



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

**KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN
HARCAMALARIN DENETİMİ VE YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT
İLE UYGULAMADA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER NEDENİYLE
OLUŞAN YOLSUZLUK SUÇLARI**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Mehmet Şirin ALTAY

BURSA-2023



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN
HARCAMALARIN DENETİMİ VE YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT
İLE UYGULAMADA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER NEDENİYLE
OLUŞAN YOLSUZLUK SUÇLARI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Mehmet Şirin ALTAY

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA

BURSA-2023

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda 702012024 numaralı Mehmet Şirin ALTAY'ın hazırladığı "Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Harcamaların Denetimi ve Yürürlükteki Mevzuat ile Uygulamada Görülen Eksiklikler Nedeniyle Oluşan Yolsuzluk Suçları" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili savunma sınavı, .../07/2023 günü-..... saatleri arasında yapılmıştır. Sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın (başarılı/başarısız) olduğuna (oybirliği/oyçokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye
(Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA
Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ
Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye
Dr. Öğr. Üyesi Rıdvan ENGİN
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

...../...../.....



**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU**

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA**

Tarih: 26/06/2023

Tez Başlığı: **KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN HARCAMALARIN DENETİMİ VE YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT İLE UYGULAMADA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER NEDENİYLE OLUŞAN YOLSUZLUK SUÇLARI**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam **145** sayfalık kısmına ilişkin, **26/06/2023** tarihinde şahsım tarafından **TURNİTİN** adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı **% 19** 'dur.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

26.06.2023

Adı Soyadı: Mehmet Şirin ALTAY
Öğrenci No: 702012024
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Maliye
Statüsü: Y.Lisans Doktora

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA, 26.06.2023

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

YEMİN METNİ

Yüksek lisans olarak sunduğum " Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Harcamaların Denetimi ve Yürürlükteki Mevzuat ile Uygulamada Görülen Eksiklikler Nedeniyle Oluşan Yolsuzluk Suçları" başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntılarının kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına Şerefim üzerine yemin ederim.

26.06.2023

Adı Soyadı : Mehmet Şirin ALTAY
Öğrenci No : 702012024
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Maliye
Statüsü : Yüksek Lisans Tezi

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Mehmet Şirin ALTAY
Üniversite : Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Maliye
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : ix+145
Mezuniyet Tarihi : / / 2023
Tez Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Reyhan LEBA

KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN HARCAMALARIN DENETİMİ VE YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT İLE UYGULAMADA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER NEDENİYLE OLUŞAN YOLSUZLUK SUÇLARI

Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlar ile kendilerine verilen görevleri yerine getirirken kamuya ait kaynakları kullanırlar. Anayasa ve diğer kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için kamu kaynaklarını kullanan idarelerinin para şeklinde yaptıkları ödemelere kamu harcaması denir. Kamu harcamalarının temel finansman kaynağı ise vergilerdir. Mükelleflerden vergi yoluyla elde edilen gelirler ile hangi hizmetlerin yerine getirildiği kadar, bu kaynakların etkin, verimli, şeffaf, usule ve hukuka uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı da son derece önemli bir husustur. Kamu idareleri, kamu harcamalarını gerçekleştirirken birtakım ölçü ve normlara uymak zorundadırlar. Yapılan kamusal harcamaların hesap verilebilirliğini sağlamak, ihale mevzuatına uygunluğunu denetlemek ve en önemlisi yolsuzluk suçlarını tespit etmek ya da engellemek açısından kamusal harcama yapan idarelerin denetlenmesi gerekmektedir. İdareler kamusal harcama yaparken birçok kanun ve alt mevzuata tabi iken hiç kuşkusuz bunların en önemli ve kapsamlı olanı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunudur.

Tezde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olarak kamusal harcama yapan idarelerin, yapmış olduğu bu harcamalara uygulanmakta olan denetim türleri ve bu denetimleri gerçekleştiren idareler ile ilgili mevzuat incelenmiştir. Tezin asıl konusu olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamalarda meydana gelebilecek muhtemel yolsuzluk suçları tek tek incelenerek, yolsuzluk suçları, muvazaalı işlemler ve yolsuzluk suçu sayılabilecek fiil ve tutumlar örnek olaylar üzerinden açıklanmaya çalışılmıştır. Başta ihale hukuku ve ceza hukuku olmak üzere, kamusal harcamaların denetiminde ve yolsuzluk suçlarının tespitine ilişkin sorunlar tespit edilmiş, ayrıca özellikle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamalarda yolsuzluk suçlarının önüne geçilebilmesi için yapılması gerekenler ortaya konulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Kamusal Harcamalar, Kamu Harcamalarının Denetimi, Kamu İhale Kanunu, Yolsuzluk Suçları, Yolsuzluk Suçları ile Mücadele

ABSTRACT

Name and Surname : Mehmet Şirin ALTAY
University : Bursa Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field : Public Finance
Branch : Public Finance
Deegre Awarded : Master
Page Number : ix+145
Deegre Date : .../ .../ 2023
Supervisor : Assist. Prof. Reyhan LEBA

CORRUPTION CRIMES DUE TO AUDIT OF EXPENDITURES MADE UNDER PUBLIC TENDER LAW AND DEFICIENCIES IN IMPLEMENTATION AND APPLICABLE LEGISLATION

Public institutions and organizations use public resources while fulfilling the duties assigned to them by law. The payments made by the administrations that use public resources to fulfill the duties assigned to them by the Constitution and other laws are called public expenditure. The main source of financing for public expenditures is taxes. In addition to the revenues obtained from taxpayers and what services are provided, it is also extremely important whether these resources are used effectively, efficiently, transparently, in accordance with the procedure and law. Public administrations have to comply with some criteria and norms while performing public expenditures. It is necessary to audit the public spending administrations in order to ensure the accountability of the public expenditures, to monitor their compliance with the procurement legislation, and most importantly to detect or prevent corruption crimes. While the administrations are subject to many laws and sub-legislation while making public expenditures, the most important and comprehensive one is the Public Procurement Law No. 4734.

In the thesis, the types of audits applied to these expenditures made by the administrations that make public expenditures subject to the Public Procurement Law No. 4734 and the legislation related to the administrations that carry out these audits. Potential corruption crimes that may occur in public expenditures made within the scope of the Public Procurement Law No. 4734, which is the main subject of the thesis, are examined one by one, and the acts and behaviours that can be considered as corruption crimes, case studies collusive transactions and corruption crimes are tried to be explained through. Problems related to the auditing of public expenditures and the detection of corruption crimes, especially in procurement law and criminal law, have been identified, and what needs to be done to prevent corruption crimes, especially in public expenditures made within the scope of the Public Procurement Law No. 4734, has been revealed.

Keywords: Public Expenditures, Control of Public Expenditures, Public Procurement Law, Corruption Crimes, Combating Corruption Crimes

ÖNSÖZ

Tez çalışmasında emeğini ve hoşgörüsünü esirgemeyen özellikle tez danışman hocam Dr. Reyhan LEBA ve Uludağ Üniversitesindeki tüm hocalarıma, bilgi, tecrübe ve yardımlarından istifade ettiğim arkadaşlarım Deniz AYDINER, Mehmet KULU ve Sevgi ÜNAL ile desteğinden dolayı sevgili eşim Elif ALTAY'a teşekkürü borç bilirim.

Bursa, 2023

Mehmet Şirin ALTAY

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARI KAVRAMI, SINIFLANDIRILMASI VE YOLSUZLUK OLGUSU.....	5
I. KAMU HARCAMALARI KAVRAMI	5
II. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI.....	6
A. Kamu harcamalarının idari sınıflandırması	7
1. Organik Sınıflandırması	7
2. Fonksiyonel Sınıflandırması.....	7
B. Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması.....	9
1. Reel Harcamaları-Transfer Harcamaları	9
2. Yatırım Harcamaları-Cari Harcamalar	10
3. Verimli Harcamalar - Verimsiz Harcamalar	12
III. YOLSUZLUK SUÇLARI TANIMI VE ORTAYA ÇIKMA NEDENLERİ	14
A. Yolsuzluk Suçunun Tanımı	15
B. YOLSUZLUK SUÇUNUN UNSURLARI VE ÖN KOŞULLARI.....	18
1. Suç Kavramı ve Temel Unsurları	18
2. Yolsuzluk Suçunun Temel Unsurları.....	20
2.1. Yolsuzluk Suçunda Yetki Unsuru.....	21

2.2. Hukuka Aykırı Eylem	22
2.3. Çıkar Elde Etme Unsuru	23
C. YOLSUZLUK SUÇLARININ ORTAYA ÇIKMASININ NEDENLERİ ...	24
İKİNCİ BÖLÜM	
4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN KAPSAMI, HARCAMA	
YÖNTEMLERİ VE DENETİMİ.....	30
I. 4734 SAYILI KANUN'UN KAPSAMI.....	30
A. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Tabi Kamu Kurumları.....	31
B. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İstisna Kapsamındaki Kamu Kurumları	33
II. KAMU İHALE KANUNUNUN İHALE VE HARCAMA YÖNTEMLERİ.....	34
A. İhale Yöntemleri.....	35
1. Açık İhale Usulü	36
2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	37
3. Pazarlık Usulü.....	38
B. Harcama Yöntemleri	38
1. Doğrudan Temin Usulü	38
2. Tasarım Yarışması.....	40
III. KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN HARCAMALARIN DENETİMİ	40
A. İç Denetim.....	44
B. Dış Denetim	47
1. Yargısal Denetim	51

2. Siyasal Denetim.....	58
3. Sayıştay Denetimi.....	65
4. Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikâyet.....	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE MEVZUATI İLE UYGULANMASINDA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER NEDENİYLE OLUŞAN YOLSUZLUK SUÇLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....

78

I. KAMU İHALE SÜREÇLERİNDE ORTAYA ÇIKAN YOLSUZLUK SUÇLARI... 78

A. Türk Ceza Kanununda Yer Alan Yolsuzluk Suçları..... 78

1. Rüşvet 78

2. İrtikâp 81

3. Zimmet 82

4. Görevi Kötüye Kullanma 82

5. İhaleye Fesat Karıştırma..... 83

6. Edimin İfasına Fesat Karıştırma..... 84

B. Diğer Yolsuzluk Suçları..... 86

1. Rant Kollama..... 87

2. Lobcilik 87

3. Kayırmacılık..... 87

4. Diğer..... 88

C. Kamu İhale Kanununda Belirtilen Yasak Fiil ve Davranışlar 88

II. YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAPSAMINDA ALINAN TEDBİRLER 89

A. Türk Ceza Kanunu	89
B. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu Çerçevesinde Yolsuzluk Suçları ile Mücadele	90
C. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun.....	91
D. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	93
E. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	95
F. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	97
G. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu	99
III. KAMU İHALE MEVZUATI İLE UYGULANMASINDA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	
A. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Temel İlkeleri Açısından.....	103
B. Etkinlik ve Verimlilik Açısından	115
C. İhale Yöntemleri Açısından	117
D. Harcama Yöntemleri Açısından.....	121
E. İstisnalar Açısından.....	123
SONUÇ.....	127
KAYNAKÇA.....	131

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Yolsuzluk Algılaması.....	17
Tablo 2. Örnek İhale Teklif Değerlendirme Pusulası.....	108
Tablo 3. Örnek İhale Sonrası Gerçekleşen Satın Alma Miktarları.....	109

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
BYDK	: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
İDKK	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
m.	: Madde
p.	: Page
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SAYDER	: Sayıştay Denetçileri Derneği
ss.	: Sayfalar
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TL	: Türk Lirası
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: Ve Benzeri
vd.	: Ve Diğerleri

GİRİŞ

Devletin hükümler olmaktan kaynaklanan ve yerine getirmesi gereken çeşitli faaliyetleri vardır. Devlet faaliyetleri nitelikleri gereği sürekli ya da belirli dönemlerde ortaya çıkabilmektedir. Devletin üstlenmesi gereken mal ve hizmetler ister tam kamusal ister yarı kamusal olsun yahut erdemli veya erdemsiz ayırımına tabi tutulsun meydana getireceği tüm bu mal ve hizmetleri sunarken çeşitli harcamaları yapmak zorundadır. Devletin çeşitli görevlerini yerine getirmek için yapmış olduğu harcamalara ise kamu harcaması denir.

Devletin varlığını sürdürmesi veya sunacağı hizmetler için yapılması gereken harcamalar, kanunda ve diğer mevzuatta belirtilen kendine has bazı yöntemlerle yerine getirilir. Piyasa ekonomisinde firmalar ve bireyler harcama yaparken herhangi bir yöntem tabi değilken kamu ekonomisi açısından durum farklıdır. Devlet yapması gereken harcamaları mevzuatta belirtilen yöntemlerle yapmak zorundadır. Kamu idarelerinin yapacakları harcamaları gerçekleştirirken tabi oldukları birçok mevzuat, yöntem ve ilke vardır. Bunların başında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir. Ayrıca harcama gerçekleştirirken uygulanacak yöntemler farklı kanunlarda da belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun daha çok devletin gerçekleştirilecek harcamalarının bütçe ve muhasebe yönetimi ile sorumluların tespitine yönelik maddeler içermektedir. Eskiden kamu kurumlarının harcamalarını yaparken ve gelir getiren faaliyetlerinde uyması gereken usulleri içeren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ise artık bu amaçlarından sadece kamuya gelir getirici faaliyetlerinin icrasında uygulanması gereken usul ve esasları içermektedir.

5018 sayılı Kanun, kamu harcamalarının denetimi için oldukça büyük bir öneme sahiptir. Kanun'da, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak anlatılacak olan kamu harcamalarının iç ve dış denetimlerinin özellikleri, kaynakların rasyonel ve verimli kullanılmasının yanı sıra mali denetimlerde esas alınacak muhasebe yönetiminin usul ve esasları yer almaktadır. Ayrıca Kanun'da harcama yetkilileri ile gerçekleştirme görevlilerinin görev ve sorumlulukları belirtilmektedir. Kanun'da bilerek veya

bilmeyerek kamu zararına sebebiyet verilmesinin önüne geçmek ve sorumluları tespit ederek zararın tazmin edilmesine yönelik usuller de belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun'da ise kamu kaynaklarının kullanımında uyulması gereken esas, usul ve ihale yöntemlerine yer verilmektedir. Kanun'un istisnalar başlığı altındaki üçüncü maddesinde belirtilen kurumların ve bazı özellikli durumlar dışında yapılacak tüm ihalelerin söz konusu Kanun'da belirtilen yöntemlerle yapılması gerekmektedir. Zira Kanun'un 1'inci maddesinde Kanun'un amacının; kamu hukukuna veya kamu denetimine tabi veya kamusal kaynak kullanan idarelerin yapacakları ihalelerde uyulması gereken esaslar ve usulleri göstermek olduğu belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun, ihale mevzuatı içerisinde en temel bilgilerin yer aldığı kanundur.¹ Kanun'da kamu idarelerinin kamusal kaynakları kullanırken uygulayacağı ihale yöntemleri ile temel ilkeler belirtilmektedir. Kanun'a göre temel ihale yöntemi açık ihale ve belli istekliler arasında ihale yöntemidir. Bu iki ihale yönteminin temel ihale yöntemi olarak alınmasının nedeni ise hiç kuşkusuz ihale sürecinin daha şeffaf ve eşitlik ilkesine daha uygun olmasıdır.

4734 sayılı Kanun gerçekleştirilecek kamu harcamalarında temel ilkeleri de belirterek, ihale sürecinin saydamlığını, rekabetin, gizliliğin, güvenilirliğin, eşit muamelenin, uygun denetim mekanizmaları ve talep edilen mal/hizmet ve yapım işlemlerinin uygun şartlar ile zamanında karşılanabilmesini ayrıca kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını ilke edinmiştir. Öte yandan ihale yetkilisini ve ihale komisyonunda görev alanları bu ilkelere uyulması konusunda sorumlu tutmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomik, verimli ve idari işlemlerin en nihai amacı olan kamu yararının gerçekleşebilmesi için bu ilkelerin ihale sürecinde gözetilmesi şarttır. Ayrıca kamu harcamalarının şekil yönünden denetiminin yanında gerçek anlamda rasyonellik ve verimlilik açısından denetimi de bu ilkelere uyulması ile sağlanacaktır.

¹ Erim H. Dilmen, "4734 ve 4735 Kamu İhale ve Sözleşmeleri Kanunları ile Diğer Kanunlar", 2016, <https://www.hakedis.org/4734-4735-kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunlari-diger-kanunlar/>, (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

İhale usulü kamu harcamalarındaki verimlilik ve etkinliğin sağlanması açısından getirilmiş olmasına rağmen usule aykırı uygulamalar ile ya da vergi hukukunda olduğu gibi peçeleme yöntemi kullanılarak, yolsuzluk kavramını oluşturan bazı suçların işlendiği bilinmektedir.

Türk Dil Kurumu'nun tanımına göre yolsuzluk fiili “*bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma*” olarak ifade edilmiştir.² Aynı zamanda yolsuzluk kavramı usulsüzlük anlamına da gelmektedir. Usulsüzlük ise idari işlemlerin yürütülmesinde veya uygulanmasında izlenmesi gereken yol ve uyulması gereken kurallara aykırı davranış sergilenmesini ifade eder.

Ancak yapılan bazı etik dışı davranışlar, usule aykırı olmadığı gibi yolsuzluk kapsamında belirtilen suçların niteliğine uygun olmaması nedeniyle, ceza hukukunda da herhangi bir müeyyideyle karşılaşmamaktadır. Yani mevzuatta belirtilen usule uyulmuş olması ya da idarenin bir davranışının mevzuata aykırı olmaması durumunda yolsuzluk suçunun maddi unsurları gerçekleşmediği için ceza verilmesine yer olmamaktadır. Yolsuzluk suçunun manevi unsuru olan kasıttan dolayı yolsuzluk fiili ortaya çıkmaktadır ancak uygulamada bunun ispatı neredeyse mümkün değildir. Toplum içinde herkes tarafından bilinen “rüşvetin belgesi olmaz” sözünün de yolsuzluk suçunun manevi unsuru içinde söylenebileceği kanaati hâsıl olmaktadır. Bundan başka yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasında veya engellenmesinde ahlaki ve kültürel saiklerin de etkisi bulunmaktadır.

Yolsuzluk kamusal faaliyetlerin hemen her alanında görülebilmektedir. Bununla birlikte, Kamu İhale Kanununa tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için yapacakları harcamalarına ilişkin ihale ve harcama usullerinin yolsuzlukların önemli bir faaliyet alanı haline geldiğini söylemek mümkündür. Çalışmanın hazırlanmasında da kamu harcamalarındaki yolsuzluk suçlarının Kamu İhale Kanunu bakımından incelenmesine yönelik çalışmaların azlığı teşvik edici olmuştur.

² <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 05.02.2022).

Çalışmanın amacı kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi sürecinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale ve harcama usullerine değinilerek, Kamu İhale Kanununda belirtilen harcama usullerinin denetimlerini irdelemek ve yine aynı Kanun'un eksikliklerinden kaynaklı olarak meydana gelebilecek kamu zararlarının ve yolsuzluk suçlarının engellenebilmesi için çözüm önerilerinde bulunmaktır.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümün ilk kısmında kamu harcamaları kavramına ve kamu harcamalarının sınıflandırılmasına yer verilmiştir. Ardından yolsuzluk suçlarının unsurları ile bu suçların meydana gelme nedenleri ele alınmıştır. İkinci bölümde, ilk olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi kamusal harcamalara değinilerek ihale ve harcama yöntemleri açıklanmıştır. Ardından kamusal harcamalarının denetimleri, bu denetimleri gerçekleştiren kurumlar ile denetim mevzuatı incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, kamu ihale mevzuatının uygulanmasında ortaya çıkan yolsuzluk suçları ve yolsuzlukla mücadele kapsamında alınan tedbirler ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca, ihale mevzuatının uygulanması sürecinde görülen eksiklikler üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, usulsüzlükleri daha net ortaya koyabilmek için örnek olaylara ve ihtimallere de yer verilmiş ve yapılması gerekenler saptanmaya çalışılmıştır.

Sonuç bölümünde, çalışmamızın bu aşamasına kadar değindiğimiz hususların genel bir değerlendirmesi yapılarak, uygulamada görülen eksikliklere birtakım çözüm önerileri getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARI KAVRAMI, SINIFLANDIRILMASI VE YOLSUZLUK OLGUSU

I. KAMU HARCAMALARI KAVRAMI

Kamu harcamaları, kamusal ihtiyaçlar açısından yapılması gereken giderler olarak bilinmektedir. Bir başka ifadeyle kamusal ihtiyaçlar ile devlet tarafından yapılan harcamalar arasında neden ve sonuç ilişkisi vardır.³ Kamu harcamaları öz olarak devletin kamu kaynaklarından, kamunun yararını gerçekleştirmek ve kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla önceden belirlenmiş olan yöntemler ve usuller ile yaptığı harcamalardır.

Kamu harcamaları geniş ve dar olarak ikili bir ayırımı tabi tutulabilmektedir. Dar anlamda kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve mahalli idarelerin yapmış oldukları tüm ödemeleri kapsar. Geniş anlamda kamu harcamaları ise dar anlamdaki kamu harcamalarına ilaveten devlet bütçesi dışında yer alan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları harcamalar (iktisadi devlet teşekkülleri harcamaları, sosyal sigorta harcamaları) ile devletin alması gereken bazı gelirlerinden vazgeçmesi ya da varlıklarının amortismanına uğraması da gider olarak değerlendirildiğinde, vergi muafiyeti, vergi istisnası, vergi indirimi gibi vergi harcamalarını ve amortismanlar gibi giderleri de kapsar.⁴

Yürürlükte olan çeşitli harcama ve ihale mevzuatlarından anlaşılacağı üzere kamusal harcamaların hukuksal olarak belirlenebilmesi açısından bazı temel özellikleri taşınması gerekmektedir. Bunlardan ilki, yapılan harcamanın kamu bütçesinden karşılanması özelliğidir.⁵ Diğer bir özellik ise, kamu harcamalarının da tüm idari

³ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul: Beta Yayınları, 1976, s.58.

⁴ Erdoğan Öner, *Kamu Maliyesi 1: Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, 1986, s.25.

⁵ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 3.b., Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2019, s.700.

işlemlerde olduğu gibi kamu yararı amacı taşınması gerekliliğidir.⁶ Ancak devletin yapmış olduğu harcamaların bazıları kamu yararından çok devletin iktisadi alanda gösterdiği faaliyetlerden dolayı iktisadi amaçlara dayanmaktadır.

Öz olarak yenileyecek olursak kamusal harcamalar genel olarak, devlet ya da kamu tüzel kişiliğine sahip idareler tarafından, sorumluluk alanlarındaki hizmetleri yerine getirmek için yapmış oldukları tüm harcamaları ifade etmektedir. Hatta bu harcamalara sosyal veya ekonomik nedenlerle yapılmış olan vergi istisnası ve muafiyeti gibi devletin tasarrufu altında bulunan vergi harcamaları ile devlet aktifinde meydana gelen azalmalar da dâhil edilmektedir. Ancak bu çalışmada daha ziyade devletin kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde yapmış olduğu harcamalar ele alınacaktır.

II. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Kamusal harcamalarının sınıflandırılması ile farklı kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların gruplandırılması, bunlar arasında kıyaslamalar yapılabilmesi ve hangi harcama grubunda artış ya da azalış meydana geldiğinin izlenmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca, kamu harcamalarının sınıflandırılması, mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarlarda harcandığının görülmesine olanak sağlamaktadır. Böylelikle, kaynak yönetimi konusunda fikir verebildiği için planlama aşamasında kolaylık sağlamaktadır.⁷

Kamusal harcamalar öğretide genellikle idari sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere ikili bir ayırıma tabi tutulmaktadır.⁸ İdari sınıflandırma kendi içinde, organik ve fonksiyonel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik

⁶ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye, Masraflar, I. Cilt, 2.b.*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, No. 426, 1978, s.64.

⁷ Mehmet Turşucu, "Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye 'deki Uygulamalar", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011), s.22.

⁸ İsmail Tuncer ve Cihan Yüksel, *Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011, s.215.

sınıflandırma ise, reel-transfer harcamalar, yatırım-cari harcamalar ve verimli-verimsiz harcamalar olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

A. Kamu harcamalarının idari sınıflandırması

1. Organik Sınıflandırması

Kamu harcamalarının organik sınıflandırılması en eski ve en basit yöntemdir. Burada belirlenmesi gereken sadece, söz konusu harcamayı hangi kurumun yaptığıdır. Harcamayı yapan kamu idaresi göz önünde bulundurularak yapılan bu tasnife organik sınıflandırma denmektedir.⁹

Bütçeden yapılmış olan harcamaları kurum-organ bazında değerlendirdiği için harcamanın devletin hangi fonksiyonunu yerine getirdiğinin tespiti yapılmaz. Ayrıca yapılan harcamanın ekonomi üzerinde meydana getirdiği etkisi de organik sınıflandırmada araştırılmaz.

Öz olarak kamu harcamalarının organik sınıflandırması, yapılan harcamanın hangi idari fonksiyonu yerine getirdiğine ve ekonomi üzerindeki etkilerine bakmaksızın harcamayı yapan idarelerin belirlenmesi ve yapılan harcamanın miktarı itibariyle değerlendirme yapan sınıflandırmalardır. Organik sınıflandırmada önemli olan harcamayı yapan kamu kurumunun belirlenmesi olduğu için oldukça kolay bir sınıflandırma türüdür. Ancak organik sınıflandırma sonucunda elde edilecek verilerden, hangi idarenin ne kadar harcama yaptığı öğrenilebildiği için karar vericiler açısından politika oluşturulmasında pek bir katkı sağlanması beklenemez.

2. Fonksiyonel Sınıflandırması

Fonksiyonel sınıflandırma ise yapılan kamusal harcamanın kamu hizmetlerinin hangi işlevine hizmet ettiği yönünde sınıflandırılmasıdır. Yani yapılan kamu harcamalarının çeşitli kamu hizmetlerine göre tasnif edilmesi söz konusudur.

⁹ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2009, s.205.

Fonksiyonel sınıflandırmada genel olarak devletin temel kamusal hizmetlerinin sağlık, eğitim, milli savunma veya sosyal hizmetler gibi ana fonksiyonlara ayrılarak, ayrı idarelerde aynı işleve hizmet eden kamu harcamalarının bir arada gösterilmesidir. Böylelikle belli tarihler aralığında kamu harcamalarının hangi miktarda hangi fonksiyonlara harcandığı tespit edilebilmektedir.¹⁰

Fonksiyonel sınıflandırmada organik sınıflandırmanın aksine harcamanın hangi kurum tarafından yapıldığının önemi yoktur. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasında yapıldığı kurum ya da organdan ziyade kamusal işlevi dikkate alınmaktadır.

Burada önemli olan kamu hizmetlerinden hangisine yarar sağlandığıdır. Örneğin hem Millî Eğitim Bakanlığının eğitim öğretim için yapmış olduğu harcamalar hem de YÖK veya üniversitelerin eğitim öğretim için yapmış olduğu harcamalar eğitim fonksiyonu içerisinde değerlendirilmektedir. Böylelikle örneğin eğitim hizmeti konusunda sadece Millî Eğitim Bakanlığının harcamaları değil eğitim hizmeti veren diğer kamu kurumlarının da eğitim alanındaki harcamaları dikkate alınarak toplamda yapılan eğitim harcamaları ve etkileri karşılaştırılarak, eğitim hizmetlerinin fayda maliyet analizleri yapılabilmektedir.

Organik esasa göre yapılan tasniflerde yalnızca kurumların kamusal harcama miktarları tespit edilebilirken, fonksiyonel sınıflandırmada ise ayrıca hangi idari fonksiyona ne kadar harcama yapıldığı da tespit edilebilmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırma, karar vericilere hangi hizmet fonksiyonuna toplamda ne kadar harcama yapıldığını gösterdiğinden, organik sınıflandırmaya nazaran daha fazla istatistiksel bilgiler vermektedir. Ayrıca fonksiyonel sınıflandırma sayesinde kıt olan kamu kaynaklarının rasyonel ve en verimli şekilde hizmet fonksiyonlarına dağıtılması sağlanmaktadır.¹¹

¹⁰ Uluatam, a.g.e., s.203.

¹¹ Engin Ataç, *Türkiye’de Eğitim Hizmetinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 216/140, 1980, s.20.

B. Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması, kamusal harcamaların meydana getirdiği ekonomik etkilerin dikkate alınarak tasnif edilmiş bir sınıflandırma modelidir. Kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkileri dikkate alınarak yapılan bu tasnif oldukça önemlidir. Çünkü karar mekanizmalarına, yapılacak harcamalar neticesinde ekonomide ne gibi değişikliklerin olacağı yönünde önceden bilgiler verir. Dolayısıyla karar vericiler kamu harcamalarındaki politikalarını planlı ve tedbirli şekilde uygulayarak rasyonel ve verimli sonuçlar alabilirler. Ekonomik sınıflandırma reel-transfer harcamaları, yatırım-cari harcamalar ve verimli-verimsiz harcamalar olarak gruplandırılmaktadır.

1. Reel Harcamaları-Transfer Harcamaları

Reel harcamalar, kamunun hizmetlerini yerine getirmek için yapılan ve karşılığında mal veya hizmet alımının olduğu gerçek harcamalardır. Şöyle ki, devlet reel harcamalarını gerçekleştirdiğinde karşılığında muhakkak bir mal veya hizmet alımında bulunur. Reel harcamalar, kamunun yatırım harcamaları ile süreklilik arz eden cari harcamaları ve personel harcamalarını içinde barındıran harcamalardır. Bu harcamalar milli gelir üzerinde artırıcı bir etkiye sahiptir.

Transfer harcamaları ise, yapılan kamusal harcamaların milli gelir üzerinde değişikliğe neden olmaksızın, satın alma gücünün el değiştirmesini sağlayan harcamalardır. Çeşitli yöntemler ve sürelerde yapılan yaşlı maaşı, öğrenci bursu, sübvansiyonlar vb. transfer harcamaları gelir eşitsizliğinin azaltılması amacıyla yapılmaktadır. Transfer harcamaları da kendi içinde sosyal, mali ve iktisadi transferler olarak üçe ayrılmaktadır.

Devlet yaptığı transfer harcamaları karşılığında reel harcamalarda olduğu gibi mal veya hizmet satın almaz. Bu nedenle üretimi ve fiyatı direkt etkilemediği için milli gelire etki etmez. Ancak bu ifade tek başına doğru değildir. Transfer harcamaları

transferlerden yararlananlar ile doğrudan bağlantılı olup toplam talep cari üretimi dolaylı yönden etkilemektedir.¹²

2. Yatırım Harcamaları-Cari Harcamalar

Kamu idareleri sermaye artırımına yönelik yaptığı harcamaları yatırım harcaması kapsamında değerlendirilirken, olağan faaliyetleri için yahut tüketim amacıyla yaptığı harcamalara ise cari harcamalar denmektedir. Cari harcamalar, devlet faaliyetlerinin sürekliliği esasına dayanarak her dönemde tekerrür eden harcamalardır. Yatırım harcamaları ise devletin belirli bir alanda mevcut kapasitesinin artırımına yahut o hizmetin niteliğinin artırılmasına yönelik uzun yıllar etkisini gösterecek kamusal harcamalardır.¹³ Özetle, kamu harcamalarındaki cari ve yatırım ayrımı, kamusal harcamaların tüketime mi yoksa üretime mi yönelik yapıldığı konusunda ayrıma tabi tutularak belirlenir.¹⁴

Kamu idareleri tarafından yapılan gerek cari gerekse yatırım harcamaları ekonomik verilere doğrudan etkileri olan gerçek birer harcama kalemleridir. Hatta cari harcamalarda meydana gelen artış miktarı doğal olarak ülke içerisindeki yatırım harcamalarına etki ederek, yatırım harcamalarını artırabilirler. Fakat yatırım harcamalarında meydana gelen artışın ne kadarının kamu yatırımlarını ne kadarının ise özel yatırımları artırdığı ayrı bir konudur.¹⁵

Kamu harcamalarının hangi türden olduğunun belirlenmesinin en önemli nedenlerinden biri de yapılan harcamanın devletin rutin işleyişine mi yapıldığı yahut üretim kapasitesini artıracak yatırımlara mı yapıldığını göstermesidir. Bu göstergenin önemi ise kamusal harcamaların finansmanı için vergi veren kişilerin beklentisini karşılaştırmak yahut uluslararası karşılaştırmalarda bu verilerden yararlanmaktır. Çünkü

¹² Metin Meriç, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.8, S.2, 2003, s.173.

¹³ Süleyman Ulutürk, *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Ankara: Akçağ Yayınları, 2020, s.114.

¹⁴ Gürsoy, a.g.e., s.132.

¹⁵ Emine Orhaner, *Kamu Maliyesi*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007, s.93.

yatırım harcamasının cari harcamalarından yüksek olması o ülkenin büyüme ve kalkınma yönünde büyük gayret ve fedakârlık içerisinde olduğunun bir göstergesidir.¹⁶

Cari harcamalar ile yatırım harcamalarının tanımlarından ve ekonomi üzerine etkilerinden kısaca bahsettikten sonra ayırımın daha iyi anlaşılabilmesi için örneklere yer vermekte yarar vardır. Cari harcamalara örnek olarak kamu idarelerinin yapmış olduğu personel giderleri, elektrik, su, kira vb. harcamaları örnek verilebilir. Görüleceği üzere örneklerde verilen harcama kalemleri devletin her yıl hatta her ay rutin olarak yapmış olduğu harcamalardır. Bu harcamaların bir diğer özelliği ise devletin süregelen hizmetlerine devam edebilmesi için yaptığı harcamalar olmasıdır.

Yatırım harcamalarına örnek vermek gerekirse çok çeşitli kalemlerden oluşan yatırım harcamalarından, hiç kuşkusuz herkesin bildiği yol, köprü, baraj, teknolojik altyapı harcamaları, siber saldırıları önlemeye yönelik harcamalar vb. gösterilebilir.¹⁷ Burada verilen örneklerde kamunun bazı hizmetlere ilave harcama yaparak hizmetin niteliğini veya niceliğini artırmak gayesinde olduğu görülmektedir.

Ancak sadece yukarıda verilen örnekler arasından, cari harcamalar kapsamına giren personel giderleri ile yatırım harcamaları kapsamındaki, siber saldırıları önlemeye yönelik harcamalar için sözleşmeli istihdam edilecek olan personele yapılacak olan ödemelerin, aslında birbirine benzer harcama olmasına rağmen ayrı kategoride yer alması dikkat çekicidir. Bu iki harcamanın ayırımında kullanılacak esas kıstas yapılan harcama sonucu elde edilecek yarardan cari yılda mı istifade edileceği yoksa yarar yıllara yaygın mı olacaktır. Ayrıca bu hizmet için her yıl düzenli bir harcama yapılmakta mıdır yoksa kapasite veya kalite artırımını hâsıl oldukça harcama yapıldığı kıstasını göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

Cari harcamaların, kamu idarelerinin tüketim harcaması nedeniyle yaptığı harcamalar olduğunu belirtmiştik. Eğitim ve sağlık alanındaki cari harcamalar, eğitimli

¹⁶ Öner, a.g.e., s.36.

¹⁷ Aysun Özen ve Canan Büşra Köse, “Türkiye’de Kamu Harcaması Bileşenlerinin Ekonomik Büyümeye Etkisi” *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, C.7, S.1, 2022, s.35.

ve sağlıklı nesillerin artırılması sonucunda ekonomide verimlilik artışına olanak sağlayacağından yatırım kapsamında yapılmış harcamalar olarak değerlendirilebilir.¹⁸ Bu nedenle, cari harcamalar ve yatırım harcamaları ayrımı yanında, cari harcama olarak yapıldığı halde yararını uzun yıllar içinde gösteren bazı harcamalar bulunmaktadır. Bu harcamalara yatırım carisi denmektedir. Yatırım carileri nispeten eğitim ve sağlık alanında yapılacak olan kamusal harcamaların, nitelikli ve sağlıklı bireyler üzerine yapılan yatırım harcamaları olarak ifade edilmektedir.¹⁹

3. Verimli Harcamalar - Verimsiz Harcamalar

Kamu harcamalarının verimli veya verimsiz olarak sınıflandırılmasını en basit şekilde tanımlamak gerekirse, kamu ya da özel ekonomide üretim hacmi ve milli gelirde artış meydana getiren harcamalara verimli harcamalar, herhangi bir artışa neden olmayan harcamalara ise verimsiz harcamalar denmektedir.

Devletin eğitim, sağlık, altyapı, araştırma ve geliştirme vb. harcamaları milli gelirde veya üretim hacminde artış meydana getiriyorsa verimli harcamalara örnek gösterilebilir. Bunun yanında sosyal transferler, borç faiz ödemeleri gibi milli gelirde veya üretim kapasitesinde herhangi bir artış meydana getirmeyen harcamalar ise verimsiz harcamalara örnek olarak gösterilebilir.

Ancak her zaman bu ayrım geçerli olmayabilir. Çünkü yapılacak olan harcamanın kısa dönemde sonuçlarını ortaya çıkarması her zaman mümkün olmayabilir.²⁰ Örneğin kısa vadede değerlendirildiğinde eğitim ve sağlık harcamalarının üretim kapasitesi ya da milli gelir üzerine etkisi görülmeyebilir. Buna ülkemizle alakalı güncel bir örnek de verilebilir. Örneğin çok yakın zamana kadar ülkemizde İnsansız Hava Araçlarının milli imkânlarla üretilmesi için büyük araştırma ve geliştirme harcamaları yapıldı. Bu araştırmalar kamu ve özel ortak yatırımlar ile gerçekleşti. Ancak üretim aşamasına gelebilmek için yaklaşık on yıl kadar yapılan yüksek miktardaki araştırma ve geliştirme

¹⁸ Ömer Yılmaz ve Vedat Kaya, “Kamu Harcama Çeşitleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.5, S.9, 2005, s.260.

¹⁹ Ebru Kaya, “Kamu Harcamalarının Büyüme Üzerine Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006), s.25.

²⁰ Turşucu, a.g.t., s.24.

harcamaları milli gelire artış yönünden etki etmemiş olabilir. Buna karşın bugün gelinen noktada İnsansız Hava Araçları milli imkânlarla üretilebilmektedir ve ülkemizin savunma sanayinde üretim hacmini artırmıştır. Ayrıca savunma sanayi alanında yapılan ihracatta meydana getirdiği artış ile de milli gelire olumlu katkılar sağlamıştır.

İktisadi transferler milli gelire olumlu katkı sağladıkları için verimli kamu harcamaları sınıflandırmasına girerken, sosyal transferler ise harcama birimlerinin el değişmesinden ibaret olduğu için verimsiz kamu harcaması sınıflandırılmasında değerlendirilir.²¹

Ancak devlet tarafından yapılan bir kısım sosyal transferlerin her zaman verimsiz olduğunu dile getirmek de bazen çok doğru bir yaklaşım olmayabilir. Örneğin fakir bir aileye yapılacak olan nakdi ve ayni yardımlar o ailedeki çocukların eğitim hayatına veya bu kişilerin kişisel becerilerine katkı sağlayarak üretim hacminde artış yaşanmasına katkı sağlayabilir. Bu nedenle bir kamu harcamasını verimli ya da verimsiz harcama olarak nitelendirmek doğru olmayabilir.

Aynı durum yatırım harcamaları için de geçerlidir. Yatırım harcamalarını her zaman verimli harcamalar sınıflandırmasına tabi tutmak doğru olmaz. Yapılan yatırım harcamalarının etkisiz ve ihtiyaç olmayan alanlara yapılması, üretim hacmini artırmayacağı gibi dışlama etkisiyle özel sektörün de o alandaki üretimini sekteye uğratarak üretim kapasitesini azaltabilir.

Bir başka şekilde ifade etmek gerekirse, yatırım harcamalarının verimli harcamalar sınıflandırmasında değerlendirilebilmesi için üretim hacmini artırması ve etkin kaynak kullanımı sağlaması, bu sayede dışlama etkisi oluşturmadan özel sektör yatırımlarını olumsuz etkilemeyerek üretim düzeyini ve milli geliri artırması gerekmektedir.²²

²¹ Merve Eker Celepcioğlu, “Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011), s.19.

²² Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 11.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2006. s.70.

III. YOLSUZLUK SUÇLARI TANIMI VE ORTAYA ÇIKMA NEDENLERİ

Bu kısımda çalışma konumuz itibariyle Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamalarında görülen yolsuzluk suçları ele alınmaya çalışılacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki; yolsuzluk suçu çok eski zamanlardan beri karşılaşılan ve mücadele edilen bir kavramdır. Geçmişi çok eskiye dayanan bu suç türü ile mücadele kapsamında birçok devlet kendine özgü ve çok çeşitli tedbirler almıştır.²³ Ülkemiz tarihinin çok uzun yıllardır mücadele ettiği bu suç türüne Osmanlı Devleti'nde de çözüm aranmıştır. IV. Murat ve Sultan İbrahim'e sunduğu önerileriyle bilinen Koçi Bey, 1630 yılında hazırlamış olduğu risalesinde devletin gerileme nedenleri olarak rüşvet ve yeniçerilerin bozulmasını işaret etmiştir.²⁴

Kamusal harcamalarının yapılmasında ihale sistemlerine başvurulmasının nedeni, 4734 sayılı Kanun'un 5'nci maddesinde belirtilen temel ilkelerin sağlanmasıdır. Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ilkeler şunlardır; güvenilirlik, rekabet, saydamlık, eşit muamele, kamuoyu denetimi, gizlilik, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılması.²⁵ Bu ilkelerle esasında, ekonomide kıt kaynaklarla karşılanmaya çalışılan sonsuz ihtiyaçların, en etkin ve verimli şekilde karşılanması amaçlanmaktadır.

Ancak bu durum her zaman mümkün olmamaktadır. Çeşitli faktörlerin kamusal harcamaların yapılmasında ve ihale sürecinde etkin olması nedeniyle bazı istenmeyen durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle kamusal harcamaların yapılmasında bu temel ilke ve prensiplere uyulması açısından çeşitli kanunlarda ve Kamu İhale Kanununda birtakım yasaklamalar getirilmiş ve tedbirler alınmıştır. Bunlara örnek olarak, Kamu İhale Kanununda tahdidi olarak sayılan ve hem kamu idaresi için hem de kamu ihalelerine katılmak isteyen kişiler için getirilen yasak davranışlar verilebilir.²⁶ Ayrıca Kanun'da belirtilen temel ilkelere ve yasak fiillere uymayan kişilere yönelik,

²³ Faten Abdulrazzaq Mahdi Mahdi, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri ve Çözüm Önerileri." (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018), s.5.

²⁴ Ali Rıza Erdem, "Doğulu Düşünürlerin Bilim Öncesi Yönetime Katkıları", *Eğitim Yönetimi Dergisi*, Yıl 1 S.2, 1995, s.5.

²⁵ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.5, *Resmî Gazete*, S.24648, (Erişim Tarihi: 22.01.2002).

²⁶ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.17.

Kanun'un çeşitli maddelerinde getirilmiş olan yaptırımlarla, kamu ihale süreçlerinin en sağlıklı şekilde işlemesi için tedbir alınması amaçlanmıştır.²⁷

Kamu ihale sistemiyle yapılan kamusal harcamaların gerçekleştirilmesi sırasında yukarıda anılan temel ilke ve yasak fiillere uyulmaması idari ve adli yaptırımları beraberinde getirmektedir. Bu davranışlar sıklıkla karşılaşılan ve özellikle yolsuzluk suçları olarak da nitelendirilen, Türk Ceza Kanununda yer alan; rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye fesat karıştırma gibi suçları ortaya çıkarmaktadır. Doğal olarak bu gibi suçlara karşı da çok çeşitli tedbirler alınmıştır. Kamusal harcamaların yapılması sırasında yolsuzluk suçlarının işlenmesi durumunda adli makamlarca gerekli yargılama yapılarak adli cezalar verilmektedir. Ayrıca kamu personeli tarafından yapılması yasak fiillerin işlenmesi durumunda disiplin cezaları uygulanmaktadır. Bunun dışında ister kamu idaresi içerisinde olsun isterse dışardan olsun kamu zararına sebebiyet veren kişiler hakkında tazmin hükümleri de uygulanmaktadır.

A. Yolsuzluk Suçunun Tanımı

Türk Dil Kurumuna göre “yolsuzluk” kavramı, “bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma” anlamına gelmektedir.²⁸ Yine aynı kaynaklarda “usulsüzlük” kavramının da yolsuzluk ile eş anlamlı olduğu belirtilmiştir.²⁹ Bir başka kaynakta da yolsuzluk kavramı usulsüzlük ile eş anlamlı olarak tanımlanmış, daha çok kamu hukukuna tabi rejimlerde ortaya çıkan, hukuk kurallarının keyfiyete göre yorumlanması veya ihlal edilmesi olarak ifade edilmiştir.³⁰ Yolsuzluğu maddi veya manevi çıkar ilişkisi üzerine kurulmuş olan, eylemin icrası sebebiyle adli veya idari müeyyide öngörülmüş ve usule aykırı eylemler olarak tanımlamak mümkündür.³¹ Öğretide yolsuzluk ya da usulsüzlük kavramları üzerinde görüş birliği olan net bir tanım olmasa da hemen hemen tüm tanımlamalar ortak bir noktaya çıkmaktadır. Genel olarak yolsuzluk ve usulsüzlük

²⁷ 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”, m.58-60.

²⁸ <https://sozluk.gov.tr/>.

²⁹ <https://sozluk.gov.tr/>.

³⁰ Metin Meriç, “Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.12, 2004, s.73.

³¹ Hüsamettin Uğur, “Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları” *TBB Dergisi*, S.98, 2012, s.302.

kavramının yoldan/usulden çıkmış kamu idaresini ya da görevlisini ifade ettiği ortak kabuldür.³²

Yolsuzluk suçlarına yasama, yürütme ve yargı gibi devletin birçok fonksiyonunda karşılaşılmaktadır. Yasama erkinin kullanılmasında işlenecek yolsuzluk suçları ile demokratik ve hukuk devletinin temel dinamikleri zarar görebilir, bu nedenle eşitlik ilkesi başta olmak üzere birçok temel haklar zedelenebilir. Devletin yargı fonksiyonunu yerine getirirken işlenebilecek yolsuzluk suçları ile adalete olan güvenin yıkılması söz konusu olur ki bunun da devletlerin yıkılması anlamına geldiği bilinmektedir. Yürütme organında meydana gelecek yolsuzluk suçları ile liyakat, eşitlik vb. temel ilkelere aykırı hareket edilerek, kötü yönetim ve kamu zararları gibi istenmeyen durumlar ortaya çıkabilir.³³

Yolsuzluğu kamusal harcamaların veya kamu ihalelerinin yapılması esnasında, devletten alınan yetkileri hukuka, ahlaka veya usule aykırı şekilde kişisel saik ile kötü amaçla kullanılması olarak da ifade edebiliriz.³⁴ Son dönemde birçok ülkenin sorunu haline gelen yolsuzluk suçları siyasal, ekonomik ve mali alanlar başta olmak üzere tüm devlet fonksiyonlarında ciddi yıkımlar oluşturmaktadır. Bu nedenle yolsuzluk suçları ile mücadele ederken gerek harcama mevzuatlarında gerek denetim sistemlerinde gerekse hukuksal alanda yapılacak reformlar ile çok yönlü hareket edilmesi gerekmektedir. Bu reformlar sayesinde ulusal dürüstlük sisteminin de gelişmesi sağlanmış olacaktır.³⁵

Aşağıda Tablo 1’de TÜSİAD (2002) tarafından yayınlanan Kamu Reformu Araştırması’nda³⁶ 2.329 katılımcı ile yapılan anket verilerine göre oluşturulan yolsuzluk algılamasına yer verilmiştir.

³² Mehmet Karakaş ve Murat Çak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, *Maliye Dergisi*, S.153, 2007, s.76.

³³ Rıdvan Engin ve Selçuk İpek, “Kamu Kesiminde Yolsuzluk Algısı ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü”, Ed. Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, *Prof. Dr. Figen Altuğ’a Armağan*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2022, s.341.

³⁴ Murat Özdemir, “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.7, 2008, s.187.

³⁵ Tolga Demirbaş, “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.39, S.2, 2006, s.91.

³⁶ TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, 2002, http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/kamureformu.pdf, (Erişim Tarihi: 28.03.2022).

Tablo 1. Yolsuzluk Algılaması

Hırsızlık ve dolandırıcılık	%24,6
Rüşvet	%17,5
Devlet Kurumları	%16,2
Devletin Soyulması	%11,5
Mali Sistem Yolsuzlukları (Banka Hortumlaması)	%8,5
Hak Gaspı	%7,9
Görevi Kötüye Kullanma	%3,7
Kayıрма	%3,3
Vergi Kaçakçılığı	%1,6
Örgütlü Suç	%1,4
Diğer	%3,7

Kaynak: TÜSİAD tarafından 2002 yılında yayınlanan Kamu Reformu Araştırması'ndaki anket sonuçları dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Tablo 1'den de görüleceği üzere, toplum içerisinde yolsuzluk algılaması çok çeşitlilik göstermektedir.³⁷ Yapılan çalışmanın sonucunda aynı toplumda yaşayan bireyler arasında dahi yolsuzluk kavramının birçok farklı anlamı ifade ettiği görülmektedir. Bununla birlikte yolsuzluk kavramının, toplum nezdinde genel olarak kamusal alanı ve memur suçlarını ifade ettiği anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere yolsuzluk ve onunla eş anlamlı olan usulsüzlük kavramlarının pek çok farklı şekilde tanımlamasını yapmak mümkündür. Fakat nasıl ifade edilirse edilsin bu kavramların tanımlamasında buluşulan ortak nokta, hukuka ve usule aykırı olarak yapılmış davranışlar olarak ifade edilebilir. Zaten yolsuzluk kelimesinde “tabi olduğu yola uygun olmayan”; usulsüzlük kelimesinde ise “usulüne uygun olmayan” anlamalarını çıkarmak çok da zor değildir.³⁸ Literatürde birden çok tanımı olan, hatta çok uzun yıllardır üzerinde çalışılarak çözüm önerileri aranan yolsuzluk kavramının

³⁷ TÜSİAD, a.g.e., s.102.

³⁸ Çalışmanın bu bölümünden sonra “Yolsuzluk” ve “Usulsüzlük” kavramları yolsuzluk olarak ifade edilecektir.

kanun metinlerinde tanımına rastlanılmamıştır. En azından yolsuzluk fiilinin yaptırımlarını içinde barındıran Türk Ceza Kanunumuzda böyle bir tanımlama bulunmamaktadır. Literatürde genel olarak rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye fesat karıştırma vb. filler yolsuzluk suçu olarak ifade edilmektedir.³⁹ Bu suçların tanımı, maddi ve manevi unsurları ile müeyyideleri Türk Ceza Kanunu'nda belirtilmiş olsa da Kanun'da yolsuzluk suçları diye nitelendirilmemiştir.⁴⁰ Yolsuzluk suçları kavramı genel olarak literatürde bu suçları kapsayacak şekilde kısaca kullanılan bir terimdir. Biz de çalışmamızın devamında bu suçları tek tek belirtmek yerine genel olarak yolsuzluk suçları olarak ifade edeceğiz.

B. YOLSUZLUK SUÇUNUN UNSURLARI VE ÖN KOŞULLARI

1. Suç Kavramı ve Temel Unsurları

Suç kavramını kısaca tanımlayacak olursak; toplumsal düzenin devamı açısından korunması gereken hukuki değerlere karşı hareket eden bir kişinin icrai veya ihmali eylemlerinden dolayı hukuka aykırı bir davranışın ortaya çıkmasıdır.⁴¹

Öncelikle, bir fiilin suç olduğunu ifade edebilmek için o fiilin taşıması gereken bazı özellikler vardır. Fiilin suç sayılabilmesi için taşıması gereken bu özelliklere suçun temel unsurları denir.⁴² Bu unsurlar; kanuni, maddi, hukuka aykırılık ve manevi unsur şeklinde sıralanmaktadır.⁴³ Bir fiilin suç sayılabilmesi için bu dört temel unsuru taşıması gerekmektedir. Bunun yanı sıra bazen suçun bazı özel hal ve nitelikleri de bulundurması gerekmektedir. Bir eylemin suç sayılabilmesi için, o fiil ya da failin özelinde taşıması gereken koşula da ön şart denilmektedir. Örnek vermek gerekirse, rüşvet suçunun oluşabilmesi için taraflardan en az birinin devlet memuru ya da en azından Türk Ceza Kanununda belirtilen kamu görevlisi sıfatını taşıması gerekir.⁴⁴

³⁹ Özdemir, a.g.m., s.191.

⁴⁰ 5237 sayılı "Türk Ceza Kanunu", m.247 ve 255, *Resmi Gazete*, S.25611, (Erişim Tarihi: 12.10.2004).

⁴¹ M. Emin Artuk vd., *Ceza Hukuku, Özel Hükümler*, 15.b, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015, s.101.

⁴² Doğan Şenyüz, *Vergi Ceza Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 12.b, Bursa: Ekin Kitabevi, 2022, s.17.

⁴³ Süheyl Donay, "Eser Tahlil ve Tenkitleri", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.36, S.1-4, 1970, s.709.

⁴⁴ 5237 sayılı "Türk Ceza Kanunu", m.6.

Suçun birinci unsuru olan kanunilik unsuru, Türk Ceza Kanununun 2'nci maddesindeki ifadeden anlaşılmaktadır. Yasaların açıkça suç olarak nitelenmediği bir davranış için suç tanımlaması yapamayız. Bu nedenle kanunda suç olarak sayılmayan bir fiil için ceza verilemeyeceği gibi herhangi bir güvenlik tedbiri de uygulanamaz. Evrensel hukuk tarafından suç ve cezada kanunilik ilkeleri genel kabul görmüş ilkelere dir.⁴⁵

Suçun bir diğer temel unsuru ise suçun maddi unsurudur. Suçun maddi unsurundan kasıt ise şudur; bir suçtan bahsedebilmek için mantıksal olarak dış âlemde icra ya da ihmali bir fiilin varlığı gerekmektedir. Yani ortada bir insan davranışı yoksa suçtan bahsetmek de pek mümkün olmaz. Ancak suçun maddi unsuru için yalnızca bir insan hareketinin olması yetmez. Aynı zamanda bu hareketle sonuç arasında bir bağın da olması gerekir. Fiil ile netice arasında bir bağlantı kuran bu kavrama ise illiyet bağı denilmektedir. İlliyet bağının bir diğer ismi ise nedensellik bağıdır. Yani ortaya çıkan durum ile eylem arasında bir neden sonuç ilişkisi bulunmak zorundadır.⁴⁶

Bir diğer suç unsuru ise hukuka aykırılık unsurudur. Adından anlaşılacağı üzere bir fiilin suç sayılabilmesi için hukuk kurallarına aykırı bir eylem olması gerekmektedir. Hukuka aykırılık unsuru, kanunilik unsurundan ortaya çıkmaktadır. Esas itibariyle olumsuz bir anlam taşır ve gerçekten de hukuka aykırılık unsurundan bahsedebilmek için söz konusu fiilin kanunlara aykırı davranışlar barındırması gerekir.⁴⁷ Ayrıca bir fiilin işlenmesi bazı kişiler için suç sayılabilmekteyken, bazı kişiler açısından suç sayılmamaktadır. Buradaki esas durum hareketin değil olayın hukuka aykırı olmasıdır. Buna bir örnek vermek gerekirse kişiyi hürriyetinden alıkoymak suçtur, fakat bir güvenlik görevlisinin kanunda belirtilen durumlar nedeniyle bir kişiyi yakalaması hukuka uygunluk nedeniyle suç oluşturmamaktadır.

Modern ceza hukukunun özelliklerden biri olan ve suçun dördüncü unsurunu oluşturan manevi unsur, kanunda belirtilen maddi unsurun ve hukuka aykırı davranışın

⁴⁵ Onur Eroğlu, "Vergi Ceza Hukuku Açısından Kanunilik İlkesi" *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.8, S.3, 2013, s.157.

⁴⁶ Uğur Alacakaptan, *Suçun Unsurları*, Ankara: Sevinç Matbaası, 1975, s.9.

⁴⁷ Hakan Hakeri, *Yeni Türk Ceza Hukukunun Temel Kavramları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005, s.80.

bilerek ve isteyerek işlenmesidir. Bir başka ifadeyle suçu işlemeyi istemek olarak da ifade etmek mümkündür. Ancak şunu belirtmek gerekir ki bu genel bir tanım olmakla birlikte bu durumun istisnası da mevcuttur. O da taksir diye ifade edilen suçun bir diğer manevi unsurudur. Bazı suçlarda kast aranmaz ve taksirin bulunması da yeterlidir. Ancak az önce belirttiğimiz gibi bu istisnai bir durumdur. Esas olan o suçta kast unsurunun yani suçu işlemeyi isteme iradesinin olmasıdır.⁴⁸

Suç kavramının unsurlarını tanımladıktan sonra artık yolsuzluk suçunun unsurlarına değinebiliriz. Aşağıda yolsuzluk suçunun temel unsurları; yetki, hukuka aykırı eylem ve çıkar elde etme olarak ele alınmaktadır.

2. Yolsuzluk Suçunun Temel Unsurları

Yukarıda ifade edildiği gibi yolsuzluk kavramının çok farklı tanımının olmasına rağmen, genel olarak bu fiilin özünü oluşturan belli başlı unsurların olduğu görülmektedir.⁴⁹ Yolsuzluk suçunun genel olarak; yetki, hukuka aykırı eylem ve çıkar unsurlarından oluştuğu görülmektedir.⁵⁰

Her ne kadar yolsuzluk suçunu oluşturan üç temel unsur olsa da bunlar her zaman aynı anda görülmeyebilir. Örneğin hukuka aykırı bir durum söz konusu değilken bile çıkar sağlamak veya kamu zararı unsurları, kötüye kullanılan yetki unsuru ile birlikte kullanıldığında yolsuzluk suçunu oluşturmaktadır. Ayrıca, bazı durumlarda kişilerin menfaat elde edebilmek için mevzuatı değiştirebilecek ya da hukuki boşluğun olduğu alanlarda idari düzenlemelerle bu boşluğu doldurabilecek kadar etkileri bulunmaktadır. Böyle bir durumda elde edilecek olan çıkar hukuka uygun olsa da esasen yolsuzluk olarak nitelendirilmektedir.⁵¹

⁴⁸ Hakan Karakehya ve Asena Kamer Usluadam, “Türk Ceza Hukuku Öğretisinde Suçun Manevi Unsuru Bağlamında Suç Genel Teorisine İlişkin Görüşler”. *Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi*, C.3, 2015, s.7.

⁴⁹ Filiz Giray, “Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S.32, 2005, s.113.

⁵⁰ Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2003, s.6.

⁵¹ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, *Yolsuzluklarla Müdahaleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, DDK Yayını, 1996, s.2.

2.1. Yolsuzluk Suçunda Yetki Unsuru

Yolsuzluk suçunun işlenebilmesi için yetki unsurunun bulunması gerekmektedir. Yolsuzluk suçunda faillerden en az biri genelde kamu otoritesinden elde ettiği güçten istifade etmektedir.⁵² Kamu otoritesinden güç elde eden kişi ise kamu görevlisi veya devlet memurudur.⁵³

Türk Ceza Kanunu'nda belirtilen rüşvet, irtikâp ve zimmet gibi bazı suçların oluşabilmesi için taraflardan en az birinin idare adına yetkili olan kamu görevlisi olması gerekmektedir. Yani bu suç sadece memurlar tarafından işlenebileceği için memur dışındaki kişilerin olma ihtimali yoktur. Ayrıca zimmet suçunun işlenebilmesi için Türk Ceza Kanununun 247'nci maddesinde zikredildiği gibi, bir eylemin bu suçu oluşturabilmesi ancak kamu görevlisine "görevi nedeniyle zilyetliği devredilmiş olan" veya kamu görevlisinin "koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu" bir mal olmalıdır.⁵⁴

Sonuç olarak yolsuzluk suçlarının meydana gelebilmesi için suç olgusunun taşınması gereken genel unsurların yanında, o fiilin taşınması gereken özel nitelikler vardır. Bu niteliklere suçun ön şartı da denmektedir. Bu nedenle yolsuzluk suçunun genel suç unsurlarının yanında taşınması gereken bir diğer nitelik ise yetki şartıdır. Yolsuzluk suçlarından bahsedebilmek için yetkinin de bulunması gerekmektedir. Burada yolsuzluk suçlarında yetkiden kasıt, bazı suçlarda eylemi işleyenlerden en az birinin kamu görevlisi sıfatını taşınması ve kamu otoritesi adına yetki kullanması gerekmektedir.

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamalarda da bazı yolsuzluk suçlarından bahsedebilmek için bu fiili işleyen kişilerden en az birinin yetkili olması gerekmektedir. Kamu ihalelerinde kamu adına otorite kullanan kişilere örnek vermek gerekirse, ihale yetkilisi, ihale komisyonu üyeleri, piyasa araştırmasında görevli olanlar ve muayene kabul komisyonunda görev alan personeller ilgili kanunlara göre

⁵² Bülent Tarhan vd., *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Matsa Basımevi, 2006, s.24.

⁵³ Özsemerci, a.g.e., s.7.

⁵⁴ Durmuş Tezcan, Mustafa Ruhan Erdem ve Murat Önok, *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 6.b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2008, s.771.

belirlenmektedir.⁵⁵ Yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasında ön koşul olarak belirtilen yetki unsuruna yukarıda sayılan kişiler girmektedir. Yani Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamalarda yolsuzluk suçlarından bahsedebilmek için suç sayılan eylemler bu kişiler tarafından işlenmelidir.

2.2. Hukuka Aykırı Eylem

Yolsuzluk suçlarının bir diğer unsuru ise hukuka aykırı bir eylemin bulunması gerektiğidir. Adından anlaşılacağı üzere yolsuzluk suçunun oluşması için hukuk kurallarına aykırı bir eylem olması gerekmektedir. Hukuka aykırı eylem, halkın ve yetkililerin uyması zorunlu olan, kamu otoritesi tarafından yürürlüğe konulan ve ihlal edilmesi durumunda müeyyide uygulanan fiilleri ifade etmektedir. Yolsuzluk suçlarının ortaya çıkması aşamasında da kanuna aykırı fiiller meydana gelmektedir.

Ancak bazen hukuk kuralları gevşetilerek veya geniş ya da dar yorumlanarak kanuna uygun görünümde işlemler yapılmaktadır. Daha çok kamu hukukuna tabi rejimlerde ortaya çıkan, hukuk kurallarının keyfiyete göre yorumlanması veya ihlal edilmesi olarak ortaya çıkan bu durum yolsuzluk olarak ele alınmaktadır.⁵⁶ Bunun yanında sadece kanuna aykırı davranış değil ayrıca kamu görevlisine tanınan birtakım imkânlar sayesinde kamu görevlisinin menfaat elde etmesi de mümkündür. Bu tarz durumlarda kamu görevlisi hukuka aykırı eylem gerçekleştirmeden kendisine çıkar sağlamaktadır.⁵⁷

Bu duruma Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalar açısından örnek vermek gerekirse, bazı doğrudan temin alımları örnek gösterilebilir. Bilindiği üzere Kamu İhale Kanununun temel ilkelerine göre ihtiyaçların idare tarafından zaman kaybetmeksizin karşılanması gerekmektedir.⁵⁸ Ancak ihale sürecinde görevli olan kişiler idarenin sürekli ve öngörülebilir olan ihtiyaçlarını tek seferde açık ihale usulü ile yapabilecekken aynı Kanunun 22'nci maddesinde belirtilen limitlerin altında kalacak

⁵⁵ Murat Sezginer, *İdarenin Sözleşmeleri ve Kamu İhalelerine İlişkin Uyuşmazlıklar*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013. s.157.

⁵⁶ <https://tr.wikipedia.org/wiki/Yolsuzluk>, (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

⁵⁷ Özsemerci, a.g.e., s.16.

⁵⁸ 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”, m.5.

şekilde ihtiyaçları bölerek doğrudan temin yöntemi ile satın almaktadırlar.⁵⁹ Aslında ihtiyaçlar bölünememekte ancak burada ihale sürecinde görevli olan kişilerin niyetlerinin tespit edilmesi çok zordur. İhale sürecindeki yetkililer ihtiyaç konusu mal ve hizmetin miktarının öngörülemediğinden bahisle alımları parça parça gerçekleştirdiklerini belirterek sorumluluktan kurtulabilmektedirler. Ancak; Kamu İhale Kanunu lafzı ve gerekçesi doğrudan temin usulünün sınırlı ve istisnai bir harcama yöntemi olduğunu, keyfiyetle her koşulda doğrudan temin usulüne başvuru yapılamayacağını belirtmektedir. Bu nedenle açık ihale usulü ile alım yapması gereken yerde, ihale usulü olmayan ve istisnai bir harcama yöntemi olan doğrudan temin yöntemine sıklıkla başvuran kamu görevlileri hakkında idari ve adli yaptırım uygulanması gerekmektedir.⁶⁰

Yukarıda verilen örnekte görüleceği üzere, bazen hukuk kuralları gevşetilerek veya geniş ya da dar yorumlanarak kanuna uygun görünümde işlemler yapılabilmektedir. Kamusal harcamaların yapılmasında belirlenecek olan ihale yönteminin ya da harcama yönteminin, hukuk kurallarının keyfiyete göre yorumlanması veya asıl amacın gizlenmesi durumu yolsuzluk olarak ele alınmaktadır.

2.3. Çıkar Elde Etme Unsuru

Yolsuzluk suçunun meydana gelebilmesi için genelde taraflardan en az birinin menfaat temin etmesi gerekmektedir. Ancak bu menfaat her zaman maddi kazanım olamamaktadır. Yakın çevreye ya da kendisine duygusal manada destek olabilecek kişilere veya kişileri ya da grupları etkilemek amacıyla onlara yarar sağlayabilecek manevi kazanımlar da çıkar elde etmeye girmektedir. Bunlardan başka, siyasi güç veya mahalle baskısı uygulayarak da kamu görevlisi etki altında bırakılmaya çalışılmaktadır. Bu güce sahip olanlar kamu faaliyetlerinden öncelikli veya imtiyazlı olarak yararlanmak

⁵⁹ 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”, m.22.

⁶⁰ Ümit Süleyman Üstün ve Hande Sena Çalış, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Doğrudan Temin Usulü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.27, S.1, 2019, s.16.

isterler. Ayrıca kamu görevlilerinin usul saptırması sonucu elde edilecek menfaat, bugün değil ileride kullanılacak bir çıkar dahi olabilir.⁶¹

Yolsuzluk suçunda her zaman kamu görevlisi çıkar elde etmek için amacını saptırmamaktadır. Bazen çıkar elde etmek isteyen bir başkası olmakta ve kamu görevlisini bu yönde hareket etmek için yönlendirebilmektedir. Bu tarz eylemlerde bulunanlar genelde kamu görevlilerini para, mal, makam veya mevki ile etkilemektedirler. Ancak bazı görüşlere göre menfaat teminini, maddi veya manevi unsurların yanında kişisel dürtülerle de elde etmek mümkündür. Buna örnek olarak bir öpücüğün dahi kişisel çıkar olabileceği savunulmaktadır.⁶²

C. YOLSUZLUK SUÇLARININ ORTAYA ÇIKMASININ NEDENLERİ

Usulsüzlük ile eş anlamlı olan yolsuzluk kavramı, hukuk kurallarının keyfiyete göre yorumlanmasını veya ihlal edilmesini ifade etmektedir. Ayrıca yolsuzluk suçunun maddi veya manevi çıkar ilişkisi üzerine kurulmuş olduğunu, eylemin icrası sebebiyle adli veya idari müeyyide öngörülmüş olduğunu ve hukuka aykırı fiiller olduğunu belirtmiştik. Yolsuzluk suçunun somut olarak çok farklı şekillerde görülme ihtimali olduğu gibi bu suça ait birçok farklı tanım da bulunmaktadır. Önemli olan suçun meydana gelme nedenlerinin çok iyi bir şekilde tespit edilmesi ve ortadan kaldırılması için gereken en etkili çözüm yollarının sunulmasıdır. Çünkü sorunun nedeni tespit edilmeden çözüm önerisi aramak, bataklık ıslah edilmemişken sivrisineklere savaş açmaya benzer.⁶³ Bu nedenle yolsuzluk suçuyla mücadele etmeden önce, bu suçun ortaya çıkmasının altında yatan nedenlerin iyi bilinmesi gerekmektedir.

Çok farklı şekillerde ortaya çıkan yolsuzluk suçunun birden çok saik ile işlendiğini belirtmek gerekir. Başka bir ifade ile yolsuzluk suçunun ortaya çıkması ya da yaygın olarak bu suçun işlenmesine etki eden çok sayıda faktör bulunmaktadır.

⁶¹ Tarhan vd., a.g.e., s.25.

⁶² Ahmet Mumcu, *Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devleti'nde Rüşvet (Özellikle Yargıda Rüşvet)*, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2005, s.13.

⁶³ Barış Özer, "Türkiye'de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015), s.83.

Yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasına neden olan bu faktörler yönetsel, yapısal ve siyasal olmak üzere üç şekilde açıklanmaktadır. Literatürde yolsuzluk suçunun ortaya çıkması genel olarak yönetsel, ekonomik ve sosyal nedenlere dayandırılmıştır.⁶⁴

Aşağıda yolsuzluk suçunun ortaya çıkma nedenlerine kısaca değinilecektir. Ancak yapılan araştırmalar sonucunda aynı toplumda yaşayan bireyler arasında dahi yolsuzluk kavramının birçok farklı anlamı ifade ettiği görülmekteyken, bu fiilin herkes için tek bir nedenle ilişkilendirilmesi beklenemez.⁶⁵ Bundan dolayı farklı grup veya bireyler tarafından yolsuzluk suçunun işlenmesinin nedenlerine ayrı ayrı değinilecektir.

Kanunların vermiş olduğu yetkiye dayanarak, kamu yararı amacıyla kullanılması gereken kamu gücünün, kişisel çıkar ve menfaat doğrultusunda kullanılmasının nedenleri üzerine farklı kesimler tarafından farklı yorumlarda bulunmaktadır. Farklı grup ve kişilerin yolsuzluk suçunun nedenlerine yönelik, birbirinden ayrı değerlendirmelerini örnekler vererek açıklamak mümkündür.

Hukuk alanında yapılan bir değerlendirmeye göre yolsuzluk suçunun işlenme nedeni, suçun işlenmesi sonrası yapılan inceleme ve uygulanan müeyyidelerin yeterince caydırıcı olmamasından kaynaklanmaktadır.⁶⁶ 2022 yılında Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yapılan kamuoyu araştırmasına göre de ankete katılan kişilerce “yolsuzlukların cezasız kalması, ihale sistemleri ve kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin olmaması”, yolsuzluk suçunun işlenmesinde en fazla etkili olan unsurlar olarak görülmüştür.⁶⁷ Yolsuzluk suçunun işlenme oranı, o ülkenin hukuk kurallarının gelişmesiyle doğrudan ilişkilidir. Yolsuzluk suçunu engellemenin en etkili yolu sağlam zeminler üzerine oturtulmuş ve uygulanabilir hukuk kurallarıdır. Ayrıca yolsuzlukla mücadelede hukukun üstünlüğü ilkesinin yeterince benimsenmiş olması gerekmektedir. Hukukun üstünlüğü prensibine göre yönetilenlerin olduğu gibi her kademedeki yöneticinin de hukuk önünde hesap vermesi gerekmektedir. Bu nedenle bir

⁶⁴ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, a.g.e., s.50.

⁶⁵ TÜSİAD, a.g.e., s.102.

⁶⁶ Hasan Tanrıseven, “Yolsuzluk ve Rüşvetin Nedenleri ve Yönetime Etkileri” *Dicle Üniversitesi SBE Dergisi*, <https://lancaster.academia.edu/DrHasanTanrıseven>, (Erişim Tarihi: 12.04.2022).

⁶⁷ <https://seffaflik.org/wp-content/uploads/2022/04/Turkiyede-Yolsuzluk-Neden-Nasil-Nerede.pdf>, (Erişim Tarihi:20.06.2023).

toplum her ne kadar hukuk kurallarıyla yönetilse de hukukun üstünlüğünün tam olarak sağlanması yolsuzluk suçuyla mücadelede büyük önem taşımaktadır.⁶⁸

Ekonomistler tarafından yapılan bir değerlendirmeye göre ise yolsuzluk suçunun işlenme nedenleri arasında ekonomik küreselleşme ve konjonktürel değişiklikler gelmektedir.⁶⁹ Yolsuzluk suçunun işlenmesini etkileyen bir diğer neden ise ekonomik kalkınmışlık yani refah seviyesi olarak ifade edilebilir. Ülkelerin ekonomik gelişmişliği veya refah seviyesinin suç oranları üzerine olan etkisi, yolsuzluk suçları açısından da geçerlidir. Ekonomik olarak gelişmiş olan ülkelerde yolsuzluk suçlarının işlenme oranı oldukça düşüktür. Nitekim Treisman tarafından yapılan bir araştırmada, ekonomik olarak daha gelişmiş olan ülkelere nazaran yolsuzluk suçunun işlenme oranının daha düşük olduğu tespit edilmiştir.⁷⁰

Ayrıca kamuda çalışan ve kamusal harcamaların gerçekleşmesinde yetkili olan görevlilerin aldıkları ücret ile yolsuzluk suçu arasında bir ilişki vardır. Yolsuzluk suçunun işlenme nedeni çoğu zaman düşük gelir ve geçim sıkıntısına dayanmaktadır. Ekonomik olarak gelişmiş ve ücret miktarlarının yüksek olduğu ülkelere bakıldığında, bunların aynı zamanda yolsuzluk suçuna az rastlanan ülkeler oldukları görülmektedir.⁷¹ Yolsuzluk suçunun işlenmesinde sebep olan ekonomik nedenlerden bir diğeri ise kamu ekonomisinin ağırlığıdır. Bunun dışında gelir dağılımındaki adaletsizlik, kayıt dışı ekonomi vb. etkenler de yolsuzluk suçunun işlenmesini tetiklemektedir.⁷²

Yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer neden ise ülkelerin yönetim şekilleri ve idari yapılarıdır. Çünkü bir ülkenin idari rejimi yolsuzluk suçuyla mücadelede çok önemli rol oynamaktadır. Demokratik toplumlarda bütçe hakkının ve temsilcileri seçme yetkisinin halkta olması nedeniyle, hesap verilebilirlik ve saydamlığın sağlanması mümkün olmaktadır. Hatta bunların yanında kamusal harcamalarda etkinlik ve verimlilik ilkesi de sağlanmaktadır. Buna karşın yetkinin tek

⁶⁸ Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2010, s. 102.

⁶⁹ Tanrıseven, a.g.m.

⁷⁰ Güzin Bayar, *Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri-Ekonometrik Bir İnceleme*, Tartışma Metni 2007/3, Türkiye Ekonomi Kurumu, 2007, ss.7-8.

⁷¹ Özer, a.g.t., s.99.

⁷² Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, a.g.e., s.50.

bir kişi veya grup tarafından kullanıldığı rejimlerde durum böyle olmamaktadır. Bu tarz yönetim Őekillerinde denetim mekanizması da genelde aynı erkler tarafından kullanıldığı için etkin denetimden çok da bahsedilemez. Yolsuzluk suçları kapsamında yapılan çalışmalarda öteden beri demokrasi ile idare edilen ve bu kültürü benimsemiş devletlerde, monarşi ile idare edilen devletlere nispeten yolsuzluk suçunun daha az işlendiği saptanmıştır. Geçmişte monarşi ile yönetilen ülkelerde kralın kararlarına karşı denetim mekanizmasının olmaması ve tüm yetkiyi elinde bulundurması birçok ülkenin yıkılmasına neden olmuştur. Kamu gücünü tek başına elinde bulunduran otoritelerin yanında, etkili bir muhalefet veya etkin denetim mekanizması bulunmaması, kötü niyetli olan kamu görevlilerine yolsuzluk açısından çok büyük fırsatlar vermektedir.⁷³

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayınladığı "2022 Yolsuzluk Algı Endeksi"nde de bu yönde bir sonuç elde edilmiřtir⁷⁴. Yolsuzluğun en az rastlandığı ülkelerin genel itibariyle demokrasisi gelişmiş ülkeler olduğunu söylemek mümkündür. Bunun dışında kamunun ekonomi üzerindeki etkisi ve ağırlığı nedeniyle uyguladığı kararlar yolsuzluk suçuna zemin hazırlayabilmektedir. Rekabeti olumsuz etkileyen ve piyasayı ciddi Şekilde yönlendirebilecek olan yetkilerin kamu görevlilerine verilmesiyle rant oluşturma imkanı artmaktadır.⁷⁵

Dolayısıyla bir ülkenin siyasal ve yönetsel rejimi ile yolsuzluk suçunun ilişkili olduğunu belirtmek mümkündür. Demokrasinin ve denetimin gelişmiş olduğu ülkelerde hesap verilebilirlik ve saydamlığın daha iyi sağlanması nedeniyle yolsuzluk suçuna daha az rastlanırken, aksi olan ülkelerde yolsuzluk suçu daha sık işlenmektedir.

Yolsuzluk suçunun görölmesinin bir diğer nedeni ise denetim mekanizmalarının etkin kullanılmamasıdır. Zaten ispat etme imkânı oldukça zor olan yolsuzluk suçunun, kamusal harcamaların denetiminin etkili olmamasıyla önüne geçilmesi nerede imkânsız

⁷³ Turgay Ergun, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C.11, S.1, 1978, s.26.

⁷⁴ Araştırmaya göre yolsuzluğun en az rastlandığı ilk beş ülke sırasıyla; Danimarka, Finlandiya, Yeni Zelanda, Norveç ve Singapur iken en sık rastlandığı ilk beş ülke ise sırasıyla; Somali, Suriye, Güney Sudan, Venezuela ve Yemen'dir. <https://seffalik.org/2022-yolsuzluk-alm-endeksi-aciklandi/>, (Erişim Tarihi: 20.06.2023).

⁷⁵ Burcu Gediz Oral, "Yolsuzluk-Türk Vergi Sistemi İlişkisi ve Mücadele Stratejileri", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009), ss.24-25.

hale gelmektedir. Yolsuzluk suçlarına denetim mekanizmaları gelişmemiş olan ülkelerde daha sık rastlanmaktadır. Yolsuzlukla mücadelede en etkili silah olan denetim mekanizmasının etkin bir şekilde kullanılmaması, kötü niyetli olan ve kişisel çıkar temini için fırsat kollayanlara geniş bir hareket alanı sağlamaktadır. Bu nedenle çağdaş denetim ilkeleri ışığında etkin ve verimli denetimin yolsuzlukla mücadelede payı çok önemlidir.⁷⁶

Yolsuzluk suçunun işlenmesinin temelinde yatan esas neden incelendiğinde, asıl amacın kişisel menfaat ve çıkar olduğu görülmektedir. Elde edilmek istenen çıkar kimi zaman para, kimi zaman mal ya da makam veya mevki olmaktadır.⁷⁷ Ancak bunlardan en yaygın olanı parasal çıkar teminidir. Yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasında menfaat temin edecek kişi\kişiler sadece kamu adına otorite kullanacak olan yetkililer değildir. Bunun yanında söz konusu idari işlem ya da kamusal harcamanın gerçekleşmesiyle karşı taraf da menfaat temin etmekte ve haksız kazanç elde etmektedir. İdari işlemin muhatabı olan kişi tarafından elde edilmek istenen sonuç için hediye verme, karşılıklı kollama, maddi çıkar vb. sağlanarak yolsuzluk suçu meydana gelmektedir.⁷⁸

Yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasında her zaman maddi çıkar veya menfaat temini olmayabilir. Bazen yolsuzluk suçunun işlenmesinde sosyal baskılar veya manevi menfaat temini de söz konusu olabilmektedir. Gelenekçi yapıya sahip kimi toplumlarda aile, akraba veya hemşericilik gibi kavramlar sosyal baskı kurma konusunda oldukça etkili olabilmektedir. Kamusal harcamaların yapılmasında ya da diğer idari işlemlerin yürütülmesinde kamu görevlileri bu baskıyı yoğun bir şekilde hissedebilmektedir. Kamusal harcamaların gerçekleşmesinde görevli olan kişiler çoğu zaman bu sosyal baskının etkisinde kalarak kararlar vermek zorunda kalabilir. Bu baskı altında taraflı olarak karar veren kamu görevlisi, her ne kadar maddi çıkar veya menfaat temin etmemiş olsa da yakınlarını kayırmış ve kollamış olur. Toplumumuzda da kamu

⁷⁶ Erol Akbulut, “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, *Sayıştay Dergisi*, S.50-51, 2003, s.3.

⁷⁷ Mumcu, a.g.e., s.1.

⁷⁸ A. Ümit Berkman, *Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE, Yayın No: 203, 1983, s.47.

görevlilerinin başkalarını kollanması yahut ayrıcalık tanınması torpil kavramıyla ifade edilmektedir.⁷⁹

Özetle, nasıl ifade edilirse edilsin yolsuzluk kavramı bir toplum açısından ahlak ve maneviyat problemini ifade etmektedir. Yolsuzluk olgusunun sıklıkla meydana geldiği toplumlarda yozlaşma ve toplumsal bozulmalar meydana gelmekte ve bu olumsuzluk her alanda kendini göstermektedir.⁸⁰ Kamusal harcamaların yapılması sürecinde uygulanan sistem ve mevzuat ne kadar mükemmel olursa olsun, harcamaları gerçekleştirenler bireylerdir. İnsanoğlunun olduğu yerde ise davranışları belirleyen en önemli olgu ahlaki değerlerdir.⁸¹ Ayrıca bir toplumda işlenen yolsuzluk suçları ile yoksulluk olgusu doğru orantılı olduğuna göre, yolsuzluk suçlarının işlenmesi nedeniyle oluşan zararların hem bu günümüzden hem de geleceğimizden çalınacak değerleri ifade ettiği unutulmamalıdır.⁸²

⁷⁹ Özsemerci, a.g.e., s.52.

⁸⁰ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, a.g.e., s.24.

⁸¹ Doğan Bakırtaş, “Yolsuzluğun Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C.19, S.2, 2012, s.88.

⁸² Uğur, a.g.m., s.301.

İKİNCİ BÖLÜM

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN KAPSAMI, HARCAMA YÖNTEMLERİ VE DENETİMİ

I. 4734 SAYILI KANUN'UN KAPSAMI

İhale kavramının kamu yönetimi kapsamındaki tanımı, kamu idarelerinin iş, işlem, faaliyet ve hizmetlerini yürütebilmek için gereksinim duydukları mal-hizmet-yapım işlerinin satın alınması usulünü ifade etmektedir. Kamu otoritelerinin bu alımlarına aynı zamanda kamu ihalesi denilmektedir. Böylece kamu nitelendirmesi ile devletin yapmış olduğu ihalelerin özel sektör tarafından yapılan ihalelerden ayrılması sağlanmaktadır. Kamu ihale kavramı aynı zamanda idarenin ihtiyaç duyduğu emtia veya hizmet alımının, birden çok kişi tarafından teklif verilip, piyasa koşullarına ve diğer katılımcılara göre en uygun teklifte bulunanın uhdesinde kalması olarak nitelendirilir.⁸³ Bir başka deyişle, kamu ihaleleri, işin niteliğine uygun şekilde ihale sürecinin başında belirlenmiş olan teknik ve idari şartnamelere uygun olarak, fiyat ve yeterlilik açısından en uygun yüklenicinin belirlenerek, işin o kişinin uhdesinde bırakılmasıdır.⁸⁴

Ülkemizde kamu kurumlarının harcama yaparken tabi olduğu ihale mevzuatı 2002 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunudur. Mevcut Kanun öncesi, kamu harcamalarında uygulanacak ihale usulleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabiydi. Söz konusu Kanun hem devletin harcama yaparken uyması gereken usul ve esasları belirlerken, hem de gelir getirici bazı işlemlerinde uygulanması gereken ihale usullerini belirtmekteydi.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamusal kaynak kullanan idarelerin mal-hizmet alım ve yapım işlemlerinin düzenlenmesiyle kamusal harcamalar özel bir kanun

⁸³ Hüseyin Gürhan, “Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri”, *Birlik Dergisi*, S.10, 2008, s.21.

⁸⁴ Güler Koçberber, “Türkiye’deki Kamu Alımı Uygulamalarında Şeffaflık ve Rekabet Edilebilirliğin Değerlendirilmesi”, *Dış Denetim Dergisi*, S.2, 2010, s.132.

kapsamına girmiş oldu.⁸⁵ 2003 yılına kadar tüm kamusal alım, satım, kiralama, hizmet, yapım, trampa vb. işlemlerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulanırken, 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte, 2886 sayılı Kanun tümüyle ortadan kaldırılmasa da kamusal harcamalar bu Kanun kapsamından çıkarılmış oldu. Böylelikle kamu kaynaklarından yapılacak harcamalar, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılmaya başlandı.⁸⁶

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 1'inci maddesinde Kanun'un amacının kamu idarelerinin ihale sürecinde uyması gereken kuralları belirtmek olduğu ifade edilmiştir. Böylelikle kamu idareleri bundan sonra kanun kapsamına giren her türlü mal alımlarını, hizmet alımlarını ve yapım işlerini bu Kanun'a uygun şekilde yapmakla mükellef kılınmıştır.

Ayrıca 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile de kamu kurumlarının ihaleyi üstlenen kişiler ile yapacağı akdin usul ve sınırlarını ve uygulanacak hukuki rejimi göstermiş, bu sayede 4735 sayılı Kanun, 4734 sayılı Kanun'u destekleyerek, ihale hukukumuzu güçlendirmiştir.⁸⁷

A. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Tabi Kamu Kurumları

Kamu İhale Kanununun 2'nci maddesinde bu Kanun kapsamına giren kamu kurumları ve harcama türleri detaylıca yazılmıştır. Bunların bir kısmına gruplar halinde değinilecektir.

Öncelikle Kamu İhale Kanunu kapsamına giren idareleri belirtmeden önce bu idarelerin hangi faaliyetlerinin bu Kanun kapsamında değerlendirileceğine değinmek gerekmektedir. Çünkü idare kamusal harcamalar yönünden Kamu İhale Kanununa tabi iken gelir getirici yönden ise Devlet İhale Kanununa tabidir. Ayrıca devletin yapmış olduğu işin özelliğinden ya da devletin yüksek menfaat ve güvenliğini sağlayan bazı

⁸⁵ Duygu Kılıç Çaylı ve İlyas Kılıç, *İhaleye Katılan Şirketler, İhale Çalışanları, Yöneticiler, Hukukçu ve İlgililer İçin Kamu İhale Hukukunda 2.300 Soruya 2.300 Cevap*, 2.b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2017, s.17.

⁸⁶ Özhan Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa: Ekin Yayınları, 2014, s.94.

⁸⁷ Sami Kaplan, "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması", *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, s.22.

harcamaların gizlilik içerisinde yürütülmesi gerektiğinden kendisine has yöntemler ve usullerle yapılan kamu harcamaları da vardır. Kamu İhale Kanununa göre bu Kanun'a tabi olan idarelerin; uhdesinde bulunan kamusal kaynaklar ile harcamasını gerçekleştirdiği mal/hizmet alımları ve yapım işlerini kapsayan ihaleleri Kamu İhale Kanununa tabidir. Yani bu Kanun kapsamına dâhil olan idareler elindeki her türlü kamusal kaynakları kullanırken bunların mal/hizmet alımları ve yapım işleri 4734 sayılı Kanun'a göre yürütülmektedir.

Kamu İhale Kanununun ikinci maddesine göre; kamusal hizmet veren ve bu hizmetleri yerine getirirken devletin kaynaklarını kullanan idarelerin Kamu İhale Kanununa göre işlem yapması gerektiği belirtilmiştir.⁸⁸

Kanun'un amir hükmünden de anlaşıldığı üzere; bir kamu harcamasının bu Kanun kapsamına girmesi için iki temel şartı bir arada yerine getirmesi gerekmektedir. Bu şartların ilki idarenin Kamu İhale Kanununun kapsam kısmındaki ikinci maddesinde tahdidi olarak sayılan⁸⁹ kamu idarelerinden biri olması gerekirken, ikinci şartı ise yapacağı harcamaların mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri kapsamında olması gerekmektedir.

Kamu İhale Kanunu kapsamına giren idareleri genel olarak belirtmek gerekirse; genel ve özel bütçeli idareler, köy haricindeki yerel yönetimler ve bunlara bağlı birlik veya kuruluşlardır. Ayrıca köy hariç diğer yerel yönetimlerin kurmuş olduğu ya da belirtilmiş oranlarda ortak olduğu şirketler de harcamalarını yaparken mevzuat dâhiline alınmıştır.⁹⁰ Ancak Kanun burada yerel yönetimleri sayarken tahdidi olarak belirterek köy tüzel kişiliğini Kanun'un kapsamı dışında bırakmış olsa da köylerin diğer yerel yönetim birimleriyle kurmuş olduğu birlikler Kamu İhale Kanununa tabidir. Ancak sadece köy tüzel kişiliklerinin katıldığı birlikler ise Kanun kapsamı dışındadır.⁹¹

⁸⁸ Emel Özcan, "Mahalli İdarelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yerinden Yönetim", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017), s.9.

⁸⁹ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.2.

⁹⁰ Ekrem Akış, *Kamu İhale Mevzuatı*, Malatya: Battalgazi Belediyesi, s.41.

⁹¹ 2003/5 sayılı "Kamu İhale Tebliği", m. 6, *Resmî Gazete*, S.25087, (Erişim Tarihi: 22.04.2003).

Tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar, kamu iktisadi kuruluşu ve iktisadi devlet teşekkülü gibi teşebbüsler, sosyal güvenlik kurumları Kamu İhale Kanununa tabidir. Ayrıca Kanun'un 2'nci maddesinde detaylıca değinilen diğer kurumlar Kamu İhale Kanununa tabi kuruluşlardır.

B. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İstisna Kapsamındaki Kamu Kurumları

Kamu İhale Kanunu her ne kadar temel ihale kanunu olsa da kanun koyucunun bu Kanun'un dışında bıraktığı bazı kurumlar ile çeşitli kamu harcamaları da bulunmaktadır. Kanun'un kapsamına girmeyen idareler ile kamu harcamaları bu Kanun'un 3'ncü maddesinde istisnalar başlığı altında tahdidi olarak sıralanmıştır. Kanun'un 3'ncü maddesi incelendiğinde yıllar itibariyle istisnaların birçok defa kapsamının değiştirildiği ve bu değişiklikler sonucu istisnaların artırıldığı görülmektedir. Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üçüncü maddesinde belirtilen istisnaların arttığı görülmekte, son dönemde yapılan değişiklikler ile birlikte eleştirilerin devam ettiği gözlemlenmektedir. Rakamsal olarak belirtmek gerekirse Kanun'un yayımlandığı tarihten bu yana beş fıkradan oluşan istisnaların şu an yirmi beş fıkraya ulaştığı görülmektedir.⁹²

Kamu İhale Kanununun 3'ncü maddesindeki Kanun kapsamı dışında kalan istisnaların bir kısmını kısaca belirtelim:

Kamu İhale Kanununa tabi olup da kendi mevzuatları gereği üretim ve satış yapan kurumlar, üretecekleri ürünler için yapmış oldukları ham maddelere katma değer katmak veya işlemek şartıyla üreticilerinden alacakları tarım ve hayvancılık ürünleri istisna kapsamında değerlendirilmektedir. Ayrıca orman köylüleri tarafından kurulmuş kalkınma kooperatiflerinden ve köylüden yapılacak alımlar da istisna kapsamı dâhilindedir.

⁹² Cevdet Bozkurt, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi", *Denetim Dergisi*, S.2, 2009, s. 69.

Gizlilik, milli istihbarat ve güvenlik gereği Kanun'da belirtilen haller nedeniyle yapılacak bazı alımlar ile yapım işleri; Miletler arası sözleşmeler gereği yabancı kredi kuruluşlarından sağlanan finansman ile yapılacak alım ve hizmetler ile yapım işleri yine bu Kanun'un istisnalar kısmında sayılmıştır. Kamu İhale Kanununun 3'ncü maddesi e bendinde belirtilen üretici kuruluşlardan yapılacak alımlar da Kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Kültürel mirasımızdan olan yapıların bakım onarım ve diğer tadilat işlemleri ile bu kapsamda satın alınacak olan ürünler; tanık koruma kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları; ihtiyaç sahiplerine yapılacak yakacak yardımı için TKİ tarafından alınacak kömür, ÖSYM'nin yapacağı mal ve hizmet alımlarında sınav faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak yapılacak mal ve hizmet alımları; ülkenin tanıtımı için yapılacak bazı harcamalar ve bazı uluslararası organizasyonlar yine Kamu İhale Kanunu mevzuatı dışında tutulmuştur.

Ayrıca; Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğünün ithalat yoluyla yapacağı tarımsal ürün alımları, Nükleer Düzenleme Kurumunun bazı alımları Kamu İhale Kanununa tabi değildir.

II. KAMU İHALE KANUNUNUN İHALE VE HARCAMA YÖNTEMLERİ

Kamu İhale Kanununa tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için yapacağı kamu harcamalarının hangi ihale yöntemleriyle yapılabileceği Kanun'un 18'nci maddesinde üç adet ihale usulü ile belirtilmiştir. Bu ihale usulleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür.

Bu ihale usulleri dışında başka bir harcama yöntemi de vardır ki bu yöntem bir ihale usulü olarak kanunda belirtilmemiştir. Zaten yöntemin usul ve esasları da ihale yöntemleriyle uyuşmamaktadır. İhale yöntemi olmamakla birlikte kamusal ihtiyaçların giderilmesi açısından ihale yöntemlerine göre basit işlemlere sahip, ihtiyaçları daha hızlı karşılayabilmek için farklı bir yöntemin işleme konulması ihtiyacı hâsıl olmuştur.

Doğrudan temin yöntemi, kamu idaresinin Kanun'da gösterilen durumlarda uygulayabildiği ve ihtiyaçların süratli bir şekilde giderildiği bir alım usulüdür.⁹³

Öz olarak ifade etmek gerekirse, Kamu İhale Kanununda üç ayrı ihale yöntemi mevcut iken, yalnızca belli şartlar altında istisnai şekilde kullanılacak ve kamu idaresinin bazı ihtiyaçlarını süratli bir şekilde giderecek olan ihale usulü olarak sayılmayan fakat bir alım yöntemi olan doğrudan temin yöntemi bulunmaktadır.

A. İhale Yöntemleri

Kamu İhale Kanununun 18'nci maddesinde ihale yöntemleri açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olarak belirtilmiştir. Yine Kanun'un 5'nci maddesinde bu ihale yöntemlerinden, 19'ncü maddede belirtilen açık ihale yöntemiyle, 20'nci maddede açıklanan belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale yöntemleri olduğu ifade edilmiştir.

Kamu İhale Kanununun 20 ve 21'inci maddelerine bakıldığında belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulüne hangi koşullarda başvurulabileceği belirtilmişken, açık ihale usulüne ise herhangi bir şart koymayarak her durumda açık ihale yöntemine başvurulabilme imkânı tanınmıştır. Kanun koyucunun bu tasarrufundan açık ihalenin genel usul olduğu anlamı çıkarılabilmektedir.⁹⁴ Yine de kamu kuruluşları kamu yararını da sağlamak için temini en uygun ihale usulünü tertip etmekte tasarruf sahibidir.⁹⁵

Kanun'un ilgili maddelerinde ihale yöntemleri arasında sayılan pazarlık usulü ise bir ihale yöntemi olduğu halde temel ihale usulü olarak sayılmamıştır. Pazarlık usulü yönteminin temel ihale usulü olarak belirlenmemiş olması bu yöntemin bir ihale usulü olmadığını anlamına gelmez. Ayrıca pazarlık yöntemi ihale usullerinin bir istisnası da değildir. Fakat uygulama şartları ve temel ihale yöntemlerinin uygulanmadığı hallerde başvurulması ve bazı limitler dâhilinde gerçekleştirebilmesi nedeniyle, pazarlık usulü

⁹³ Üstün ve Çalış, a.g.m.,s.13.

⁹⁴ Yaşar Gök, *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*, 5.b, Ankara: İlksan Matbaası, 2012, s.691.

⁹⁵ Emin Deligöz, *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi*, İdari Uzmanlık Tezi, Ankara: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Yayın No: 0237, 2014, s.32.

ancak yedek ihale yöntemi olarak değerlendirilebilir.⁹⁶ İhale yöntemleri ile ilgili açıklamalara aşağıda yer verilmiştir.

1. Açık İhale Usulü

Kanun'un 11'inci maddesinde belirtilen ihaleden yasaklı olma halini taşıyanlar dışında tüm isteklilerin teklif vererek katılabildiği bir yöntemdir. Açık ihale yönteminde ihaleye teklif vererek katılacaklar açısından herhangi bir sınırlama yoktur. Ancak ihale komisyonunun belirlediği gün ve saatte belirtilen yerde teklif sunabilmek için Kanun'un belirlediği istekli sıfatına haiz olmak gerekir. İstekli sıfatını taşıyabilmenin koşulu ise belirtilen tarihten önce ihale evrakının temin edilmesidir. Bu koşul sağlandığında ihale komisyonuna kapalı olarak teklif verilebilmektedir.⁹⁷

Dolayısıyla yasaklı olmamak şartı ile tüm istekliler teklif verebilir. Açık ihale usulüne herkesin katılabilmesi, ihale kanununda belirtilen rekabet ilkesinin işlerliğini somutlaştırmakta, ayrıca kamusal ihtiyaçların en ekonomik şekilde karşılanabilmesine olanak sağlamaktadır.

Kamu İhale Kanunu, ihale usullerinin uygulanmasında temel ilkelerin işlerliğinin sağlanabilmesi açısından ihalelerin ilanı ve bazı süre şartları öngörmektedir. Kanun'a göre açık ihale usulünün uygulanacağı alımlarda ilan yapılması zorunludur. Yapılacak ilanın ise ihalenin yapılacağı tarihten en az 40 gün önce ve en az bir kez yayımlanması gerekir. İhalenin yayımlanacağı yer Kanun'da belirtilmiş olan kamu ihale bültenidir.

Açık ihale ilanında belirtilen gün ve saatte idarenin ilanda belirttiği yerde teklifler ihale komisyonunca karşılığında alındı belgesi düzenlemek şartıyla toplanır. Teklif sahibi yükleniciler teklif mektuplarını kapalı olacak şekilde imzalı ve istenen diğer evraklarla birlikte ihale komisyonuna sunar.

⁹⁶ Nazife Akpınar, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Kamu İhale Usulleri (5812 Sayılı Kanun Değişikliği ile Genel Bir İnceleme)", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.38, 2020, s.134.

⁹⁷ Ahmet Arslan, *Temel Kamu İhale Bilgisi*, Ankara: Hermes Yayıncılık, 2016, s.129.

İhale komisyonu hazır bulunan tüm teklif sahipleri huzurunda teklif mektuplarını açarak teklifler arasından ekonomik açıdan en uygun olanından başlamak üzere sıralama yaparak ilan eder. İhale komisyonu kararlarını tüm üyelerinin katılımıyla ve oy çokluğu ile alır. İhale komisyonu ihale kararı alıp almamakta serbesttir. İhale komisyonunun kararları ihale yetkilisinin onayıyla hüküm ifade eder.

2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Kamu İhale Kanununa göre idare tarafından yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonrası, sadece davet edilenler tarafından teklif sunulabildiği bir yöntemdir. Belli istekliler arasında ihale usulü, açık ihale usulü gibi herkese açık bir yöntem olmadığı gibi Kanun'da belirtilen ve işin niteliğinden dolayı uygulanan ihale yöntemidir. Yapım işi ve hizmet-mal alım ihalelerinde alımın niteliğinden dolayı bilgi gerektirdiği için açık ihalenin yapılamadığı zaman kullanılan bir yöntemdir. Kanun'un 10'ncu maddesinde adaylar için yeterlik ve değerlendirme kriterleri belirtilmiş olup teklif verebileceklerin bu kriterleri taşıyıp taşımadığı idarece belirlenip, sadece yeterlilik şartını taşıyanlardan teklif alınan ihale yöntemidir.

Ancak Kanun somut bir şekilde hangi işlerin uzmanlık gerektirdiğini net bir şekilde ortaya koymadığı için, bu konuda takdir hakkı idareye tanınmıştır. Yine de takdir idarenin olsa da bazı kıstaslar getirilerek yapılacak yapım işinin belli istekliler arasında ihale usulüne tabi olup olmayacağı konusuna açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Örnek vermek gerekirse; “açık ve kapalı spor tesisleri ikmal inşaatının” Kamu İhale Kurumunca bu kapsamda değerlendirilemeyeceğine dair karar vermiş olması, kanunun geniş bıraktığı bir alanı daha net bir hale getirmeye çalıştığı görülmektedir.⁹⁸

Belli istekliler arasında ihale usulünde söz konusu asgari yeterlik şartlarını taşımayanlar değerlendirmeye alınmaz. İdarenin isteklilerde belli kriterleri araması rekabet ilkesine aykırı olmamalıdır. Ayrıca Kanun'da belirtildiği üzere “İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir.”

⁹⁸ Yasin Sezer, Recep Emre Kalkan ve Mustafa Emre Şahin, *Kamu İhale Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017 s.152.

3. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulünün temel ihale yöntemi olmadığını ve temel ihale yöntemleri olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanamadığı hallerde başvurulabileceğine değinmiştik. Ayrıca bu yönteme doğal afet salgın hastalık gibi mücbir sebepler ve beklenmeyen durumlar ile savunmaya ve güvenliğe ilişkin acele yapılması gereken hallerde de başvurulabilir. Pazarlık usulünün hangi şartlarda uygulanabileceğini Kanun belirlemiştir. Bunlardan en önemlisi temel ihale yöntemleri olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanamadığı ya da teklif veren istekli olmaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Diğerleri ise kanun koyucu tarafından tahdidi olarak sayılmıştır.

Pazarlık usulünün idare açısından kolaylık sağlayan yönleri, yapılacak olan işin tekniğinin ve karşılıklı edimlerin yerine getirilme usullerinin tam olarak görüşülebmesidir. Ayrıca pazarlık usulünde teklif veren firmaların ikinci bir teklif verme imkânının olması, fiyat ve şartların idare lehine değiştirilme olanağını tanımaktadır.

Ayrıca idare Kamu İhale Kurumunun her yıl şubat ayında belirttiği eşik değerinin altında kalan miktardaki mal ve hizmet alımlarını da bu yöntemle yapabilmektedir.

B. Harcama Yöntemleri

Temel ihale usulünün açık ihale ile belli istekliler arasından ihale sistemi olduğunu, pazarlık usulünün ise ihale usulü olduğu halde istisnai durumlarda uygulandığını belirtmiştik. İdare Kamu İhale Kanunu kapsamına girdiği halde, bazı harcamalarını ihale yöntemleri dışında, harcama yöntemiyle de yapabilmektedir. Kamu İhale Kanununda yukarıda belirtilen üç adet ihale usulünün yanında iki adet harcama usulü vardır. Bunlardan ilki doğrudan temin usulü iken diğeri tasarım yarışmalarıdır.

1. Doğrudan Temin Usulü

Doğrudan temin usulü bir ihale yöntemi değildir ve ihale usullerinin istisnasıdır. Doğrudan temin usulüne her durumda başvurulamayacağı, yalnızca Kanun'da belirtilen

özelliikli durumlar ve Kamu İhale Kurumunun her yıl şubat ayında belirttiği eşik değerin altında kalan miktardaki işlemleri ve satın alma yöntemlerinde uygulandığı bilinmelidir.

Doğrudan temin usulünün ihale yöntemi olarak değeriendirilemeyeceğini belirten birçok yüksek yargı kararı bulunmaktadır. Bunlardan en önemlilerinden birisi de Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu karardır.

Anayasa Mahkemesi içtihadına göre, “*Doğrudan temin yöntemi, bir ihale usulü olmayıp, Kanun’da belirtilen hallerde, ihtiyaçları, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edildiği alım yöntemini ifade etmektedir. Kanun’un 22. maddesinde, ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın "doğrudan temin" yöntemine başvurulabilecek haller belirtilmiş ve bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10. maddede sayılan yeterlik kurallarının aranma zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği hükme bağlanmıştır.*”⁹⁹

Doğrudan temin harcama yönteminin ihale usullerinden en önemli farkı; Kanun’da tek tek sayılan hallerin oluşması şartıyla, ilân yapılmaması ve teminat alınmamasıdır. Doğrudan temin usulünde, ihale usullerinde olduğu gibi ihale komisyonu kurmak da zorunlu değildir. Bunun yerine harcama yetkilisi tarafından piyasa araştırması yapacak kişiler görevlendirilir. Ayrıca doğrudan temin usulünde, ihtiyacın tek kaynaktan sağlanabileceği durumlarda veya hakkın tek bir kişiye ait olması durumunda piyasa araştırması veya yaklaşık maliyet tespit işlemlerinin yapılmasına gerek duyulmamaktadır.

Yapılacak olan kamu harcamasının, ihale usulleri yerine harcama usulü olan doğrudan temin yöntemi dahilinde yapılmasına karar verecek olan takdir mekanizması idarenin kendisidir.

Her ne kadar Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesi, bazı alımların yapılmasında ihale usullerine göre idareye kolaylık sağlamış olsa da Kanun’un 5’nci

⁹⁹ Üstün ve Çalış, a.g.m., s.15.

maddesinde bahsedilen temel ilkelerin hayat bulması, ayrıca yine aynı maddede zikredilen kamu harcamalarının etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanabilmesi açısından, ihale usullerinde aranan ilan, teminat vb. hükümlerin uygulanması kamuoyu denetimini ve şeffaflığı sağlayacaktır.¹⁰⁰

2. *Tasarım Yarışması*

Kamu İhale Kanununda belirtilen bir diğer harcama yöntemi tasarım yarışmalarıdır. Bahsi geçen harcama yöntemi doğrudan temin yönteminde olduğu kadar idareye geniş kapsamlı harcama yetkisi vermez. Yapılacak olan harcama mimarlık veya peyzaj mimarlığı gibi uzmanlık gerektiren işlerden olmalıdır. Kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri de yine tasarım yarışmaları kapsamında değerlendirilebilecek harcamalardandır.¹⁰¹ Yapılacak olan harcamaların Kanun'a uygun ve rekabeti sağlaması esastır. İlan yöntemiyle duyurulacak olan tasarım yarışmaları jüri tarafından değerlendirmeye tabi tutulur. Tasarım yarışması gereklilik şartlarına ve idarenin takdirine göre ödül karşılığı yaptırılabilir.

III. KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN HARCAMALARIN DENETİMİ

Kamu harcamalarının verimlilik ve etkinliğinin sağlanması hiç kuşkusuz kamusal harcamanın gerçekleştirilmeden önce iyi bir planlanma ile mümkündür. Aynı şekilde kamusal harcamaların yapılması esnasında disiplinin, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması açısından da kanunlara ve usule uygun hareket edilmesi gerekmektedir. Yani kamusal harcamalar öncelikle ihtiyaçlara binaen rasyonel olarak planlanmalı ve daha sonrasında ise mevzuata ve belirtilen usullere göre uygulanmalıdır.

Planlama ve uygulama süreçleri, kamusal harcamaların gerçekleşmesiyle son bulan önemli aşamalardır. Hiç şüphesiz bu iki sürecin önemi hakkında çok fazlaca şey yazılabilir. Fakat kamusal harcamaların bu iki sürecin sonunda usule ve kanunlara, etkinlik ve verimliliğe, eşitlik ve rekabet ile diğer çeşitli kriterlere uygun yapıp

¹⁰⁰ Yasin Sezer, *Kamu İhalelerine Katılma Yasağı*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2012, s.185.

¹⁰¹ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.23.

yapılmadığının tespiti ancak denetim mekanizması ile mümkündür. Kamusal harcamaların mevzuata, etkinlik ve verimliliğe uygun olarak yapılmasında, yolsuzluk kavramı içinde bahsedilen suçların önlenmesinde, kast olmasa dahi kamu zararlarının önüne geçilmesinde, denetime ve denetim mekanizmaları ile bunların unsurlarına çok büyük görev düşmekte ve ihtiyaç duyulmaktadır. Öz olarak yineleyecek olursak devletin en önemli fonksiyonlarından biri de denetimdir. Devletin bu fonksiyonu kendisini oluşturan bireylerin ya da bireylerden meydana gelen topluluğun ilişkilerini düzenlemektir. Devletin bireyler arasındaki ilişkileri düzenlerken ortaya çıkacak olan çıkar çatışmalarını engellemesi veya bir düzene oturtması gerekmektedir. Devletin bu fonksiyonu yerine getirirken denetim mekanizmasını kullanması gerekir. Denetim mekanizması sonucu ortaya konan çözümler ile sosyal, iktisadi ve siyasi dengelerin sağlanması gerekmektedir. Bu dengelerin oluşturulabilmesi için iyi kurgulanmış bir denetim mekanizması devlet için hayati önem taşımaktadır.¹⁰²

Uygulamalarda ve hayatın olağan akışında, yapılan kamusal harcamaların her zaman verimli ve rasyonel kararlarla yapılmadığı görülmektedir. Öncelikle bunların ortaya çıkmasını sağlayan unsur, kamusal harcamaların son aşaması olan denetim mekanizmasıdır. Ayrıca kamusal harcamaların denetimi, yolsuzluk suçlarını, olası kamu zararlarını, etkinlikten ve verimlilikten uzak harcamaların yapılmasını, bir gece bekçisinin hırsızları caydırması gibi caydırıcılık vazifesini de icra etmektedir. Yine denetim mekanizmaları kamu zararlarının sorumlularından tahsil edilmesine, yolsuzluk kavramı içerisinde nitelendirilen suçları işleyenlerin cezalandırılmasına olanak sağlar.

Denetim kavramı sadece kamusal harcamaların incelenmesi konusunu içerisinde barındırmaz. Çok çeşitli kamusal denetimler olduğu gibi özel sektörde de birçok denetim konusu ve usulü vardır. Hepsinin kendine has usul ve esasları olan denetimlerin en belirgin ortak özelliklerinden birisi karmaşık bir yapıya sahip olması ve tek bir düzenin olmamasıdır.

Literatürde denetim çeşitli kıstaslara göre sınıflandırılmaktadır. Genel olarak denetim, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ancak tarihi gelişim

¹⁰² Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2.b., İstanbul: Alfa Yayınları, 1999, s.61.

sürecinde kendine yer bulan üçüncü bir denetim sınıfı da vardır ki buna da yüksek denetim mekanizması denmektedir.

Çalışmanın ana konusu olan Kamu İhale Kanunu kapsamındaki harcamaların denetimiyle alakalı olarak değinilecek olan bir diğer denetim mekanizması ise Kamu İhale Kurumu ve itirazın şikâyet konusudur. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylıca değineceğimiz denetim türlerine burada kısaca değinmekte yarar vardır.

İç denetim kavramı öz olarak idarenin kendi içinden denetim elamanları tarafından denetlenmesini ifade ederken, dış denetim ise idareden bağımsız, idari hiyerarşi içerisinde bulunmayan denetim elamanlarının yapmış olduğu denetimi ifade etmektedir. Yüksek denetim mekanizması ise anayasal statüye sahip, meslek mensuplarının anayasal güvencelerle korunduğu, parlamentolar namına idarelerin denetimini yapan kuruluşlardır.¹⁰³ Ülkemizde bu görevi Sayıştay yerine getirmektedir. Sayıştayın yapmış olduğu denetimler ülkemizde hem dış denetim hem de yüksek denetim kavramı içerisine girmektedir.¹⁰⁴

Kamu İhale Kanununun getirmiş olduğu en büyük yeniliklerden biri de Kamu İhale Kurumudur. Kamu İhale Kanununun 53'ncü maddesi ile 2002 yılında kendi tüzel kişiliğine sahip yepyeni bir kurum kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu mali ve idari bağımsızlığa sahip ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili bir kuruluş olup merkezi Ankara'dadır. Kamu İhale Kurumu, görevini yerine getirirken hiçbir kurum ya da kuruluştan emir ve talimat almadan bağımsız ve tarafsız olarak karar verir. Kamu İhale Kurumunun görev, yetki ve sorumluluğu ile alakalı olarak ilerleyen başlıklarda daha geniş bilgi verilecektir.

2002 yılından önce ülkemizde, günümüzde Kamu İhale Kanununa göre yapılan harcamaları denetleyen, kontrolünü sağlayan, herhangi bir özerk kurum yoktu. Avrupa Birliği Müktesebatına uyum çerçevesinde bu boşluğu doldurmak üzere Kamu İhale

¹⁰³ Mehmet Karataş, "Yüksek Denetim: Tanımı, Özellikleri, Örgütlenmesi ve İngiltere'deki Uygulaması", *Vergi Sorunları Dergisi*, S.196, Ocak 2005, s.208.

¹⁰⁴ Hikmet Işık, "Türkiye'de Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sayıştay", *Sayıştay Dergisi*, S.15, 1995, s.15.

Kurumu kurulmuştur. Böylelikle kamu ihale harcamalarının denetlenmesinden sorumlu, adli mercilere başvuru öncesi uyuşmazlıkları ve usule aykırı idari eylemleri çözüme kavuşturan bağımsız bir ihtisas kurumu kurulmuş oldu. Yeni kurulan Kamu İhale Kurumunun en temel görevi uygulamalarda birliği sağlamak, gerekli hukuki zeminin oluşturulmasına yardımcı olmak ve yön vermek olmuştur. Ayrıca uygulamada sıklıkla rastlanılan tıkanıklıkları gidermek için çözüm önerilerinde bulunarak daha etkin bir denetim mekanizması sağlamak görevini de üstlenmiştir.¹⁰⁵

2002 yılında kurulan bu bağımsız idari otorite, kamu ihaleleri ile ilgili şikâyet ve itirazları inceleyerek, bu alandaki boşluğu bağımsız bir denetim mekanizması olarak doldurmuş oldu. Hiç kuşkusuz bu yenilik Kamu İhale Kanununun getirmiş olduğu iyileştirmelerin en önemlisi olmuş, ayrıca uluslararası standartları yakalama konusunda rasyonel bir yaklaşım getirmiştir. Kamu İhale Kurumunun etkili bir denetim mekanizması kurarak, kamu ihalelerindeki keyfi uygulamaları ve yolsuzluk suçları kapsamında değerlendirilen fiilleri engellemesi, rekabeti sağlaması ve şeffaflığı tesis etmesi planlanmıştır.¹⁰⁶

Kamu İhale Kanunu'nun getirmiş olduğu bu köklü değişiklikle sadece bir bağımsız idari otorite kurulmuş olmadı, aynı zamanda israf ve yolsuzlukla mücadele edecek enstrümanlara sahip bir idari otorite de ilk kez kamu idaresine dahil edilmiş oldu. Kamu İhale Kurumunun kuruluş kanununda belirtilen rekabeti, saydamlığı, hesap verilebilirliği, kamu kaynaklarının etkin ve rasyonel kullanılmasını sağlamak en temel görevi olmuş ve bu alandaki boşluğu doldurmuştur.¹⁰⁷

Bahsettiğimiz denetim mekanizmalarını iç denetim ve dış denetim başlıkları altında ele almadan önce şu hususlara değinmekte yarar vardır.

¹⁰⁵ Serdar İğdeler, "Kamu İhale Kurumu: Yenilikler ve Eksiklikler", *Türk İdare Dergisi*, S.439, 2003, s.12.

¹⁰⁶ Yasin Sezer, "Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet", *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.4, 2002, s. 71.

¹⁰⁷ Hüseyin Ercan, "Regülasyon Ekonomisi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği", *Sakarya İktisat Dergisi*, C.10, S.2, 2021, s.150.

Kamu harcamalarının sınıflandırılması çok farklı kıstaslar uygulanarak yapılabilmektedir. Burada denetim türlerini iki başlık altında toplamamızın nedeni, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun da denetim mekanizmasını iç ve dış olmak üzere iki başlık altında incelemiş olmasıdır. İç ve dış denetim ayrımı, denetimi yapan kişi veya kurumların idarenin bizzat içinden ya da dışından olması kıstasına dayandırılmaktadır.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63'ncü maddesinde iç denetimden, 68'nci maddesinde ise dış denetimden bahsetmiştir. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre iç denetim iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Ancak buna ek olarak kamu idarelerinin rehberlik ve teftiş kurullarınca yapılan denetimler de iç denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak bu çalışmada dış denetime değinilirken sadece Sayıştay denetimine değil, siyasal ve yargısal denetim yanında, Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan denetim ve incelemelere de yer verilecektir.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda yapılan iç ve dış denetim sınıflandırması dışında değişik sınıflandırmalar da mevcuttur. Bu sınıflandırmalara, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının hatta bazı durumlarda hasım ülkelerin bile birbirlerinin savunma harcamalarını denetleyecek düzenlemeler oluşturması örnek verilebilir. Nitekim Arjantin ve Şili devletleri 1998 yılında kendi aralarında yapmış oldukları bir anlaşma ile birbirlerinin savunma harcamalarını denetleyebilmektedirler.¹⁰⁸

Aşağıda denetim mekanizmaları iç denetim ve dış denetim başlıkları altında incelenerek, işleyişlerine değinilecektir.

A. İç Denetim

5018 sayılı Kanun'un 63'ncü maddesinde iç denetimin tanımı yapılmıştır. Buna göre iç denetim harcama birimlerinin çalışmalarına katkıda bulunarak gelişmesini sağlamaktadır. Ayrıca kamusal harcamaların ekonomik, etkin ve verimli kullanılıp

¹⁰⁸ Mehmet Güneş, "Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.13, 2011, s.155.

kullanılmadığını saptayarak, mevcut ise hataları ve noksanlıkları önleyerek ortaya çıkmalarını engelleyen denetim mekanizmasıdır. İç denetimi yapan denetçiler ilgili konularla ilgili bir rapor hazırlayarak eksikliğin ya da hatanın nasıl telafi edileceğine yönelik görüşlerini bildirerek, harcama sürecinde görevli olanlara rehberlik yapmış olurlar. İç denetim bağımsız, nesnel ve danışmanlık yapma özelliği olan denetim mekanizmasıdır.¹⁰⁹

Kontrol, idarenin asli görevlerinin başında gelmektedir ve kamu otoritelerinin işlemlerinin henüz hayata konmadan, neticelerini saptayarak değerlendirmelerde bulunur. Bu nedenle kontrol, öngörülen çıktının, kamunun idari amaçlarına, nihai hedeflerine uygun olup olmadığını da denetler. Bu nedenle harcama öncesi düzenleyici işlemler yapılarak, tedbirler alınmış olur. Bu kapsamda değerlendirildiğinde kontrol, iç denetim mekanizmasını da içinde barındıran bir uygulamadır.¹¹⁰

Denetim kavramını çalışmamızda iki ana başlık altında iç denetim ve dış denetim olarak ele almıştık. Bu ayrımında kıstas olarak denetimi yapan kişi veya kişilerin, harcamayı yapan idare ile olan hiyerarşik bağına dikkat edilmişti. Yani denetimi yapan kişi idarenin içinden ise buna iç denetim, idareye yabancı ise buna da dış denetim denmekteydi. 5018 sayılı Kanun'un 63'ncü maddesinde iç denetim türü açıklanmıştır. Zaten Kanun başlık halinde de bu denetim türünün bir iç denetim olduğunu belirtmektedir. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun devam eden maddeleri incelendiğinde iç denetçilerden ve mali hizmet birimlerinden bahsedilmektedir. Kanun'un bu maddeleri incelendiğinde iç denetimin sadece iç denetçiler tarafından, ön incelemenin ise mali hizmet birimleri tarafından yapıldığı görülmektedir. Fakat iç denetçiler ile birlikte ayrıca idarelerin kendi hiyerarşik birimleri olan teftiş ve rehberlik birimlerinin de iç denetim kapsamında zikredilmesi gerekmektedir. Zaten denetim mekanizmasını sınıflandırmaya tabi tutarken denetim yapan kişilerin idare ile olan hiyerarşik bağına dikkat edileceğini belirtmiştik.

¹⁰⁹ 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", m.63, *Resmi Gazete*, S.25326, (Erişim Tarihi: 10.12.2003).

¹¹⁰ Hasan Türedi, *Denetim*, Trabzon: Celepler Matbaacılık, 2001, s.12.

Bundan sonra iç denetimi de iki ayrı grupta değerlendirerek açıklamaya çalışacağız. Bunlardan ilki 5018 sayılı Kanun'da ifade edilen iç denetçiler diğeri ise kendi kanun veya yönetmeliğinde görev ve yetkileri belirtilen teftiş ve rehberlik birimleri olacaktır.

Harcama öncesi yapılacak olan ön incelemenin temel amacı, yapılacak harcamanın öncelikle mali kanunlara ve diğere mevzuata uygun olup olmadığını saptamaktır. Yani öncelikle harcamanın usule ve kanuna uygun olduğunu saptayarak, mevzuat açısından sakınca olması halinde de bu harcamanın gerçekleşmesini engellemek olacaktır. Ayrıca kurumun plan ve programı açısından da değerlendirmede bulunabilecektir.

İç denetimi yapan kişilerin kurum içerisinde olmasının avantajı da daha çok bu alanda görülmektedir. Çünkü idareye yabancı birinin, kurumun vizyon ve misyonuna, görev ve amacına, uzun ve kısa vadeli programlarına idare içerisinde gelen bir iç denetçi kadar hakim olması beklenemez. Yani bir harcama her ne kadar kanun ve mevzuata uygun da olsa, harcama sürecinde usule ve mevzuata uyulmuş da olsa nihai çıktı, verimsizlik veya etkinsizlikle sonuçlanacak ise yapılan harcama israfa neden olabilir. İdarenin politikalarına yabancı birinin bu durumu tespit etmesi de çoğu zaman mümkün olmaz. Bu nedenle iç denetimde görevli kişilerin, idare içerisinde olması daha çağdaş ve etkili denetime katkı sağlayacaktır.

Bir diğere iç denetim türü ise harcama sonrası Bakanlıkların, Belediyelerin veya diğere kamu kurum ve kuruluşların teftiş ve rehberlik birimleridir. Bu iç denetim türünde de yine idare hiyerarşisine tabi denetçiler, müfettiş ve kontrolörler görev yapmaktadır. Denetimi yapanların kurum içerisinde olmaları, idarenin strateji ve politikalarına hâkim olmaları, ayrıca sürekli olarak aynı konularda veya alanlarda denetim yapmaları uzmanlaşmalarını sağlamaktadır.

Şimdiye kadar genel olarak iç denetimin olumlu yönlerinden bahsettik. Ancak kamusal harcamaların denetiminde, iç denetim yönteminin bazı noksan veya dezavantajlı yanları da vardır. Bunların en önemlisi ve en yaygın bilineni iç denetim yönteminde, denetlenen ve denetleyen kurumun aynı olmasıdır. İdarenin kendi kendini denetlemesinin, insanoğlunun hataya olan mehili nedeniyle, kamu harcamalarının

denetiminde yeterli ve etkili bir denetim olmadığı görüşü genel kabul görmüştür.¹¹¹ Zaten idarenin bu tip bir zaafi göz önünde bulundurulmayacak olsa dış denetimin amacı da kalmayacaktır. Bu nedenle iç denetimin tek başına yeterli olmadığı kanısı genel görüştür.

İç denetimin kamu harcamalarının denetiminde tek başına yeterli ve etkili bir denetim olmaması nedeniyle, şeffaflığın sağlanabilmesi açısından dış denetimle birlikte yürütülmesi gerekmektedir. Zaten kamu harcamalarının tazmin edilebilmesi de dış denetim mekanizması sayesinde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde dış denetim mekanizması daha yoğun şekilde işletilmekte ve hesap verilebilirlik bu sayede sağlanabilmektedir. Dış denetim mekanizması olarak görev yapan başta Sayıştay olmak üzere, parlamento ve diğer dış denetim mekanizmalarının etkin kılınması, kamu harcamaları üzerinde etkin denetimin gerçekleşmesini sağlayacaktır.

B. Dış Denetim

Kamu idaresinin hiyerarşisine bağlı olmayan, idarenin dışında bulunan, kamu kuruluşuyla herhangi bir bağlantısı olmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetim türüdür. Dış denetim sistemine örnek vermek gerekirse, bunlardan en yaygın ve bilinenler siyasal denetim, idari yargı denetimi ve Sayıştay denetimi gibi dış denetim türleridir. İster kamusal harcamalar alanında olsun isterse özel sektörün yapmış olduğu harcamalar üzerinde olsun dış denetim deyince akla ilk gelen ve en önemli olan özellik bağımsızlıktır. “Bağımsızlık” kavramı genelde hukuk alanında, denetim fonksiyonlarının kullanılmasıyla kamusal harcamayı yapan idareye karşı herhangi bir bağ veya hiyerarşinin olmamasını ifade etmektedir.¹¹²

Öz olarak; iç denetimde hiyerarşik sıralamanın her kademesi hem denetleyen hem de denetlenendir. Tüm idareciler fiillerinden dolayı hiyerarşik amirine hesap vermektedir.¹¹³ Dış denetimde ise idarenin hiyerarşisi dışından görevlendirilmiş, kurum

¹¹¹ Cengiz Aktar, “Askeriyenin Mali ve Hukuki Özerkliği”, *Vatan Gazetesi*, 12 Aralık 2010, s.1.

¹¹² Hacı Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, 2.b., T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007, s.16.

¹¹³ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayınları, 1998, s.241.

ile doğrudan veya dolaylı şekilde ilgisi veya bağı olmayan denetim elamanları tarafından, kamusal harcamaların kanun veya diğer mevzuata uygunluğunun harcama sonrasındaki süreçte araştırılarak incelenmesi yapılır.¹¹⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen yenilikler ile Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiş; genel idare kapsamındaki tüm kurumların harcama gerçekleştikten sonra yapılacak olan dış denetimi Sayıştay'ın görev alanına dâhil edilmiştir.¹¹⁵

Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim türünün dış denetim kapsamında ele alınması konusunda farklı görüşler öne sürülmektedir. Dış denetim, Sayıştay eliyle yapılan denetimleri de kapsamaktayken, Sayıştay'ın sahip olduğu fonksiyonlar ve diğer dış denetim kurumları arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bu nedenle dış denetim kavramı Sayıştay denetim türünü kısmen karşılasa da tam anlamıyla yeterli değildir. Bunun için Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim türünü “yüksek denetim” türü olarak ifade etmek, konunun daha net anlaşılmasını sağlayacaktır. Bununla birlikte dış denetim daha kapsamlı şekilde ele alınarak, Sayıştay, siyasal denetim ve yargı denetimi olarak ifade edilebilir.¹¹⁶

Kamusal harcamaların dış denetiminin küresel literatürdeki bir diğer ismi yüksek denetimdir. Aynı şekilde bu nitelendirilmeye paralel olarak Sayıştay denetimi yüksek yargı denetimi olarak da nitelendirilebilmektedir. Sayıştay bir hesap mahkemesi olarak görülmesi nedeniyle ayrıca yargısal denetim organı olarak da değerlendirilmektedir. Siyasal denetim mekanizması olarak bilinen dış denetim türü her ne kadar parlamentolar tarafından yapılan denetimi ifade etse de ülkemizde TBMM bu görevi Sayıştay vasıtası ile ifa etmektedir. Bir başka ifadeyle Sayıştay denetimi hem dış denetim hem yargısal denetim hem de siyasal denetim kapsamına girmektedir. Biz çalışmamızda dış denetimi, siyasal denetim, idari yargı denetimi, Sayıştay denetimi ve Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalara özel olan Kamu İhale Kurumuna yapılan itirazın şikâyet başlıkları altında inceleyerek, ele almaya çalışacağız.

¹¹⁴ Rasim Sarıkaya, “Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Bakımından İç Denetimin Rolü”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008), s 41.

¹¹⁵ Erkan Karaaslan, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Denetim”, *Mali Hukuk Dergisi*, S.121, Ocak-Şubat 2006, s.27.

¹¹⁶ Köse, a.g.e., s.17.

İster özel sektör olsun isterse kamusal alan olsun, yapılan harcamaların etkinlik ve verimliliğinin denetiminde iç denetim ile dış denetime önemli görevler düşmektedir. Kıt kaynaklar arasından yapılan kamusal harcamaların, verimli ve etkin amaçlara ulaşabilmesi için, iç ve dış denetimin birbirleri ile ahenk içinde, tamamlayıcı ve bütünüleyici şekilde uyarlanması ve yürütülmesi gerekmektedir. İyi planlanmış ve etkin bir iç denetim mekanizması olmadan kamusal kaynakların verimliliğinden söz edilemez. Aynı şekilde iyi planlanmış ve etkin bir dış denetim mekanizması olmadan da kamusal kaynakların verimliliğinden ve şeffaflıktan bahsedilemez. İdarenin kamusal harcamaları gerçekleştirirken uyguladığı usul ve yöntemlerinin tamamını içine alan iç denetim ve dış denetim mekanizmalarının birbirlerini tamamlayıcı ve bütünüleyici bir anlayış içinde kurgulanması ve yönetilmesi uluslararası geçerliliği olan bir kabuldür.¹¹⁷

Dış denetim bir başka ifade ile yüksek denetim organlarının denetçileri tarafından yapılan dış denetim, idarenin kendi iç denetim elemanları tarafından yapılan denetimlere etkinlik yönünden özendirici ve destekleyici bir nitelik taşır.¹¹⁸ Dış denetim elemanlarınca yapılan uygunluk denetimi, mali ve performans denetimleri sonucunda elde edilen bulgular, iç denetim birimleri açısından çok büyük öneme sahiptir. Dış denetim elemanları tespitlerini ve çözüm önerilerini denetimini yaptıkları kurumun iç denetim birimleri ile paylaşarak onlara yol gösterici işlev sağlar. Bu sayede dış denetim, iç denetim mekanizmasını yönlendirici ve harekete geçirici bir görevi de üstlenmiş olur.

Ayrıca dış denetim mekanizması idarelerin, kendi bünyesinde bulunan iç denetim birimlerinde oluşan “işletme körlüğü” olgusuna kapılmadan işlemlerini yaptığı için, iç denetim mekanizmasının dezavantajlı bir başka açığını kapatmaktadır. Literatürde bilindiği üzere “işletme körlüğü”, kişilerin özdeş yöntemlerle sürekli olarak özdeş işleri ifa etmelerinden kaynaklanan bir olgudur.¹¹⁹ Bir diğer ifadeyle sürekli olarak aynı yöntemler ile sürekli olarak aynı konularda denetim yapmak, bazı usulsüzlüklerin görülmesini engelleyebilmektedir. Rutine binmiş olan işler, artık yeni bir bakış açısının

¹¹⁷ Recai Akyel, “Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri ile İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.19, S.3, 2010, s.15.

¹¹⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzu, Ankara, 1997, s.21.

¹¹⁹ Aysenur Altınay, “İşletme Körlüğü, Silo Sendromu ve Çözüm Önerisi Olarak Örgütsel Zekâ”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.4, S.1, 2012, s.15.

oluşamaması ile birlikte kamusal harcamaların denetimini riske düşürebilmektedir. Bu nedenle idareye yabancı birinin farklı bir göz veya bakış açısı ile kamusal harcamaları denetlemesi, iç denetim mekanizmasında meydana gelebilecek işletme körlüğü riskini de ortadan kaldırabilir.

Bu ve benzeri nedenlerle iç denetimin etkili ve şeffaf bir denetimi karşılama konusunda yeterli olmaması dolayısıyla, örgütlenme ve ihtisaslaşma açısından daha fazla gelişmiş dış denetimin, devletin bağımsız denetim kurumları ile yapılması şarttır. Ayrıca gelişmiş ülkelerin kamu harcamaları ele alındığında iç denetimden ziyade dış denetimlerin daha yoğun olduğu ve dış denetim organlarının gelişmiş olduğu görülmektedir. Bu dış denetim organlarının en önemlisi Sayıştay, parlamento, ulusal ve uluslararası sivil toplum kurumları olmaktadır.

Yukarıda, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63'ncü maddesinde kamu harcamalarının iç denetimine, 68'nci maddesinde ise kamu harcamalarının dış denetimine değindiğinden bahsetmiştik. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununu Sayıştay tarafından yapılan inceleme ve denetimleri dış denetim olarak nitelendirmektedir. Ayrıca Kanun yapılacak olan dış denetimin harcama sonrası olduğunu da belirtmiştir. Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetimin amacı ise genel idare kapsamındaki harcama yapan kuruluşların hesap verilebilirlik ilkesi gereği, mali etkinliklerini, karar ve işlemlerinin denetlenmesini kapsamaktadır. Yapılan bu dış denetim mevzuat çerçevesinde, idarenin amaçlarına, hedef ve planlarına yönelik yapılan bir denetimdir. Sayıştay yapmış olduğu uygunluk denetimi ve bu denetimler neticesinde ulaştığı bulguları Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlar halinde sunmaktadır.¹²⁰

Yine aynı Kanun'da dış denetimin, uluslararası otoritelerce genel kabul edilen denetim ilkeleri göz önünde bulundurularak yapılacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda kamusal harcama yapan idarelerin hesapları ve harcamalarını esas teşkil eden evraklar incelenerek, malî tabloların güvenilirliğine ve doğruluğuna yönelik mali incelemeleri yapılır. Ayrıca kamusal harcama yapan idarenin yapmış olduğu harcamalar ile mevcut olan mal varlıklarına ilişkin tutulan mali kayıtların mevzuata uygun olup olmadığı

¹²⁰ 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", m.68.

incelenir. Kanun'da dış denetimin, kamusal kaynakların etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda harcanıp harcanmadığı tespit edilerek, yapılan harcama işlemleri neticesinin ölçülerek, performans açısından değerlendirileceği ifade edilmektedir.

Kanun koyucu Sayıştay tarafından yapılan dış denetim sırasında, idarenin iç denetçileri vasıtasıyla oluşturulan raporların, istenmesi halinde Sayıştay'ın denetim elemanlarına ibraz edileceğini hüküm altına almıştır.¹²¹ Böylece Kanun'un ortaya koymuş olduğu bu şart ile iç denetim ve dış denetim mekanizmasının birbirini tamamlayıcı unsur olmasına olanak sağlamıştır.

Yukarıda bahsedilen dış denetimin amaçları ve ilkeleri doğrultusunda kamusal harcamaların dış denetimi ile ilgili Sayıştay tarafından hazırlanan raporların bir örneği ilgili kuruma gönderilir. Eksiklik veya mevzuata aykırı bir durum tespit edilmesi halinde ilgili idarenin üst yöneticileri tarafından bu konularla alakalı izahatlar Sayıştay'a bildirilir. Sayıştay kamusal harcamaların dış denetimi kapsamında hazırladığı raporu ve ilgili idare tarafından yapılan izahatı değerlendirerek hazırladığı raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunar.

Aşağıda dış denetim; yargısal denetim, siyasal denetim, Sayıştay denetimi ve Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet türleri itibariyle biraz daha detaylı ele alınacaktır.

1. Yargısal Denetim

Kamusal harcamaların dış denetiminde önemli yer tutan dış denetim türlerinin başında kamu harcamalarının yargısal denetimi gelmektedir. Bu denetim türü, Anayasanın 125'nci maddesinde; "*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" şeklinde düzenlenmiştir. İdari işlemlerin yargısal denetimi, kamu idarelerinin hem mali işlemlerinin hem de diğer bütün işlemlerinin yargısal denetimini sağlamaktadır. Anayasamızın 125'nci maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemleri diye nitelendirmesi ve Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamaların

¹²¹ 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", m.68.

da idari işlem ve eylem niteliğinde olması nedeniyle Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamaların yargısal denetimi hukuk alanında yer bulmaktadır. Ayrıca anayasada ihale işlemlerine karşı yargı yolunun açılması, kanun kapsamında olsun veya olmasın tüm kamusal harcamaların yargısal denetimine anayasal bir güç kazandırmaktadır. Bu sayede dış denetim türleri arasında yer alan kamusal harcamaların yargısal denetiminin yürürlükten kaldırılmasının veya bu denetim türünün kanunlarla işlevsiz hale getirilmesinin de önüne geçilmiştir.

Kamusal harcamaların dış denetiminde başvuru yargısal denetim türü tüm yargı kollarını kapsamaktadır. Gerek anayasa yargısı olsun gerek adli veya idari yargı olsun, gerekse hesap yargısı olsun, dış denetim türü olan kamusal harcamaların yargısal denetimi kavramı, tüm yargı kollarını içinde barındıran bir kavramdır.¹²²

Bu ifadeyi daha somut hale getirmek gerekirse, gelirlerin elde edilmesi ve harcanmasında temel kanun olan bütçe kanunu ve diğer harcama mevzuatlarının yargısal denetimi, Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirildiği için anayasal yargı kolunun bu alanda görevli ve yetkili olduğu görülmektedir. İdari iş ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi idare mahkemeleri tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle, yapılan kamusal harcamaların idari yargı kolunun da görev ve yetki alanına girdiği görülmektedir. Bunun dışında adli yargı kolunun görev ve yetkisinden bahsetmek gerekirse, kamusal harcamaların gerçekleştirilmesi esnasında yapılan bazı eylemlerin ceza kanunu kapsamında suç sayılması da adli yargı kolunun görev ve yetkisini göstermektedir. Bunların dışında hesap yargısı olarak nitelendirilen ve Sayıştay tarafından yerine getirilen denetim ve hesap yargılaması işlemleri de hesap yargı kolunun görev ve yetkisini göstermektedir. Özetle kamusal harcamaların yargısal denetiminin kapsamına tüm yargı kolları girmektedir.

Ülkemizde kamusal harcamaların yargı denetimi genel olarak hesap mahkemesi olarak da nitelendirilen Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Fakat Sayıştay genel mahkemelerden hem idari hem denetim hem de yargısal açıdan farklılık arz ettiği için

¹²² Zeynep Müftüoğlu, “Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim” (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), s.259.

ve kamu harcamalarının denetimi yönünde uzmanlaşmış olduğu için burada daha çok Sayıştay denetimi değil genel mahkemelerin denetiminden bahsedilecektir.

Ancak hesap yargısı olarak nitelendirdiğimiz ve Sayıştay tarafından yapılan hesap yargılaması ile yine Sayıştay'ın icra etmiş olduğu dış denetim karıştırılmamalıdır. Sayıştay'ın kurumların yapmış olduğu kamusal harcamaları inceleyip raporlaması, dış denetim türlerinden olan Sayıştay denetimi kavramını oluştururken, bu raporlar sonucunda ilgili birimlerince yapmış olduğu yargılama işlemleri ise hesap yargısının alanına girmektedir. Özetle, meclisin bütçe hakkıyla ilgili olarak hükümete devretmiş olduğu yetkilerinin bağımsız yargı mercilerince denetlenmesi, Sayıştay'ın yapmış olduğu dış denetimleri kapsamaktadır.¹²³

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalar kamu idareleri tarafından idari işlem ve eylemler vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Ayrıca idari eylem, işlem ve bu mukaveleler kapsamında kaynaklanan her türlü uyumsuzluk, genel kaide olarak idare mahkemelerinin görev alanında olması nedeniyle, kamusal harcamaların yargısal denetimi de kural olarak idari yargı mercilerinin görev alanındadır.¹²⁴

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamaların idare hukukunun alanına girmesi, kamu kurumlarının şahısların mal varlıklarında değişiklik meydana getirecek icra sayılabilecek idari bir işlemin yapılmasıyla başlar. Yani idare hukukunun görev ve yetkisinden bahsedebilmek için öncelikle idarenin kişilerin hakları üzerinde bir işlem tesis etmesi ve bu işlemin yürütülebilir olması gerekmektedir. Kişilerin icrai olan ve mal varlığı üzerinde etki eden bu eylemin haklarını ihlal ettiğini, söz konusu idari işlemin hukuka aykırı olduğunu düşünmeleri durumunda idare mahkemelerinde dava açma hakları bulunmaktadır. Hukuka aykırı olduğu değerlendirilen ve idare hukukunda iptale tabi olabilecek idari işlem ve eylemler hakkında, hakları ihlal edilen kişilerce İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri kapsamında idari dava yoluna gidilebilmektedir. İdare mahkemeleri tarafından yapılacak olan usul ve esasa ilişkin incelemeler

¹²³ Mustafa Taytak, *Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2013, s.15.

¹²⁴ Kemal Gözler ve Recep Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 20.b., Bursa: Ekin Basım Yayınevi, 2018, s.758.

neticesinde hukuka aykırı bir durumun tespit edilmesi durumunda söz konusu idari işlem ve eylemler iptal hükmüne tabidir. Ancak bazı durumlarda davanın ön şartı olarak ya da kişilerin kendi tasarrufu kapsamında dava yoluna gidilmeden de söz konusu hukuka aykırı işlemi tesis eden idareye, işlemin geri alınması veya kaldırılması talebiyle başvuruda bulunulabilir. Hatta idarenin kendi tesis ettiği idari işlemin hukuka aykırı olduğunu fark etmesiyle de hakları ihlal edilenlerin başvurusu olmaksızın söz konusu idari işlemleri geri alması mümkündür. Böylelikle dava yoluna gitmeden hukuka aykırı olan işlem ortadan kalkmaktadır. Ancak kişilerin idareye olan talebine rağmen idari işlem geri alınmazsa artık dava yoluna gidilerek kamusal harcamaların hukuksal denetimi sağlanmaktadır. İdari yargı mercilerince incelenen kamusal harcamalarda, hukuka aykırı bir durumun tespit edilmesi neticesinde idari işlem iptal edilerek ilk tesis edildiği andan itibaren hukuken kaldırılmış olur. Böylelikle hukuka aykırı kamusal harcamaların yargısal denetimi sağlanmış olmakta ve dış denetim türlerinden olan yargısal denetimin kamusal harcamalar kapsamında gerçekleşmesi mümkün olmaktadır. Hukuka uygun olan ve herhangi bir hukuki noksanlık taşımayan idari işlem ve eylem niteliğindeki kamusal harcamalar, artık dış denetim türü olan yargısal denetimi de gerçekleştirmiş olmak üzere gereği idarece yerine getirilebilmektedir.

Yukarıda kamusal harcamalarda dış denetim türü olan yargısal denetimin, idare hukuku alanında nasıl uygulandığından bahsettik. İdare mahkemeleri dışında adli yargı mercileri de kamusal harcamaların denetiminde görevli ve yetkilidir. Özellikle yolsuzluk suçları olarak da nitelendirilen, kamusal harcamaların yapılması esnasında sıklıkla rastlanılan ve Türk Ceza Kanununda yer alan rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye fesat karıştırma vb. suçlar adli yargının görev alanına girmektedir.¹²⁵ Kamusal harcamalarda hukuka aykırı bir durumun kasıtlı olarak meydana getirilmesi Türk Ceza Kanununda ve diğer kanunlarda özellikle belirtilen bazı suçların meydana gelmesine sebebiyet vermektedir. Bu kapsamda kamusal harcamaların adli yargı merci tarafından da denetlendiğinden bahsetmek mümkündür. Hatta bunun dışında kamusal harcamaların gerçekleşmesinde temel alınan kanunlarda, bir idari işlem veya eylemin ya da bu harcamanın yapılmasında görevli olan kişilerin kişisel fiillerinin adli ceza yaptırımını da

¹²⁵ 5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”, m.247-255.

öngörülebilmektedir. Bu durumda söz konusu harcamanın gerçekleşmesine esas teşkil eden kanun aynı zamanda kamusal harcamaların adli yargı tarafından da denetlenmesinin önünü açmakta, kamusal harcamaların dış denetiminin yapılmasında adli mahkemelere görev ve yetki vermektedir. Bu gibi durumlarda idari işlem ve eylemlerde kural olarak görevli olan idare mahkemeleri yerine görevli ve yetkili mahkemeler adli mahkemeler olmaktadır. Bu nedenle uyuşmazlık artık adli mahkemeler tarafından çözüme kavuşturulmaktadır.

Adli yargı koluna görev ve yetki veren kanunlara örnek vermek gerekirse, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71'inci maddesi gösterilebilir. İlgili maddede *“Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış, yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle neden olunmuş ya da bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır.”*¹²⁶ denilerek, adli yargının kamusal harcamaların denetiminde görevli ve yetkili olduğu bildirilmiştir.

Kamusal harcamaların yargısal denetiminde kural olarak idare mahkemelerinin görevli ve yetkili olduğunu, özel kanunlarda belirtilen hususlarda ve Türk Ceza Kanununda sayılan hallerde adli mahkemelerin de kamusal harcamaların dış denetiminde yetkili olduğundan bahsettik. Kamusal harcamaların dış denetimi olan yargı denetiminde bu yargı kolları dışında hiç şüphesiz bir başka yargı kolu da Anayasa Mahkemesinin yapmış olduğu yargılamadır. Kamusal harcamalar yapılırken temel olarak bütçe kanununa veya diğer kanunlara dayandırılarak yapılır. Bahsi geçen bu kanunlar Anayasa Mahkemesinin anayasaya uygunluk denetimine tabidirler. Anayasa Mahkemesinin yargılama neticesinde hükmedeceği kararlar kesindir. Anayasa Mahkemesinin kamusal harcamaların dış denetimindeki rolü genellikle, bütçe kanunlarına gelir ve harcama konuları dışında madde konması, mali kanunlara ve harcama kanunlarına anayasaya aykırı madde ve hükümlerin konması, bu kanunların

¹²⁶ 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, m.71.

içeriğinin veya yasalaşırken izlenen usulün anayasaya aykırı olduğu hususları ile alakalı yargılama yapması olarak ortaya çıkmaktadır. Özetle denetimin bütçenin yapılış aşamasında ve uygulanması sonrasında farklı kurumlar ve farklı organlar tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bu nedenle ülkemizde bütçe kanunu ve kanunun uygulanmasının denetimi, idari, yasama ve yargısal olmak üzere birden çok merci tarafından yerine getirilmektedir.¹²⁷

Görüldüğü üzere herhangi bir hakkı idari işlem veya eylem neticesinde ihlal edilen kişiler idari yargıda iptal davası açabilmektedir. Bunun dışında hukuka aykırı idari işlemler ve eylemler neticesinde adli yargıda zararın tazminine yönelik dava da açılabilir. Ayrıca literatürde memur suçu ya da yolsuzluk suçu olarak bilinen ve Türk Ceza Kanunu'nda belirtilen zimmet, irtikâp, ihaleye fesat karıştırma vb. suçlardan herhangi birini işleyen kişi hakkında adli mahkemelerde yargılama yapılmaktadır. Kamusal harcamaların gerçekleştirilmesinde meydana gelebilecek usule aykırı işlemlerin ve bunların neticesinde ortaya çıkabilecek kamu zararlarının bertaraf edilmesinde en etkili denetim türü yargısal denetimdir.

Kamu otoriteleri tarafından yapılan harcamaların dış denetiminde etkili olan yargısal denetimin ayrıca caydırıcı yönü de ağır basmaktadır. Çünkü kamusal harcamaların gerçekleştirilmesinde görevli olan şahıslar sebebiyet verdikleri kamu zararını tazmin etmekle karşı karşıya kalabilir. Hatta zararın tazmin edilmesi yanında hapis cezası gibi adli cezalara da maruz kalabilirler. Diğer denetim türlerinde yapılan idari işlem ve eylemlerin iptali ve tazmini kimi zaman mümkün olabilmektedir. Buna karşın hapis cezası sadece yargısal denetimin sonucunda tespit edilecek usulsüzlükler neticesinde uygulanabilecek bir müeyyidedir. Bu yönüyle yargısal denetim, kamusal harcamalar gerçekleştirilirken ortaya çıkabilecek insan unsuruna dayalı hatalarla mücadelede diğer denetim türlerine göre daha etkin ve caydırıcıdır.

Özetle Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamaların dış denetim yöntemlerinden en önemlilerinden birisi de yargısal denetimdir. Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamaların hukuka aykırı olanları idari yargıda iptal hükmüne

¹²⁷ Kamil Tügen, *Devlet Bütçesi*, 13.b, İzmir: Bassaray Matbaası, 2013, s.344.

tabi iken, adli yargıda duruma göre zararın tazminine veya hapis cezalarından her birine ayrı ayrı ya da birlikte hükmedilebilmektedir. Anayasa yargısı ise mali kanunlar ve harcama işlemlerine yönelik olan kanunların anayasada belirtilen temel hükümlere aykırı olmasını engellemektedir. Anayasa yargısına somut bir örnek vermek gerekirse, Kamu İhale Kanununda yapılacak olan bir değişiklikle ihaleye katılacak, teklifte bulunacak ya da yüklenici sıfatına haiz olabilecekler hakkında eşitliği zedeleyecek bir değişiklik olması durumu gösterilebilir. Böyle bir kanunun yürürlüğe girmesi halinde Anayasanın 10'ncu maddesinde belirtilen eşitlik ilkesine aykırılık söz konusu olacağından, bu hükmün Anayasa Mahkemesi tarafından iptali gerekir. Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamaların anayasa yargısı marifetiyle denetiminde, harcama henüz gerçekleşmemiş olsa dahi anayasal yargı denetimi bir dış denetimdir.

Kamusal harcamalar idari işlem niteliğinde olduğundan kamu kurumlarının yapmış olduğu harcamalar da yargısal denetime tabidir. Fakat bu denetim sınırsız bir denetim yetkisini vermemektedir. İdari işlemlere yargı yolunu açan Anayasamızın 125'nci maddesi; *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* şeklinde düzenlenmiştir. Her ne kadar anayasada idari işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olduğu belirtilse de yine aynı maddede *“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.”*¹²⁸ diyerek bu yetkiye bir sınırlama getirmiştir.

Kamusal harcamaların veya idari işlemlerin yargısal denetiminin sınırı, Anayasa, İdari Yargılama Usulü Kanunu ve Danıştay kararları ile tespit edilmiştir. Ayrıca Danıştay, kamu otoritelerinin kullandığı yetkiyi kendi kararları kapsamında ilkeler şeklinde sunabilmektedir. Danıştay bu ilkeleri idari yargılamanın genel ilkeleri olarak

¹²⁸ 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, m.125, *Resmi Gazete*, S.17863, (Erişim Tarihi: 09.11.1982).

görmektedir.¹²⁹ Buna göre, Danıştay bu genel ilkelerden istifade ederek etkin bir yargı denetimi sağlamaktadır. Yargı merci her ne kadar yerindelik denetimi yapamasa da idarenin takdir yetkisini kullanarak yapmış olduğu işlemi bu temel kıstaslara göre inceleyebilir. Yargı organlarının takdir yetkisiyle ilgili olarak inceleyeceği husus bu yetkinin kullanılmasındaki neden ve amaç unsurları ile ilgilidir.

Bir başka şekilde ifade etmek gerekirse yargı organları idarenin takdir yetkisinin yerinde olup olmadığına değil, bu takdir yetkisinin ortaya çıkmasına neden olan unsura ve amaç unsuruna bakabilirler. Bu da yargı organlarının “yerindelik denetimi yasağı” ilkesini gerçek alanına hapsedmektedir.¹³⁰ Bunun yanında idareden takdir yetkisini amacına uygun kullanması beklenmektedir. Hukuk devletinin bir gereği olarak kullanılacak olan hakkın hukuk düzeninin belirlemiş olduğu sınırlar çerçevesinde kullanılması beklenir. İdare takdir yetkisini kullanırken elbette amacının kamu yararı olması gerekir. Fakat bunun yanında hukukun temel ilkelerinden olan dürüstlük kuralını da göz ardı etmemelidir. Bu nedenle hukukun temel ilkelerinin varlığını araştırmayı amaçlayan yargı denetimi yerindelik denetimi anlamını taşımamaktadır.¹³¹

2. Siyasal Denetim

İdarenin her türlü işlem ve eylemlerinin hukuka uygun ve yerinde olması gerektiğinden bahsettik. Kamusal harcamalar da birer idari işlem niteliği taşıdığı için hukuka uygun ve yerinde olması gerekmektedir. Bu nedenle idari işlem ve eylemler sonucu meydana gelen hizmetlerin ve kamusal harcamaların en uygun şekilde sunulması, etkin ve verimli olması beklenmektedir. Kamusal harcamaların etkin ve verimli olabilmesi için idarenin faaliyetlerinin denetlenmesi gerekmektedir.¹³²

¹²⁹ Onur Karahanoğulları, "İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi". *Mülkiye Dergisi*, C.35, S.270, 2013, s.43.

¹³⁰ Hulusi Alphan Dinçkol, "İdari Yargı'da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi". *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.19, S.2, 2013, s.1567.

¹³¹ Ender Ethem Atay, "Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı İlkesi Işığında Danıştay", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.17, S.1, 2013, s.1150.

¹³² Elçin Akpınar, "Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006), s.61.

İdarenin işlem ve eylemlerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi kapsamında iki çeşit denetim yapıldığından bahsetmiştik. Yargı organları idarenin işlem ve eylemlerine karşı genel olarak yerindelik denetimi yapamazken, hukuka uygunluk yönünde idari faaliyetleri denetleyebilmektedir.

Kamu idarelerinin eylem ve işlemlerinin hukuksal durumunun ve Sayıştay denetimi gibi yerindelik durumunun ölçülebilmesi için çeşitli denetimler yapılmaktadır. Bu denetimler idarenin hiyerarşisi içinden veya dışından olmasına göre iç ve dış denetim olarak ayrılmaktadır. Dış denetimler de yargı denetimi, Sayıştay denetimi ve siyasal denetim türlerine ayrılmaktadır.

Kamu idarelerinin eylem ve işlemleri ile kamusal harcamalarına yönelik olarak yapmış olduğu işlemler üzerinde etkili olabilecek denetim türlerinden biri de hiç şüphesiz siyasal denetleme mekanizmasıdır. Siyasal denetim mekanizmalarına parlamento denetimi de denmektedir.¹³³

Kamu harcamalarının ve kamu kaynaklarından elde edilecek gelirlerin vatandaşların bilgisi dâhilinde belirlenmesine “Bütçe Hakkı” denmektedir.¹³⁴ Bütçe hakkı esas itibariyle vatandaşın hakkı olmakla birlikte, siyasal mekanizmalarla bu hak ve yetki, belli süreliğine siyasal organlara geçmektedir. Parlamentolar yani siyasi organlar da vatandaşlarından devir aldığı, gelir toplama ve harcama yapma yetkilerini kamu idarelerine kullanmaları için devretmektedir. Yönetenler tarafından elde edilecek gelir ve yapılacak olan giderlerin belirlenmesi için, yönetilenler tarafından parlamentoya devredilen bu yetkiye bütçe hakkı denmektedir.

Bu hak, "halkın, ülkede toplanan kamu gelirleri ve gerçekleştirilen kamu harcamaları ile bunların denetiminde söz sahibi olması" şeklinde tanımlanabilir. Tanımdan anlaşılacağı üzere “bütçe hakkı” kavramında gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ve toplanan gelirler ile yapılan harcamaların uygunluğunun denetlenmesi

¹³³ Hacı Ömer Köse, “Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40. Seri, 2001, s.25.

¹³⁴ Aziz Konukman, “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C.1, S.1, 2016, s.23.

hususları ön plana çıkmaktadır. Özetle bütçe hakkı, kamu gelirlerinin elde edilmesini, kamusal harcamaların yapılmasını ve bu hususların denetimini kapsayacak şekilde üç ayrı unsurdan incelenebilmektedir. Esas itibarıyla bütçe hakkı yönetilenlere/halka aittir. Ancak hak sahiplerinin bu yetkilerini doğrudan doğruya kullanmaları her zaman mümkün olmamaktadır. Bu hak genel olarak siyasi mekanizmalarla seçilmiş olan temsilciler eliyle kullanılır. Halk tarafından demokrasiyle seçilmiş olan bu temsilcilerin oluşturduğu organlara ise parlamento denir.¹³⁵ Bütçe hakkı da genelde parlamentolar vasıtasıyla kullanılmaktadır. Bütçe hakkı ile meclis elinde bulundurduğu gelir toplama ve toplanan gelirlerin gereğince harcanması yetkisini yürütme organına devretmektedir. Yani meclis halktan aldığı yetkisini yine halk adına yürütme organına devretmektedir. Fakat denetleme yetkisi halen millet adına parlamentoların uhdesinde kalmaya devam etmektedir. Parlamentolar kamu idareleri tarafından yapılan kamusal harcamaların üzerindeki denetim yetkisini, bizatihi bütçe hakkına sahip olan halk adına yerine getirmektedir. Ülkemizde de bütçe, eski sistem olan parlamentar sistem döneminde Bakanlar Kurulu tarafından tasarı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulurdu. Fakat mevcut başkanlık sisteminde istisnai olarak kanun teklifi şeklinde, Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır.¹³⁶

Parlamentoların halk adına yerine getirdiği bu denetim türüne ise yasama denetimi de denmektedir. Halktan aldıkları bütçe hakkıyla kamu idarelerine harcama yapma yetkisi veren siyasal otoriteler, yine bütçe hakkından elde ettikleri denetleme yetkisini de doğal olarak kullanmaktadırlar. Bu kapsamda siyasal mekanizmalar vasıtasıyla yapılan denetimlerin aslında kamu tarafından yapıldığı da söylenebilir. Çünkü bütçe hakkı halk adına kullanılıyor ve bu hak esas olarak halka ait bir hak olduğuna göre, kamusal harcamaların yine siyasal mekanizmalar vasıtasıyla denetlenmesi de halk tarafından yapılan denetim olarak değerlendirilmelidir.

Yasama organı, kamu idarelerine vermiş olduğu kamusal harcama yapma yetkisinin hukuka uygunluğunu, devletin ve kamunun temel amaçlarına ve gerekliliğine

¹³⁵ Atilla Yayla, *Siyaset Bilimi*, 1.b., Ankara: Adres Yayınları, 2015, s.259.

¹³⁶ Lütfullah Ün, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Maliyesine Etkisi", *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, C.21, S.2, 2021, s.309.

uygun olup olmadığını denetlemektedir. Ülkemizde ulusal düzeyde siyasal denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi yapmaktayken, yerel anlamda siyasal denetim yapan organlar da vardır. Bunlara örnek vermek gerekirse İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi ve Köy İhtiyar Heyetleri siyasal denetim mekanizmalarını oluşturmaktadır.¹³⁷

Parlamentonun kamu idarelerine bütçe hakkını devretmesi neticesinde idarenin yapmış olduğu kamusal harcamaların denetimi siyasal denetimdir. Parlamento bütçe hakkının esas sahibi olan halk adına, idarenin yapmış olduğu kamusal harcamaları denetlemektedir. Ülkemizde bütçe hakkını halk adına kullanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu haktan kaynaklanan denetim yetkisini bazı denetim araçlarıyla kendisi kullanırken kimi zaman da Sayıştay vasıtasıyla kullanmaktadır. Yani halktan aldığı bütçe hakkına istinaden yapacağı kamusal harcamaların denetimini bizzat kendisi yerine getirebileceği gibi bu yetkisini başka organlar vasıtasıyla da kullanabilmektedir. Her ne kadar kamusal harcamaların siyasal denetimi Sayıştay eliyle yerine getirilse de bu durum denetim türünün niteliğini etkilemez. Çünkü Sayıştay bu denetim türünde meclis adına denetim yapmaktadır. Yaptığı denetim sonucu hazırlamış olduğu raporlar meclise sunulmuş bilgi mahiyeti taşıyan belgelerdir ve meclis kararları üzerinde bağlayıcı değildir.¹³⁸

Parlamentonun kamusal harcamaları Sayıştay eliyle denetlemesi hususunu bir sonraki başlıkta detaylı olarak ele alacağımız için, burada şimdilik parlamentonun bizzat kendi yapmış olduğu denetimlere değineceğiz. Yasama organlarınca yapılan bu denetimlere meclis denetimi de denmektedir. Demokratik ülkelerde halk tarafından siyasal mekanizmalarla kamusal harcamaların denetlenmesi görev ve sorumluluğu meclise verilmiştir. İdarenin yapmış olduğu kamusal harcamaların hukuka uygunluk yönünden denetiminin en etkili ve caydırıcı denetim fonksiyonu yargısal denetim olsa da parlamento tarafından yapılan siyasi denetimler, hükümetin kamusal harcamaları gerçekleştirirken ortaya çıkabilecek usule ve hukuka aykırı eylemlerini önleyebilmesi

¹³⁷ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.7, S.1, 1974, ss.31-32.

¹³⁸ Atilla İnan, “Sayıştay Genel Kurul Kararları ve İçtihadı Birleştirme Kararları”, *Sayıştay Dergisi*, C.10, S.33, 1999, s.8.

açısından oldukça önemlidir. Meclisin yapmış olduğu denetimler sonunda, eylemin siyasal sonuçlardan başka herhangi bir cezai müeyyide uygulanması gerektiği durumlarda son karar yargısal mekanizmalar tarafından verilmektedir. Ancak yine de yargı organlarının devreye girebilmesi veya adil yargılama ortamının oluşabilmesi açısından siyasal denetim mekanizmasının harekete geçirilmesi hem şart olmakta hem de daha etkin sonuçların alınmasına olanak vermektedir.¹³⁹

Ülkemizde kamu idarelerinin yapmış olduğu kamusal harcamaların denetimi, siyasal denetim mekanizması tarafından anayasaya göre yapılmaktadır. Anayasamızın 98’nci maddesinde siyasal mekanizmaların denetim yolları belirtilmiştir. Anayasada “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları*” başlığı altında düzenlenen bu denetim yolları daha önceden soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudan oluşurken, Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte revize edilmiştir. Hali hazırda meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı sorudan ibarettir.¹⁴⁰ Yani 2017 yılında yapılan değişikliklerle birlikte sözlü soru sorma usulü ve gensoru siyasal denetim mekanizmaları arasından çıkarılmıştır.

Anayasamızda belirtilen siyasal denetim mekanizmalarından olan yazılı soru, parlamento üyeleri tarafından Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara, idarenin iş ve eylemleriyle ilgili yazılı olarak soru sorulmasıdır. İdarenin iş ve eylemlerinin yanında kamusal harcamalarla ilgili olarak da yazılı olarak soru sorulabilir. İlgili bakanlık veya Cumhurbaşkanı yardımcıları meclis üyelerinin sormuş olduğu yazılı soruyu en geç 15 gün içinde cevaplanmak zorundadır. Bu süre şartı bizzat anayasa tarafından konmuş bir şarttır. Meclis üyelerinin hükümete yani idareye yazılı soru sorması neticesinde herhangi bir müeyyide uygulanmasa da yapılmış olan kamusal harcamalar ile ilgili idareden bilgi alınarak kamuoyu bilgilendirilmiş olmaktadır. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkesinin işletilmiş olduğu söz konusu siyasal denetim mekanizması, kamusal harcamaların denetiminde rol almaktadır. Meclis üyeleri tarafından sıklıkla

¹³⁹ Zuhale Ergen ve Burcu Durak Oldaç, “Tarihsel Süreç İçerisinde Türk Sayıştayı”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.29, S.1, 2020, s.306.

¹⁴⁰ 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, m.98.

başvurulan bu yöntem, etkili ve işlerlik kazanmış bir denetim mekanizmasıdır. Önceden yapılacak olan hazırlık çalışmaları ile bilgi ve belgelere dayandırılmış hususlarda sorulacak olan yazılı sorularla, kamusal harcamaları gerçekleştiren hükümet ve kamu idareleri üzerinde etkin denetim sağlanmış olur.¹⁴¹

Anayasamızda belirtilen bir diğer siyasi denetim mekanizması ise genel görüşmedir. Genel görüşme hükümet tarafından, mecliste grubu bulunan bir siyasi parti tarafından ya da belirli sayıdaki meclis üyesinin talepte bulunması ile işletilir. Meclis görüşmesi, hükümetin meclise idarenin işlem ve eylemlerine yönelik veya devlet faaliyetleri ile alakalı olarak açıklama yapmasını sağlar. Aynı zamanda kamu idareleri tarafından yapılan kamusal harcamalar ile ilgili meclis görüşmesi istenerek, parlamento tarafından bu siyasi denetim mekanizması işletilebilir. Bu siyasi denetim mekanizmasında meclis hükümete hesap sorar ve idare meclise dolayısıyla kamuoyuna hesap vermek zorunda kalır. Meclisin genel görüşme ile hükümete yani idareye hesap sorması neticesinde herhangi bir müeyyide uygulanmasa da yapılmış olan kamusal harcamalar ile ilgili idareden bilgi alınarak kamuoyu bilgilendirilmiş, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri yerine getirilmiş olmaktadır. Hükümet yazılı soruda, soruyu soran milletvekiline bilgi verirken, genel görüşmede ise tüm meclise hesap vermektedir. Meclis üyelerinin tamamı hükümete genel görüşme esnasında soru sorabilir, tartışmaya katılabilir. Bu nedenle genel görüşme, yazılı soru denetim mekanizmasına göre biraz daha etkin ve detaylı bilgi verilmesini gerektiren bir siyasi denetim mekanizmasıdır.¹⁴²

Anayasamızın 98'nci maddesinde belirtilen bir diğer siyasi denetim mekanizması meclis araştırmasıdır. Anayasada bu siyasi denetim mekanizmasının belli bir alanda meclisin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi açısından yürütülen incelemeyi esas teşkil ettiği belirtilmiştir. TBMM içtüzüğüne göre; meclisin üyeleri içerisinde seçilen komisyon vasıtasıyla, araştırılması istenen konuda incelemelerde bulunularak, meclisin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi ve aydınlanmasını sağlayan siyasi bir denetim

¹⁴¹ Atay, a.g.e., s.73.

¹⁴² Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 8.b, Ankara: Yetkin Yayınları, 2004, s.299.

mekanizmasıdır.¹⁴³ Siyasal denetim mekanizması olan meclis kamusal harcamalar ile ilgili de meclis araştırmasının açılmasını isteyebilir. Araştırma komisyonu tarafından yapılan incelemeler sonucunda hazırlanan araştırma raporu üzerinden genel görüşme yapılır. Araştırma komisyonu söz konusu çalışmayı en geç üç ay içinde bitirir bu süre en fazla bir kez daha uzatılabilir. Kurulan araştırma komisyonu kamu idarelerinden gerekli belge ve bilgileri isteme, bunlar üzerinde inceleme yapma ve ilgisinden bilgi almaya yetkilidir. Devlet sırrı niteliği taşıyan bilgiler bu yetkinin kapsamı dışındadır.

Yazılı soru ve genel görüşme mekanizmalarında olduğu gibi meclis araştırması demetim yolunda da hükümete yani idareye herhangi bir müeyyide uygulanmaz. Meclisin herhangi bir konuda araştırma yapmasıyla idareye yönelik herhangi bir müeyyide uygulanmasa da yapılmış olan kamusal harcamalar ile ilgili idareden bilgi alınarak kamuoyu bilgilendirilmiş, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri yerine getirilmiş olmaktadır. Meclis araştırması, parlamentonun kamusal harcama alanları ile ilgili alanlarda bilgi alma, kanun teklifi hazırlama, idareyi denetleme ve hukuksal boşluk alanlarını doldurmada önemli katkılar sağlamaktadır.¹⁴⁴ Dolayısıyla bazı konularda yapılacak olan çalışmalara ayrılacak süre gittikçe kısalmaktadır.¹⁴⁵ Araştırma komisyonlarının yapmış olduğu siyasal denetim neticesinde hazırlanan rapor, mecliste görüşüldükten sonra karara bağlanır.¹⁴⁶

Anayasamızın 98'nci maddesinde son olarak belirtilen siyasal denetim mekanizması meclis soruşturmasıdır. Meclis soruşturması, meclis iç tüzüğünün 107'nci ve 108'nci maddelerinde halen görevine devam eden veya görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında açılan bir siyasal denetim mekanizmasıdır. Söz konusu kişilerin görevleriyle ilgili suç işlemiş oldukları kanısına varılırsa açılır. Meclis soruşturması diğer siyasal denetim mekanizmalarına göre daha zor ve nitelikli çoğunlukla açılabilir. Ancak diğer siyasal denetim mekanizmalarından farklı olarak sonucunda hem siyasal yaptırım olan hem de cezai

¹⁴³ 584 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü", m.104-105, *Resmi Gazete*, S.14506, (Erişim Tarihi: 13.04.1973).

¹⁴⁴ Özbudun, a.g.e., ss.300-301.

¹⁴⁵ İter Turan, "Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.33, S.1, 1978, s8.

¹⁴⁶ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1999, s.84.

müeyyidesi olan bir denetim mekanizmasıdır. Bu nedenle diğer siyasal denetim mekanizmalarına göre daha caydırıcı ve etkili olmaktadır.

Meclis soruşturmasının yapılabilmesi için parlamento içeresinden kurulan komisyon yaptığı çalışmalar sonrasında oluşturduğu raporu meclise sunar. Meclis hazırlanan rapor doğrultusunda genel kurulda görüşerek karar verir. Gerek görülürse, çoğunluğun sağlanması ile ilgililer Yüce Divan'a sevk edilmiş olur. Yüce divan sıfatıyla yargılama işlemlerini Anayasa Mahkemesi yerine getirir. Anayasa Mahkemesinin vereceği karar kesindir. Geçmiş tarihlerde bu siyasal denetim mekanizması kullanılarak birçok üst düzey siyasetçi ve hükümet mensupları yargılanmış, kimisi cezalandırılmış kimisi de mahkeme tarafından beraat ettirilmiştir. Meclis soruşturması özellikle hükümet ve siyaset kurumlarının üst düzey yetkililerini yargıladığı için, kamusal harcamaların siyasal denetiminde en etkili ve caydırıcı dış denetim mekanizmasıdır.

Bilindiği üzere devlet yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşmaktadır. Devletin bu fonksiyonlarının her birinin kendisine has yapısı olmakla birlikte birbirleriyle ilişkileri de mevcuttur. Söz konusu ilişkilerden biri de bu üç erkin birbirini denetleme işlevleridir. Ancak yasama erkinin kullanmış olduğu yetkiyi doğrudan halktan alması ve ulusal temsile dayanan fonksiyonu nedeniyle diğer devlet erklerine nazaran daha üstün ve ayrıcalıklı olduğu görülmektedir.¹⁴⁷ Kamusal harcamalar yapan yürütme erki bu yetkiyi yasama organından aldığı gibi siyasal denetim mekanizmasının denetimine de tabidir. Elbette yargı erkinin de yürütme üzerinde denetim fonksiyonu vardır. Ancak yargı erkinin denetim amacıyla yapacağı yargılamanın, bu yargılama sonucu uygulayacağı yaptırımın da esas olarak kaynağı yasama organının çıkarmış olduğu kanunlara dayanmaktadır. Bu nedenle yasamanın denetim mekanizması adına ayrıcalıklı, üstün ve özel bir yere sahip olduğu söylenebilir.¹⁴⁸

3. Sayıştay Denetimi

Kamusal harcamalarının denetiminde önemli yer tutan dış denetim türlerinin bir diğeri de Sayıştay denetimidir. Sayıştay'ın denetim yetkisi, Anayasanın 160'ncı

¹⁴⁷ Atay, a.g.e., s.62.

¹⁴⁸ Köse, a.g.e., s.9.

maddesinde; “*Merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla*” görevli olduğu şeklinde belirtilmiştir.¹⁴⁹ Yani Sayıştay anayasada belirtilen kamu idarelerinin yapmış olduğu kamusal harcamaları denetleme yetkisi ve görevine sahiptir. Sayıştay denetimi de yargısal ve siyasal denetim türleri gibi gücünü anayasadan almaktadır. Sayıştay’ın kamu idarelerinin yapmış olduğu kamusal harcamaları Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlediği anayasamızda belirtilmiştir. Ayrıca Sayıştay’a bir yargı yeri olarak, ilgililer hakkında hüküm vermesi görevi de anayasa tarafından yüklenmiştir. Bu yetkiyle birlikte Sayıştay hesap mahkemesi sıfatını da taşımaktadır. Ayrıca yine anayasada, Sayıştay’a kanunlarla inceleme, denetleme ve hükme bağlama görevleri de verilebileceği ifade edilmiştir. Sayıştay kararları kesindir ve aleyhinde idare mahkemelerine başvuru yapılmaz. Kararlarına karşı tek sefere mahsus olmak üzere ve 15 gün içinde karar düzeltme talebinde bulunulabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 68’nci maddesinde de kamu harcamalarına ilişkin dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Sayıştay’ın gerçekleştireceği dış denetimin amacı, kamusal harcama yapan kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında denetlenmesidir.¹⁵⁰ Sayıştay yapacağı denetimlerde kamusal harcamaların mevzuata, kurumsal hedeflere, ulusal hedef ve planlara uygunluğunu göz önünde bulundurur. Sayıştay’ın yapmış olduğu bu denetime ‘performans denetimi’ denmektedir. Performans denetiminin etkin bir biçimde uygulanması, kamusal harcamalarda israfın ve yolsuzluğun önüne geçilmesi ayrıca şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması bakımından son derece önemlidir.¹⁵¹

Kanun koyucu Sayıştay tarafından yapılan dış denetim sırasında, idarenin iç denetçileri vasıtasıyla oluşturulan raporların, istenmesi halinde Sayıştay’ın denetim elemanlarına ibraz edileceğini hüküm altına almıştır. Böylece Kanun’un ortaya koymuş olduğu bu şart ile iç denetim ve dış denetim mekanizmasının birbirini tamamlayıcı

¹⁴⁹ 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, m.125.

¹⁵⁰ 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, m.68.

¹⁵¹ Tolga Demirbaş ve Rıdvan Engin, “Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaşıtı Bulguların Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, S.100, 2016, s.28.

unsur olmasına olanak sağlamıştır. Yukarıda bahsedilen dış denetim amaçları ve ilkeleri doğrultusunda kamusal harcamaların dış denetimi ile ilgili Sayıştay tarafından hazırlanan raporların bir örneği ilgili kuruma gönderilir. Eksiklik veya mevzuata aykırı bir durum tespit edilmesi halinde ilgili idarenin üst yöneticileri tarafından bu konularla ilgili izahatlar Sayıştay'a bildirilir. Sayıştay kamusal harcamaların dış denetimi kapsamında hazırladığı raporu ve ilgili idare tarafından yapılan izahatı değerlendirerek hazırladığı raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunar.

6085 sayılı Sayıştay Kanununda, Sayıştay'ın inceleme ve denetim yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip olduğu belirtilmiştir. Yine aynı Kanun'da Sayıştay denetiminin amacının; bütçe hakkının doğal bir gereği olarak kamusal harcamalar hakkında meclise ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgiler sunmak olduğu ifade edilmiştir.¹⁵² Ayrıca Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin amacının kamusal harcamaların hukuka uygun olması, mali saydamlığın yerleştirilmesi ve kamu kaynaklarının korunmasını sağlamak olduğu da belirtilmiştir.

Sayıştay Anayasada yargı bölümünde yüksek mahkemelerle birlikte zikredilen fakat yüksek mahkemeler arasında sayılmayan hem mali denetim işlevi hem de yargı işlevi olan bir hesap mahkemesi ve anayasal yüksek bir denetim kuruluşudur. Sayıştay denetim elemanlarınca yapılmış olan denetimlere istinaden daireleri tarafından yapılan yargılamalar nedeniyle Sayıştay'a hesap mahkemesi de denmektedir. Yani Sayıştay kamu idareleri tarafından yapılan kamusal harcamaların denetimini yaparken tazmin gerektiren bir eylem varsa bunu tespit etmekte, hem de bu tespitiyle alakalı yargılama görevini yerine getirmektedir.¹⁵³ Bu nedenle Sayıştay'ın denetim ve yargı görevleri kendi Kanunu'nda beraber ve tamamlayıcı işleve sahip olacak şekilde öngörülmüştür.¹⁵⁴

Anayasa Mahkemesi daha önceki yıllarda Sayıştay'ın yargılama aşamasında anayasaya aykırı gördüğü kanun hükümlerini somut norm denetimi ile kendisine

¹⁵² 6085 sayılı "Sayıştay Kanunu", m.3,34, *Resmi Gazete*, S.27790, (Erişim Tarihi: 19.12.2010).

¹⁵³ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, 13.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2000, s.61.

¹⁵⁴ Ahmet Özdemir, "Performans Denetiminin Türk Sayıştay'ı Açısından Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, S.7, 1992, s.49.

göndermesinde, Sayıştay'ın mahkeme olmadığından bahisle ret etmekteydi.¹⁵⁵ Öğretide bu kararı doğru bulmayan birçok yazar Sayıştay'ı tam bir mahkeme olarak görüp, somut norm denetimine başvurabilme yeterliliğine sahip olduğunu ifade etmiştir.¹⁵⁶ Hatta öğretide Sayıştay'ın yargı organı olarak görülmesinde görüş birliği olduğu, Anayasamızın 160'ncı maddesinde Sayıştay'ın kararlarının farklı yargı mercilerine taşınamayacağına belirtilmiş olmasının, Sayıştay'a bir "yüksek mahkeme" özelliği katmış olduğu da söylenebilir.¹⁵⁷ Bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesi aynı doğrultuda verdiği iki kararında bir yargı organının "yüksek mahkeme" niteliğine sahip olmasına olanak sağlayan ölçünün o yargı organının kararlarının başka yargı organlarına taşınmaması olduğunu ifade ederek de Sayıştay'ın yüksek yargı organı olma özelliğini kanıtlamaya katkı sağlamıştır.¹⁵⁸ Ayrıca Anayasa Mahkemesi 13.11.2014 tarihli bir kararında, Sayıştay'ın hesap yargılaması yapan bir mahkeme olduğu yönünde görüş belirtmiştir.¹⁵⁹

Özetle Sayıştay denetimi, kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması amacıyla yürütülen denetimdir. Bu nedenle günümüzde Sayıştay tarafından kamusal harcamalar üzerinde yapılan dış denetiminin çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Sayıştay'ın kamusal harcamalar üzerine yapmış olduğu denetim faaliyeti, vergi veren vatandaşlar açısından bir güvence unsuru oluşturmaktadır. Bunun nedeni, vatandaşların ödemiş oldukları vergiler nedeniyle katlandıkları maliyetlerin her bir kuruşunun nerede ve hangi amaçlarla harcandığının Sayıştay tarafından denetlenerek kamuoyunu aydınlatmasıdır. Hatta Sayıştay bu denetimler sonucunda kamu zararına sebebiyet verenlerden ya da hukuka aykırı yapılmış olan harcamalarla ilgili sorumlularından vatandaş adına hesabını sormaktadır. Bu nedenle bağımsız ve etkin işleyen bir Sayıştay

¹⁵⁵ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Basım Yayınevi, 2011, s.429.

¹⁵⁶ Emin Görgün ve Yakup Aydın "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu", *Sayıştay Dergisi*, S.84, 2012, s.81.

¹⁵⁷ Selim Kaneti, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", *Sayıştay Dergisi*, S.1, 1990, s.7.

¹⁵⁸ AYM Kararı, Esas Sayısı: 1967/13, Karar Sayısı:1969/5, Karar Tarihi: 14-16.01.1969, AYM Kararı, Esas Sayısı: 1967/19, Karar Sayısı: 1969/6, Karar Tarihi: 16.01.1969.

¹⁵⁹ AYM Kararı, Esas Sayısı: 2014/172, Karar Sayısı: 2014/170, Karar Tarihi: 13.11.2014.

sisteminin kurulmasıyla demokrasinin de güçlenmesi sağlanmış olmaktadır.¹⁶⁰ Ayrıca vatandaşların toplanan vergilerin hangi hizmetlere harcandığını öğrenmek istemeleri, kamusal harcamaların daha kaliteli alanlara yapılmasını istemeleri, hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerinin gelişmesini istemeleri demokratik toplumlarda Sayıştay'ın önemini daha da artırmaktadır.

Öte yandan, uluslararası literatürde yüksek denetim organları tarafından yapılan ve kaynağını anayasadan alan bir başka denetim türü daha vardır. Denetim elemanlarının anayasal güvence ile korunduğu bu denetim türünde yargılama faaliyetleri de yapılmaktadır. Bahsedilen yüksek denetim organları kurumsal olarak bağımsız idareler olmalarına rağmen meclis adına görev yapmaktadır.¹⁶¹ Söz konusu denetim türüne ait özellikler ülkemizde Sayıştay bulunduğu için Sayıştay denetimi aynı zamanda yüksek denetim türüne de girmektedir.

Ülkemizde hesap yargısı alanında görevli olan Sayıştay, yapmış olduğu denetim ve yargılama sonuçlarını genel uygunluk bildiriyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır.¹⁶² Denetim alanında yüksek yargı sıfatı taşıyan Sayıştay'ın temel görevi, kamu kaynaklarının kanunlara ve mevzuata uygun olarak etkin bir şekilde kullanımının gerçekleştirilmesi ve bu işlemlere yönelik gelişmelerin sağlanmasıdır. Ayrıca yüksek denetim mekanizması ile idareye ve vatandaşın bilgisine, yapılan kamusal harcamalara ilişkin tutarlı ve objektif bilgiler sunulmaktadır.¹⁶³

Sayıştay, kendi kurulları vasıtasıyla işleyen ve yargılama yetkisi olan yüksek denetim kurumudur. Sayıştay'ın idari yapısı incelendiğinde yargı ve karar organlarından, denetim, yönetim ve destek birimlerinden teşekkül ettiği görülmektedir. Sayıştay yargılama faaliyetlerini daireler vasıtası ile yerine getirir. Bu dairelerin her biri hesap mahkemesi vasfındadır. Dairelerin vermiş olduğu kararlara karşı temyiz görevini ise temyiz kurulu yerine getirmektedir. Sayıştay'ın daireleri tarafından verilen kararlar hakkında son hükmü bu kurul verir.

¹⁶⁰ Köse, a.g.e., s.14.

¹⁶¹ Akbulut, a.g.m., s.8.

¹⁶² Akpınar, a.g.t., s.77.

¹⁶³ Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, s.156.

Sayıştay'ın denetim faaliyetleri ise her biri belli alanda ihtisaslaşmış, nitelikleri kanunda belirtilen denetim elemanlarından oluşan denetim grupları tarafından yerine getirilmektedir. Denetim grupları arasında görev dağılımı genel olarak, Bakanlıklar veya denetime tabi idarelerin sınıflandırılmasıyla oluşur. Bu da Sayıştay tarafından kamusal harcamalar üzerinde yapılan denetimlerde uzmanlaşmayı sağlamaktadır. Bu gruplar dışında, Dış İlişkiler, Tasnif, Kesin Hesap, Denetim Planlama ve Rapor ile Araştırma ve Performans Denetimi Grupları gibi farklı amaçlar için kurulmuş gruplar da bulunmaktadır.

Sayıştay'ın denetim ile ilgili olan görevi daha çok kamusal harcamaların yapılmasından sonraki süreçte ortaya çıkmaktadır. Bu denetimler muhasebe kayıtlarına yönelik olarak kamusal harcamaların yapılması, kamunun gelirleri ve malları üzerinde olmaktadır. Yapılan kamusal harcamaların denetiminde hukuka ve bütçeye uygunluğu araştırılır. Denetlenen kurumlar ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kanunda tahdidi olarak zikredilen kamu idareleridir.

Klasik olarak Sayıştay denetimi, ilgili idarenin muhasebe kayıtları ve mali işlemlerinin incelenmesinden, bu kayıtlar doğrultusunda raporun hazırlanmasına kadar ki süreçten ibarettir. Sayıştay tarafından ilgili idarenin muhasebe kayıtları üzerinde gerçekleştireceği denetimde bu kayıtlar Sayıştay'a gönderilebileceği gibi bizzat denetçiler tarafından yerinde de incelenebilir. Yapılan incelemeler sonucunda ilgili idarenin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığı raporlanır. Sayıştay'ın kamusal harcamalar üzerine yapmış olduğu bu denetime uygunluk denetimi denmektedir. Uygunluk denetiminin yapılması sırasında hukuka aykırı veya usulsüz olarak yapılmış kamusal harcama tespit edilmesi durumunda ilgililerden otuz gün içinde yazılı cevap açıklama yapmaları istenir. Ayrıca suç unsuru barından bir durumun da tespit edilmesi halinde konu derhal adli makamlara bildirilir.

Sorumlular, savunmaları alınan hususlarda ayrıca adli cezayı gerektiren bir husus olmaması durumunda, neden oldukları hukuka aykırı harcamaları ödeyerek haklarında herhangi bir işlem yapılmamasını da sağlayabilirler. Böylece Sayıştay'ın yapmış olduğu bu denetimlerde, kamusal harcamaların yapılması aşamasında neden olunan kamu

zararları yargı yollarına başvurulmadan ve derhal faiziyle tahsil edilmiş olmaktadır. Bu nedenle Sayıştay denetimi sorumlular hakkında hem caydırıcı olma hem de daha dikkatli ve şeffaf davranma konusunda oldukça etkilidir.

İlgililer, Sayıştay denetçisinin yapmış olduğu incelemeler sonucu belirtilen kamu zararı görüşüne katılmıyorlarsa ödemeyi yapmayarak, gerekli savunmalarını yaparlar. Denetim elemanı sorumluların yapmış olduğu savunmayı yeterli görürse konuyu rapora almaz. Denetim elemanı savunmayı yetersiz görür ya da savunmada belirtilen hususlara katılmıyorsa gereğinin yapılması hususunu da belirterek raporunu düzenler.¹⁶⁴

Sayıştay denetim elemanı tarafından kamusal harcamalara ilişkin hazırlanan denetim raporu niteliği açısından iddianameye benzemektedir. Söz konusu denetim raporu Sayıştay Başkanlığınca ilgili daireye gönderilir. Sayıştay'ın hesap yargısı işlevi daireler tarafından, denetim elemanlarının hazırlamış olduğu kamusal harcamaların denetimine ilişkin raporları üzerine olur. Daireler hukuka aykırı şekilde neden olunan kamusal zararların tazminine veya sorumluların beraatına yönelik hüküm verir. Ayrıca sorumlular hakkında adli yönden ceza alması gereken bir durumun mevcut olması ya da gerekli makamlara bildirilmesi gereken hususların bulunması durumunda, Sayıştay Daireleri tarafından gereği hakkında karar alınır. Genel mahkemeler tarafından alınan kararlar, Sayıştay'ın hesap yargılamasını ve alınan hükümleri etkilemez. Kamusal harcamaların denetimi sonucu kamu zararına sebebiyet verenler hakkında Sayıştay'ın almış olduğu tazmin kararları, sorumluları tarafından doksan gün içinde yerine getirilmelidir. İlan hükümlerinin takip ve uygulanmasından ilgili idarenin en üst amiri sorumludur.¹⁶⁵ Ayrıca belirtmek gerekirse Sayıştay Daireleri tarafından yargılama sonucu verilmiş olan hükümler ile diğer yargı kollarının vermiş olduğu hükümler arasında hüküm uyumsuzluğu bulunması durumunda uyumsuzluk mahkemesine başvuru imkânı yoktur.¹⁶⁶

Sayıştay'ın kamusal harcamalar üzerine yapmış olduğu denetim sonucunda, hukuka aykırılık ya da kamu zararına sebebiyet verildiği tespit edilirse, bu durum

¹⁶⁴ Köse, a.g.e., ss.237-238.

¹⁶⁵ 6085 sayılı "Sayıştay Kanunu", m.53.

¹⁶⁶ Atilla İnan, "Sayıştay İlamlarının İnfazı", *Sayıştay Dergisi*, S.29, 1998, ss.19-20.

denetim elemanlarınca denetim raporlarında belirtilir ve gereği yapılmak üzere başkanlığa sunulur. Başkanlık söz konusu denetim dosyasını hesap yargılamasının yapılması için ilgili daireye havale eder. Sayıştay daireleri tarafından yapılan hesap yargısı sonucunda hüküm kurulur. Sayıştay Daireleri tarafından verilen bu kararlara karşı üç ayrı kanun yolu öngörülmüştür. Bunlar temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi olmak üzere Sayıştay Kanununda düzenlenmiştir.¹⁶⁷ Ancak Sayıştay'ın vermiş olduğu kararlara karşı başka kanun yollarına başvurulamaz.

Sayıştay'ın kamusal harcamaların denetimi ve bu denetimlerden sonra yaptığı hesap yargılaması dışında bir diğer görevi de Türkiye Büyük Millet Meclisine “Genel Uygunluk Bildirimini” sunmasıdır.¹⁶⁸ Anayasanın 161'inci maddesi Sayıştay'a, “*Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar.*”¹⁶⁹ görevini yüklemiştir.

Sayıştay tarafından, Kesin Hesap Kanun teklifinde sözü edilen hususlar Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetimlerle kıyaslanarak genel uygunluk bildiriminde bulunulur. Genel uygunluk bildirimlerinin TBMM'de görüşülebilmesi Anayasal zorunluluktur. Sayıştay tarafından verilecek olan genel uygunluk bildirimini meclis açısından danışma ve kılavuz işlemi görür. Parlamento üyeleri yani siyasal denetim mekanizmaları Sayıştay'ın vermiş olduğu genel uygunluk bildirimini temel alarak, hükümetin bütçe kanunlarına uygun hareket edip etmediği yönünde karar alır. Görüleceği üzere Sayıştay'ın kamusal harcamalar üzerinden yaptığı denetimler, bütçe hakkını millet adına elinde bulunduran meclise, hükümeti denetleme ve siyasal açıdan beraat etme konusunda fikir vermektedir. Ayrıca Sayıştay tarafından verilen genel

¹⁶⁷ 6085 sayılı “Sayıştay Kanunu”, m.54-57.

¹⁶⁸T.C. Sayıştay Başkanlığı, Genel Uygunluk Bildirimleri, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2veCategoryId=96>, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).

¹⁶⁹ 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, m.161.

uygunluk bildirimini ile kamuoyu da yapılan kamusal harcamaların hukuka uygunluğu hakkında bilgilendirilmiş olur.¹⁷⁰

Özetle Sayıştay, denetim elemanları eliyle kamusal harcama yapan kamu idarelerini performans, düzenlilik ve uygunluk yönünden denetlemektedir. Sayıştay'ın denetim elemanları tarafından yapılan denetimlerde herhangi bir hukuka aykırı durum ya da kamu zararı tespit edilmesi durumunda sorumlulardan tazmin yoluna gidilmektedir. Tazmin kararına katılmayan kişiler denetim elemanının bu tespitiye yönelik savunmalarını denetim elemanına iletirler. Sayıştay konuyu daireleri vasıtasıyla hesap yargısına göre yargılayarak hüküm verir. Sayıştay dairelerinin bu kararlarına karşı başvurulacak üç adet kanun yolu vardır. Sayıştay'ın kesinleşen kararlarına karşı başka bir yargı organına ya da başka bir mercie başvuru yapılamaz. Ayrıca Sayıştay yaptığı denetimleri temel alarak, hükümetin meclise sunacağı kesin hesap kanun teklifine esas olmak üzere, genel uygunluk bildiriminde bulunur. Böylece Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisini ve kamuoyunu, hükümetin bütçe kanununa uyup uymadığı konusunda bilgilendirir. Sayıştay'ın yapmış olduğu denetimler, hesap yargılaması ve genel uygunluk bildirimini şeffaflık ilkesi ve kamu zararlarının sorumlularınca tazmin ettirilmesi açısından hayati öneme sahiptir.

4. Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikâyet

Kamusal harcamaların karşılanabilmesi açısından uygulanan ihale ve harcama yöntemlerinin Kamu İhale Kanununa tabi olduğunu belirtmiştik. Hukuk devletinin gereği olarak bazı istisnalar dışında tüm idari işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olması nedeniyle, kamu harcamalarının da hem yargısal hem de idari denetimi yapılmak zorundadır. Kamusal harcamaları gerçekleştiren idarenin, bu harcamaları yerine getirirken uyguladığı idari işlem ve eylemlerin mevzuata ve usule uygun olması gerekmektedir. Bu nedenle idari başvuru yolları ile yargı mercilerine başvuru yapılabilmesi hem hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsuru hem de kamu yararının bir

¹⁷⁰ Atilla İnan, "Sayıştay Genel Kurul Kararları ve İçtihatları Birleştirme Kararları", *Sayıştay Dergisi*, S.33, 1999, s.11.

gereğidir.¹⁷¹ Bundan dolayı kamusal harcamaların denetiminin yaygınlaştırılarak, yargısal ve idari yollara başvuruların kolaylaştırılması çok büyük önem taşımaktadır.

Bu başlık altında değinilecek olan itirazın şikâyet bir idari denetim mekanizması olmasının yanında ayrıca kamu ihale yöntemleri ile yapılan kamusal harcamalar açısından özel bir denetim usulüdür. Kamu ihalelerinin denetiminde iki aşama vardır. Bunlardan her biri yargı denetiminden önce başvuru yapılması gereken zorunlu hallerdir. Yargı yoluna başvuru yapılmadan önce yapılması gerekli olan idari yolların ilki itiraz, ikincisi ise itirazın şikâyet olan idari başvuru yoludur. İtiraz ve itirazın şikâyet yargı yoluna başvurulmadan önce idarenin kendisine veya Kamu İhale Kurumuna yapılan ve zorunlu olan idari başvuru yoludur. Bu idari yollardan ilk önce itiraz yolunun tüketilmesi gerekmektedir.¹⁷² İtiraz yoluna başvuru yapılmadan Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet yoluyla başvuru yapılmaz. İtiraz kamusal harcamayı gerçekleştiren idareye yapılırken, itirazın şikâyet ise Kamu İhale Kurumuna yapılmaktadır. Ayrıca itiraz ve itirazın şikâyet ihale sözleşmesi imzalanmadan önce başvurulması gereken, bu nedenle belli sürelerle başvurulabilecek yöntemlerdir.

Hukuk dünyamızda, kamusal harcamaların yapılmasında uygulanan idari işlem ve eylemlerin hukuka uygun olması ve kamu zararına sebebiyet vermeden hızlıca çözüme kavuşturulabilmesi için bu iki idari başvuru yolu öngörülmüştür. Bu kapsamda kamusal harcamaların yapılmasında uygulanan idari işlem ve eylemlerin denetiminde adli ve idari olmak üzere iki ayrı yol belirlenmiştir.¹⁷³

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 54'ncü maddesinde "*İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler,...*" ifadesi kullanılmıştır.¹⁷⁴ Kanun'un bu maddesinden idari başvuru yolları olan şikâyet ve itirazın şikâyet yollarına kimlerin başvurabileceği açıkça

¹⁷¹ İlhami Öztürk, "Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazın Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukuki Niteliği," *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 2009, s.130.

¹⁷² 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.54.

¹⁷³ Mustafa Çolak ve Dursun Ali Demirboğa, *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular*, Kamu İhale Kurumu Yayınları, 2004, s.173.

¹⁷⁴ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.54.

anlaşılabilir. Yani idarenin hukuka aykırı işlem veya eylemleri neticesinde kesin olarak zarara uğramış ya da hak kaybı yaşamış olmaya gerek yoktur. Zararın veya hak ihlalinin muhtemel olduğunu belirtmek de idareye veya Kamu İhale Kurumuna başvuru yapabilmek açısından yeterlidir. Ancak kamusal harcamaların gerçekleştirilmesi için yapılan ihaleler aleyhinde yapılacak olan başvurularda muhtemel hak kaybı veya zarar söz konusu değil iken ihalenin iptali için yapılacak başvurularda, en azından teknik şartnamenin alınması gerekmektedir.¹⁷⁵

İtiraz ihaleyi yapan idareye ihale sözleşmesi imzalanmadan önce usule ve hukuka aykırı işlemlerin kaldırılması yönünde yapılan şikâyet başvurusudur. Başvuru süresi, ilgili kişinin hukuka ve usule aykırı olduğu işlemi kendisine yapılan tebliğ sonrası veya hukuka ve usule aykırı olan işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren başlar. Bu süre, Kanun'un 21'inci maddesinin b ve c bendindeki doğal afet, güvenlik ile savunma vb. nedenlerle yapılan pazarlık usulü için beş gün, diğer hallerde ise on gündür.¹⁷⁶ İdare başvuruyu geçerli bulursa bu konudaki aksaklıkları gidererek, yapmış olduğu düzeltme işlemlerini üç gün içinde taraflara tebliğ eder.

İtirazen şikâyet, yine Kamu İhale Kanunu kapsamında olan kamusal harcamalara yönelik, yapılmış olan ihalelerin usul veya hukuka aykırılığı nedeniyle Kamu İhale Kurumuna yapılan idari başvuru yoludur. İtirazen şikâyet yoluna başvuru yapabilmek için öncelikle, kamusal harcamayı gerçekleştiren idareye itiraz edilmesi gerekmektedir. Ayrıca itirazen şikâyet yargı yerlerine başvurmadan önce yapılacak olan zorunlu idari başvuru yoludur.

İdareye yapılan itiraz üzerine, kamusal harcamayı gerçekleştirecek olan idarenin yapılan itiraza, başvuru sahibi adına olumsuz cevaplanmış ya da cevaplamamış olması veya itiraz üzerine verilen kararın başvuru sahibini tatmin etmemesi üzerine, kamusal harcamayı gerçekleştiren idarenin almış olduğu kararlara yönelik bu kez bir üst merci

¹⁷⁵ Özer, a.g.t., s.131.

¹⁷⁶ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.54.

olan Kamu İhale Kurumuna başvurulur. Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvuru süresi idarenin kararının tebliğinden itibaren on iş günüdür.

Kamu İhale Kurumu, itiraz yoluna başvurmuş ancak kamusal harcamayı gerçekleştirecek olan idarenin hakkında verdiği kararı beğenmeyip, itirazın şikâyet yoluyla talepte bulunmuş başvuru talebini, başvurudan sonra 20 gün içinde inceleyerek karara bağlar. Kamu İhale Kurumu almış olduğu kararları beş gün içinde ilgililerine tebliğe çıkartır. Tebliğe çıktığı tarihten itibaren ise beş gün içinde resmi internet sayfasında yayımlar.

Kamu İhale Kurumunun almış olduğu kararın ilgililere tebliği ile artık zorunlu olan idari başvuru yolları tüketilmiş olur. Bu aşamadan sonra olması gereken ise yargı yerlerine başvuru yapılmasıdır. İtiraz ve İtirazın şikâyet yollarına başvuru yapmış ancak hakkında verilen kararları yargı yoluna taşıyacak olan kişiler, kamusal harcamayı yapacak olan idare aleyhine idare mahkemesinde iptal ya da tam yargı davasına başvurabilirler. Kamu İhale Kanununa tabi kamusal harcamaların ihale sürecinde zorunlu idari başvuru yolları tüketildikten sonra görevli yargı organı idari yargı mahkemeleridir. Zaten genel olarak, ihale sözleşmesinin harcamayı yapan idare ile ihale uhdesinde kalan yüklenicinin sözleşmeyi imzalamasından önceki süreçte, görevli yargı yolu idari yargı alanı sözleşmenin imzalanmasından sonraki süreçlerde ise görevli yargı yolu adli mahkemelerdir.

Harcamayı yapan idare ile ihale uhdesinde kalan yüklenicinin sözleşmeyi imzalamasından sonraki süreçte yapılacak olan yargısal başvurularda, Kamu İhale Kurumuna veya idareye itiraz başvuru yapılması zorunlu değildir. Yani sözleşmenin imzalanmasıyla birlikte artık itiraz ya da itirazın şikâyet yollarına başvuru yapılamadan, yargı yoluna başvuru yapılabilmektedir. Sözleşmenin imzalanması aşamasından sonra kişiler ancak adli yargıda dava açabilecektir. Burada değinilmesi gereken bir başka husus ise, kamusal harcamaların yapılması aşamasında, düzenlenen ihalelerin denetlenmesi için Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurusu yapabilmenin

teminata bağlanmış olmasıdır.¹⁷⁷ Bu durum kamusal harcamaların denetiminin yaygınlaştırılması ile yargısal ve idari denetimini zorlaştırmaktadır. Kamusal harcamaların denetimi için başvuru şartına teminat öngörülmesi Anayasamızın 36'ncı maddesinde belirtilen ve temel hak ve hürriyetlerden olan "hak arama özgürlüğü" nü de zorlaştırmaktadır¹⁷⁸. Yapılan kamusal harcamalarda, hukuka aykırı durumların olduğunu ya da kamu zararına sebebiyet verildiğini düşünen kişilerin şikâyet etmesini engelleyen bu durum, yolsuzluk suçlarının oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

Kamusal harcamaların denetimi açısından etkin bir yol olan idari başvuru yolları, teminat yatırılması nedeniyle amacına tam olarak hizmet edememektedir. Çünkü Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyetinde bulunacak kişilerin yatırmış olduğu teminat bedelleri, başvurularının ya da iddialarının kabul edilmemesi sonucunda kurum tarafından gelir olarak kaydedilir.¹⁷⁹ Yargılama faaliyetlerinde davayı kaybeden tarafa mahkeme masraflarının yükletilmesi eleştiri konusuysen, kamu yararının yüksek olduğu bu tarz idari başvuru yollarında teminat alınması da tartışmalı bir durumdur.¹⁸⁰ Bu uygulama Kamu İhale Kurumuna yapılacak olan başvuru sayılarını azaltmakta ve kişileri hukuka aykırı olan durumu kabullenmeye itmektedir.

¹⁷⁷ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.54.

¹⁷⁸ İlhami Öztürk ve Müjgan Karyağdı, "Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı ile Tanınan İtirazın Şikâyet Hakkı", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.87, 2010, s.443.

¹⁷⁹ Hayati Küçük, "Kamu İhale Yasası ile Kamu İhale Sözleşmeleri Yasasında Yapılan Değişiklikler Yürürlüğe Girdi", *Elektrik Mühendisliği Dergisi*, S.435, Ocak 2009, s.80.

¹⁸⁰ Çolak ve Demirboğa, a.g.e., s.191.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE MEVZUATI İLE UYGULANMASINDA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER NEDENİYLE OLUŞAN YOLSUZLUK SUÇLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. KAMU İHALE SÜREÇLERİNDE ORTAYA ÇIKAN YOLSUZLUK SUÇLARI

Önceki başlıklarda yolsuzluk suçunun birden fazla tanımının olduğunu, yolsuzluk kavramının birden çok suçu ifade ettiğini ve bu suçların geneline yolsuzluk adı verildiğini belirtmiştik. Yolsuzluk kavramının içerisinde yer alan suçlar da literatürde değişik sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Genel olarak incelendiğinde ise suç türleri; doğrudan-dolaylı yaptırıma bağlanmış yolsuzluk eylemleri veya maddi çıkara dayalı-maddi çıkara dayanmayan yolsuzluk suçları olarak sınıflandırılmaktadır.¹⁸¹ Ancak biz çalışmamızın bu bölümünde ağırlıklı olarak kamu ihale süreçlerinde ortaya çıkan yolsuzluk suçlarına değineceğimiz için, yolsuzluk suçlarını Türk Ceza Kanununda belirtilen yolsuzluk suçları, diğer yolsuzluk suçları ve Kamu İhale Kanununda belirtilen yasak fiil ve davranışlar başlıkları altında inceleyeceğiz.

A. Türk Ceza Kanununda Yer Alan Yolsuzluk Suçları

Türk Ceza Kanununda yer alan; rüşvet, irtikâp, zimmet, görevi kötüye kullanma, ihaleye veya edimin ifasına fesat karıştırma gibi suçlar, yolsuzluk suçları olarak nitelendirilmektedir. Bu suçların her birine başlıklar halinde kısaca değinelim.

1. Rüşvet

Yolsuzluk suçları arasında en yaygın olarak bilineni ve en çok rastlanılanı rüşvet suçudur.¹⁸² Türk Hukuk Lügatinde rüşvet suçu: “...*Memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için (...) kanunca verilmesi icap etmeyen bir para veya mal alması veya*

¹⁸¹ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, a.g.e., s.26.

¹⁸² Özer, a.g.t., s.74.

herhangi bir menfaat temin etmesi yahut para, mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir.” olarak ifade edilmiştir.¹⁸³

Türk Ceza Kanununun 252’nci maddesinde ise rüşvet suçu: “*Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, kendisine, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kişi, ...*” olarak tanımlanmakta ve bu fiili işleyenlere veya yardım edenlere hapis cezası öngörülmektedir.¹⁸⁴

Rüşvet suçu genelde parasal olarak temin edilen menfaat olarak ortaya çıkmaktayken, görüldüğü üzere Kanun’da şart olarak herhangi bir menfaatin temini suçun işlenmesi için yeterli görülmüştür. Kamu görevlisi tarafından menfaat temini elde etmek için hukuka aykırı şekilde yapılmış olan işlemler neticesinde ister maddi çıkar, isterse manevi çıkar elde edilmiş olması, rüşvet suçunun işlenmesi için yeterlidir.¹⁸⁵ Kısaca belirtecek olursak rüşvet; kişisel çıkar saiki ile yetki ve görevin kötüye kullanılmasıdır.¹⁸⁶

Kamu İhale Kanununa istinaden yapılan kamu harcamaları sürecinde de rüşvet suçunun işlenme ihtimali oldukça yüksektir. Yetkili olan kişilerin ihale sürecinde “yapması gereken” görevleri olduğu gibi “yapmaması gereken” fiil ve davranışları da bulunmaktadır. Bu nedenle ihale sürecinde ortaya çıkabilecek rüşvet suçlarında suç fiili, görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması şeklinde ortaya çıkabilir. Kamu İhale Kanununun uygulanmasında ortaya çıkabilecek rüşvet suçlarına birçok örnek verilebilir. Örneğin Kamu İhale Kanununun 12’nci maddesinde yapılacak alım veya işin teknik kriterlerinin “*Verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik (...)bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacak...*”¹⁸⁷ şekilde hazırlanması gerekmektedir. Ancak ihale sürecinde görevli olanlar tarafından, ihalenin belli bir yüklenicinin uhdesinde kalması ve bu durumdan kişisel menfaat temini elde etmek maksadı ile teknik şartname

¹⁸³ Türk Hukuk Kurumu, *Türk Hukuk Lügatı*, Ankara: Maarif Matbaası, 1944, s.288.

¹⁸⁴ 5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”, m.252.

¹⁸⁵ Berkman, a.g.e., s.16.

¹⁸⁶ Can Aktan, *Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak İş Yayınları, 2001, s.52.

¹⁸⁷ 5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”, m.12.

karmaşık, sınırlayıcı ve ihtiyaç dışı gereksiz detaylara yer verilerek hazırlanabilir. Ya da ön yeterlilik şartları da çok ağır kriterlere bağlanabilir. Bu fiil ile söz konusu ihaleye teklif veren aday sayısı düşürülerek ihalenin kötü niyetli aday üzerinde kalması sağlanabilir. Bu durum diğer adayları, söz konusu işin karmaşık, sınırlayıcı ve detaylı olması nedeni ile yüksek fiyatta teklif sunmak zorunda bırakarak, ihaleyi kazanmalarını engeller. Yahut açık ihale sisteminde ihaleye yeteri kadar teklif verilmemesine neden olarak Kamu İhale Kanununun 27/a maddesine göre pazarlık usulüne göre alım gerçekleştirebilirler.

Teknik şartnameleri veya ön yeterlilik şartları karmaşık, sınırlayıcı, detaylı veya çok ağır kriterlere sahip olan ihaleler, kamuoyu nezdinde çok yoğun şekilde gündeme gelmektedir. Kamuoyunda bu tarz alım veya yapım işi ihalelerine “*adrese teslim ihale*” adı verilmektedir.¹⁸⁸ Hatta bu tarz kamu ihaleleri Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde de tespit edilerek, konuyla alakalı dış denetim genel değerlendirme raporuna eklendiği görülmektedir. Sayıştay, bir dış denetim genel değerlendirme raporunda “*Kamu ihale mevzuatındaki sınırlamaların ötesinde, isteklilerin ihalelere katılımını sınırlayacak şekilde bilgi ve belge istendiği*”¹⁸⁹ şeklinde ihale kanunlarında yer alan ilkelere uyumun sağlanmadığını belirtmiştir.

Rüşvet diğer suç türlerine göre ispat edilmesi oldukça zor olan bir suç türüdür. En az iki kişi tarafından işlenen fakat az kişi tarafından organize edilen bu suç, genelde taraflar arasında gizlilikle yürütülmektedir.¹⁹⁰ Daha çok itiraf yoluyla ya da rüşvet vermek istemeyen kişinin ihbarı ve iş birliği ile ispat edilebilmesi failin cezalandırılmasını zorlaştırmaktadır. Bu suç türünde “alan razı satan razı.” olunca ispat etmek neredeyse imkânsız olmaktadır.

¹⁸⁸ Bkz. <https://www.birgun.net/haber/adrese-teslim-ihale-oyunlari-272458>, (Erişim Tarihi: 03.06.2022), <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2020/01/28/corumda-adrese-teslim-ihale-iddiasi>, (Erişim Tarihi: 03.06.2022).

¹⁸⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*, Ankara, 2020. s.41.

¹⁹⁰ Saffet Köse, “İslam Hukukuna Göre Rüşvet Suçu ve Cezası.”, *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi*, S.11, 2008, s.141.

2. İrtikâp

Literatürde yolsuzluk suçları arasında sayılan bir diğer suç türü ise irtikâp suçudur.¹⁹¹ İrtikâp suçunun sözlük anlamı “*yiycilik*” olarak ifade edilirken, Türk Hukuk Lügatinde irtikâp suçu: “*Memuriyet sıfat ve vazifesinin suiistimali suretiyle memurun kendisine veya bir başkasına haksız menfaat temin etmesi (...) irtikap, ikna, hatadan istifade veya icbar suretiyle olur*” şeklinde tanımlamıştır.¹⁹²

Türk Ceza Kanununun 250’nci maddesinde ise irtikâp suçu: “*Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanması...*” olarak ifade edilmiştir. İrtikap suçunun rüşvet suçundan farkı, bu suçun tek taraflı irade ile kamu görevlisince işlenmek istenmesidir. Rüşvet suçunda olduğu gibi her iki taraf işlenen suç fiilinden razı değildir. İrtikâp suçu kamu görevlisinin, hukuksuz davranışları ile karşısındaki kişinin haklı taleplerini, ancak bir haksız menfaat karşılığında yerine getireceğine dair zorlaması, ikna etmesi ve onu mecbur hissettirmesi veya kişinin bilgisizliğinden yararlanması ile ortaya çıkmaktadır. İrtikâp suçunda genelde tek taraf menfaat elde ettiği, diğer taraf ise haksız zarara uğratıldığı için suçun şikâyet edilmesi veya ortaya çıkma olasılığı rüşvet suçuna göre daha fazladır. Ancak irtikap suçu da bir nevi rüşvet suçu olarak değerlendirilmektedir. İki suç arasındaki temel fark suçu işlenmesi yönünde karşı tarafın kendisini mecbur hissetmesi olsa da fiilin işlenmesi sırasında her iki tarafın iradesi de kamu görevlisine menfaat temin etmektir.¹⁹³

Kamu İhale Kanununa istinaden yapılan kamu harcamaları sürecinde de irtikâp suçun işlenme ihtimali oldukça yüksektir. Yetkili olan kişilerin ihale sürecinde yapması gereken işlemleri askıya alması, ağırdan alması ya da yükleniciden bazı haksız taleplerde bulunması irtikâp suçunu ortaya çıkarmaktadır. Örnek vermek gerekirse; usulüne uygun şekilde yapılmış bir ihalede, alınan mal veya hizmet ile yapım işlerinin muayene kabul, geçici kabul ya da kabul işlemlerinin askıya alınarak, yüklenicinin hak edişini alabilmesi geciktirilebilmektedir. Dolayısıyla hak edişini, vaktinde veya hiç

¹⁹¹ M. Özdemir, a.g.m., s.191.

¹⁹² Türk Hukuk Kurumu, a.g.e., s.166.

¹⁹³ Zeki Hafizoğulları ve Devrim Güngör, “Türk Ceza Hukukunda Suçların Tasnifi”, *TBB Dergisi*, S.69, 2007, s.37.

alamayacağı endişesiyle, kendini mecbur hisseden yüklenici kamu görevlisinin talep ettiği menfaati kabul etmek zorunda kalabilir.

3. *Zimmet*

Zimmetin sözlük anlamı “*Kurum ve kuruluşlarda çalışanlara veya para işleri ile uğraşan görevliye imza karşılığı teslim edilen para veya eşya*”¹⁹⁴ manasına gelmektedir. *Zimmet* suçu ise Türk Ceza Kanununun 247’nci maddesinde “*Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi,..*” olarak ifade edilmiştir.

Literatürde yolsuzluk suçları arasında sayılan *zimmet* suçu, kamusal malları veya kamuya ait parayı korumakla görevli olan kişilerin, kamusal mal veya parayı kendi zimmetine ya da bir başkasının zimmetine geçirmesini ifade eder.¹⁹⁵ Kamu İhale Kanununun uygulanması sırasında da *zimmet* suçu ortaya çıkabilmektedir. Örnek vermek gerekirse, ihale süreci sonunda bedeli ödenerek mülkiyeti kamuya geçmiş olan mal veya hizmetin, sahte muayene ve kabul evrakları düzenlenerek zilyetliğin, yükleniciye veya bir başkasına bırakılması verilebilir.

4. *Görevi Kötüye Kullanma*

Yolsuzluk suçları arasında sayılan ve isminden de anlaşılacağı üzere, kamu görevlisinin görevini ifa ederken iyi niyet kuralları ve görevinin gerekleri dışına çıkarak hareket etmesine “*Görevi Kötüye Kullanma*” suçu denmektedir. Türk Ceza Kanununun 257’nci maddesinde düzenlenen bu yolsuzluk türünde, “*Görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi*” hakkında hapis cezası öngörülmektedir.

Görevi kötüye kullanma suçu Kamu İhale Kanununa istinaden yapılan kamusal harcamalarda da sıklıkla görülen bir yolsuzluk suçudur. Örnek vermek gerekirse,

¹⁹⁴ <https://sozluk.gov.tr/>.

¹⁹⁵ Neslihan Can, “Türk Ceza Kanunu’nda *Zimmet* Suçu (TCK m. 247- 249)”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.25, 2021, s.258.

doğrudan temin yöntemiyle yapılan harcamalarda, piyasa araştırması yaparak en uygun teklifi alması gereken ihale görevlileri, kasıtlı olarak belli kişilerden teklif toplayarak, piyasa fiyatının üzerinde teklif vermiş olan kişiden mal ve hizmet alabilmektedir. Bu fiille hem başka birine haksız bir yarar sağlanmış olmakta, hem de idare zarara uğratılmaktadır. Doğrudan temin yöntemi bir ihale yöntemi olmayıp harcama yöntemi olduğu için fiilin işlenmesi görevi kötüye kullanma suçunu ortaya çıkarmaktadır.¹⁹⁶

5. *İhaleye Fesat Karıştırma*

Yolsuzluk suçlarından bir diğeri kamu ihalelerinde de görülen “*İhaleye Fesat Karıştırma*” suçudur. Fesat kavramının sözlük anlamlarından biri de “*Hile*” olarak belirtilmiştir.¹⁹⁷ Bu nedenle “ihaleye fesat karıştırma” deyiminden anlaşılması gereken hileli yollara başvurarak ihale sürecini etkilemektir.

Türk Ceza Kanununun 235’nci maddesinde “*Kamu kurumu veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihaleler ile yapım ihalelerine fesat karıştıran*” kişiler hakkında uygulanacak cezanın hapsi hakkında bilgi verilmiştir. Kanun ihaleye fesat karıştırma olarak değerlendirilecek fiilleri tahdidi olarak saymıştır. Buna göre ihaleye fesat karıştırma suçu olarak belirtilen durumlar şunlardır;

“a) *Hileli davranışlarla*

1. *İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,*

2. *İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,*

3. *Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,*

¹⁹⁶ Üstün ve Çalış, a.g.m., s.16.

¹⁹⁷ <https://sozluk.gov.tr/>.

4. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı halde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak.

b) Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak.

c) Cebir veya tehdit kullanmak suretiyle ya da hukuka aykırı diğer davranışlarla, ihaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye, ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek.

d) İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmaları.”

Kamu idarelerinin ihtiyaç duyduğu mal/hizmetler ve yapım talepleri için bütçelerinden yapılan harcamalar, 4734 sayılı Kanun’a göre yürütülmektedir. Söz konusu Kanun ile kamusal taleplerde, rekabetin sağlanması, saydamlık, şeffaflık ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması amacı ile birtakım ilke ve kurallar getirilmiş, bu kurallara uyulmasını sağlamak için de 5237 sayılı TCK’nda belirtilen cezalar öngörülmüştür.¹⁹⁸ Ayrıca ihaleye fesat karıştırma suçu, ihale sürecinde görevli olan kişiler tarafından işlenebileceği gibi ihaleye katılanlar tarafından da işlenebilen bir suçtur. Hatta ihaleye katılmayan, ihale sürecinde taraf olmayan üçüncü kişiler tarafından da işlenen bir suç türüdür.

6. Edimin İfasına Fesat Karıştırma

İhaleye Fesat Karıştırma suçu ile benzer özellik gösteren “*Edimin İfasına Fesat Karıştırma*” suçu ise ihale aşamasından sonra, ihale edilecek mal/hizmet konusu ve yapı işlerinin yerine getirilmesinde yapılan hileli davranışları kapsamaktadır. Hukuksal

¹⁹⁸ Hatice Sarıtaş, “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, *Sayıştay Dergisi*, S.73, 2009, ss.66,67.

açından ivaz ile aynı anlama gelen “*edim*” kelimesi, alacaklının talep edebildiği ve borçlunun da yapmak zorunda olduğu davranışı ifade etmektedir.¹⁹⁹

Bilindiği gibi özel hukuk rejimine tabi kişiler arasında akdedilen sözleşmelerde “sözleşme serbestisi” geçerlidir. Kamu kaynakların harcanması bakımından ise belli başlı kurallar mevcuttur. Kamu kaynaklarının korunması amacıyla, sözleşme ile nitelik ve nicelik gibi özellikleri detaylı bir şekilde belirtilen edimin ifasında, sözleşmeye aykırı davranışların olması halinde ceza kanunumuzda da bazı yaptırımlar bulunmaktadır.

Türk Ceza Kanununun 236’ncı maddesinde “*Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere karşı taahhüt altına girilen edimin ifasına fesat karıştıran*” kişiler hakkında hapis cezası öngörmüştür. Buna göre edimin ifasına fesat karıştırma suçu olarak belirtilen durumlar şöyledir;

“a) İhale kararında veya sözleşmede evsafı belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi.

b) İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi.

c) Edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi.

d) Yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi.

e) Hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi.”

¹⁹⁹ Safa Reisoğlu, *Türk Borçlar Hukuku: Genel Hükümler*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2012, s.34.

Ayrıca edimin ifasına fesat karıştırma fiili, Kamu İhale Kanununa istinaden yapılan ihalelerde görevli kişilerce işlenebileceği gibi, ihale sonucu işin yüklenici sıfatında olan kişilerce de işlenebilir. Hatta bu suç iki tarafın müşterek karar ve hareketleriyle birlikte üçüncü kişilerin katılması ile de mümkündür. Mevzuatımızda yukarıda bahsedilen edimin ifasına fesat karıştırma fiillerinin engellenmesi amacıyla Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik getirilmiştir. Yönetmeliğin amacı kamu ihaleleri sonucunda imzalanan sözleşmeler ile yapılan alımlarda uygulanacak ara denetim ile muayene ve kabul işlemlerini belirtmek ve olası hile ve kamu zararlarını engellemektir. Ayrıca yönetmelikle muayene kabul komisyonuna, tarafların zararına hareket etmeleri durumunda tazmin yükümlülüğü yüklenmiştir.²⁰⁰

B. Diğer Yolsuzluk Suçları

Türk Ceza Kanununda bazı yolsuzluk suçları tahdidi olarak yazılmış ve bunların nitelikli halleri ile hafifletici nedenleri belirtildikten sonra da uygulanacak cezanın türü ve miktarı gösterilmiştir. Ancak bazı eylemler vardır ki bunlar Türk Ceza Kanunu veya diğer ceza kanunlarında zikredilmediği halde, bazı araştırma ve çalışmalarda yolsuzluk suçları içerisinde sayılmaktadır.²⁰¹

Bu başlıkta, Türk Ceza Kanununda veya diğer ceza kanunlarında suç olarak belirtilmeyen, fakat fiilin işlenmesi durumunda görevi kötüye kullanma ve bunun neticesinde sorumlusuna zimmet çıkarılması²⁰² kapsamında değerlendirilebilecek yolsuzluk suçlarına kısaca değinilecektir. Bunları rant kollama, lobicilik, kayırmacılık ve diğer şekilde sıralayabiliriz.

²⁰⁰ Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik, m.27, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=4713&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5>, (Erişim Tarihi: 15.04.2021).

²⁰¹ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, a.g.e., s.31.

²⁰² Zimmet çıkarılması kavramı; eksik veya yanlış yapılan bir işlemde dolayı kamu görevlisinin ödemekle sorumlu tutulduğu parasal miktarı belirtmektedir.

1. Rant Kollama

Ceza sistemimiz içerisinde yolsuzluk suçları arasında sayılmamış olsa da bazı fiillerin sonuçları yolsuzluğun meydana gelmesine neden olmaktadır. Bu fiillerden biri de rant kollama faaliyetidir. Rant kavramı sözlükte “*getirim*” anlamına gelmektedir.²⁰³ Rant kollama deyimini ise literatürde; çeşitli kamu faaliyetlerinde kişi veya grupların kendi menfaatlerine kazanım sağlamak ya da başkalarının zararına sebebiyet verecek şekilde ayrıcalık, istisna veya muafiyet elde etme çabası olarak bilinmektedir. Kamu ihalelerinde de ekonomik, siyasi veya diğer nedenlerden ötürü, belli kişi veya gruplar kendilerinin lehine ayrıcalık tanınması yönünde faaliyetlerde bulunabilirler.²⁰⁴ Buna verilebilecek en önemli örneklerden biri, firmaların kamu ihalelerinde yeterlilik şartlarını kendi avantajlarına göre daraltıp genişletilmesini sağlamak için çaba sarf etmesidir.

2. Lobıcılık

Lobıcılık; şirketler, sendikalar, medya patronların ve mesleki çıkar gruplarının siyasi veya bürokratik organları kendi menfaatleri doğrultusunda karar alınması yönünde baskılaması ya da desteklemesi çalışmasıdır. Lobıcılık faaliyetleri yürüten kişiler genelde, seçimlerde siyasi partilere çeşitli destekler vererek, seçimi kazandıkları zaman kendi çıkarları doğrultusunda baskı yaparlar.²⁰⁵

3. Kayırmacılık

Kamu faaliyetlerini yerine getiren görevlilerin, aile yakınlarını, dost-arkadaşlarını, aynı siyasi görüşe sahip kişileri veya diğer yakınlarını hak ve hukuka aykırı olarak kollamasıdır. Kayırmacılık “iltimas” kavramı ve “torpil” kavramı ile aynı anlamlara gelmektedir.

²⁰³ <https://sozluk.gov.tr/>.

²⁰⁴ Bülent Tarhan, *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı ve Uluslararası Müktesebat*, Ankara: Matsa Basımevi, 2015, s.51.

²⁰⁵ Özsemerci, a.g.e., s.22.

4. Diğer

Yukarıda belirtilen hususlar dışında çeşitli eylemler vardır ki bu fiiller de yolsuzluk suçunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunlardan bazıları; elde edilen bilgilerin sızdırılması, hediye alma, aşırı partizanlık ve gönül yapma saikiyle yapılan işlemlerdir. Bu fiiller birtakım araştırma ve çalışmalarda yolsuzluk suçları içerisinde sayılmaktadır.

C. Kamu İhale Kanununda Belirtilen Yasak Fiil ve Davranışlar

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yolsuzluk suçlarının engellenebilmesi için birtakım tedbirler almıştır. Bu tedbirler 4734 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'da belirtilen yasak fiil ve davranışlar hem ihale sürecinde yetkili olan görevlileri hem ihaleye katılacak olan isteklileri hem de üçüncü kişileri bağlamaktadır. Bu fiil ve davranışlar şöyledir;

- a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.
- b) İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.
- c) Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.
- d) Alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermek.
- e) 11'inci maddeye göre ihaleye katılmayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak.” şeklinde maddeler halinde sıralanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yasak fiil ve davranışlar için birtakım müeyyidelerde öngörmüştür. Bu müeyyideleri ileriki başlıklarda detaylıca ele alacağımız ve tekrara düşmüş olmamak için bu başlık altında değinilmemiştir.

II. YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAPSAMINDA ALINAN TEDBİRLER

Önceki başlıklarda kamu harcamalarının verimlilik ve etkinliğinin sağlanması ve yolsuzlukların önlenmesi açısından denetim mekanizmasından bahsetmiştik. Kamusal harcamaların denetimi dışında Türk hukuk sistemimizde de bazı tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler kapsamında ülkemizde bazı kanunlar çıkarılmıştır. Yolsuzlukla mücadele açısından yürürlükte olan bu kanunların bir kısmı yolsuzluk fiili işlenmeden önce suçu engelleyebilmeyi amaçlarken, bir kısmı bu suçun işlenmesiyle cezai müeyyide uygulamak amacıyla çıkarılmıştır.

Yürürlükteki kanunlarda yolsuzluk suçlarından herhangi birinin işlenmesi neticesinde uygulanacak olan ceza ve bu fiilin nitelikli halleri belirtilmişken “yolsuzluk” kavramının tanımı kanunlarımızda yapılmamıştır.²⁰⁶

Türk hukuk sisteminde, doğrudan ya da dolaylı şekilde yolsuzluk ile mücadele kapsamında hüküm barındıran kanunları kısaca açıklayalım.

A. Türk Ceza Kanunu

Türk Ceza Kanunu yolsuzlukla mücadele kapsamında bazı fiillerin tanımını yaparak uygulanacak olan hapis cezalarını belirtmiştir. Bu suçlar Türk Ceza Kanununun dördüncü kısmında açıklanmıştır. Bu suçlardan “*Zimmet*” Kanun’un 247-249’ncü maddeleri arasında, “*İrtikap*” 250’nci maddesinde, “*Denetim görevinin ihmali*” 251’inci maddesinde, “*Rüşvet*” 252-254’ncü maddeleri arasında, “*Nüfuz ticareti*” 255’nci maddesinde, “*Göreve ilişkin sırrın açıklanması*” 258’nci maddesinde, “*İhaleye fesat karıştırma*” 235’nci maddesinde ve “*Edimin ifasına fesat karıştırma*” 236’nci maddesinde düzenlenmiştir.

Türk Ceza Kanununun ilgili maddelerinde bu suçların temel hali ile nitelikli halleri belirtilmiş, işlenen cürmün ağırlığına göre ceza takdir olunması gerektiği belirtilmiştir. Örneğin, zimmet suçunu işleyenler için beş ve on iki yıl arasında hapis

²⁰⁶ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, 2.b., Ankara: Matsa Basımevi, 2006, s.93.

cezası öngörölmüşken, bu suçun hileli yollara başvurarak ortaya çıkmasını engelleyenlere, takdir olunan cezanın yarısı kadar artırılarak uygulanacağı, zimmete geçirilen kamusal malın iadesi veya tazmin edilmesi durumunda ise takdir edilen cezanın yarısının uygulanacağı öngörölmüştür. Ayrıca zimmete geçirilen malın değeri verilecek olan cezanın takdirinde etki etmektedir.

Her ne kadar yolsuzluk suçlarının tamamı Türk Ceza Kanununda düzenlenmemiş olsa da içinde barındırdığı suç fiilleri açısından Türk Ceza Kanunu caydırıcı ve önleyici nitelik taşımaktadır. Ayrıca 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununda “rüşvet”, “zimmet”, “ihaleye fesat karıştırma” gibi yolsuzluk suçları açısından, iletişimin tespiti, dinlenmesi ve kayda alınması ile teknik araçlarla izleme gibi tedbir ve tespit amacıyla bazı hükümler getirilmiştir.²⁰⁷

B. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu Çerçevesinde Yolsuzluk Suçları ile Mücadele

Türk hukuk sistemimizde yolsuzluk ile mücadele kapsamında yürürlükte olan bir diğer kanun “3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu Çerçevesinde Yolsuzluk Suçları ile Mücadele Kanunu” dur. Bu Kanun yolsuzluk suçlarını engellemek amacıyla çıkarılmıştır. Kanun’da söz konusu suçları işleyenler için kendine has soruşturma usulleri getirilmiş, ayrıca bazı suçlar da düzenlenmiştir.²⁰⁸

Daha önceki kanunlarda “İrtikap”, “Rüşvet”, “İhtilas”, “Zimmet” ve “Kaçakçılık” gibi yolsuzluk suçu işleyen memurlar hakkında, adli makamlarca soruşturma açılabilmesi bazı makamların iznine bağlıydı.²⁰⁹ Ancak bu Kanun ile birlikte söz konusu suçların işlendiği hakkında şüphe olması durumunda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında belirtilen

²⁰⁷ Tarhan, a.g.e., s.54.

²⁰⁸ Batuhan Aktaş, "Yargıtay Kararları Işığında 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda Düzenlenen Suç Tipleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, S.23, 2017, s.793.

²⁰⁹ Ali Mehmet Oğan, "Görev Suçlarında İlk Soruşturma", *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 1981, s.382.

izne tabi olmadığı belirtilmiştir.²¹⁰ Böylelikle yolsuzluk suçu işleyen kişiler hakkında soruşturma açılması ve soruşturmanın gizlilikle yürütülmesi sağlanmış, kamuda şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin önü açılmıştır.

Bu Kanun'un getirmiş olduğu bir diğer yenilik ise kamuda çalışan bazı kişilere²¹¹ düzenli olarak mal varlığını bildirim zorunluğu getirmesidir. Böylelikle mal varlığında hayatın olağan akışına aykırı bir artış olması, yolsuzluk suçunun tespitine yardımcı olmaktadır. Ayrıca Kanun'da ceza hükümleri başlığı altında bazı suç tanımları ve fiilin işlenmesi durumunda uygulanacak ceza miktarı da belirtilmiştir.

C. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

4483 sayılı Kanun, genel “*Ceza Muhakemesi Kanununa*” göre istisna teşkil etmekte ve adından da anlaşılacağı üzere memurların yargılanması hakkında çıkarılmış “*özel kanun*”²¹² niteliği taşımaktadır. Ceza Muhakemesi Kanununa göre bir suç niteliği taşıdığı bilgisi alındığında, olayla ilgili olarak adli makamlarca soruşturma derhal yapılmaktadır.²¹³ Ancak 4483 sayılı Kanun'a göre, adli makamların memur veya diğer kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili bir suç fiilini işlediği bilgisi alındığında, öncelikle yetkili idari makamlardan soruşturma izni alınması gerekmektedir. Yetkili idari merci de konuyla ilgili bir ön inceleme yaparak, soruşturma izninin “verilmesine” veya “verilmemesine” karar verir.

Görevleri ile ilgili işlemiş olduğu suçların özel muhakeme usulüne ve yetkili mercilerin iznine tabi olması, memurlara güvence sağlamaktadır. Bunun nedeni, yapmış oldukları iş ve işlemler nedeniyle başkalarının maddi veya manevi çıkarlarına aykırı işlem tesis ettiklerinde, menfaati zedelenen kişilerin her türlü iftirasına maruz kalabilmeleridir. Sürekli olarak asılsız iddialar ile adli makamlara ifade vermek zorunda

²¹⁰ 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”, m.17, *Resmi Gazete*, S.20508, (Erişim Tarihi: 04.05.1990).

²¹¹ 3628 sayılı Kanun, m.8'de, bildirimde bulunacak kişiler ve bildirim yapacakları makam tahdidi olarak sayılmıştır.

²¹² Ancak belirli kişi ya da olaylara uygulanmak için düzenlenmiş kanunlara “özel kanun” denilmektedir.

²¹³ Erol Çetin, *Açıklamalı-İçtihatlı Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü ve Memur Suçları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003, s.389.

kalması memurları yıldırabileceği gibi tedirgin ederek, kamu hizmetlerinin yürütülmesini de önemli ölçüde olumsuz etkileyebilir.

Konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi de bir kararında;

“...Kanun memurlara, bir zümre bir sınıf olarak imtiyaz tanımakta değildir... Bu da kamu hizmetinin iyi işlemesi için düşünülmüş, düzenlenmiştir. Memur gördüğü hizmet yüzünden sık sık isnat ve iftiralara uğrayabilir. Kendisine memuriyetiyle ilgili suç isnat edilen her memurun, hemen adliyeye sevk edilmesi memurları tedirgin ederek hizmeti aksatır hem de hizmetin yürütülüşü üzerinde bir takım haksız şüphelere yol açabilir. Bu çeşit iddiaların önce kamu hizmetinin gereklerini ve memur psikolojisini iyi bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturmaya değer bir eylem kalırsa, o zaman işin mahkemenin eline bırakılması kamu hizmetinin yararına bir tedbirdir ve kanunun sağladığı da budur...”²¹⁴ hükmünü kurarak, Kanun’un amacının kamu yararı ve memurun asılsız iddialar karşısında korunması olduğunu belirtmiştir.

Görüldüğü üzere Kanun’un yolsuzluk suçlarına karşı almış olduğu tedbir, memurun asılsız iddialara maruz kalma endişesiyle usulsüz işlemlere karşı yıldırılmasının önüne geçmektir. Yine de bu şekliyle bile kamu çalışanlarının Kanun’a ve hakkaniyete uygun şekilde kararlı duruş sergilemesi yolsuzluğun oluşmasına engel olmaktadır.

Ancak şunu belirtmek gerekir ki; daha önce de ifade edildiği üzere, memurun işlemiş olduğu fiilin ağır cezayı gerektirmesi ve suçüstü olması halinde 4483 sayılı Kanun’un hükümleri uygulanmaz. Bu Kanun ile 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu bütünleştirilerek, yolsuzlukla mücadelenin etkin kılınabilmesi için, Türk Ceza Kanunu’nda sayılan “İrtikap”, “Rüşvet”, “İhtilas”, “Zimmet” ve “Kaçakçılık” gibi yolsuzluk suçu işleyen memurlar hakkında, adli makamlarca soruşturma açılabilmesi herhangi bir izne bağlanmamıştır.

²¹⁴ Yakup Erikel ve Taha Ataş, “Devlet Memurları Hakkında Cezai Soruşturma Yapılması ve Bu Bağlamda Sağlık Görevlileri Hakkında Soruşturma İzni Verilmesi”, 30 Haziran 2022, <https://www.erikelpartners.com.tr/yazi/devlet-memurlari-hakkinda-cezai-sorusturma-yapilmasi>, (Erişim Tarihi: 17.10.2022).

D. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

Ülkemizde kamu kurumlarının harcama yaparken tabi olduğu ihale mevzuatının 2002 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu olduğunu belirtmiştik. Mevcut Kanun öncesi, kamu harcamalarında uygulanacak ihale usulleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabiydi. Söz konusu Kanun hem devletin harcama yaparken uyması gereken usul ve esasları belirlerken, hem de gelir getirici bazı işlemlerinde uygulanması gereken ihale usullerini belirtmekteydi.

Daha önce de ifade edildiği gibi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun kamu idarelerinin mal-hizmet alım ve yapım işlemlerinde uygulanmak üzere hukuk sistemine girmesiyle kamusal alımlar artık müstakil bir kanun kapsamına alınmış oldu.²¹⁵

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 1'inci maddesinde Kanun'un amacının kamu idarelerinin ihale sürecinde uyması gereken kuralları belirtmek olduğu düzenlenmiştir. Böylelikle kamu idareleri bundan sonra Kanun kapsamına giren her türlü mal alımlarını, hizmet alımlarını ve yapım işlerini bu Kanun'a uygun şekilde yapmakla mükellef kılınmış, keyfi uygulamaların ve yolsuzluğun önlenmesi amaçlanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5'nci maddesinde kamu ihalelerinde uygulanacak temel ilkeler belirtilmiştir. Bu temel ilkeler ile hem yolsuzluk suçlarının işlenmesini önlemek hem de harcamaların etkin ve ekonomik yapılması hedeflenmiştir. Kanun'un 5'nci maddesinde kamu idarelerinin, yapacağı ihalelerde; “saydamlığı”, “rekabeti”, “eşit muameleyi”, “güvenirliği”, “gizliliği”, “kamuoyu denetimini”, “ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması” ve “kaynakların verimli kullanılması” ilkelerini benimsemesi gerektiği belirtilmiştir. Böylelikle ihale sürecinin hem hukuka uygun olarak yürütülmesi hem de en uygun yüklenicinin seçilmesi ile kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılması sağlanmaktadır.²¹⁶

²¹⁵ Çaylı ve Kılıç, a.g.e., s.17.

²¹⁶ Ümit Süleyman Üstün ve Hande Sena Çalış, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.26, S.2, 2018, s.114.

Kamu İhale Kanununun almış olduğu bir diğer tedbir ise, aralarında bağlantı olmadığı sürece birden fazla alımın birleştirilerek ihale edilememesidir. Ayrıca Kanun'un belirtmiş olduğu sınırların altında kalabilmek için de ihale bölünerek yapılamayacaktır. Kanun'un almış olduğu bu tedbirlerin amacı, her bir alım ve yapım işinin kendine has özellikleri nedeniyle farklı ihale türüne sahip olmasıdır. Ayrıca farklı teknik, donanım ve bilgi gerektiren işlerin aynı ihale ile yaptırılması, bu işlerden yalnız birine teklif verebilecek olan isteklilerin katılımını engeller ve bu durum rekabet ilkesini zedeleyebilir. Kanun'un farklı işleri aynı ihale ile yaptırılabilmesi için aramış olduğu kriter "doğal bağlantı" ilkesidir. Doğal bir bağlantının olduğu varsayılan alımlarda Kanun, ihalenin birlikte yapılmasına müsaade vermektedir.²¹⁷ Kanun'un, eşik değerler altında kalmak için ihaleyi bölerek yapmayı yasaklamasına gelince, bu durum, açık ihale kapsamında yapılması gereken bir alımın, parçalara bölerek doğrudan temin veya pazarlık usulüne göre yapılması ve bu yöntemlerde ilan verme yükümlülüğu olmaması nedeniyle katılım oranının azaltılması ihtimaline karşı son derece önem arz etmektedir.

Kanun'da, kamu ihalelerine istekli olarak katılmak için belli yeterlilik kuralları getirilmiş ve teklif verebilmek için bu yeterlilik şartlarına haiz olunması gerektiği belirtilmiştir. Kanun'un 10'ncu maddesindeki bu kurallar, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlikler gibi bazı kriterlerdir. Yine Kanun'da ihaleye katılamayacak olan kişiler sayılarak, ihale kanununun temel ilkelerini sağlamak amaçlanmıştır. Bunlar; idare tarafından ya da mahkeme kararı ile ihalelere katılmaları yasaklanmış olanlar, Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlar veya kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanlar, ihaleyi yapan idarede görevli olanlar vb. kişilerdir.²¹⁸

Kamu İhale Kanununun 17'nci maddesinde bazı yasak fiil ve davranışlar da belirtilmiştir. Bunlar; ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak, isteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak, sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, birden fazla teklif vermek vb.

²¹⁷ Muhittin Abacıoğlu, *Açıklamalı-İçtihatlı Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması*, 9.b., Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013, s.62.

²¹⁸ 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu", m.11.

davranışlardır. Ayrıca bu kuralları ihlal eden istekli ve görevliler hakkında Kanun'un dördüncü kısmında bazı yaptırımlar düzenlenmiştir. Bu yasak fiil-davranışlar ve ceza sorumluluğu ile yolsuzluk suçu önlenmeye çalışılmış, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması amaçlanmıştır.

Ayrıca Kamu İhale Kanununun getirmiş olduğu bir diğer yolsuzluk ve usulsüzlükle mücadele aracı, Kamu İhale Kurumuna itiraz başvurusudur. Bu konu önceki bölümlerde detaylıca anlatıldığı için tekrardan burada ele alınmamıştır.

E. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

Kamusal harcamaların yapılmasında ihale usulünün belirlenmesinde ve kamu harcamalarının etkin bir şekilde yapılabilmesi için "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu" çıkartılmıştır. Ayrıca aynı tarihte çıkartılan, "4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu" ile de idarenin yükleniciler ile yapacağı sözleşmelerin kapsam ve şekilleri ile tabi olduğu hukuki rejim gösterilmiştir. Böylece daha önce de belirtildiği üzere, 4735 sayılı Kanun, 4734 sayılı Kanun'u tamamlayıcı bir nitelik kazanarak, ihale mevzuatımızı belirginleştirmiştir.²¹⁹

Kamu İhale Kanunu, ihale sürecinin ilk kısmı olan sözleşmenin imzalanması aşamasına kadarki hususlara değinmiştir. İhalenin belli bir istekli üzerinde kalması sonrası imzalanacak olan sözleşme ise "Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu" ile belirtilmiştir. Yolsuzluğun önlenmesi ve kaynakların etkin kullanılması sadece ihale sürecinde alınacak tedbirler ile mümkün değildir. Bu nedenle kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, yolsuzluk ve usulsüzlüklere mahal vermeden icra edilebilmesi için ihale sonrası düzenlenecek olan sözleşmelerin de bazı kriterlere sahip olması gerekmektedir. Bu kriterlerin kamu ihalelerine hâkim olan temel ilkelerden şeffaflık, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması için belirginlik özelliğini de taşıması gerekmektedir.

Bu nedenle Kanun, düzenlenecek olan sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümler olamayacağını, sözleşme hükümlerinde değişiklik

²¹⁹ Kaplan, a.g.m., s.22.

yapılamayacağını ve ek sözleşmenin düzenlenemeyeceğini, ayrıca tarafların eşitliğini de ilke edinmiştir. İhale edilen işin teknik şartname ve işin esasına uygun olarak yapılabilmesi için sözleşmede olması gereken zorunlu hususlar da belirtilmiştir. Bu zorunlu hususlar Kanun'da tahdidi olarak sayılmıştır. Bunlardan bir kısmı; işin adı, niteliği, türü ve miktarı, hizmetlerde iş tanımı, idarenin adı ve adresi, yüklenicinin adı veya ticaret unvanı, tebligata esas adresi, varsa alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumlulukları, sözleşmenin bedeli, türü ve süresi, ödeme yeri ve şartlarıyla avans verilir verilmeyeceği, verilecekse şartları ve miktarı, sözleşme konusu işler için ödenecekse fiyat farkının ne şekilde ödeneceği, garanti istenilen hallerde süresi ve garantiye ilişkin şartlar, gecikme halinde alınacak cezalar, mücbir sebepler ve süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler, denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartlar, sözleşmede değişiklik yapılma şartları ve sözleşmenin feshine ilişkin şartlar ile anlaşmazlıkların çözümü gibi hususlardır.

Ayrıca 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu yüklenici taraf ile ihale süreci ve sonrasında idare adına yetkilendirilmiş görevliler hakkında yasak fiil ve davranışları da belirtmiştir. Kanun'un 25'nci maddesinde yazılı olan bu yasak fiil ve davranışlardan özellikle bazıları sözleşmenin imzalanması sonrası oluşabilecek yolsuzluk suçlarını önlemeye yönelik tedbirlerdir. Bu tedbirler sayesinde sözleşme hükümlerinin tam ve zamanında yerine getirilmesi sağlanarak olası kamu zararlarının önüne geçilmiştir. Kanun'da sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak yasaklanmış, böylece şekil olarak sözleşmeye uygun yapılmış işin niteliksiz yapıda olmasının önüne geçilmek amaçlanmıştır.

Yolsuzluk suçlarının sıklıkla işlendiği ülkelerde, yolsuzluğun engellenebilmesi için kanunlarında caydırıcı müeyyideler bulunmuyorsa, söz konusu ülkelerdeki kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımında başarılı olduğu söylenemez.²²⁰ 4735 sayılı

²²⁰ Muhsin Bağdigen ve Gökhan Dökmen, "Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi: Türkiye Örneği", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.2, S.4, 2006, s.25.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu da içinde barındırdığı yasak fiil ve davranışlara girilmesi için bazı müeyyide ve tedbirler getirmiştir. Bu müeyyide ve tedbirlerin bazıları Türk Ceza Kanunundaki hükümler saklı olmak üzere, ihalelere katılmaktan yasaklama, meydana gelen zarar ve ziyanın ikmal ve tazmin ettirilmesi, denetim görevi olanlar ve hizmetleri sunan kişinin müteselsil sorumluluğu gibi ceza ve tedbirlerdir.

F. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Yolsuzluk olgusuna çözüm olarak ihtiyaç duyulan, daha şeffaf bir kamu mali yönetimi ve denetimi sistemi nedeniyle birçok ülkede köklü değişiklikler olmuştur. Ülkemiz de bu değişikliklere paralel olarak bazı çözüm önerileri getirmiştir. Kamunun mali yönetim ve kontrol sisteminin milletler arası norm ve ölçülere uyumunu sağlayabilmek için, 2003 yılında “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu” kaldırılarak “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” yürürlüğe konmuştur.²²¹

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türk Kamu Yönetimine iç ve dış denetim ile iç kontrole ilişkin yeni uygulamalar kazandırmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu idarelerinde yeni birimler meydana getirmiştir.²²² Son dönemde artan kamusal harcamalar ile birlikte söz konusu harcamaların kontrol ve denetimi, görece daha etkin bir yapıya kavuşturulmuştur. Yönetilenler adına bütçe hakkını elinde bulunduran ve onlar adına denetim yetkisine de sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin yanında, daha etkin denetim amacıyla idarelere iç denetim mekanizması getirilmiştir. İç kontrol mekanizması ile kurumlarının harcama yetkilisinin ve diğer harcama birimlerinin harcama öncesi denetimi yapılarak, etkinlik ve verimlilik ilkesi yanında, daha şeffaf idari ve mali yapının oluşması amaçlanmıştır.

²²¹ Özgür Önder ve İrfan Türkoğlu, “Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.8, S.17, 2012, s.198.

²²² Bkz. Osman Cenk Kanca, “5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.5, S.2, 2017, s.502.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrolün tanımı; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak ifade edilmiştir.

Kanun'un mali literatüre kazandırdığı mali saydamlık kavramı, kamuoyuna yansıyan yolsuzluk, kaynak israfı ve toplumun mali refah seviyesindeki gerileme ile kamuda şeffaflığın önemi her geçen gün artmaktadır.²²³ Mali saydamlık ilkesi gereği harcama yapan idare ve yetkililer, kamusal harcamaları ne için ve hangi hedefler için yaptıklarını kamuoyuna açıklamak zorundadırlar. Gerekli bilgilerin kamuoyuna açıklanmasıyla, kamusal harcamaların yapılmasında yolsuzluk ve usulsüzlüğün önüne geçilmesi konusunda önemli katkılar sağlamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun mali sistemimize getirdiği bir diğer değişiklik ise performans dayalı mali yapı ve denetim alanında getirdiği yeniliklerdir. Kanun'la ayrıca yapılacak olan harcamaların uzun vadeli planlama ve bütçelemeye dayanacağı da belirtilmiştir.²²⁴ Kanun yolsuzlukla mücadele kapsamında üç farklı denetim öngörmüştür. Bu denetim türleri; “harcama öncesi kontrol”, “iç denetim” ve “dış denetim” dir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda harcama sonrası dış denetim görevi Sayıştay'a verilmiştir. Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetimin amacı, “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet*

²²³ Necmettin Emre Güner, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010), s.5.

²²⁴ Mustafa Lamba, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006), s.89.

Meclisine raporlanmasıdır.” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Asıl amacı performans denetimi olan Sayıştay dış denetimi, uluslararası denetim standartları doğrultusunda; “mali denetim”, “hukuki denetim” ve “performans denetimi” olacak şekilde farklı türlerde yapılır. Sayıştay yapmış olduğu dış denetim ile hazırlamış olduğu, dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Özetle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamusal harcamalarda saydamlığı sağlamak, halkın daha bilinçli ve sürece dahil olmasını sağlamak, iktidarın denetlenmesini ve hesap vermesini sağlayarak yolsuzluk ile mücadeleyi güçlendirmek amaçlanmıştır. Yürütülen mali hizmetlerde harcama ve muhasebe yetkililerinin görev ve sorumlulukları belirtilmiş, böylece olası kamu zararlarına engel olmak istenmiş ve kamu zararının ilgililerinden tazmin edileceği de belirtilmiştir. Böylece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihalelerinde oluşturulmaya çalışılan hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkeleri ile tazmin yükümlülüğünün, tüm mali sisteme yansıtılmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir.

G. 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

Daha önce belirtildiği üzere, Sayıştay denetim yetkisini Anayasadan alan, kamusal harcama yapan idareleri Türkiye Büyük Millet Meclisi adına mali yönden denetleme yetkisi ve görevine sahip, hesap mahkemesi sıfatı ile de inceleme, denetleme ve hükme bağlama görevleri bulunan, kararları aleyhinde başka bir mercie başvuruda bulunulamayan bir yüksek denetim organı ve hesap mahkemesidir.

Küresel boyutta yolsuzlukla mücadele kapsamında kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde köklü değişiklikler olduğundan, ülkemizin de bu değişikliklere paralel olarak bazı yenilikler getirdiğini ifade etmiştik. Bu değişiklikler kapsamında 2003 yılında, Türk Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde 5018 sayılı Kanun ile yapılan köklü değişikliği takip eden bir diğer reform hareketi, Sayıştay Kanunu olmuştur. Önceki başlıklarda Sayıştay denetimine ayrıntılı yer verildiği için bu bölümde sadece yeni Sayıştay Kanunu ile denetim alanında getirilen yeniliklere değineceğiz.

Ülkemizde 2010 yılında uluslararası norm ve standartlara uygun olarak 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kamu yönetiminde ortaya çıkan mali

saydamlık, kamuoyuna bilgi akışının sağlanması ve idarecilerin hesap verebilirliğine yönelik atılan adımlara ek olarak, denetim hukukumuzda da bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Denetim hukukuna kazandırılan performans yönetimi ve denetimi ilkesine paralel olarak denetim sistemimiz de değişmiştir.²²⁵ Kamu mali yönetiminin tamamlayıcı unsuru olan 6085 sayılı yeni Kanun, bütçe hakkını elinde bulunduran Türkiye Büyük Millet Meclisi namına kamusal her türlü fonun kullanımını denetleyecek Sayıştay'ı da kilit bir konuma taşımıştır.

Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi, 1970'li yıllardan sonra geleneksel kamu yönetiminde önemli reformlar gerçekleştirerek, kamusal hizmetler kavramını ve uygulama şekillerini yeniden düzenlemiş ve kamu yönetiminde sorumluluk ile denetim anlayışına önemli değişiklikler getirmiştir.²²⁶ Geleneksel denetim anlayışında, yolsuzluk ve usulsüzlük gibi eylem ve işlemleri tespit etmek için evrak denetimi ve hukuka uygunluk gibi ölçüler kullanılırken, yeni Kanun ile sadece evrak incelemek yerine, Sayıştay incelemeleri, içeriği ön plana çıkarmaya çalışan bir denetim anlayışına dönüşmüştür. Modern denetim sisteminin asıl amacı da sadece suçluları yakalamak değil kamu mali yönetiminin gelişmesi, idarenin sağladığı hizmetlerin kalitesinin artırılması ve kamusal kaynakların verimli ve etkin kullanımının sağlanması olmaktadır.

Kanun koyucu Sayıştay tarafından yapılan dış denetim sırasında, idarenin iç denetçileri vasıtasıyla oluşturulan raporların, istenmesi halinde Sayıştay'ın denetim elemanlarına ibraz edileceğini hüküm altına almıştır. Böylece Kanun'un ortaya koymuş olduğu bu şart ile iç denetim ve dış denetim mekanizmasının birbirini tamamlayıcı unsur olmasına olanak sağlamıştır. Yukarıda bahsedilen dış denetim amaçları ve ilkeleri doğrultusunda kamusal harcamaların dış denetimi ile ilgili Sayıştay tarafından hazırlanan raporların bir örneği ilgili kuruma gönderilir. Eksiklik ya da mevzuata aykırı bir durum tespit edilmesi halinde ilgili idarenin üst yöneticileri tarafından bu konularla alakalı izahatlar Sayıştay'a bildirilir. Sayıştay kamusal harcamaların dış denetimi

²²⁵ Özgür Önder ve İrfan Türkoğlu, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.8, S.17, 2012, s.198.

²²⁶ Nuri Tortop vd., *Yönetim Bilimi*, 8.b., Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2010, s.311.

kapsamında hazırladığı raporu ve ilgili idare tarafından yapılan izahatı değerlendirerek hazırladığı raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunar.

Daha önce de belirtildiği üzere, 6085 sayılı Sayıştay Kanununda, Sayıştay'ın inceleme ve denetim yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip olduğu ve Sayıştay denetiminin amacının; bütçe hakkının doğal bir gereği olarak kamusal harcamalar hakkında meclise ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgiler sunmak olduğu ifade edilmiştir.²²⁷ Nitekim Sayıştay, yapmış olduğu denetim ve yargılama sonuçlarını genel uygunluk bildiriyle meclise sunmaktadır.²²⁸

Klasik olarak Sayıştay denetimi, ilgili idarenin muhasebe kayıtlarının incelenmesinden, bu kayıtlar doğrultusunda raporun hazırlanmasına kadar ki süreçten ibaret iken, yeni Kanun'la bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Sayıştay Kanununun 2'nci maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak denetim türleri belirtilmiştir. Buna göre Sayıştay'ın denetimi düzenlilik ve performans denetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Düzenlilik denetimi de kendi içinde uygunluk ve mali denetim olarak ayrılmaktadır.²²⁹ Buna göre Sayıştay'ın uygulayacağı denetim türleri Kanun maddesinde şöyle ifade edilmektedir:

Uygunluk denetimi, *“kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi”*,

Mali denetim, *“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 denetim”*,

Performans denetimi ise *“hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi”* dir.

²²⁷ 6085 sayılı “Sayıştay Kanunu”, m.3,34.

²²⁸ Akpınar, a.g.t., s.77.

²²⁹ Müftüoğlu, a.g.t., s.267.

Özetle yeni Sayıştay Kanunu ile Sayıştay tarafından kamusal harcamalar üzerinde yapılan dış denetiminin çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Sayıştay'ın kamusal harcamalar üzerine yapmış olduğu denetim faaliyeti, vergi veren vatandaşlar açısından bir güvence unsuru oluşturmaktadır. Bunun nedeni, vatandaşların ödemiş oldukları vergiler nedeniyle katlandıkları maliyetlerin her bir kuruluşunun nerede ve hangi amaçlarla harcandığının Sayıştay tarafından denetlenerek kamuoyunu aydınlatmasıdır. Hatta Sayıştay bu denetimler sonucunda kamu zararına sebebiyet verenlerden ya da hukuka aykırı yapılmış olan harcamalarla ilgili sorumlularından vatandaş adına hesabını sormaktadır. Bu nedenle bağımsızlığı ve etkinliği sağlanmış bir Sayıştay sisteminin kurulmasıyla demokrasinin de güçlenmesi sağlanmış olmaktadır.²³⁰ Ayrıca vatandaşların toplanan vergilerin hangi hizmetlere harcandığını öğrenmek istemeleri, kamusal harcamaların daha kaliteli alanlara yapılmasını istemeleri, hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerinin gelişmesini istemeleri demokratik toplumlarda Sayıştay'ın önemini daha da artırmaktadır.

III. KAMU İHALE MEVZUATI İLE UYGULANMASINDA GÖRÜLEN EKSİKLİKLER VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu alım yöntemleri ilk çıktığı günden itibaren sürekli güncellenmesine rağmen uygulamada ortaya çıkan eksiklikler, sistemin verimli yürütülmesini engellemekte ayrıca teori ile uygulamada farklılıklar olması sıkıntılar yaşanmasına neden olmaktadır. Nitekim Kamu İhale Kanunu sürekli güncellense de yapılan değişikliklerin yeterli etkiyi gösteremediği, bazı uygulamaların günümüzde sorunlar yaratabildiği görülmektedir.²³¹ Söz konusu sorunlar: 4734 sayılı kamu ihale kanununun temel ilkeleri, etkinlik ve verimlilik, ihale yöntemleri, harcama yöntemleri, istisnalar ve kamu ihale sistemindeki diğer boşluklar olmak üzere altı başlıkta incelenecektir.

²³⁰ Köse, a.g.e., s.14.

²³¹ Burcu Zernişan Öcal Çiftçi ve Hakkı Hakan Yılmaz, "Kamu İhale Süreçlerinin Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.74, S.1, 2019, ss.112-113.

A. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Temel İlkeleri Açısından

Kamu İhale Kanununun amacı, Kanun'da da belirtildiği gibi kamusal kaynak kullanan idarelerin, yapacakları ihalelerde uygulayacağı esas ve usulleri belirtmektir. Ayrıca Kanun, idarelerin bu amacı yerine getirirken uyması gereken temel ilkeleri de belirtmiştir. Kanun'da kamusal harcama yapacak olan idarelerin; rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, saydamlığı, kamuoyu denetimini, gizliliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği gibi, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara da bölünemez. Kamu İhale Kanunu, yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünü temel ihale usulü olarak belirlemiştir. Bütün bu sayıldıklarımız bizzat Kamu İhale Kanununda yazılmış olan, ihale hukukumuzun temel ilkeleridir.

Kamu İhale Kanunu ile kamu harcamalarının en uygun ve ekonomik şartlarda gerçekleştirilerek kamusal kaynakların daha verimli ve etkin kullanımının amaçlanmıştır. Kamu İhale Kanununda belirtilen ilkelerin doğru şekilde uygulanmaları sonucunda, kamusal kaynakların verimli ve etkin kullanılması sağlanmasının yanında yolsuzlukla mücadele edilmesine de çok büyük katkı sağlayacağı açıktır. Bu temel ilkelerin amacı ve nihayetinde harcama sürecine sağlayacağı katkı hiç şüphesiz çok önemlidir. Kamusal harcamaların gerçekleştirilmesinde ortaya çıkabilecek her türlü israf, usulsüzlük ve yolsuzluğun engellenmesinde bu ilkelerin her birinin katkısı ayrı ayrı büyük öneme sahiptir.

Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen saydamlık ilkesi “idareler, ihalelerde; saydamlığı sağlamakla sorumludur” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Saydamlık ilkesi kelime anlamı itibariyle şeffaflık anlamına gelmektedir.²³² Açıklık, aleniyet terimleriyle de eş anlamlı olan saydamlık ilkesi, “rekabet” ilkesi ile de yakından ilişkilidir. Çünkü rekabetin oluşabilmesi açısından açıklığın, ulaşılabilirliğin sağlanması

²³² <https://sozluk.gov.tr/>.

şarttır. Bu nedenle kamu ihalelerinde rekabet ortamının sağlanabilmesi ve potansiyel tüm isteklilerin hem ihaleye katılma hem de tekliflerini hazırlama noktasında özgürce karar alabilmeleri saydamlık ilkesi ile sağlanabilmektedir. Kamu ihalelerinin ve ihaleyle ilgili her türlü hukuki ve teknik içerikli bilgilerin isteklilere sunulması ve ihale sürecinin ilgililerin denetimine açık biçimde yönetilmesini zorunlu kılan saydamlık ilkesi, rekabet ilkesinin amaçladığı sonucun sağlanması için vazgeçilmez bir unsurdur.²³³

Saydamlık ilkesinin etkin olarak uygulanması ile rekabet ilkesinin yanında, etkinlik, verimlilik, hukuka bağlılık, kamuoyunun denetimi gibi birçok ilke uygulama alanı bulacaktır. Böylece, kamusal harcamaların verimliliği ve etkinliği artacak, kamusal harcama sürecindeki kamu görevlilerinin ve süreçte rol alacak diğer kişilerin hukuka uygun hareket etmeleri sağlanacak, yolsuzluklara veya kamu zararına sebebiyet verecek girişimler de önemli ölçüde engellenecektir.²³⁴

Saydamlık ilkesinin işlerlik kazanabilmesi için kamu ihale süreçlerinde azami olarak uyulması gereken bazı kurallar bulunmaktadır. Örneğin; ihalenin şartları, ihaleye katılacak kişilerde aranan nitelikler, ihale ile alakalı istenen bilgi ve belgeler ile yeterlik şartları, herhangi bir tereddüde ve şüpheye mahal vermeyecek şekilde açık bir dille duyurulmalıdır. İşin niteliği ve isteklinin bilmesi önem arz eden tüm hususlar, gizlilik ilkesi ihlal edilmeden ilanda belirtilmeli, ayrıca ihale süreci bu duyuruda belirtilen ilke ve kurallara uygun şekilde yürütülmelidir. İhalenin sonucu tüm katılımcılara ve ilgililerine gerekçeli olarak bildirilerek, varsa itirazlar değerlendirmeye alınmalıdır. Saydamlık ilkesinin doğal bir sonucu ise kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi ihale hukukumuzda belirtilmiş bir diğer temel ihale ilkesidir.

İhale hukukumuzda belirtilen temel ilkelerden biri de rekabettir. Kamu ihalelerinde rekabetin sağlanmasının en önemli unsurunun da saydamlık ilkesiyle bağlantılı olduğunu belirtmiştik. Kamusal harcamalar açısından rekabet, isteklilerin ihalelere özgürce katılabilecek ve karar alabilecek ortama sahip olabilmelerini ifade

²³³ Yaşar Gök, “Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Aralık 2010, s.13.

²³⁴ Yasin Sezer, “‘İyi İdare İçin’ Yönetimde ve Kamu İhalelerinde Açıklık (Şeffaflık)”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S.26, Mart 2002, ss.157,158.

etmektedir. Kamu ihalelerin nihai amacı, en uygun ürünü en iyi fiyatla satın alarak etkinliği ve verimliliği sağlamak olduğuna göre, rekabet ilkesi ihale hukukumuz açısından vazgeçilemez bir ilkedir. Rekabet ilkesinin işlerlik kazanabilmesi ise ancak saydamlık ve eşit muamele ilkesi ile mümkündür. Bunun yanında rekabet ilkesinin sağlanabilmesi açısından gizlilik ilkesine de riayet edilmelidir. İhale sürecinde isteklilere açıklanması yasak olan bilgilerin herhangi bir istekliye sızdırılmasının, rekabet ortamına ve güven ilkesine ciddi zararlar vereceği açıktır.

Kamu İhale Kanununda belirtilen bu temel ilkelerin ihlal edilmesi durumunda yolsuzluğa ve suiistimale sebebiyet verecek durumlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin ihale edilecek olan işin Kanun'da belirtilen süre veya şekle uygun ilan edilmemesi saydamlık ilkesini etkileyebilir. Aynı şekilde Kanun'da "*İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer verilemez.*" denilse de idare tarafından katılımın engellenmesi açısından, ihale ilanında karmaşık ve farklı anlamlar çıkabilecek hususlara yer verilebilir. Bu gibi fiil ve davranışlar ihale hukukumuzun temel ilkelerinden olan eşit muameleyi, güvenirliliği ve gizliliği çok önemli ölçüde zedeler. Zaten bu tarz yaklaşımlar itiraz edilmesi durumunda Kamu İhale Kurumu tarafından ihalenin iptaline yol açmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki bu tarz usulsüz işlemlerin Kamu İhale Kurumu tarafından tespit edilmesi, ancak itiraz ya da şikâyete konu olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle ihale sürecinin, usule aykırı yapılmış olan ilan ya da yapılacak olan işin niteliğine uygun olmayan gereksiz bilgilerle ihaleye katılımın engellenmiş olması, diğer istekli veya katılımcı olma potansiyeline sahip kişiler tarafından ihalenin gerçekleşmesi ve sonrasında da titizlikle takip edilmesi gerekmektedir.

İhaleye çıkacak olan kurum her bir kalem ürünü ve bu ürünlerin teknik özelliğini ilanda ve teknik şartnamede belirtmek zorundadır. Doğal olarak ihaleye katılacak olan istekliler de ilanda belirtilen şartlara göre teklifte bulunacaktır. Ancak ihale sürecinin son bulup sözleşmenin imzalanmasıyla ihale uhdesinde kalan yüklenici dışındaki istekliler artık ihale edilen işin geri kalan sürecini takip etmemektedir. Böylelikle ihale edilen işin ilanında, işin niteliğine ve teknik şartnamede belirtilen hususlara uygun olup olmadığının denetimi, diğer istekliler tarafından yapılmadığı için şikâyet ya da itiraza da konu olmamaktadır.

Bu konuyu bir örnek yardımıyla daha anlaşılır bir şekilde ifade etmeye çalışalım. Söz gelimi birden çok yaş meyve ve sebze maddesinin, bir yıl içinde ve peyderpey alımının yapılacağı bir alım ihalesi olsun. Aslında kurumun nitelikli sebze meyve almayacağını, ortalama kalitede ürünler alacağını düşünelim. İhale sürecinde görevli olup da kötü niyetli olan birisi ihaleyi istediği bir firmanın kazanabilmesi için teknik şartnameye ve ilana çeşitli detaylar yazabilir. Ya da hiçbir ayrıntıya da yer vermeyebilir. Örneğimizde tüm teknik detay ve özelliklerin aslında belli bir istekliye işin ihale edilebilmesi için konulduğunu düşünelim. İhaleye çıkacak idare tarafından bu kadar detaylı ve özellikli ürünler istendiği için ihaleye teklif vermek isteyen katılımcılar doğal olarak fiyatları biraz daha yüksek miktarda yazacaklardır. İdarenin aslında çok teknik ve detaylı değil de alelade ürünler alacağını bilen istekli ise diğerlerine kıyasla daha uygun fiyatlar teklif edecektir. Böylelikle de ihale kötü niyetli olan isteklinin uhdesinde kalacaktır. Ancak alımın yapıldığı dönemde, söz konusu gıda ürünlerinin teknik şartnamede belirtilen kalite ve özellikte olup olmadığı diğer katılımcılar tarafından takip edilemeyeceği için, bu usulsüz işleme başvurmak çok da zor değildir. Ürünlerin teslim alınmasında muayene ve kabul biriminde görevli olan personelin kurum içeresinden kişiler olması nedeniyle uygulamada çoğu zaman bu tarz hususlara engel olmadıkları bilinmektedir.

Yine yukardaki örnekten yola çıkarak yeteri kadar teknik detaya yer verilmemiş bir gıda ihalesi olduğunu düşünelim. Teklif verecek olan isteklilerin, idare tarafından en azından ortalama kalite ürünler isteyeceği tahmin edileceğinden yine fiyatlarını buna göre sunacaklardır. Böylelikle ihale yine kötü niyetli ve idarenin ya da ihale sürecinde görevli kişilerin istediği firmanın uhdesinde kalacaktır.

Aynı örnek üzerinden devam edecek olursak, ihaleye çıkılan ürünlerin bir yıl içerisinde peyderpey alınacak ürünler olduğunu belirtmiştik. Söz konusu ihalede belirtilen ürünlerin bir kısmının kış mevsimine ait bir kısmının ise yaz mevsimine ait sebze ve meyve olduğu görülmektedir. Teknik şartnamede hangi ürünün hangi sezonda ne kadarlık miktarlarda alınacağı belirtilmemiş ise katılımcılar yıl içerisindeki ortalama fiyatları baz alarak teklifte bulunacaktır. Ancak kötü niyetli olan katılımcı ise kış sezonunda kış meyve ve sebzelerinin, yaz sezonunda ise yaz meyve ve sebzelerinin

talep edileceđi bilgisini almıř olması üzerine, diđerlerine kıyasla daha dűřuk teklif vererek ihaleyi kazanabilecektir.

Ayrıca bu örnekte verilen gizlilik ilkesinin ihlal edilmediğini yani idarenin herhangi bir istekliye bilgi sızdırmadığını varsayalım. İdarenin ihale ilanında ya da teknik şartnamede yeteri kadar bilgi vermemesi durumunda, katılımcılar ihale konusu işle alakalı belirsizlikleri ve farklı anlamalara gelebilecek ifadeleri göz önünde bulunduracağından risk unsuru da artacaktır. Riskin yüksek olması nedeniyle doğal olarak istekliler de teklifte sunacakları tutarları artırma eğilimine gireceklerdir. Bu nedenle detaylı ve net bir şekilde ilana çıkılmış olan bir ihaleye göre aynı iş, daha yüksek tutarlarla ihale edilmiş olacaktır. Bu durum, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırı olacağı gibi kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının önüne geçecektir.

İhale hukukumuzun temel ilkelerine ilişkin verilecek bir başka örnek ise iş artışı ve iş eksilişine ilişkindir. Kamu İhale Genel Tebliğinin 26'ncı maddesi gereği ihaleye konu sözleşme yapılacak tutarın %20'si oranında iş artışı ve yine ihaleye konu sözleşmenin %20'sinin üstünde olmamak şartı ile iş eksilişi yapılabilmektedir. İhale sürecinin genelde uzun bir süreyi kapsaması, tüm ihtiyaç ve detayların ngrlebilmesinin her zaman mümkün olamayacağı normal karşılanabileceği için, iş artışı ve iş eksilişi yapılması da gayet makul karşılanabilir. Ancak ihale sürecinde görevli olan kişiler, ihaleyi kazanmasını istedikleri kişilere hangi ürünlerde iş azalışına hangi ürünlerde iş artışına gideceklerini de söyleyebilirler. Bu durum ihale bedeli üzerinden yapılacak iş artırım ve azalışı olabileceği gibi, her bir kalem arasında da iş artırım ve azalışı olabilir.

Örneğimizi tekrar birden çok yaş meyve ve sebze malzemesinin açık ihale usulü ile alımı üzerinden verelim. İdarenin 5 ton domates, 5 ton biber, 5 ton patlıcan, 5 ton portakal, 5 ton greyfurt ve 5 ton ıspanak almak için ihaleye çıktığını ancak ihtiyacının ise 8 ton domates, 7,2 ton biber, 7 ton patlıcan, 4 ton portakal, 4 ton greyfurt ve 4 ton ıspanak olduğunu varsayalım. İdare işin gerçekleştirileceği dönemde her bir kalem ürün arasında yüzde yirmi oranında artış ve azalış yapabileceği için ihale sürecini etkileyebilmek adına, ihaleye çıkarken söz konusu ürünlerin miktarlarını farklı

belirtebilir. Bu bilgiyi ihaleyi kazanmasını istedikleri katılımcıya söylemeleri, amaçlarına ulaşmaları için yeterli olacaktır. Böylelikle gerçekte daha az alınacak olan ürünün birim fiyatı kötü niyetli katılımcı tarafından, piyasa şartları ve diğer firmaların teklifine göre daha uygun yazılarak ihaleyi kazanma fırsatı doğurur. Hatta bu tarz davranışlar ciddi kamu zararlarına neden olabilir. Bu örneği tablo üzerinde inceleyelim.

Tablo 2. Örnek İhale Teklif Değerlendirme Pusulası

İHALE TEKLİF DEĞERLENDİRME PUSULASI								
ÜRÜN	MİKTAR		X FİRMASI		Y FİRMASI		Z FİRMASI	
			Birim Fiyat	Toplam	Birim Fiyat	Toplam	Birim Fiyat	Toplam
Domates	5.000	Kg	5,00 TL	25.000 TL	3,25 TL	16.250 TL	4,25 TL	21.250 TL
Biber	5.000	Kg	5,00 TL	25.000 TL	3,00 TL	15.000 TL	4,25 TL	21.250 TL
Patlıcan	5.000	Kg	5,00 TL	25.000 TL	3,00 TL	15.000 TL	4,25 TL	21.250 TL
Portakal	5.000	Kg	2,00 TL	10.000 TL	4,00 TL	20.000 TL	4,25 TL	21.250 TL
Greyfurt	5.000	Kg	2,00 TL	10.000 TL	4,00 TL	20.000 TL	4,25 TL	21.250 TL
İspanak	5.000	Kg	2,00 TL	10.000 TL	4,00 TL	20.000 TL	4,25 TL	21.250 TL
TOPLAM				105.000 TL		106.250 TL		127.500 TL

Yukarıdaki Tablo 2 biraz önce verdiğimiz örneğe uygun olarak, açık ihale sonucu üç farklı firma tarafından sunulan teklif mektuplarına göre hazırlanmıştır. İdarenin belirtmiş olduğu ihtiyaç nispetinde yapılan tekliflere göre 105.000,00 TL ile en uygun teklifi yapan ve dolayısıyla ihaleyi kazanan firmanın X firması olduğu görülmektedir. Ancak daha öncede belirttiğimiz gibi idare ihale sözleşmesi imzalandıktan sonra iş artışı ve iş eksilişine gidebilir. Bu durum bazen bilerek ve isteyerek, bazen ise gerçekten ihtiyaçların zamanında ve tam olarak belirlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Bilgi ve öngörü eksikliğinden kaynaklanmış olması durumunda ihale sürecinde görev alan kişilerin ceza almasını gerektirecek bir durum yoktur. Ancak bunun dışında ihalenin belli bir istekli üzerinde kalması çabası ile bu fiil gerçekleşmiş ise bu durum adli makamların yapacağı soruşturma sonucunda, ihaleye fesat karıştırma, görevi kötüye kullanma, hatta menfaat temini var ise rüşvet suçu ile cezalandırılmasını gerektirir. Ancak bu tarz yolsuzluk suçlarında, iş artışı ve iş eksilişine gidilmiş olmasının hukuki sebebinin ispatı çok zordur.

Şimdide ihale sürecinden sonra söz konusu yaş meyve ve sebze alım ihalesinin gerçekleşme miktarlarına göre fiyatlarına bakalım.

Tablo 3. Örnek İhale Sonrası Gerçekleşen Satın Alma Miktarları

İHALE SONRASI GERÇEKLEŞEN SATIN ALMA MİKTARLARI								
ÜRÜN	MİKTAR		X FİRMASI		Y FİRMASI		Z FİRMASI	
			Birim Fiyat	Toplam	Birim Fiyat	Toplam	Birim Fiyat	Toplam
Domates	8.000	Kg	5,00 TL	40.000 TL	3,25 TL	26.000 TL	4,25 TL	34.000 TL
Biber	7.200	Kg	5,00 TL	36.000 TL	3,00 TL	21.600 TL	4,25 TL	30.600 TL
Patlıcan	7.000	Kg	5,00 TL	35.000 TL	3,00 TL	21.000 TL	4,25 TL	29.750 TL
Portakal	4.000	Kg	2,00 TL	8.000 TL	4,00 TL	16.000 TL	4,25 TL	17.000 TL
Greyfurt	4.000	Kg	2,00 TL	8.000 TL	4,00 TL	16.000 TL	4,25 TL	17.000 TL
İspanak	4.000	Kg	2,00 TL	8.000 TL	4,00 TL	16.000 TL	4,25 TL	17.000 TL
TOPLAM				135.000 TL		116.600 TL		145.350 TL

Tablo 3'te ihale sürecinde firmaların vermiş olduğu birim teklif fiyatları ile gerçekleşen satın alma miktarları tekrardan değerlendirilmiştir. Bilindiği üzere Kanun'a göre hem birimler arası hem de toplam ihale bedeli üzerinden yüzde 20 oranında iş artışı ve iş eksilişine gidilebilmektedir. Buna göre X firmasının diğer firmalara göre daha uygun fiyat verdiği portakal, greyfurt ve ıspanak ürünlerinin satın alınma miktarını yüzde 20 azaltıp, daha yüksek fiyat sunduğu domates, biber ve patlıcan ürünlerini ise satın alama miktarlarını yüzde 20 artırdığını varsayalım. Ayrıca ihale bedeli üzerinden de toplam satın alma miktarını yüzde 20 artırarak toplamda 135.000,00 TL tutarında ürün aldığını varsayalım. Artırım yapmış olduğu miktarın da tamamını domates ve biber ürünleri üzerinden yaptığını varsayalım. Bu örneklere dayandırarak oluşturulan, ihale sözleşmesi sonrası gerçekleşme miktarlarına göre tutarlar Tablo 3'te gösterilmiştir.

Yaş meyve ve sebze ihalesinin teklif mektuplarına göre en uygun teklifi veren X firmasıyken, ihale sonrası gerçekleşen satın alma miktarlarına göre en uygun teklifi sunan firmanın ise Y firması olduğu görülmektedir. Tablo 2 ve Tablo 3 arasında yapılan kıyaslama sonucunda, 116.600,00 TL tutardan satın alınabilecek yaş meyve ve sebzenin 135.000,00 TL tutar ödenerek alınması sonucu 18.400,00 TL kamu zararına sebebiyet verildiği görülmektedir. Bu miktar ihale bedeli üzerinden hesaplandığında yüzde 17,52 oranında bir yolsuzluk ve kamu zararına tekabül etmektedir. Görüldüğü üzere bu

örneğimizde de ihale hukukumuzun temel ilkelerinin ihlal edilmesi nedeniyle kamu zararına ve yolsuzluğa sebebiyet verilmiştir.

Yukarıda verilen örnekte her ne kadar yapılan ihale görünüşte kanun ve mevzuata uygun şekilde yapılmış gibi görünse de saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyulmadığı görülmektedir. Bu nedenle temel ilkelerin her biri ihale hukukumuz ve yolsuzlukla mücadele konusunda hayati önem arz etmektedir. Zaten bu temel ilkelerin ihale hukukumuzda yer almasının en büyük nedeni de kamusal harcamaların gerçekleşmesinde israfı, yolsuzluğu ve kamu zararını engellemektir.

Bu örnekler dışında ayrıca, Kamu İhale Kanununda bazı özel usuller vardır ki, Kanun'da bu yöntemlerle yapılacak harcamalar açısından ilan verme zorunluluğu getirilmemiştir. Bu özel usuller Kanun'un 21'inci maddesinde ilan yapılmaksızın en az üç istekli davet edilerek gerçekleştirilen "pazarlık usulü ihale" ile 22'nci maddedeki "doğrudan temin" uygulamasıdır. Bu iki tedarik yöntemi saydamlık ilkesi başta olmak üzere diğer tüm temel ihale ilkelerini zedelemektedir.

Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelerden rekabet ve eşit muamele ilkesini zedeleyecek, bu nedenle kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına engel olacak, hatta yolsuzluk suçlarının ortaya çıkmasına sebebiyet verecek bir diğer uygulama ise ihaleye katılabilecek kişilerde aranan kriterlerin çok fazla ve gereksiz olmasıdır. İhale ilanında katılımcılarda, söz konusu iş için özüne aykırı şartların ve kriterlerin bulunması katılım sayısını azaltacaktır. Bu durumda yeteri kadar rekabet ortamı oluşmadığı gibi bazı isteklilerin haksız yere ihaleye katılımları engellenecek, bu durumda eşit muamele ilkesi zedelenmiş olacaktır. Rekabet ve eşit muamele ilkesinin gerçekleşmediği ihale süreçlerinde yapılan başvurular neticesinde, Kamu İhale Kurumunun sıklıkla iptal kararı verildiği de bilinmektedir.²³⁵

²³⁵ Yaşar Gök, "Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler", *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Aralık 2010, s.16.

Bu nedenle ihale ilanında, bazı isteklilerin avantajlı konuma gelmesi veya bazı isteklilerin dezavantajlı duruma gelerek ihaleye katılmalarını engelleyecek tutum ve davranışlardan kaçınılmalıdır. Katılımcılardan istenecek belgeler ile bu belgelerin taşınması gereken yeterlik ölçütlerinin ve teknik şartname koşullarının, işin gereğine uygun, tarafsız ve eşit koşullar taşınması gerekmektedir. İhale sürecinin tüm aşamalarında benzer durumda olanlara aynı fırsat ve eşit imkânların sağlanması, yine ihale hukukunda öngörülen müeyyidelerin tarafsız ve eşit bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Ayrıca yapılan değerlendirmeler ve idare tarafından kullanılan takdir yetkisi de tüm katılımcılar açısından objektif şekilde uygulanmalıdır.

İhale hukuku temel ilkeler başlığı altında “aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez” diyerek, birbirinden farklı uzmanlık gerektiren ihtiyaçların aynı ihale ile tedarik edilmesini yasaklamıştır. Bu ilke yalnızca kendi uzmanlık alanına giren konuda teklif verebilecek kişiyi, uzmanlık alanına girmeyen bölümler nedeniyle teklifte bulunmaktan alıkoyabilir. Bu durum teklifte bulunmak isteyen ancak diğer uzmanlık gerektiren işten çekinen isteklilerin ihaleye katılımını engelleyeceği için rekabet ilkesini de zedelemiş olacaktır. Buna rağmen ihaleye teklif vermek isteyen olan istekli, uzmanlık alanı dışındaki işi, bir başka kaynaktan temin ederek teklifte bulunabilir. Ancak piyasa fiyatında temin edeceği bu mal veya hizmetin üzerine, kendi kârını da ekleyerek daha yüksek fiyatlardan teklif vermesi söz konusu olacaktır. Bu durumda daha uygun fiyatlarla temin edilecek olan işin kamuya daha yüksek fiyatlarla gördürülmesi nedeniyle kamu zararına veya verimlilik ve etkinlikten uzaklaşılmasına sebebiyet verecektir. Ayrıca birbirinden bağımsız olan iki ayrı işin tek ihale ile temin edilmek istenmesinin nedeni yolsuzluk suçlarının işlenmek istenmesi de olabilir. Örneğin idarenin yaş meyve ve sebze ihtiyacıyla birlikte akaryakıt alımını aynı ihale ile gerçekleştirmek istemesinin altında, bu iki iş ile iştigal olan bir istekliye ihaleyi kazandırmak olabilir. Bunun doğal sonucu olarak da ortaya yolsuzluk suçları ve kamu zararı çıkması kaçınılmazdır.

Yukarıdaki örneklerde de görüldüğü gibi ihale hukukumuzda belirtilen temel ilkelere uyulmaması sonucu hem yolsuzluk suçları ortaya çıkmakta hem de kamu zararı oluşmaktadır. Verdiğimiz örneklerde Kamu İhale Kanununda ifade edilen saydamlık,

rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin tamamının ihlal edildiği görülmektedir. Zaten söz konusu ilkeler birbirleriyle o kadar girintili ve birbirlerini tamamlayıcı rol üstlendikleri için birinin ihlal edilmesi diğer tüm ilkeleri de ihlal etmeye sebebiyet vermektedir. Bu nedenle yolsuzluk suçlarının ve kamu zararının ortaya çıkmaması için ihale sürecinde görev alan tüm yetkililerin, ihale hukukunda belirtilen temel ilkelere en yüksek hassasiyetle riayet etmesi gerekmektedir.

Ayrıca; ihale sürecinde görevli bulunan yetkililerin ihale hukukunda belirtilen temel ilkelerin eksiksiz uygulanması konusunda sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklar ve müeyyidelerin bir kısmı, Kamu İhale Kanununda bir kısmı ise diğer ilgili mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Örneğin Kamu İhale Kanununun 60'ncı maddesinde, *“İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir.”* hükmüne yer verilmiştir. Ortaya çıkan kamu zararının tazmini için 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde ve Borçlar Kanununda hükümler bulunmaktadır. Bunun dışında ceza almayı gerektiren hususlar için ise, Türk Ceza Kanununda bazı müeyyidelere yer verilmiştir.

Ancak yukarıda vermiş olduğumuz örneklerde de anlaşılacağı üzere temel ilkelere ilişkin ortaya çıkan aykırılıkların hangi saik ile ortaya çıktığının tespiti oldukça zordur. Temel hukuk kurallarına göre, “şüpheden sanık yararlanır”, “suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimse suçlu sayılamaz” ya da “ispat edilinceye kadar esas olan iyi niyetin varlığı” olması nedeniyle, yolsuzluk suçunun işlenmesinde asıl amacın ispatı çok önemlidir. Bu nedenle cezai müeyyide uygulanabilmesi için asıl niyetin yolsuzluk suçunu işlemek olduğunun ispat edilmesi gerekmektedir.

Bu duruma örnek vermek gerekirse, ihale sürecinde teknik şartnameye ve ilana çeşitli detaylar yazılmasının, saydamlık ilkesini uygulamak açısından mı yapıldığının veya katılım sayısını az tutarak belli istekliye işin ihale edilmek mi istendiğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Ya da ihale ilanında yeteri kadar teknik detaya yer verilmemiş olması yalnızca saydamlık ilkesini ihlal midir yoksa belirsizlikler nedeniyle ihaleye katılımı azaltıp ihale sürecinde görevli kişilerin, ihaleyi istediği firmanın uhdesinde kalmasını sağlamak mıdır? Yine benzer olarak ihalelerde iş artışı ve iş eksilişi yapılması ihtiyacın öngörülememesi nedeniyle mi yoksa ihalenin belli kişinin uhdesinde kalması için mi yapıldığının tespiti gereklidir. Bunun dışında teknik şartnamelerin veya ön yeterlilik şartlarının, karmaşık, sınırlayıcı, detaylı veya çok ağır kriterlere sahip olması idarenin tedbirli davranmasından mı yoksa “*adrese teslim ihale*” uygulamasından mı kaynaklandığının tespiti gerekmektedir.

Bu nedenle kamu ihale sürecinde görevli olan yetkililerin temel ihale kurallarına riayet etmesinin yanında, bu ilkelerin daha belirgin ve ayrıntılı bir şekilde mevzuatımızda düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu ihale sürecinde görevli olan kişilerin yolsuzluk suçunu işleyip işlemediğinin tespiti böylelikle daha mümkün olacaktır. Yolsuzluk suçlarının tespitinin artmasıyla verilecek olan cezalar, ihale sürecinde görevli olan kişiler üzerinde caydırıcı etki oluşturarak yolsuzluk suçlarını azaltacaktır. Tam tersi durumda, yolsuzluk suçunun var olması ancak ispatlanamaması nedeniyle herhangi bir müeyyide uygulanmaması bu suçu işleyenleri daha da cesaretlendireceği gibi, bu durumu fark eden diğer kişileri de özendircektir.

Kamu ihale hukukumuzun temel ilkeleri açısından yolsuzluğun engellenebilmesi amacıyla ihale kanununun uygulaması için çıkarılan alt mevzuatta da bazı değişikliklerin yapılması yararlı olacaktır. Örneğin temel ilkeler gereği planlanabilir ihtiyaçların kısımlara bölünmemesi gerekmektedir. Ancak ihale süreçlerinde toplanan teklifler incelendiğinde bazı ihalelerin bölünmesinde yarar olacağı görülmektedir. Birden fazla kalemde alım yapılacak ihalelerde, bazı kalemlerde bir istekli en uygun teklifi verirken diğer kalemlerde ise bir başka istekli daha uygun teklif vermektedir. Ayrıca, ihale tekliflerinde kısmi teklife izin verilmesi istekli sayısını da artıracaktır. Böylelikle fiyat yarışı etkin bir şekilde gerçekleşerek rekabet ilkesi uygulanmış ve ihtiyaçların daha uygun bir şekilde tedarik edilmesi sağlanmış olacaktır. Kamu

kaynaklarının daha etkin ve daha verimli kullanılmasını sağlayabilecek bu gibi durumlar için bazı ihtiyaçların kısımlara bölünmesine izin verilmesi yararlı olacaktır. Bu nedenle ihale hukukumuzun alt mevzuatında da detaylı şekilde düzenleme yapılması yerinde bir karar olacaktır.

Bunun dışında mevzuatta yapılacak bazı değişikliklerle temel ihale ilkelerinin sınırı da daha açık bir şekilde belirlenmelidir. Daha öncede belirttiğimiz gibi birbiriyle girintili, mükemmel uyuma ve tamamlayıcı özelliğe sahip temel ilkeler bazı durumlarda birbirine engel de olmaktadır. Örneğin gizlilik ilkesi ile saydamlık ilkesi çok hassas çizgilerle birbirinden ayrılmaktadır. Yolsuzluk suçunun ortaya çıktığı bazı durumlarda, ihale sürecinde görevli olan kişiler bu iki ilkenin birbiri ile çatıştığı noktaları bahane edebilmektedir. Hatta gizlilik ilkesi bazı durumlarda öyle geniş yorumlanmaktadır ki bu ilkenin arkasına sığınarak, istisna uygulamalarına veya pazarlık usulü ve doğrudan temin gibi harcama yöntemlerine girilerek yolsuzluk suçu işlenebilmektedir. Bu nedenle yapılan işin yolsuzluk suçlarını işlemek için mi yoksa gerçekten de gizlilik ilkesi gereği mi yapıldığının tespiti çok zor olmaktadır. Tüm bu anlatılanların sonucu olarak ihale hukukumuzda belirtilen ilkelerin sınırları belirgin bir şekilde çizilmelidir. Gizlilik ilkesi adına saydamlık ilkesi, saydamlık ilkesi adına da gizlilik ilkesi ihmal edilmemelidir.

Kamu ihalelerinde yolsuzluk suçunun temel ilkeler açısından engellenebilmesinin bir diğer koşulu ise yine temel ilkelerden olan kamuoyu denetiminin ihale uygulamaları açısından daha etkin kullanılmasını sağlamaktır. Kamuoyu denetimi ilkesinin sağlanabilmesi için; tekliflerin sunulduğu ve açıldığı toplantının halka açık olması ya da elektronik ortamda yayınlanmasını sağlamak, ihale ile ilgili zorunlu olan hususlar dışında diğer detayların da açıklanmasını sağlamak, ihale ile ilgili bilgi toplayan kişilerin taleplerinin karşılanması gibi hususların sağlanması vb. uygulamalar önemli olacaktır. Böylece kamuoyu denetimi ilkesinin işlerlik kazanacağı açıktır.

İhtiyaçların en uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması amacını gerçekleştirmek için mevzuatta daha detaylı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda en önemli hususlardan biri de ihalenin yapılması gereken

zamandır. Ayrıca uzun bir zaman aralığını kapsayan ihtiyaçlar için yapılan ihalelerde, hangi ürünlerin hangi tarihlerde tedarik edilmesi gerektiği net bir şekilde mevzuatta düzenlenmelidir. Örneğin inşaat, yol vb. yapı işlerinde, işin kış mevsimi yerine yaz mevsiminde yaptırılması daha düşük fiyatla mümkün olacaktır. Yine uzun süreli ihalelerde, yılın belli bir sezonunda uygun fiyatlarda tedarik edilebilen belli sezonlarda da daha pahalı olan sebze ve meyve gibi ürünlerin zamanlanmasına dikkat edilmelidir. Bu tarz mal alımı ya da yapım işlerinin tedarik edileceği zaman bilgisinin ihale dokümanında yer almasını sağlayacak hukuksal düzenlemenin yapılması hem kaynakların etkin kullanılması açısından hem de yolsuzluk suçlarının engellenmesi açısından önem arz etmektedir.

B. Etkinlik ve Verimlilik Açısından

Verimlilik kavramı literatürde, belirli bir çıktı düzeyinin en az maliyetle temin edilmesini ifade ederken, etkinlik ise sarf edilen girdi ile elde edilen çıktı vasıtasıyla, işlerin en doğru şekilde ve en öncelikli ihtiyacın karşılanabilmesi kabiliyetini ifade etmektedir.²³⁶

Kamu ihalelerinde, daha şeffaf ve rekabeti daha üst düzeye çıkarmak amacını taşıyan yasal düzenleme yapılırken, 4734 sayılı Kanun'la hem verimliliği olumsuz yönde etkileyecek ve hem de kamu kurumlarında karmaşaya yol açabilecek uygulamaların da önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının gelir nitelikli ihaleleri, yetersiz kaldığı bilinen 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütülmeye de devam etmektedir. Hâlbuki 4734 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği ve uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Buna rağmen gelir getirici ihalelere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütülmeye devam edilmektedir. Bu durumun kamusal kaynakların verimli ve etkin bir şekilde kullanılmasını engelleyebileceği göz önünde bulundurularak gerekli hukuksal düzenlemenin yapılması elzemdir.

²³⁶ Süleyman Yükçü ve Gülşah Atağan "Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.23, S.4, 2009, s.2.

İhalelerin mevzuata uygunluğu, kamusal kaynakların verimli kullanılması ve söz konusu işin en uygun şartlarda ve gerektiği şekilde ifa edilebilmesi açısından büyük öneme sahiptir.²³⁷ Bir diğer ifade ile verimlilik ilkesi, kamusal kaynakların israfının önlenmesine yönelik atılacak olan adımları belirtmektedir.²³⁸ 4734 sayılı Kanun'un 5'nci maddesi, idareye ve kamu ihale sürecinde görevli olan kişilere, kaynakların verimli kullanılmasını sağlama görev ve sorumluluğunu yüklemiştir. Ayrıca Kanun'un 12'nci maddesinde ihale sürecinde belirlenecek teknik şartname ve kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması gerektiği belirtilmiştir. Son olarak Kanun'un 40'ncü maddesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması sürecinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılması gerektiğini kabul etmiştir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin ise, yalnızca fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla idarenin, kamusal kaynakları en verimli ve etkin kullanması, her zaman “en ucuz” olanı tercih etmesi anlamına gelmemekte, söz konusu hizmetin gereğine en uygun olanı belirlemesi gerekmektedir.²³⁹

Kanun'un emredici hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamusal kaynakların harcanmasında en avantajlı teklifi veren istekliyi belirlemesinin altında yatan nedenlerden birinin de “kaynakların verimli kullanılması” ilkesi ve “etkinlik” ilkesinin hayata geçirilmesini sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanında kamu ihalelerinde yaşanabilecek tüm yolsuzluk ve usulsüzlük fiilleri, “rekabet” ve “eşit muamele” ilkelerini ortadan kaldıracak davranışlar ile her türlü himayeci tutum ve davranış ihale hukukunda belirtilen temel amaç ile bağdaşmadığı gibi ihale sürecinin etkinliğini zedelemektedir.²⁴⁰ Ayrıca etkinliğin ve verimliliğin kaybolması yanında kaynakların israfına da neden olmaktadır. Öte yandan kanunen yolsuzluk olarak nitelendirilmese de israf olarak değerlendirilebilecek bazı harcamalar da mevcuttur.

²³⁷ Aziz Taşdelen, “Mali Sonuçlu Bir İdari Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.55, S.1, 2006, s.294.

²³⁸ Yaşar Gök, “Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, *Dış Denetim Dergisi*, S.2, 2010, s.12.

²³⁹ Metin Demir, “Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik”, *1. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu*, İstanbul, 27-28 Mayıs 2004, s.194.

²⁴⁰ Uğur Emek, “Kamu İhalelerinde Etkinlik Arayışında Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun İşlevi”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2002, s.312.

Örnek vermek gerekirse kamusal kaynakları kullanma yetkisi bulunan idarecilerin, daha önemli ve öncelikli olan ihtiyaçlar yerine, lüks ve şatafatlı sayılabilecek, toplumsal faydaya hizmet etmekten çok kişisel faydayı sağlayacak harcamalar yapmalarıdır. Bir başka örnek, uzun süreli ihtiyaçlardan çok gündelik ihtiyaçları karşılayabilecek nitelikte plansız yapılan projelerin ortaya çıkardığı durumlardır. Nitekim mevcut kamu binasının ihtiyaçları karşılamaması nedeniyle yerine yapılan binanın, yapımından çok kısa bir süre sonra tekrar ihtiyacı karşılamadığı gerekçesiyle ek bina ile büyütülmesi bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu tarz harcamalar da kamusal kaynakların verimliliğini ve etkinliğini zedelemektedir.

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan alımlarda ortaya çıkan yolsuzluk fiili kamusal kaynaklarının etkinliğini azaltmakta, ayrıca kaynakların sınırlı olması nedeniyle hayati öneme sahip olan ihtiyaçların giderilmesine engel olmaktadır. Bu nedenden ötürü kamusal harcamalarda yolsuzluk olgusu ile mücadele büyük öneme sahiptir. Verimlilik ve etkinliğin sağlanması açısından, israfa yol açan kamusal harcamalar hakkında yeni düzenlemelerin yapılması şarttır. Bunun yanında Kamu İhale Kanunu ve diğer mevzuatta belirtilen ceza hükümlerinin, etkinliği ve verimliliği zedeleyecek şekilde takdir yetkisini kullanan idareciler aleyhine genişletilmesi yerinde olacaktır.

C. İhale Yöntemleri Açısından

İhale yöntemleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda açıkça belirlenmiştir. İhalenin tüm aşamalarında yetki ve sorumluluk ilgili idareye aittir. İdarenin şeffaf ve hesap verilebilirlik açısından tercihini açık ihale usulüne göre vermesi makbul olanıdır. Ancak, Kamu İhale Kanununda tercih edilen açık ihale usulünden başka gerek özel durumundan gerekse işlemlerin hızlı yürütülmesi açısından diğer ihale türleri olan belli istekliler arasında, pazarlık ve son çare olarak doğrudan temin usullerine göre mal ve hizmet alımları yapılabilmektedir. İhale türü belirlenirken eşik değerlere dikkat edilmesi gerekmektedir. Ayrıca proje durumuna göre en uygun ihale usulü belirlenmelidir. Örneğin uygulama projesine göre belirlenmiş bir işin anahtar teslim şeklinde ihale

edilmesi ve projeye başlandığı şekliyle tamamlanması kamu kurumları için en uygun yöntem olacaktır.²⁴¹

Günümüzde kamu ihale usullerinde aşırı düşük fiyat yanlış uygulamalara neden olabilmektedir. Asıl olan kamu kurumu için en avantajlı olanıdır. Fiyatın düşük olması tek kıstas olarak belirlenmemeli, kamu kurumu fiyatın yanında sunulacak mal veya hizmetin ihtiyaç odaklı olup olmadığını ve talebin yeterince karşılanıp karşılanmadığını da kontrol etmelidir.

4734 sayılı Kanun'un 5'nci maddesine göre açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün, bu Kanun kapsamında yapılacak olan kamu harcamalarında öncelikli olarak tercih edilmesi gerekmektedir. Pazarlık usulü ise Kanun'da belirtilen şartların oluşması durumunda uygulanabilecek özel ihale usulüdür. Ayrıca yapılacak olan işin niteliği göz önünde bulundurularak hangi ihale usulünün belirleneceği idarenin yetkisindedir. Kanun bu tasarruf ve sorumluluğu ihale yetkilisine vermiştir. Ancak Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen "Pazarlık Usulü" ihale sistemi suiistimale o kadar açık maddeler içermektedir ki, açık ihale sistemine tabi olan birçok kamusal harcama bu maddeler kapsamında değerlendirilerek pazarlık usulü ile yapılmaktadır. Nitekim 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ve 2022 yılına ilişkin Kamu İhale Kurumuna sonuç bilgisi gönderilen ihalelerin adet olarak %68,12'si açık ihale usulü ile yapılmış iken, %31,74'ünün pazarlık usulü ile yapıldığı, %0,14'ünün ise bir diğer temel ihale usulü olan belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirildiği görülmektedir. Tutar bazında bakıldığında, gerçekleştirilen ihalelerin %66,55'inde açık ihale usulü, %32,84'ünde pazarlık usulü ve %0,61'inde ise belli istekliler arasında ihale usulünün uygulandığı görülmektedir.²⁴²

Yukarıda görüldüğü gibi, 2022 yılında 4734 sayılı Kanun'a tabi yaklaşık her üç harcamadan biri pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir. Bu usul, özel ve istisnai bir yöntem olmasına karşın, temel ihale usulü olan açık ihale usulünden sonra en çok

²⁴¹ Serkan Savaş, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre Yapım İşlerinin Sözleşme İmzalanıncaya Kadar Geçirdiği Süreçler ve Çıkabilecek Sorunlar", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2012), s.34.

²⁴² Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2022*, Dönem 01.01.2022-31.12.2022, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2023, s.4.

başvurulan yöntem olmuştur. Ayrıca pazarlık usulüne, bir diğer temel ihale usulü olan belli istekliler arasında ihale usulüne göre çok daha fazla başvurulduğu görülmektedir. Bu bağlamda, Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalarda ihale yöntemleri açısından yolsuzluk olgusuna değinmekte yarar vardır.

Kanun'un 39'ncü maddesinde, "*İhale komisyonu kararı üzerine idare, verilmiş olan tüm teklifleri reddederek ihaleyi iptal etmekte serbesttir... İdare tüm tekliflerin reddedilmesi nedeniyle herhangi bir yükümlülük altına girmez.*" denilmektedir. Kanun'dan da anlaşılacağı üzere, idare ihale sırasında yapılan tüm teklifleri keyfiyetle reddedebileceği gibi herhangi bir sorumluluk da üstlenmemektedir. Şunu belirtmek gerekir ki, ihalenin tümünün iptali nedeniyle ihale görevlilerinin sorumlu olmayacaklarına dair bu hüküm, istenmeyen bir katılımcının ihaleyi kazanması nedeniyle yapılacak yolsuzluk eylemleri için kapı aralamaktadır. İdarenin, ihaleyi, vermek istediği kişiye kazandırmak üzere pazarlık usulüne veya belli istekliler arasında ihale usulüne çevirmek amacıyla iptal edebileceği hususu kanun koyucu tarafından göz ardı edilmiştir. Bu ihale hukukumuzun temel ilkelerine aykırı olduğu gibi yolsuzluk olgusunun meydana gelmesine zemin hazırlamakta ve maalesef bu durum kanun eliyle mümkün kılınmaktadır.²⁴³

Kanun'un 21'inci maddesinde pazarlık usulüne başvurulacak haller belirtilmiştir. 21'inci maddenin a bendinde "*Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması*" durumunda başvuru yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu durumun nadiren de olsa ortaya çıkması ihtimal dâhilindeyken, bu madde kötü niyetli olan kişilere fırsat vermektedir. Normalde açık ihale usulüne tabi olan kamusal harcamanın pazarlık usulü ile temin edilebilmesi için karmaşık ve belirgin olmayan bir teknik şartname ve detaylar ile katılımın sağlanması engellenebilir. Bu durum kötü niyetli kişilerin kolaylıkla başvurabileceği ve uygulayabileceği bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle söz konusu madde Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalarda yolsuzluk ile mücadeleyi olumsuz yönde etkilemektedir.

²⁴³ Çetinkaya, a.g.e., s.110.

Kanun'un aynı maddesinin b bendinde “Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”, c bendinde ise “Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması” durumunda başvuru yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak Kanun maddesinde o kadar çok istisnai durum belirtilmiş ki yapılacak tüm alımların bir gerekçeyle bu maddeye eklenebilmesi mümkündür. Örneğin idare b bendinde belirtilen “salgın hastalıklar” lafzını gerekçe göstererek tüm alımlarını doğrudan pazarlık usulü ile gerçekleştirebilir. Her ne kadar bu durum usule uygun olmasa da belirsizlikten yararlanarak bu yöntemle başvurulmasının bir yaptırımını bulunmamaktadır. Bu durumun doğuracağı olumsuzluklar ve yolsuzluk risklerine aşağıda f bentleri ile birlikte değinilecektir.

Kanun'un 21'inci maddesinin f bendinde doğrudan temin yönteminde olduğu gibi belli bir parasal limitin²⁴⁴ altındaki mamul mal, malzeme veya hizmet alımları istisna kapsamında tutularak doğrudan pazarlık usulü ile temin edilmesine izin verilmiştir. Bu durum kamusal harcamaların bölünerek yapılmasını teşvik etmekte ve yolsuzluk riskinin yanında verimlilik ilkesini de zedelemektedir.

Pazarlık usulü ile yapılacak olan alımlar yolsuzluk riski açısından değerlendirildiğinde özellikle b, c ve f bendi dikkat çekmektedir. Çünkü bu bentler kapsamında yapılan alımlarda ilan yapılması zorunlu kılınmamıştır. Ayrıca pazarlık usulünde yapılacak olan alımlarda, teklifte bulunacak kişiler idare tarafından belirlenmektedir.

Pazarlık usulü ile alım yönteminin temel ihale usullerinin taşıdıkları özelliklerin birçoğuna sahip olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda açıklık, şeffaflık, saydamlık ya da aleniyet ilkelerinin zedelendiği söylenebilir. Ayrıca idare tarafından davet edilen

²⁴⁴ Eylül 2022 itibarıyla belirlenen limit 728.072,00 TL. dir. https://dosyalar.kik.gov.tr/yaridim/dokumanlar/2022_Esik_Degerler_Parasal_Limitler_Karsilastirma.pdf, (Erişim Tarihi: 12.09.2022).

yalnızca belli kişilerin ihaleye katılımının sağlanması nedeniyle rekabet ilkesi de zedelenmektedir. 4734 sayılı Kanun ile pazarlık usulü, uygulanması tamamen idarenin tercihine bırakılmış olması, teklif verecek katılımcıların idarenin seçeceği kişiler olması nedeniyle ihale sürecinin şeffaflaşmasına, saydamlaşmasına ket vurmakta ve kamuoyunun denetimini imkânsızlaştırmaktadır.²⁴⁵ Sayılan tüm bu haller kamusal harcamalarda ortaya çıkacak olan yolsuzluk ihtimalini artırmakta ve kötü niyetli olan yetkililere geniş bir alan bırakmaktadır. Bu nedenle Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen hallerin daha belirgin şekilde düzenlemesi, keyfi uygulamaların önüne geçilmesi ve etkinlik ilkesinin işlerlik kazanması açısından zorunluluk taşımaktadır. Ayrıca yolsuzluk ile mücadele kapsamında farklı nedenlerden dolayı bu yönetime girişen sorumlular hakkında da açık yaptırımların getirilmesi şarttır.

D. Harcama Yöntemleri Açısından

Devletin mal varlığına ve temelinde gelir elde etmesine dayanan işlemler Devlet İhale Kanununa göre yapılmaktadır. Kamusal harcamalar ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için yapılan harcamaların ihale hukuku kurallarına uygun yürütülmesi gerekmektedir. Kamu ihale kanunları istisnalar hariç tüm mal, hizmet, yapım ve danışmanlık alımlarına uygulanmaktadır. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının Kamu İhale Sözleşmeleri kapsamında alımlarında çok dikkat edilmeli ve açık olmayan hiçbir konu bırakılmamalıdır. Mal veya hizmet alımı ya da yapım işleri söz konusu olduğunda idarenin sözleşmenin tarafı olan gerçek veya tüzel kişiyi Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak belirlemesi gerekmektedir. İhale sürecinin tamamında bulunması gereken temel ilkelere ve temel ilkeler arasında sayılan yasaklara dikkat edilmelidir. İhale sürecinin hukuka uygun olarak yürütülmesine ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına özen gösterilmelidir. Ayrıca Kanun'da belirtilen temel ihale ilkelerine Kanun'un diğer maddelerinin de uygun olması, bütünleyici ve destekleyici rol taşıması gerekmektedir. Ancak harcama yöntemleri açısından

²⁴⁵ Yeliz Neslihan Akel, "İdarî Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.11, 2018, s.42.

değerlendirildiğinde özellikle doğrudan temin yöntemi temel ilkelere aykırı ya da yolsuzlukla mücadele amacını zedeleyici bir görüntü arz etmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4'ncü maddesinde “doğrudan temin” yöntemi, “*Bu Kanun’da belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul*” olarak ifade edilmektedir. Doğrudan temin, Kanun’un lafzından da anlaşılacağı üzere bir ihale usulü değil harcama yöntemidir. Doğrudan temin yoluyla alım şartlarının mevcudiyetinin tespiti ve uygulanması bakımından yetki ve sorumluluk ise idarelere ait bulunmaktadır.²⁴⁶

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal harcamaların büyük bir bölümü doğrudan temin yöntemi ile yapılmaktadır. Bu harcama yöntemine sıklıkla başvurulması nedeniyle çok büyük miktardaki kamusal kaynaklar idareler tarafından keyfiyetle ve rekabet ortamından ve şeffaflıktan uzak bir şekilde dilediğince harcanabilmektedir. Bu durumun yolsuzluk riskinin artmasına, kötü niyetli kişilerin bu harcama yöntemine sıklıkla başvurmalarına imkân sağladığı kuşkusuzdur.²⁴⁷ Maalesef idareler çeşitli nedenlerle uygulamada sıklıkla ihale yöntemleriyle yapılması gereken kamusal harcamaları doğrudan temin yöntemiyle yerine getirmektedir. Ayrıca bunu uygulamak çok da zor değildir. Zaten yolsuzluk suçunun işlenmesiyle alakalı somut deliller ve ciddi bulguların olmadığı durumlarda açık ihale yerine doğrudan temin yöntemine başvurmanın herhangi bir cezası bulunmamaktadır. Bu durum da kötü niyetli veya kolayca kaçmak isteyen idareciler açısından fırsat doğurmaktadır. Açık ihale kapsamında yapılması gereken kamusal harcamaların doğrudan temin yöntemi kapsamına alınmasında en sık rastlanılan yöntem bölerek alma yöntemidir. Bu durum ihale aşamasındaki işlemlerden kaçınan idareciler ve yolsuzluk suçlarına girişecek olan kişiler açısından kolaylıkla başvurulacak bir yöntemdir. Diğer yöntemler ise Kanun’un 22’nci maddesinde belirtilen bentler kapsamında değerlendirilmeyecek olmasına rağmen, alımların bu kapsama dahil edilmek istenmesi gibi durumlardır. Örneğin Kanun’un 22/a maddesinde “*İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından*

²⁴⁶ Üstün, Çalış; 2019,s.14.

²⁴⁷ Çetinkaya, a.g.e., s.96.

karşılanabileceğinin tespit edilmesi” durumunda doğrudan temin yöntemine başvurulacağı belirtilmekle beraber idarenin bulunduğu şehirde tek bir tedarikçi varsa, bunu kanun kapsamına alması, kanun maddesinin amacını çarpıtmaktan başka bir şey değildir. Maalesef mevzuatta bu durumları engelleyecek ciddi müeyyidelerin olmaması yolsuzluk suçunu ve riskini artırmaktadır.

E. İstisnalar Açısından

Daha önce de belirttiğimiz üzere ülkemizde kamu hukukunda köklü bir değişiklik yapılmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun yürürlüğe girmesi büyük bir reform olarak değerlendirilmiştir. Ancak Kamu İhale Kanununda ve özellikle istisnalar bölümünde birçok değişikliğe gidilmiş, yalnızca istisnalar kısmında şimdiye kadar yirmi beş değişiklik yapılmıştır. İstisnaların sayısının çok fazla artmasıyla bu durum suiistimale açık hale gelmiş ve birçok yolsuzluğa kapı aralamıştır.²⁴⁸

4734 sayılı Kanun’un 3’ncü maddesinde ihalelerde uygulanacak istisnalar belirtilmiştir. Başta güvenlik olmak üzere 3’ncü maddede ayrıntılı açıklanan alanlarda kullanılan istisnalar rekabeti olumsuz etkilemektedir. Bu durum kamu kaynakları için daha fazla üretici ya da isteklinin teklif vermesine engel olabilmektedir. Buna örnek; istisnalar başlığı altındaki 3’ncü maddenin a bendindeki “*Kanun kapsamına giren kuruluşlarca...doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları”* nın nasıl suistimal edildiği verilebilir. Kanun’un 3/a maddesine sığınarak çiftçilik yapan birinden, orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ya da köyde ikamet eden herhangi birinden, hiçbir ihale yapılmadan istenen ürün dilenen fiyata alınabilir. Bu durum kötü niyetli kişilere ve ihale mevzuatının getireceği iş yükünden kaçınmak isteyen idarecilere büyük kolaylık sağlamaktadır. Hatta çiftçilik yapan birisi aslında kendisinin üretmediği bir ürünü idareye kendi ürettiymiş gibi de gösterebilir. Ya da bu durumu yolsuzluk suçunu işlemek isteyen kamu görevlileri de sağlayabilir. Örneğin

²⁴⁸ Kaplan, a.g.m., s.22.

kamuya ait özel bütçeli kuruluşlar arasında salça üretimi yapan bir müessesenin ham madde olarak domates satın aldığını düşünelim. Domatesler veya buna benzer ham maddeler çiftçiden alınacağı için istisna kapsamında satın alınabilir. Ancak bu alımlar yapılırken aslında söz gelimi 10 ton üretim yapabilecek kapasitesi olan çiftçiden 100 ton domates alımı da yapılabilir. Çiftçilik faaliyeti yürüten biri piyasadan topladığı domatesleri kötü niyetli idarecilerle anlaşarak bu yolla idareye satabilir. Bu vermiş olduğumuz örnekte herhangi bir kamu zararı oluşmasa bile en basitiyle temel ilkelerden olan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin tamamı ihlal edilmiş olmaktadır. Bir de buna piyasa fiyatının üzerinde alım yapılması ihtimalini eklersek o zaman da çok ciddi kamu zararları oluşur. Söz konusu usulsüz işlem idareciler ve görevliler tarafından herhangi bir menfaat temini gözetilmeksizin yapılmış olsa bile özel kişiye menfaat sağlanmış olacaktır. Bu usulsüz fiil bir karşılık temin edilerek yapılmış ise bu durumda yolsuzluk suçlarının başında gelen rüşvet suçu işlenmiş olacaktır. Diğer birçok istisna maddeleri için de bu tarz örnekler artırılabilir. Bu durum yolsuzluk suçları ile mücadeleyi olumsuz yönde etkilemekte ve yolsuzluk fiillerinin rahatlıkla işlenmesine sebebiyet vermektedir.

Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan, 2022 yılına ilişkin, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usullerinde yapılan alımlar ile doğrudan temin ve istisna kapsamında yapılan alımların yer aldığı rapora göre, ihalelerin %83,19'u Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilirken, %16,81'inin istisna kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir.²⁴⁹ Dolayısıyla Kamu İhale Kanununa tabi olduğu halde birçok alımın Kanun kapsamı dışında yapıldığı görülmektedir ve belirtilen oran azımsanacak kadar da küçük değildir. Bu nedenle ihalelerde şeffaflık ve rekabetin sağlanabilmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanılabilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin gerçekleştirilebilmesi için istisnaların kapsamının daraltılması ve kamu ihale ilkelerinin uygulanmasından taviz verilmemesi gerekir.

²⁴⁹ Kamu İhale Kurumu, a.g.e., s.2.

F. Kamu İhale Sistemindeki Diğer Boşluklar

Kamu ihale hukukumuzda önemli olarak değerlendirilen bazı eksiklikler nedeniyle meydana gelebilecek yolsuzluk ve suiistimallere başlıklar halinde yukarıda kısaca yer verdik. Bu başlık altında ise, eksiklik ve boşluk olarak değerlendirilebilecek diğer bazı hususlara değinilecektir. Kamu ihale hukukundaki eksikliklere verilebilecek ilk örnek yeteri kadar caydırıcı müeyyidenin olmayışıdır. Her ne kadar Kamu İhale Kanununun 17'nci maddesi ile 58'nci ve 62'nci maddeleri arasında, ceza sorumluluklarına, yasak fiil veya davranışlara, uyulması gereken kurallara değinilmiş olsa da bu durumun yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Bunun en büyük nedeni ise yolsuzluk suçlarının tespitinin neredeyse imkânsız olmasından dolayı suç sayılacak fiil ve davranışların daha net bir şekilde belirlenmemiş olmasıdır. Bu nedenle yolsuzluk suçlarıyla mücadele edebilmek için söz konusu suçun ispatını kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması son derece önemlidir. Ayrıca cezaların caydırıcılığının da artırılması gerekmektedir. Bu sayede kamusal kaynakların zayi olmasının önüne geçilerek kaynakların etkin ve verimli kullanılması sağlanabilir.

Kamu İhale Kanununa istinaden yapılan kamusal harcamalarda eksiklik nedeniyle yolsuzluk suçlarına sebebiyet veren bir diğer husus denetim sistemimiz ile ilgilidir. Her ne kadar bu durum ihale hukukundan çok denetim hukukunun alanına girse de birbirlerini tamamlayıcı nitelikte oldukları için bu hususa da değinmekte yarar vardır. Ülkemizde denetim, performans denetiminden çok uygunluk denetimine yönelik yapılmaktadır. Denetimler yeteri kadar planlı, öncelikli ve riskli alanlar dikkate alınarak hazırlanmış programlara göre yürütülmemektedir. Birden çok denetim biriminin olması ve bu birimler arasında koordinasyon ve iş birliğinin bulunmaması sorun oluşturmaktadır. Bu eksiklik nedeniyle denetim birimleri tarafından bazı önemli alanlar denetlenmezken bazı alanlar ise tekrar tekrar denetime tabi olmaktadır. Bu husus etkin denetime ve kaynakların verimli kullanılmasına engel olmakta, ayrıca yolsuzlukla mücadeleyi sekteye uğratmaktadır.²⁵⁰

²⁵⁰ Köse, a.g.e., s.217.

Değinilmesi gereken bir diğer nokta ise Kamu İhale Kurumuna itiraz başvurusu yapılırken bedel alınmasıdır. Yapılan Şikâyet ve itiraz her ne kadar kişisel menfaati korumaya yönelik olsa da nihayetinde usulsüzlüğü ve yolsuzluğu engelleyeceği için kamu yararı ağır basmaktadır. Başvuru aşamasında ödenmesi gereken ücretin fazla olması, hak sahiplerinin Şikâyet veya itiraz haklarından vazgeçmesine neden olabilmektedir. Bu durum kötü niyetli ve yolsuzluk suçlarına girişen yetkililerin suç işleme kararlarını güçlendirmektedir. Bu ve daha önce değinilen hususlar açısından yeni düzenlemelerin yapılarak, yolsuzluk suçlarıyla mücadelenin önünü açmak gerekmektedir. Böylece kamusal kaynakların daha verimli ve etkin kullanılması sağlanmış olacaktır.

SONUÇ

Devlet, hizmet ve işleyişlerini sürdürmek için birtakım faaliyetlerde bulunur. Bu faaliyetleri kamu idareleri aracılığı ile yerine getirir. Kamu idareleri devletin çeşitli fonksiyonlarını yerine getirebilmek için bazı harcamalar yapar. İdarelerin yapmış olduğu bu harcamalara da kamu harcaması denir. Kamu otoritelerinin yapacağı harcamalar piyasa ekonomisinden farklı olarak, özellikle ihale hukuku başta olmak üzere, çeşitli kanun ve mevzuata dayandırılan şekil ve usule göre yapılmalıdır. Bu bağlamda, Türkiye’de kamusal harcamalar gerçekleştirilirken uyulması gereken usul ve esaslar da belirlenmiştir. İhale hukukumuzda ihale sisteminin ve usullerinin belirtildiği esas kanun 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunudur. Bu Kanun’da ihale hukukuna tabi kamusal harcamaların kullanımında uyulması gereken esas, usul ve ihale yöntemlerine yer verilmektedir. Kanun’un istisnalar başlığı altındaki 3’ncü maddesinde belirtilen kurumların ve bazı özellikli durumlar dışında yapılacak tüm ihalelerin söz konusu Kanun’da belirtilen yöntemler ile yapılması gerekmektedir.

4734 sayılı Kanun ihale mevzuatının temelini oluşturmaktadır. Bu Kanun’a göre temel ihale yöntemleri açık ihale ve belli istekliler arasında ihale yöntemidir. Bu iki ihale yönteminin temel ilke olarak alınmasının nedeni ise hiç kuşkusuz ihale sürecinin daha şeffaf ve eşitlik ilkesine daha uygun olmasındandır. Kamu harcamalarının ekonomik, verimli ve idari işlemlerin en nihai amacı olan kamu yararının gerçekleşebilmesi için bu ilkelerin ihale sürecinde gözetilmesi şarttır. Ayrıca kamu harcamalarının şekil yönünden denetiminin yanında gerçek anlamda rasyonellik ve verimlilik açısından denetimi de bu ilkelere uyulması ile sağlanacaktır. Ancak ihale usulü kamu harcamalarında verimlilik ve etkinliğin sağlanması açısından getirilmiş olmasına rağmen usule aykırı uygulamalar ile ya da vergi hukukunda olduğu gibi peçeleme yöntemi kullanılarak, yolsuzluk kavramını oluşturan bazı suçların işlendiği bilinmektedir. Bu nedenle yapılan bazı etik dışı davranışlar, usule aykırı olmadığı gibi yolsuzluk kapsamında belirtilen suçların niteliğine uygun olmaması nedeniyle, ceza hukukunda da herhangi bir müeyyideyle karşılaşılmasına sebebiyet verebilmektedir.

Kamu harcamalarının tabi olduğu rejim değişik kanunlarda belirtilmiş olmasına rağmen, yolsuzluk suçlarına Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalarda

daha sık rastlanmaktadır. Çalışmada, yolsuzluk suçunun sıklıkla işlendiği alanlar değerlendirilmiş, söz konusu Kanun'un eksikliklerinden kaynaklı karşılaşılan sorunlar ortaya konulmuş ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Kanun koyucu Kamu İhale Kanununda çeşitli ihale ilkeleri belirtmiştir. Hiç kuşkusuz bu temel ihale ilkeleri, kamu harcaması gerçekleştiren idarelerin kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamak ve yolsuzluk suçunun işlenmesinin önüne geçilmesinde güçlü bir dayanak oluşturmak için getirilmiştir. Ancak her ne kadar yolsuzluk suçlarını engellemek ve verimliliği sağlamak açısından birtakım temel ilkeler getirilmiş olsa da bu ilkelerin kapsamlı bir açıklaması bulunmamaktadır. Yapılması gereken düzenlemelerin başında Kamu İhale Kanununun amacını belirten temel ihale ilkelerinin belirginleştirilmesi gelmektedir. Ayrıca temel ihale ilkelerine aykırı davranan kişilere uygulanacak yaptırım açık bir şekilde belirtilmemiş olduğundan Kanun'un suç saymadığı bir fiile ceza vermenin mümkün olmadığı da görülmektedir. Bu bağlamda, Kamu İhale Kanununda belirtilen "*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*" ilkesi dikkate alındığında, yapılan iki alımın birbirinin devamı mı yoksa gerçekten ayrı zamanlarda ortaya çıkmış iki ihtiyaç mı olduğunu değerlendirmek oldukça zor iken, bir de bu ilkeye aykırı davrandığı tespit edilen kişilere verilecek olan cezanın kanunlarda açık bir şekilde yazmıyor olması, sorumluları cezalandırmakta ya da yolsuzluğu önlemekte büyük bir sorun oluşturmaktadır. Bu nedenle, yapılan kamusal harcamalarda yolsuzluk suçları işlensin ya da işlenmesin veya kamu zararı oluşsun ya da oluşmasın, temel ilkeler gözetilmeden yahut bu ilkelere aykırı şekilde yapılmış olan her fiile kanunlarımızda bir cezai müeyyide öngörülmesi ve bu davranışlarda bulunanlara cezanın uygulanması gerekmektedir. Bu sayede denetim ve yargı mekanizmaları, tespiti neredeyse imkânsız olan yolsuzluk suçu ile tespiti ve hesaplaması uzmanlık isteyen kamu zararını ortaya çıkartmak gibi bir zorunluluk olmadan temel ilkelere aykırı davrananlara gereken işlemi yapabilecektir. Bu durum mevcutta olduğu gibi ilkelerin, yalnızca kanun metinlerinde kalmasının önüne geçerek, işler bir hal almalarına vesile olacaktır.

Ayrıca kanuna ve usule uygun şekilde yapılmış olsa da yapılan kamusal harcamaların etkinlik ve verimlilik açısından doğru yerlere yapılıp yapılmadığını denetleyen, üst bir onay ve denetim makamının olması da gerekmektedir. Böylece hiç

ihtiyaç olmadığı halde sırf siyasi nedenle bazı şehirlere havaalanı yapılması, yüz yatak kapasitesi yeterli iken üç yüz yatak kapasiteli hastanelerin yapılması ya da sırf o şehir için geçim kaynağı olsun diye yüksekokulların yapılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Bu tarzdaki ihale kanuna uygun ancak kaynakların verimli kullanılması ilke ve sorumluluğuna aykırı olan kamusal harcamaların denetlenmesi ve sonucunda tazmin edilerek cezai müeyyide uygulanması gerekmektedir. Bu duruma verilebilecek en uygun örnek ise bazı bürokratların kendi çalıştıkları kurumlarının imkanlarını daha çok hemşerisi olduğu memleketlere kaydırması olabilir. Böylece hizmetlerin tüm yurda dengeli ve eşit dağılmasının önüne geçilerek, kaynak etkinliği ve verimliliğinin bozulmasına yol açacaktır. Yapılan harcama her ne kadar ihale mevzuatına uygun yapılmış olsa da işin esasında kaynakların verimli kullanılması ilkesi ihlal edilmiş olacaktır. Bu nedenle denetim mekanizmamıza eklenmesi gereken bir diğer husus da yapılan harcamaların ihtiyaca yönelik yapılıp yapılmadığı olmalıdır. İhtiyaç amacı ile değil de başka bir amaca hizmet için yapıldığı anlaşılan kamu harcamaları sorumlularına tazmin ettirilmeli, bu davranışları nedeniyle yargılanarak ceza almaları sağlanmalıdır. Böylece kamusal kaynakların daha etkin ve verimli şekilde kullanılması mümkün olacaktır.

Bunların dışında ihale ve harcama yöntemlerinde yolsuzluk riskinin en aza indirilmesine yönelik bazı yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Örneğin, “açık ihale usulü” veya “belli istekliler arasında ihale usulü” ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması durumunda pazarlık usulüne göre ihalenin sonuçlanabileceği belirtilmektedir. Ancak uygulamalarda görüldüğü üzere açık ihale sisteminde isteklilerin teklif sunmasını engelleyebilecek birçok zorlaştırıcı unsur bulunmaktadır. Ayrıca Kanun’da “*ani ve beklenmeyen*”, “*can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen*”, “*idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine*” vb. soyut ve sınırı belirli olmayan ifadeler ile temel ihale sistemi yerine alternatif yolların varlığı göz önünde tutularak gerekli düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Temel ihale şekli olmayan pazarlık usulüne olan rağbetin önüne geçilerek kamu ihale hukukunun amacına ve yolsuzlukla mücadeleye katkı sağlanmalıdır. Kamu İhale Kanununun ilgili maddelerinde belirtilen eşik değerlerin altında kalan harcamaların, doğrudan pazarlık usulü ile yapılması uygulamasının önüne geçilmelidir. Aynı şekilde ihale usulü olmadığı halde birçok

kamusal harcamanın yapıldığı doğrudan temin yönteminin sınırları belirginleştirilerek, bu sınırın dışına çıkanlara yolsuzluk suçları işlensin ya da işlenmesin, kamu zararı oluşsun ya da oluşmasın cezai müeyyide uygulanması sağlanmalıdır. Ayrıca istisna maddelerinin sayısı ve kapsamı daraltılarak kamusal harcamaların ihale hukuku dışarısına çıkarılmasının önüne geçilmelidir.

Kamu İhale Kanununda belirtilen yasak fiil veya davranışlara ve uyulması gereken kurallara riayet etmeyenlere daha caydırıcı cezalar uygulanması gerekmektedir. Öte yandan, denetim sistemimizde de önemli değişiklikler yapılarak kamusal harcamaların denetimini yapan tüm kurumların koordinasyonu sağlanmalı ve denetimin yalnızca şekil yönünden değil asıl amacına hizmet edecek nitelikte yapılması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan harcamalarda meydana gelen yolsuzluk suçlarının önlenmesi açısından hem denetim mekanizması hem de müspet hukukla ilgili birtakım değişiklikler yapılması gerekmektedir. Asırlardır birçok ulusun çökmesine ya da gerilemesine yol açan yolsuzluk suçlarının, Türkiye’de daha fazla sosyal ve ekonomik tahribata neden olmaması açısından bu çalışmaların bir an önce yapılması gereklidir.

KAYNAKÇA

- ABACIOĞLU Muhittin, *Açıklamalı-İçtihatlı Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması*, 9.b., Ankara: Seçkin Yayınevi.
- AKBULUT Erol, "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", *Sayıştay Dergisi*, S.50-51, 2003, ss.3-15.
- AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, 11.b., Ankara: Gazi Kitabevi, 2006.
- AKEL Yeliz Neslihan, "İdarî Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.11, 2018, ss.1-47.
- AKIŞ Ekrem, *Kamu İhale Mevzuatı*, Malatya: Battalgazi Belediyesi.
- AKPINAR Elçin, "Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- AKPINAR Nazife "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Kamu İhale Usulleri (5812 Sayılı Kanun Değişikliği ile Genel Bir İnceleme)", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* S.38, Yaz 2020, ss.132-154.
- AKTAR Cengiz, "Askeriyenin Mali ve Hukuki Özerkliği", *Vatan Gazetesi*, 12 Aralık 2010.
- AKTAŞ Batuhan, "Yargıtay Kararları Işığında 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nda Düzenlenen Suç Tipleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, S.23, 2017, ss.793-882.
- AKYEL Recai, "Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri ile İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.19, S.3, 2010, ss.1-21.
- ALACAKAPTAN Uğur, *Suçun Unsurları*, Ankara: Sevinç Matbaası, 1975.

- ALTINAY Ayşenur, “İşletme Körlüğü, Silo Sendromu ve Çözüm Önerisi Olarak Örgütsel Zekâ”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.4, S.1, 2012, ss.13-19.
- ARIN Tülay, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000.
- ARSLAN Ahmet, *Temel Kamu İhale Bilgisi*, Ankara: Hermes Yayıncılık, 2016.
- ARTUK M. Emin vd., *Ceza Hukuku, Özel Hükümler*, 15. b, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- ATAÇ Engin, *Türkiye’de Eğitim Hizmetinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 216/140, 1980.
- ATAY Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2.b., İstanbul: Alfa Yayınları, 1999.
- ATAY Ender Ethem, “Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı İlkesi Işığında Danıştay” Gazi Üniversitesi Hukuk *Fakültesi Dergisi*, C.17, S.1, 2013, ss.1129-1154.
- AYDIN Süleyman ve Yakup Yılmaz, *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.
- BAĞDİGEN Muhsin ve Gökhan Dökmen, “Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi: Türkiye Örneği”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.2, S.4, 2006, ss.23-38.
- BAYAR Güzin, *Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme*, Tartışma Metni 2007/3, Türkiye Ekonomi Kurumu, 2007.
- BERKMAN A. Ümit, *Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE, Yayın No: 203, 1983.
- BOZKURT Cevdet, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi”, *Denetim Dergisi*, S.2, 2009, ss.60-74.

- CAN Neslihan, "Türk Ceza Kanununda Zimmet Suçu (TCK m.247-249)", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.25, 2021, ss.239-278.
- ÇETİN Erol, *Açıklamalı İctihatlı Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü ve Memur Suçları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa: Ekin Yayınları, 2014.
- ÇİFTÇİ, Burcu Zernişan Öcal ve Hakkı Hakan Yılmaz, "Kamu İhale Süreçlerinin Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.74, S.1, 2019, ss.109-133.
- ÇOLAK Bayram, *Son Değişiklikleriyle Birlikte Konu Anlatımlı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ankara: Kendi Yayını, 2008.
- ÇOLAK Mustafa ve Dursun Ali Demirboğa, *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular*, Kamu İhale Kurumu Yayınları, 2004.
- DELİGÖZ Emin, *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi*, İdari Uzmanlık Tezi, Ankara: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Yayın No: 0237, 2014.
- DEMİR Metin, "Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik", *1. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu*, İstanbul, 27-28 Mayıs 2004.
- DEMİRBAŞ Tolga, "Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.39, S.2, 2006, ss.71-95.
- DEMİRBAŞ Tolga ve Rıdvan Engin, "Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi", *Sayıştay Dergisi*, S.100, 2016, ss.27-60.

- DİLMEN Erim H., “4734 ve 4735 Kamu İhale ve Sözleşmeleri Kanunları ile Diğer Kanunlar”, 2016, <https://www.hakedis.org/4734-4735-kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunlari-diger-kanunlar/>, (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- DİNÇKOL Hulusi Alphan, "İdari Yargı'da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.19, S.2, 2013, ss.1567-1594.
- DONAY Süheyl, “Eser Tahlil ve Tenkitleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.36, S.1-4, 1970, ss.708-719.
- EKER CELEPCİOĞLU Merve, “Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.
- EMEK Uğur, “Kamu İhalelerinde Etkinlik Arayışında Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun İşlevi”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, 2002, ss.310-365.
- ENGİN Rıdvan ve Selçuk İpek, “Kamu Kesiminde Yolsuzluk Algısı ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü”, Ed. Özhan Çetinkaya ve Tolga Demirbaş, *Prof. Dr. Figen Altuğ'a Armağan*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2022.
- ERCAN Hüseyin, "Regülasyon Ekonomisi ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği", *Sakarya İktisat Dergisi*, C.10, S.2, 2021, ss.140-158.
- ERDEM Ali Rıza, “Doğulu Düşünürlerin Bilim Öncesi Yönetime Katkıları”, *Eğitim Yönetimi Dergisi*, Yıl 1 S.2, 1995, ss.245-261.
- ERGEN Zuhâl ve Burcu Durak Oldaç, “Tarihsel Süreç İçerisinde Türk Sayıştay”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.29, S.1, 2020, ss.298-307.
- ERGÜN Turgay, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C.11, S.1, 1978, ss.3-15.

ERİKEL Yakup ve Taha Ataş, “Devlet Memurları Hakkında Cezai Soruşturma Yapılması ve Bu Bağlamda Sağlık Görevlileri Hakkında Soruşturma İzni Verilmesi”, 30 Haziran 2022, <https://www.erikelpartners.com.tr/yazi/devlet-memurlari-hakkinda-cezai-sorusturma-yapilmasi>, (Erişim Tarihi: 17.10.2022).

EROĞLU Onur, “Vergi Ceza Hukuku Açısından Kanunilik İlkesi” *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.8, S.3, 2013, ss.157-180.

ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1999.

GEDİZ ORAL Burcu, “Yolsuzluk-Türk Vergi Sistemi İlişkisi ve Mücadele Stratejileri”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

GİRAY Filiz, “Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S.32, 2005, ss.112-137.

GÖK Yaşar, “Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, *Dış Denetim Dergisi*, S.2, 2010, ss.12-23.

GÖK Yaşar, *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*, 5.b, Ankara: İlksan Matbaası, 2012.

GÖRGÜN Emin ve Yakup Aydın, “Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu” *Sayıştay Dergisi*, S.84, 2012, ss.63-88.

GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Basım Yayınevi, 2011.

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, 3.b., Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2019.

GÖZLER Kemal ve Recep Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 20.b., Bursa: Ekin Basım Yayınevi, 2018.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, *Yönetsel Yargı*, 13.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2000.

- GÜNER Necmettin Emre, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi “, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- GÜNEŞ Mehmet, "Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.13, 2011, ss.139-166.
- GÜRHAN Hüseyin, “Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri”, *Birlik Dergisi*, S.10, 2008, ss.16-26.
- GÜRSOY Bedri, *Kamusal Maliye, Masraflar, I. Cilt, 2.b.*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, No. 426, 1978.
- HAFIZOĞULLARI Zeki ve Devrim Güngör, “Türk Ceza Hukukunda Suçların Tasnifi”, *TBB Dergisi*, S.69, 2007, ss.21-50.
- HAKERİ Hakan, *Yeni Türk Ceza Hukukunun Temel Kavramları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005.
- IŞIK Hikmet, “Türkiye’de Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, S.15, 1995, ss.15-20.
- İNAN Atilla, "Sayıştay İlamlarının İnfazı", *Sayıştay Dergisi*, S.29, 1998, ss.3-22.
- İNAN Atilla, “Sayıştay Genel Kurul Kararları ve İçtihadı Birleştirme Kararları”, *Sayıştay Dergisi*, S.33, 1999, ss.3-23.
- KAMU İHALE KURUMU, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2022*, Dönem 01.01.2022-31.12.2022, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2023.
- KANCA Osman Cenk, “5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.5, S.2, 2017, ss.493-505.
- KANETİ Selim, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", *Sayıştay Dergisi*, S.1, 1990, ss.7-18.

- KAPLAN Sami, “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, ss.18-50.
- KARAASLAN Erkan, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Denetim”, *Mali Hukuk Dergisi*, S.121, Ocak-Şubat 2006, ss.32-46.
- KARAHANOĞULLARI Onur, "İdarenin Yargısal Denetimine Yönelik Anayasa Değişiklikleri ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi". *Mülkiye Dergisi* C.35, S.270, 2013.
- KARAKAŞ Mehmet ve Murat Çak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, *Maliye Dergisi*, S.153, 2007, ss.74-101.
- KARAKEHYA Hakan ve Asena Kamer Usluadam, “Türk Ceza Hukuku Öğretisinde Suçun Manevi Unsuru Bağlamında Suç Genel Teorisine İlişkin Görüşler”. *Journal of PenalLawandCriminology*, C.3, S.2, 2015, ss.1-24.
- KARATAŞ Mehmet, “Yüksek Denetim: Tanımı, Özellikleri, Örgütlenmesi ve İngiltere’deki Uygulaması”, *Vergi Sorunları Dergisi*, S.196, Ocak 2005, ss.196-208.
- KAYA Ebru, “Kamu Harcamalarının Büyüme Üzerine Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- KILIÇ ÇAYLI Duygu ve İlyas Kılıç, *İhaleye Katılan Şirketler, İhale Çalışanları, Yöneticiler, Hukukçu ve İlgililer İçin Kamu İhale Hukukunda 2.300 Soruya 2.300 Cevap*, 2.b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2017.
- KOÇBERBER Güler, “Türkiye’deki Kamu Alımı Uygulamalarında Şeffaflık ve Rekabet Edilebilirliğin Değerlendirilmesi”, *Dış Denetim Dergisi*, S.2, 2010, ss.9-16.
- KONUKMAN Aziz, “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C.1, S1, 2016, ss.23-65.

- KÖSE Hacı Ömer, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, 2.b., T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007.
- KÖSE Hacı Ömer, “Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40. Seri, 2001.
- KÖSE Saffet, "İslam Hukukuna Göre Rüşvet Suçu ve Cezası.", *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi*, S.11, 2008, ss.139-166.
- KÜÇÜK Hayati, “Kamu İhale Yasası ile Kamu İhale Sözleşmeleri Yasasında Yapılan Değişiklikler Yürürlüğe Girdi”, *Elektrik Mühendisliği Dergisi*, S.435, Ocak 2009, ss.80-85.
- LAMBA Mustafa, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- MAHDI Faten Abdulrazzaq Mahdi, “Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri ve Çözüm Önerileri” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- MERİÇ, Metin, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.8, S.2, 2003, ss.171-191.
- MERİÇ Metin, “Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.12, 2004, ss.72-86.
- MUMCU Ahmet, *Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devletinde Rüşvet (Özellikle Yargıda Rüşvet)*, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2005.
- MÜFTÜOĞLU Zeynep, “Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

- NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Ankara: Beta Yayınları, 1976.
- OĞAN Ali Mehmet, "Görev Suçlarında İlk Soruşturma", *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 1981, ss.1-19.
- ORHANER Emine, *Kamu Maliyesi*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007.
- ÖNDER Özgür ve İrfan Türkoğlu, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.8, S.17, 2012, ss.197-214.
- ÖNER Erdoğan, *Kamu Maliyesi 1: Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, 1986.
- ÖRNEK Acar, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayınları, 1998.
- ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 8.b., Ankara: Yetkin Yayınları, 2004.
- ÖZCAN Emel, "Mahalli İdarelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yerinden Yönetim", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.
- ÖZDEMİR Ahmet, "Performans Denetiminin Türk Sayıştay'ı Açısından Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, S.7, 1992, ss.47-56.
- ÖZDEMİR Murat, "Kamu Yönetiminde Etik", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.4, S.7, 2008, ss.177-193.
- ÖZEN Aysun ve Canan Büşra Köse, "Türkiye'de Kamu Harcaması Bileşenlerinin Ekonomik Büyümeye Etkisi", *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, , C.7, S.1, 2022, ss.32-52.
- ÖZER Barış, "Türkiye'de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

- ÖZSEMERÇİ Kemal, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2003.
- ÖZSEMERÇİ Kemal ve İlhami Öztürk, “Kamu İhale Kanunu’nda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukuki Niteliği,” *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 2009, ss.129-137.
- ÖZTÜRK İlhami ve Müjgan Karyağdı, “Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı ile Tanınan İtirazen Şikâyet Hakkı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.87, 2010, ss.442-463.
- REİSOĞLU Safa, *Türk Borçlar Hukuku: Genel Hükümler*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2012.
- SARIKAYA Rasim, “*Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Bakımından İç Denetimin Rolü*”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- SARITAŞ Hatice, “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, *Sayıştay Dergisi*, S.73, 2009, ss.51-68.
- SAVAŞ Serkan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre Yapım İşlerinin Sözleşme İmzalanıncaya Kadar Geçirdiği Süreçler ve Çıkabilecek Sorunlar”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2012.
- İĞDELER Serdar, “Kamu İhale Kurumu: Yenilikler ve Eksiklikler”, *Türk İdare Dergisi*, S.439, 2003, ss.439-442.
- SEZER Yasin, “İyi İdare İçin” Yönetimde ve Kamu İhalelerinde Açıklık (Şeffaflık)”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S.26, Mart 2002, ss.48-65.
- SEZER Yasin, “Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.4, 2002, ss.57-82.
- SEZER Yasin, *Kamu İhalelerine Katılma Yasağı*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2012.

- SEZER Yasin, Recep Emre Kalkan ve Mustafa Emre Şahin, *Kamu İhale Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
- SEZGİNER Murat, *İdarenin Sözleşmeleri ve Kamu İhalelerine İlişkin Uyuşmazlıklar*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013.
- ŞENYÜZ Doğan, *Vergi Ceza Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 12.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2022.
- TANRISEVEN Hasan, “Yolsuzluk ve Rüşvetin Nedenleri ve Yönetime Etkileri” *Dicle Üniversitesi SBE Dergisi*, <https://lancaster.academia.edu/DrHasanTanriseven>, (Erişim Tarihi: 12.04.2022).
- TARHAN Bülent, *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı ve Uluslararası Müktesebat*, Ankara: Matsa Basımevi, 2015.
- TARHAN Bülent vd., *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Matsa Basımevi, 2006.
- TAŞDELEN Aziz, “Mali Sonuçlu Bir İdari Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.55, S.1, 2006, ss.294-320.
- TAYTAK Mustafa, *Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2013.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Genel Uygunluk Bildirimleri, <https://www.sayistay.gov.tr/?p=2veCategoryId=96>, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzu, Ankara, 1997.
- TEZCAN Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem ve Murat Önok, *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 6.b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2008.

- TORTOP Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.7, S.1, 1974, ss.27-50.
- TORTOP Nuri vd., *Yönetim Bilimi*, 8.b., Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2010.
- TUNCER İsmail ve Cihan Yüksel, *Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.
- TURAN İlter “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.33, S.1, 1978, ss.1-33.
- TURŞUCU Mehmet, “Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.
- TÜĞEN Kamil, *Devlet Bütçesi*, 13.b., İzmir: Bassaray Matbaası, 2013.
- TÜREDİ Hasan, *Denetim*, Trabzon: Celepler Matbaacılık, 2001.
- TÜRK HUKUK KURUMU, *Türk Hukuk Lügatı*, Ankara: Maarif Matbaası, 1944.
- TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, 2002, http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/kamureformu.pdf, (Erişim Tarihi: 28.03.2022).
- TÜRKİYE EKONOMİ POLİTİKALARI ARAŞTIRMA VAKFI, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, 2.b., Ankara: Matsa Basımevi, 2006.
- UĞUR Hüsametdin, “Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları” *TBB Dergisi*, S.98, 2012, ss.302-344.
- ULUATAM Özhan, *Kamu Maliyesi*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2009.
- ULUTÜRK Süleyman, *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Ankara: Akçağ Yayınları, 2020.

- ÜN, Lütfullah, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Maliyesine Etkisi”, *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, C.21, S.2, 2021, ss.299-315.
- ÜSTÜN Ümit Süleyman ve Hande Sena Çalış, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C.26, S.2, 2018, ss.111-147.
- ÜSTÜN Ümit Süleyman ve Hande Sena Çalış, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Doğrudan Temin Usulü", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C.27 S.1, 2019, ss.11-36.
- YAYLA Atilla, *Siyaset Bilimi*, 1.b., Ankara: Adres Yayınları, 2015.
- YILMAZ Ömer ve Vedat Kaya, “Kamu Harcama Çeşitleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.5, S.9, 2005, ss.257--271.
- YÜKÇÜ Süleyman ve Gülşah Atağan, “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.23, S.4, 2009, ss.1-13.
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 1967/19, Karar Sayısı: 1969/6, Karar Tarihi: 16.01.1969.
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 1967/13, Karar Sayısı:1969/5, Karar Tarihi: 14-16.01.1969.
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 2014/172, Karar Sayısı: 2014/170, Karar Tarihi: 13.11.2014.
- Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=4713&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5>, (Erişim Tarihi: 15.04.2021).
- 584 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü”, *Resmi Gazete*, S.14506, (Erişim Tarihi: 13.04.1973).
- 2003/5 sayılı “Kamu İhale Tebliği”, *Resmi Gazete*, S.25087, (Erişim Tarihi: 22.04.2003).

2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, *Resmi Gazete*, S.17863, (Erişim Tarihi: 09.11.1982).

3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”, *Resmi Gazete*, S.20508, (Erişim Tarihi: 04.05.1990).

4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”, *Resmi Gazete*, S.24648, (Erişim Tarihi: 22.01.2002).

4735 sayılı “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu”, *Resmi Gazete*, S.24648, (Erişim Tarihi: 22.01.2002).

5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, *Resmi Gazete*, S.25326, (Erişim Tarihi: 10.12.2003).

5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”, *Resmi Gazete*, S.25611, (Erişim Tarihi: 12.10.2004).

6085 sayılı “Sayıştay Kanunu”, *Resmi Gazete*, S.27790, (Erişim Tarihi: 19.12.2010).

<http://www.ortaklarymm.com/KamuMaliyesi.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.10.2021).

<https://seffalik.org/2022-yolsuzluk-aldi-endeksi-aciklandi/>, (Erişim Tarihi: 20.06.2023).

<https://seffalik.org/wp-content/uploads/2022/04/Turkiyede-Yolsuzluk-Neden-Nasil-Nerede.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.06.2023).

<https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 05.02.2022).

<https://tr.wikipedia.org/wiki/Yolsuzluk>, (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

<https://www.birgun.net/haber/adrese-teslim-ihale-oyunlari-272458>, (Erişim Tarihi: 03.06.2022).

<https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2020/01/28/corumda-adrese-teslim-ihale-iddiasi>, (Erişim Tarihi: 03.06.2022).

ÖZGEÇMİŞ			
Adı-Soyadı	Mehmet Şirin		ALTAY
Doğum Yeri ve Yılı			
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce		Orta
Eğitim Durumu	Başlama- Bitirme Yılı		Kurum Adı
Lise	2003	2007	Gemlik İmam Hatip Lisesi
Lisans	2011	2014	Uludağ Üniversitesi Maliye Bölümü
Yüksek Lisans	2020	-	Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı
Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama- Ayrılma Yılı		Çalışılan Kurumun Adı
1.	2014	2018	Maliye Bakanlığı- Gelir Uzman Yard.
2.	2018	2022	Adalet Bakanlığı- Kontrolör
3.	2022	-	İçişleri Bakanlığı- Kaymakam
Diğer:			
İletişim (e-posta):			