

## **TÜRKİYE’DE UYGULANAN KAMU TEDARİK USULLERİNİN YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ\***

**Barış ÖZER<sup>1</sup>  
Mustafa MIYNAT<sup>2</sup>**

### **ÖZ**

*Yolsuzluklar özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplumsal düzeni bozan, insanlar arasında huzursuzluk yaratan, ekonomiyi temelden sarsan önemli bir sorundur. Türkiye'nin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkelerde özellikle kamusal faaliyetlerin yürütülmesi esnasında piyasadaki mal, hizmet alım ve yapım işi temini sürecinde yolsuzluklara sıkça rastlanmaktadır. Ülkemizde yolsuzlukların engellenmesi, daha rekabetçi, saydam ve eşit muameleyi esas alan bir tedarik mevzuatı oluşturmak amacıyla 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yayımlanmış olmakla birlikte; amaçlanan hedefe tam manasıyla ulaşıldığını söylemek imkânsızdır.*

*Bu nedenle çalışmamızda ülkemizde kamu harcamaları esnasında uygulanmakta olan; Açık İhale Usulü, Belli İstekliler Arasında İhale Usulü, Pazarlık Usulü ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda bir alım usulü olarak düzenlenen Doğrudan Temin Usulü ile Kamu Özel İşbirliği Modelinin içermiş olduğu yolsuzluk riskleri incelenerek, yolsuzlukların önlenmesine yönelik çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu Harcaması, Kamu İhale Sistemi, Yolsuzluk, İhale Usulleri, Kamu Özel İşbirliği.*

**JEL Sınıflandırması:** *H57, D44.*

## **AN ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN TURKEY IN THE CONTEXT OF CORRUPTION RISK**

### **ABSTRACT**

*Corruption is an important issue disrupting the social order especially in developing countries, creating unrest among people and shaking the very foundation of the economy. In developing countries including Turkey, corruption is a frequently encountered problem, particularly in public affairs -*

---

\* Bu çalışma Barış ÖZER'e ait "Kamu Harcama Sürecinde Kullanılan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi" konulu Yüksek Lisans Tezinden faydalanarak yazılmıştır.

<sup>1</sup> Bilim Uzmanı, Kamu Kurumu Mali Hizmetler Birimi Yöneticisi, İZMİR/TÜRKİYE, baris66ozer@gmail.com.

<sup>2</sup> Prof. Dr., Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, MANİSA/TÜRKİYE, mustafa.miynat@cbu.edu.tr.

---

*like public procurement of goods, services, construction work or property. The Public Procurement Law numbered 4734 was introduced in 200 with a view to preventing corruption and creating a supply legislation that is more competitive, transparent and based on equal treatment. As yet, it is not possible to claim that the underlying goal has been achieved in a strict sense.*

*This study attempts to shed a light on the corruption risks in laws enacted in the context of public expenditure; Open Tendering Procedure, Tendering Procedures Between Certain Bidders, The Negotiation Procedure, Public Private Partnership Model and Direct Supply Procedures which has been organized as a recruitment method in Public Procurement Law numbered 4734. Recommendations for the prevention of corruption are presented.*

**Keywords:** Public Expenditure, Public Procurement System, Corruption, Bidding Procedures, Public Private Partnership.

**JEL Classification:** H57, D44.

## **Giriş**

Çağımızda küreselleşmenin getirdiği sosyo-ekonomik, kültürel, politik ve teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak kamu yönetimi anlayışında ve kamu hizmetlerinin miktar ve çeşitliliğinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Değişik dönemlerde hâkim olan ekonomik anlayışların etkisiyle azalmalar olsa da genel olarak kamu hizmetleri ve buna paralel olarak kamu harcamaları sürekli artış eğiliminde olmuştur.

Kamu harcamalarında ki bu artışın bir sonucu olarak harcamaların piyasaya olan etkileri de artmış, kamuoyunda kamu harcamalarının etkinlik ve verimlilik sorunu daha çok tartışılır hale gelmiştir.

Sunulan kamu hizmetlerinin bir kısmının özel sektöre karşılanması veya kamu kurumlarınca hizmet sunumu için gerekli olan ihtiyaçların özel sektörden “en iyi mal en uygun fiyat” ilkesi çerçevesinde tedarikinin sağlanması maksadıyla ihale mevzuatları düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile rekabet koşulları sağlanarak en uygun fiyatın belirlenmesi amaçlanmış olmasına rağmen rant kollayan kişi veya gruplar kamu harcamalarından çıkar sağlamak maksadıyla yolsuz davranışlara yönelebilmektedir.

Yolsuzluklar kamu faaliyetlerinin hemen hemen her alanında görülmekle birlikte; kamusal harcamaların büyüklüğü ve idarelere tanınan takdir hakkı nedeniyle kamu alımlarının yolsuzlukların ana faaliyet alanı haline geldiği söylenebilir. Yolsuzlukların topluma maliyetinin giderek artması ve ekonomik gelişimin önüne geçmesi yolsuzlukla mücadeleyi kaçınılmaz hale getirmiştir.

Bu çalışmada sırasıyla yolsuzluk kavramının ortaya çıkışı, Türkiye’de kamu tedarik hukukunda düzenlenen alım usullerinin içerdiği kurallar ve bu kuralların barındırdığı yolsuzluk risklerinden bahsettikten sonra bu risklerin ortadan kaldırılması için alınması gereken tedbirler açıklanacaktır.

### **I. Yolsuzluk Kavramı**

Yolsuzlukla ilgili literatürde üzerinde net olarak uzlaşmış bir tanım bulunmamakla birlikte, farklı tanımlardan yararlanmak suretiyle ortak bir tanıma ulaşmak kısmen mümkün olabilmektedir. Kimi akademisyenler yolsuzluğu birey davranışları ya da devlet yapılanmasının bütününe dayandırarak; yolsuzluğu bireyin veya toplumun davranışlarının kalitesi ya da herkes tarafından kabul edilen doğrulardan sapan bir devlet idaresi ile ilişkilendirmişlerdir (Karakaş ve Çak, 2007: 76).

Yolsuzluk kelimesi mecazi kavram olarak Büyük Türkçe Sözlükte “*Bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma*” olarak , Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise “*Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması*(Bozkurt vd.,2008:264)” olarak tanımlanmaktadır.

Ülkemizdeki manasıyla “yolsuzluk” kavramının karşılığı olarak İngilizce akademik çalışmalarda “corruption” sözcüğü kullanılmaktadır. Bu kelime Redhouse Sözlükte: “*(birini)doğru yoldan saptırma, ayartma/rüşvetçilik/ahlaksızlık, ahlaksız olma/yozlaştırma*” şeklinde Türkçeye çevrilmektedir (Selçuk,2009:936).

Yolsuzluk genel olarak; “*emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı*” şeklinde tanımlanmaktadır. Yakın döneme kadar yolsuzluk; “*kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması*” olarak tanımlanmakta iken, ortaya çıkan gelişmeler sonucunda bu olgunun tek başına kamu gücüyle açıklanamayacağı anlaşılmış ve “*herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması*” şeklinde özel sektörü de içine alacak şekilde tanımlanmaya başlanmıştır (Milletvekillerini ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri Derneği,2015:3).

Yolsuzluk Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından; “*kamu görevinin özel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması*” veya “*kamu güç, görev ve yetkisinin rüşvet, irtikap, kayırmacılık, sahtekarlık ve zimmet yoluyla özel çıkar elde etmek için kötüye kullanılması*” olarak, Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2’nci maddesinde ise; “*bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak*

---

*edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yarar veya böyle bir yararlar ilgili vadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi (Uluslararası Şeffaflık Derneği,2015:1)” olarak tanımlanmaktadır.*

Literatürde yolsuzluk Berkman tarafından; “*maddesel kazanç için (örneğin, rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin, kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler*(Berkman, 2009: 11)”, Çulpan ve Aydın tarafından; “*kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmalarına ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamaları* (Çulpan,1980: 34, Aydın, 2007: 217)”, Nye tarafından ise; “*kamu hizmetinde özel bazı nedenlerden dolayı (aile, ya da yakınlık ilişkisi gibi) parasal veya mevkisel bir çıkar sağlama davranışı; özel çıkar sağlama amacıyla çeşitli yollarla kuralların ihlal edilmesi; örneğin, rüşvet, nepotizm, kaynakların yanlış yönlendirilmesi ve benzeri şekillerde çıkar sağlama”* olarak tanımlamıştır (Nye,1989:964).

Yolsuzluğun var olabilmesi için üç ortak unsurun mevcudiyetinden söz edilebilir. Bunlar *yetkili birinin ya da kamu görevlisinin varlığı, yetkinin kural dışı kullanılması ve çıkar sağlanması* unsurlarıdır (Özsemerci, 2002: 11).

Kamu yönetimlerinin sorunlarının başında yolsuzluklar gelmektedir. Yolsuzluklarda yetki doğrudan kamu görevlisinin kendi çıkarı için kullanılabildiği gibi yakınlarının korunması şeklinde dolaylı olarak da kullanabilmektedir. Bütün bu olumsuzlukların karşısında devletin kapalı olması yani şeffaf olmaması da halkın kamu görevlisine ve devlete olan güvenini sarsmaktadır (Akçakaya ve Hasanoğlu, 2009: 584). Yolsuzluk yapmak isteyen kamu görevlileri tarafından kamu harcamaları yolsuzluk kazançlarının büyük olduğu, ilgi ve kontrolün düşük olduğu kamusal hizmetlere yönlendirilebilmektedir (Porta ve Vannucci, 1997: 519). Bunun bir sonucu olarak da verimsiz kamu harcamaları ortaya çıkabilmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlete olan bakış açısının değişmesi ile birlikte devlet, çok önemli ekonomik işlevler yüklenmiş, ayrıca sosyal alanda da düzenleyici birçok hizmeti yerine getiren önemli roller üstlenmeye başlamıştır. Bu ülkelerde devletin yoğunlaşan ekonomik işlevleri, kamu bürokratlarına ve politikacılar büyük olanaklar sağlamıştır (Oral, 2011: 25). Bu olanakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanan kamu görevlileri yolsuzluk olaylarına karışmaya başlamışlardır. Bu nedenle yolsuzluklara en

yoğun bir şekilde konu olan alanların başında kamu maliyesi gelmektedir. Uluslararası gözlemler yolsuzlukların %50 ‘den fazlasının kamu sektöründe gerçekleştiğini göstermektedir (Pınar ve Çubukçu, 2008: 18). Yolsuzlukların yaygın olduğu kamusal faaliyetlerin başında ise devletin kamusal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla düzenlediği mal, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri gelmektedir. Ülkemizde de uluslararası verilerle paralel olarak kamu ihalelerinde yolsuzluk olayları yaygın bir şekilde görülmektedir (Uluslararası Şeffaflık Derneği,2015).

Yolsuzluklar nedeniyle, kamu yönetiminde piyasadan satın alınan mal ve hizmetler, vatandaş açısından daha pahalı bir hal almakta, vatandaşın devletten beklediği hizmetlerin karşılığı olarak ödediği vergiler anlamını yitirmekte, vatandaşlar kamu hizmetlerinden faydalanmak için vergiden sonra ikinci bir mali yük olarak rüşvet ödemek zorunda bırakılmaktadır. İhale yolsuzluklarında ise; rüşvet ödeyen yüklenicinin bu tutarı ihale bedeline eklenmesiyle kamusal faaliyetlerin maliyeti arttırılmakta ya da ihaleye konu mal veya hizmetin niteliğinin değiştirilmesi sonucu sunulan hizmetin kalitesi düşürülmektedir (TEPAV, 2006:74). Avrupa Birliği(AB) üyesi 8 devlette 2010 yılında yapılan çalışmalar kamu ihalelerindeki yolsuzluk kaynaklı maliyet artışının ihalelerin toplam değerinin %2,9-%4,4 arasında olduğunu göstermektedir (PWC and ECORYS,2013:16). Bu veriler de yolsuzlukların kamu harcamalarının artışındaki etkisini göz önüne sermektedir.

Tüm bu nedenlerle genelde kamu ihale mevzuatının özelde ise uygulanan tedarik usullerinin yolsuzlukları önlemedeki etkisi büyük önem kazanmaktadır.

## **II. Türkiye’de Uygulanan Kamu Tedarik Usulleri**

Kamu harcamalarına özel tedarik usullerinin belirlenmesi, kamu harcamalarının etkin ve verimli şekilde yapılmasını ve kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı hedeflemektedir. İhale sistemi de bu özel usullerin başında gelmektedir. Zira ihale usulü ile devlet gerek kamu sektörü, gerekse özel sektör için birçok faydayı göz önünde bulundurmaktadır. Kamu harcama usulleri belirlenirken (Ekşi, 2013:17):

*“Harcamalarda verimliliğin sağlanması, kötüye kullanımın önlenmesi, etkin bir denetim mekanizması kurulması, en uygun fiyatın elde edilmesi, harcamaların zamanında muhasebe kayıtlarına girilmesi, bir malın en iyisinin en ucuza alınması, bir işe en ehil olanın seçilmesi, yapılacak işin veya hizmetin günün ihtiyaçlarına, teknolojik gereklerine, yerin ve işin özel şartlarına göre yapılması, özel sektörün*

---

*gelişime açıklığı sayesinde kamusal faydanın arttırılması, sağlıklı bir piyasa tesis edilmesi” amaçlanmalıdır.*

Türkiye’de mal, hizmet alım ve yapım işlerine ilişkin kamu harcamaları bazı istisnalar dışında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) kapsamında belirlenen usul ve esaslara göre yürütölmektedir. Bu Kanun ile kamu harcamalarında uygulanmak üzere; *Açık İhale Usulü* ve *Belli İstekliler Arasında İhale Usulü* olmak üzere iki temel, bir de özel durumlarda uygulanan *Pazarlık Usulü* olmak üzere toplam üç ihale usulü düzenlenmiştir. Ayrıca Kanunun 22 ‘inci maddesinde bazı özel durumlarda bir alım usulü olarak *Doğrudan Temin Usulünün* uygulanabileceği düzenlenmiştir.

**Açık İhale Usulü** 4734 sayılı KİK ‘de “*bütün isteklilerin teklif verebileceği usul*” olarak tarif edilmiştir. Ancak eşik değerin altında kalan ihalelerde, ihale dokümanına ihaleye sadece yerli isteklilerin katılabileceği yönünde hüküm konulması durumunda yabancı isteklilerin ihaleye katılımı engellenebilmektedir (Ertaş,2010:82). Diğer ihale usulleri belirli özel şartlar için düzenlenmiş iken, Açık İhale Usulü herhangi bir özel şart içermemektedir. Bu yönüyle bu usulün Kanunda belirlenen temel ilkeler olan; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını en iyi sağlayan ihale usulü olması amacıyla düzenlendiği söylenebilir.

**Belli İstekliler Arasında İhale Usulü;** “*yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği*” usul olarak tanımlanmaktadır. Bu usul Açık İhale Usulüyle birlikte temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. Uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi(KİK, 2007-UY.Z-1400) nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı yapım, hizmet ve mal alım ihaleleri ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım ihaleleri bu usulle yapılabilmektedir. Ayrıca danışmanlık hizmetleri daha esnek bir ihale usulü gereksinimi nedeniyle sadece Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile ihale edilmektedir (KİK, 2008-UY.Z-2282).

**Pazarlık Usulü** ise özel hallerde uygulanmak üzere düzenlenen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu için teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatın isteklilerle görüşüldüğü ihale usulüdür(KİK, 2011-UM.III-368). Bir ihalenin Pazarlık Usulü ile yapılabilmesi için(4734 sy.KİK,md.21):

- 
- Açık İhale Usulü veya Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması,
  - Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması nedeniyle ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması (KİK, 2008-UY.Z-93),
  - Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumlar nedeniyle ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,
  - İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması,
  - İhale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi,
  - İdarelerin mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin 177.556,00 TL. ‘nin altında olması gibi özel durumların varlığı gereklidir.

Pazarlık Usulü ile yapılan ihalelerden; doğal afet, savunma/güvenlik vb. zorunlu haller ile yaklaşık maliyetin 177.556,00 TL. ‘nin altında olması gerekçeleriyle yapılanlar da ilan yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu ihalelerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenilmektedir. Ayrıca davet edilen istekliler dışında çeşitli yollarla ihaleden bilgisi olup, teklif vermek isteyen firmaların da teklifi değerlendirilmektedir. Diğer gerekçeler ile Pazarlık Usulü ihalenin uygulanması durumunda ise; ihale tarihinden en az 25 gün önce ilan yapılma zorunluluğu bulunmaktadır(4734 sy.KİK,md.13).

Pazarlık Usulü ihalenin uygulanması esnasında; öncelikle ihale dokümanında belirtilen yeterlik kriterine göre tespit edilen isteklilerden fiyat içermeyen, işe yönelik teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususları muhteva eden ilk tekliflerini sunmaları istenir. İdarenin ihtiyaçlarını en iyi karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonunca istekliler ile görüşülür. İşin hangi şartlar ile gerçekleştirileceğinin yapılan görüşme sonucu netleştirilmesinden sonra bu şartları karşılayabilecek isteklilerden fiyat tekliflerini sunmaları istenir ve daha sonra son yazılı teklifler alınarak ihale neticelendirilir.

4734 sayılı KİK ‘de bir alım usulü olarak düzenlenen **Doğrudan Temin** ise;“*idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek ihtiyaçların doğrudan temin edilebildiği usul*” olarak tanımlanmıştır. Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde ihale usulleri arasında sayılan Doğrudan Temin Usulü, 30

---

Temmuz 2003 tarihinde yapılan düzenleme ile ihale usulleri arasından çıkarılarak AB müktesebatıyla uyum sağlanması amaçlanmıştır. 4734 sayılı KİK 'in 22 'nci maddesi gereği:

- İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi veya tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

- 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 veya tüzel kişiden alınması,

- Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 53.261,00 TL. 'yi, diğer idarelerin 17.744,00 TL. 'yi aşmayan ihtiyaçları,

- İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralınması ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları,

- Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, vb. hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları,

- Milletlerarası tahkim davalarında, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları,

- Türkiye İş Kurumunun 4904 Sayılı Kanununun 3' üncü maddesinin b ve c bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 4447 Sayılı Kanunun 48 'inci maddesinin 7 'nci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,

- Yüksek Seçim Kurulunun seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımlarının, ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın bu usulle tedarik edilebileceği düzenlenmiştir.

Doğrudan Temin Usulü ile yapılan alımlarda kolaylık sağlamak maksadıyla; ihale komisyonu kurma, yeterlik kriterleri arama zorunluluğu bulunmamakta; ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa araştırması



yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilmektedir. Ancak ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirine bırakılmıştır (Kamu İhale Genel Tebliği,2002: md.22)

Diğer yandan dünyada özellikle 1980’ li yıllardan itibaren sıkça kullanılan ve “*devlet ile bir veya daha fazla özel sektör arasında yapılan, özel sektörün kar amacı ile kamu sektörünün kamu yararı amacının dengelendiği, belirli düzeyde risk devrine dayanan ve böylece kamusal faaliyetlerin her iki tarafın da beklentilerini karşılayacak şekilde sunulmasına dayanan sözleşme* (OECD, 2008:16-17)” olarak tanımlanan **Kamu Özel İşbirliği** (KÖİ<sup>3</sup>) ülkemizde de kamu hizmetlerinin tedarikinde sıkça kullanılmaya başlanılmıştır. Ülkemizde kamu yatırım ve hizmetlerinin özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesinde Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala, İmtiyaz, İşletme Hakkı Devri gibi yöntemler sıkça uygulanan KÖİ uygulamalarıdır(Kalkınma Bakanlığı,2012:1).

KÖİ uygulamalarına yönelik tanımlamalarda genel olarak; “*kamu ve özel sektör arasında uzun vadeli kontratsal ilişki, yatırım ve altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi ve yönetilmesi maksadıyla kamu ve özel sektör arasında risk paylaşımı, özel sektörün teknolojik altyapısından ve tecrübesinden faydalanma amacının varlığı*” ortak nokta olarak öne çıkarılmıştır (Çekirge,2006:4).

1980’li yıllarda Amerika’da ve İngiltere’de kullanılmaya başlanan KÖİ uygulamaları başlangıçta, kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasında bir yöntem olarak tercih edilmiştir. Bu çerçevede KÖİ uygulamaları ile devlet tarafından finanse edilmesi durumunda daha fazla borçlanmaya gidilmesine neden olacak altyapı ve yatırım projelerinin özel sektör finansmanından yararlanılarak yapılmıştır (Webb and Pulle, 2002:8). Anılan gelişmelere paralel olarak, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması ve modern teknolojiyi kullanan özel sektörün yenilikçi çözümlerinden yararlanılarak kamu hizmetlerin modernleştirilmesi çerçevesinde KÖİ benimsenmeye başlanılmıştır (Alican,2008:13).

KÖİ modeli ile yüksek maliyet ve teknoloji gerektiren; karayolu, tünel, köprü, demiryolu, liman, su temini, sulama kanallarının yapılması, atık suyun arıtılması, telekomünikasyon, elektrik üretimi ve dağıtımı, nükleer ve diğer zehirli atıkların imhası gibi özel sektörün finansmanından, bilgi ve tecrübesinden

<sup>3</sup> Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde bu kısaltma kullanılacaktır.

yararlanılarak etkin ve kaliteli yatırımlar yapılabilir. Bu kapsamda KÖİ uygulamaları vasıtasıyla, kamu sektörünün tek başına karşılamakta zorlandığı artan ve çeşitlenen altyapı ihtiyaçlarındaki yatırım boşluğu kapatılmaya çalışılmaktadır. Bu yolla sunulan hizmetlerin özel sektörün risk paylaşımından kaynaklı daha etkin olduğu söylenebilir (Quiggin,2004:53-54).

KÖİ uygulamalarında hem kamu hizmet üretim yükümlülüğü kamu otoritesinde kalmakta, hem de özel kesim bu üretim alanına dâhil edilmektedir. Bu modelde sadece kamu hizmetinin uygun koşullarla üretilmesi değil, aynı zamanda özel sektörün gelişiminin teşvik edilmesi de amaçlanmaktadır (NAO, 2011:13).

Ülkemizde KÖİ uygulamalarına yönelik; 04 Aralık 1984 tarih ve 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”la enerji sektöründe Yap-İşlet-Devret modeli ile İşletme Hakkı Devri Modeline ilişkin ilk yasal düzenleme yapılmıştır. Daha sonra, özellikle altyapı ve enerji sektörlerinde yatırımların hızlandırılması maksadıyla KÖİ modelinin uygulanmasına yönelik birçok yasal düzenleme yapılmıştır.

Ülkemizde uygulanan kamu tedarik usullerinin nispeten AB tedarik mevzuatıyla uyumlu olduğu söylenebilir. AB ‘ye üye ülkelerde uygulanan alım usulleri incelendiğinde; kamu alımlarının tedarikinde ülkemizdeki düzenlemeye paralel olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usullerinin ana alım usulü olduğu görülmektedir. Ancak ülkemizde olduğu gibi AB üyesi ülkelerde de özel şartlarda kullanılmak üzere farklı alım usulleri düzenlenmiştir. Bu alım usulleri rekabetçi diyalog usulü ve pazarlık usulüdür(Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi:2004/18,md.28). Elektronik kamu alımları ve AB jargonunda “e-procurement” veya “electronic procurement” olarak tanımlanan ve Türkçeye e-Tedarik olarak uyarlanan internet üzerinden ilan edilen alımlar da açık ihale usulü kapsamında değerlendirilmektedir(Sahilyol,2012:2).

Rekabetçi diyalog usulü özellikle karmaşık ihaleler söz konusu olduğunda, ihale makamları tarafından açık ihale usulü ya da belli istekliler arasında ihale usulünün ihalenin gerçekleştirilmesine imkân vermeyeceğinin değerlendirildiği hallerde kullanılabilir. Bu usulün belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulü ihalenin karışımı olduğu söylenebilir. İhalenin uygulanmasında; idarece ihtiyaç duyulan işe ilişkin aranacak hususlar, isteklilerin hangi nesnel kriterler ile değerlendirileceği ve kaç isteklinin diyalog ve teklif aşamasına davet edileceği hususları

ilan edilmekte, daha sonra yeterliliği tespit edilen adaylar diyalog aşamasına davet edilmektedir. Bu süreçte idare adaylara eşit muamelede bulunmak zorundadır. İdare, diyalogun sonuçlandırıp katılımcıları bu durumdan haberdar ettikten sonra, katılımcılardan diyalog sırasında sunulan ve belirlenen çözüm ya da çözümlere dayanarak son tekliflerini sunmalarını ister. Sunulan teklifler arasından ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçilmesi ile ihale neticelendirilir(Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi:2004/18, md.29).

AB kamu alımları mevzuatında yukarıda belirtilen alım usullerinin yanı sıra dinamik alım usullerinin de üye ülkeler tarafından kullanılabilceğini düzenlemiştir. Elektronik ihale sistemi olarak adlandırılan bu düzenleme ile idare tarafından ilanın yayımlanmasından ihalenin sona ermesine kadar, şartname ve diğer tüm belgelere elektronik yollarla sınırsız, doğrudan ve tam erişim imkânı sağlanır ve bu tür belgelere erişilebilecek internet adresi ilanda belirtilir. Ayrıca isteklilere bu sistem üzerinden ön teklif sunma veya açık eksiltme yoluyla teklif verme imkânı da sunulmaktadır(Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi:2004/18, md.33/54).

### **III. Açık İhale Usulünde Yolsuzluk Riski**

Tablo 1 ‘de görüldüğü üzere 2014 yılında ülkemizde yapılan 113,5 milyar TL. tutarındaki kamu alımının 83,5 milyar TL. ‘lik kısmı, ortalama %75 ‘i Açık İhale Usulü ile tedarik edilmiştir. Bu nedenle bu usulün içermiş olduğu yolsuzluk risklerinin ortadan kaldırılması, tüm kamu alımlarında yolsuzluğun engellenmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

**Tablo 1: 2014 Yılı Kamu Alımlarının Alım Şekline Göre Dağılımı**

<b>ALIM ŞEKLİ</b>	<b>ALIM SAYISI</b>	<b>ORAN%</b>	<b>İHALE TUTARI</b>	<b>ORAN%</b>
<b>Açık İ.U.</b>	65.016	52,00	83.499.690.000,00	73,57
<b>Belli İs.Ar.İ.U.</b>	296	0,23	4.642.171.000,00	4,09
<b>Pazarlık U.</b>	25.795	20,83	9.278.962.000,00	8,17
<b>Doğ. Temin</b>	-	-	7.419.983.000,00	6,54
<b>İstisna</b>	32.589	26,33	8.393.401.000,00	7,40
<b>Kapsam Dışı</b>	82	0,07	260.708.000,00	0,23
<b>TOPLAM</b>	123.778	100	113.494.916.000,00	100

**Kaynak:** Kamu İhale Kurumu 2014 yılı ihale istatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır.

Bir ihale usulünün rekabet şartlarını sağlamasının en önemli ön şartı ihalenin ilan edilmesidir. Açık İhale Usulüyle yapılan ihaleler belirli kıstaslar dâhilinde ihale tarihinden en az 7, 14, 21 veya 40 gün önce gazete veya kamu ihale bülteninde ilan edilmektedir. Yapılan ihalelerin hepsinin belirli kıstaslar dâhilinde ilan edilmesinin rekabeti arttırıcı ve yolsuzluk riskini azaltıcı bir etki oluşturduğu söylenebilir(Sezer,2015:3944).

Rekabetin tam olarak sağlanamadığı ihalelerde firmaların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatını istedikleri gibi belirleyebilme gücü bulunur. Bu bakımdan kamu idareleri rekabetten yoksun şekilde yapacakları her ihalede rant oluşumuna sebebiyet verebileceklerdir. Yaratılan bu rant toplumun refahının azalmasına neden olabilmektedir(Güney,2013:12). Firmaların elinde bulunan bu gücün rekabet ortamı oluşturularak ortadan kaldırılması gereklidir. Aksi halde kamu alımlarında kaynakların verimli bir şekilde kullanılması engelleneceğinden, alımlar olması gerekenden daha yüksek maliyetle gerçekleştirilecektir(Demircioğlu,2014:115). Ekonomide en büyük mal ve hizmet tedarikçisi konumunda bulunan kamu sektörünün, devlete mal ve hizmetlerini satmak isteyenler arasında fırsat eşitliğini sağlaması ve ayırım yapmaması sadece rekabeti ve verimliliği arttırmakla kalmayacak; aynı zamanda devlet ihalelerinin haksız kazanç kapısı olduğu yönündeki kamuoyu inancının da önüne geçilebilecektir (Köksal,2001:61).

Bu nedenle kamu ihaleleri rekabeti ve şeffaflığı en iyi şekilde sağlayacak usullerle yapılmalıdır. Açık ihale usulünde rekabetin ve şeffaflığın diğer usullere göre daha yüksek(OECD,2010:12), idareye tanınan takdir hakkının ise daha sınırlı olduğu söylenebilir. Bu nedenle yolsuzluk riskinin diğer alım usullerine nazaran daha düşük olacağını söylemek mümkündür (SIGMA,2011:5).

Açık İhale Usulü tüm isteklilerin teklif verebildiğı usul olarak tanımlanmakla birlikte; 4734 sayılı KİK 10 'uncu maddesinde ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklere ilişkin belge istenebileceğı hükmü bulunması ve bu belgelerin hangilerinin isteneceğı konusunda inisiyatifin idarelere bırakılması, idarelerin belirledikleri yeterlik kriterleri ile bazı firmaların ihaleye teklif sunmasını engelleyebilmesi veya bazı firmalar lehine fiyat avantajı sağlayabilmesi "*tüm isteklilerin teklif verebildiğı*" tanımlamasıyla çelişmektedir. Ayrıca belirlenecek yeterlik kriterleri ile ihaleye katılımının engellenmesine ilişkin yetkinin kamu görevlilerinin elinde bulunması, bu yetkinin suiistimal edilmesi vasıtasıyla yolsuzluk yapılmasına neden olabilmektedir.

Bazı sektörlerde iş yapan firma sayısının sınırlı olduğu düşünüldüğünde, tespit edilen yeterlik kriterleri ihale sonucunu doğrudan etkileyebilmektedir(KİK, 2011/UH.I-3238). Rekabet ortamının sağlanabilmesi için ihale dokümanları mümkün olduğunca tüm istekli olabileceklerin ihaleye katılımını sağlayacak şekilde düzenlenmelidir (OECD, 2007:20).

Yeterlik kriterlerinin rekabeti zedeleyici biçimde hazırlanması yoluyla oluşan ihale usulsüzlüklerine sıkça rastlanılmaktadır. Yapılan ihalelerde yeterlik kriterlerine ilişkin belirlenen çok küçük ayrıntılar bile rekabetin zedelenmesine neden olabilmektedir (Sayıştay,2000:1039-2). Örneğin; bir inşaat ihalesinde kullanılan iş makinelerinin firmaya ait veya kiralık olması idare açısından çok önemli olmamakla birlikte; yeterlik kriteri olarak “kullanılan iş makineleri istekliye ait olacak” ibaresinin eklenmesi istekliler açısından rekabetin zedelenmesine neden olmaktadır. İhaleye teklif sunacak istekli böyle bir yeterlik kriteri karşısında iş makinası satın alma maliyeti nedeniyle ihale neticesinde elde edeceği kârdan vazgeçerek ihaleye katılamamaktadır. Bu durumda kendine ait iş makinası olan istekli lehine bir ortam oluşturulmaktadır.

Açık İhale Usulü adından anlaşılının aksine herkesin huzurunda tekliflerin açık bir şekilde verildiği bir alım usulü değildir. Tam aksine teklifler kapalı teklif mektubu ile verilmektedir. Bu özelliği teklif veren firmaların birbirlerinin tekliflerinden bilgi sahibi olmadan kendi değerlendirmeleri ile teklif sunmalarını ve ihale konusu için şartlarını en iyi hesaplayan ve kârını en çok minimize eden isteklinin ihaleyi kazanmasını sağlayabilmektedir. Bu yönüyle firmaların kamu ihalelerinde kartel oluşturarak yüksek kâr marjları ile anlaşmalı teklif sunmalarını engellemektedir. Teklifler kapalı zarfla yapılması ihale aşamasına geçilmeden hangi firmanın ne kadar teklif verdiğinin bilinmemesi nedeniyle kartel firmaların ihaleyi kendi üzerlerinde bırakacak teklifi belirlemesini zorlaştıracaktır (Bilir,2004:33).

İhale konusu iş için belirlenen teknik şartnamede belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği hususları 4734 sayılı KİK 10’uncu maddesi ile düzenlenmiştir. Ancak ihalelere başka firmaların katılımını sınırlandırmak ve ihaleyi anlaşmalı firmaya yönlendirmek amacıyla teknik özelliklerin bir marka veya firmayı işaret edecek şekilde düzenlenmesi suretiyle de yolsuzluklar yapılabilmektedir (KİK, 2010/UM.I-2474).

#### **IV. Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde Yolsuzluk Riski**

Tablo 1 'de görüldüğü üzere 2014 yılında ülkemizde yapılan 113,5 milyar TL. tutarındaki kamu alımının 4,6 milyar TL. 'lik kısmı, ortalama %4 'ü Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile tedarik edilmiştir. Bu veri tek başına bu alım usulünün kamu alımları içerisinde önemli bir yer tutmadığı izlenimini verse de; 2014 yılında bu usulle sadece 296 ihale yapıldığı ve ihale başına ortalama sözleşme bedelinin yaklaşık 16 milyon TL. olduğu değerlendirildiğinde; bu usulün yolsuzluk riski açısından ne denli önemli olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

Bu usulün uygulanmasında; 4734 sayılı KİK 'in 10' uncu maddesinde belirtilen ekonomik, malî, mesleki ve teknik yeterlikler arasından belirlenerek ön yeterlilik dokümanı ve ilânında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlilik değerlendirmesi yapılarak, belirtilen asgari yeterlik koşullarını sağlayamayanlar ihale dışı bırakılmaktadır. Yeterlik kriterlerini sağlayan isteklilerden ise tamamı veya belirli sayıda istekli ihaleye teklif sunmak üzere davet edilmektedir. Davet edilmeyen isteklilere ihaleye davet edilmeme gerekçeleri mutlaka yazılı olarak bildirilmelidir (Türşucu,2011:85).

Bu usulde; 4734 sayılı KİK 20'nci maddesi gereği ihaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilmektedir. 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.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde isteklilerin ihaleye katılımı için ön yeterlilik kriterlerinin belirleniyor olması, bu kriterlerin doğru tespitini ihalenin sıhhati açısından önemli hale getirmektedir. Bu kriterlerin doğru belirlenmemesi liyakatsiz isteklilerin ihaleye katılımını sağlayabileceği gibi, katılacak kişi sayısının çok düşük seviyede kalmasına ve rekabetin oluşmamasına da neden olabilmektedir (KİK, 2010/UH.I-4037).

Ayrıca bu usulün uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektiren işlerin ihalesinde kullanılıyor olması; yapılan işlerin gerek ara denetimlerin de gerekse kesin kabul öncesi muayene ve denetimlerinde idare görevlilerinin teknik açıdan yetersiz kalmalarına neden olabilmektedir. Bu durumda ihale konusu işin niteliği ve teknik özellikleri de yolsuzluk için istismar

edilebilmektedir (OECD, 2007:17). Tamamlanmamış iş tamamlanmış gibi gösterilebilmek de, istenen teknik özelliklerden daha düşük evsaf ve özelliklerde iş kabul edilebilmek de ve daha kötüsü bu eksikliklerin tespitinin zor olduğunu bilen yüklenici ve idare görevlileri yolsuzluk eğilimi gösterebilmektedir.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile yapılacak ihalelerde; belirli kıstaslar dâhilinde son başvuru tarihinden en az 7, 14, 21 veya 40 gün önce gazete veya kamu ihale bülteninde ön yeterlilik ilânı yapılmalıdır (4734 sy.KİK,md.13). Bu yönüyle rekabet ortamının oluşması için gerekli olan, ihalenin duyurulması şartının sağlandığı söylenebilir.

Bütün bu aşamalar yolsuzluk riski açısından değerlendirildiğinde; ön yeterlilik ilanı yapılması yolsuzluk riskini azaltan ve rekabeti arttıran bir unsur olarak ortaya çıkmakla birlikte, ihaleye teklif sunulabilmesi için idarece ön yeterlilik kriterlerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi aşamasının objektif ve tarafsız yapılıp yapılmadığı konusu risk alanı oluşturabilmektedir. Açık İhale Usulünde olduğu gibi bu usulde de yeterlik kriterlerinin idare görevlileri tarafından belirlenmesi ve belirlenen yeterlik kriterlerinin bir firma veya markaya yönelik olabilmesi gibi hususlar yolsuzluk riski içerebilmektedir. Ayrıca teklif sunumu öncesi ihaleye hangi firmaların katılacağını biliniyor olması firmaların anlaşmalı teklif sunmalarına imkân tanımakta, işin piyasa fiyatlarının üzerinde ihale edilmesine ve elde edilen kârın firmalar arasında pay edilmesine neden olabilmektedir (Astarlıoğlu,2008:46).

#### **V. Pazarlık Usulü İhalede Yolsuzluk Riski**

Pazarlık Usulü ihalelerin büyük bir bölümünün ilan zorunluluğu bulunmayan gerekçelerle yapılması nedeniyle, çoğunlukla ilan yapılmamakta ihaleye 3 istekli davet edilerek ihale sonuçlandırılmaktadır. Bu usulde 3 isteklinin davet edilmesi yeterli olup, bu isteklilerden biri bile fiyat teklifi verse, bu istekli ile sözleşme yapılarak iş tedarik edilebilmektedir (Demircioğlu,2014:130). İlan yapılan ihalelerde bile rekabet ortamının tam olarak sağlandığını söylemek mümkün değildir. Hal böyleyken ilansız olarak çıkılan bir ihalede, ihaleye davet edilenlerin piyasada o işi yapanların tamamını kapsamaması mümkün olmayacağından birçok Pazarlık Usulü ihalede rekabetin tam olarak sağlanmadığı söylenebilir (Çolak ve Demirboğa,2004:215).

Pazarlık Usulü ihale istisnai haller için düzenlenmiş olmakla birlikte idarelerce; ilan etme, sözleşme yapma ve teminat alma zorunluluğunun bulunmaması gibi kolaylıklarından dolayı Açık İhale

Usulüyle yapılması gereken ihalelerin Pazarlık Usulü ile yapılması yoluna gidilmektedir. Bu usulsüzlükler şikâyet neticesinde ihalenin iptaline veya Sayıştay denetimi neticesinde sorgu ve ilam yoluyla sorumlulara ödetme çıkarılmasına neden olabilmektedir (Sayıştay,2000-32463).

Pazarlık Usulü ile yapılan ihalelerde idareler mevzuatın öngördüğü hallerin varlığından bahisle bu ihale yöntemine yönelmektedirler. Oysa detaylı incelendiğinde bazı ihalelerde söz konusu sebeplerin var olmadığı, ihalenin pazarlık usulü ile yapılabilmesi için sebepler uydurulduğu görülebilmektedir(KİK, 2008/UM.I-4406).

Bu aşamada Gözler 'in İdare Hukuku literatürüne kazandırdığı "*sebepten saptırması*" kavramının önemi ortaya çıkmaktadır. Kamu ihalelerinin önceden belirlenen kişilere verilebilmesi ve kamu kaynaklarının yolsuzluklara açık hale getirilebilmesi için bir işin gösterdiği sebebe değil gerçekte var olan bir başka sebebe dayanarak tesis edilmesine "*sebepten saptırması*" denilmektedir (Gözler, 2003:923). Pazarlık Usulü ihalelerin bazı şartların (*doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi*) oluşumuna bağlanmış olması nedeniyle idarelerin bu şartlar oluşmamış olmasına rağmen var olan başka gerekçeleri ihale konusu işle ilişkilendirerek Pazarlık Usulüne yöneldiği görülmektedir. Bir Büyükşehir Belediyesi tarafından 2005 yılında pazarlık usulü ile trafik yoğunluğu nedeniyle yapılan kavşak ihalesinde, 6 yıl önce meydana gelen deprem felaketinin gerekçe gösterilmesi sebepten saptırmasına örnek olarak verilebilir (İstanbul 3.İd.Mah.,2009/414).

Tablo 1 'de görüldüğü üzere 2014 yılında ülkemizde yapılan 113,5 milyar TL. tutarındaki kamu alımının 9,3 milyar TL. 'lik kısmı, ortalama %10 'u Pazarlık Usulü ile tedarik edilmiştir. Bu alımların gerektiğinde ilan yapılmaksızın ve temel ilkelerden yoksun bir şekilde tedarik ediliyor olmasının önemli bir yolsuzluk riski oluşturduğu söylenebilir.

#### **VI. Doğrudan Temin Usulünde Yolsuzluk Riski**

4734 sayılı KİK 52'nci maddesi gereği Pazarlık Usulü ve Doğrudan Temin yoluyla yapılacak alımların toplamı idarelerin bütçelerine bu maksatla konan ödeneklerin %10 'unu aşmamakta, bu limitin üzerine çıkmak için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü gerekmektedir. Ayrıca Doğrudan Temin yoluyla yapılan alımlar da Kamu İhale Kurumuna şikâyet başvurusu yapılamamaktadır. Bu nedenle bu usulün rekabeti ve hesap verilebilirliği zedelediği söylenebilir(Akdoğan,2010:166).



Tablo 1 ‘de görüldüğü üzere 2014 yılında ülkemizde yapılan 113,5 milyar TL. tutarındaki kamu alımının 7,4 milyar TL. ‘lik kısmı, ortalama %7 ‘si Doğrudan Temin Usulü ile tedarik edilmiştir. Bu alımların denetim, kontrol ve şikâyet mekanizmasından yoksun, rekabet şartlarından uzak bir şekilde tedarik ediliyor olması önemli bir yolsuzluk riski oluşturmaktadır.

Doğrudan temin için belirlenen şartlar idarelerce genişletilerek kullanılabilir. Bu durum 4734 sayılı KİK ‘in temel ilkeleri olan saydamlık, rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik ilkeleri ile çelişmekte ve alım sürecini yolsuzluk ve usulsüzlüğe açık hale getirmektedir (Ünlü,2015).

Bu özel durumların idarelerce yolsuzluk alanı olarak nasıl kullanıldığı incelenerek olunursa:

- İhtiyacın tek kişi tarafından karşılanabildiği gerekçesi ile yapılan doğrudan temin alımlarında istekli olarak sadece idarenin bulunduğu mahaldeki firmalar değerlendirme kapsamına alınmakta, diğer illerde söz konusu işi yapabilecek firma olup olmadığı araştırılmamaktadır. Günümüzde ticaretin uluslararası boyutta göstermiş olduğu gelişimin rekabetin sınırlarını da genişlettiği düşünüldüğünde bu gerekçenin yersizliği daha iyi anlaşılmaktadır. Doğrudan teminde alıma esas fiyat idarece belirlenen kişi veya kişilerin yapmış oldukları araştırmaya dayanmakta olup, bu araştırma yazılı olarak teklif alınması suretiyle yapılabildiği gibi sözlü olarak alınan veya internetten alınan fiyat tekliflerinin tutanağa geçilmesiyle de yapılabilmektedir. Bu durumda idarenin bulunduğu mahalde alım konusu işi yapabilecek bir firmanın bulunması, doğrudan temin usulüne göre alım yapılması için yeterli bir gerekçe oluşturmamaktadır. İdareler tarafından bu durumun suiistimal edilmesi yoluyla belirli firmalardan sürekli alım yapılmakta ve bunun sonucu olarak yolsuzluklar ortaya çıkabilmektedir(KİK, 2008/UH.Z-2410).

- Tek kişinin ihtiyacı karşılama konusunda özel imtiyaz sahibi olması ve mevcut mal ile standardizasyonun sağlanması maksadıyla yapılan sözleşme kapsamındaki alımlar genellikle garanti kapsamındaki ihtiyaçlar için kullanılmaktadır. Bu alımlarda idarenin bulunduğu şehirde birden fazla yetkilendirilmiş firma bulunmasına rağmen, rekabet ilkesine aykırı olarak herhangi bir seçim kriteri belirlemeden sadece birinden ihtiyacın giderilmesi yolsuzluk riski oluşturabilmektedir(KİK, 2004/UM.Z-1429).

- Taşınmaz mal alım ve kiralamaları, stoklama imkânı bulunmayan ilaç vb. alımlarda ise idare yetkililerinin istedikleri

firmadan alım yapma imkânı bulunması yolsuzluk olaylarına neden olabilmektedir. Özellikle taşınmaz mal alım ve kiralamaları taşınmazın özelliklerinin belirlenmesinin idare inisiyatifinde bulunması ve yüksek tutarlı alımlar olması sebebiyle önemli bir yolsuzluk riski barındırmaktadır.

- Doğrudan temin alımları içerisinde en çok kullanılan alanı; Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 2016 yılı için KDV hariç 53.261,00 TL. 'yi, diğer idarelerin ise 17.744,00 TL. 'yi aşmayan ihtiyaçlarını karşıladıkları 4734 sayılı KİK 22/d maddesinde belirlenen alımlar oluşturmaktadır. İdareler tarafından yukarıda belirtilen 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 bölmek suretiyle doğrudan temin yoluyla alınması, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir(KİK, 2008/UH.III-4226). İdarelerce sık sık bu yöntemle başvurularak açık ihaleden kaçınılmakta ve bu yolla yüklenici seçiminde görevlilere aşırı yetki verilmektedir. Bunun sonucu olarak idareler tarafından aynı nitelikteki işlerin değişik zamanlarda aynı firmalardan tedarik edildiği görülmektedir. Bu durum rekabeti zedelediği gibi yolsuzluk riskini de arttırabilmektedir<sup>4</sup>.

Bu duruma; bir idarenin aynı cins ve nitelikteki 100.000,00 TL. yaklaşık maliyeti olan kırtasiye malzemesi alımı ihtiyacını; açık ihale ile temin etmek yerine, bu ihtiyacı 50.000,00 TL. tutarında iki kez doğrudan temin yaparak tedarik etmesi örnek olarak verilebilir. Bu yolla ilan yapılmadan, teminat alınmadan ve yeterli kriterleri aranmadan alım yapılmakta; idare görevlilerince yapılan piyasa araştırması yeterli görülmektedir. Bu usulde yaklaşık maliyet hesaplama zorunluluğu bulunmadığından idare görevlilerince yapılan piyasa araştırması sonucu tespit edilen fiyatın gerçek fiyatı ne kadar yansıttığının tespiti de yapılamamaktadır. Ayrıca doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların giderilmesi esnasında; teminat alınma ve sözleşme yapılma zorunluluğu bulunmadığından alımın tamamlanması sonrasında, yapılan işe yönelik tespit edilen eksikliklerin giderilmesine yönelik hak arama yolları ve cezai yaptırımların bulunmaması da yolsuzluk oluşumuna neden olabilmektedir(OECD,2010:13).

<sup>4</sup> Bu yolla yapılan ihale yolsuzluklarına ilişkin haberler için bkz. <http://www.memurlar.net/haber/471116/>,<http://www.diken.com.tr/akdenizoyunlarina-ayni-firmaya-vermek-icin-harcamalar-ihalesiz-taksit-taksit-yapilmis/>

Yukarıda açıklanan nedenler ile yükleniciler açık ihalenin üzerine yükleyeceği giderlerden (*teminat, garanti, teklifi yaklaşık maliyetin altında tutma gereksinimi vb.*) kaçınmak maksadıyla idare görevlileri ile yolsuzluk ilişkisine girmeye yönelebilmektedir. İdare görevlileri ise özellikle alım için heyet görevlendirilme zorunluluğunun olmaması, bir kişinin yapacağı araştırmanın bile alım için yeterli olması, aynı kişinin mal veya hizmetin muayene ve kabul işlemi için de görevlendirilebiliyor olması gibi nedenler ile yapacağı yolsuzluğun açığa çıkma olasılığını düşük gördüklerinden, yükleniciler ile yolsuzluk ilişkisine girebilmektedir. Bu durumda yan teklif olarak ifade edilen işi yapacak yüklenicinin önceden belirlendiği, sadece piyasa araştırması yapıldığını kanıtlayıcı belgelerin tamamlanması maksadıyla işi yapacak yüklenici tarafından kendi teklifinden düşük olmayacak şekilde yan teklifler düzenlenmekte, bu yolla yüklenici işe ilişkin fiyatı rekabet ortamı olmadan kendi isteğine göre belirleyebilmektedir. İdarelerin doğrudan temin alımlarında alınan tekliflerin sürekli aynı firmalardan alınması ve en düşük teklifi hep aynı firmanın vermesi bu durumun kanıtı olarak gösterilebilir. İdare görevlileri bu yöntemle yolsuzluk saikiyle yönelebildikleri gibi, işin acele olması ve iş yoğunluğu gibi gerekçeler ile de yönelebilmektedirler.

### **VII. KÖİ Uygulamalarında Yolsuzluk Riski**

Kaynakların kullanılmasında aşırı takdir yetkisine sahip, görevleriyle ilgili konularda takdir yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan idare yetkililerinin yüklenicilerle karşı karşıya geldikleri süreçlerde kendi çıkarlarını gözetmeleri suretiyle yolsuzluğa tevessül etmeleri KÖİ uygulamalarında görülmektedir. Uygulamaları geniş bir yelpazede olan yolsuzluk; rüşvet, zimmet, haraç, irtikâp, iltimas, rant kollama, lobicilik, patronaj ve gizli anlaşmalar gibi farklı formlarda KÖİ uygulamalarında da görülebilmektedir (Klitgaard, 1988:4).

KÖİ ihalelerinde yüklenici firmalar işi beklenenden daha hızlı ve daha az maliyetle gerçekleştirmek için çaba sarf etmektedirler. İş daha kısa sürede bitirerek bir an önce gelir elde amacı güderken maliyetleri azaltarak kârlarını maksimize etme amacı gütmektedirler. Bu durum idareler açısından işin istenilen nitelikte ve kalitede yapılıp yapılmadığının denetlenmesi gereğini ortaya çıkarır. Aynı zamanda tamamlanan projelerin işletilmesi esnasında da proje başlangıcında amaçlanan kalite, verimlilik ve teknolojik yeniliklerin yakalanıp yakalanmadığı hususlarının da denetlenme ihtiyacı vardır. Bu denetimler esnasında denetim elemanlarının taşıdıkları takdir

yetkileri ve yüklenicilerin aşırı kâr elde etme eğilimleri yolsuzluk oluşumuna açık bir alan oluşturmaktadır(Çekirge,2006:10,11).

KÖİ uygulamalarında yolsuzluk riskini azaltabilmek için İngiltere'de ve Dünya Bankası tarafından yapılan lokal uygulamalarda görüldüğü gibi sözleşmelerin merkezi olarak tasarlanmasının, bu suretle ihale makamlarının takdirinin sınırlandırılmasının fayda sağlayacağı söylenebilir. Ancak bu merkezleşmenin sonucu olarak yolsuzlukların merkezleşebileceğini, kamudan iş alma gayesi güden müteahhitlerinde bu duruma bağlı olarak merkezde faaliyet yürüteceğini göz önünde bulundurmak gerekir. KÖİ uygulamalarında yolsuzluk riski oluşturan diğer bir husus ise; projelerin karmaşık olması, maliyet hesaplamalarının denetiminin yeterince yapılamaması ve bunun sonucu olarak da idarelerce sözleşme maliyetlerinin ne kadar gerçekçi hesaplandığı hususudur. (Lossa ve Martimort, 2014:27-28). Sözleşme maliyetlerinin yüksek hesaplanması yüklenicilerin tahmin edilenden daha fazla kâr elde etmesini sağlayacağından idarelerce maliyetlerin yüksek hesaplanması amacıyla yolsuz davranışlara yönelebilmektedirler.

KÖİ projelerinin ihaleden yatırımın gerçekleştirilmesi ve hizmet üretim aşamaları ve nihayetinde varlıkların kamuya teslimi aşamalarına kadar geçen süre zarfında sözleşme koşullarının sağlanıp sağlanmadığının denetlenmesi için kamu kesiminde yeterli sayıda personelin bulunmaması ve personelin tayin vb. nedenlerle sürekli değişmesi projelerin takibi aşamasında önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır (Karahanoğullar,2012:103).

KÖİ uygulamalarının genellikle uzun vadeli sözleşmelere dayanması uzun vadeli ve esnek bir planlama yapılmasını gerektirmektedir. Sözleşmelerle bağlanan iş ve hizmetlerin zaman içerisinde eksik veya ihtiyaç dışı kalabilmektedir. Bu durum yersiz ödeme yapılmasına neden olabilmektedir (Güngör, 2012: 33). KÖİ sözleşmelerinin uzun vadeli olması ayrıca; projeye karar veren iktidarların değişmesi durumunda sorumluluk ve hesap verme mekanizmaları da işlevsizleştirmektedir. Aynı zamanda gelecekte iktidara gelecek hükümetlerinde takdir hakkına şimdiden ipotek koyduğundan alternatif politika belirleme ihtimali sifıra indirilmekte, bugünden kamunun planlama yetileri ipotek altına alınmaktadır.

Yolsuzluğun yaygın olduğu kamu idarelerinde, yolsuzluk alanı oluşturmak maksadıyla gereksiz projeler oluşturulmakta ve yükleniciler tekel kazançlarını gizlemek için hükümet yetkililerine rüşvet verilebilmekte, yerli ve yabancı kredi kuruluşlarına kazanç

sağlamak için özel projeler tasarlanabilmektedir. Bu gibi durumlarda toplumun kaybı sadece rüşvet değil, projede boşa harcanan kaynakların toplamı olmaktadır (Klitgaard, 2012: 7)

Yolsuzluklar maliyetleri arttırıp, projeleri geciktirmekte, hizmet kalitesinin düşmesine neden olmaktadır. Yüksek fiyatlar yoksul ve savunmasız olanlar bireyleri ve yoksulluğu azaltma çabalarını orantısız etkilemektedir. Sonuç olarak, kronik yolsuzluk kamuya duyulan güveni ve KÖİ projelerinin politik sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Çoğu yatırımcı itibar riski ve yolsuzluğa ilişkin maliyetlerle ilgili kaygılar taşımaktadır (Haas, 2008: 89).

Genel olarak KÖİ projelerinin kısıtları ve projelerde yapılan yaygın politika hataları göstermektedir ki; az sayıda firmanın ihale rantlarına odaklanması, projelerin kalitesini düşürmekle kalmayıp, patronaj etkisiyle baskı ve çıkar grupları, hükümet ve bürokratlar arasında rant paylaşımı sebebiyle yoğun bir çatışmaya neden olmaktadır. Bu durum KÖİ projelerinin maliyetini yükseltmekte ve başarılı KÖİ ihtimalini zayıflatmaktadır. Denetleme sürecindeki yetersizlikler ve siyasetin finansmanı gibi hususlarda sürece dâhil edildiğinde KÖİ uygulamaları yolsuzluklar için mümbit bir alan oluşturmaktadır (Oral,2015:248).

### **Sonuç**

Kamu alımlarında kullanılan tedarik usullerinin ana gayesi kamu harcamalarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımını sağlamak ve kaynakların yolsuzluklar nedeniyle israf edilmesini önlemektir. Bu çerçevede Açık İhale Usulünün yolsuzluk açısından en az riski barındıran ihale usulü olduğu söylenebilir. Ülkemizde kamu alımlarının ortalama %70 ‘inin bu usulle yapılıyor olması yolsuzluk riski açısından olumlu bir veridir. Bunun yanında Tablo 2 ‘de görüldüğü üzere bu usulle yapılan ihalelerin yaklaşık maliyete göre %20 daha düşük bir bedelle sözleşmeye bağlanıyor olması da bu usulün kaynak kullanımı açısından etkinliğini ortaya koymaktadır.

**Tablo 2: 2014 Yılı Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranı**

ALIM ŞEKLİ	SÖZLEŞME BEDELİ	YAKLAŞIK MALİYET	ORANI %
Açık İhale Usulü	83.499.690.000,00	104.699.349.000,00	80
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	4.642.171.000,00	6.145.535.000,00	76
Pazarlık Usulü	9.278.962.000,00	10.363.785.000,00	90
<b>TOPLAM</b>	<b>97.420.824.000,00</b>	<b>121.208.670.000,00</b>	<b>80</b>

**Kaynak:** Kamu İhale Kurumu 2014<sup>5</sup> yılı ihale istatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde ise; ön yeterlilik ilanı yapılması yolsuzluk riskini azaltan ve rekabeti arttıran bir unsur olarak ortaya çıkmakla birlikte, ihaleye teklif sunulabilmesi için idarece ön yeterlilik kriterlerinin belirlenmesi ve bu kriterlerin değerlendirilmesi aşamasının objektif ve tarafsız yapıp yapılmadığı konusu bu usulde risk alanı oluşturabilmektedir. Ayrıca bu usulün teklif sunumu aşamasında firmaların anlaşmalı teklif sunmalarına imkan tanınması ve bu usulle yapılan alımların yüksek meblağlar içermesi yolsuzluk vasıtasıyla rant kollayan firmaların iştahını kabarttığından yolsuzluk riskini arttırabilmektedir.

Pazarlık Usulü İhalelerin belirli gerekçeler ile ilansız ve rekabet ortamından uzak bir şekilde gerçekleştiriliyor olması bu usulü diğer alım usullerine nazaran yolsuzluk açısından daha riskli bir hale getirebilmektedir. Tablo 2 'de görüldüğü üzere ihale öncesi tespit edilen yaklaşık maliyete göre en az düşüşle (%10) sözleşme yapılan ihale türünün pazarlık usulü olması bu usulün içerdiği yolsuzluk riskini göz önüne sermektedir. Açık ihalelerde bu oranın %20 olduğu düşünülüğünde %10 'luk artış ile yaklaşık 1 milyar TL. tutarında yolsuzluklara açık alan oluşturulduğu söylenebilir.

Doğrudan Temin Yöntemi ile yapılan alımlarda ise; idareye tanınan aşırı takdir yetkisi, alımların bölünerek doğrudan temin limiti altına çekilmesi ve bu vasıta ile ihale usullerinden kaçınılması yolsuzluk riski olarak değerlendirilebilir.

<sup>5</sup> Çalışmanın hazırlanması esnasında henüz 2015 yılı verileri yayımlanmadığından 2014 yılı verileri kullanılmıştır.

KÖİ uygulamalarında ise projelerin uzun bir zaman dilimini kapsıyor olması, projelendirme ve denetim aşamasında görevli personelin değişimi, yeterli teknik donanımına sahip olmaması ve denetim yetersizliği gibi alanlar önemli bir yolsuzluk alanı oluşturmaktadır. Ayrıca uzun süreli olan bu projeler esnasında iktidarların değişmesi ve yeni iktidarlarca bu projelerin sorumluluğunun yeterince alınmayarak atıl bırakılması kamu kaynaklarında azalmaya neden olduğundan kamuoyunda KÖİ uygulamalarının yolsuzluk riski taşıdığı yönünde bir kanı oluşturmaktadır.

KÖİ uygulamalarında meydana gelen yolsuzlukların azaltılabilmesi için; KÖİ uygulamalarına yönelik hukuki metinleri bir arada toplayarak sürecin karmaşıklığını ortadan kaldıracak bir genel bir mevzuat çalışması yapılmalıdır. Bu çalışma ile birlikte KÖİ uygulamalarının uygulanması ve denetimi süreçleri yasal altyapıya kavuşturularak, uygulama birliği sağlanmalıdır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu alımları esnasında ortaya çıkan yolsuzlukların daha çok; istekli firma ve idare görevlileri arasında ilişki kurulması, denetim ve kontrol yetersizliği, alım usullerinin rekabetçi bir ortam oluşturmadaki yetersizliği, idare görevlilerinin aşırı inisiyatif sahibi olması ve bilgi yetersizliği gibi nedenler sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenlerin ortadan kaldırılmasının kamu alımlarında uygulanan tedarik usullerinin içermiş olduğu yolsuzluk riskini azaltacağı söylenebilir.

Son yıllarda birçok ülkede kullanımı yaygınlaşan e-ihale sistemi ile birlikte kamu ihalelerinin birçok safhasında ölçülebilir şekilde fayda sağlanmıştır. Bu sistemde hazırlanan uygulamanın içermiş olduğu modüllere ve e-ihale sisteminin doğru kullanımına bağlı olarak yolsuzluk olaylarının azalacağı söylenebilir. Bu sistem; ihale dokümanının yayımlanmasından, elektronik teklif aşamasına ve ihalenin kararlaştırılmasına kadar birçok aşamada verimlilik, etkinlik, rekabet, şeffaflık ve tasarruf gibi birçok olumlu sonuç ortaya koyabilmektedir. E-ihale sisteminin kullanılması ile birlikte ihale sürecinde kazanılacak zaman genel olarak idarelerin ve isteklilerin verimliliğini arttırmaktadır. Ayrıca bu sistem ile birlikte; ihale sürecinde görev alan kamu görevlisi sayısının azaltılması, geniş pazarlara kısa sürede ulaşılabilmesi, açık eksiltme gibi gelişmiş ihale usullerinin kullanılabilmesinin sonucu olarak; rekabetçi fiyatlar oluşabilmekte, uyuşmazlıklar azaltılmakta, kamu alımlarının kalitesi ve etkinliği arttırılabilmektedir.

Ülkemizde hali hazırda Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) e-ihale sisteminin başlangıç düzeyinde kullanılıyor olmasına rağmen, bu sistem rekabeti arttıracak yoğunlukta kullanılmamakta, daha çok yasaklı teyidi, ilan, sözleşme ve şartnamelerde standartlık gibi idari konularda kullanılmaktadır.

EKAP sisteminden amaçlanan hedefler doğrultusunda; firmaların önceden hangi alanlarda faaliyet gösterdiklerini, hangi malî, idari ve teknik yeterlik kriterlerine sahip olduklarını belirterek Kamu İhale Kurumuna başvurmak suretiyle akredite olabildiği, açılan ihalelerin ilgili alanda faaliyet gösteren ve idare tarafından istenen yeterlik kriterlerini sağlayan tüm firmalara otomatik olarak iletilebildiği, teklif sunmak isteyen firmaların teminatını yatırarak e-imza ile elektronik teklif verebildiği, 4734 sayılı KİK 'de yapılacak düzenlemeye binaen açık eksiltme usulü ile ihalelerin yürütülebildiği, tüm tebligatların elektronik ortamda yapılabildiği, yaklaşık maliyetin hesaplanması esnasında diğer kamu idarelerinin benzer işler için gerçekleştirdikleri ihale bedellerinin görülebildiği, böylece yolsuzluğun en önemli etkeni olan idare görevlisi ve istekli firmaların karşı karşıya gelmesi durumunu minimize eden bir e-ihale sisteminin etkin kullanımının yolsuzluk riskini ciddi oranda düşüreceği söylenebilir.

İdarelerde ihale mevzuatı konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip personelin bulunmaması, bu tür görevlerin çoğu zaman ikiz görevle yürütülmesi ve iş yoğunluğu gibi hususlar da yolsuzluk için uygun ortam oluşturmaktadır. Yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmayan görevliler tecrübeli olduğunu varsaydıkları personelin yapmış olduğu işlemi onaylamakta, yapılan işlemin doğruluğu konusunda fikir yürütme imkânı bulamamaktadırlar. Bu durumun ortadan kaldırılması maksadıyla tedarik sürecinde görevlendirilen personelin bilgi ve tecrübe birikimine sahip personel arasından seçilmesi, bu personele değişen mevzuat hakkında sürekli eğitim verilmesi gerekmektedir.

Pazarlık Usulü İhaleler için 4734 sayılı KİK 'de öngörülen hallerin yoruma imkân tanımayacak şekilde kat'î olarak belirlenmesi, ilan yapılmaksızın ve tek teklif olsa bile alım yapılmasına imkân sağlayan düzenlemelerin kaldırılması, yolsuzluk riskinin en fazla olduğu değerlendirilen bu usulde; rekabet ortamını arttırarak yolsuzlukları azaltabilecektir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde idare ve görevlilerine verilen aşırı yetki ve inisiyatif ile bilgi ve denetim eksikliğinin yolsuzluğu tetiklediğini söylemek mümkündür. Bu nedenle rekabeti

---



etkileyici yetki kullanımının sınırlandırıldığı, birbirini takip eden süreç ve kontrolleri içeren bir ihale sisteminin kurgulanması, bilgi eksikliğinin giderilmesi, idarelerde etik anlayışının geliştirilmesi ve idare yetkilileri ile firmaları en az karşı karşıya getirecek ihale sisteminin kurgulanması gerekmektedir. Son yıllarda gelişen teknolojinin de bir sonucu olarak kamu ihalelerinde e-ihale sisteminin yaygınlaştırılmasının yolsuzluk riskinin azaltılması yönünde önemli katkılar sunacağı değerlendirilmektedir.

### **KAYNAKLAR**

AKÇAKAYA, Murat ve Murteza HASANOĞLU (2009), “21.Yüzyılda Kamu Personeli: Etik Sorunlar ve Yeni Arayışlar”, *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-2*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, ss.569-586.

AKDOĞAN, Muzaffer (2010), *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

ALİCAN, Nesrin (2008), *Avrupa Birliği Mevzuatı Ve Uygulamaları Işığında Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi*, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara.

ASTAROĞLU, Melih (2008), *İhale Piyasalarında Rekabetin Sağlanması ve Korunması, Vaka Analizi: 3.Kuşak Frekans Dağıtım İhaleleri*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi (2004), *Yapım işleri ile mal alımı ve hizmet alımlarına ilişkin kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesine yönelik usullerin koordinasyonu hakkında*, Sayı:2004/18/AT.

AYDIN, A.H. (2007), *Türk Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

BERKMAN, Ali Ümit(2009), *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2.Baskı, Ankara.

BİLİR, Hakan (2004), *İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları; Rekabetin Sağlanması ve Korunması*, Rekabet Kurumu Yayınları, Uzmanlık Tezleri Seri No:50, Ankara.

BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriyse SEZEN(Ed.) (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 2.Baskı, TODAİE.

ÇEKİRGE, H.Levent(2006), *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal*

---

ve Genel Avantajlarının İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ÇOLAK, Mustafa ve Dursun Ali DEMİRBOĞA (2004), “Kamu İhale usullerinin Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları Yönünden Karşılaştırılması”, *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular*, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1, ss.208-224.

ÇULPAN, R. (1980), “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, ss.31-44.

DEMİRCİOĞLU, Mustafa Yaşar (2014), “İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend Açık İhale Usulünün Terki Pazarlık Yoluyla İhale Usulünün Keşfi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Kasım-Aralık, ss.125-180.

EKŞİ, Hakkı (2013), *Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

ERTAŞ, Rıza Cem (2010), *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

GÖZLER, Kemal (2003), *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Cilt I, Bursa.

GÜNEY, Taner (2013), *Yolsuzluk ve Refah*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

GÜNGÖR, Harun (2012), *Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme*, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, No:2831.

HAAS, Lawrence J. M. (2008). “Water for Energy: Corruption in the Hydropower Sector”, *Global Corruption Report 2008 Corruption in the Water Sector*, Transparency International, [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Water%20and%20Ocean%20Governance/water\\_supply\\_and\\_sanitation/GCR2008\\_complete\\_text.pdf?download](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Water%20and%20Ocean%20Governance/water_supply_and_sanitation/GCR2008_complete_text.pdf?download). (01 Haziran 2016)

İstanbul 3’üncü İdare Mahkemesi, E:2008/1396, K:2009/414, 12 Mart 2009.

Kalkınma Bakanlığı (2012), *Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat*, Ankara.

Kamu İhale Kurulu Kararı,2004-UM.Z-1429, 26 Ekim 2004.

Kamu İhale Kurulu Kararı,2007-UY.Z-1400, 12 Nisan 2007.

---

- 
- Kamu İhale Kurulu Kararı,2008-UY.Z-93, 07 Ocak 2008.  
Kamu İhale Kurulu Kararı,2008-UY.Z-2282, 03 Haziran 2008.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008-UH.Z-2410, 10 Haziran 2008.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008-UH.III-4226, 20 Ekim 2008.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008-UM.I-4406, 27 Ekim 2008.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010-UM.I-2474, 16 Ağustos 2010.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010-UH.I-4037,30 Aralık 2010.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2011-UM.III-368, 24 Ocak 2011.  
Kamu İhale Kurulu Kararı, 2011-UH.I-3238, 26 Eylül 2011.  
KARAHANOGULLARI, Yiğit (2012), “*Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, No.2 , ss.95-125.  
KARAKAŞ, Mehmet ve Murat ÇAK, “*Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü*”, *Maliye Dergisi*, Sayı:153, Temmuz-Aralık 2007, ss.74-101.  
KLİTGAARD, Robert (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.  
KLİTGAARD, Robert (2012). “*Public-Private Collaboration and Corruption*”, A chapter in Mark Pieth, ed., *Collective Action on AntiCorruption*. Basel: Basel Institute on Governance, pp.1-23.  
KÖKSAL, Tuncay (2001), “*Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması*”, *FMR Dergisi*, Sayı:2, ss.59-77.  
IOSSA, Elisabetta and MARTİMORT, David (2014). “*Corruption in PPPs, Incentives and Contract Incompleteness*”, IEFÉ WP 67, p.27-28.  
Milletvekillerini ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri Derneği, Türkiye Yolsuzluk Raporu, Er. Noktası: [www.tumikom.org/tr/pdfler/2.pdf](http://www.tumikom.org/tr/pdfler/2.pdf), (Er.Tar.:01 Mart 2015).  
NYE, Joseph J. (1989), “*Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*”, pp.963-985.  
NATIONAL AUDİT OFFİCE (2011), “*Lessons from PFI and other Projects*”, Report by the Comptroller and Audit General, 28 April 2011.  
OECD (2007), “*Bribery in PublicProcurement-Methods, Actors And Counter-Measures*”, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>, (20 Mart 2016)  
OECD(2008), *Public-Private Partnerships-In Pursuit of Risk Sharing and Value For Money*, Paris.  
OECD(2010), “*Policy Roundtables, Collusion and Corruption in Public Procurement*”, [İktisadi ve İdari Bilimler Sayısı | 47](http://www.oecd.org/9990DAC9-6521-4456-</a></p><hr/></div><div data-bbox=)

---

9DA4-50F2BCB34624/FinalDownload/DownloadId-A88C8B7BFE6DB928835489C87DD818CB/9990DAC9-6521-4456-9DA4-50F2BCB34624/competition/cartels/46235884.pdf, (01 Mart 2016)

ORAL, Burcu Gediz (2011), “*Mali Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri: Türk Vergi Sistemi*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi, Cilt:16, Sayı:3, ss.403-431.

ORAL, Burcu Gediz (2015), “*Kamu Hizmet Arzında Değişim Temelinde Kamu Özel Sektör İş Birlikleri ve Yolsuzluk*”, AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:15, Sayı:4, ss.217-257.

QUİĞİN, J.(2004), “*Risks, PPPs and the Public Sector Comparator*”, Australian Accounting Review, 14(2), pp.51-61.

ÖZSEMERCİ, Kemal (2002), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Araştırma, Sayıştay Yay., Ankara.

PINAR, Abuzer ve Dilek Özkök ÇUBUKÇU (2008), “Yolsuzluk, Kamu Hizmetleri ve Vergi Gelirleri”, İzzettin Önder, Mehmet Karakaş ve Murat Çak (Ed.), *Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele*, TOBB Yayınları, Yayın No:2008/80, Ankara, ss.13-33.

PORTA, D.D. and A.VANNUCCI (1997), “*The “Perverse Effects” of Political Corruption*”, Political Studies, 45 (special issue), pp.516-538.

PWC and ECORYS, (2013) Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf), pp.16-57. (05 Mart 2016)

SAHİLYOL, Kaan(2012), *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu Alımları ve Elektronik Tedarik Uygulamaları*, İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu.

Sayıştay 2’ nci Dairesi Kararı, Karar Numarası:32463, 03 Şubat 2000.

Sayıştay Daireler Kurulu Kararı, Karar Numarası:1039-2, 28 Haziran 2000.

SELÇUK, Fatma Ülkü (2009), “*Yolsuzluk ve Rüşvet: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Etkenler*”, Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-2, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, ss.935-952.

SEZER, Yasin (2015), “*Kamu İhalelerine Katılmada Davet Yöntemi*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:16, Özel Sayı (Prof. Dr. Hakan PEKCANİTEZ’e Armağan), ss.3913-3947.

---

SIGMA (2011), “*What are the Public Procurement Procedures and When Can They Be Used?*”, [http://www.sigmaweb.org/publications/Public\\_Procurement\\_Procedures\\_2011.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Public_Procurement_Procedures_2011.pdf), (10 Mart 2016)

TEPAV, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, TBMM Raporu, 2.Baskı, 2006.

TURŞUCU, Mehmet (2011), *Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Uluslararası Şeffaflık Derneği, *Türkiye’de Yolsuzluk, Neden? Nasıl? Nerede?*, Kamuoyu Araştırması, Mart 2015, <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/04/Kamuoyu-Arastirmasi-Sonuc-Kitapcigi.pdf>, (10 Mart 2016)

Uluslararası Şeffaflık Derneği, <http://www.seffalik.org/yolsuzluk/yolsuzluk-nedir/>, (05 Mart 2016)

ÜNLÜ, Ufuk, *İhale Usulleri Arasından Çıkarılan Doğrudan Temin Yönteminin Usulsüzlük ve Yolsuzluk Riskine Etkisi*, <http://www.teftis.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=529ada06-91af-4d419a7c-a012192d9dc8>, (22 Temmuz 2015)

WEBB, Richard and PULLE, Bernard (2002), “*Public Private Partnerships: An Introduction*”, Research Paper No.1 2002-03, Department of The Parliamentary Library.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 22.01.2002, Sayısı:24648

Kamu İhale Genel Tebliği, Resmi Gazete Tarihi:22.08.2009 Resmi Gazete, Sayısı:27327

