ihtiyaçlar için nakit para tutulmak istenmesi, özellikle yılsonu ödeneklerin bir sonraki yıla devredilmediği bütçelerde mevcut ödeneklerin kullanılması adına ihtiyaç olmadığı halde bile satın alımlar yapılması kamu zararını doğuracak muhtemel davranışlardır.

Çalışmada yer verdiğimiz deneylerle geçerliliği oldukça yüksek çıkan kırık camlar ve rutin aktiviteler teorilerinde olduğu gibi kamu alımları içerisinde doğrudan temin alımlarının da saydamlıktan ve şikâyet mekanizmasından yoksun, rekabet şartlarından uzak olarak gerçekleşebiliyor olması, her ne kadar iyi niyetlerle uygulama alanı bulacağı durumlar söz konusu olsa da genel anlamda bütün alımların bu doğrultuda gerçekleşmeyeceği aşikârdır. Zira özel alım usulü olarak değerlendirilen ve belirtilen şartların oluşumunda ancak kullanılması öngörülen, küçük ölçekli ama çok sayıda gerçekleşen doğrudan temin alımlarının, Kamu İzleme Raporlarında verilerinden yararlanılarak kullanılan kaynakların büyüklüğüyle geldiği noktaya bakıldığında özel alım usulünün ötesinde pek çok hukuki boşluklarla

uygulama alanı bulduğu gör÷lmektedir. Bu amaçla sağladığı yararlar doğuracağı zararının günümüz imkânlarıyla birlikte tekrardan gözden geçirilmesi, gerekli alt yapının ve mevzuatla uygulanmasına yönelik yaptırımların hayata geçirilmesi gerektiğı değerlendirilmektedir.



ÖNERİLER

Kamu alımlarında kanuna aykırı fiilleri engelleme teknikleri ile hukuki kuralların ayrıntılı olarak düzenlenmesi, kırtasiyeciliğe ve dolayısıyla işlerin gecikmesine neden olurken, geniş takdir yetkisi verilmesi de kamu görevlilerinin keyfi eylemlerine ve yozlaşmasına neden olabilmektedir. Bu ikilemin çözüm yolu ise kamu görevlilerine verilen takdir yetkilerinin sınırlarının net olarak belirlenerek etkili bir denetim mekanizmasıyla da yönetilmesini sağlamaktır. Ancak iyi işleyen ve başarılı bir denetim mekanizması, uluslararası kuruluşlarca anlam ve önem kazanmış temel ilkelerden saydamlık ve hesap verilebilirliğin etkin uygulanmasına bağlı olarak gerçekleşebilecektir. O halde doğrudan temin de dâhil gerçekleşecek her türlü kamu alımlarının azami olarak bu ilkeler yoluyla gerçekleşmesi için gerekli alt yapının ve mevzuatla uygulanmasına yönelik yaptırımların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Nitekim doğrudan temin alımlarının ekonomik büyüklüğüne bakıldığında önemli bir yer tuttuğu, basit bir idari işlem olarak algılanmasının büyük bir yanlışlık olacağı açıktır.

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilecek tedarikler için 01.01.2016 tarihinden itibaren EKAP sistemi üzerinden alım bazında kayıt süreci devreye alınarak bu yolla yapılacak alımların, ilanının yayınlanarak sonuç bilgilerinin gönderilebilme imkânının getirilmiş olması önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Zira bu yolla EKAP üzerinden yapılacak ilan yolunun oluşturduğu ortam sayesinde ihtiyaçların giderilmesinde çok fazla istekliye ulaşılarak rekabetsiz ortamın getirmiş olduğu risklerle, kanuna aykırı davranışların yaygın yapıldığı ve ihtiyaçların kayırlan isteklilerden karşılandığı algısı yıkılarak rekabeti artırıcı etki yapacağı ve kamu denetimi kavramını çalıştıracığı algısını uyandırmıştır. Fakat idarelerin mevzuatta bu platformun kullanılmasına yönelik gerek bir zorunluluğunun olmaması gerekse bu uygulamanın kullanımını gerçekleştirecek personelin mesleki bilgi ve donanımlara sahip olmaması gibi gerekçelere dayanılarak suistimal edildiği görülmektedir.

Piyasadan yapılacak alımlar için harcanan kamu parasının iyi yönetilmesi, kurumsal yapıyla birlikte satın alma işlemini gerçekleştirecek kamu görevlilerinin mesleki bilgi ve donanımlarının tam olması gerektiğine işaret etmektedir. Nitekim ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi için, fiyat ile birlikte işletme ve

bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurların dikkate alınması, ayrıca ilan yoluyla alımların yapıldığı durumlarda ihtiyaçların belirtileceği dokümanların sağlıklı hazırlanması da önem teşkil etmektedir. Bu kapsamda tedarik faaliyetlerini yerine getirecek personelin nitelikli kişilerden seçilerek kurulan merkezi satın alma birimleri tarafından yürütülmesi olası personelden kaynaklanan riskleri asgari seviyeye indirecektir. Ayrıca denetim açısından da sürecin sorumluları net olarak belirlenerek bu görevi üstlenen kişilerinde uzmanlaşması sağlanacaktır.

Bu bağlamda Maliye Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı Devlet Malzeme Ofisi aracılığıyla ya da özellikle belediyeler, üniversiteler gibi harcama birimleri çok olan idarelerin kendi içlerinde oluşturacakları ortak bir merkezden alımlarını yürütmesi bu kapsamda değerlendirilebilecek önerilerdendir. Örneğin her birimin parça parça temin ettiği zorunlu tüketimleri aylık ya da yıllık olarak alım miktarı hesaplanarak toplu bir şekilde bu ortak birimler aracılığıyla temini kolaylıkla sağlanabilecektir. Nitekim en fazla alım hacmine sahip 22/d maddesi kapsamında gerçekleştirilen alımların niteliği itibarıyla en fazla mal alımları oluşturduğu görülmektedir.

Her ne kadar yetkin kişilere görev verilmesi merkezi birimler aracılığıyla tedarik faaliyetlerinin gerçekleşmesi önem teşkil etse de etik kavramının sosyo-kültürel açıdan kamu personelinin etkilemesi de üzerinde durulması gereken bir diğer kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda gerek Kamu İhale Kurumunun gerekse de idarelerin konuya hassasiyetle yaklaşarak yapacakları bilgilendirme ve teşviklerle sürecin satın alma ile denetim kısmında görev alan muhataplarının kişisel ve mesleki etik değerler kazandırılmasına yönelik adımların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Tüm bunların sürece dâhil edilmesiyle hem iç kontrol sisteminin etkinliği artırılacağı hem de bağımsız ve tarafsız bir güvence fonksiyonu icra eden iç denetim biriminin de güçlendirilmesine katkı sağlanacaktır. Dolayısıyla bu yolla hesap verilebilirliğe de katkı sağlanarak kamu kaynağını kullanan personelin sınırsız yetkilerinin olmadığı bilinci yetki sahiplerinde hissettirilerek, doğrudan temin süreciyle kamu parasının belli kişilere haksız şekilde aktarıldığına dair kamuoyunda oluşabilecek algıların da önüne geçilecektir.

KAYNAKÇA

Abacıoğlu M. Ve Abacıoğlu A. (2010). "Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması" Ankara: Seçkin Yayıncılık 8. Baskı.

Akbulut, E. (2003). Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi, Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51, Temmuz Aralık.

Akçay, C. ve Manisalı, E. "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun, AB Uygulamaları Çerçevesinde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Açısından İncelenmesi", <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/1544.pdf> (Erişim tarihi: 03.11.2016).

Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta Yayıncılık.

Akman M. S. ve Yaman Ş. (2008). "Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri Ve Türkiye", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Aralık. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234792r5707.Dunya_Ticaret_Orgutu_Doha_Turu_Cok_Taraflı_Ticaret_Muzakereleri_ve_Turkiye.pdf (Erişim Tarihi: 16.10.2017).

Aksoy, M. ve Erbay, K. E. (2006). "Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci", Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.

Aktan, C. (2009). "Mazdekizm, More Ütopyası, Babeuf Trajedisi ve Zadruga Faciası (İsraf ve Savurganlıklar Neden Kamusal Alanda Daha Fazla?)" http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-makdekizm.pdf (Erişim Tarihi: 03.09.2017).

Alceylan, Ç. (2013). Çetin, Kamu Alımları Sistemimizin Kamu Harcamaları Açısından Değerlendirilmesi, Vergi Dünyası, Sayı: 385,

Altuğ, F. (2000). "Mali Denetim", Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları 2. Baskı.

Alyanak, S. (2014) "Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış Ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği'nde Uygulanması" Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi Cilt 22, Sayı: 1, ss. 85.

Arısoy, İbrahim, (2005). Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2005/15; <http://www.tek.org.tr/dosyalar/ARISOY-05.pdf> (Erişim Tarihi: 02.06.2017).

Arslan A. (2004). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler” Maliye Dergisi Sayı: 147 / Eylül-Aralık.

Arslan, A. (2002). “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, Maliye Dergisi, Sayı:140.

Atay E., Odabaşı H ve Gökcan H. T. (2003). “Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları”, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Atılbaz, Y. (2009). "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Doğrudan Temin İle Yapılacak Alımlardaki Uygulamaların Analizi", Bahçeşehir Üniversitesi F.B.E. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Aytaç, D. (2004). “Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi, Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma”, Ankara Üniversitesi S.B.E. Kamu Ekonomisi/ Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Aytuna, T. (1986) “Felsefeci Gözüyle Denetim”, Denetim, Denetimde Yayını, Ankara: Sayı 10.

Ayyıldız, E. (2004) “Yeni Bütçe Kodlaması: Analitik Bütçe Sınıflandırması”, Vergi Raporu Dergisi, Yıl:13, Sayı:73, Vergi Denetmenleri Derneği Yayını, Ekim-Kasım.

Beşiroğlu, A. (2003). “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliği”, İnönü Üniversitesi S.B.E. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Boztepe, E. (2012). Türk Kamu Mali Yönetiminde Kamu Harcamalarının Yüksek Denetimi, Okan Üniversitesi S.B.E. Muhasebe ve Denetim Programı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Bursa.

Bölükbaş, M. T. (2017). "Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Dış Borçlanma İlişkisi: Ekonometrik Bir Analiz Adnan" Menderes Üniversitesi S.B.E. İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Büber B. (2008). “Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları” Ankara Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.

Canbazoglu, K. (2008). "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Ve Denetim Yolları", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Candan, E. (2007). Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.

Caymaz, N. (2016). Türkiye’de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre İncelenmesi: 1995 – 2015, Adnan Menderes Üniversitesi S.B.E. İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.

Celepcioğlu, M. E. (2016) “Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği” Balıkesir Üniversitesi S.B.E. İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Cohen, L. and Felson, M. (1979). “Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach”, American Sociological Review, 44, pp.588-608.

Coşkun, B. (2002). “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 437, 81-104.

Çakmak, C. (2008). “Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi” Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Çelebi, A. K. ve Yalçın, A. Z. (2008). “Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar”, Yönetim ve Ekonomi, Cilt 15, Sayı:2

Çelikaş, İ. (2003) "4964 sayılı kanunla 4734 sayılı kamu ihale kanununda yapılan değişikliklerin, ihale usulleri ve bunların sözleşmeye bağlanmaları açısından değerlendirilmesi" Sayıştay dergisi sayı: 50-51.

Çobanlıoğlu, Ş. (1997). “Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları,” Türk Mühendislik Haberleri, , Mayıs: Sayı 389.

Demirboğa, D.A. (2006). “Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Kamu İhale Sözleşmesi Yapılmasında İsteklinin İdareye Karşı Sorumluluğu” Gazi Üniversitesi S.B.E. Özel Hukuk Anabilim Dalı Avrupa Birliği Hukuku Bilim Dalı.

Demircioğlu, M. Y. (2014). “İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend; Açık İhale Usulünün Terki, Pazarlık Yolu İle İhale Usulünün Keşfi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Kasım-Aralık S. 115, s. 125-180. [<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2014-115-1427>]

Demirel, S. (2014). "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde İhalesi Yapılan Mal Ve Hizmet Alımlarıyla Yapım İşlerinde İhaleye Fesat Karıştırma Suçu", Kırklareli Üniversitesi S.B.E. Kamu Hukuku ABD Yüksek Lisans Tezi.

Doğan, K.C. (2015). “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu

Yönetimi Bölümü, Ombudsman Akademik Dergisi • Yıl: 2 Sayı: 3 Tarih: Temmuz-Aralık Ss: 107-141.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö., Gümüş E. (2010). “Kamu Maliyesi”, Ekin Kitabevi, Bursa.

Ekşi, H. (2013). " Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi", Uludağ Üniversitesi S.B.E. Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Enginay, A. (1998). "Kamu Maliyesi", Ankara: Savaş Yayınları.

Erdem, M., Şenyüz, D. ve Tatlıoğlu, İ. (1998). "Kamu Maliyesi", Bursa: Ekin Kitabevi.

Erdoğan, A. (2014). Kamu İhale Uygulamalarının Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları Yönünden Karşılaştırması, Kamu İhale Kurumu Yayınları Yayın No:1.

Ertaş, R. C. (2010). “Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi” Gazi Üniversitesi S.B.E. Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Eryılmaz B. ve Biricikoğlu H. (2011). “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik, İş Ahlakı Dergisi” Mayıs 2011, Cilt 4, Sayı 7, s. 19-45.

Europe Economics, (2011). Estimating The Benefits From The Procurement Directives: A Report for DG Internal Market.

Felson, M. and Clarke, R. V., (1987), Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention, London, UK: Research, Development and Statistics Directorate, UK Home Office.

Gök, Y. (2010). "Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler" Dış Denetim Dergisi, Sayı 2, Ekim-Kasım-Aralık.

Gök, Y. (2015). Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında Doğrudan Temin Uygulaması, Seminer Ders Notu, <http://www.kimakademi.com.tr/dosyalar/dogrudan-temin.pdf> (Erişim Tarihi: 03.08.2017).

Gönen, D. ve IŞIK, H. (1995). Açıklamalı Devlet İhale Kanunu, Ankara: 9. Baskı, Yetkin Yayıncılık.

Görgün, S. (1994). "Kamu Maliyesine Giriş Ders Notları", İstanbul: İÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi Ders Notları Yayınları.

Gözler, K. (2009). "İdare Hukuku" II. Cilt, 2. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözler, K. (2010). "İdare Hukuk Dersleri", Bursa: Ekin Kitabevi, 2. Baskı.

Gözübüyük, Ş. (2006). “Yönetim Hukuku” Ankara: Turhan Kitabevi.

Günuğur, H. (2003) “ Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri” , Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi.

Gürsoy, B. (1980). "Kamusal Maliye", Cilt 1, Ankara: Sevinç Matbaası.

HSYK, (2013). Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Hukuki Müzakere Toplantıları, “İhaleye Fesat Karıştırmak Suçu Yönünden Yapılan Değerlendirmeler” Zonguldak 14-17 Kasım 2013, Ceza 5.grup, www. hsyk.gov.tr/hmk toplantıları (Erişim Tarihi 28.10.2016).

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, (31.12.2005), Resmi Gazete, 2005/26040.

Kalabalık, H. (1997). “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması” Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, Aralık: Cilt 1, Sayı 2.

Kamu İhale Genel Tebliği. (22.08.2009), T.C., Resmi Gazete, 2009/27327.

Kamu İhale Kanunu, (4.1.2002), T.C., Resmi Gazete, 2002/24648.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2004-UM.Z-1429, 26 Ekim 2004. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2004-2011/UM.II-381, 26 Ekim 2004.

Kamu İhaleleri Alt Komisyonu, , (1995). "Türkiye-AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Raporları", Ankara: DPT Yayınları.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24.12.2003), T.C., Resmi Gazete, 2003/25326 .

Kaplan, S. (2012). "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması", Maliye Dergisi Ocak -Haziran, Sayı 162.

Karaarslan, E. (2013). "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Uyumlu Kamu Harcama Hukuku" Antalya: Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı.

Karacal, M ve Uyduranoğlu Ö. (2007). Ayşe, “Bütçe Kılavuzu”, İstanbul: TESEV Yayınları,

Karatoprak, E. (2012). “Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları”, Maliye Dergisi y Sayı 160 y, Ocak –Haziran, ss.411-422.

Kartalci, K. (2007) “Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi” Marmara Üniversitesi S. B. E. Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Kartalcı, K. (2010). Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz, İnönü Üniversitesi Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi.

Kaya, S. (2002). "Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi", Ankara: Sayıştay Yayınları.

Kazancı, B. E. (2007). "İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları" Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Khan, M. A. (2009). "Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü", (Çev. Kemal Özsemerci), Sayıştay Dergisi, Sayı:72, Ocak-Mart, ss.85-116.

Kırbaş, S. (1985). "Devlet Malları", Ankara: Birlik Yayıncılık.

Kiraz, H. (2016). Ekonomik Büyüme Sürecinde Kamu Harcamalarının Rolü, Seçilmiş OECD Ülkeleri Üzerine Bir Araştırma Eskişehir Osmangazi Üniversitesi S.B.E. Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Köktaş A., Karaosmanoğlu F. ve Bilgiç V. K. (2009). "Kamu İhaleleri ve Etik" Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

Köse, H. Ö. (2007). "Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim", TC. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.

Küçükçakırlar, I. (2010). 4734 Sayılı Kanunun 22 nci Maddesinin (a) ve (b) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Yapılan Alımlar, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Larsen, M. K. (2005). "The New EU Public Procurement Directives" Nielsen, R. ve Treumer, S. (der), The New EU Public Procurement Directives içinde, KOPENHANG:Djof Publishing, 9-5.

Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, (31.12.2005), T.C., Resmi Gazete, 2005/26040.

Mutluer, M. K., Öner, E., Kesik, A. (2005). "Bütçe Hukuku", İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı.

Oğurlu Y., Kalanyuva, E., Doğan, E. Çelik, Z., (2010). "Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları", İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Mevzuat Etütleri Yayın No:2010-95, s.169.

Okumuş, F. (2008). "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Kontrol ve Denetim", Kamutürk (Kamu İdari ve Mali Yönetim Dergisi), sayı 1, s.21-29.

Onar, S. S. (1966). "İdare Hukukunun Umumi Esasları", İstanbul: C. 1, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında 2 Nolu Tebliğ. (8.3.2007), T.C., Resmi Gazete, 2007/26456.

Öner, E. (1987). “Kamu Maliyesi” Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK Yayın Ankara.

Öner, E. (2015). “Kamu Maliyesi”, Ankara: Nobel Yayıncılık, 1. Baskı.

Örnek, A. (1992). “Kamu Yönetimi”, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Özbaran, M. H. (2011). Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü, Sayıştay Dergisi, Sayı:43, Ekim-Aralık.

Özdemir, E. (2010). “Kamu Harcamalarının Etkinliği Açısından Devlet İhale Sisteminin Analizi” Gaziosmanpaşa Üniversitesi S.B.E. Maliye Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Özel ihtisas Komisyonu Raporu, (2006). "Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi", Kamu İhaleleri, Ankara.

Özen, A. (2008), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği", T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Yayın No:2008/382, Ankara. <http://acikerisim.deu.edu.tr/xmlui/handle/12345/12313> (Erişim Tarihi: 03.06.2017).

Özer, B. (2015). "Türkiye’de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi", Celal Bayar Üniversitesi SBE, Yayınlanmış Yüksek lisans Tezi.

Özer, H., Akan, Y., ve Çalmaşur, G. (2010). Atatürk Üniversitesi Öğrencilerinin Gelir-Harcama İlişkisi, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1.

Özgenç, İ. (2012), “İhale Sürecinde İşlenen Suçlar” Seçkin Yayıncılık.

Özhan, D. B. (2012). “5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetimin İşleyişi ve Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi S.B.E. Maliye Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Serdar, A. (2010). "Kamu İhale Mevzuatı Hakkında Genel Değerlendirme", Dış Denetim Dergisi, Ekim - Kasım - Aralık, ss.34-43.

Sezer, Y. (2002). "İyi İdare İçin' Yönetimde ve Kamu İhalelerinde Açıklık (Şeffaflık)", İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S. 26, Mart.

Sivrekli, E. (2013). “2000’li Yıllarda Kamu Mali Yönetiminde Yaşanan Değişimlere Bütçe Perspektifli Bir Bakış”, Prof. Dr. Cihan DURA’ya Armağan:

2000’li Yıllarda Türkiye Ekonomisi: Yapısal Dönüşümler, Ana Sorunlar ve Çözüme Dönük Politika Önerileri, Edit: Prof. Dr. Hayriye ATİK, Nobel Yayıncılık, Ankara.

Susam, N. (2015) “Kamu Maliyesi”, Beta Yayıncılık 1. Baskı, İstanbul.

Şahin, B. ve Sevimli, Y. (2013). “Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İşkur’un Önemi” Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi Cilt 5, No 1, 2013 Issn: 2146-0817 (Online).

Şenbil, S. (2011). “Türk Kamu İhale Sistemindeki Gelişmelerin Kamu Harcamaları Boyutunda Analizi” Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Maliye A.B.D. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Şener R. "Kamu İdarelerinde Doğrudan Temin Yöntemi", <https://www.muhasabenet.net/makale-ramazan%20sener-kamu%20idarelerinde%20dogrudan%20temin%20yontemi.pdf>, (Erişim Tarihi: 03.10.2017).

Şengül, R. (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya, (127-141).

Tarı, R. ve Pehlivanoğlu F. (2007) “Kocaeli İlinde Tüketici Davranışlarının Gelir-Harcama Grupları İlişkisi Açısından Analizi”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13 (1), ss. 192-210.

Taytak, M. (2013). "Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği", Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi.

Taytak, M. ve Selen, U. (2017) “Türkiye’de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay’ın Konumu” Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi/ Haziran: Cilt: 19, Sayı: 1, 193-223.

Trepte, P. (2007). Public procurement in the EU (2 nd Edition), Oxford, Oxford University Press.

Turşucu, M. (2011). "Kamu harcama hukuku çerçevesinde kamu alımları ve Türkiye uygulamaları" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Isparta.

Tüğen, K. (2013). “Devlet Bütçesi”, 12. B., İzmir: Bassaray Matbaası.

Türk, İ. (2002). “Kamu Maliyesi”, Ankara, Turhan Kitapevi Yayını.

Uçar, İ. (2016), “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sa. 3.

Uluatam, Ö. (1999). “Kamu Maliyesi”, Ankara: İmaj Yayınevi.

Uz, A. (2008). “İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Kapsamı ve Gelir/Hasılat Paylaşımı Uygulaması: “İddaa” Örneği”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:57, Sayı:1.

Wilson, J. and Kelling, G. L., (1982), “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”, Atlantic Monthly, pp.29-38.

Yılmaz, B. M. (2006). “Kamu Alımlarında İdari Denetim” Kırıkkale Üniversitesi S.B.E. Kamu Hukuku A.B.D. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Yılmaz, E. (2014). “Hukuk Sözlüğü”, 5. Baskı, Yetkin yayınları.

Yılmaz, G. (2009). “Kamu Maliyesi” İstanbul: Türkmen Kitapevi Yayınları.

