



**T.C.  
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN  
TEDARİK USULLERİNİN YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN  
ANALİZİ**

**Hazırlayan**

Bariş ÖZER

**Danışman**

Prof. Dr. Mustafa MIYNAT

MANİSA-2015

**T.C.  
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI**

**TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN  
TEDARİK USULLERİNİN YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN  
ANALİZİ**

**Hazırlayan**

Bariş ÖZER

**Danışman**

Prof. Dr. Mustafa MIYNAT

**MANİSA–2015**

## TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 08.10.2015 tarih ve 25/1 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Yüksek Lisans Programı öğrencisi Barış ÖZER'in "Kamu Harcama Sürecinde Kullanılan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi" Konulu tezi incelenmiş ve aday 04.11.2015 tarihinde saat 13:30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra..... dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna



OY BİRLİĞİ



DÜZELTME yapılmasına \*



OY ÇOKLUĞU



RED edilmesine \*\*




ile karar verilmiştir.

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.

  
ÜYE  
Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

  
BAŞKAN  
Prof. Dr. Mustafa MİYNAT  
(Danışman)

  
ÜYE  
Doç. Dr. Yusuf KILDİŞ

Evet      Hayır

\*\*\* Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir

Tez, mutlaka basılmalıdır

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN TEDARİK USULLERİNİN YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

04/11/2015

Barış ÖZER

## ÖZET

### TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN TEDARİK USULLERİNİN YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ

Devlet kamusal faaliyetleri kendisi doğrudan kamusal mal ve hizmet üreterek sağladığı gibi kamusal mal ve hizmet sunumunu özel sektörden de satın alabilmektedir. İktisadın temel problemi olan “kıt kaynakların sınırsız ihtiyaçlara tahsisi” söylemi, kamu kaynakların daha iyi kullanımı ve daha fazla fayda sağlaması gibi arayışları da beraberinde getirmiştir. Bu arayışların bir sonucu olarak da kamu harcamalarında *etkinlik ve verimlilik* gibi kavramlar daha da önem kazanmıştır. Kamu alımlarının etkin ve verimli tedarikinin karşısındaki en büyük engel yolsuzluklardır. Yolsuzluklar özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplumsal düzeni bozan, insanlar arasında huzursuzluk yaratan, ekonomiyi temelden sarsan önemli bir sorundur.

Kamu harcamalarının tedariki esnasında oluşabilecek yolsuzluk risklerini azaltmak, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla ülkemizde tedarik işlemlerinin temelini oluşturan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili mevzuat yayımlanmıştır. Bu mevzuat ile ihale usulü olarak; açık ihale usulü, pazarlık usulü ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü ve bir alım yöntemi olarak doğrudan temin usulü düzenlenmiştir.

Çalışmada tedarik usullerinin içermiş olduğu yolsuzluk riski analiz edilmiş ve bu risklerin giderilmesi için alınabilecek tedbirler değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirme neticesinde kamu alım sürecindeki görevliler ile firma yetkililerinin karşı karşıya geldiği ortamların yolsuzluk açısından en riskli alanlar olduğu, ayrıca idare görevlilerine en çok inisiyatif tanıyan pazarlık usulü ihale ve doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların diğer usullere göre daha çok yolsuzluk riski taşıdığı tespit edilmiştir. Bu risklerin azaltılabilmesi için e-ihale sisteminin yaygınlaştırılmasının faydalı olacağı görüşü üzerinde durulmuştur.

**Anahtar Kelimeler;** Kamu Harcaması, Kamu İhale Sistemi, Yolsuzluk, İhale Usulleri, Rekabet.

## **ABSTRACT**

### **MALPRICE RISK ANALYSIS OF SUPPLY PROCEDURES THAT ARE APPLIED IN THE PROCESS OF PUBLIC EXPENDITURE IN TURKEY**

Government can directly provide public activity through producing public goods and services. It can also provide it through buying public goods and services from a private sector. The basic problem of economy is the discourse of “allocation of scarce resources to unlimited requirements”. It brings along quest like more benefit and better use of public resources. As a consequence of that, terms like effectiveness and productivity became important. The most important obstacle in the efficient and effective supply of public procurement is malpractice. Malpractice is a big problem in developing countries. It destroys social order, creates social unrest and shakes the foundation of economy.

Public Procurement Law with the law number of 4734 and the applicable law is published to reduce the risk of malpractice occurs while supplying public expenditures, to produce transparency, competition, equal treatment, credibility, confidentiality, public control to meet the needs at the proper condition and time, use sources efficiently. With this regulation open tender procedure, negotiated tendering, selective limited tendering are prepared as a tendering procedure. And also direct supply tendering is prepared as a purchase procedure.

In the study the risks that procurement procedures contain are analyzed and actions that can be taken to reduce those risks are evaluated. As a result of the evaluation it is detected that the situations where the officer who take part in the period of public procurement and staff from the firm met are very risky. Also the purchase which gives more initiative to administrative staff are more risky than the other types of negotiated tendering and direct supply. Generalising e-tendering system is overemphasized to reduce those risks.

**Keywords;** Public Expenditure, Public Procurement System, Malpractice, Bidding Procedures, Competition.

## TEŞEKKÜR

Ülkemizde kamu harcama sürecinde uygulanan tedarik usullerinin yolsuzluk riski açısından incelemesinin yapıldığı bu çalışmamda yoğun mesaisine rağmen desteğini benden esirgemeyen tez danışmanım Prof.Dr.Mustafa MİYNAT' a saygı ve şükranlarımı sunarım.

Tez çalışmalarım esnasında uzunca bir süre ihmal ettiğim çocuklarım Savaş Eren ve Uğur ile beni sürekli destekleyen eşim Gamze hanıma, ayrıca benim bugünlere gelmemde büyük emekleri olan anne ve babama teşekkürlerimi borç bilirim.

Barış ÖZER

İzmir-2015

## İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA TUTANAĞI.....	i
TEZ VERİ FORMU.....	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xi
TABLolar.....	xii
ŞEKİLLER.....	xiii
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMA SÜRECİ VE KAMU TEDARİK HUKUKUNUN GELİŞİMİ

I.	KAMU HARCAMASI KAVRAMI.....	3
II.	KAMUSAL MAL VE HİZMET KAVRAMI.....	4
III.	KAMU HARCAMALARININ ARTIŞ NEDENLERİ.....	6
	A. Kamu Harcamalarının Görünüşte Artış Nedenleri.....	9
	B. Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Nedenleri.....	10
IV.	KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK VE VERİMLİLİK.....	12
	A. Etkinlik.....	13
	B. Verimlilik.....	14
V.	TÜRKİYE' DE KAMU HARCAMA SÜRECİ.....	15
	A. Kamu Harcamalarının Hukuki Dayanağı.....	16
	1. Anayasa.....	16
	2. Uluslararası Mali Sözleşmeler.....	18
	3. Kanunlar.....	18
	a. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	19
	b. Bütçe Kanunu.....	22
	c. Kamu İhale Kanunları.....	23
	ç. Personel Kanunları.....	24
	d. Sosyal Güvenlik Kanunları.....	25
	4. Yürütme Organı Tarafından Çıkarılan Mevzuat.....	26



	a.	Kanun Hükmünde Kararname.....	26
	b.	Bakanlar Kurulu Kararları.....	27
	c.	Yönetmelikler.....	27
	ç.	Tebliğler.....	28
B.		Bütçenin Uygulanması ve Kamu Harcama Süreci.....	29
	1.	Gelirlerin Toplanması.....	29
	2.	Kamu Harcama Süreci.....	30
	a.	Harcama Sürecindeki Görevliler.....	31
	b.	Kamu Harcamalarının Gerçekleştirilme Süreci.....	34
	(1)	Kamu Personeline Yapılan Ödemeler.....	34
	(2)	Sosyal Güvenlik Ödemeleri.....	34
	(3)	Mal, Hizmet Alımı ve Yapım İşleri Ödemeleri.....	35
VI.		KAMU TEDARİK HUKUKUNUN GELİŞİMİ.....	38
	A.	2886 sayılı Devlet İhale Kanunu .....	40
	B.	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.....	42
VII.		KAMU TEDARİK HUKUKUNUNDA UYGULANAN TEDARİK USULLERİ.....	52
	A.	İhale Usulleri.....	52
	1.	Açık İhale Usulü.....	52
	2.	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü.....	54
	3.	Pazarlık Usulü.....	56
	B.	Diğer Usuller.....	58
	1.	Doğrudan Temin.....	58
	2.	Tasarım Yarışmaları.....	61

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN TEDARİK USULLERİNDE YOLSUZLUK RİSKİ

I.		YOLSUZLUK KAVRAMI VE YOLSUZLUĞUN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	63
II.		YOLSUZLUĞUN SINIFLANDIRILMASI VE ÇEŞİTLERİ.....	70
	A.	Siyasal Yolsuzluk.....	71
	B.	Yönetmeliksel Yolsuzluk.....	72
	C.	Yolsuzluk Çeşitleri.....	73
	1.	Maddi Çıkar Sağlayan Yolsuzluklar.....	73
	a.	Rüşvet.....	74
	b.	Rant Kollama.....	77

	c.	Zimmet.....	77
	ç.	İhaleye Fesat Karıştırma.....	78
	d.	Edimin İfasına Fesat Karıştırma.....	80
	2.	Maddi Çıkar Sağlamayan Yolsuzluk Çeşitleri.....	80
	a.	Kayırmacılık.....	81
	b.	Lobicilik.....	81
	c.	Oy Ticareti.....	82
II.		<b>YOLSUZLUĞA SEBEP OLAN FAKTÖRLER.....</b>	<b>83</b>
	A.	Yönetmel Nedenler.....	84
	1.	Bürokratik Nedenler.....	86
	2.	Saydamlık ve Hesap Verilebilirlik.....	88
	3.	Denetim ve Yargı Sistemindeki Yetersizlik.....	92
	4.	İstihdam Politikaları.....	95
	B.	Ekonomik Nedenler.....	96
	1.	Devletin Ekonomi İçerisindeki Payı.....	96
	2.	Kalkınmışlık Düzeyi ve Kamu Kesimi Ücretleri.....	98
	3.	Vergiler ve Kayıt Dışı Ekonomi.....	99
	4.	Adaletsiz Gelir Dağılımı.....	101
	C.	Toplumsal Nedenler.....	104
	1.	Ahlaki Değerler.....	104
	2.	Eğitim Durumu.....	105
	3.	Nüfus Artışı.....	107
	4.	Akraba Bağları.....	108
III.		<b>YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ.....</b>	<b>108</b>
	A.	Siyasal ve Toplumsal Etkileri.....	109
	B.	Ekonomi Üzerindeki Etkileri.....	111
IV.		<b>KAMU İHALE MEVZUATININ YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ.....</b>	<b>113</b>
	A.	Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riski.....	115
	1.	İstisnalar ve Yolsuzluk Riski.....	116
	2.	Temel İlkeler ve Yolsuzluk Riski.....	120
	3.	İtiraz Yolları ve Yolsuzluk Riski.....	121
	B.	Kamu Harcama Sürecinde Kullanılan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi.....	125
	1.	Açık İhale Usulünde Yolsuzluk Riski.....	128
	2.	Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde Yolsuzluk Riski.....	130

3.	Pazarlık Usulünde Yolsuzluk Riski.....	132
4.	Doğrudan Temin Usulünde Yolsuzluk Riski.....	133
SONUÇ.....		137
KAYNAKÇA.....		142

## KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
AFP	:	Ayrıntılı Finansman Programı
AHP	:	Ayrıntılı Harcama Planı
BİAİU	:	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
BKK	:	Bakanlar Kurulu Kararı
BOTAŞ	:	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
DİK	:	Devlet İhale Kanunu
EKAP	:	Elektronik Kamu Alımları Platformu
GSYİH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IBP	:	International Budget Partnership
IMF	:	International Monetary Fund
KDV	:	Katma Değer Vergisi
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KİB	:	Kamu İhale Bülteni
KİK	:	Kamu İhale Kanunu
KİSK	:	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
KİT	:	Kamu İktisadi Teşekküller
KMYKK	:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MÖ	:	Milattan Önce
MS	:	Milattan Sonra
OBI	:	Open Budget Index
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVP	:	Orta Vadeli Plan
OVMP	:	Orta Vadeli Malî Plan
ÖSYM	:	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	:	Türk Ceza Kanunu
TEPAV	:	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TSK	:	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

## TABLolar LİSTESİ

- Tablo 1:Türkiye' de Bütçe Giderlerinin Yıllara Göre Artış Oranı
- Tablo 2:Türkiye' de Personel Giderlerinin Gelişimi
- Tablo 3:Türkiye' de Sosyal Güvenlik Giderlerinin Gelişimi
- Tablo 4: 2015 Yılı İçin İhale İlan Süreleri ve Yayım Şekilleri
- Tablo 5: Açık İhale Usulü İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı
- Tablo 6: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı
- Tablo 7: Pazarlık Usulü İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı
- Tablo 8: Doğrudan Temin İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı
- Tablo 9: Yolsuzluk Algı Endeksinde İlk Beş Sırada Yer Alan Ülkeler
- Tablo 10: Yolsuzluk Algı Endeksinde Son Beş Sırada Yer Alan Ülkeler
- Tablo 11: 2012 Yılı Bütçe Açıklığı Endeksi
- Tablo 12: 2006-2012 Yılları Arası Türkiye 'nin Bütçe Açıklığı Endeksi
- Tablo 13: Türkiye 'de Yıllar İtibariyle Gelirin Dağılımı
- Tablo 14: Türkiye 'de Yıllar İtibariyle Gini Katsayısı
- Tablo 15: OECD Ülkeleri 2014 Yılı Gini Katsayı
- Tablo 16: 2014 Yılı Cezaevindeki Hükümlü/Tutuklu Eğitim Durumu
- Tablo 17: 2008 Yılı Verilerine Göre Yolsuzluk Suçlarında Eğitim Durumu
- Tablo 18: İstisna Kapsamında Alımlarının Yıllara Göre Gelişimi
- Tablo 19: 2015 Yılı Kamu İhale Kurumu İtirazen Şikâyet Bedelleri
- Tablo 20: 2010-2014 Yılları Arası Kamu İhale Kurumu İtiraz ve İptal Sayıları
- Tablo 21: 2014 Yılında Yapılan Kamu Alımlarının Alım Şekline Göre Dağılımı
- Tablo 22: 2014 Yılında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı
- Tablo 23: 2014 Yılı Kamu Alımları Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranı
- Tablo 24: 2014 Yılında Doğrudan Temin Yolu İle Yapılan Alımların Dağılımı

## ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil 1: İhtiyaçların Kıt Kaynaklara Bölüşüm Süreci
- Şekil 2: Savaş Döneminde Harcamaların Sıçraması
- Şekil 3: Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu İlişkisi
- Şekil 4: 5018 sayılı KMYKK Kapsamında Bütçe Sınıflandırması
- Şekil 5: Bütçe Hazırlık Süreci
- Şekil 6: Etik- Hukuk İlişkisi
- Şekil 7: Türkiye' de En Acil Çözülmesi Gereken Sorunlar
- Şekil 8: Türkiye'nin 1995-2014 Yılları Yolsuzluk Algı Endeksi Puanları
- Şekil 9: 2014 Yılında Katılımcıların Rüşvet Verme Oranı
- Şekil 10: 2014 Yılında Meslek Gruplarına Göre Rüşvet İsteme Oranları
- Şekil 11: Yolsuzluklara Sebep Olan Faktörler
- Şekil 12: Ücret Düzeyi ve Yolsuzluk Arasındaki İlişki
- Şekil 13: Türkiye 'de 2013 Yılı Lorenz Eğrisi
- Şekil 14: Yozlaşma ve İnsani Gelişmişlik
- Şekil 15: Kamuda Yolsuzlukların En Çok Görüldüğü Alanlar
- Şekil 16: Yolsuzlukla En Çok Karşılaşılan Kurumla

## GİRİŞ

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

Kamu harcamalarında ki bu artışın bir sonucu olarak bu harcamaların piyasaya olan etkileri de artmıştır. Kamuoyunda kamusal harcamalar daha çok tartışılır hale gelmiştir. İktisadın temelini oluşturan “kıt kaynaklar-sınırsız ihtiyaçlar” problemi kamu ekonomisi içinde geçerli olduğundan bu durum kamu yöneticilerini bireylerdeki artan kamusal hizmet talebini kamu harcamalarında yani vergilerde artışa neden olmadan karşılamanın yollarını aramaya itmiştir ki bu durumda etkinlik ve verimlilik kavramlarının kamu harcamalarında da aranmasına yol açmıştır.

Sunulan kamu hizmetlerinin bir kısmının özel sektöre sunulması veya kamu kurumlarınca hizmet sunumu için gerekli olan ihtiyaçların özel sektörden tedarikini düzenleyen kuralların belirlenmesi etkinlik ve verimlilik arayışlarına paralel olarak “en iyi malı un uygun fiyata” tedarik etme amacıyla ihale mevzuatları düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile rekabet koşulları sağlanarak en uygun fiyatın belirlenmesi amaçlanmış olmasına rağmen rant kollayan kişi veya gruplar kamu harcamalarından çıkar sağlamak maksadıyla yolsuz davranışlarda bulunabilmektedirler.

Kamu gücünün kişisel çıkarlar doğrultusunda kullanılması olarak tanımlayabileceğimiz yolsuzluk kamu faaliyetlerinin hemen hemen her alanında görülmekle birlikte; kamusal harcamaların büyüklüğü ve idarelere tanınan takdir hakkı nedeniyle kamu alımları yolsuzlukların ana faaliyet alanı haline gelmiştir. Ülkemizde bu çerçevede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde düzenlemeler yapılmış, kamu alımlarında rekabeti arttırmak, harcamaların daha etkin ve verimli kullanımını sağlamak maksadıyla ihale usulleri belirlenmiştir. Bizde bu çalışmada kamu harcamalarında uygulanan ihale usulleri olan açık ihale usulü, pazarlık usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile bir alım usulü olan doğrudan temin yönteminin yolsuzluk riski açısından analizini yapmaya çalışacağız.

Bu çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Çalışma esnasında literatür taraması, yasal mevzuat, ulusal ve uluslararası anket çalışmaları ile kamu ihale kurumu istatistiklerinden faydalanılmıştır. Kamu ihale mevzuatına yönelik literatürde

yeterli çalışma bulunmaması, kamuda oluşan yolsuzlukların “kol kırılır yen içinde kalır” anlayışıyla kamuoyundan gizlenmesi ve bu özelliği nedeniyle bu konuda araştırma yapmanın güçlüğü çalışma esnasında karşılaşılan zorluklar olarak göze çarpmaktadır.

Konunun daha iyi anlaşılması maksadıyla birinci bölümde öncelikle kamu harcaması, kamusal mal ve hizmet kavramlarının gelişimi, kamu harcamalarının artış nedenleri, kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin önemi, Türkiye’de kamu harcama sürecinin nasıl işlediği ve ilgili mevzuatın neler olduğu incelenmiştir.

İkinci bölümde ise ülkemizde uygulanan tedarik hukukunun tarihsel gelişimi, hali hazırda uygulanan tedarik usullerinin neler olduğu ve bu usullerin nasıl uygulandığı konuları incelenmiştir.

Üçüncü bölümde çalışmamızın asıl konusunu oluşturan yolsuzluk kavramının nasıl ortaya çıktığı, tarihsel gelişimi, yolsuzluk türleri, yolsuzluklara sebep olan faktörlerin neler olduğu, yolsuzlukların toplum ve ekonomide ne gibi etkiler bıraktığı konuları inceledikten sonra genelde kamu ihale mevzuatının, özelde ise Türkiye’de kamu harcama sürecinde uygulanan tedarik usullerinin yolsuzluk riski açısından analizi yapılmış, bu risklerin giderilmesi için çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA SÜRECİ VE KAMU TEDARİK HUKUKUNUN GELİŞİMİ**

Devletin temel amacının vatandaşlarının müşterek ihtiyaçlarının karşılanması olduğunu söylemek mümkündür. Devlet bu ihtiyaçları kamusal mal ve hizmet sunmak suretiyle karşılamaktadır. Kamusal mal ve hizmet sunumu devletin bizzat kendisi tarafından yapılabildiği gibi özel sektör tarafından da yapılabilmektedir. Mal ve hizmet sunumunun sağlanabilmesi için ise vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilen kamu harcamaları yapılmaktadır.

Devletin ortak ihtiyaçların karşılanması dışında büyüme ve kalkınma hızını artırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, kaynak dağılımını düzeltmek vb. görevleri yerine getirebilmesi için de harcama yapması gerekmektedir<sup>1</sup>. Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere kamu harcamaları aynı zamanda devlet tarafından kullanılan mali bir araçtır<sup>2</sup>. Bu fonksiyonunun bir sonucu olarak kamu harcamaları maliye biliminin ödemli bir dalı haline gelmiştir.

Çalışmamızın bu bölümünde öncelikle kamu harcamaları ile kamusal mal ve hizmetlerin tanımlarını açıklayacak, Türkiye’de kamu alımlarına ilişkin hukuki düzenlemelerin geçmişten günümüze hangi aşamaları kaydettiği, güncel kamu ihale hukukunun neler olduğu ve bu mevzuatların öngördüğü tedarik usullerini inceleyeceğiz.

#### **I. KAMU HARCAMASI KAVRAMI**

Devletin kamusal mal ve hizmetlerin teminini gerçekleştirmek için yaptığı harcamalara, kamu harcamaları; bu harcamaları gerçekleştirmek için elde ettiği kaynaklara da, kamu gelirleri denir<sup>3</sup>. Kamu harcamaları ancak kanunlar gereği yetkilendirilmiş kişilerce ve belli usullere riayet edilmek koşuluyla yapılabilmektedir.

Kamu harcamalarının tam manasıyla tanımlanabilmesi için öncelikle hangi harcamaların kamu, hangi harcamaların özel harcama olduğunun belirlenmesi gerekir. Bu ayrıma göre tanımlayacak olursak kamu harcamalarını dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlayabiliriz.

*Dar anlamda kamu harcamaları;* kamu hizmetinin bedelinin devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından karşılandığı harcamalar olarak tanımlanırken, gerçek ve özel kişiler tarafından yapılan harcamalar amacı ne olursa olsun özel harcama

<sup>1</sup> Ahmet Arslan, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, Maliye Dergisi, Sayı:40, Mayıs-Ağustos 2002, s.83.

<sup>2</sup> Nihat Edizdoğan, Kamu Maliyesi, Ekin Kitapevi, 8.Baskı, Bursa, 2004, s.38.

<sup>3</sup> Erkan Karaaslan, Kamu Harcama Hukuku, Bekad Yayınları, Yayın No:2, 5. Baskı, Antalya, 2014, s.3.

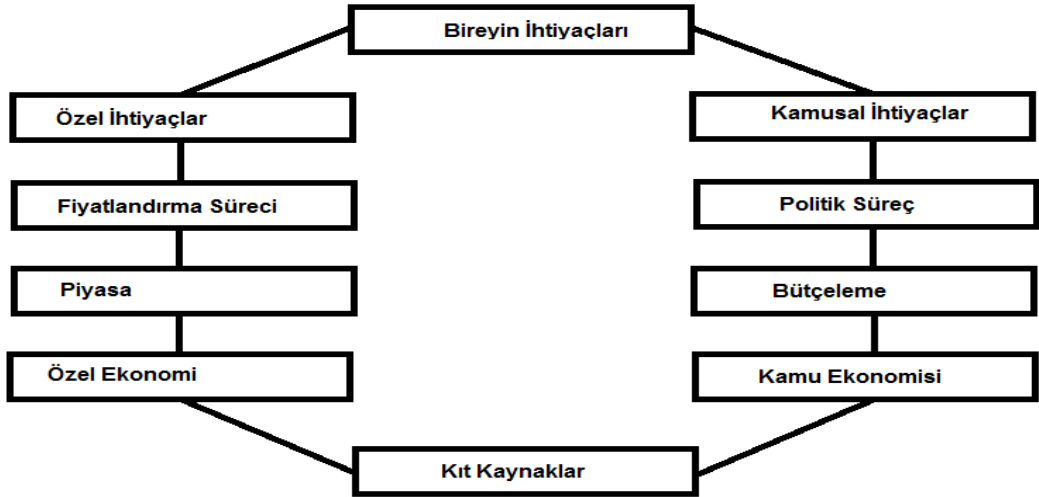
sayılmaktadır. Bu bakımdan kamu kurumlarının bütçelerinden kamu hizmetlerinin maliyetine giren tüm unsurlar dar anlamda kamu harcamasıdır. Kısaca merkezi ve mahalli idare bütçesinden yapılan harcamalar eşittir dar anlamda kamu harcaması şeklinde ifade edilebilir<sup>4</sup>.

*Geniş anlamda kamu harcamaları ise;* merkezi ve yerel yönetimlerin, iktisadi devlet teşekküllerinin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gerçekleştirdiği harcamalar toplamı ile toplum için faydalı hizmet gören kurumların ödemelerini, vergi muafiyet ve indirimlerini, özel kişilerin kamuya yaptıkları yardım ve bağışların toplamını ifade eder<sup>5</sup>. Bu tanımda tahsilinden vazgeçilen gelirler kişilerden alınıp tekrar iade edilseydi harcama oluşturacaktı varsayımından hareketle vergi indirimi ve muafiyetleri de kamu harcaması olarak nitelendirilmiştir.

## II. KAMUSAL MAL VE HİZMET KAVRAMI

İnsanlar birbirinden farklı karakterde iki türlü ihtiyaç göstermektedir. Bunlar bireysel ve toplumsal (kamusal veya kolektif) karakterli ihtiyaçlardır. Kıt kaynakların sınırsız ihtiyaçlara dağıtımını esnasında ihtiyaçların bu şekilde ayrıma tabi tutulması, bu ihtiyaçların farklı özelliklerinden kaynaklanmaktadır<sup>6</sup>. Bu farklılık aşağıdaki şekilde açıklanmıştır.

**Şekil 1: İhtiyaçların Kıt Kaynaklara Bölüşüm Süreci**



**Kaynak:** Fevzi Devrim, Kamu Maliyesine Giriş, Anadolu Matbaacılık, 2.Baskı, İzmir, 1996, s.30.

<sup>4</sup> Edizdoğan, ss.39-40.

<sup>5</sup> İbrahim ARISOY, "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2005/15, Er. Noktası: <http://www.tek.org.tr/dosyalar/ARISOY-05.pdf>, Kasım 2005, s.2, (Er.Tarihi:05 Mart 2015).

<sup>6</sup> Fevzi Devrim, Kamu Maliyesine Giriş, Anadolu Matbaacılık, 2.Baskı, İzmir, 1996, s.30.

Yukarıdaki şekilde de görüleceği üzere kıt kaynakların özel ihtiyaçlara tahsisi piyasa sürecindeki fiyatlandırma neticesinde oluşmaktadır. Bireyler kaynaklar ile ihtiyaçların karşılaştığı piyasada fayda esasına göre tercihte bulunarak kaynak ve ihtiyaçları mübadele ederler. Buradan da anlaşılacağı üzere özel malların tercihinde kişisel fayda esastır yani bu malların faydaları ve maliyetleri bireye tahsis edilebilmektedir. Özel malların bu tahsis edilebilme özelliğinin bir sonucu olarak ta maliyetleri fiyata tamamen yansıtılabilmekte ve tüketiminden mahrum bırakıla bilinmektedir.

Kamusal ihtiyaçlar ise toplumun tamamını ilgilendiren ihtiyaçlar olup, bütçe yoluyla finanse edilen kamu ekonomisinden karşılanır. Bu ihtiyaçların giderilmesinde karar mekanizması siyasi mekanizmadır ve bu kararın dayanağı yasalardır. Kamusal ihtiyaçların giderilmesinde kâr amacı güdülmez, fayda tüm bireylere eşit dağıtılır, toplam maliyet hesaplanabilir ancak birim maliyet hesaplanamaz ve bu ihtiyaçlar dışsal fayda sağlarlar. Bu malların fayda ve maliyetleri bölünemediği ve teker teker bireylere tahsis edilemediği için, bunların serbest piyasa anlamında pazarlanabilmesi ve fiyatlanabilmesi de mümkün değildir. Bunun bir sonucu olarak da devlet tarafından üretilmekte ve fiyat yerine vergi ile finanse edilmektedirler.

Yukarıda ki açıklamalar ve kamusal hizmetlere yönelik olarak geçmiş ve günümüzdeki uygulamalar çerçevesinde bir tanıma ulaşmak mümkündür. Buna göre kamu hukuku kurallarıyla kurulan, devlet tarafından veya onun denetim ve sorumluluğunda yapılan, kamu yararına yönelik, toplumun tamamına veya belli bir kısmına sunulan faaliyetler, kamu hizmeti olarak tanımlanabilir<sup>7</sup>.

Görüleceği üzere toplum açısından çok önemli olmasına rağmen faydası sınırlandırılmayan, dışsallığı bulunan, yararlanmaktan mahrum bırakılmayan, fiyatlandırılmayan ve dolayısıyla pazarlanamayan, bu niteliklerinin bir sonucu olarak özel sektör için üretimi cazip olmadığından devlet tarafından üretilen mallar tam kamusal mallar olarak tanımlanabilir. Bu mallar toplumun ortak kararı neticesinde bütçe ile üretilir. "Milli savunma hizmetleri" tam kamusal mallar için tipik bir örnektir.

Bölünmezlik açısından ele alındığında özel ve kamusal malları ayırmak, sınırlarını belirgin bir şekilde ortaya koymak kolay olduğu halde bazı mallar için bu ayrımı yapmak kolay değildir. Yarı kamusal mal olarak adlandırılan bu mallar devlet tarafından üretilmekle birlikte kamusal mal niteliğinde değildir. Çünkü bu mallar özel mallar gibi parçalanabilir ve fiyatlandırılabilirler. Hem içsel hem dışsal fayda sağladıklarından kamusal mallar gibi topluma, özel mallar gibide bireylere fayda

---

<sup>7</sup> Eren Toprak, Türkiye'de Hizmet Alımı İhaleleri, Seçkin Yayıncılık, Mart 2012, s.25.

sağlarlar. Bu mallar devlet tarafından üretilirler<sup>8</sup>. Bu malların bireylere sağladığı faydanın maliyeti bireylerden karşılanırken, topluma sağladığı faydanın maliyeti bütçeden finanse edilir. Eğitim, sağlık ve ulaştırma hizmetleri yarı kamusal mallara örnek olarak verilebilir.

### III. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞ NEDENLERİ

Kamu harcamaları tarihsel süreç içerisinde hemen hemen tüm dönem ve ülkelerde artış göstermiştir. Bu artış ülkelerin sahip olduğu koşullara bağlı olarak farklılıklar arz etmektedir. Ekonomik bakımdan gelişmiş ülkelerde bu artış daha hissedilir olurken az gelişmiş ülkelerde daha düşük seviyede kendini göstermektedir. Diğer yandan sürekli değişim gösteren iktisadi görüşler ve nüfus artışı kamu harcamalarının artmasında etken rol oynamaktadır. “Bekçi Devlet” ten “Refah Devleti” ‘ne giden süreçte devlete yüklenen görev ve fonksiyonlarda değişmiş ve artmıştır. Sanayinin gelişmesi ve nüfus artışının yol açtığı ekonomik, sosyal ve siyasi sorunların çözümü gibi konular devlete yüklenmiştir. Bu durumun neticesi olarak da kamu harcamaları artış eğilimi göstermiştir.

Bütçe istatistikleri incelendiğinde bu artış net bir şekilde gözükmemektedir. Tablo 1’ de Türkiye’de 1987-2014 yılları arasındaki genel bütçe giderlerinin yıllar içerisindeki gelişimi görülmektedir.

**Tablo 1:Türkiye’ de Bütçe Giderlerinin Yıllara Göre Artış Oranı**

Yıl	Artış Oranı (%)	Yıl	Artış Oranı (%)	Yıl	Artış Oranı (%)	Yıl	Artış Oranı (%)
1987	53,9	1994	84,0	2001	72,5	2008	11,3
1988	67,7	1995	81,1	2002	43,6	2009	18,1
1989	81,3	1996	129,7	2003	21,4	2010	9,7
1990	75,8	1997	103,2	2004	0	2011	6,9
1991	93,7	1998	94,0	2005	3,6	2012	14,6
1992	70,2	1999	79,9	2006	21,9	2013	12,1
1993	117,6	2000	66,3	2007	14,6	2014	11,0

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/>, İstatistikler esas alınarak hazırlanmıştır.

<sup>8</sup> Edizdoğan, s.23.

Alman İktisatçı Adolph Wagner 1880 yılında İngiltere, Almanya, İsviçre ve ABD zamanının belli başlı sanayide ilerlemiş ülkelerini inceleyerek, bu ülkelerde sanayileşme dolayısıyla üretim ve bunun sonucunda milli gelir yükselirken kamu harcamalarının da arttığını saptamış ve bu saptamadan devletin mali ihtiyaçları ile milli geliri arasında bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır. Wagner'in "*Devlet Faaliyetlerinin Artışı Kanunu*" olarak nitelendirdiği görüşüne göre kamu harcamalarının artışı devlet faaliyetlerinin artmasının bir sonucudur. Toplumların sosyal ilerleme isteği devlet faaliyetlerini artırmakta ve böylece kamu harcamaları artmaktadır<sup>9</sup>.

Wagner'e göre kamu faaliyeti artışının üç nedeni vardır. İlk olarak, ekonomik gelişme ile birlikte devletin idare etme ve savunma fonksiyonlarını genişletmesi gerekir, çünkü hukuki ilişkilerin ve iletişimin karmaşıklığı artmaktadır. Şehirleşme ve nüfusun kent merkezlerinde toplanmasıyla hukuk düzeninin ve toplumsal istikrarın sağlanması, sosyal ve ekonomik hizmetlerin gerçekleştirilmesi daha fazla kamu harcaması gerektirir. Kamu harcamaları artışının ikinci nedeni, gelir arttıkça gelir esnekliği yüksek olan kültür, eğitim gibi kamunun sağladığı birçok hizmete olan talebin de artmasıdır. Son olarak, sanayileşmiş toplumların teknolojik ihtiyaçlarını özel sektör sağladığından daha fazla sermaye gerektirir<sup>10</sup>. Bu nedenlerin etkisiyle sosyal ilerlemenin sağlanması maksadıyla devletin ekonomi içerisindeki payı ve müdahaleleri giderek artar.

Wagner devlet faaliyetlerinin hem nitelik hem de nicelik olarak arttığını savunur. Ona göre devletin sunmuş olduğu mal ve hizmetler ile faaliyet alanları genişler iken, aynı zamanda bunların sunuş kalitesi de artmaktadır. Bunu da halkın sanayileşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan yeni hizmetlerin sunumuna yönelik baskısının sonucu olarak görür.

Wagner harcamalardaki artışı talebe bağlayarak açıklamaya çalışırken bir başka iktisatçı William Baumol ise; bu artışı arz yönüyle açıklamaya çalışır ve kamusal faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan girdilerin maliyetinin yüksek olmasına bağlar. Bu varsayımını da kamu kesiminin emek yoğun bir üretim tekniği kullanması, üretkenliğin düşük olması, emek yerine sermaye ikamesinin güç olduğu bir sektör olması verilerine dayandırır<sup>11</sup>. Bu tezi bir örnekle açıklayacak olursak kamu tarafından sunulan sağlık hizmetlerinde hasta sayısına bakılmaksızın kurulan

<sup>9</sup> Edizdoğan, s.49.

<sup>10</sup> Tsangyao Chang, "An Econometric Test of Wagner's Law for Six Countries Based on Cointegration and Error-correction Modelling Techniques", Applied Economics, 2002, 1157-1169' den aktaran; Seymur Agayev, "Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Eski Sovyetler Birliği Ülkelerinde Wagner Yasası Analizi (1995-2009)", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 7(2), Ekim 2012, ss.9-10.

<sup>11</sup> İsmail Tuncer, Cihan Yüksel, Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi, ss.238-239, Er.Noktası: [http://www.cihanyuksel.org/kitap\\_2011\\_1.pdf](http://www.cihanyuksel.org/kitap_2011_1.pdf), (Er.Tarihi:08 Mart 2015)

hastanede belli sayıda doktor ve hemşire bulundurma zorunluluğu vardır. Az hastanın geldiği gerekçesiyle doktor sayısı azaltılamaz. Bu durumda üretkenliğin düşük ve maliyetlerin ise yüksek olmasına sebebiyet verir.

Wagner uzun dönemli analizler ile kamu harcamalarındaki artışı açıklamaya çalışırken İngiltere’de uzun yıllar incelemelerde bulunan Alan T.Peacock ve Jack Wiseman ise ilk kez kamu harcamalarındaki kısa dönemlerdeki değişikliği incelemiştir<sup>12</sup>. Peacock ve Wiseman bir ülkede sosyo-ekonomik ortam olağan bir şekilde devam ettiği sürece kamu harcamalarındaki artışın düşük seyrettiğini, ancak savaş, afet gibi olağanüstü durumlarda kamu harcamalarının yukarı doğru sıçrayacağını, olağanüstü durum sonlansa bile harcamaların eski düzeyine düşmeyeceğini, artmaya devam edeceğini savunurlar.

Bu durumu şöyle açıklayabiliriz; devleti yönetenler iktidarlarını sürdürmek için daha fazla harcama yapma eğilimindedirler. Ancak harcamaların vergi ile finanse edilmesi nedeniyle bireyler fazla vergi ödemek istememektedirler. Diğer yandan artan kamu faaliyetlerinden yararlanmaya devam etmek isteyen bireyler bu iki zıt tercihi seçim döneminde birbirine yakınlaştırır ve devlet politik süreçte oluşan bu karara uymak zorunda kalır. Tercihlerde ve dışsal koşullarda değişiklik olmadığı sürece harcamalarda çok büyük bir artış olmaz. Ancak olağan üstü durumlarda devlet ve bireyler arasındaki politik süreç sonunda kurulan bu denge bozulur. Devlet istediği vergiyi daha rahat artırabilir hale gelir. Olağanüstü durum sona erse bile devlet çeşitli gerekçelerle bu vergileri almaya devam eder ve belli süre sonra bireyler buna alışır. Bu duruma “*ratchet etkisi*” denmektedir.

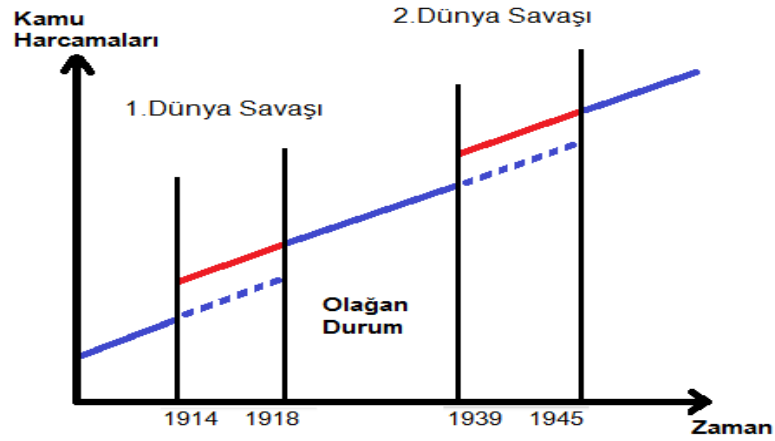
İki savaş döneminde kamu harcamalarının göstermiş olduğu artış Şekil 2 ‘de açıklanmıştır<sup>13</sup>. Şekilde de görüleceği üzere iki savaş döneminde kamu harcamaları sıçrama göstermiş, savaş sonrası dönemde harcamalar düşse bile savaş öncesi seviyesine inmemiştir.

---

<sup>12</sup> Edizdoğan, s.54.

<sup>13</sup> Edizdoğan, s.57.

Şekil 2: Savaş Döneminde Harcamaların Sıçraması



Kaynak: Nihat Edizdoğan, Kamu Maliyesi, Ekin Kitapevi, 8.Baskı, Bursa, 2004.

Kamu harcamalarının artış nedenlerini iki ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar görünüşteki ve gerçek artış nedenleridir. Çalışmamızın bu bölümünde kısaca bu nedenleri açıklamaya çalışacağız.

#### A. Kamu Harcamalarının Görünüşte Artış Nedenleri

Kamu harcamalarının görünüşte artması kamunun sunmuş olduğu hizmetlerde, faaliyet alanlarında ve yürüttüğü faaliyetler için ihtiyaç duyduğu üretim faktörlerinde herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen kamu harcamalarının arttığı durumlar için söz konusudur. Şimdi sıra ile bu durumları açıklamaya çalışalım.

- **Paranın satın alma gücünün düşmesi** ekonomilerde görülebilen bir olaydır. Özellikle enflasyonist bir ortamda piyasada mal ve hizmetlerin değeri sabit kalmaz sürekli artış eğilimi gösterir. Bu durumda elde edilen vergiler ile alınan mal ve hizmetlerin miktarına göre, paranın değeri düştükten sonra aynı vergi geliri ile satın alınan mal ve hizmetlerin miktarı düşüş gösterecektir. Bu dönemlerde devlet almış olduğu mal ve hizmetleri değiştirmese bile daha fazla harcama yapmak zorunda kalacak bu da harcamaların görünüşte artmasına neden olacaktır.

- **Bütçe yöntem ve tekniklerinde meydana gelen değişiklikler** de harcamaları görünüşte artıran nedenlerdendir. Eski dönemlerde devlet bütçesi uygulamalarında safi (net) gelir usulü tatbik ediliyordu. Bu usule göre, her devlet dairesi, bir yıl içinde yaptığı harcamaları, yine aynı yıl içinde elde ettiği gelirlerden düştükten sonra artan safi gelirlerini hazineye gönderir ve devlet bütçesinde bu gelir fazlası yer alırdı. Harcamaları gelirlerinden fazla olan devlet daireleri ise, gelirlerine tekabül eden harcama miktarını düştükten sonra kalan harcama fazlasını devlet bütçesinde gösterirlerdi. Ancak bu usul zaman içinde terkedilmiş ve tüm kamu gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesini gerektiren gayri safi bütçeleme usulü

uygulanmaya başlamıştır. Bu usule göre, kamu gelirleri devlet hazinesinde toplanır ve tüm kamu harcamaları buradan gerçekleştirilir. Yani gelirlerle giderlerin mahsup edilmesi söz konusu olmamaktadır. Gayrisafi usule geçildikten sonra kamu harcamalarında artış olduğu gibi bir görüntü oluşmuştur<sup>14</sup>.

- **Kamu hizmetlerinin görülmesinde paranın yaygınlaşması** da görünüşte harcamaları artırır. Geçmiş dönemlerde bireylerin vergi yerine bazı bedeni faaliyetleri (yol, okul yapımı, zorunlu askerlik gibi.) yapma zorunluluğunun bulunması ve kamu tarafından yapılması gereken ödemelerin de aynı olarak yapılması (Osmanlıdaki tımar sistemi gibi.) harcamaları düşük göstermekteydi. Ancak paranın yaygınlaşmasının bir sonucu olarak faaliyetlerde bir artış olmamasına rağmen harcamalar görünüşte artış göstermiştir.

- **Ülkenin sınırlarının ve nüfusunun artması** neticesinde de sunulan kamu hizmetlerinin cinslerinde artış olmamasına rağmen miktarında görece bir artış olacaktır. Yeni fethedilen topraklar bununla birlikte hizmet bekleyen yeni bireyler manasına gelmektedir. Bunun sonucu olarak da diğer vatandaşlara sunulan hizmetler yeni vatandaşlara da sunulacağından kamu harcamalarında görünüşte bir artış gerçekleşir.

## **B. Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Nedenleri**

Sunulan mal ve hizmetin kalitesinde veya miktarındaki artışla birlikte kamu harcamalarının miktarının da arttığı durumlar ise gerçek artış nedeni olarak nitelendirilir<sup>15</sup>. Kamu harcamalarının milli gelirden aldığı payın artması da gerçek artışın göstergesi olarak görülmektedir. Toplumların ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik açıdan gelişmesi bu gelişmeler çerçevesinde bireylerin devlete yüklediği sorumluluklarında artmasına neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da kamu harcamaları artmaktadır.

Kamu harcamalarında gerçek artışa yol açan nedenleri; ekonomik nedenler, sosyal nedenler, siyasal nedenler, teknolojik nedenler, nüfus artışı, savaş ve savunma harcamalarındaki artışlar olmak üzere altı grup altında toplamak mümkündür<sup>16</sup>.

- **Ekonomik gelişmelerin** beraberinde getirdiği kamu faaliyetlerinin nitelik ve nicelik olarak genişlemesi kamu harcamalarının gerçekte artmasına neden olmaktadır. Bireylerin gelir seviyesinin artması durumunda özel ihtiyaçlara olan

<sup>14</sup> Mehmet Özgün, "Kamu Maliyesi", Er.Noktası: <http://ozgunmehmet.com/wp-content/uploads/2013/03/TKLAYINIZ6.pdf>, s.12, (Er.Tarihi:08 Mart 2015)

<sup>15</sup> Metin Arslan, Kamu Maliyesi Ders Notları, 2015, Er.Noktası: [http://birecik.harran.edu.tr/ders\\_notlari/kamu\\_maliyesi.pdf](http://birecik.harran.edu.tr/ders_notlari/kamu_maliyesi.pdf), s.33, (Er.Tarihi:08 Mart 2015)

<sup>16</sup> Edizdoğan, s.63.



talebi nasıl artıyorsa, kamusal ihtiyaçların giderilmesine yönelik talepleri de artar. Bu da harcamaları artırır. Aynı zamanda devletin ekonomi içerisinde düzenleyici ve denetleyici faaliyetlerinin artması ve yaşanan ekonomik buhranlardan çıkış yolunun devletin piyasaya müdahalesi olarak görülmesi de kamu harcamalarının gerçek artışının nedenlerindedir.

- Toplumların **sosyal yapılarındaki değişimler** de devletlerin harcamalarının artmasına neden olmuştur. Sanayileşmenin de bir sonucu olarak kırsaldan kentlere göçlerin olması, beraberinde kentte ortak yaşamın gereği olarak ulaşım, elektrik, su, kanalizasyon, gaz, toplum sağlığı, temizlik gibi ortak ihtiyaçlarında meydana çıkmasına neden olmuştur. Bu duruma en iyi örnek ülkemizde trafik sorununun çözümü için devletin yapmış olduğu yatırım harcamalarıdır.

Diğer yandan bireylerin kazançlarının tehlikeye düştüğü işsizlik, hastalık, doğum, kaza, ihtiyarlık, malullük ve ölüm gibi tehlikelerden korunmak için milli dayanışmadan faydalanarak işverenlerin ve çalışanların birlikte katkıda buldukları sosyal güvenlik örgütlerinin kurulması ve gerek merkezi yönetimin gerekse mahalli idarelerin birazda popülist yaklaşımların sonucu sosyal yardımları (Gıda yardımları, Engelli yardımları, Kömür ve giyecek yardımları, Eğitim yardımları, Ucuz konut vb.) artırması da kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır<sup>17</sup>.

- **Siyasi gelişmeler** de kamu harcamalarının artışını etkilemektedir. Siyasal karar alma sürecinde siyasiler toplumun daha fazla kesiminin benimseyeceği kamusal faaliyetler için vaatle bulunarak iktidara gelmek isterler iktidara gelince de seçmenlerin, baskı gruplarının ve muhalefet partilerinin kamu harcamalarının artırılmasına yönelik baskısıyla karşı karşıya kalırlar.

İktidar partisinin iki seçim döneminde kamusal faaliyetleri seçmenlerce değerlendirileceğinden bu durum ister istemez kamu ekonomisinin genişlemesine neden olur. Bunun yanında baskı grupları da (İşçi ve işveren sendikaları, Meslek odaları, Dernek ve vakıflar vb.) iktidardan kendi lehlerine olan kamu harcamalarının yapılmasını isteyecektir. Bir ülkede etkin baskı grubu sayısının çok olması da iktidar partisini her birinin talebini ayrı ayrı karşılama baskısı altında bırakacağından bu durum kamu harcamalarını artıracaktır<sup>18</sup>.

- **Teknolojik alanda meydana gelen gelişmelerin** sonunda ortaya çıkan yenilikler birey ve toplum da yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. İletişim, ulaşım, sağlık vb. alanlardaki ilerlemelerin sonucu olarak insanlarda bu hizmetlere olan talep artmış, bu durumda devleti daha çok harcama

---

<sup>17</sup> Edizdoğan, s.67.

<sup>18</sup> A.Kemal Çelebi, Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu, Emek Matbaası, 2.Baskı, ss.148-153.

yapmaya itmiştir. Buna sağlık alanından bir örnek verecek olursak; teknolojik gelişmelerin de bir sonucu olarak robotlar vasıtasıyla küçük bir kesik ile çok önemli ameliyatların yapıldığı günümüz teknolojisinde devlet hastanelerinin bu teknolojinin gerisinde kalması durumunda vatandaşlarda bu yönde bir talep artışı olacaktır. Bu durumda devletin bu yönde bir harcamaya yönelmesine sebebiyet verecektir.

- Hemen her ülkede kamu harcamalarının en önemli artış nedenlerinden birini **savaş ve savunma harcamalarındaki artış** oluşturmaktadır<sup>19</sup>. Milli savunma harcamaları devletin varlığının, birliğinin ve gücünün korunması için hayati öneme sahiptir<sup>20</sup>. Savaş öncesi caydırıcı güç olması nedeniyle silah alımları, savaş sonrası ise imar ve iskân çalışmaları ile kaybedilen savaşlar neticesinde ödenen tazminatlarda kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır. Bunun yanında savunma harcamalarının artışında teknolojik gelişmelerde etkindir. Bunu bir örnekle izah etmeye çalışalım; geçmiş dönemlerde savaş için asker ve at beslenip, silah olarak kılıç, mızrak, kalkan gibi silahlar kullanılırken, günümüzde füze, uçak, gemi, tank, top gibi daha konvansiyonel silahların teknolojik gelişmeler sonucu bulunması ülkelerin güçlerini koruyabilmesi için bu silahları edinmesini zorunlu kılmıştır. Bu durumda kamu harcamalarında artışı kaçınılmaz kılmıştır.

#### IV. KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK VE VERİMLİLİK

İktisadın temel problemlerinden birini oluşturan “kıt kaynakların sınırsız ihtiyaçlara tahsisi” problemi, bu kaynakların daha iyi kullanımı ve daha fazla fayda sağlaması gibi arayışları da beraberinde getirmiştir. Bu arayışların bir sonucu olarak da *etkinlik* ve *verimlilik* gibi kavramlar daha da önem kazanmıştır.

Ülkemizde de modern devlet anlayışında meydana gelen değişimin bir sonucu olarak üretim faktörlerinin etkin ve verimli kullanılması görüşü giderek daha fazla önem kazanmaya başlamıştır<sup>21</sup>. Bu görüşün önem kazanmasında kaynakların kıtlığının yanı sıra kamu kaynaklarının kullanımındaki savurganlığa ve verimsizliğe çözüm bulma arayışı da etkili olmuştur. Bu arayışın sonucunda ülkemizde kamu mali yönetimini temelden değiştirecek ve “*hesap verilebilirlik, saydamlık, etkinlik, ekonomiklik vb.*” ilkeleri ön plana çıkararak verimsiz harcamaları önlemeyi amaçlayan reformlar yapılmıştır.

---

<sup>19</sup> Edizdoğan, s.69.

<sup>20</sup> Devrim, s.109.

<sup>21</sup> Nihat Işık ve Filiz Demir, “Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama”, Maliye Dergisi, Sayı:163, Temmuz-Aralık 2012, s.148 (ss.147-169)

## A. Etkinlik

Etkinlik bir kuruluşun ulaşması planlanan hedef ile kuruluşun elde ettiği çıktının karşılaştırılmasıdır. Bu, kuruluşun gerçekleştirdiği sonuç ile gerçekleştirilmesi gereken arasındaki uygunluk olup, sisteme yöneliktir. Bundan dolayı etkinlik daha çok rakamlarla ifade edilemeyen girdiler ve çıktıları esas alan hizmetlerin değerlendirilmesinde kullanılır<sup>22</sup>. Kamu kaynakları için ise; kaynakların en rasyonel biçimde ve en geniş ölçekte toplumsal ihtiyaçları karşılayacak şekilde kullanılması olarak tanımlanabilir<sup>23</sup>.

Kamu harcamalarında etkinliğin ölçülebilmesi için girdi vergiler iken çıktı ise yapılan harcamalar olarak görülür<sup>24</sup>. Bu ölçümde harcamaların yarattığı etkiler değerlendirilerek sonuca ulaşmaya çalışılır. Daha açık bir ifadeyle sunulan hizmetin hedeflenen sonuca ulaşılmasında ne kadar etki oluşturduğu ortaya konur. Kamu harcamalarının toplumun tamamına ulaşip ulaşmadığı, hizmet sunumunda optimum seviyeye ulaşıp ulaşılmadığı gibi soruların yanıtlanması için etkinlik analizinin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu çerçevede etkinliği hedeflere ulaşma başarısı olarak da ifade edebiliriz. Etkinliğin değerlendirilmesinde çıktılar üzerinde yapılacak ölçümlerle birlikte kamu idaresinin performansı da dikkate alınmalıdır. Bu durum kamu harcama denetimini, iç denetimin bir parçası haline getirmektedir<sup>25</sup>. Ancak kamu harcamalarının girdi ve çıktılarındaki ölçümündeki zorluk etkinliğin ortaya konmasını da zorlaştırmaktadır.

Devletin sahip olduğu kıt kaynakları etkin bir şekilde kullanması için zaman içerisinde devlet bütçelerinin modernize edilmesi zorunlu hale gelmiştir. Devlet toplumsal talepleri karşılayabilmek için elindeki kaynaklarını en etkin bir biçimde planlaması, programlaması ve tercihlerin hizmet önceliklerine göre sıralanması sağlamalıdır. Kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi, hizmet önceliklerinin sağlıklı bir şekilde tespit edilebilmesi, alternatiflerin değerlendirilmesi ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için her biri ayrı çalışma ve incelemeyi gerektiren tekniklerden yararlanmak zorunludur. Bu tekniklerden en önemlileri maliyet-fayda analizi ve modern bütçeleme teknikleridir<sup>26</sup>. Etkinlik denetiminin yapılabileceği bir mali yönetim sisteminin oluşturulması da kamu harcamalarında etkinliğin artırılması için önemli bir faktördür.

<sup>22</sup> Gülay Coşkun, "Kalkınma Yönetiminde Etkinliğin Artırılması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, Sayı 3, 1981, s.2. ( ss.1-7)

<sup>23</sup> Haluk Anıl, Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik, İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayın No:205, Ankara, 1982, s.13.

<sup>24</sup> Mehmet Cahit Güran ve Selçuk Cingi, "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği", Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:2, Sayı:3, Mayıs 2002, s.58. (ss.56-89)

<sup>25</sup> Rasim Sarıkaya, "Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Bakımından İç Denetimin Rolü", Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.: Doç.Dr. Gülay Akgül Yılmaz, İstanbul, 2008, s.27.

<sup>26</sup> Aytaç Eker, Kamu Maliyesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1998, ss.95-96.

## B. Verimlilik

Verimlilik; genel olarak eldeki kaynaklarla en çok üretimi gerçekleştirme çabası olarak nitelendirilmekle birlikte tüm durumları kapsayacak tek bir verimlilik tanımı da yoktur. Uygun bir tanım incelenen olaya ve güdülen amaca bağlı olarak yapılabilir. Genel bir tanımlama yapılacak olursa verimlilik, bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı yaratmak için kullanılan girdi arasındaki ilişkidir. Yüksek verimlilik, aynı miktar kaynakla daha çok üretmek ya da aynı girdiyle daha çok çıktı elde etmektir<sup>27</sup>. Özel sektörde verimlilik ölçümü daha çok kâr üzerinden yapılmaktadır. Kamu sektöründe sunulan hizmetler neticesinde kâr yerine sosyal faydanın bulunması durumu, kamuda verimliliğin maddi değerle ölçümünü imkânsız hale getirmektedir.

Verimlilik esas itibarıyla yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve sonuçların (faydaların) parasal olarak ifade edilebildiği durumlarda söz konusu olan bir kavramdır. Bir faaliyetin “verimli” sayılabilmesi için aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması, aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi, çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekmektedir<sup>28</sup>.

Verimliliğin özel sektörde kâr ile ölçülmesinin bir sonucu olarak verimsiz olan firmalar nasıl rekabet edemeyip iflas ediyorsa, kamu sektöründeki verimsizliklerde toplum nezdinde devleti yönetenlerin başarısızlığı olarak görülür ve politik süreç sonunda seçimler yoluyla değiştirilirler. Bu sonuç devleti yönetenler içinde verimliliği sağlama problemini önemli hale getirmektedir.

Verimliliğe kamu harcamaları açısından bakıldığında eğer milli gelirden bir artış varsa yapılmış olan kamu harcamasının verimli, aksi takdirde verimsiz olduğu ileri sürülmektedir. Belirlenmesi son derece önemli güçlükler taşıyan bu yaklaşım yanında savunulan diğer bir görüş ise yapılan kamu harcamasının özel sektörün üretim kapasitesini ve buna bağlı olarak milli geliri kısa veya uzun dönemde artıracak nitelikte ise verimli sayılacağıdır. Örneğin kamu yatırımları, iktisadi yardımlar ve bilimsel araştırmalar için yapılan harcamalar bu niteliktedir. Buna karşılık askeri giderler ve genel idare giderleri gibi harcamalar bu anlamda milli hasılayı artırmadıkları için verimsiz gider sayılmaktadır<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Savaş Çevik, “Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Geleneksel Denetimden Performans Denetimine”, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Prof.Dr.Turgay Berksoy , İstanbul,2000,s.152.

<sup>28</sup> Ahmet Arslan, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, Maliye Dergisi, Sayı:140, 2002, s.4.

<sup>29</sup>Akif Erginay, Kamu Maliyesi, 15. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara,1994’ den aktaran Nihat Işık ve Filiz Demir, s.150.

Kamu da verimliliğin artırılması için öncelikle devlet adına kamu hizmetlerini yürütmekle görevli personelin seçiminde liyakat ilkesinin gözetilmesi, bu personelin kamu malı kullanma duyarlılığına sahip, tasarruf ilkelerine riayet eden, etkin ve hızlı çalışan, popülist yaklaşımlardan uzak ve tarafsız kişilerden seçilmesi, harcamalarda saydamlığın ve kamuoyu denetiminin artırılması gereklidir.

## **V. TÜRKİYE' DE KAMU HARCAMA SÜRECİ**

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanıyla birlikte uygulanan devletçi politikalar kamunun ekonomideki payını arttırmış, kamu mali yönetimine yönelik reform arayışları hızlanmış, bunun sonucu olarak 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 26 Mayıs 1927 tarihinde çıkarılmıştır. Bu Kanun ile mali yönetim sürecindeki görevliler ve bunların sorumlulukları, devlet bütçesi ile harcama sürecine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı malî işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının malî yıla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin başlıca eksiklikleri olarak ön plana çıkmaktadır. Uygulanan bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem malî yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkân vermemektedir<sup>30</sup>.

Kamu yönetimi anlayışında ve devletin organizasyon yapısında meydana gelen değişimlerin doğal bir sonucu olarak 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiş ve 5018 sayılı kanun kamu mali yönetimini düzenleyen temel yasa olarak 2003 yılında kanunlaşmış ancak 2006 yılında uygulanmaya başlanmıştır<sup>31</sup>.

Bu Kanunun amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı

<sup>30</sup> Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Genel Gereği, 23 Kasım 2003, s.1.

<sup>31</sup> Ahmet Emre Öz, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi", Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Bşk.lığı, Dan.:Ahmet Uğur Cebeci, Ankara, 2008, s.31.

üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği (AB.) normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır. Diğer taraftan, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, malî yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu malî yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmektedir<sup>32</sup>.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’de kamu harcamalarının hukuki dayanağını, bütçe ve kamu harcama sürecini inceleyeceğiz.

### **A. Kamu Harcamalarının Hukuki Dayanağı**

Vatandaşların devleti yönetenlerin yetkilerini sınırlandırma isteğine tarih sahnesinde ilk kez 1215 “*Magna Carta Libertatum*” da rastlanmaktadır<sup>33</sup>. Özellikle vergileme alanındaki sınırlamalar neticesinde bütçe hakkı kavramı ilk kez ortaya atılmıştır. Bu kavramla birlikte hangi oranda vergi toplanacağına ve ne kadar harcama yapılacağına onay verme yetkisi vatandaşlara geçmiştir.

Bütçe hakkının vatandaşa geçmesi demokratikleşmenin de bir adımı olarak görülebilir. Bu hakkın vatandaş adına meclis tarafından kullanılması ve vatandaşların seçim yoluyla milletvekillerine kendilerine ait olan vergi koyma, harcama ve yapılan harcamaları denetleme yetkisi vermesi bu durumun göstergesidir.

Devredilen bütçe hakkının anlam ifade edebilmesi için; hukuki ilke ve kurallara tabi tutulması ve süreçlerin şeffaf şekilde işletilerek bütçe hakkının asıl sahibi olan halkın her aşamadan haberdar olabilmesi/bilgi edinebilmesi gereklidir. Çalışmanın bu bölümünde bizde bu hakkın harcama bölümü ile ilgili hukuki dayanakları inceleyeceğiz.

#### **1. Anayasa**

Anayasalar vatandaşların özgürlüklerinin devlete karşı güvence altına almak için oluşturulmuş belgeler olmakla birlikte zamanla; devletin yapısını, yönetim şeklini, temel özelliklerini belirleyen bir belge niteliği kazanmıştır.

Bu gelişme devlet ve temsilcilerinin halk karşısında yeniden güçlenmesine yol açmıştır. Dolayısıyla, siyasilerin halka olan sorumlulukları fiilen sınırlandırılmıştır.

<sup>32</sup> Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Genel Gereğesi, 23 Kasım 2003,s.1.

<sup>33</sup> Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt: I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s.746.

Günümüzde, demokrasiler yozlaşmış olmakla beraber, insan aklının düşünebildiği en az kötü siyasal rejim olma özelliğini korumaktadır. Hem siyasal hem de ekonomik anlamda insan hak ve özgürlüklerini en iyi koruyan siyasal rejimin demokrasi olduğunda fikir birliği vardır<sup>34</sup>.

Devletin ekonomik faaliyetlerinin çerçevesinin çizilmesi zorunluluğu diğer faaliyetlerde olduğu gibi ekonomik faaliyetlerinde temelini oluşturan kuralların anayasa ile belirlenmesinin yolunu açmıştır. Bu durumda ekonomik anayasayı oluşturmuştur. James M.Buchanan Anayasal İktisatı şu şekilde tanımlamaktadır<sup>35</sup>: “*Anayasal İktisat, ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal, kurumsal ve anayasal kurallar bütünüünün işleyiş özelliklerini açıklamaya çalışır*”.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasasında “ekonomik ve mali hükümler” ayrı bir kısımda düzenlenmiştir. Ancak Anayasanın öngördüğü ekonomik düzenin belirlenebilmesi için yalnız bu kısımdaki hükümlerin incelenmesi yeterli olmayıp, diğer kısımlardaki ilgili hükümlerinde birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>36</sup>.

1982 Anayasasında devlet “*sosyal bir hukuk devleti*” olarak nitelendirilirken; “*kişilerin ve toplumun refahını sağlamak, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak*” devletin amaçları arasında sayılmıştır. Anayasanın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde ise; ailenin korunması ve çocuk hakları, toprak mülkiyeti, kamulaştırma, devletleştirme ve özelleştirme, sendikal faaliyetler, ücrette adalet sağlanması, sosyal güvenlik hakları gibi birçok alanda devlete düzenleme yapma yetkisi vermekle birlikte aynı bölümün son maddesindeki “*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.*” hükmü yapılacak düzenlemelerinde gelirler nispetinde olduğunun bir göstergesidir.

1982 Anayasasının “Mali ve Ekonomik Hükümler” bölümünde ise; devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı, bütçenin hazırlık ve görüşme sürecinin nasıl işleyeceği, bütçeye konulan ödeneklerin harcamaların üst sınırını gösterdiği, bakanlar kuruluna ödenekleri artırıcı yetki verilemeyeceği ve harcamaların Sayıştay tarafından denetleneceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

<sup>34</sup> Mehmet Karagül, “Anayasal İktisat ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Çukurova İİBF Dergisi, Cilt:7, Sayı:1, 1997, s.271. (ss. 271-291)

<sup>35</sup> Coşkun Can Aktan, Anayasal İktisat, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002, s.16.

<sup>36</sup> Turgut Tan, “Anayasal Ekonomik Düzen”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:7, 1990, ss.161-162. (ss.159-178)

Hükümetlerin, uygulamada bütçe ile verilen yetkilerin dışına çıkma eğilimleri, eğer kanun yoluyla gerçekleşirse bu durum Anayasaya aykırı olacağından Anayasa Mahkemesi denetimine sunulabilir. Ayrıca parlamentonun dolaylı olarak Sayıştay aracılığıyla yapacağı işlemlerin etkili hale getirilmesi de bütçe hakkının işlevsel kullanımını açısından önemlidir<sup>37</sup>. Anayasa da bulunan bu hükümlerin işletilmesiyle vatandaşların yönetenlere verdiği kamu harcamalarına ilişkin yetki denetime tabi tutulmaktadır.

## 2. Uluslararası Mali Sözleşmeler

Uluslararası sözleşmeler Anayasamızın 90' ıncı maddesindeki "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.*" hükmü gereği ekonomik ve mali hükümleri yönüyle kamu harcamalarını etkilemektedir.

Devletler uluslararası anlaşmalar yoluyla değişik faaliyet alanlarında ilişkiler kurar, bu ilişkilere ilişkin kurallar bütünü de yazılı olarak bağlayıcı bir metne dönüştürürler. Bu anlaşmalar her iki tarafa da bazı kazançlar ve yükümlülükler getirebilir. Küreselleşen dünyada sınırların ortadan kalktığı neredeyse bir dünya ülkesinin olduğu, tüm devletlerin az veya çok birbiriyle ilişki halinde olduğu düşünüldüğünde birbirleri arasındaki bu ilişkinin sınırlarını belirleyen uluslararası anlaşmaların gerekliliği aşikârdır.

Bir devletin, bir başka devlete veya kuruma karşı yükümlülük altına girmesi her zaman için onun hareket sahasının azalmasına kendi kanunlarının bir kısmını uygulayamamasına ve sonuç olarak egemenlik yetkilerinden fedakârlıkta bulunmasına neden olmuştur. Uluslararası anlaşmalara dayanan uygulama anlaşmalar ile kanunlardan alınan yetkiler ile yapılan ticari, teknik, ekonomik ve idari anlaşmaların yapılmasında onaya gerek bulunmadığından ayrı bir kanuna gerek duyulmadan bu anlaşmaların harcama hukukunun kaynakları arasında kabul edilmesi gerekir<sup>38</sup>. Uluslararası kurumlara üyelikten dolayı ödenen aidatlar, hibeler, çevreye yönelik anlaşmalar ve askeri anlaşmalar çerçevesinde yapılan harcamalar uluslararası anlaşmaların mali sonuçları arasında sayılabilir.

## 3. Kanunlar

1982 Anayasasında "*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*" Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M)' nin görevleri sayılmış, kanunların nasıl görüşüleceği

<sup>37</sup> Recep Narer, "Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVI, Sayı:1-2, 2012, ss.46-47. (ss.35-52)

<sup>38</sup> Karaaslan, ss.53-54.



ve yayınlanacağı hususları açıklanmasına rağmen “kanun” kavramının tanımı yapılmamıştır.

Kanun da, parlâmento kararı gibi bir yasama işlemidir. Bir yasama işlemi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesinin ürünüdür. Kanunları parlamento kararından ayırarak tanımlamak pek de mümkün değildir. Kanun’u ancak olumsuz bir şekilde tanımlayabiliriz: yani parlâmento kararları dışındaki yasama işlemlerine kanun denir. Diğer bir ifadeyle kanun; Türkiye Büyük Millet Meclisinin parlâmento kararı dışındaki bütün işlemlerdir. Bu tanımı Anayasanın öngördüğü unsurları katarak şu şekilde genişletebiliriz. Kanun, *parlâmento kararı dışında kalan ve Anayasanın yetki verdiği Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, Anayasada öngörülen kanun yapma usullerine uyularak yapılan ve Cumhurbaşkanıca yayımlanan işlemlerdir.*

Kanunlar hemen hemen her alanda ve konuda hazırlanabilmektedir. Doğal olarak kamu harcamalarının temel dayanağı da kanunlardır. Kamu harcamalarını düzenleyen birçok kanun bulunmaktadır. Şimdi sıra ile bu kanunları inceleyeceğiz.

#### **a. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

Türkiye’ de 1927 yılından beri uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun değişen kamu yönetimi anlayışına uyum sağlayamaması reform çalışmalarını kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu gereksinimin bir sonucu olarak Türkiye’ de kamu mali yönetiminin temelini oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 24 Aralık 2003 tarihinde yayımlanmıştır.

Ancak 5018 sayılı Kanun’un Anayasa’ya uyumu, yasadaki boşlukların giderilmesi, yardımcı mevzuatın hazırlanması, teknik çalışmaların yapılması ve personelin eğitimi amacıyla ek süreye ihtiyaç duyulmuş ve kanunun tam olarak yürürlüğe girmesi iki yıllık bir süre almıştır<sup>39</sup>. Yasadaki boşluklar ve Anayasa ile uyumsuzluklar 2005 yılında Anayasa da yapılan değişiklik ile giderilmiş ve Kanun 2006 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

5018 sayılı KMYKK ile “*kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek*” amaçlanmıştır.

---

<sup>39</sup> Selahattin Tuncer, “Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanununda Yapılan Değişiklikler”, Vergi Dünyası, Sayı:295, 2006, s. 5.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idareler bu Kanunun kapsama alanına girmektedir. 5018 sayılı Kanun ile; kamu maliyesinin içeriği ve temel ilkeleri, kamu kaynağının kullanılmasına ilişkin genel esaslar, hesap verme sorumluluğu, uygulanan bütçeler ve bütçelerin uygulama esasları, harcamanın yapılması ve gelirlerin toplanmasına ilişkin hususlar, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde faaliyet raporu hazırlanması, taşınır ve taşınmazlara ilişkin işlemler, kamuda uygulanacak muhasebe sistemi, iç kontrol sistemi ve kanun kapsamında uygulanacak yaptırımlara ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

5018 sayılı KMYKK ile birlikte dünyada da üzerinde önemle durulan mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi birçok ilke kamu harcamalarının temelini oluşturmaya başlamıştır.

- *Mali saydamlık*; hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasını ifade etmektedir. Mali saydamlıkla birlikte hükümetlerin faaliyetlerine ve amaçlarına ilişkin kapsamlı ve anlaşılır bilgiyi kamuoyuna sunması sağlanacaktır.

5018 sayılı KMYKK' nun 7' nci maddesinde mali saydamlık:

*"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

*a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*

*b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*

*c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*

*d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.*

*Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir."* şeklinde açıklanmıştır.

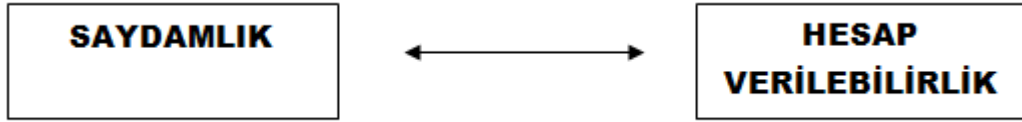
- *Hesap verme sorumluluğu*; kaynak tahsis edilerek bu kaynakların kullanımı konusunda yetkilendirilen görevlilerin bu kaynak ve yetkileri nasıl kullandıkları konusunda rapor sunmalarıdır. Bu sorumluluk neticesinde kontrol ve

cezalandırma ortaya çıkabileceği gibi kamuoyunun bilgilendirilmesi ve aklanma şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.

5018 sayılı KMYKK' nun 8' inci maddesinde hesap verme sorumluluğu; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme sorumluluğu iç içe girmiş kavramlardır. Bu durum Şekil 3' de gösterilmiştir.

**Şekil 3: Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu İlişkisi**



Bir kamu ekonomisinde saydamlığın sağlanabilmesi için etkili ve iyi işleyen hesap verme sorumluluğu süreçlerine, hesap verme sorumluluğunun etkili ve iyi işlemesi için ise açık ve şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle hesap verme sorumluluğu saydamlığı sağlamanın en önemli unsuru; saydamlıkta hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi için kesinlikle olması gereken ön koşuldur<sup>40</sup>.

Kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi için; iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

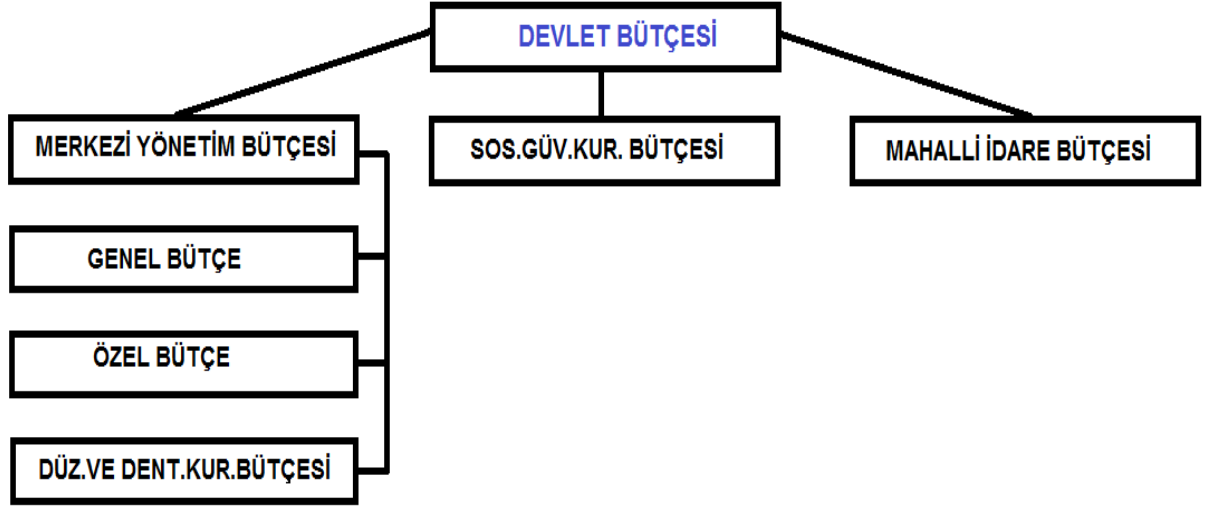
Harcama Yetkilisi; bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yetkilisidir. Teşkilat yapısı ve personel durumu göz önünde bulundurularak harcama yetkisinin devredilmesine ilişkin esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme

<sup>40</sup> İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV, İstanbul, 2000, s.122.

belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.

Bu Kanun devlet bütçesini üç ana başlık altında toplamıştır. Bunlar merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleridir. Merkezi yönetim bütçesi ise kendi içinde; genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olmak üzere üç başlık altında tanımlanmıştır. Bu ayırım Şekil 4' de gösterilmiştir.

**Şekil 4: 5018 sayılı KMYKK Kapsamında Bütçe Sınıflandırması**



#### **b. Bütçe Kanunu**

Bir kamu giderinin yapılabilmesi ve kamu gelirlerinin toplanabilmesi için ön koşul bunlara ilişkin izin ve yetkinin hükümete verilmiş olmasıyla söz konusu olabilir<sup>41</sup>. İşte bu izin Bütçe Kanunları ile verilmektedir. Bütçe Kanunları yıllık olarak çıkarıldıklarından bahse konu iznin her yıl parlamento tarafından hükümete verilmesi gerekmektedir.

Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı açıklanır. Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Kadir Kartalçı, "Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi", Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.: Prof.Dr.Ömer Faruk Batırel, İstanbul, 2007, s.146.

<sup>42</sup> Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", Maliye Dergisi, Sayı:148, Ocak-Nisan 2005, s.130. (ss.122-163)

Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin hususları açıklayacağımızdan burada tafsilatlı bilgi verilmemiştir.

### c. Kamu İhale Kanunları

Kamu ihalelerini düzenleyen yasal metinler kamu kesimi harcama hukukunun bütçe metinleri ile beraber en önemli belgeleri arasında yer almaktadırlar. Bütçe Kanunu metni ve diğer ilgili mali mevzuat (vergi kanunları, bütçe uygulama talimatları vb.) gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması ile ilgili temel ilkeleri ve bunların ayrıntılarını belirlerken, ihale kanunları kamu hizmetinin görülmesinde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin satın alınmasında ve gerek duyulan yapım ve inşaat işlerinin (ağırlıklı olarak sermaye giderleri) yerine getirilmesinde dayanak olan ilkeleri ve bunlara ilişkin olarak uygulanacak kuralları belirler<sup>43</sup>.

5018 sayılı KMYKK gereği kamu harcamalarının yapılabilmesi için “*iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının*” belgelendirilmesi gerektiğini daha evvel belirtmiştik, işte bu noktada harcamaların yapılabilmesi için uygulanacak usul ve esasların belirlenmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller 22 Ocak 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK.) ile belirlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının harcama yapmasını gerektiren mal, hizmet alım, yapım işi vb. işlemleri usul ve esaslar bakımından 4734 sayılı KİK ‘e tabi iken, satış, kiralama vb. işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK.) ‘na tabidir.

4374 sayılı KİK’ in 5’ inci maddesinde kamu ihalelerinde uygulanacak temel ilkeler sayılmıştır. Bu kapsamda idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; “*saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını*” sağlamakla sorumludur.

2886 sayılı DİK’ de ise temel ilkeler; “*ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır*” şeklinde belirtilmektedir.

Çalışmanın asli konusunu da oluşturan kamu ihalelerine ilerleyen bölümlerde daha tafsilatlı olarak değinileceğinden şimdilik bu kadar bilgi ile iktifa edilmiştir.

<sup>43</sup> TEPAV Mali İzleme Grubu, Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?, Değerlendirme Notu, s.1.

#### ç. Personel Kanunları

Kamusal hizmetlerinin yürütülmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının yeterli sayıda personeli istihdam etmeleri gereklidir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarının *hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini*<sup>44</sup> düzenlemek maksadıyla kurum, meslek, statü gibi değişik kistalar esas alınarak çeşitli personel kanunları çıkarılmıştır. Bunlardan bazıları aşağıda belirtilmiştir:

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu,
- 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu,
- 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu,

Bütçe giderlerinin yaklaşık %25' inin personel giderlerinden oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda bu kanunların kamu harcamaları yönünden ne kadar önemli olduğu görülecektir. Tablo 2' de personel giderlerinin miktarı, bütçe içerisindeki payı ve Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH.) içerisindeki payı görülmektedir.

Tablo 2:Türkiye' de Personel Giderlerinin Gelişimi

YIL	PERSONEL GİDERİ (BİN TL.)	BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)	GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)
2010	62.315.338	21,2	5,7
2011	72.914.142	23,2	5,6
2012	86.455.340	24,0	6,1
2013	96.235.367	23,6	6,1
2014	110.370.074	24,6	6,3

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/>, İstatistikler, (Er.Tar.:15.08.2015)

Tablo 2 incelendiğinde yıllar itibariyle personel giderlerinin kamu harcamaları içerisindeki payının hem miktar hem de oransal olarak artış gösterdiği görülmekte olup, bu durum kamu harcamaları bakımından personel kanunlarının önemini göstermektedir.

<sup>44</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, md.2.

#### **d. Sosyal Güvenlik Kanunları**

İnsanlar yaşamları boyunca kendi iradeleriyle ya da iradeleri dışında açığa çıkan çeşitli mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklere maruz kalmaktadır. Bu risklerin ortadan kaldırılması, bireyler üzerindeki etkilerinin azaltılması veya sonuçlarının onarılması gerekmektedir. Ayrıca, insanların artan güvenlik ihtiyaçlarına cevap verecek ve onlara insan onuruna yaraşır huzurlu ve mutlu bir yaşam sunacak bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır<sup>45</sup>.

Bu ihtiyaçtan doğan “Sosyal Güvenlik” toplumun bütün bireylerinin hiçbir ayırım ve ayrıcalık gözetilmeksizin hem ekonomik hem de sosyal bakımdan bugünlerinin ve yarınlarının güvence altına alınmasını amaçlayan; birbirleri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir sistemler bütünü olarak tanımlanmaktadır<sup>46</sup>. Bu maksatla oluşturulan sistem neticesinde çalışanların belli bir süre, yaş sonrasında veya sağlık sorunları nedeniyle çalışamayacak durumda olanların bir işgücünün karşılığı olmaksızın ücret almaları, bir defaya mahsus ödenen ikramiyeye hak kazanmaları vb. sosyal hakları elde etmeleri sosyal güvenlik yasalarının gereğidir.

Türkiye’ de yürürlükte olan başlıca sosyal güvenlik yasaları aşağıda görülmektedir:

- 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu,
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu,
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu,
- 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu,
- 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun,
- 2018 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu,

Bu yasalar çerçevesinde hak sahiplerine karşılıklı veya karşılıksız kamu harcaması niteliğinde ödemeler yapılmaktadır. Tablo 3’ de sosyal güvenlik giderlerinin miktarı, bütçe içerisindeki payı ve Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla içerisindeki payı görülmektedir.

<sup>45</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu Tarihçesi, Er.Noktası: <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (Er.Tarihi:13 Mart 2015)

<sup>46</sup> Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Ö.İ.K. Raporu, DPT, Ankara, 1977.

**Tablo 3:Türkiye' de Sosyal Güvenlik Giderlerinin Gelişimi**

<b>YIL</b>	<b>SOS.GÜV.GİDERİ (BİN TL.)</b>	<b>BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)</b>	<b>GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)</b>
<b>2010</b>	11.062.515	3,8	1,01
<b>2011</b>	12.849.764	4,1	0,99
<b>2012</b>	14.725.295	4,1	1,04
<b>2013</b>	16.306.461	4,0	1,0
<b>2014</b>	18.926.444	4,2	1,1

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/>, İstatistikler, (Er.Tar.:15.08.2015)

#### **4. Yürütme Organı Tarafından Çıkarılan Mevzuat**

Kamu harcamalarının yapılmasına yönelik yürütme organı tarafından ortaya konan ve harcama hukukunda önemli yer tutan; Kanun Hükmünde Kararname (KHK),Bakanlar Kurulu Kararı (BKK), Tüzük, Yönetmelik, Tebliğ, Genelge ve Talimatlar ile ortaya konan düzenlemelerde yadsınamayacak bir etkisi vardır.

##### **a. Kanun Hükmünde Kararname**

Kanun hükmünde kararname, Bakanlar Kurulunun anayasadan doğrudan doğruya aldığı veya yasama organından yetki devri yoluyla aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlemdir<sup>47</sup>. Anayasada olağan ve olağanüstü durumlarda olmak üzere iki halde KHK çıkarılabileceği düzenlenmiştir.

Olağan durumlarda; TBMM Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller hariç çıkarılacak bu KHK 'larla Anayasa'da yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevlere ilişkin düzenleme yapılamaz. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, KHK'lar çıkarabilir.

Anayasa' da KHK ile bütçede değişiklik yapan düzenlemeler yapılamayacağı hüküm altına alındığından, bütçe harici diğer harcama kanunlarına yönelik KHK ile değişiklik yapmak mümkündür.

Kamu harcama hukukuna kaynak teşkil eden bazı KHK' lar aşağıda görülmektedir:

<sup>47</sup> Kemal Gözler, "KHK'ler", Er.Noktası: [www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm](http://www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm), (Er.Tarihi:13 Mart 2015)



- Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 631 sayılı KHK.

- Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair 666 sayılı KHK.

- Devlet Memurları Ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı Ve Kıdem Aylığı İle Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında 375 sayılı KHK.

- Yüksek Hâkimlik Tazminatı Hakkında 270 sayılı KHK.

#### **b. Bakanlar Kurulu Kararları**

Bakanlar kurulu kararları Başbakan ve tüm bakanlar tarafından oy birliği ile alınır. Karara katılmayan veya imzalamak istemeyen bakanın istifa etmesi gerekir. Aksi halde Başbakan tarafından görevden alınabilir.

Anayasanın 73'üncü maddesi gereği; *"vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerden muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi"* Bakanlar Kuruluna verilebilmektedir. Ancak bütçe de belirtilen ödeneklerin üzerinde harcama yapılmasını gerektiren hususlarda bakanlar kurulu kararı ile düzenleme yapılamaz. Bakanlar kurulu kararları da harcama hukuku açısından düzenleyici nitelikte olup, aşağıda belirtilen kararlar bu duruma örnek teşkil etmektedir:

- Türk Silahlı Kuvvetleri Yan Ödeme Kararnamesi,

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Maaş Alanlara Yönelik 2005/8501 sayılı Yan Ödeme Kararnamesi,

- 6245 Sayılı Harcırah Kanununun 46' ncı Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendi Uyarınca Yurtdışı Yer Değiştirme Giderinin Mesafeye Göre Değişen Kısmının Hesaplanmasında Esas Alınan Cetvellerde Düzenleme Yapılması Hakkında 2013/5733 sayılı Karar,

- 6772 Sayılı Kanun Kapsamına Giren Kurumlarda Çalışan İşçilere 2014 Yılında Yapılacak İlave Tediyelelerinin Sürelerinin Düzenlenmesi Hakkında 2014/5808 sayılı Karar,

#### **c. Yönetmelikler**

Bilindiği üzere kanunlar daha genel ve soyut nitelikli metinlerdir. Kanunlar da tafsilatlı bilgiye yer verilmez. İşte bu eksikliğin giderilmesi, uygulamaya yönelik detaylı bilgilerin hüküm altına alınarak, Kanunun tüm uygulayıcılarınca aynı şekilde anlaşılmasını sağlamak üzere Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabilen hukuki nitelikli metinlere Yönetmelik denir.

Yönetmelikler Anayasanın 124' üncü maddesinde şöyle düzenlenmiştir: *“Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunla belirtilir”*

Harcama hukukuna temel teşkil eden birçok Yönetmelik bulunmaktadır. Bunlardan bazıları aşağıda gösterilmiştir:

- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği,
- Kamu Konutları Yönetmeliği,
- Taşınır Mal Yönetmeliği,
- Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği,
- Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Hakkında Yönetmelik,
- Ek Ders Yönetmeliği,
- Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği,
- Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik,
- Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği,
- Kamu Personeli ve Bunların Emeklilerinin Yurt Dışında Tedavilerine İlişkin Yönetmelik,
- Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,

#### **ç. Tebliğler**

Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Tebliğleri iki ana madde de inceleyebiliriz. Birincisi Kanunda belirtilen hüküm gereği çıkarılan Tebliğler; bunlar yargı mercilerince kaynak olarak esas alınır. İkincisi ise mali uygulamalara yönelik yorum gerektiren konularda uygulama birliği sağlamak amacıyla yayımlanan metinlerdir. Bu Tebliğler kamu görevlilerine yol gösterici niteliktedir ve yargı mercilerinde bağlayıcılığı yoktur<sup>48</sup>.

Harcama hukukuna temel teşkil eden bazı Tebliğler aşağıda gösterilmiştir:

- Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No: 1)

---

<sup>48</sup> Karaaslan, s.67.

- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No: 2)
- Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği
- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Genel Tebliği (Sayı: 2007/1)
- Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2011-4)
- Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No:162)
- Yiyecek Yardımına İlişkin 2015 Yılı Merkezi Yön. Bütçe Uyg.Tebliği (Sıra No:1)
- Harcırah Kanunu Genel Tebliği (Seri No:39)
- Kamu İhale Genel Tebliği,
- Aylık ve Ücret Ödemeleri Tebliği (Sıra No:6)
- Parasal Sınırlar, Süreler ve Oranlar Tebliği,
- Sağlık Uygulama Tebliği,
- Milli Emlak Genel Tebliği,

Zikredilen bütün bu hukuki kaynakların dışında kurum ve kuruluşlarca yayımlanan; Uygulama Talimatları, Yönergeler, Özelgeler vb. metinler ile yargı organları tarafından Anayasa Mahkemesi kararları, Sayıştay kararları, İçtihadı birleştirme kararları vb. bağlayıcı kararlarda kamu harcama hukuku açısından önemli bir yer tutmaktadır.

## **B. Bütçenin Uygulanması ve Kamu Harcama Süreci**

Yukarıda da bahsettiğimiz üzere bütçenin hazırlık süreci ve TBMM' de onaylanmasıyla birlikte; idareler bütçeyi uygulamaya başlamakta, öngörülen gelirlerin toplanması ve harcamaların gerçekleştirilmesi için faaliyetler yürütmektedir. Bütçenin uygulanmasına yönelik bu süreç yürütme organının sorumluluğundadır. Biz burada çalışmamızın konusuyla doğrudan bağlantısı nedeniyle bütçenin gelirlerin toplanmasına yönelik uygulamalarından ziyade harcamaların (giderlerin) gerçekleştirilmesine yönelik kısmını inceleyeceğiz.

### **1. Gelirlerin Toplanması**

Bütçenin temel ilkelerinden birisi gelir gider dengesidir. Bu nedenle bütçeden bir harcamanın yapılabilmesi öncelikle ne kadar gelir elde edildiğiyle ilişkilidir. Bütçe kanununa ekli cetvellerde gösterilen başta vergi olmak üzere resim, harç vb. diğer yükümlülüklerin, yasal dayanaklarına uygun bir şekilde tahsil edilmesine gelirlerin toplanması denir. Bu gelirlerin toplanabilmesi için ilgili kanunlar bulunduğu gibi

ayrıca her yıl bütçe kanunu (C) cetveliyle de bunların toplanabilmesi için yetki alınır<sup>49</sup>.

Bütçede öngörülen gelirlerin toplanmasından esas itibariyle Maliye Bakanlığı sorumlu olmakla birlikte görev alanları itibariyle diğer bakanlıklarda gelirlerin toplanmasında aracı olabilmektedirler.

5018 sayılı KMYKK 36'ncı maddesinde gelirlerin toplanmasında uyulacak ilkeler şu şekilde açıklanmaktadır:

- *Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her malî yılbaşında kamuoyuna duyurur.*
- *Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır.*
- *Mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilir.*
- *Hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınır.*

Ayrıca 5018 sayılı KMYKK' nun 37'nci maddesinde; “*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” hükmü bulunmaktadır.

## **2. Kamu Harcama Süreci**

Bütçenin uygulanmasına yönelik ikinci aşama ise öngörülen giderlerin gerçekleştirilmesidir. Gelirlerin toplanması aşamasında ana yetki Maliye Bakanlığında olmasına rağmen harcamaların yapılması aşamasında bütçe kanunu ile kendisine ödenek tahsis edilen tüm kamu kurum ve kuruluşları görev üstlenmektedir.

Bütçe kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte kanunda yer alan ödeneklerin kullanılabilmesi için Ayrıntılı Harcama Programı(AHP) ve Ayrıntılı Finansman Programının (AFP) yapılması gerekmektedir. AHP genel bütçeli idarelerinin aylar itibariyle yapabilecekleri harcamaları, AFP ise özel bütçeli idarelerin gider, gelir ve finansmanın aylık gerçekleşme hedeflerini gösteren programlardır. Ancak bu belgeler yayımlanmadan da Maliye Bakanlığı tarafından bazı zorunlu giderlerin yapılabilmesi için ödenekler serbest bırakılabilmektedir<sup>50</sup>.

Ödenek; kısaca yasama organın yürütme organına bir mali yıl için vermiş olduğu harcama yapma yetkisi olarak tanımlanabilir. Kamu giderleri ise 5018 sayılı KMYKK 3'üncü maddesinde; “*Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve*

<sup>49</sup> Edizdoğan, 2007, s.342.

<sup>50</sup> Eray Ertürk, Kamu Harcama Süreçleri ve Bu Süreçler Hakkında İş Akış Şemalarının Oluşturulması, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Mayıs 2009, s.48.

*hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderler” olarak tanımlanmaktadır.*

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle harcama sürecinde görevli yetkilileri incelemekte fayda bulunmaktadır.

#### **a. Harcama Sürecindeki Görevliler**

**Bakanlar**, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.

İdarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden ise **üst yönetici** sorumludur. Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır. Üst yöneticiler bu görevleri harcama yetkilileri, iç denetçiler ve mali hizmetler birimi vasıtasıyla yürütmektedirler.

Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi **harcama yetkilisidir**. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilmektedir.

Harcama Yetkilileri vermiş oldukları harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mali mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludur. Harcama Yetkilisinin bu sorumluluğu mali sorumluluk olarak tanımlanmaktadır.

Buna göre, bütçeden yapılacak harcamalarda süreç, harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi uyarınca hak sahibine ödeme yapılması ile son bulmaktadır. Harcama sürecinde, giderin yapılmasından ödeme safhasına kadar bütün işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi öngörüldüğünden, sorumluluk konusunda da harcama yetkilisi ön plana çıkmakta ve Sayıştay'a karşı hesap vermede tam ve doğrudan sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu sebeple, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumlu olmaları bunların genel sorumluluklarıdır<sup>51</sup>. Bu açıklamalar çerçevesinde harcama sürecinde temel sorumluluğun harcama yetkilisine verildiğini söylemek mümkündür.

**Gerçekleştirme görevlileri** ise; harcama yetkilisince verilen harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütenler olarak tanımlanabilir. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri de gerçekleştirme görevi sayılır.

Harcama yetkilisinin harcama talimatını vermesinden itibaren malın alınması veya hizmetin yaptırılmasına yönelik usul ve esasların uygulandığına ilişkin bazı belgelerin düzenlenmesi gerekmektedir. İhale kararı, muayene kabul tutanağı, ödeme emri vb. belgeler yetkilendirilmiş kişilerce onaylanması durumunda

---

<sup>51</sup> Fehmi Başaran, "5018 Sayılı Kanun'a Göre Kamu İdarelerinin ve Kamu Görevlilerinin Sayıştay'a Karşı Sorumlulukları", Dış Denetim Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010, s.43. (ss.37-46)

kanıtlayıcı belge niteliği taşımaktadır. İşte süreçteki bu işlemleri yürüten ve belgeleri imzalayanlara gerçekleştirme görevlisi denilmektedir.

Ödeme emri belgesi, harcama yetkilisi tarafından belirlenen bir görevli tarafından düzenlenmektedir. Bu belge tek başına mali bir işlem sayılmamakla birlikte, taahhüt ve tahakkuk safhalarından sonra ödeme safhasına geçilmesine esas teşkil etmekte olup asli bir gerçekleştirme belgesidir. Bu sebeple ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisi, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumludur<sup>52</sup>. Bu durum ödeme emrini imzalayan gerçekleştirme görevlisine harcama sürecindeki tüm belgeler üzerinde detaylı bir ön mali kontrol yapma zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Aksi halde hatalı bir ödeme neticesinde kusurlu, süreçteki diğer gerçekleştirme görevlisi dahi olsa mali sorumluluğu harcama yetkilisiyle birlikte üstlenme sonucuyla karşılaşılabilmektedir.

Diğer yandan süreçteki diğer gerçekleştirme görevlileri ise düzenlemiş oldukları belgeler ile harcama sürecinin tamamlanmasını sağladıklarından düzenlemiş oldukları belgeden kaynaklanan hatalarda harcama yetkilisi ile birlikte sorumludur.

Harcama sürecinde yer alan diğer bir kamu görevlisi ise ***muhasabe yetkilisidir***. Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini yürütenlere muhasabe yetkilisi denir. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasabe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. Kamu kurum ve kuruluşlarının muhasabe hizmetlerini Maliye Bakanlığı ve bağlı birimleri yürütür.

Muhasebe yetkilileri harcama sürecinde ödeme emri ve eki belgeler üzerinde;

- Yetkililerin imzasının bulunup bulunmadığını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olup olmadığını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgilerin doğruluğunu kontrolle sorumludur.

---

<sup>52</sup> Başaran, ss.42-43.

Muhasebe yetkilileri yukarıda sayılan hususlar haricinde başka hususlarda kontrol yapamaz. Mevzuatında belirtilen haricinde belge talep edemez. İmza, belge, bilgi eksikliği veya maddi hatanın tespiti durumunda ödeme emri ve eklerini yazılı gerekçeleriyle birlikte harcama birimine iade etmelidir. Kontrol alanına giren bir eksiklik bulunduğu halde ödeme yapılmasını onaylayan muhasebe yetkilisi de harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisiyle birlikte sorumludur.

#### **b. Kamu Harcamalarının Gerçekleştirilme Süreci**

Harcama süreci açısından kamu harcamalarını üç ana başlık altında inceleyebiliriz. Bunlar kamu personeline yapılan ödemeler, sosyal güvenlik ödemeleri ve mal, hizmet alım ve yapım işi giderleridir.

##### **(1) Kamu Personeline Yapılan Ödemeler**

Kamu personeline yapılan ödemeler personel statülerine göre değişmektedir. Genel olarak ifade edilecek olursa işçi ve memur olarak sınıflandırılabilen kamu personelinden işçilere yapılan ödemelerde 4857 sayılı İş Kanunu ve sendikalar ile yapılan Toplu İş Sözleşmeleri esas alınır iken, memurlara yapılan ödemelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı TSK Personel Kanunu gibi tabi oldukları personel kanunları esas alınır. Bu ödemeler genel olarak işçiler için ücret olarak adlandırılır iken memurlar için maaş veya aylık olarak adlandırılır. Memurlara yapılan maaş ödemeleri aybaşında peşin olarak, işçi ücretleri ise hizmetin ifasına müteakip ödenir.

Kamu personeline yapılan ödemeler için harcama süreci idarenin gerçekleştirme görevlilerince mevcut personelin özelliklerine göre maaş veya ücretinin hesaplanması, hazırlanan bordroların ödeme emri belgesine bağlanması ve imza yetkisi bulunan gerçekleştirme görevlisince imzalanarak Harcama yetkilisinin onayına müteakip muhasebe birimine gönderilmesi ile tamamlanır.

##### **(2) Sosyal Güvenlik Ödemeleri**

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerde maaş ve ücretin bir parçası olarak hazırlanarak bordrolar içerisinde ilgili mevzuatı gereği gerçekleştirme görevlisince tahakkuk ettirilmekte ve maaş ve ücret ödemeleriyle aynı süreçten geçmektedir. Bu çalışmada kamu personeline yapılan ödemeler ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerin üzerinde çok fazla durmadan çalışmamızla bağlantısı nedeniyle daha çok mal, hizmet alımı ve yapım işi harcamalarının gerçekleştirme süreci üzerinde duracağız.



### (3) Mal, Hizmet Alımı ve Yapım İşleri Ödemeleri

Kamu idareleri kendilerine tevdi edilen görevlerin yerine getirilebilmesi için personelin yanı sıra kendi içinde üretmedikleri bazı mal ve hizmetlere de ihtiyaç duymaktadırlar. İşte bu ihtiyaçlar piyasadan tedarik edilmektedir. İhtiyacın tespiti ve ödeneğin tertip edilmesi tedarik sürecini başlatan ana faktörlerdir.

Bütçelerden bir giderin gerçekleştirilmesi için öncelikle harcama yetkilisinin talimatının alınması, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Mal, hizmet alımı veya yapım işlerinde tedarik sürecine başlamadan öncelikle **yaklaşık maliyetin** yetkilendirilmiş komisyon marifetiyle hesaplanması sağlanır. Bu durum 4734 sayılı KİK 9' uncu maddesinde "*Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlilik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.*" şeklinde açıklanmıştır.

Yaklaşık maliyet miktar ve fiyat araştırması yapılarak işin maliyetinin tespit edilmesidir. Yaklaşık maliyet yapılacak olan ihalenin ilan sürelerinin ve yerli istekliler ile ilgili düzenlemelerin tespiti için Kanunda belirtilen eşik değerlerin altında kalıp kalınmadığının belirlenmesi amacını da taşır<sup>53</sup>. Ayrıca tedarik usulünün belirlenmesinde de yaklaşık maliyet esas alınır. Bu nedenle yaklaşık maliyetin doğru hesaplanması tedarik sürecinin etkin ve verimli sonuçlanması açısından büyük önem arz etmektedir.

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında firmalardan; alım konusu işin niteliğini, miktarını, teslim süresini, nakliyesini, sigortasını ve diğer özel şartlarını belirterek KDV hariç fiyat bildirilmesi istenir. Ancak, idare, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini ve proforma faturaları değerlendirmeye almaz. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında kullanılan her tür bilgi ve belgeye hesap cetveli ekinde yer edilir. Değerlendirmeye alınmayan fiyat bildirimleri ile proforma faturaların değerlendirmeye alınmama gerekçeleri de hesap cetvelinde belirtilir. İdare tarafından aşağıda belirtilen usuller kullanılarak yaklaşık maliyet hesaplanabilir<sup>54</sup>;

- Alım konusu işin özelliğine göre kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından fiyat isteyerek,

<sup>53</sup> Ertürk, s.63.

<sup>54</sup> Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Sayı:27159, 04 Mart 2009, md.7.

- Piyasada alım konusu iş üreten veya pazarlayan gerçek veya tüzel kişilerden fiyat bildirimini veya proforma fatura isteyerek,
- Alım konusu işe ilişkin olarak Bütçe Uygulama Talimatlarında ve/veya Sağlık Uygulama Tebliğlerinde yer alan fiyatları kullanarak,
- Alım konusu iş ile ilgili daha önceki dönemlerde alım yapmış ise Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan uygun endeksten yararlanmak suretiyle bu alımlara ilişkin fiyatları güncelleyerek,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfalarında yayımlanan fiyatları kullanarak yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Ayrıca idare bünyesinde yaklaşık maliyeti tespit edebilecek nitelikte personelin bulunmaması durumunda danışmanlık hizmeti satın alınarak da yaklaşık maliyet hesaplatılabilir.

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına müteakip alımın hangi **tedarik usulü** ile yapılacağı tespit edilir. 4734 sayılı KİK idarelerin alımlarını; **Açık İhale Usulü**, **Belli İstekliler Arasında İhale Usulü** ve **Pazarlık Usulü** olmak üzere üç temel ihale usulü ve bazı özel hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın **Doğrudan Temini Usulü** ile tedarik edilebileceğini düzenlemiştir. Çalışmamızın gelecek bölümlerinde bu usuller tafsilatlı bir şekilde açıklanacağından burada tedarik usullerinin açıklamasına değinilmemiştir.

Tespit edilen usule göre düzenlenmesi gereken tedarik evraklarının hazırlanması da tedarik sürecinin bir diğer aşamasıdır. Bu aşamada tedarik aşamasında uygulanacak idari hususları içeren **İdari Şartname**, tedarik edilecek mal, hizmet veya yapım işinin teknik özelliklerini ve muayene işlemleri esnasında aranacak hususların belirlendiği **Teknik Şartname** ile ihale üzerinde kalan yüklenici ile imzalanacak **Sözleşme Tasarısı** hazırlanır. Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarda ise şartname, sözleşme düzenlenmesi veya yeterlik kriterleri belirlenmesi zorunluluğu bulunmamakla birlikte idare işin niteliğine göre bu belgeleri düzenleyebilir ve isteklilerden belirli yeterlik kriterleri isteyebilir<sup>55</sup>. Doğrudan temin yoluyla yapılacak alımlarda şartname ve sözleşme düzenlenmesi, yeterlik kriteri belirlenmesi yüklenicilerin işi ve meslek ahlakına aykırı davranış sergileyerek işi niteliklerine uygun yerine getirmemesi durumunda bağlayıcı hükümleri nedeniyle idare lehine olacaktır.

Yukarıda belirtilen belgelerin hazırlanmasından sonra işin niteliği, miktarı, yaklaşık maliyeti, ödenek durumu ile alım usulü ve ilan süreleri gibi bilgilerin belirlendiği ve ekinde ihale dokümanlarının yer aldığı **onay belgesi** ihale yetkilisince

---

<sup>55</sup> Kamu İhale Genel Tebliği, 22 Ağustos 2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete, md.22.

onaylanır. İhale usulleri ile tedarik edilecek alımlarda bu aşamadan sonra ihale kayıt numarası alınarak ilan yapılır. Yapılacak ilanın süresi işin yaklaşık maliyetine göre değişiklik gösterir. İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer verilemez. 4734 sayılı KİK, 24'üncü maddeye göre ihale ilânlarında aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:

- *İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası, ihalenin adı, niteliği, türü, miktarı,*
- *Mal alımı ihalelerinde teslim yeri, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde ise işin yapılacağı yer, ihale konusu işe başlama ve işi bitirme tarihi,*
- *Uygulanacak ihale usulü, ihaleye katılabilme şartları ve istenilen belgelerin neler olduğu, yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterler,*
- *İhalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı,*
- *İhale dokümanının nerede görülebileceği ve hangi bedelle alınacağı, ihalenin nerede, hangi tarih ve saatte yapılacağı,*
- *Tekliflerin ihale saatine kadar nereye verileceği, teklif ve sözleşme türü,*
- *Teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak üzere, isteklilerce belirlenecek tutarda geçici teminat verileceği,*
- *Tekliflerin geçerlilik süresi, ihaleye konsorsiyumların teklif verip veremeyeceği,*

İhale komisyonu tarafından gerçekleştirilen ihale neticesinde değerlendirme yapılarak karar alınır ve yükleniciye alınan karar tebliğ edilir. Yüklenici mal, hizmet alımı veya yapım işini kendisine kararın tesliminden itibaren şartnamede belirtilen süre içerisinde tamamlar. İş tamamladığını idareye bildirir ve idarece görevlendirilen muayene ve kabul komisyonunca yapılan kontrol neticesinde belirlenen niteliklerin tamamlandığına ilişkin düzenlenen rapora binaen yapılan iş taşınır işlem fişi ile birlik envanterine kayıt edilir. Yüklenici tarafından düzenlenen fatura ve süreçteki tüm işlemlere ilişkin belgeler ile birlikte gerçekleştirme görevlisi tarafından düzenlenen ve harcama yetkilisince onaylanan ödeme emri belgesinin muhasebe birimine gönderilmesi ile süreç tamamlanır.

4734 sayılı KİK, 42,48 ve 54 'üncü maddeye göre mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihaleleri neticesinde yapılacak ödemelerde;

- *Taahhüt dosyası (Onay belgesi, ihale komisyonu kararı, tek kaynaktan yapılan alımlara ilişkin olarak ihale mevzuatında belirlenen standart form, sözleşme yapılması halinde sözleşme ve gerekli görülen diğer belgeleri kapsayan dosya),*

- *Fatura,*
  - *Yapım İşleri Hakediş Raporu, Muayene ve kabul komisyonu tutanağı, Hizmet İşleri Hakediş Raporu,*
  - *Taşınır işlem fişi (Mal alımlarında), ödeme emri belgesine bağlanır.*
- 4734 sayılı KİK, 63'üncü maddeye göre doğrudan temin usulüyle yaptırılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işi bedellerinin ödemelerinde ise;
- *Onay Belgesi,*
  - *Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı,*
  - *Düzenlenmesi gerekli görülmüş ise sözleşme,*
  - *Fatura,*
  - *Muayene ve kabul komisyonu tutanağı, kabul işleminin idarece yapılması halinde ise idarece düzenlenmiş belge,*
  - *Mal ve malzeme alımlarında, taşınır işlem fişi, ödeme belgesine bağlanır.*

## **VI. KAMU TEDARİK HUKUKUNUN GELİŞİMİ**

İhale; "iş, mal vb.ni birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma<sup>56</sup>" olarak tanımlanmakta olup, ülkemizde ihalenin temelini oluşturan ilk örneğine Osmanlı döneminde mukataaların mültezimlere kiralanmasıyla oluşan iltizam sisteminde rastlanmaktadır. İltizam sisteminde devlet vergi toplama görev ve yetkisini belirli süre ile ve açık artırma yöntemi ile mültezim adı verilen kişilere ihale etmektedir<sup>57</sup>.

Kamu ihaleleri en uygun fiyata en uygun mal veya hizmeti alma amacından başka; ekonomiyi yönlendirmek ve belli sosyal politikalara destek olmak gibi amaçları gerçekleştirmede araç olarak da kullanılmaktadır. Kamu ihaleleri bir yandan israfın önüne geçmeyi ve en uygun tedarikçiyi bulmayı amaçlarken; diğer yandan ülke kalkınmasına katkıda bulunma, sosyal ve çevresel politikaların desteklenmesini sağlama gibi görevleri de yerine getirmektedir. Bu gerçek göstermektedir ki; kamu ihale sürecinin düzgün işlemlerini sağlamak aynı zamanda pek çok alanda öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesine katkı sağlayacaktır<sup>58</sup>.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ihalelerin ilk örneğini oluşturan iltizam sistemine 17' nci yüzyılda rastlanmakta iken, hukuki nitelikli ilk düzenleme 1857 yılında yayımlanan satın alma ile ilgili nizamname ile olmuştur. Bu nizamnameye,

<sup>56</sup> Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Er.Noktası: <http://www.tdk.gov.tr> (Er.Tarihi:24 Nisan 2015)

<sup>57</sup> Alper Değer, Adem Anbar, "Osmanlı İmparatorluğu'nun İç Borçlanmada Kullandığı Yöntem ve Araçlar", Maliye Finans Yazıları Dergisi, Sayı:87, Nisan 2010, s.31. (ss.27-49)

<sup>58</sup> Dilşat Yılmaz, Kamu İhale Hukukunda Şartnameler, Gazi Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, Ocak 2014, s.6-7.

1921 yılında eklenen yeni bir nizamname ile de merkezdeki kamu kuruluşları ve İstanbul'daki şubeleri ile İstanbul'daki askeri kuruluşların 500 lirayı aşan ihtiyaçlarının Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş Tevhid-i Mubayat Komisyonu aracılığıyla karşılanması öngörülmüştür<sup>59</sup>.

Türkiye Cumhuriyetinin kamu alımlarını düzenleyen ilk kanunu 02.05.1925 tarihinde yürürlüğe giren 661 sayılı "Hükümet Namına Vuku Bulacak Müzayede ve Münakasa ve İhale Kanunu" 'dur. Bu Kanun çeşitli değişikliklerle 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır<sup>60</sup>. Bu Kanun ile ihalelerde uygulanacak ana ihale usulü kapalı zarf usulü olarak belirlenmekle birlikte, ihalelerin bazı hallerde pazarlık, açık eksiltme/arttırma veya bayındırlık işlerinde emanet usulü ile yapılabileceği düzenlenmiştir<sup>61</sup>.

Bu kanunun zaman içerisinde dönemin ihtiyaçlarını karşılayamaması, mali yönetimde yapılan yeniliklere uyum sağlayamaması nedeniyle memleketin güncel ve gelecekteki ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak 1934 yılında 2490 sayılı "Arttırma Eksiltme ve İhale Kanunu" yürürlüğe girmiştir<sup>62</sup>. Fransa'dan alınan bu kanun, devletin satın almaları için eksiltme, satışları için artırma ihalesi ile isteklileri yarışa sokarak kazanan teklifin belirlendiği bir yapıya sahiptir<sup>63</sup>. Yaklaşık elli yıl boyunca kamu alımlarını düzenleyen ana mevzuat olma özelliğine sahip bu Kanunda da çeşitli tarihlerde birçok değişik yapılmak suretiyle ihtiyaca göre düzenlenmeye çalışılmıştır.

2490 sayılı Kanunun oldukça katı ve esneklikten mahrum hükümleri ile zamanın ihtiyaçlarına ve özellikle planlı kalkınma döneminin icaplarına cevap verememesi, İkinci Dünya Harbi ve harp sonu devresinde, milletlerarası ticarî münasebetlerde ve memleketimizin iktisadî ve idarî bünyesinde husule gelen büyük değişiklikler, devlet alım ve satımlarında süratli ve pratik usullerin tatbiki lüzumunu hissettirmiş ve planlı kalkınma devresi, bu lüzumu bilhassa açığa çıkarmıştır. 2490 sayılı Kanunun ihtiva ettiği katı hükümler, zaman kaybına sebebiyet veren formaliteler ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler, bazı idareleri bu kanun hükümlerinden kurtulmaya sevk etmiştir. Bir kısım ihtiyaçların ve

<sup>59</sup> Rıza Cem Ertaş, "Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Yrd.Doc.Dr.F.Nilgün Akça, Ankara, 2010, s.38.

<sup>60</sup> Hakkı Ekşi, "Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi", Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.: Doç.Dr.Özhan Çetinkaya, Bursa, 2013, s.35.

<sup>61</sup> 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu, 28 Nisan 1925 tarihli ve 97 sayılı Resmi Gazete, md.1.

<sup>62</sup> 2490 Sayılı Arttırma Eksiltme ve İhale Kanununun Gerekçesi.

<sup>63</sup> Kenan Bulutoğlu, Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.203' den aktaran, Rıza Cem Ertaş, "Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Yrd.Doc.Dr.F.Nilgün Akça, Ankara, 2010.

bu arada yapım işlerinin 2490 sayılı Kanuna tâbi olmaksızın, pazarlıkla ve emaneten yaptırılması hususunda zaman zaman geçici ve istisnâî yetkiler alınmıştır<sup>64</sup>. Bu Kanun ihalenin değerlendirilmesinde işin nitelikli ve güvenilir bir şekilde yapılmasından çok en düşük fiyata yapılmasını esas almaktaydı. Bunun sonucu olarak da çoğunlukla işlerin istenilen nitelikte yapılmamasına veya hiç yapılmamasına neden olmuştur.

İşte tüm bu nedenler ve planlı ekonominin sürat ve güven içerisinde yürütülmesi maksadıyla 1983 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmıştır.

#### **A. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu**

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 1'inci maddesine göre genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunun kapsamındadır. Kanun ile ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas alınmıştır.

Bu Kanun ile idarelerin yetki ve bununla orantılı olarak sorumlulukları artırılmıştır. Zaman kaybına sebep olan formaliteler ayıklanmış, ilâna ait esaslar değiştirilmiş ve pratik faydası bulunmayan hükümler kaldırılmıştır. Rekabeti daha geniş alanda sağlamak ve isteklilere kolaylık olmak üzere, teminat hükümlerinde bazı yeni düzenlemeler yapılmış ve teminatların değiştirilmesi esas kabul edilmiştir. İdarelerin genel ve müşterek ihtiyaçlarının bir elden teminindeki ekonomik fayda göz önünde tutularak, bir kısım ihtiyaç maddelerinin, bu maddeleri temin maksadıyla kurulan kamu müesseselerinden doğrudan doğruya sağlanabilmesi hükmüne bağlanmıştır. Kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en ucuzunun değil en iyisinin alınması esas tutulmuş ve bunu sağlamak üzere de idarelerin taahhüt amirlerine (İta Amiri), ihale komisyonlarına ihaleyi yapıp yapmamakta ve en uygun bedeli tespit etmek hususunda tercih ve takdir hakkı tanınmış, ihale komisyonlarını teşkil için yetki verilmiştir. İhale işlerine düzen vermek ve işlemleri disiplin altına alabilmek maksadıyla ihale suretiyle yapılacak işler için bir işlem dosyası düzenlenmesi hususunda hüküm getirilmiştir.

2886 sayılı Kanun ile temel ihale usulleri; *kapalı teklif usulü*, *belli istekliler arasında kapalı teklif usulü*, *açık teklif usulü*, *pazarlık usulü*, *yarışma usulü* olarak düzenlenmiş olup, işin gereğine ve Kanunda belirlenen hükümlere göre alım usulünün idarelerce belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu Kanunda ihale öncesi ve sonrası işlemlerin yanı sıra sözleşmeye yönelik düzenlemelerde yer almaktadır.

<sup>64</sup> 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Gerekçesi.

2886 sayılı DİK 'in zamanla değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap verememesi, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kalması, bütün kamu kurumlarını kapsamaması, AB ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermemesi ve birbirinden farklı niteliklere sahip kamunun harcama yapmayı gerektirici alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri ile gelir getirici satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi işlerini birlikte düzenlemesi gibi eksikliklerini gidermek maksadıyla kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuş olup<sup>65</sup>, bu maksatla 04 Ocak 2002 tarihinde 4734 sayılı KİK kabul edilmiştir.

Kamu ihale sisteminin şekillendiği süreç içerisinde yaşanan çeşitli aksaklıklar ve görülen eksikliklerin 4734 sayılı Kanunun ortaya çıkmasına neden olduğu söylenebilir. Gerek 4734 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, gerekse doktrinde yer alan eleştiriler içerisinde en önem taşıyanlardan birisi 2886 sayılı Kanun'un, ihalelere ilişkin uluslararası düzenlemeler ve AB direktiflerine uygun olmadığı eleştirisidir. Bu bağlamda 2886 sayılı Kanun'da göze çarpan en büyük eksikliğin ilgililere ihalelerde söz konusu olabilecek hukuka aykırılıklara karşı etkili başvuru haklarının sağlanmamış olması ve söz konusu idari başvurunun gerektirdiği hallerde ihale işlemlerinin yürütmesini durdurabilecek, ihale kararını iptal edebilecek, hakkı ihlal edilenlerin tazminat taleplerini iletebilecekleri bağımsız denetim organlarının bulunmaması öne çıkarılmıştır<sup>66</sup>.

Denetim ve şikayet mercilerinin bulunmamasının kamu maliyesinin etkinlik ve verimlilik açısından kötü durumda olmasına ve yolsuzlukların artış göstermesine neden olduğunu söylemek mümkündür. İşte bu nedenle kamu idarelerinde hesap verme ve saydamlık ilkelerini benimsetmek büyük önem arz etmektedir. 2886 sayılı DİK 'ten 4734 sayılı KİK 'e geçişte amaçlanan hedeflerden birinin de bu olması olumlu bir gelişmedir.

4734 sayılı KİK ile kamuya gelir getirici ihalelere ilişkin düzenleme yapılmadığından satış, kiralama gibi işlemlere yönelik ihalelerde 2886 sayılı DİK hükümleri uygulanmaya devam edilmektedir. Diğer bir ifade ile harcama yapmayı gerektiren ihalelerde 4734 sayılı KİK, gelir getirici ihalelerde ise 2886 sayılı DİK hükümleri uygulanmaktadır.

---

<sup>65</sup> 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Genel Gerekçesi.

<sup>66</sup> Kerem Canbazoğlu, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru ve Denetim Yolları", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Prof.Dr.Metin Günday, Ankara, 2008, s.33.

## B. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

AB üyelik sürecinin 2000' li yıllarda ivme kazanması ile birlikte kamu alımları ile ilgili mevzuatında dünyada giderek önemini arttıran şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkeler ışığında yeniden düzenlenmesi gereksinimi ortaya çıkmıştır. Bunun bir sonucu olarak hazırlanan 4734 sayılı KİK. 22 Ocak 2002 tarihinde 01 Ocak 2003 tarihinden itibaren uygulanmak üzere yayımlanmıştır. Bu Kanun uluslararası mevzuata uyum çerçevesinde ihale öncesi işlemler ve ihalenin karara bağlanması süreci ile karara yönelik itirazları düzenlemiştir. 2886 sayılı Kanunda yer alan sözleşmelere ilişkin hususlar ise ayrılarak 4735 sayılı KİSK. ile düzenlenmiştir<sup>67</sup>.

4734 sayılı KİK. ile ilgili tafsilatlı bilgiye geçmeden Kanunda geçen bazı kavramları açıklamak faydalı olacaktır. Bu kavramlar Kanununun 4' üncü maddesinde açıklanmış olup:

- *Mal*; satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklar,
- *Hizmet*; bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler,
- *Yapım*; bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleri,
- *Tedarikçi*; mal alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimler,
- *Hizmet sunucusu*; hizmet alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimler,
- *Danışman*; danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucuları,

<sup>67</sup> 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Genel Gereğesi.



- *Yapım müteahhidi*; yapım işi ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişiler veya bunların oluşturdukları ortak girişimler,
- *Aday*; ön yeterlilik için başvuran gerçek veya tüzel kişiler veya bunların oluşturdukları ortak girişimler,
- *İstekli*; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi,
- *Yüklenici*; üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekli,
- *İdare*; ihaleyi yapan 4734 sayılı KİK. kapsamındaki kurum ve kuruluşlar,
- *İhale yetkilisi*; idarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri,
- *İhale*; 4734 sayılı KİK. 'da yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler,
- *Teklif*; 4734 sayılı KİK. 'na göre yapılacak ihalelerde isteklinin idareye sunduğu fiyat teklifi ile değerlendirmeye esas belge ve/veya bilgiler, olarak tanımlanmıştır.

4734 sayılı KİK. 'nun amacı Kanununun 1' inci maddesinde; "*kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek*" olarak belirlenmiştir.

Bu Kanun içermiş olduğu düzenlemeler bakımından aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini kapsamaktadır:

- *Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*
- *Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.*
- *Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.*

- Yukarıda sayılan kuruluşların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketlerin yapım işi ihaleleri.

4734 sayılı KİK ile her ne kadar 2886 sayılı DİK' e göre daha kapsayıcı olması hedeflenmiş olsa da zaman içerisinde bir çok alan ceza ve yasaklama işlemleri hariç istisnalar kapsamında kapsam dışında bırakılmıştır. Bunlar Kanun'un 3'üncü maddesinde;

- Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere 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,

- Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,

- Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları, özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,

- İdarelerin yabancı ülkelerdeki kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; yurt dışında bulunan nakil vasıtalarının o yerden sağlanması zorunlu mal veya hizmet alımları,

- Bu Kanun kapsamına giren kuruluşların; Adalet Bakanlığına bağlı ceza infaz kurumları, tutukevleri işyurtları kurumları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı enstitü ve üretme istasyonları ile Başbakanlık Basımevi İşletmesi tarafından bizzat üretilen

mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden, yük, yolcu veya liman hizmetleri için Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünden, akaryakıt ve taşıt için Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar ile araştırma-geliştirme faaliyetleri kapsamında Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumundan yapacakları mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları, et ve et ürünleri için Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğünden, ray üstünde çeken ve çekilen araçlarda kullanılan monoblok tekerlek ve tekerlek takımları için Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar,

- Ulusal araştırma-geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları ile finansmanının tamamı Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların bu idare tarafından sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalandığı haller hariç, her türlü araştırma ve geliştirme hizmeti alımları,

- KİT' lerin ve sermayesinin yarısından fazlası kamu kurumlarına ait işletme ve şirketlerin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 7.726.990,00 TL. (bu tutar her yıl güncellenmektedir) aşmayan mal veya hizmet alımları,

- 4734 sayılı KİK kapsamındaki idarelerin kendi özel mevzuatı uyarınca hak sahiplerine sağlayacakları teşhis ve tedaviye yönelik hizmet alımları ile tedavisi kurumlarınca üstlenilen kişilerin ayakta tedavisi sırasında reçeteye bağlanan ilaç ve tıbbî malzemelerin kişilerce alımları, sağlık hizmeti sunan bu Kanun kapsamındaki idarelerin teşhis ve tedaviye yönelik olarak birbirlerinden yapacakları mal ve hizmet alımları,

- 21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon ve konservasyon projeleri, sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları,

- Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun hükümleri kapsamında, acil müdahale plânlarının hazırlanması ve bir olay meydana geldikten

sonra kirliliğe müdahale ve acil müdahale plânlarının icrası için acil olarak ihtiyaç duyulabilecek hizmet alımı ile araç, gereç ve malzeme alımı,

- Vakıf kültür varlıklarının onarımları ve restorasyonları ile çevre düzenlemesine ilişkin mal veya hizmet alımları,

- Tanıkların korunmasına ilişkin mevzuat hükümlerine göre alınacak koruma tedbirlerinin uygulanması için gerekli olan mal ve hizmet alımları,

- Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) tarafından ithalat yoluyla yapılacak spot sıvılaştırılmış doğal gaz alımları,

- Erbaş ve erler ile askerî malzemelerin hava yoluyla taşınması için Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığından yapılacak hizmet alımları, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünün her türlü program, haber, yapım ve yayınlarla ilgili olarak Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketinden yapacağı mal ve hizmet alımları ile uluslararası mükellefiyetlerden doğan veya ulusal amaçlı; savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlarda ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçların, süratli ve etkin bir biçimde temini amacıyla, önceden güvenceler alınmasına olanak sağlayan anlaşmalar veya sözleşmeler yapmak suretiyle mal ve hizmet alımları,

- Elektrik üretimi, iletimi, ticareti ve dağıtım alanlarında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin, bu faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yapacakları enerji ve yakıt alımları,

- Gençlik ve Spor Bakanlığının uluslararası gençlik faaliyetleri ile Spor Genel Müdürlüğü ve bağımsız spor federasyonlarının ulusal ve uluslararası sportif faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,

- Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararname kapsamında; işleticisi kim olursa olsun, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğünün kendisine veya bağlı ortaklık veya iştiraklerine ait olan kömür sahalarından yapacağı mal ve hizmet alımları,

- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü ile Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketinin, Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi, Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi ve Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketinden yapacağı mal veya hizmet alımları,

- Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının kurduğu veya iştirak ettiği şirketten (ÖSYM'nin yapacağı mal ve hizmet alımlarında Yükseköğretim Kurulunun uygun görüşü alınmak kaydıyla) sınav faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak yapılacak mal ve hizmet alımları,

- Yenilik, yerleşme ve teknoloji transferini sağlamaya yönelik sanayi katılımı/off-set uygulamaları içeren mal ve hizmet alımlarıdır.

Başlangıçta 6 maddeden oluşan istisnaların yıllar içerisinde artarak 20 maddeye çıkması 4734 sayılı Kanunun gerekçesinde de belirtilen tüm ihaleleri kapsam içine alarak 2886 sayılı DİK 'te problem sahası olarak görülen kapsamın genişletilmesi amacından sapıldığıнын bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bu genişlemenin 4734 sayılı KİK 'in 5'inci maddesinde sayılan temel ilkelerden; *“idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”* ilkesiyle çeliştiği de aşikârdır. Kanunda düzenlenen diğer temel ilkeler aşağıda belirtilmiştir:

- *Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.*
- *Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*
- *Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*
- *Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.*

İdareler tarafından ihalelerin en uygun veya avantajlı fiyata gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla ihale öncesi idare tarafından gerçeğe en yakın şekilde hazırlanan tahmini maliyeti gösteren ölçü olan yaklaşık maliyet 2886 sayılı DİK.'te tahmini bedel kavramıyla ifade edilmekteydi. Bu bedel üzerinden isteklilerce eksilmeye gidilmesi ve en yüksek eksiltmeye yapana ihalenin bırakılması şeklinde yapılan uygulama 2886 sayılı DİK.'in en zayıf ve en fazla eleştirilen yönüydü<sup>68</sup>. Tahmini bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur iken 4734 sayılı KİK.'de ise yaklaşık maliyetin hesabında her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç bedel tespiti yapılacağı ve yaklaşık maliyetin ihale neticelenene kadar gizli kalacağı düzenlenmiştir<sup>69</sup>.

Yaklaşık maliyetin hesaplanması esnasında kullanılan fiyatlar dayanakları ile birlikte Yaklaşık Maliyet Hesap Cetvelinde gösterilir. İhale esnasında kısmi teklif vermeye imkân sağlayan bir durum var ise yaklaşık maliyet her bir kısım için ayrı ayrı olmak üzere işin tamamı için hesaplanır. Yaklaşık maliyet ihale tekliflerin

<sup>68</sup> Sami KAPLAN, “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, Maliye Dergisi, Sayı:162, Ocak-Haziran 2012, s.21. (ss.18-50)

<sup>69</sup> Yaklaşık Maliyetin Gizli Kalmaması Durumunda İhale İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2010-UH.I-374, 28 Ocak 2010.

alınmasına müteakip açıklanır. Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ise son teklifin alınmasına müteakip açıklanır. Yaklaşık maliyetin idarece hesaplanması esas olmakla birlikte teknik özellikleri nedeniyle hazırlanmasında zorluk bulunan hallerde danışmanlık hizmeti satın almak suretiyle de yaklaşık maliyet hesaplanabilir. İhale komisyonu yaklaşık maliyetin hesaplanmasından ihale zamanına kadar geçen sürede yaklaşık maliyetin değiştiğini belirler ise gerekçeleriyle birlikte yaklaşık maliyeti güncelleyebilir. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında piyasadan tespit edilen fiyatlar kullanılmakla birlikte gerçek fiyatları yansıtmayan ve hataya neden olacak fiyatlar değerlendirme dışı bırakılabilir<sup>70</sup>.

İhale esnasında yaklaşık maliyete göre aşırı düşük tekliflerin verilmesi durumunda istekliden teklifi etkileyebilecek; imalata yönelik avantajlar gibi hususları içerecek yazılı savunması istenebilir. Yeterli gerekçesi bulunmayan aşırı düşük teklifler değerlendirme dışı bırakılır<sup>71</sup>. Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilmeyeceği hususunda tereddütler bulunmaktadır. İhale komisyonu yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup olmadığını, yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse güncellenmenin doğru yapıp yapılmadığını, verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve ödenek durumunu da göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir<sup>72</sup>.

2886 sayılı DİK'te bulunmamasına rağmen 4734 sayılı KİK'te uygulanmaya başlanan başka bir hususta eşik değer uygulaması olmuştur. Bu düzenleme ile AB müktesebatında yer alan eşik değer uygulamasıyla paralellik sağlanması amaçlanmıştır; ilan süreleri ve kuralları ile ihalelerde yerli isteklilerle ilgili düzenlemelerde esas alınmak üzere, kanun kapsamındaki işlerin türüne ve kuruluşların yapısına göre farklı parasal limitler belirlenmiştir<sup>73</sup>. Bu düzenleme ile birlikte yerli istekli lehine alım esnasında avantaj sağlanabilmesine ilişkin hususlarda uygulamaya konmuştur<sup>74</sup>.

İhaleye katılım için istenebilecek yeterlik kriterleri ve belgeler 2886 sayılı DİK'te "*isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir*" şeklinde

<sup>70</sup> Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 04 Mart 2009 tarihli ve 27159 sayılı Resmi Gazete(Mükerrer)

<sup>71</sup> Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması Yapılmaması Durumunda İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2011-UH.I-1507, 02 Mayıs 2011.

<sup>72</sup> Kamu İhale Genel Tebliği, md.16.

<sup>73</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Genel Gerekçesi, 2'nci Bölüm, md.8.

<sup>74</sup> Detaylı bilgi için bkz. 4734 sayılı KİK. md.63.

yüzeysel bir şekilde düzenlenmişken 4734 sayılı KİK 10 'uncu maddesi bu konuyu detaylandırarak ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine yönelik hangi belgelerin istenebileceğini düzenlemiştir.

Ayrıca kimlerin kamu ihalelerine katılamayacağı hususu da düzenlenerek;

- *4734 sayılı KİK ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak idarelerce veya mahkeme kararıyla kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan veya örgütlü suçlardan veyahut kendi ülkesinde ya da yabancı bir ülkede kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanların,*

- *İlgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenlerin,*

- *İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler ve bunların eşleri, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri,*

- *İhaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olan kişiler ve bunların eşleri, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri,*

- *İhale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. Aynı şekilde, ihale konusu işin yüklenicileri de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketleri ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketleri için de geçerlidir.*

- *İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar.*

Bu yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Ayrıca, 4734 sayılı KİK 11 'inci maddesi gereği bu durumun tekliflerin değerlendirmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapılmışsa, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.

2886 sayılı DİK 'te eleştirilen diğer bir hususta ihalelerin ilanı için on gün gibi kısa bir sürenin öngörülmüş olmasıdır ki bu süre ihaleye katılacakların gerçekçi teklif hazırlayabilmeleri için yeterli olmadığı gibi rekabete de zarar vermekteydi<sup>75</sup>. 4734 sayılı KİK ile ilan sürelerine ilişkin düzenlemelerde getirilmiş, 2886 sayılı DİK'te

---

<sup>75</sup> Kaplan, s.21.

tahmini bedel ve Bütçe Kanunu ile belirlenen tutarlar esas alınırken; 4734 sayılı KİK.'te ise yaklaşık maliyet ve eşik değer esas alınarak ilan sürelerinin ve şeklinin belirlenmesi düzenlenmiştir. 2015 yılı için ihale usullerine göre uygulanan süreler ve ilan şekli Tablo 4 'de görülmektedir<sup>76</sup>.

**Tablo 4: 2015 Yılı İçin İhale İlan Süreleri ve Yayım Şekilleri**

YAKLAŞIK MALİYETİ	İLAN SÜRESİ/YAYIM ŞEKLİ	İHALE TÜRÜ		
		AÇIK İHALE USULÜ	BELLİ İSTEKLİLER ARASINDA İHALE USULÜ	PAZARLIK USULÜ
Yaklaşık Maliyeti eşik değerinin altında ve <b>100.777 TL.</b> 'ye kadar olan mal ve hizmet alımları ile <b>201.563 TL'</b> ye kadar olan yapım işleri	<b>İLAN SÜRESİ</b>	ihale tarihinden en az <b>7 gün önce</b>	Ön yeterlilik son başvuru tarihinden en az <b>7 gün önce</b>	Ön yeterlilik son başvuru tarihinden en az <b>7 gün önce</b>
	<b>YAYIM ŞEKLİ</b>	İhalenin ve işin yapılacağı yerdeki en az <b>iki gazetede</b> ve EKAP'ta	İhalenin ve işin yapılacağı yerdeki en az <b>iki gazetede</b> ve EKAP'ta	İhalenin ve işin yapılacağı yerdeki en az <b>iki gazetede</b> ve EKAP'ta
Yaklaşık Maliyeti <b>100.777-201.563 TL.</b> arasında kalan mal ve hizmet alımları ile <b>201.563-1.679.772 TL.</b> arasında kalan yapım işleri	<b>İLAN SÜRESİ</b>	ihale tarihinden en az <b>14 gün önce</b>	Ön yeterlilik son başvuru tarihinden en az <b>7 gün önce</b>	ihale tarihinden en az <b>14 gün önce</b>
	<b>YAYIM ŞEKLİ</b>	İşin yapılacağı yerde çıkan en az <b>bir gazetede</b> ve KİB'de	İşin yapılacağı yerde çıkan en az <b>bir gazetede</b> ve KİB'de	İşin yapılacağı yerde çıkan en az <b>bir gazetede</b> ve KİB'de
Yaklaşık Maliyeti <b>201.563 TL.</b> üzerinde ve eşik değerinin altında kalan mal ve hizmet alımları ile <b>1.679.772 TL.</b> üzerinde ve eşik değerinin altında kalan yapım işleri	<b>İLAN SÜRESİ</b>	ihale tarihinden en az <b>21 gün önce</b>	Ön yeterlilik son başvuru tarihinden en az <b>7 gün önce</b>	ihale tarihinden en az <b>21 gün önce</b>
	<b>YAYIM ŞEKLİ</b>	İşin yapılacağı yerde çıkan en az <b>bir gazetede</b> ve KİB'de	İşin yapılacağı yerde çıkan en az <b>bir gazetede</b> ve KİB'de	İşin yapılacağı yerde çıkan en az <b>bir gazetede</b> ve KİB'de
Yaklaşık maliyeti eşik değerlere (Mal ve hizmet alımlarında: 923.721 TL. *, Yapım İşlerinde: 33.870.025 TL.) eşit veya bu değerleri aşan ihalelerde	<b>İLAN SÜRESİ</b>	ihale tarihinden en az <b>40 gün önce**</b>	Ön yeterlilik son başvuru tarihinden en az <b>14 gün önce</b>	ihale tarihinden en az <b>25 gün önce</b>
	<b>YAYIM ŞEKLİ</b>	<b>KİB</b>	<b>KİB</b>	<b>KİB</b>
* Genel bütçeli idareler için geçerli eşik değerdir. Diğer idarelerde mal ve hizmet alımlarında eşik değer 1.539.538 TL. 'dir.				
** İlanların elektronik araçlarla hazırlanması ve gönderilmesi halinde, ilan süresi 7 gün kısaltılabilir (40 -7=33 güne inmektedir). Aynı zamanda ilan ile ihale ve ön yeterlik dokümanına EKAP üzerinden doğrudan erişimin temin edilmesi halinde 40 günlük ilan ve davet süresi 5 gün kısaltılabilir. Kısacası ihale dokümanının tamamı EKAP'a yüklenmiş olması durumunda ilan süresi 33 -5=28 güne inmektedir. Ön ilan yapılması halinde 40 günlük ilan ve davet süresi 24 güne kadar indirilebilir.				

**Kaynak:** <http://www.kik.gov.tr> verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

<sup>76</sup> Yaklaşık Maliyet ve Eşik Değerin İlan Esnasında Dikkate Alınmaması Durumunda İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2009-UH.I-614,02 Eylül 2009.



Ayrıca 4734 sayılı Kanun ile uluslararası ihale mevzuatına uyum sağlamak amacıyla, sadece ihale öncesinde değil, ihale sonrasında da şeffaflığı, açıklığı ve kamuoyu denetimini sağlamak üzere belirli limitler dâhilindeki ihale sonuçlarının, Resmi Gazetede ilan zorunluluğu getirilmiştir<sup>77</sup>.

Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi tarafından 21 Aralık 1989 tarihli kararda, ihalelerde üye ülke müteşebbis ve firmaları arasında ayırım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, bunlara başvuru hakkının sağlanması, bu başvurunun gereğine göre ihalede veya sözleşmede yürütmenin idari yolla durdurulması, kararın iptali, zararların tazmini hususlarını gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız denetim ve tasdik organları kurmalarına yönelik tavsiye kararı bulunmaktadır<sup>78</sup>.

Dünya Bankasının Haziran/2001 tarihli Ülke İhale Değerlendirme Raporunda da, Devlet İhale Kanununun iyileştirilmiş bir şikâyet mekanizmasını içermesi gerektiği, böylece teklif sahiplerine şikâyet dilekçesi ile ihale makamına başvurma hakkı ve gerektiğinde bu şikâyetlerin bağımsız ve adli olmayan bir merci tarafından idari değerlendirmesinin yapılması hakkının verilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>79</sup>.

Ayrıca Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği tarafından hazırlanan AB'de Kamu İhaleleri Raporu'nda; *"Maliye Bakanlığı'nın kamu harcamalarının yönetimi, mali kontrolü ve düzenlenmesinden sorumlu olmasına karşın, kamu ihale usullerine uyulup uyulmadığını kontrol etmekle görevli bir merciinin olmaması, bu konuda normal mahkemelerin yetkili olması, kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve şikâyetleri çözüme kavuşturacak, eşgüdümü sağlayacak, idari değerlendirmelerin yapıldığı, bağımsız nitelikte, bir birimin oluşturulması"* önerisi bulunmaktadır<sup>80</sup>. İşte tüm bu kararlar ışığında 2886 sayılı DİK.' te bulunmayan bağımsız ve müstakil bir düzenleme ve denetleme kurumuna ihtiyaç duyulmuştur.

Bu maksatla ihalelerin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süredeki idarece yürütülen işlemlerin mevzuata aykırılığına yönelik şikâyet ve başvuruları incelemek, bütün ihale mevzuatını ve standart ihale dokümanını hazırlamak, uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

<sup>77</sup> Serdar İğdeler, Ahmet Göçerler ve Muzaffer Öztürk, Mülkiye Müfettişliği İnceleme Raporu, Sayı: 5/1150/10, 20 Şubat 2003, s.6.

<sup>78</sup> İğdeler, Göçerler ve Öztürk, s.6.

<sup>79</sup> Atilla İnan, "Kamu İhalelerinde Görevli Kurum ve Komisyonlar", Er.Noktası: <http://www.atillainan.com.tr/index2.php>, (Er.Tarihi:29 Nisan 2015)

<sup>80</sup> H.Bahadır Barçın, "Kamu Alımlarında Bağımsız İdari Otorite İhtiyacı ve Kamu İhale Kurumunun Katkısı", Dış Denetim Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2010, s.126. (ss.125-130)

## VII. KAMU TEDARİK HUKUKUNUNDA UYGULANAN TEDARİK USULLERİ

Çalışmamızın bu bölümünde kamu ihalelerinin gelir getirici yani 2886 sayılı DİK.'e tabi bölümünden ziyade harcama yapmayı gerektiren 4734 sayılı KİK.'e tabi mal, hizmet alımı veya yapım işi ihalelerinde uygulanan usullerden bahsedeceğiz.

4734 sayılı KİK. yürürlüğe girene kadar 2886 sayılı DİK. kapsamında *kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü, yarışma usulü* olmak üzere 5 farklı ihale usulü uygulanmaktaydı. 4734 sayılı Kanunda ise; uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlamak amacıyla; *açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin* olmak üzere dört ihale usulü belirlenmiştir. Ancak daha sonra Kanunda yapılan değişiklikle doğrudan temin ihale usulü olmaktan çıkarılarak diğer bir alım usulüne dönüştürülmüştür<sup>81</sup>. Ayrıca tasarım yarışmaları ile alımda ihale mevzuatında düzenlenmiş diğer bir alım usulüdür.

Pazarlık usulü bir ihale usulü olarak görülmesine rağmen 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde temel ilkeler sayılırken temel ihale usullerinin *açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü* olduğu diğer usullerin ise sadece özel durumlarda uygulanabileceği düzenlenmiştir.

### A. İhale Usulleri

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi 4734 sayılı KİK. 'da *açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü* olmak üzere 2 temel ve özel durumlarda uygulanan *pazarlık usulü* olmak üzere toplam 3 ihale usulü bulunmaktadır. İhale usulünün doğru tespiti ihalenin sağlıklı işleyişi, ekonomik ve verimli bir şekilde alımın gerçekleştirilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca ihalelerin şikâyete açık olduğu da değerlendirildiğinde ihale usulü doğru tespit edilmeyen bir ihalenin Kamu İhale Kurumu tarafından iptali de söz konusu olabilmektedir<sup>82</sup>.

#### 1. Açık İhale Usulü

4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü bütün isteklilerin teklif verebileceği usul olarak tarif edilmiştir. Ancak eşik değer altında kalan ihalelerde, ihale dokümanlarına ihaleye sadece yerli isteklilerin katılabileceği yönünde hüküm konulması durumunda ise yabancı isteklilerin ihaleye girmeleri mümkün bulunmamaktadır<sup>83</sup>.

Bu ihale usulü 4734 sayılı Kanunda tanımlanan ana ihale usulüdür. Diğer usullerin hepsi belirli özel şartlar için düzenlenmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde

<sup>81</sup> 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 25200 sayılı ve 15 Ağustos 2003 Tarihli Resmi Gazete.

<sup>82</sup> İhale Usulünün Yanlış Belirlenmesi Durumunda İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2010-UY.I-2225, 27 Temmuz 2010.

<sup>83</sup> Ertaş, s.82.

açık ihale usulünün Kanunun temel ilkeleri olan; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını en iyi sağlayan usul olduğunu söyleyebiliriz.

Açık ihale usulüyle yapılan ihalelerde; yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya bu değer üzerinde olanlar ihale tarihinden en az kırk gün önce kamu ihale bülteninde, yaklaşık maliyeti eşik değer altında kalanlar ise yaklaşık maliyet tutarına göre 7, 14, 21 gün önce gazete veya kamu ihale bülteninde ilan edilir. İlanın elektronik ortamda yapılması durumunda kırk günlük ilan süresi yedi gün kısaltılabilir.

Rekabetin tam olarak sağlanamadığı ihalelerde firmaların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatını belirleyebilme gücü vardır. Bu bakımdan kamu idarelerinin ihalelerde rekabeti tam olarak sağlayamaması durumunda rant oluşumuna sebep vereceklerdir. Yaratılan bu rantta toplumun refahını azaltmaktadır<sup>84</sup>. Firmaların elinde bulunan bu güç kamu alımlarında kaynakların verimli kullanılmasını engellemekte, kamu alımları olması gerekenden daha yüksek maliyetle gerçekleştirilmektedir<sup>85</sup>.

Ekonomide en büyük mal ve hizmet alıcısı konumunda bulunan kamu sektörünün, devlete mal ve hizmetlerini satmak isteyenler arasında fırsat eşitliğini sağlaması ve ayırım yapmaması sadece rekabeti ve verimliliği artırmakla kalmayacak; aynı zamanda devlet ihalelerinin haksız kazanç kapısı olduğu yolundaki kamuoyu inanışının da önüne geçecektir<sup>86</sup>. Bu nedenle kamu ihaleleri şeffaflığı en iyi şekilde sağlayacak usullerle yapılmalıdır. Mevcut ihale mevzuatı çerçevesinde şeffaflığı en iyi sağlayan ihale usulünün ise açık ihale usulü olduğunu söylemek mümkündür.

**Tablo 5: Açık İhale Usulü İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı**

YIL	KAMU ALIMİ MİKTARI (ADET)	KAMU ALIMİ TUTARI (TL.)	TÜM ALIMLAR İÇİNDEKİ PAYI (%)
2012	71.414	61.977.853.000	80,87
2013	72.414	69.690.791.000	78,10
2014	65.016	83.499.690.000	85,71

Kaynak: [http://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html),(Er.Tar.:15.07.2015)

<sup>84</sup> Taner Güney, Yolsuzluk ve Refah, Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Doç.Dr.Mustafa Durman, Kütahya 2013, s.12.

<sup>85</sup> Mustafa Yaşar Demircioğlu, "İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend Açık İhale Usulünün Terki Pazarlık Yoluyla İhale Usulünün Keşfi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Kasım-Aralık 2014, s.115, (ss.125-180.)

<sup>86</sup> Tuncay Köksal, "Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması", FMR Dergisi, Sayı:2, 2001, s.61. (ss.59-77)

Tablo 5' de ülkemizde açık ihale usulü ile yapılan kamu ihalelerinin yıllara göre miktarı, tutarı ve tüm alımlar içerisinde payı görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere tüm kamu alımlarının tutar bazında %85 'i rekabetin en iyi sağlanabildiği usul olan açık ihale usulü ile yapılmaktadır.

## 2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü (BİAİU.)

BİAİU 4734 sayılı KİK' de yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmaktadır. Bu usul Açık ihale usulüyle birlikte temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. Yapım, hizmet ve mal alım ihalelerinde uzmanlık ve /veya ileri teknoloji gerektirmesi<sup>87</sup> nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı ihaleler ile yaklaşık maliyeti eşik değer yarısını aşan yapım ihaleleri bu usulle yapılabilmektedir. Ayrıca danışmanlık hizmetleri daha esnek bir ihale usulü gereksinimi nedeniyle sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmektedir<sup>88</sup>.

Bu usulün uygulanmasında KİK 'in 10' uncu maddesinde belirtilen ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlikler arasından belirlenen yeterlik kriterleri ile ön yeterlilik dokümanı ve ön yeterlilik ilânında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlilik değerlendirmesi yapılır<sup>89</sup>. Belirtilen asgari yeterlik koşullarını sağlayamayanlar yeterli kabul edilmez. Yeterlik kriterlerini sağlayan isteklilerden ise tamamı veya belirli sayıda istekli ihaleye teklif sunmak üzere davet edilebilir. Ancak davet edilmeyenlere ihaleye davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak bildirilmelidir<sup>90</sup>. Ekonomik ve mali kapasite için yapılacak olan puanlamada ihalenin yapıldığı yıldan önceki yıla ilişkin olarak Kamu İhale Yönetmeliğinde belirtilen asgari yeterlik kriterlerini sağladığı halde yönetmelikte izin verilen birden fazla yıla ilişkin belgelerin sunulması ve ihalenin yapıldığı yıldan önceki yıla ilişkin belge ile tam puan alınabildiği durumda diğer yıllara ait belgeler değerlendirilmez<sup>91</sup>.

Belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilen ihalelerde idarenin ön yeterlilik şartnamesinde dokümanın posta yoluyla satın alınmasını öngörmesi halinde, ön yeterlilik ve ihale dokümanının her ikisinin de posta yoluyla satın alınmasına imkân tanınması zorunludur. Bu durumda, ön yeterlilik başvurusunda bulunmak isteyenler her iki dokümanı birlikte posta yoluyla satın alabilecekleri gibi

<sup>87</sup> Uzmanlık ve İleri teknoloji Gerektirmeyen Bir İşin Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılmasından Dolayı İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2007-UY.Z-1400, 12 Nisan 2007.

<sup>88</sup> Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İçin Geçerli Olan Şartlar Oluşmadan Yapılan İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2008-UY.Z-2282, 03 Haziran 2008.

<sup>89</sup> Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde Ön Yeterlilik Değerlendirmesinin Nasıl Yapılacağına İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2011-UY.İ-1517, 02 Mayıs 2011.

<sup>90</sup> Mehmet Turşucu, "Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar", Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Doç.Dr.İbrahim Attıla Acar, Isparta, 2011, s.85.

<sup>91</sup> Kamu İhale Genel Tebliği, md.53.

sadece ön yeterlilik dokümanını da posta yoluyla satın alabilirler. İhaleye teklif vermek üzere davet edilen adaylar ise idari şartnamede öngörülmesi halinde ihale dokümanını posta yoluyla satın alabilmektedir.

4734 sayılı KİK 20'nci maddesi gereği ihaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir. Teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle, ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir. Aynı ihale dokümanı üzerinden tekrar ihaleye gidilmesi yoluyla yeni bir ihalenin hazırlığı aşamasında yapılacak giderlerden de tasarruf edilmiş olur.

BİAİU 'da isteklilerin ihaleye katılımı için ön yeterlilik kriterlerinin belirleniyor olması bu kriterlerin doğru tespitini ihalenin sıhhati açısından önemli hale getirmektedir. Bu kriterlerin doğru belirlenmemesi durumunda liyakatsiz isteklilerin ihaleye katılımı sağlanabileceği gibi, katılacak kişi sayısı çok düşük seviyede kalarak rekabetin oluşmaması da sağlanabilecektir.

BİAİU ile yapılacak ihalelerde; yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya bu değer üzerinde olanların ön yeterlilik ilânları son başvuru tarihinden en az on dört gün önce, yeterlikleri tespit edilenlerin daveti ise en az kırk gün önce, yaklaşık maliyeti eşik değer altında kalanlar ise yaklaşık maliyet tutarına göre 7, 14, 21 gün önce gazete veya kamu ihale bülteninde ilan edilir. Elektronik ortamda yapılacak ilanlarda kırk günlük davet süresi beş gün kısaltılabilir.

**Tablo 6: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı**

YIL	KAMU ALIM MIKTARI (ADET)	KAMU ALIM TUTARI (TL.)	TÜM ALIMLAR İÇİNDEKİ PAYI (%)
2012	624	7.749.420.000	10,11
2013	435	9.272.568.000	10,39
2014	296	4.642.171.000	4,77

Kaynak: [http://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html),(Er.Tar.:15.08.2015)

Tablo 6' da ülkemizde BİAİU ile yapılan kamu ihalelerinin yıllara göre miktarı, tutarı ve tüm alımlar içerisinde payı görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere tüm kamu alımlarının ortalama %10'u bu usulle yapılmaktadır. 2014 yılında miktar, tutar ve oran olarak büyük bir düşüş göstermesine rağmen bu ihale usulü kamu alımlarında önemli bir yer tutmaktadır. 2014 yılı istatistikleri esas alınarak yapılan

değerlendirmeye göre açık ihale usulüyle yapılan bir ihalenin ortalama gerçekleşme tutarının 1.284.294,00 TL., BİAİU ile yapılan bir ihalenin ortalama gerçekleşme tutarının ise 15.683.010,00 TL. olduğu verileri göz önünde bulundurulduğunda bu usulle yapılan ihalelerin önemi ortaya çıkmaktadır.

### 3. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü 4734 sayılı KİK 'de belirlenen belirli hallerde uygulanan, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü ihale usulüdür<sup>92</sup>. Bir ihalenin pazarlık usulü ile yapılabilmesi için aşağıda belirtilen özel durumların gerçekleşmesi gerekir:

- Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.
- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması<sup>93</sup>.
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.
- İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.
- İdarelerin yaklaşık maliyeti 167.966,00 TL.<sup>94</sup> 'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları<sup>95</sup> pazarlık usulü ile temin edilebilir. Ancak yukarıda belirtilen limitin altında kalmak maksadıyla işler bölünemez.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerden doğal afet vb. zorunlu haller, savunma ve güvenlik ve yaklaşık maliyeti belirlenen limitin altında olduğu gerekçeleriyle yapılanların ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir. Bu ihaleye davet edilen istekliler dışında çeşitli yollarla ihaleden bilgisi olup teklif

<sup>92</sup> Pazarlık Usulü İhalede Tekliflerin Değerlendirmesinin Nasıl Yapılacağına İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2011-UM.III-368, 24 Ocak 2011.

<sup>93</sup> Önceden Öngörülemeyen Hallerin Neler Olabileceğine İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2008-UY.Z-93, 07 Ocak 2008.

<sup>94</sup> Kamu İhale Tebliği, Tebliğ No: 2015/1, 29 Ocak 2015 tarihli ve 29251 sayılı Resmi Gazete.

<sup>95</sup> Belirlenen Eşik Değerin Üzerindeki İhalenin Pazarlık Usulü İle Yapılması Durumunda İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2007/UM.Z-3632, 12 Kasım 2007.

vermek isteyen firmalarında teklifi değerlendirilir<sup>96</sup>. İlan yapmaksızın ihale yapılmasına imkân sağlayan özel durumlar diğer firmaların katılımını engelleyici bir yol olarak kullanılmamalıdır. Diğer gerekçeler ile pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ise, ihale tarihinden en az 25 gün önce ilan yapılmaktadır.

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

5812 sayılı Kanunla 05 Aralık 2008 tarihinde 4734 sayılı KİK. 'da yapılan değişiklikle pazarlık usulüne adapte edilen "işin teknik detayları ve çözüm yöntemleri" üzerinde idarelerin isteklilerle görüşerek teknik şartnamenin netleştirildikten sonra tekliflerin istenmesi hükümleri ile AB Kamu Alım Direktiflerinde yer alan ihale usullerinden Rekabetçi Diyalog usulüne benzer bir düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak AB direktiflerinde detaylı düzenlenen bu usulün 1-2 cümle ile pazarlık usulü içine dâhil edildiği görülmektedir<sup>97</sup>.

Pazarlık usulü ihale mevzuatında istisnai haller için düzenlenmiştir. Bu konudaki genel kanaat çerçevesinde pazarlık usulünün uygulanabilmesi için doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması ve ihalenin ivedi yapılma zorunluluğunun birlikte oluşması şarttır<sup>98</sup>. Ancak idarelerce; bazı durumlarda ilan yapılmaması, malın sözleşme süresi içerisinde teslim edilmesi ve bu durumun idarece uygun görülmesi durumunda sözleşme yapma ve teminat alma zorunluluğunun bulunmaması gibi kolaylıklarından dolayı açık ihale usulüyle yapılması gereken ihalelerinde pazarlık usulü ile yapılması yoluna gidilmektedir. Bu usulsüzlükler şikâyet neticesinde ihalenin iptaline veya Sayıştay denetimi neticesinde sorgu ve ilam yoluyla sorumlulara ödetme çıkarılmasına neden olmaktadır<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Pazarlık Usulü İle Yapılan İhaleye Davet Edilmeyen İsteklinin Teklifinin Değerlendirilmemesi Nedeniyle İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2009-UH.I-2306, 14 Eylül 2009.

<sup>97</sup> Ertaş, s.85.

<sup>98</sup> Danıştay 13 'üncü Daire, Esas: 2009/4101, Karar: 2010/8217. Kamu İhale Kurul Kararı, 2010/UY.II-1186.

<sup>99</sup> Yapım İşine Ait Kontrol İşinin Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesinin Mümkün Olmadığına İlişkin Karar İçin bkz. Sayıştay 2' nci Dairesi Kararı, Karar Numarası:32463, 03 Şubat 2000.

**Tablo 7: Pazarlık Usulü İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı**

YIL	KAMU ALIM MIKTARI (ADET)	KAMU ALIMI TUTARI (TL.)	TÜM ALIMLAR İÇİNDEKİ PAYI (%)
2012	22.135	6.907.437.000	9,01
2013	25.158	10.274.172.000	11,51
2014	25.795	9.278.962.000	9,52

Kaynak: [http://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html),(Er.Tar.:15.07.2015)

Tablo 7’ de ülkemizde pazarlık usulü ile yapılan kamu ihalelerinin yıllara göre miktarı, tutarı ve tüm alımlar içerisinde payı görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere pazarlık usulü tüm kamu alımları içerisinde ortalama %10 ‘luk bir paya sahiptir.

## **B. Diğer Usuller**

4734 sayılı KİK.’ da başlangıçta ihale usulü olarak belirlenmekle birlikte daha sonra diğer alım usulü olarak düzenlenen doğrudan temin yoluyla alım ve tasarım yarışmaları ile alım ihale mevzuatında düzenlenmiş diğer alım usulleridir. Çalışmamızın bu bölümünde sıra ile bu usulleri açıklamaya çalışacağız.

### **1. Doğrudan Temin**

Doğrudan temin 4734 sayılı KİK ‘de “*idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek ihtiyaçların doğrudan temin edilebildiği usul*” olarak tanımlanmıştır. Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde ihale usulleri arasında sayılan doğrudan temin, daha sonra 30 Temmuz 2003 tarihinde yapılan düzenleme ile ihale usulleri arasından çıkarılarak AB müktesebatıyla uyumun sağlanması amaçlanmıştır. Yapılan düzenleme ile doğrudan temin usulü ihale usulü olmaktan çıkarılmış olmasına rağmen 4734 sayılı KİK.’de “*mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhid*” olarak tanımlanan istekli ibaresinin halen doğrudan teminin tanımında yer alıyor olması yapılan değişiklikte tezat oluşturmaktadır.

4734 sayılı KİK.’in 22’nci maddesinde doğrudan temin usulünün aşağıda belirtilen durumlarda ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın uygulanacağı düzenlenmiştir;

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



- Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

- Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 50.385,00 TL. 'yi , diğer idarelerin 16.786,00 TL. 'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar.

- İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.

- Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.

- Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.

- 4353 sayılı Kanununun 22 ve 36 'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.

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

- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı.

Ayrıca bu maddeye göre yapılan alımlarda kolaylık sağlamak maksadıyla ihale komisyonu kurma, yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmadığından, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği de belirtilmiştir. Ancak ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli

yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirindedir<sup>100</sup>.

Doğrudan temin yoluyla alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Ancak mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin alımında sözleşme yapılması zorunludur.

Bu usulle yapılan alımlarda onay belgesi düzenlenmesi, ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur. Fiyat araştırması yaklaşık maliyetin hesaplanması esnasında fiyatların tespitinde kullanılan usuller ile de yapılabilir.

Yukarıda belirtilen parasal limitlerin altında oldukları gerekçesiyle doğrudan temin yoluyla yapılan alımların piyasa araştırması esnasında parasal limitlerin üzerinde gerçekleşeceğinin anlaşılması üzerine doğrudan temin usulünden vazgeçilerek ihale yapılır. Ayrıca öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle alınmasının 4734 sayılı KİK.'in ortaya koyduğu temel ilkelere aykırılık teşkil edeceği ve sorumluluk doğuracağı görevlilerce göz önünde bulundurulmalıdır.

4734 sayılı KİK 52'nci maddesi gereği pazarlık usulü ihale ve doğrudan temin yoluyla yapılacak alımların toplamı idarelerin bütçelerine bu maksatla konan ödeneklerin %10 'unu aşamaz. Bu limitin üzerine çıkmak için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmalıdır. Kamu İhale Kurumu tarafından ihalelere yönelik şikâyetlerin incelemesi yapıldığından doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar da Kamu İhale Kurumuna şikâyet başvurusu yapılamamaktadır<sup>101</sup>. Bu nedenle rekabeti ve hesap verilebilirliği zedeleyen bir usul olduğu söylenebilir.

---

<sup>100</sup> Kamu İhale Genel Tebliği, md.22.

<sup>101</sup> Pazarlık Usulü İle Yapılan İhaleye Davet Edilmeyen İsteklinin Teklifinin Değerlendirilmemesi Nedeniyle İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2009-UM.II-1021, 05 Mart 2009.

**Tablo 8: Doğrudan Temin İle Yapılan İhalelerin Tüm İhaleler İçerisindeki Payı**

YIL	KAMU ALIM MIKTARI (ADET)	KAMU ALIMI TUTARI (TL.)	TÜM ALIMLAR İÇİNDEKİ PAYI (%)
2012	-	10.554.256.000	11,18
2013	-	6.433.774.000	6,10
2014	-	7.419.983.000	6,54

Kaynak: [http://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html),(Er.Tar.:16.07.2015)

Tablo 8' de ülkemizde doğrudan temin usulü ile yapılan kamu ihalelerinin yıllara göre miktarı, tutarı ve tüm alımlar içerisinde payı görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere doğrudan temin usulü tüm kamu alımları içerisinde ortalama %6 'lık bir paya sahiptir. 2014 yılında doğrudan temin yoluyla yapılan kamu alımlarının %70,22 'si 4734 sayılı Kanununun 22/d maddesi kapsamında belirlenen parasal limitler kapsamında yapılan alımlardan oluşturmaktadır<sup>102</sup>.

## 2. Tasarım Yarışmaları

4734 sayılı KİK 23 'üncü maddesine göre idareler gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plân veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzuatında belirlenecek usul ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödüksüz yarışma yaptırabilirler.

Bu kapsamda düzenlenecek yarışmaların sürecine ilişkin düzenleme Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği ile yapılmıştır. Her ne kadar Kanunda idarelerce rekabeti sağlayacak şekilde ilan yapılması gerektiği belirtilse de ilan süresi net bir şekilde ifade edilmemiştir<sup>103</sup>.

Bu kapsamda yapılacak yarışmalarda öncelikle<sup>104</sup>;

- Yarışma şeklinin, türünün ve konusunun belirlenmiş olması,
- Jürinin tespit edilmiş olması,
- Yarışmaya katılım koşullarının belirlenmiş olması,
- Yarışma konusuna ilişkin verilerin ve ihtiyaç programının hazırlanmış olması,

<sup>102</sup> Er. Noktası:[http://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html),2014 Yılı İstatistikleri, (Er.Tarihi:07 Mayıs 2015)

<sup>103</sup> Turşucu, ss.94-95.

<sup>104</sup> Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği, 24 Aralık 2002 tarihli ve 24973 sayılı Resmi Gazete, md.8,14.

- Yarışma takviminin belirlenmiş olması,
- Ödüllerin tespit edilmiş olması,
- Yarışma giderlerine ve proje hizmetlerine ilişkin ödeneğin bulunması,
- Şartname ve eklerinin jüriye kesinleştirilerek imzalanmış olması,
- Ulusal ve bölgesel yarışmaların Resmî Gazetede ve varsa ilgili meslek oda ve kuruluşların yayın organlarında, tasarımların son teslim tarihinden 60 gün önce ve en az bir defa yayımlanmak suretiyle, uluslararası yarışmaların ise bu süreye asgari 12 gün eklenmek suretiyle ilan edilmesi şarttır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE UYGULANAN TEDARİK USULLERİNDE YOLSUZLUK RİSKİ

Yolsuzluklar özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplumsal düzeni bozan, insanlar arasında huzursuzluk yaratan, ekonomiyi temelden sarsan önemli bir sorundur. Bu sorunu tamamen ortadan kaldırmak güç olsa da makul seviyeye indirmek mümkündür. Bir ülkenin kaynaklarını ambara benzetirsek yolsuzluklar ambarın dibinde farelerce açılan delik gibidir. Siz ambara ne kadar mahsul korsanız koyun delikleri tıkamadığınız sürece mahsul tükenecektir. Bizde çalışmamızın bu bölümünde kamu kaynaklarının israfına sebep olan “yolsuzluk” kavramını, yolsuzlukların tarihsel altyapısını, yolsuzluklara neden olan faktörleri ve yolsuzlukların etkilerini açıklayacağız. Daha sonra bu çalışmanın asıl konusunu oluşturan kamu harcama sürecindeki tedarik usullerini yolsuzluk riski açısından tek tek inceleyeceğiz.

#### I. YOLSUZLUK KAVRAMI VE YOLSUZLUĞUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yolsuzlukla ilgili literatürde üzerinde net olarak uzlaşmış bir tanım bulunmamakla birlikte, farklı tanımlardan yararlanmak suretiyle bir ortak paydaya ulaşmak kısmen mümkün olmaktadır. Kimi akademisyenler yolsuzluğu birey davranışları ya da devlet yapılanmasının bütününe dayandırarak; yolsuzluğu bireyin veya toplumun davranışlarının kalitesi ile ya da herkes tarafından belirli bir standartta kabul edilen doğrulardan sapan bir devlet idaresi ile ilişkilendirmişlerdir<sup>105</sup>.

Yolsuzluk genel olarak, “*emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı*” şeklinde tanımlanmaktadır. Son döneme kadar yolsuzluk yaygın biçimde, “*kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması*” olarak tanımlanmakta iken, ortaya çıkan gelişmeler sonucunda bu olgunun tek başına kamu gücüyle açıklanamayacağı anlaşılmıştır. Kamu gücüyle sınırlı olmayan bu daha geniş tanımlamaya göre yolsuzluk, “*herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasıdır*”<sup>106</sup>.

Yolsuzluk kelimesi mecazi kavram olarak Büyük Türkçe Sözlükte “*Bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma*” olarak<sup>107</sup>, Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise “*Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini*

<sup>105</sup> Mehmet Karakaş, Murat Çak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, Maliye Dergisi, Sayı:153, Temmuz-Aralık 2007, s.76. (ss.74-101)

<sup>106</sup> Milletvekillerini ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri/Derneği Türkiye Yolsuzluk Raporu, Er. Noktası: [www.tumikom.org.tr/pdf/2.pdf](http://www.tumikom.org.tr/pdf/2.pdf), (Er.Tarihi:01 Mart 2015), s.3.

<sup>107</sup> Er.Noktası: <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (Er.Tarihi:01 Mayıs 2015).

*oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması*" olarak<sup>108</sup> tanımlanmaktadır.

Yolsuzluk Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından; *"kamu görevinin özel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması"* veya *"kamu güç, görev ve yetkisinin rüşvet, irtikap, kayırmacılık, sahtekarlık ve zimmet yoluyla özel çıkar elde etmek için kötüye kullanılması"* olarak<sup>109</sup>, Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinde ise; *"bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yarar veya böyle bir yararla ilgili vadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi"* olarak tanımlanmaktadır<sup>110</sup>.

Berkman, yolsuzluk kavramını şu şekilde tanımlamaktadır<sup>111</sup>: *"Yolsuzluk terimi, maddesel kazanç için (örneğin, rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin, kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsamaktadır. İngilizce de "corruption" sözcüğü yaklaşık olarak bu anlamdadır."*

Bir başka tanımda ise Joseph S.NYE yolsuzluğu; *"Kamu hizmetinde özel bazı nedenlerden dolayı (aile, ya da yakınlık ilişkisi gibi) parasal veya mevkisel bir çıkar sağlama davranışı; özel çıkar sağlama amacıyla çeşitli yollarla kuralların ihlal edilmesi; örneğin, rüşvet, nepotizm, kaynakların yanlış yönlendirilmesi ve benzeri şekillerde çıkar sağlama"* olarak tanımlamıştır<sup>112</sup>.

Bütün bu tanımlardan sonra denilebilir ki yolsuzluk; ister maddi manevi çıkar karşılığında isterse herhangi bir duygunun tatmini (sadakat, intikam, gösteriş) amacıyla, karşılığında adli-idari yaptırım öngörülen suç ve kabahat veya idari soruşturma gerektiren disiplinsizce hareket ya da toplumda hoş görülme, kınanan, etik dışı her türlü usulsüz haksız davranıştır<sup>113</sup>. Yolsuzluk ile ilgili birbirinden farklı tanım ve açıklamalar yapılmış olmasına rağmen bu tanımların ortak

<sup>108</sup> Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriy Sezen (Ed.); Kamu Yönetimi Sözlüğü, 2.Baskı, TODAİE, 2008, s.264.

<sup>109</sup> Er.Noktası: <http://www.seffaflik.org/yolsuzluk/yolsuzluk-nedir/>, (Er.Tarihi:01 Mayıs 2015).

<sup>110</sup> Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi, 04 Ocak 2009, md.2.

<sup>111</sup> Ümit Berkman, Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayını, 2.Baskı, Ankara, 2009, s.11.

<sup>112</sup> Joseph J.Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", 1989, p.964' (ss.963-985) den Aktaran C.Can Aktan, "Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma", Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, s.51.

<sup>113</sup> Hüsamettin Uğur, "Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:98, 2012, s.303. (ss.301-344)

noktası yolsuzluğun bir yasa dışılık ve ahlak dışılık içeriyor olmasıdır<sup>114</sup>. Şekil 6 'da toplumsal olayların etik ve hukuki açıdan alabileceği nitelikler gösterilmektedir<sup>115</sup>.

Şekil 6: Etik- Hukuk İlişkisi



**Kaynak:**[https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/makale\\_DegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_DegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf), (Er.Tar.:15.05.2015)

Tüm tanımlardan yola çıkarak yolsuzluğun var olabilmesi için üç ortak unsurun mevcudiyetinden söz edilebilir. Bunlar *yetkili birinin ya da kamu görevlisinin varlığı*, *yetkinin kural dışı kullanılması* ve *çıkara sağlanması* unsurlarıdır. Bazı yazarlar bu unsurlara "*gizlilik*" ögesini de eklemektedirler<sup>116</sup>.

Siyasi nitelikli yozlaşmada yolsuzluk kavramıyla ilişkili bir kavramdır. Bu ilişki rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık gibi siyasal nitelikli kirliliklerin yolsuzluk kavramı içinde ele alınmasıyla daha iyi anlaşılmaktadır. Esasen "yolsuzluk" siyasal nitelikli yozlaşmaların bir kaç türüne (başlıca; rüşvet, zimmet ve adam kayırmacılık) verilen bir isimdir. Siyasal Yozlaşma ise yolsuzluğun ifade ettiği anlamdan daha geniş bir anlama sahiptir. Bir başka ifadeyle Siyasal Yozlaşma, yolsuzluğu da içeren şemsiye bir kavramdır<sup>117</sup>.

Tarihte ilk yolsuzluk belgesine M.Ö. 4000 yıllarında Sümerlere ait bir tablette rastlamaktayız. Bu tablette çocuğunun okulda başarılı olmasını isteyen bir velinin öğretmeni evinde misafir ettiği ve bunun neticesinde çocuğun okulda başarılı olduğu

<sup>114</sup> Necmettin Özerkmen, "Evrensel ve Sosyolojik Bir Olgu Olarak Yolsuzluk", Bir Sosyal Olgu Olarak Yolsuzluk, Kutup Yıldızı Yayınları, 1.Baskı, Ankara, 2007, s.11. (ss.11-33)

<sup>115</sup> Ümit Berkman, "Değişen Etik Anlayışı ve Yolsuzlukla Mücadele", TBMM Etik Komisyonu Belgesi, s.3, Erişim Noktası: [https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/makaleDegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makaleDegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf), (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

<sup>116</sup> Kemal Özsemerci, Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri, Araştırma, Sayıştay Yay.,2002, s.11. Er.Noktası:<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf>, (Er.Tarihi:09 Mayıs 2015)

<sup>117</sup> C.Can Aktan, "Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma", Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, s.52.

ve sınıf başkanı olduğundan bahsedilmektedir. Bir diğer örnek ise yaklaşık 2300 yıl önce eski Çin’de başbakanın memurların yolsuzluk yapmasını önlemek onlara için ek ödeme yaptığı görülmektedir<sup>118</sup>.

Ülkemizde yolsuzluk olgusunun geçmişi ise tarihsel ve toplumsal mirası üzerinde kurulduğumuz Osmanlı Devletine dayanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde oluşan devlet geleneği, bürokratik yapı ve kamu görevlilerinin değer yargıları ve alışkanlıkları belli ölçüde Türkiye Cumhuriyetine de sirayet etmiştir. Osmanlı’da özellikle 16 ‘ncı yüzyıldan sonra idari sistem ile birlikte mali sistemde çözülmeye başlamış devlet otoritesinin yitirilmesi ile birlikte rüşvet ve yolsuzluk yaygınlaşarak gelenekselleşmiştir<sup>119</sup>.

Bu dönemde rüşvet ve yolsuzluk o kadar yaygınlaşmıştır ki; bazı büyük memurlar, veziriazamlar, defterdarlar, valiler ve vergi mültezimleri tarafından biriktirilen servetler hakkında birçok rivayet bulunmaktadır. Bu rivayetlerden “herkesin çaldığı ve çalındığı” o devirde idarenin ne kadar nefrete şayan bir şekilde çalıştığına hüküm vermeye yetecek surettedir. Bu dönemde padişaha hediyeler getirmek gelenekselleşmiş<sup>120</sup>, daha fazlasına verene memuriyet satışları<sup>121</sup>, irtikâplar<sup>122</sup>, ihtilaslar<sup>123</sup>, israflar yaygınlaşmıştır<sup>124</sup>. Bu dönemde sefere katılmadan alınan ulufeler, eksik askerleri varmış gibi göstererek alınan rüşvetler asker arasında da yaygınlaşmıştır.

Yolsuzluğun halka yaşattığı sıkıntıyı dönemin edebiyatına ait örneklerde de görmekteyiz<sup>125</sup>. Kabasakal Mehmet’ in 18 ‘inci yüzyılda;

*“Yiyiciler akçe ister cereme,*

*Verilen malımız gelmez kaleme,*

*Perişanlık şayi oldu âleme,*

*Kullarına imdat kılın efendim.”* Dizeleriyle eleştirdiği rüşvet, 19 ‘uncu yüzyılda

Seyrani ‘nin dizelerinde;

<sup>118</sup>Andving, J. C., O. H. Fjeldstad, I. Amundsen, T. Sissener, T. Soreide, “Research on Corruption: A Policy Oriented Survey”, Commissioned by NORAD Final Report, December, Oslo, 2000 ‘den aktaran Taner Güney, s.6.

<sup>119</sup> Özerkmen, s.19.

<sup>120</sup> Serdar olarak gönderilen Vüzera ve Ümeranın, fetihlerde ganimetlerden padişaha hediye ayırması kaideden olmuştur.

<sup>121</sup> Sinan Paşanın Şam Valiliğini elde etmek için 100.000 düka rüşvet verdiği rivayet edilmektedir.

<sup>122</sup> Türk Ceza Kanunu’na göre (md.209), bir memurun, memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanarak, para veya maddi menfaatler sağlamak üzere bir kimseyi zorlaması veya kandırması eylemidir.

<sup>123</sup> Türk Ceza Kanunu’na göre (md.203) ihtilas, Kendisine tevdi olunan veya görev nedeniyle muhafazası altında bulunan para veya değerli kâğıtlar veya benzeri malları, bunların kaydına, denetimine ait defterleri ve hesapları düzensiz olarak tutmak veya tağyir ve tahrif etmek, ortadan kaldırmak veya hesaplara ait gerçek olmayan bilanço, belge, defter göstermek, kısacası ait olduğu daireleri aldatmak ve eylemin görünmemesini sağlayacak her türlü hile ve hud’a yapmak suretiyle zimmetine geçirmek suçudur.

<sup>124</sup> Ziya Karamursal, Osmanlı Devletinin Mali Tarihine Bir Bakış, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, s.8.

<sup>125</sup> Halil Nebiler, Yolsuzluğun Ekonomi Politikası, Yalçın Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Mayıs 2002, s.7-8.



“Mahkeme meclisi icat olduğu,  
Çeşmi rüşvetin akmaklığından,  
Kaza bela ile alem olduğu,  
Kazların kadıya akmaklığından.” Şeklinde görülmektedir.

Yine Şair Eşrefin “*Selam verdim rüşvet değildir deyu almadılar*”, Tefik Fikret ‘in;

“*Yiyin, efendiler yiyin; bu han-ı pür-neva sizin;*

*Doyunca, tıksırınca, çatlayınca kadar yiyin!*” dizeleri de yolsuzluğun devlet dairelerinde ne kadar yaygınlaştığının bir göstergesidir.

Bu yozlaşma değişik dönemlerde yapılan düzenlemelerle ortadan kaldırılmak istense de kalıcı çözümler bir türlü bulunamamış, devlet büyük bir borç batağına sürüklenmiştir. Netice olarak Osmanlı Devleti’nin yıkılmasına da bu yozlaşmanın etki ettiğini söylemek mümkündür.

Türkiye Cumhuriyeti’nin de Osmanlı’dan kalan bu miras üzerine kurulduğu aşikârdır. Kurtuluş savaşı esnasında bu yolsuzluk girdabının durulduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde ülke kuruşun bile hesabının sorulduğu ekonomik açıdan sıkıntılı bir durumda olduğundan yolsuzlukların ortaya çıkması için uygun bir ortam bulunmamaktaydı.

Falih Rıfki Atay Çankaya adlı eserinde<sup>126</sup>; Kuva-i milliye devrinde Atatürk’ ü harekâtın başından ayırmak ve milli mücadeleyi akim bırakmak maksadıyla İngilizlerin rüşvet olarak büyük bir para ve İtalya’ da villa vadettiklerini ayrıca TBMM ‘nin ilk yıllarında bazı vekillerin bir kanun tasarısı hazırlayarak “*Vatana hizmetlerinin mükâfatı olarak iki milyon lira*” verilmesini teklif ettikleri ancak Atatürk’ ün her iki teklifi de şiddetle reddettiği rivayet edilmektedir.

Ancak Kurtuluş savaşı esnasındaki yolsuzluklarda yaşanan bu gerileme çok fazla kalıcı olmamıştır. Nitekim daha Cumhuriyetin ilk yıllarında yolsuzluk olayları görülmeye başlanmıştır. Tek partili siyasal hayatın hâkim olduğu bu dönemde, devletin en üst yöneticilerinden bir bakanın yüce divana sevkine ve Havuz-Yavuz davası adıyla anılan bu olayın sanıklarının mahkûmiyetine ve siyasal yaşamlarının son bulmasına kadar gitmiştir<sup>127</sup>.

1924 yılında İş Bankasının kurulması ile birlikte sermaye ile politikacılar bir araya gelmiş, çeşitli iktisat politikalarının belirlenmesinde sermaye çevreleri çok etkili bir baskı grubu oluşturmuştur. İş Bankasının politikacılar tarafından kurulması Cumhuriyet tarihi için çok acı bir *aferizm*<sup>128</sup> salgının başlangıcı olmuştur. Bu

<sup>126</sup> Falih Rıfki Atay, Çankaya, İstanbul, Doğan Kardeş Basım, 1969, s.453-454.

<sup>127</sup> Özsemerci, 2002, s.48.

<sup>128</sup> İş bankasının Fransızca karşılığı olan Banque d'affaires kelimesinden esinlenen, aynı zamanda çikarcı manasında kullanılan kelime.

dönemde kolay kazanç elde etmek isteyenler Ankara'da nüfuz tüccarları vasıtasıyla bankayı kendi teşebbüsleri için kullanmışlardır<sup>129</sup>.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında Türkiye' de korumacı ve kapalı bir ekonomik politika izlenmiş bunun bir sonucu olarak da piyasa denetimine girilen her alanda karaborsanın, istifçiliğin, rüşvet ve nüfuz ticaretinin önüne geçilememiştir. Savaş yılları Türkiye' de ticaret burjuvasının ve piyasaya yönelik büyük toprak unsurlarının aşırı güçlendiği, başıboş bir vurgun ve zenginleşme sürecinin dörtlüğe geliştiği bir dönem olmuştur<sup>130</sup>.

Çok partili demokrasiye geçilmesinin hemen ardından, Türkiye yine yolsuzluk söylentileriyle dalgalanmıştır. Bu defa da sanıklar Gümrük ve Tekel Bakanı Suat Hayri ÜRGÜPLÜ ve bakanlığın pek çok memurlarıdır. Ancak bu davadan çok az kişi mahkûmiyet almıştır. Bunun sebebi ise halkın yolsuzluk konusunda yeterli bilince sahip olmaması nedeniyle yeterli kamuoyunun oluşturulamamasıdır<sup>131</sup>.

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle birlikte geçmiş dönemdeki bazı siyasiler hakkında yolsuzluk soruşturmaları açılmış ve 13 Nisan 1982 tarihinde Sosyal Güvenlik Bakanı Hilmi İŞGÜZAR, 16 Mart 1982 tarihinde de Gümrük ve Tekel Bakanı Tuncay MATARACI görevini kötüye kullanmak suçlarından Yüce Divan'da mahkûm olmuşlardır. 1980 öncesindeki önemli yolsuzluk olaylarından biri de "Lockheed Skandalı" olup, tüm dünyada çok sayıda tutuklama ve mahkûmiyetlere neden olan bu olay, Türkiye'de aydınlatılamamıştır<sup>132</sup>.

1980'li yıllardan sonra vergi muafiyetleri, yatırım teşvikleri ve özelleştirmeler gibi rant sağlamaya müsait liberal ekonomi politikalarının uygulanması bu dönemde özellikle siyasilerin karıştığı yolsuzluk olaylarının artmasına neden olmuştur. 1980'lerden bu yana ortaya çıkan başlıca yolsuzluk olayları arasında, Devlet Bakanı İsmail Özdağlar'ın adının karıştığı rüşvet yolsuzluğu, F-16 savaş uçağı alımıyla ilgili rüşvet olayı, İstanbul Bankası yolsuzluğu, Jaguar Olayı, Karayolları Yolsuzluğu, İSKİ yolsuzluğu, İLKSAN yolsuzluğu, TÜRK BANK yolsuzluğu, Hayali İhracat yolsuzlukları sayılabilir. Sonuç olarak Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan günümüze kadar yolsuzluk olaylarının artarak varlığını sürdürdüğü ve yolsuzlukların kamu yönetiminde önemli bir sorun olarak algılandığını söylemek mümkündür.

---

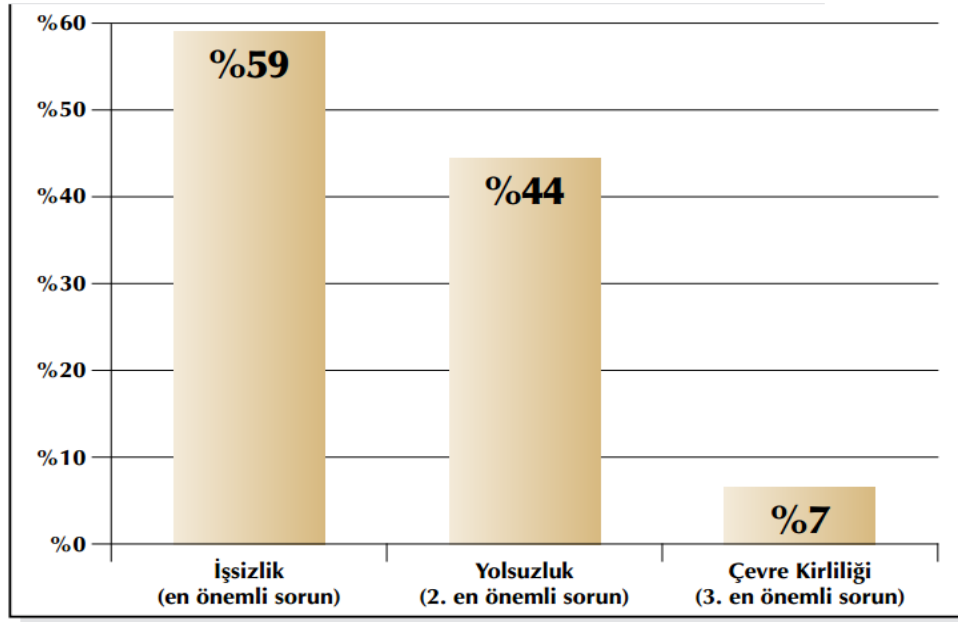
<sup>129</sup> Korkut Boratay, Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985), Gerçek Yayınevi, 4.Baskı, 1993, s.30.

<sup>130</sup> Korkut Boratay, ss.66-75.

<sup>131</sup> Özsemerci, 2002, s.48.

<sup>132</sup> TEPAV, Bir Olgular Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, TBMM Raporu, 2.Baskı, 2006, s.38.

Şekil 7: Türkiye’ de En Acil Çözülmesi Gereken Sorunlar



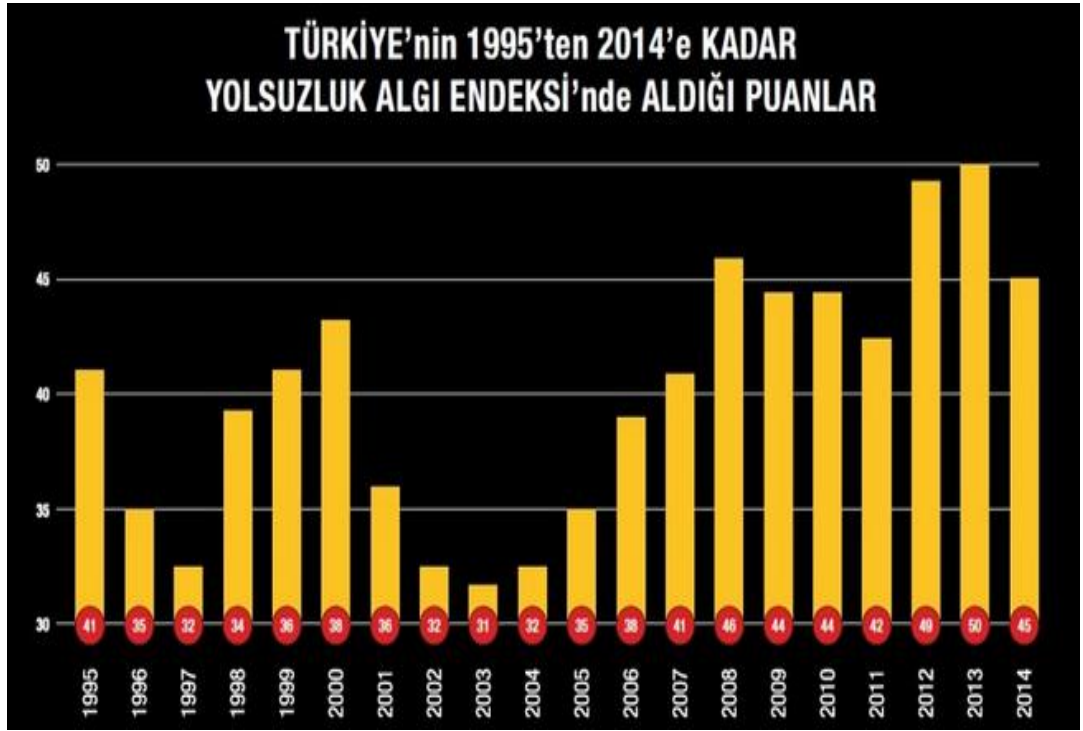
Kaynak:<http://www.tesev.org.tr/yolsuzluk-ve-yolsuzlukla-mucadele-turkiye-degerlendirme-raporu/icerik/1789.html>,(Er.Tar.:15.05.2015)

Şekil 7 ‘de görüleceği üzere Türkiye’ de 2014 yılında TESEV ‘in Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Türkiye Değerlendirme Raporu kapsamında yapılan bir ankette katılımcılara sorulan “Türkiye’nin en acil çözümlenmesi gereken sorunu nedir?” sorusuna; katılımcıların %59’u Türkiye’nin en büyük probleminin “işsizlik” olduğunu söylerken, bunu %44 ile “yolsuzluk” izlemektedir. Üçüncü sırada ise %7’i ile “çevre kirliliği” gelmektedir. TEPAV ‘in 2008 yılı anketinde yolsuzluğu Türkiye’nin en acil çözüm bekleyen sorunu olarak görenlerin oranının %3, TESEV ‘in 2000 yılı anketinde ise %14 olduğu düşünüldüğünde ülkemizde yolsuzluk algısının ne kadar yüksek seviyede olduğu daha iyi anlaşılacaktır<sup>133</sup>.

Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından her yıl yayımlanan yolsuzluk algı endeksi sonucuna göre Türkiye 2014 yılında 175 ülke arasında 45 puanla 64 ‘üncü sırada yer almıştır. 2013 yılında 50 puanla 53 ‘üncü sırada yer alan Türkiye 5 puanlık düşüşle yolsuzluk algı endeksinin en çok düştüğü ülke olmuştur. Türkiye’nin 1995-2014 yılları arası yolsuzluk algı endeksi puanları Şekil 8 ‘de görülmektedir.

<sup>133</sup> TESEV, Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Türkiye Değerlendirme Raporu, TESEV Yayınları, 2014, s.10.

Şekil 8: Türkiye'nin 1995-2014 Yılları Yolsuzluk Algı Endeksi Puanları



Kaynak: <http://www.seffalik.org/yolsuzluk-alm-endeksi-2014-turkiye-iliskin-veriler/>

(Er.Tar.:18.05.2015)

## II. YOLSUZLUĞUN SINIFLANDIRILMASI VE ÇEŞİTLERİ

Türkiye’de yolsuzluk geçmişten günümüze yaygınlığında kuşku bulunmayan bir olgu olmasına rağmen, birazda bu olgunun gizliliği ve ahlak dışılığı nedeniyle kamu yönetiminde yolsuzluk hakkında yeterli bilimsel çalışmanın yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bilimsel manada yapılan çalışmalar daha çok makale ve birkaç resmi kurum raporundan ibarettir.

Mevcut araştırmalardaki sınıflandırma, genellikle; “Siyasal, yönetsel” veya “Siyasal, yönetsel, ekonomik”; ya da “maddi çıkar içerikli, maddi çıkara dayanmayan veya dayanışma içerikli yolsuzluk” ayırımlarına dayanmaktadır. Ancak; çoğu kez siyasal, yönetsel ve ekonomik eylemler iç içe geçebilmekte; eylemin hangi tür sınıflandırmanın kapsamı içine girdiğinin belirlenmesinde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Örneğin; patronaj ve lobicilik siyasal sınıflandırma içerisinde yer bulabildiği gibi, sonuçta yönetsel kararlarla oluştuğu veya yönetsel kararların zafiyete uğratılması sonucunu doğurduğu için yönetsel sınıflandırma içinde sayılabilmektedir<sup>134</sup>.

<sup>134</sup> R.Bülent Tarhan, Ömer Faruk Gençkaya ve diğerleri, Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, TBMM Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/9) Raporunun I.Kısım, s.8.

Az gelişmiş ve bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk daha çok siyasal yolsuzluk ve yönetsel yolsuzluk olarak iki ana sınıfta incelenmektedir. Biz de çalışmamız da bu iki sınıflandırmayı esas alacağız.

### **A. Siyasal Yolsuzluk**

Siyasal yolsuzluk, kamu görevlisi ve yolsuzluktan yararlanan üçüncü şahıslardan oluşan yolsuzluk sürecine demokratik mekanizmalarla seçilmiş siyasetçilerin de dâhil olduğu yolsuzluk olarak nitelendirilebilir. Siyasal yolsuzlukların ayırt edici özelliği yolsuzluğu yapanların görev ve yetkilerinin sınırları belli olan kamu görevlisi ile birlikte siyasetçiler de olması ve yolsuzluğun daha çok siyasal işlemlere ilişkin olmasında yatmaktadır<sup>135</sup>.

Siyasetçilerin görev alanlarının kamu görevlileri kadar keskin çizgilerle belirlenmesi imkânsızdır. Çünkü demokratik sistem yetkisini halktan alan ve çeşitli yollar ile yine halka hesap veren seçilmişlerin, atanmışlar yani bürokratlar üzerindeki yetkisini çok geniş tutmuştur. Bu durum da hangi alanların siyasal yolsuzluk alanı olarak adlandırılacağı hususunun belirlenmesini güçleştirmektedir.

Siyasal yolsuzluklar, siyasal yozlaşma şekillerinden biri olan lobicilik aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Siyasal karar alma sürecinde bazı çıkar grupları, özellikle iktidar partisi, bunun yanında muhalefet partisi, bürokratlar ve seçmenler ile lobicilik yaparak kamu yararına kararlar alınmasını engeller. Baskı ve çıkar grupları (holdingler, şirketler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) değişik şekillerde kendi çıkarları doğrultusunda lobicilik yapmaktadırlar<sup>136</sup>.

Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasa yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması "siyasal yolsuzluk olarak nitelenebilir." Siyasal yolsuzluklar kendisine sağlanan bir menfaat karşılığında bir milletvekilinin bir yasa taslağını, çıkar sağlayanların isteği doğrultusunda etkileme ya da etkilememe davranışı, (milletvekillerinin bir sonraki seçimde aday olabilmek için, bazı yasa çalışmalarında liderlerine boyun eğmeleri) bir de iktidardaki siyasal gücün, kendi yandaşlarının çıkarlarını gözeterek biçimde, gücünü ve yetkisini kullanması biçiminde ortaya çıkmaktadır<sup>137</sup>. Siyasal yolsuzluğun kamu ekonomisinin büyük olduğu müdahaleci devlet yapısında daha çok ortaya çıkacağını söylemek mümkündür.

<sup>135</sup> Tanel Demirel, Türkiye'de Siyasal Yolsuzluk Olgusu, Liberal Düşünce Topluluğu Raporu, Er.Noktası: <http://www.liberal.org.tr/sayfa/turkiyede-siyasal-yolsuzluk-olgusu.127.php>, (Er.Tarihi:01 Mart 2015)

<sup>136</sup> Tarhan, Gençkaya ve diğerleri, s.20.

<sup>137</sup> Berkman, 2009, s.22.

Siyasi yolsuzluğun üç ana unsuru olduğunu söyleyebiliriz. Birincisi; bu yolsuzluk türünün bir tarafından seçilmiş siyasi otorite bulunur ve bu yolsuzluk daha çok siyasal işlemlere ilişkindir. İkincisi; siyasi yolsuzluk hemen hemen her zaman bürokratlar ile yani idari yolsuzluk alanı ile iç içedir. Üçüncüsü; siyasi yolsuzluklar bazen seçmenlerin bir kısmının hoşuna gitse de genelde kamu vicdanını rahatsız ederler.

Siyasal yolsuzluğun toplumsal hayatta pek çok değişik yansımaları vardır. Ancak yolsuzluğun vatandaşlara en çok yansıyan türlerinin rüşvet ve adam kayırmaca olduğunu söylemek mümkündür. Siyasi gücü elinde bulunduran politikacıların görevlerinin sınırlarının dışına çıkarak yapmamaları gereken işlemleri yapmaları veya yapmaları gereken işlemleri yavaşlatmaları veya yapmamaları, iş kalitesi ve miktarında seçici davranmaları yoluyla ortaya çıkan yolsuzluk pek çok değişik şekilde ortaya çıkabilmektedir. Rüşvet alma, haraç, rant kollama gibi özünde çıkar sağlama amacı bulunan yolsuzluk türlerinin yanında; akraba-tanıdık-dost kayırma, kendi partililerini veya potansiyel seçmenlerini kayırma ve kollama manasına gelen siyasal kollamacılık ve hizmet kayırmacılığı şeklinde de yolsuzluk oluşmaktadır<sup>138</sup>.

Örneğin; asgari ücretin belirlenmesi esnasında baskı ve çıkar grupları tarafından siyasiler üzerinde lobicilik faaliyeti yürütülmekte siyasal karar alma sürecinin bir sonucu olarak siyasiler çıkarlarını (oy vb.) maksimum seviyeye çıkarabilmek için etkin olan çıkar grupları (işçi sendikaları ve işveren örgütleri) lehine kararlara imza atmaktadırlar. Diğer bir örnekle; seçim bölgesine hizmet etmek için seçilen bir milletvekilinin kendi seçim bölgesinde ihtiyaç bulunmamasına ve başka illerin daha öncelikli ihtiyacı olmasına rağmen seçim bölgesine havalimanı yaptırarak sonraki seçimde seçilecek oyu almak istemesi -yani kişisel çıkar sağlamak istemesi- yolsuzluk mu? Yoksa bir yetki kullanımı mı? olduğuna karar verebilmek kolay değildir. Bu durum da siyasetçilerin davranışının kamu kaynağının kullanımında sorumsuz davranmak mı yoksa yolsuzluk mu olduğu konusu tartışılmalıdır.

## **B. Yönetmel Yolsuzluk**

Yönetmel yolsuzluk hükümet tarafından siyasal karar alma süreci sonucunda ortaya çıkan politika ve programların uygulanması esnasında bürokratik aşamada ortaya çıkar. Yönetmel yolsuzluk siyasiler ile birlikte olabileceği gibi siyasilerden bağımsız olarak bürokratlar tarafından da yapılabilmektedir.

---

<sup>138</sup> Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, Hane Halkı Gözünde Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001, s.12.

Berkman'a göre yönetsel yolsuzluk; "Yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması olarak tanımlanabilir<sup>139</sup>."

Yönetsel yolsuzlukların az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha fazla gözüktüğü söylenebilir. Bunun nedeni ise; az gelişmiş ülkelerde çıkar ve baskı grupların etkin bir şekilde örgütlenmemesi yani yasamayı etki altına alacak güce ulaşmaması, bunun bir sonucu olarak da yolsuzlukların daha çok karar ve politikaların uygulanması aşamasında bürokratlar ve kamu yöneticileri tarafından hemşericilik, akraba kayırmacılığı, etnik ve dinsel kayırmacılık şeklinde ortaya çıkmasıdır.

Yolsuzlukların ortaya çıkmasında tarafların temel hedefi çıkar elde etmektir. Bu çıkar maddi olabileceği gibi maddi olmayan karşılıklı kayırma ve kollama şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Bu ayırmadan yola çıkarak yolsuzlukları; rüşvet, haraç, rant kollama ve zimmet gibi maddi çıkar karşılığı; akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasal kayırmacılık (partizanlık), hizmet kayırmacılığı, patronaj gibi maddi çıkar karşılığı olmayan yolsuzluklar olarak ikiye ayırabiliriz.

### **C. Yolsuzluk Çeşitleri**

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi yolsuzluk çeşitlerini maddi çıkar sağlayan ve maddi çıkar sağlamayan olarak ikiye ayırabiliriz. Bizde çalışmamızda yolsuzluk çeşitlerini bu iki başlık altında inceleyeceğiz.

#### **1. Maddi Çıkar Sağlayan Yolsuzluklar**

Ülkemizde yolsuzluk denince daha çok "ekonomik kazanç sağlama" unsuruyla öne çıkan ve Türk Ceza Kanunu (TCK.)'nda suç olarak düzenlenen zimmet, irtikâp, rüşvet, görevi kötüye kullanma, güveni kötüye kullanma, ihaleye ve edimin ifasına fesat karıştırma, suç gelirlerinin (kara paranın) aklanması, dolandırıcılık, hileli iflâs, sahtecilik suçları akla gelmektedir<sup>140</sup>. Teknolojinin gelişmesi ile birlikte geleneksel suçlardan farklı olarak bilişim sektörü kullanılarak yapılan siber-aklama suçu da ortaya çıkmıştır<sup>141</sup>. Kamu görevlilerinin maddi çıkar sağlamak amacıyla kendilerine tanınan yetki çerçevesinde görev ve sorumluluklarını yapmaması/eksik yapması veya yapmaması gereken işlemleri yapması karşılığında ekonomik kazanç sağlanması şeklinde oluşan yolsuzluklar maddi çıkar karşılığı yapılan yolsuzluk olarak nitelendirilebilir.

<sup>139</sup> Berkman, 2009, s.22.

<sup>140</sup> Uğur, s.303.

<sup>141</sup> Mustafa Miynat ve Selim Duramaz, "Karapara Aklama Aracı Olarak Yeni Bir Mali Suç: Siber-Aklama", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:20, Sayı:1, 2013, s.315.

### a. Rüşvet

Maddi çıkar sağlama amaçlı yolsuzların en yaygın olanı ve halk tarafından en çok karşılaşılanı rüşvettir. Türk Hukuk Lügatinde Rüşvet<sup>142</sup>; “...Memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için (...) kanunca verilmesi icap etmeyen bir para veya mal alması veya herhangi bir menfaat temin etmesi yahut para, mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir” şeklinde tanımlanmaktadır.

Genel bir tanımlama ile rüşvet; “yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaat edilerek ya da sağlanarak bir işin yaptırılması<sup>143</sup>” şeklinde ifade edilebilir.

Aktan 'a göre rüşvet; “kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para ve/veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade etmektedir. Daha kısa bir tanımla, rüşvet; şahsi menfaat için görev ve yetkinin kötüye kullanılmasıdır.<sup>144</sup>” Kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanımı iki şekilde olmaktadır.

Birincisi; kanuna ve yasal mevzuata uygun olarak düzenlenmiş bir kamusal faaliyetin hızlandırılması, diğer vatandaşlara göre öncelikli hizmet sunulması maksadıyla maddi kazanç sağlanmasıdır. Belediyeden işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı almak için her türlü yasal zorunluluğu tamamlayan bireylerin bir an evvel ruhsatı alabilmek ve işlemini hızlandırmak için kamu görevlilerine para, hediye vb. maddi çıkar sağlama şeklinde ortaya çıkan rüşvet bu duruma güzel bir örnektir.

İkincisi ise; kanuna ve yasal mevzuata göre sunulması uygun olmayan bir kamusal faaliyetin menfaat karşılığı sunulmasıdır. Yapı ruhsatı almak için gerekli olan zemin etüdü, mimari ve statik proje gibi belgeler bulunmadan ruhsat almaya çalışan bireylerin yapı ruhsatını verme görev ve sorumluluğu bulunan kamu görevlilerine para, hediye vb. maddi çıkar sağlama şeklinde ortaya çıkan rüşvet bu duruma örnek teşkil eder.

TCK.' da bu yolsuzluk türü 252 'inci maddede düzenlenmiş olup birinci fıkrada; “görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kişi” tanımlaması ile kamu görevlisine rüşvet veren şahıslar için 4 yıldan 12 yıla kadar hapis cezai müeyyidesi düzenlenmiştir. İkinci fıkrada ise; “görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kamu

<sup>142</sup> Türk Hukuk Lügati, Başbakanlık Basımevi, 3.Baskı, Ankara, 1991, s.288.

<sup>143</sup> Ahmet Mumcu, Osmanlı Devleti'nde Rüşvet, 2.Baskı, İnkılâp Kitabevi, İstanbul, 1985, s.1.

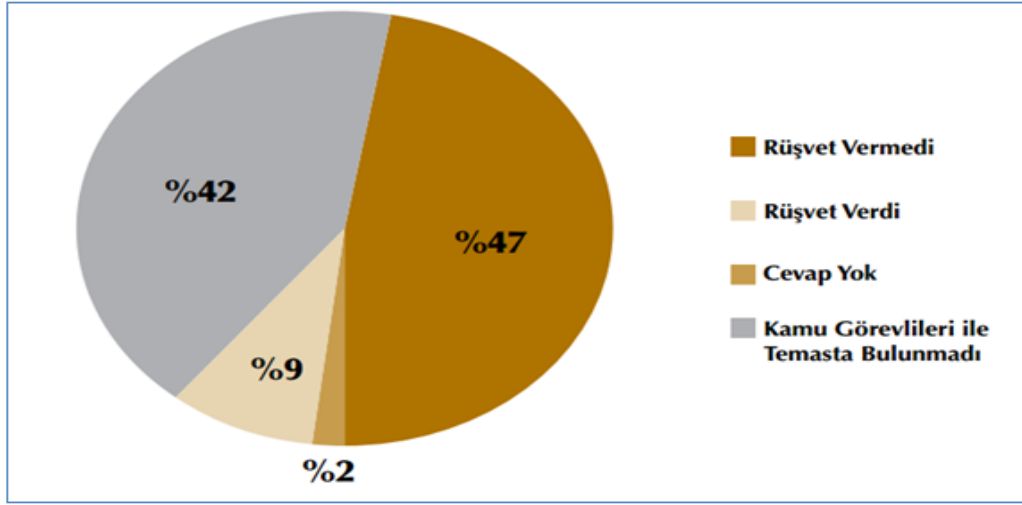
<sup>144</sup> Aktan, 2001, s.53.



*görevlisi*” ifadesi ile rüşvet alan memur tanımlanmış ve onunla ilgilide 4 yıldan 12 yıla kadar hapis cezai müeyyidesi düzenlenmiştir.

Şekil 9 ‘da TESEV tarafından yapılan anket çalışmasında elde edilen veriler ışığında katılımcıların 2014 yılı için rüşvet verme durumları gözükmektedir. Şekilde gösterdiği gibi katılımcıların %9’u son bir sene içinde rüşvet verdiğini söylemektedir. %47’si hiç rüşvet vermediğini belirtirken, %42’sinin son bir sene içerisinde kamu görevlileriyle bir teması olmamıştır.

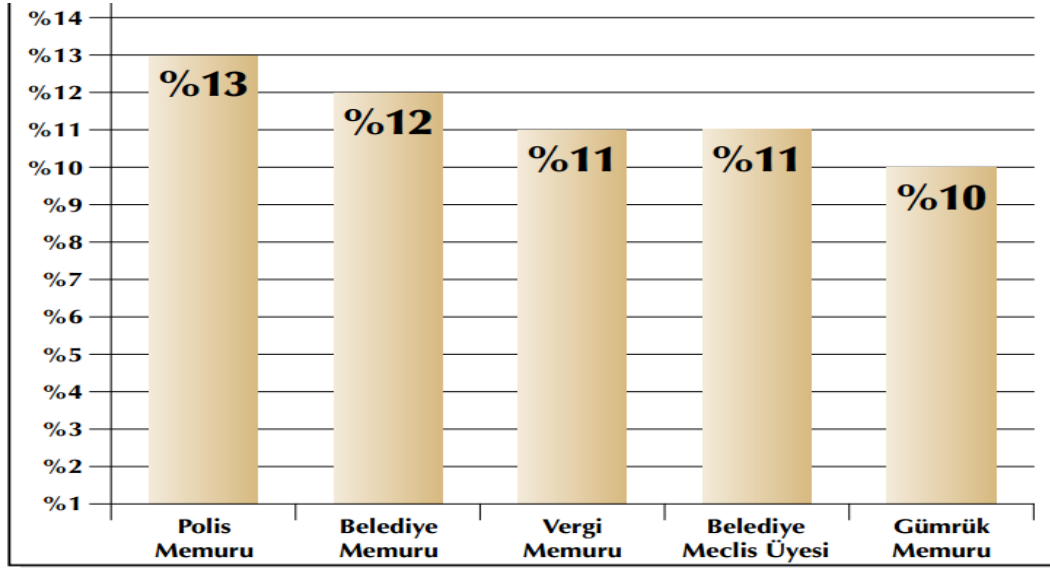
**Şekil 9: 2014 Yılında Katılımcıların Rüşvet Verme Oranı**



**Kaynak:**<http://www.tesev.org.tr/yolsuzluk-ve-yolsuzlukla-mucadele-turkiye-degerlendirmeraporu/icerik/1789.html> (Er.Tar.:15.06.2015)

Aynı anket çalışması kapsamında “Geçen sene içerisinde aşağıdaki meslek gruplarından hangisi probleminizin çözülmesi karşılığında para veya hediye talebinde bulundu?” sorusuna katılımcıların vermiş olduğu yanıtlar ise Şekil 10 ‘da gösterilmiştir. Buna göre en çok rüşvet olaylarına karıştığı düşünülen kamu görevlileri %13 ile polis memurları, %12 ile belediye memurları, %11 ile vergi memurları ve yine %11 ile belediye meclisi üyeleri ve en son olarak %10 ile gümrük memurlarıdır.

**Şekil 10: 2014 Yılında Meslek Gruplarına Göre Rüşvet İsteme Oranları**



**Kaynak:**<http://www.tesev.org.tr/yolsuzluk-ve-yolsuzlukla-mucadele-turkiye-degerlendirme-raporu/icerik/1789.html>, (Er.Tar.:15.05.2015)

Dünya Bankası ve Avrupa İskân ve Kalkınma Bankası tarafından ortaklaşa olarak 1999 yılında 26 ülkede dört binden fazla şirketi kapsayan saha çalışmasında, “yönetişimin kalitesi” ve “şirket-devlet” ilişkileri incelenmiştir. Bu çalışma kapsamında, Türkiye’de yerleşik 150 şirketle görüşme yapılmıştır. Araştırma bulgularına göre, kamu görevlilerine lisans ve gümrük işlemlerinin kolaylaştırılması, ihalelerin kazanılması veya bazı kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığında “rüşvet” verildiği ifade edilmiştir. Çalışmaya göre Türkiye’de şirketlerin yıllık gelirlerinin yaklaşık yüzde 2,5’undan fazlası rüşvet olarak verilmektedir<sup>145</sup>.

Rüşvet, günümüzde en yaygın olan ve toplumu oluşturan bireylerin en çok mustarip olduğu, en eski çağlarda dahi varlığını sürdürmüş bir siyasal yozlaşma türüdür. Devlet ve insan ilişkilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte rüşvet de ortaya çıkmış olup, kıt kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasında ve devlet yağmasının yaygınlaşmasında önemli etkileri vardır. Rüşvetin ortaya çıkmasında; kamu kesimindeki ücret seviyesinin genel olarak düşük olması, devlet işlerinde saydamlığın ön planda tutulmaması, kamu kesimindeki işlerde bürokrasinin çokluğu, özelleştirme sistemindeki boşluklar, medya üzerindeki sansürler, yabancı sermaye yatırımlarındaki artışlar gibi birçok neden etken olmaktadır.

<sup>145</sup> Dünya Bankası ve Avrupa İskân ve Kalkınma Bankası, The 1999 Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS), 2001 ‘den aktaran TEPAV, 2006, s.111.

## b. Rant Kollama

Ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi amacıyla devlet tarafından ekonomiye yapılan müdahale suni rant 'ı yaratır. Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından "suni" olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere rant kollama denilmektedir<sup>146</sup>. Çıkar ve baskı gruplarının yaptığı lobicilik faaliyetlerinin en önemli amacı, devletten bir ekonomik ve sosyal kazanç transferi elde etmektir. Rant kollama özellikle ithal ikamesine dayalı içe dönük bir sanayileşme stratejisinin mevcut olduğu ekonomik dönemlerde lisans kollama ve kota kollama şeklinde yaygın olarak görülmektedir<sup>147</sup>.

Devlet tarafından uygulanan teşviklerin çok sayıda olması, teşvik mevzuatının hukuksal açıdan anlaşılır olmaması ve verilen teşviklerin yerinde kullanımının yeterince denetlenememesi gerçekte olmayan yatırımlar için teşvik alınmasına neden olmuştur. Ayrıca devlet tarafından tekel nitelikli bazı hizmetlerin özelleştirilmesi aşaması da rant kollamanın sık görüldüğü alanlardır. Buradan da anlaşıldığı üzere rant kollamanın en önemli nedeni devletin ekonomiye sınırlandırıcı, düzenleyici ve teşvik edici müdahaleleridir. Bu müdahaleler arttıkça çıkar ve baskı grupları siyasal karar alma sürecinde uygulayacakları lobicilik faaliyetleri neticesinde devlet müdahaleleri sonucu oluşan sınırlandırmalardan istisna tutularak gelir elde etme yoluna gitmekte bu durumda rant kollama olarak tezahür etmektedir.

Rant kollama; monopol kollama, lisans kollama, tarife kollama, kota kollama, teşvik kollama, sosyal yardım kollama şeklinde çeşitlendirilebilir.

## c. Zimmet

Türk Hukuk Lügatinde zimmete para geçirmek<sup>148</sup>; *"bir memurun kendisine tevdi edilmiş olan yahut vazifesi dolayısıyla muhafazası altında bulunan para hükmündeki kâğıtları ve senetleri ve sair malları sarf ve istihlak ederek zimmetine geçirmesi yahut kendisine mal etmesidir ki, devlet idaresi aleyhine işlenmiş bir cürüm teşkil eder"* şeklinde, Türkçe sözlükte ise zimmet<sup>149</sup>; *"bir kimsenin yasal olmayan yollardan üzerine geçirip ödemeye zorunlu olduğu para"* şeklinde tanımlanmaktadır.

TCK. 247 'nci maddesinde ise zimmet suçu; *"görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı"*

<sup>146</sup> C.Can Aktan, "Politikada Rant Kollama", Amme İdaresi Dergisi, C: 26, Sayı 4, Aralık 1993, s.121, Er.Noktası: [http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/rant-kollama/rant\\_kollama\\_nedir.htm](http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/rant-kollama/rant_kollama_nedir.htm), (Er.Tarihi: 01 Nisan 2015)

<sup>147</sup> Şule Soyer, "Bireysel ve Kurumsal Düzeyde Rant Kollama", 2003, Er.Noktası: [https://www.alomaliye.com/sule\\_soyer\\_kollama.htm](https://www.alomaliye.com/sule_soyer_kollama.htm), (Er.Tarihi:01 Nisan 2015)

<sup>148</sup> Türk Hukuk Lügatî, s.371.

<sup>149</sup> Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Er.Noktası: <http://www.tdk.gov.tr>, (Er.Tarihi:06 Nisan 2015)

*kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmek*” olarak tanımlanmaktadır. Genel bir tanımlama ile kamu görevlilerinin devlete ait bir para, mal veya değeri kişisel çıkarları için kullanması zimmet suçunu oluşturur<sup>150</sup>.

Bu suçu bir örnekle izah edecek olursak; bir kamu görevlisinin devlete ait bir araç ile şahsi bir işini halletmesi nedeniyle sarf edilen yakıt tutarı zimmet suçunu oluşturur. Bu yönüyle zimmeti halk arasında daha yaygın tabir ile kamu görevlisinin devletten çalması olarak da ifade edebiliriz.

Zimmet fiili, eğer hileli bir şekilde yapılırsa buna İhtilas adı verilmektedir. Kısaca, ihtilas, zimmet suçunun mevsuf şeklidir. Bu bakımdan ihtilas aynı zamanda Mevsuf Zimmet (Nitelikli Zimmet) olarak da adlandırılır<sup>151</sup>.

#### **ç. İhaleye Fesat Karıştırma**

Kamusal hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan mal ve hizmetlerin piyasadan tedariki esnasında kıt kaynakların israf edilmemesi ve yükleniciler tarafından kamunun zarara uğratılmaması maksadıyla devlet idari, mali ve cezai alanda gerekli yasal düzenlemeleri yapmak zorundadır. Bu vasıta ile bütçenin kamu yararına en uygun şekilde verimlilik ve etkinlik sağlanarak kullanımı sağlanmış olacaktır<sup>152</sup>.

TCK 235’ inci maddesinde yukarıda belirtilen amaç doğrultusunda ihaleye fesat karıştırma suçu düzenlenmiş olup, bu suç; *“Kamu kurumu veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihaleler ile yapım ihalelerine fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır”* şeklinde açıklanmıştır.

İhaleye fesat karıştırmanın suç olarak cezalandırılması ihalenin rekabet içinde yapılarak kaliteli mal ve hizmetin kamu kurumları tarafından en uygun, ucuz fiyata alınmasına ilişkin kamu menfaatini korumayı amaçlamaktadır<sup>153</sup>.

Hileli davranışlar neticesinde aşağıdaki fiil ve davranışları yapanlar ihaleye fesat karıştırma suçunu işlenmiş sayılırlar<sup>154</sup>;

- *İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,*
- *İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,*

<sup>150</sup> Zimmet Suçuna İlişkin Karar için bkz., Yargıtay 5 ‘inci Ceza Dairesinin 20 Şubat 2014 tarihli, E:2012/14358, K:2014/1836 sayılı kararı.

<sup>151</sup> Aktan, 2001, s.57.

<sup>152</sup> İlhan Gülel, “5237 Sayılı Türk Ceza Kanununda İhaleye Fesat Karıştırma Suçu”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:3, Sayı:11, Ekim 2012, s.227. (ss.225-257)

<sup>153</sup> Ali İhsan Erdağ, Türk Ceza Kanunu, Er.Noktası: <https://rahmiofluoglu.wordpress.com/ihaleye-fesat-karistirma/>, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

<sup>154</sup> TCK, md.235

- *Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,*
- *Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı halde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak,*
- *Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak,*
- *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,*
- *İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmak.*

Cebir, şiddet, tehdit kullanarak başkalarını ihaleye sokmamak ağırlatıcı sebep sayılmıştır. Mesela rakip şirketin temsilcisini ölümle tehdit ederek ihale dosyasını idareye vermesini engellemek veya verilen dosyayı geri almaya mecbur etmek halinde bu suç işlenmiş olur. Bu durumda verilecek cezanın alt sınırı beş yıldan az, üst sınır yedi yıldan fazla olmayacaktır<sup>155</sup>.

İhalelerin “dürüstlük” ilkesine uygun olarak yürütüleceğine dair kamu görevlilerine duyulan güvenin sarsılmasına neden olan ve ihalenin objektif ve serbest rekabet şartlarında yapılmasını engelleyen yukarıda belirtilen hileli hareketlerden herhangi birinin veya birkaçının gerçekleştirilmesi durumunda, ihaleye fesat karıştırma suçu gerçekleşmiş olur. İhaleye fesat karıştırma suçunun faili olabilmek için kişi ile işlediği suçun maddi unsurları arasındaki psikolojik bağı ifade eden kastın bulunması zorunludur. Kastın varlığı için ise suçun kanuni tanımındaki maddi unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İhalenin sonuçlanmaması, iptal edilmesi gibi nedenlerle ihalenin tamamlanamamış olması İhaleye fesat karıştırma suçunu ortadan kaldırmamaktadır<sup>156</sup>. Bu suçun ortaya çıkabilmesi için öncelikle bir ihalenin varlığından söz etmek gerekir. 4734 sayılı KİK ‘da diğer alım usulü olarak belirlenen “doğrudan temin” ihale usulü olarak tanımlanmadığından bu yolla yapılacak alımlarda yukarıda belirtilen davranışların yapılması bu suçun oluştuğu manasına gelmez<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Doğan Soyaslan, “İhaleye Fesat Karıştırma Suçunda Yapılan Değişiklikler”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Prof.Dr.Nur Centel’e Armağan Özel Sayı, C:19, Sayı:2, 2013, s.404. (ss.403-406)

<sup>156</sup> Kadir Çelik, “Yeni Türk Ceza Kanununda İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, Er.Noktası: <http://www.kontder.org.tr/yeni-turk-ceza.html>, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

<sup>157</sup> Yargıtay 5’inci Ceza Dairesi Kararı, Esas:2012-3588, Karar:2013-1487 sayılı, 28 Şubat 2013.

#### **d. Edimin İfasına Fesat Karıştırma**

TCK 'nın 236 'ncı maddesinde düzenlenen bu suç "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 kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır." şeklinde açıklanmıştır.

Bu hükme göre hileli bir şekilde; ihale kararında veya sözleşmede belirtilen evsafa uygun olmayan malın teslim veya kabul edilmesi, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi, edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen yasal sürede yerine getirilmemesine rağmen, cezai müeyyide uygulamamak maksadıyla süresinde teslim edilmiş gibi kabul edilmesi, yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen teknik şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen uygunmuş gibi kabul edilmesi, hizmet niteliğindeki işlerde, hizmetin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre yerine getirilmemesine veya eksik yapılmasına rağmen tam yapılmış gibi kabul edilmesi, edimin ifasına fesat karıştırma suçunu oluşturur<sup>158</sup>.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere "ihaleye fesat karıştırma suçu" ihale esnasında işlenirken "edimin ifasına fesat karıştırma suçu" ise ihale sonrası sözleşmenin işlenmesi esnasında meydana gelmektedir. Edimin ifasına fesat karıştırma suçunun oluşabilmesi için, kamu görevlilerinin ve sair kişilerin bir menfaat temin etmiş olmaları gerekli değildir. Menfaat temininin de bu suçla birlikte var olması durumunda, yani edimin ifasına fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin edilmiş olması hâlinde, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezai işlem yapılmalıdır<sup>159</sup>.

#### **2. Maddi Çıkar Sağlamayan Yolsuzluk Çeşitleri**

Her hangi bir maddi çıkar sağlamamakla birlikte değişik nedenlerle yapılan kayırmacılık, oy ticareti, lobicilik gibi hukuk mevzuatında suç olup olmadığı noktasında açıklık bulunmayan ancak ahlaken uygun olmayan yolsuzluk türleri ise maddi çıkar sağlamayan yolsuzluk türleridir.

<sup>158</sup> Hasan Dursun, "Kamu İhalelerinde Yolsuzluğa Karşı Öngörülen İdari ve Cezai Yaptırımlara Genel Bir Bakış", Kamu-İş Dergisi, Cilt:10, Sayı:1, 2008, s.187. (ss.183-226)

<sup>159</sup> R.Bülent Tarhan, Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı, TEPAV Yayını, Ankara, Aralık 2006, s.20.

### a. Kayırmacılık

Kayırmacılık sözlük anlamı ile; “*belli bir birey, küme, düşünce ya da uygulamayı, bir başkasıyla karşılaştırıp aralarında bir seçim yapmak gerektiğinde nesnellikten uzaklaşıp yan tutma*” manasına gelmektedir. Yolsuzluk olarak kayırmacılık ise; kamu görevlilerinin kendine yakın olan (akraba, eş-dost, hemşehri, aynı partili vb.) bireylere kamu hizmetlerinden yararlanmada veya kamuda istihdam edilmede öncelik ve ayrıcalık tanınmasıdır. İltimas kelimesi ve halk arasında kullanılan argo “torpil” kelimeleri kayırmacılıkla aynı anlamı taşımaktadır.

Kayırmacılık kayırılana göre farklı isimler ile adlandırılabilir; gelişmemiş yörelerde, geleneksel ve akraba ilişkilerinin güçlü olduğu yerlerde *akraba kayırmacılığı* (nepotizm), hemşehrilik ilişkilerinin güçlü olduğu yerlerde *eş-dost kayırmacılığı* (kronizm-cronyizm) sıkça görülmektedir. Bir de siyasal kayırmacılık vardır ki; partizanlık (partisanship) diye de bilinen bu kayırmacılık türü; kendi partisinden olan, seçimlerde kendisine oy veren ya da verme olasılığı olan bireylere kamu kaynaklarının hak etmediği halde aktarılmasıdır<sup>160</sup>.

Kayırmacılık sonucunda kamu görevlisi bir kazanç elde etmemekle birlikte; “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal manevi bir kazanç elde ettiğini söylemek mümkündür. Kayırmacılık genelde toplum içerisinde rüşvet, zimmete para geçirme, ihalelere fesat karıştırma gibi yolsuzluğun büründüğü diğer formlara göre daha az tepkiyle karşılanmaktadır<sup>161</sup>.

Özellikle ülkemiz gibi memleket, aile vb. bağların çok güçlü olduğu ülkelerde kayırmacılığın çok yaygın olduğunu söylemek mümkündür. Bunun bir sonucu olarak da liyakat, bilgi ve beceri gerektiren kamu görevleri kayırmacılık düşüncesi ile hareket edilerek eşitlik ilkesine aykırı olarak akraba, eş-dost ve hemşeriler yerleştirilmektedir.

### b. Lobcilik

Lobicilik bazı yolsuz çıkarlar sağlamak amacıyla bir araya gelerek, parlamento koridorlarında, nüfuzlu çevrelerde, basın vb. yerlerde çıkarıcı bir siyaseti geçerli kılmaya çalışan kimselerin oluşturduğu “topluluk” şeklinde tanımlanmaktadır<sup>162</sup>. Ortak amaç ve hedeflerini gerçekleştirerek çıkar sağlamayı amaçlayan baskı ve çıkar grupları bir araya gelerek siyasal karar alma sürecinde

<sup>160</sup> İkrâm Çınar, “Kayırmacılık ve Yozlaşma: Bir Kavram Çözümleme Denemesi”, Eğitim Dergisi, Sayı: 24, Ekim 2009, Er.Noktası: <http://www.egitirim.gen.tr/site/arsiv/58-24/405-kayirmacilik.html>, (Er.Tarihi:06 Nisan 2015)

<sup>161</sup> Karakaş ve Çak, s.78.

<sup>162</sup> N. Nisa Bayramoğlu, Amerika Birleşik Devletlerinde Lobi Faaliyetleri, Dış Politika Enstitüsü, Ankara, 1985’ den aktaran Seyfettin Aslan, “Siyasal İktidarı Etkileme Yöntemlerinden Biri Olarak Lobcilik”, Er.Noktası: [www.birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/.../113-122.pdf](http://www.birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/.../113-122.pdf), (Er.Tarihi:06 Nisan 2015)

iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda lobicilik faaliyetleriyle yönlendirmeye çalışırlar.

Lobi kavramı hakkında değişik tanımlar yapılmaktadır. Bazılarınca lobi, yalnız yasama organı üyelerine etki etmeye çalışmak, bazılarınca hem yasamaya, hem de yürütmeye etki etmek için çalışmak, bazılarınca göre ise lobi faaliyeti sadece rüşvet vermek olarak nitelendirilmektedir<sup>163</sup>.

Baskı ve çıkar grupları seçim sürecinde kendi isteklerine göre politika üretebilecek adaylara yapacakları maddi yardımlar ve seçim sonrası yapacakları baskılar ile lobicilik faaliyeti yürütürler. Lobicilik faaliyetlerinin ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilediğini söylemek mümkündür. Bu faaliyetler neticesinde kalkınmayı sağlayacak alanlarda kullanılacak kıt kaynakların etkin baskı ve çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda verimsiz alanlara yönlendirildiği görülmektedir.

### c. Oy Ticareti

Yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan siyasal bir yozlaşma türüdür. Yasama faaliyetini yürüten parlamentoda siyasal kararların alınmasında siyasal partiler menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sunmuş oldukları kanunları karşılıklı olarak desteklemelerine “oy ticareti” denir. Bu bir anlamda karşılıklı oy alışverişi ya da ticarettir<sup>164</sup>. Oy ticareti de, seçim sonrası, seçmen tercihlerinin optimumdan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Oy ticareti ile siyasal partiler arasında topluma arz edilecek mal ve hizmetler listesi üzerinde bir tür alış verişi yapılır<sup>165</sup>.

Bu sayede her iki gruba ait istenen yasalar, farklı görüşte olsalar dahi milletvekillerinin birbirlerini desteklemeleri sonucunda rahatlıkla çıkabilmektedir. Buna güzel bir örnek olarak parti liderlerinin muhatap olduğu çeşitli suçlamaların, suçlamayı iddia eden partilerin milletvekillerinin de ortak ve lehte oylarıyla mecliste aklanmaları oluşturmaktadır.

Oy ticaretinde ana etken karşılıklı çıkar ilişkisidir. Bu durumda siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir. Milletvekilleri birçok konuda anlaşamamasına rağmen çıkar ilişkisi bulunan konularda birlikte hareket etmektedirler. Örneğin milletvekili maaş, ikramiyelerinin artırılması ve emeklilik şartlarının yumuşatılmasına ilişkin teklifler meclisten tam uzlaşılı ile hızlı bir şekilde geçebilmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere karşılıklı çıkarın bulunduğu yerde oy ticareti de olabilmektedir.

<sup>163</sup> Seyfettin Aslan, “Siyasal İktidarı Etkileme Yöntemlerinden Biri Olarak Lobicilik”, Er.Noktası: [www.birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/.../113-122.pdf](http://www.birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/.../113-122.pdf), (Er.Tarihi:06 Nisan 2015)

<sup>164</sup> Özsemerci, 2002, s.30.

<sup>165</sup> Ahmet Burçin Yereli, “Bütçelemenin Anayasal İlkeleri: Anayasal Bütçe Yaklaşımı”, Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 25 Haziran 2012, TBMM Yayınları, s.48, Er.Noktası: [www.ahmetburcinyereli.com/TBMM12.pdf](http://www.ahmetburcinyereli.com/TBMM12.pdf), (Er.Tarihi:06 Nisan 2015).



Başka bir partiden seçimi kazanan vekile para, makam vb. çıkar vaat edilerek parti değiştirmesini sağlamanın da oy ticareti olduğu söylenebilir.

## II. YOLSUZLUĞA SEBEP OLAN FAKTÖRLER

Hiçbir sorunun nedenleri ortadan kaldırılmadıkça tam olarak çözüldüğü veya ortadan kaldırıldığı söylenemez. Bu durum bataklığı kurutmadan sivrisinekler ile mücadele etmeye benzer. İşte bu nedenle yolsuzluğu ortaya çıkaran faktörlerin iyi irdelenmesi ve ortadan kaldırmaya yönelik çalışmaların yürütülmesi şarttır.

Yolsuzluğa sebep olan faktörler ile ilgili en yalın tespiti M.S. 1020-1086 yılları arasında yaşamış olan Çin’li reformist Wang An Shih tarafından formüle edilmiştir. Wang An Shih’e göre yolsuzluğun iki temel kaynağı mevcuttur; bunlar “*kötü kanun ve kötü insandır*<sup>166</sup>.”Kötü kanun; yönetim ve yasama içerikli tüm işlem, eylem ve düzenlemeleri ifade ederken, kötü insan ise, her türlü sosyolojik, ekonomik, siyasal ve etik nedenleri kapsamaktadır<sup>167</sup>.

Yolsuzluğun az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelere göre daha fazla yapıldığını söylemek mümkündür. Yolsuzluğun sebepleri üzerine yapılmış en kapsamlı çalışmalardan biri Treisman tarafından yapılmıştır. Çalışma sonucunda Treisman, ülkelerin bugünkü demokrasi seviyelerinin yolsuzluğu etkileyen anlamlı bir faktör olmamasına rağmen, demokraside, kültürel kurumsal hukuk devleti geleneğinde uzun bir geçmişi olan ülkelerin anlamlı derecede daha düşük yolsuzluk seviyesine sahip olduğunu göstermiştir. Treisman, bunun yanında, daha kalkınmış ve ekonomik olarak dışa daha açık ülkelerin daha az yolsuzlukla karşı karşıya olduğu sonucuna varmıştır<sup>168</sup>.

<sup>166</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan002665.pdf>, 'den aktaran, T.B.M.M. Meclis Araştırma Komisyonu (10/9) Raporu, , Dönem:22, Yasama Yılı: 1, S.Sayısı: 266, s.30.

<sup>167</sup> TEPAV, 2006, s.49.

<sup>168</sup> Güzin Bayar, Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme, Tartışma Metni 2007/3, Türkiye Ekonomi Kurumu, Mayıs 2007, ss.7-8.

**Şekil 11: Yolsuzluklara Sebep Olan Faktörler**



**Kaynak:** Uluslararası Şeffaflık Derneği, Kamuoyu Araştırması, Türkiye’de Yolsuzluk, Neden? Nasıl? Nerede?, Mart 2015.

Şekil 11 ‘de 2015 yılında ülkemizde yapılan bir kamuoyu araştırmasına göre yolsuzluğun nedenleri sıralanmıştır. Katılımcılardan yolsuzluğa sebep olan faktörleri etki derecesine göre 0 ile 10 arası bir not ile puanlaması istenmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere katılımcılar tarafından “yolsuzlukların cezasız kalması, siyaset-sermaye ilişkisi ve ihale sistemleri” yolsuzluk oluşumunda en etkili faktör olarak görülmektedir.

Yolsuzluğun nedenlerine yönelik araştırmalarda, literatürde bu nedenlerin ayırımına yönelik birçok sınıflandırılma (Siyasal Nedenler, Yönetimsel Nedenler, Ekonomik Nedenler, Hukuksal Nedenler, Toplumsal Nedenler vb.) bulunmaktadır. Biz bu çalışmamızda yönetimsel nedenler, ekonomik nedenler ve toplumsal nedenler üzerinde duracağız.

#### **A. Yönetimsel Nedenler**

Yolsuzlukların ortaya çıkmasında ülkelerin yönetim şekilleri ve idari yapıları çok etkilidir. Yolsuzluklar yetkinin tek elde toplandığı, saydamlığın ve hesap verilebilirliğin düşük olduğu ve denetim mekanizmalarının bulunmadığı veya etkisiz olduğu yönetim sistemlerinde daha çok görülmektedir.

*“Tek bir siyasal parti ya da grubun ellerinde toplanan iktidar tekeli ve etkili bir muhalefetin bulunmayışı kirli yolsuzluklardan yararlanmada siyasetçilerle kamu görevlileri arasında korkutucu bir anlaşma için fırsat yaratmaktadır. Bir partinin iktidarda kaldığı sürenin de bu açıdan dikkate alınması gerekebilir. İktidarda çok uzun süre ve kesintisiz olarak kalan bir siyasal parti zayıflığın, yorgunluğun, verimsizliğin ve yolsuzluğun kaynağı olabilir. Öte yandan, çok kısa ve belirsiz dönemler için iktidara gelme durumu da daha hızlı biçimde kişisel çıkar sağlama girişimleriyle sonuçlanabilir. Daha ötesi, demokratik bir sistemde seçme sürecindeki zorlamalar ve seçim yöntemlerindeki bozukluklar yolsuzlukları özendirir<sup>169</sup>.”*

Monarşi ile yönetilen Osmanlı İmparatorluğunda padişahın hesap verme sorumluluğundaki sınırlılık ve tüm yetkileri elinde bulundurulması devletin sonunu hazırlayan yolsuzlukların artmasına ve toplumsal bir yara haline gelmesine neden olmuştur.

Tablo 9 ‘da Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafında 2014 yılı için yayımlanan yolsuzluk algı endeksinde yolsuzluğun en az olduğu ilk beş sırada yer alan ülkeler yer almaktadır. Bu ülkeler incelendiğinde Danimarka, Yeni Zelanda, Finlandiya, İsveç ve Norveç gibi demokrasinin gelişmiş olduğu ülkeler olduğu görülmektedir.

**Tablo 9: Yolsuzluk Algı Endeksinde İlk Beş Sırada Yer Alan Ülkeler**

S.NU	ÜLKE	2014	2013	2012
1	Danimarka	92	91	90
2	Yeni Zelanda	91	91	90
3	Finlandiya	89	89	90
4	İsveç	87	89	88
5	Norveç	86	86	85

**Kaynak:** <http://www.seffaflik.org/yolsuzluk-almi-endeksi-2014-turkiyeye-iliskin-veriler/>,

(Er.Tar.:15.06.2015)

<sup>169</sup> Turgay Ergun, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:11, Sayı 1, Mart 1978, s.26. (ss.24-30)

Tablo 10 'da ise yolsuzluk algı endeksinde yolsuzluğun en çok olduğu son beş sırada yer alan ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerin ise demokrasinin gelişmediği, tüm gücün tek kişide toplandığı dikta rejimleri ile yönetilen ve yönetim istikrarının bulunmadığı Somali, Kuzey Kore, Sudan, Afganistan, Güney Sudan gibi ülkeler olduğu görülmektedir.

**Tablo 10: Yolsuzluk Algı Endeksinde Son Beş Sırada Yer Alan Ülkeler**

S.NU	ÜLKE	2014	2013	2012
171	Güney Sudan	15	14	-
172	Afganistan	12	8	8
173	Sudan	11	11	13
174	Kuzey Kore	8	8	8
175	Somali	8	8	8

**Kaynak:** <http://www.seffalik.org/yolsuzluk-algı-endeksi-2014-turkiyeye-iliskin-veriler/>,

(Er.Tar.:15.06.2015)

Tablo 9 ve Tablo 10 'daki ülkeler incelendiğinde yolsuzluk oluşumunda yönetsel nedenlerin ne derece etkili olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde yönetsel nedenleri bürokratik nedenler, saydamlık ve hesap verilebilirlik, denetim ve yargı sistemindeki yetersizlik ve istihdam politikaları başlıkları altında inceleyeceğiz.

### **1. Bürokratik Nedenler**

Siyasal süreçte yolsuzluklar büyük ölçüde patronaj şeklinde ortaya çıkmaktadır. Siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra üst düzey bürokratları görevden alarak yerlerine kendi yandaşlarını atamalarına "patronaj" denmektedir. Türk siyasal sisteminin patronaj oluşmasına izin verdiği şeklinde genel kabuller bulunmaktadır. Patronaj, kamu bürokrasisinde partizanlığın artmasına neden olmakta, bu da kamu görevlilerinin atanması ve yükselmesinde liyakat yerine yandaşlığı ön plana çıkarmaktadır<sup>170</sup>. İktidara gelen partiler kendi tabanlarını memnun etme gayreti içerisine girmekte bunun sonucu olarak liyakatsiz bürokratlar kamuda üst düzey görevlere gelmektedir.

Bürokratlar siyasilerce alınan kararları uygulamaya döken ve teknik boyutu ağırlıklı olan tarafsız kamu görevlilerini ifade eder. Kamusal karar alma sürecinde

<sup>170</sup> Havva Çaha, "Türkiye'de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 42, Sayı:1, Mart 2009, s.108. (ss.105-137)

rütbe, makam vb. elde etmek için sürece dâhil olurlar. Gelişmiş ülkelerde bürokrasi doğrudan devlet yapısından bağımsız hareket eden bir yapı iken, az gelişmiş ülkelerde ise siyasi parti ve siyasi iktidarların emrinde hareket eden bir yapıya dönüşebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bürokrasi bahsettiğimiz bağımsızlık nedeniyle siyasi yozlaşma, rüşvet ve yolsuzluk olaylarının önünde bir engel mekanizması oluşturur iken, az gelişmiş ülkelerde ise bizzat siyasi yozlaşma, rüşvet ve yolsuzluk olaylarının göbeğinde yer almaktadırlar.

Bürokrasi ve barındırdığı aktörlerin farkında olarak veya olmayarak yolsuzluk oluşumuna önemli etkileri bulunmaktadır. Bürokratlar bilerek ve isteyerek yolsuzluk olaylarının bir parçası olabildiği gibi, herhangi bir işlem ile ilgili bürokratik işlemlerin çok sayıda olması, zaman alması ve etkin çalışmaması da yolsuzluk mekanizmasının hale gelmesi için uygun ortam hazırlanmasına yardımcı olabilmektedir<sup>171</sup>.

Bürokrasinin siyasallaşması ise yolsuzluklar için ayrı bir uygun ortam oluşturmaktadır. İktidara gelen her parti, kendi bürokratik kadrosunu oluşturma çabasına girmekte; oluşan bu bürokratik kadrolar da daha çok kendi partilerine hizmet etme eğiliminde olmaktadır<sup>172</sup>. Siyasiler tarafından liyakatsiz bir şekilde üst düzey görevlere getirilen bürokratlar kendilerini göreve getirenlerin kanun dışı hareketlerini görmeyerek daha üst düzey görevlere gelebilmek için siyasilerin gözüne girmeyi hedeflerler. Hantal ve karışık bir bürokratik yapının olduğu ülkelerde yolsuzluk riski daha fazladır.

Siyasal iktidarların kendi politika programlarını uygulayabilmeleri için, bazı bürokratik kadrolara uyumlu çalışabilecekleri kişileri getirmeleri bir dereceye kadar kabul edilebilir görülse de bunun bir ölçüsü olmak zorundadır. İktidara gelen her siyasi parti, büyük çaplı değişiklikler yaptığında bürokrasi liyakat sistemi üzerine oturtulamayacaktır. Yükselmenin en kolay yolunun siyasi partilerle veya kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği bir ortamda, bürokratlar da fiilen veya fikren particiliğe bulaşmakta, yolsuzluk faaliyetlerine karşı dirençsiz kalmaktadırlar. Ayrıca, bürokraside yükselmenin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması, yetkin ve yetenekli insanların sisteme küsmelerine, dışlanmalarına sebep olmaktadır<sup>173</sup>.

Bürokratik pozisyonlarda siyasal kayırmacılığa karşı en etkili önlem, her kamu görevine o işi en iyi yapabilecek adayın atanmasını sağlayan “yeterlik ilkesinin” benimsenmesi ve egemen kılınmasıdır. Yeterlik ilkesi; yeteneklilik,

<sup>171</sup> İzzettin Önder, Mehmet Karakaş ve Murat Çak (Editörler), Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele, Murat Şeker, “Kamu Ekonomisi ve Yolsuzluklar”, TOBB Yayınları, Yayın No:2008/80, Ankara, 2008, s.169. (ss.157-173)

<sup>172</sup> Özsemerci, 2002, s.53.

<sup>173</sup> Tarhan, Gençkaya ve diğerleri, s.51.

yansızlık ve fırsat eşitliği temellerine dayanır. Yolsuzlukların engellenmesinde kaliteli bir bürokrasinin etkisi yadsınamaz. Yolsuzluklarla mücadele eden kamu görevlilerinin, daha üst düzey yöneticiler tarafından desteklenmesi, korunup kollanması, yolsuzluklarla mücadele etmek isteyenleri cesaretlendirecektir.

## 2. Saydamlık ve Hesap Verilebilirlik

Kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak son yıllarda öne çıkan görüşlerin başında devlet kaynaklarının toplanmasında ve harcamalarda saydamlığın sağlanması geldiği görülmektedir.

Saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki neden bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başta Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından uluslararası finansal mimarinin son 5-6 yıldır yaşanan finansal krizlerden sonra yeniden yapılandırılması çalışmalarında mali saydamlığa giderek artan şekilde vurgu yapılmasıdır. İkincisi ise; biraz da bu uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışılmaya ve bu konuda toplumsal talebin bir ölçüde de olsa artmaya başlamasıdır<sup>174</sup>.

Saydamlık devletin amaçlarını ve bu amaçları gerçekleştirmek için uyguladığı politikaları ile ortaya çıkan sonuçlara ilişkin bilgileri kamuoyu ile her türlü iletişim aracı ile paylaşmasıdır. Saydamlık sadece açıklık değil aynı zamanda basitlik ve anlaşılabilirlik anlamına da gelmektedir<sup>175</sup>.

Saydamlık kamu maliyesine duyulan güvenin artmasını sağlayan en önemli etkidir. Saydamlığın tam manada sağlanması ile ülkenin dış ve iç piyasalardaki kredibilitesi yükselecek buda daha az maliyetle borçlanmayı, daha az faiz ödemeyi ve kaynakların kamu ihtiyaçlarına daha fazla tahsisini beraberinde getirecektir. Saydamlığın sağlanamaması durumunda ise tam tersi bir etki ortaya çıkacaktır.

Saydamlık Mali Saydamlık ve Performans Saydamlığı olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. *Mali saydamlık*; hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasını ifade eder. Mali saydamlıkla birlikte hükümetlerin faaliyetlerine ve amaçlarına ilişkin kapsamlı ve anlaşılır bilgiyi kamuoyuna sunması sağlanır.

<sup>174</sup> Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz, Mali Saydamlık İzleme Raporu, TESEV Yayınları, Şubat 2004, s.11.

<sup>175</sup> Mehmet Karakaş, "Yolsuzluğun Nedenleri, Etkileri ve Yolsuzlukla Mücadelede Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Yönetişim", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 50. Seri, 2007, s.50. (ss.43-66)

Mali saydamlık ile ilgili IMF tarafından “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” yayımlanmıştır. Burada mali saydamlığın oluşturulmasına ilişkin dört temel ilke bulunmaktadır. Bunlar<sup>176</sup>;

- *Rollerin ve sorumlulukların açık olması*: Kamu sektörünün açık, anlaşılır ve net bir şekilde sınırlarının belirlenmesidir.

- *Bilginin kamuya açık olması*: Kamuya sürekli ve etkin bir şekilde bilgi akışının sağlanmasıdır. Sunulan bilgiler; bütçenin detaylı kapsamını, tahminler ve bunların gerçekleşme oranlarını, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, borçlar ve varlıklarla ilgili bilgileri içerir.

- *Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması*: Bütçe mali politika hedeflerini, içinde bulunan makroekonomik çerçeveyi, karşılaşılabilecek muhtemel riskleri tanımlamalıdır.

- *Denetim ve istatistiki veri yayımının bağımsız olması*: Mali bilgiler bağımsız bir yüksek denetim kurumu tarafından denetlenmeli ve yayımlanmalıdır.

Mali saydamlık kavramı sayesinde devlet faaliyetleri daha gözlemlenebilir hale gelir; devlet topluma karşı daha sorumlu ve hesap verir bir organ olarak karşımıza çıkar<sup>177</sup>.

*Performans saydamlığı*, mal ve hizmet üretiminde amaçlanan toplumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesine yarayan ya da bu değerlendirmeyi kolaylaştıran kriterlerin geniş halk kitlelerine sunulmasıdır<sup>178</sup>. Burada topluma sunulacak mal ve hizmetin miktarının, kalitesinin ve maliyetinin açıklanması istenilmektedir. Sunulan mal ve hizmetlerin etkinliği sorgulanmakta, gerçek ihtiyaçları ne oranda karşıladığına bakılmaktadır.

Kısaca performans saydamlığı mal ve hizmet üretiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre hareket edilmesi ve sonuçların kamuoyuyla paylaşılmasıdır. Bu paylaşımın yapılabilmesi için öncelikle mal ve hizmet üreten kurumların performans kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Henüz ülkemizde tam olarak kamu kurum ve kuruluşlarının performans kriterleri ve buna bağlı olarak da performans raporları yoktur. Bu durumda performans saydamlığının tam manada ülkemizde uygulanmadığını göstermektedir.

Hesap verme sorumluluğu kaynak tahsis edilerek bu kaynakların kullanımı konusunda yetkilendirilen görevlilerin bu kaynak ve yetkileri nasıl kullandıkları

<sup>176</sup> Mehmet Karakaş, “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:10 , Sayı:2, 2005, s.299.

<sup>177</sup> Hakan Yılmaz ve Selma Tosun, “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamenteonun Bütçe Sürecinde Etkinliği”, Yasama Dergisi, Sayı:14,Yıl:2010, s.8. (ss.5-23)

<sup>178</sup> İzak Atiyas ve Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul, 2000, s.302.

konusunda rapor sunmalarıdır. Bu sorumluluk neticesinde kontrol ve cezalandırma ortaya çıkabileceği gibi kamuoyunun bilgilendirilmesi ve aklanma şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.

5018 sayılı KMYKK. 8' inci maddesinde ise *Hesap verme sorumluluğu*; “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Saydamlığın ve hesap verilebilirliğin olmadığı ülkelerde kamu yönetimi tarafından yapılan uygulamalar istismara açık olmakta ve bunun neticesi olarak da yolsuzluklara yol açılmaktadır. Kamu yönetiminde yolsuzlukların önüne geçilmesinin en temel yolu saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamaktır.

Bir kamu ekonomisinde saydamlığın sağlanabilmesi için etkili ve iyi işleyen hesap verme sorumluluğu süreçlerine, hesap verme sorumluluğunun etkili ve iyi işlenmesi için ise açık ve şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle hesap verme sorumluluğu saydamlığı sağlamanın en önemli unsuru; saydamlıkta hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi için kesinlikle olması gereken ön koşuldur<sup>179</sup>. Hesap verme sorumluluğunun güvenilir, doğru, tutarlı, ilgili, zamanlı ve ulaşılabilir bilgi yani saydamlık olmadan sağlanması mümkün değildir<sup>180</sup>.

Kamu kurumlarının yasalara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlayabilmenin en iyi yolu, mali saydamlık (şeffaflık) ve hesap verme sorumluluğu ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Parlamento ve halk ancak mali saydamlık (şeffaflık) ve hesap verme sorumluluğunun gerekleri tam olarak yerine getirildiğinde, kendi verdiği yetkilerin ve kaynakların uygun kullanılıp kullanılmadığını tam olarak anlayabilecektir<sup>181</sup>.

Bütçelerin mali saydamlığına yönelik ilk ve kapsamlı çalışma Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership-IBP) tarafından yapılan Bütçe Açıklığı Endeksi (Open Budget Index-OBI) araştırmasıdır. IBP, Bütçe açıklığı araştırması ile ilk defa bağımsız, karşılaştırmalı bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirliğin çalışmasını yapmıştır. 2006 yılında 59 ülke üzerinde yapılan bu çalışma 2008 yılında 85 ülke, 2010 yılında 94 ülke, 2012 yılında ise 100 ülke

<sup>179</sup> İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV, İstanbul, 2000, s.122.

<sup>180</sup> Mehmet Bozkurt, “İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Kontrol ve Denetimi”, Dış Denetim Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010, s.132. (ss.131-138)

<sup>181</sup> Mustafa Nafak, Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçeleme'nin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.: Yrd.Doç.Dr.Duran Bülbül, Ankara, 2009, s.58.





değerlendirdiğimizde saydamlığın yolsuzluk üzerindeki etkileri daha anlamlı hale gelmektedir.

**Tablo 12: 2006-2012 Yılları Arası Türkiye 'nin Bütçe Açıklığı Endeksi**

YIL	ÜLKE SAYISI	TÜRKİYE' NİN PUANI	TÜRKİYE'NİN SIRALAMASI
2006	59	42	35
2008	85	43	47
2010	94	57	29
2012	100	50	41

Kaynak: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. (Er.Tar.:15.08.2015)

### 3. Denetim ve Yargı Sistemindeki Yetersizlik

Yolsuzlukların, denetim mekanizmalarının gelişmediği veya etkin kılınmadığı sistemlerde daha yaygın olarak görüldüğü bir gerçektir. Bu çerçevede çağdaş denetimin halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi de büyüktür<sup>182</sup>.

Yolsuzluk oldukça karışık bir olgudur. Kolayca anlaşılması mümkün olmayan yolsuzluğu oluşturan unsurlar, nadiren su götürmez güçlü kanıtlar şeklinde iz bırakır. Yolsuzlukların çoğu gizlenmiş bağlantıların kapalı örtüsü altında ve gayri resmi şekilde yer alır. Bazen konuşma bile gerekmez. Yalnızca göz teması ile yolsuzluk ilişkisi kurulabilir<sup>183</sup>. Bu nedenle yolsuzlukların tespiti çok zor olmaktadır.

Yolsuzluğun sık görüldüğü ülkelerde sivil gözetim dernekleri de yolsuzlukları ortaya çıkarma ve bilgi sağlamada yetersizdir. Yeterince güçlü araştırma yapma imkânı yoktur. Çünkü rüşvet iki tarafa da fayda sağlamaktadır. Rüşvetin denetlenmesi oldukça güçtür. Denetleme mümkün olsa bile, yolsuzluğun sistematik olduğu yerlerde iki tarafın eşit olarak cezalandırılması zordur<sup>184</sup>.

Etkin bir denetim sisteminin oluşturulması ve yolsuzlukların tespit edilebilmesi için denetçinin, denetlenen kurum ve kurumun iç kontrol yapısı ve yolsuzluk risk alanları hakkında, hata veya yolsuzluk sebebiyle mali tablolarda

<sup>182</sup> Erol Akbulut, "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık 2003, s.3. (ss.3-15)

<sup>183</sup> M.Akram Khan, "Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü", (Çev.Kemal Özsemerci), Sayıştay Dergisi, Sayı:72, Ocak-Mart 2009, s.86. (ss.85-116)

<sup>184</sup> Metin Meriç, "Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar", Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, Sayı:12, Bahar 2004, s.74. (ss.71-85)

ortaya çıkabilecek önemli yanlış beyanları tespit edebilecek ve ilave denetim prosedürleri planlayacak ve uygulayacak seviyede bilgiye sahip olmalıdır.

Ülkemizde kamu kaynaklarının denetimi 5018 sayılı KMYKK 'da kamu mali yönetiminin denetim ve kontrolü *iç kontrol sistemi* ve *dış denetim* olmak üzere iki bölümde düzenlenmiştir.

İç kontrol<sup>185</sup>; "*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, malî 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 bütünüdür.*" şeklinde tanımlanmaktadır.

Burada ifade edilen kontrol kavramı geniş kapsamlı olup, idarelerin malî yönetim ve kontrol sistemlerini oluşturan harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimi kapsamaktadır. İç kontrol, yönetim kontrolü olarak da adlandırılmaktadır<sup>186</sup>.

*Dış denetim* ise, örgütsel bir yapının, kendisinin dışında yer alan ve kendisinden bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetimini ifade eder. Gerek kamusal alanda, gerekse özel kesimde dış denetimin en önemli özelliği bağımsızlıktır. "Bağımsızlık" sözcüğü geniş anlamda yasalarda, muhasebe ve denetim literatüründe denetlenen kuruma karşı tarafsız olma durumu olarak tanımlanır<sup>187</sup>. Denetçilerin denetledikleri kurumla aralarında herhangi bir bağın bulunmaması manasına gelir. Bu durumda denetlenen idarenin denetimin planlaması ve yapılmasında hiçbir etkisi yoktur.

Anayasal hükümlere dayanarak yapılan, denetçilerinin denetlenen idareler karşısında bağımsız olduğu ve anayasal güvence altına alındığı yüksek denetim kuruluşları ülkemizde de olduğu gibi genelde yargısal yetkilere sahiptir. Yüksek denetim parlamento adına yapılır. Ülkemizde bu denetim Sayıştay Başkanlığınca yapılmaktadır.

Anayasa koyucunun Sayıştay'a verdiği yer açısından, onu yargı işlevi içinde düşündüğünde kuşku bulunmamaktadır. Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlama yolundaki yargılama işlevi yanında ayrıca inceleme ve denetleme işlevleri de bulunmaktadır. Bu nedenle Sayıştay;

---

<sup>185</sup> 5018 sayılı KMYKK, md.55.

<sup>186</sup> M.Sait Arcagök-Bahadır Yörük (çev.), "Yönetim Kontrolü/İç Kontrol", Maliye Dergisi, Sayı: 145, Ocak-Nisan 2004, s.3. Management Control/Internal Control, Public Expenditure Management Manuel for Europe, OECD, Paris, 2003.

<sup>187</sup> H.Ömer Köse, "Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim" Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2.Baskı, Ankara, 2007,s.16.

hem bir hesap mahkemesi, hem de bir anayasal denetleme ve inceleme kuruluşudur<sup>188</sup>.

Yolsuzlukla mücadelede doğrudan üstlendiği işlevlerin yanı sıra, yürüttüğü denetimler aracılığıyla kamu yönetiminde hesap verebilirliğe, saydamlığa, verimli, etkin ve tutumlu olmayan ve yolsuzluklara ortam hazırlayan sistemlerin iyileştirilmesine yaptığı katkılar nedeniyle Sayıştay denetiminin ayrı bir yeri olduğu aşikârdır<sup>189</sup>.

Ülkemizdeki yolsuzlukların en önemli nedenlerinden birisi, mali sistemde bütünlüğün sağlanamamış olmasıdır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderleri bütçe disiplini dışında tutulmuştur. Kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olduğu halde hesap vermekle yükümlü tutulmayan, gelir ve giderleri konsolide edilmeyen, iç kontrollere sahip olmayan ve bağımsız dış denetim organlarınca denetlenmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının varlığı, sürekli yolsuzluk iddialarına neden olmakta ve kamuda güven olgusunu zedelemektedir<sup>190</sup>.

Yolsuzlukların bir kısmının hukuk dışılık bir kısmının ise ahlak dışılık içerdiğini çalışmamızın önceki bölümlerinde belirtmiştik. Hukuksal açıdan suç içeren yolsuzluklar ile mücadelede kanun ve mevzuat ile bunları uygulayan kamu görevlilerinin etkisi çok önemlidir. Hukuk sisteminin bağımsız ve güçlü olduğu ülkelerde yolsuzluğun düşük seyrettiği Tablo 9 ve Tablo 10 incelendiğinde anlaşılmaktadır.

Bir ülkede suçlular yakalanma kaygısı taşımıyorsa ve adli sistem suçluları yakalayıp onları cezalandıracak yapıda değilse yolsuzlukların artması kaçınılmazdır. Ülkemizde yargının sağlıklı çalışmadığı bilinen bir olgudur. Yargıya duyulan güvensizlik de kamuoyu araştırmalarıyla zaman zaman gündeme getirilmektedir. Yargının tıkanıdığı, insanların ihtilaflarına çözüm olamadığı ve yolsuzlukla mücadelede yetersiz kaldığı, mahkemelerde biriken dava dosyalarının içinden çıkılmaz bir hal aldığı herkes tarafından bilinmektedir<sup>191</sup>.

Yolsuzlukların artışına neden olan hukuksal nedenlerden bir diğeri ise işlenen yolsuzluk suçları ve kamuya verilen zarar ile kanunlarda öngörülen cezalar arasında orantının bulunmamasıdır. Ülkemizde yolsuzluk suçlarına verilen cezalar çok hafif kalmaktadır. Nispeten ağır ceza öngörülen memur suçlarında ise suçun unsurlarının eksik kalması nedeniyle daha hafif ceza öngören görevi kötüye kullanma suçuna göre yargılama yapılabilmektedir. Bunu yanında mahkemeler

---

<sup>188</sup> Selim Kaneti, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", Sayıştay Dergisi, Sayı:1, 1990, s.7.

<sup>189</sup> Akbulut, s.3.

<sup>190</sup> Akbulut, s.11.

<sup>191</sup> TEPAV, 2006, s.60.

üzerindeki iş yükü yargılamaların gecikmesine neden olmakta “*geciken adalet, adalet değildir*” ilkesi gereği cezaların etkisi azalmaktadır.

Ayrıca T.C. Anayasası 129’ uncu maddesinde bulunan “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari mercinin iznine bağlıdır*” hükmü ve bu hüküm nedeniyle yetkili mercilerce kovuşturmaya izin verilmemesi de yolsuzlukların artışında etkili olmaktadır.

Bütün bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere yolsuzluk oluşumunda denetim ve hukuki sıkıntılar etkileyici rol oynamaktadır. Şekil 11 ‘de gösterilen Yolsuzluklara neden olan faktörler incelendiğinde; 12 neden arasında yolsuzluğun cezasız kalmasının ilk sırada yer aldığı, denetleme yetersizliği ve yargı bağımsızlığının ise 6 ve 7 ‘nci sırada yer aldığı görülmektedir. Bu durumda yolsuzluk oluşumunda denetim ve hukuki sıkıntılarının ne derece etken olduğunun göstergesidir.

#### **4. İstihdam Politikaları**

Hemen hemen her parti seçim sürecinde işsizliği azaltacağı vaadinde bulunmakta ve buna ilişkin yaklaşımlar sunmaktadır. Ancak seçimi kazanarak iktidara gelen partilerin özel sektörde istihdamı sağlayamaması işsizliği azaltmanın en kolay yolu olarak görülen kamu kadrolarına yeni alımlar yapılmasına neden olmaktadır. Bunun yanında kayırmacılığın birçok çeşidi ile dost, akraba, yandaşlara seçim öncesi verilen sözlerde kamuda istihdam artışına neden olmaktadır.

Bunun bir sonucu olarak da liyakat ile gelmesi gereken kadrolara kayırmacılık sonucu gelen kamu görevlilerinde yeterli nitelik bulunmamaktadır. Ayrıca istihdam için yeni kadroların ihdas edilmesi ihtiyaç olan kamu hizmetlerinde personel açığı bulunurken ihtiyaç bulunmayan alanlarda personel şişkinliğine neden olmaktadır.

Kamu görevlilerinin mutlak sayılarının değil, üretilen kamu hizmetlerine oranla nispi bir kalabalık anlamında kullandığımız aşırı istihdam, verimli çalışanla çalışmayan kamu görevlileri arasındaki ayrımların ve performans kriterlerinin net bir biçimde ortaya konmasını engellemekte ve kamusal istihdamın dağılımında nitelik ve nicelik bakımından denge sağlanamadığı için hantal devlet görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının şiddetle personele ihtiyacı varken, bazılarında ise hayalet-bankamatik çalışanların sayısı gittikçe artma eğilimi göstermektedir<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> TEPAV, 2006, s.53.

Aşırı istihdamın bir sonucu olarak kamu görevlilerine verilen ücretlerin seviyesi artırılmamakta ve bu durum yolsuzluk etkeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Düşük ücretler bir yandan verilen ücret ile geçinemeyen kamu görevlilerinin yolsuzluğa katılmasını sağlar iken diğer yandan da kaliteli ve liyakatli bireylerin kamu görevi yerine başka alanlara yönelmesine neden olmaktadır. Ücret dengesizliği de yolsuzluk etkisi yaratmaktadır. Aynı nitelikte işi yapmalarına rağmen ücretleri arasında uçurum olan kamu personeli bu durumdan rahatsız olmakta bu rahatsızlık hem hizmet kalitesini düşürmekte hem de gayri meşru yollardan ücret dengesizliğini giderme eğilimine yönlendirmektedir.

Kamu istihdamının yolsuzluklara etkisini azaltmak için; kamu alımlarında liyakat ve bilgi birikimini ön plana çıkaracak nesnel kriterler belirlenmeli, personel ücretlerinde adil dağılımı sağlayacak performans esaslı bir ücret sistemi belirlenmeli ve ücret artışı yapılmalı, istihdam şişkinliği bulunan alanlardaki personel ihtiyaç olan alanlara dağıtılmalıdır.

## **B. Ekonomik Nedenler**

Yolsuzluklar maddi manevi çıkar sağlama amacıyla yapıldığından yolsuzluk oluşumunda maddi değerleri yönlendiren ve şekillendiren ekonomik faktörlerin etkisi çok fazladır. Bu ekonomik faktörler arasında devletin ekonomi içerisindeki payı, kalkınmışlık düzeyi, gelir dağılımı, vergiler, kayıt dışı ekonomi ve enflasyon gibi faktörler sayılabilir.

### **1. Devletin Ekonomi İçerisindeki Payı**

Yolsuzlukların ortaya çıkmasında ülkelerin uyguladığı ekonomik sistemlerinde etkisi bulunmaktadır. Ülkeler uyguladıkları ekonomi modeline göre müdahaleci veya serbest piyasadan yana politikalar güdebilirler. Devletin ekonomideki rolü ve izlediği politikalar yolsuzluğa kaynak oluşturabilmektedir. Rekabeti kısıtlayan ticari kısıtlamalar ya da tekelci konumdaki devlet işletmeleri ekonomik rantlar yaratmakta ve rant kollama faaliyetleri artmaktadır<sup>193</sup>. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomideki rolü (kamu harcamaları / GSYH oranı ile ölçülmekte) ne kadar büyükse yolsuzluk düzeyi de o kadar yüksek

---

<sup>193</sup> Burcu Gediz Oral, Yolsuzluk - Türk Vergi Sistemi İlişkisi ve Mücadele Stratejileri, Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Prof.Dr.Naci B.Muter, Manisa, 2009, ss.24-25.

olmaktadır<sup>194</sup>. Lederman vd. yaptıkları çalışmada kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı arttıkça yolsuzluğun da arttığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>195</sup>.

Son yıllarda devletin ekonomi içerisindeki payı giderek artmıştır. Bunun bir sonucu olarak da birçok ülkede vergi oranlarının, kamu harcamalarının ve istatistiki bir veri olmasa bile devletin düzenleyici bürokratik işlemlerinin ve hükümetlerin ekonomik faaliyetler üzerindeki denetimi büyük oranda artış göstermiştir. Bu faaliyet genişlemesinin sonucu olarak bir kısım izin ve onayların kamu görevlileri tarafından verilmesi süreci ortaya çıkmıştır. Bu durum onay merciinde ki bürokratlara rüşvet isteme veya verilen rüşveti alma imkânını getirmiştir. Yolsuzluğun genel olarak devletin faaliyetleri, özel olarak da devletin tek el ve takdir gücü ile bağlantısı vardır. Ekonomi alanında Nobel Ödülü almış Gary Backer 'a göre devletin ortadan kaldırılması yolsuzluğunda ortadan kalkması manasına gelir<sup>196</sup>. Ancak Backer' in bu tezi Tablo 9'da gösterilen yolsuzluğun düşük olduğu ülkelerdeki devletin büyüklüğü verisiyle çelişki oluşturmaktadır.

Ancak yapılan bazı çalışmalar devletin ekonomideki payının yolsuzluk oluşumunda tek başına etkili olmadığını göstermektedir<sup>197</sup>. Tablo 9 'de gösterilen yolsuzluğun en düşük olduğu ilk beş ülkeye bakıldığında bunların Danimarka, Yeni Zelanda, Finlandiya, İsveç ve Norveç gibi kamu ekonomisinin büyüklüğü yönüyle dünyada en üstte yer alan ülkeler olduğu görülmektedir. Buna karşın Tablo 10 'da gösterilen yolsuzluğun en çok olduğu Somali, Kuzey Kore, Sudan, Afganistan, Güney Sudan gibi ülkelerde ise kamu ekonomisinin büyüklüğünün nispeten küçük olduğu düşünüldüğünde kamu ekonomisinin büyüklüğü ile yolsuzluk oluşumu arasında doğrudan bağlantı olduğu söylenemez.

Sonuç olarak ekonomik düzenlemelerin sayıca fazla olduğu ortamlar da rant kollama faaliyetlerinin arttığı bir gerçektir. Bu nedenle devletin ekonomiye müdahale alanlarının fazla olduğu ve piyasa özgürlüklerinin sınırlı olduğu ekonomik düzenlerde yolsuzlukların artacağı söylenebilir. Liberal iktisatçıların; piyasanın kendi kendine dengeleneceği devletin piyasaya her müdahalesinin kaynakların doğal dengesinin dışında başka tarafa transferini sağladığı görüşleri yolsuzluk oluşumu içinde söylenebilir.

Liberaler devletin ekonomiye gereksiz müdahalelerinin sonucunun tam bir felaket olacağını her şeyin yok olacağını, devletin engellemek için kurulduğu, anarşi,

<sup>194</sup> Joseph Lapalombara, "Structural and Institutional Aspect of Corruption", Social Reseach 61, No:2, Summer 1994, s.338 'den aktaran Burcu Gediz Oral, s.25.

<sup>195</sup> Daniel Lederman, Norman Loayza, R.Rodrigo Soares, "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", The World Bank Policy Research Working Paper, No:2708, 2001, s.29 'dan aktaran Burcu Gediz Oral, s.25.

<sup>196</sup> Vito Tanzi, "Dünya Çapında Yolsuzluk: Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları", (Çev.: Gamze Kösekahya), Maliye Dergisi, Sayı:136, 2001, s.113.

<sup>197</sup> Karakaş, 2007, s.54.

hukuksuzluk, hırsızlık gibi hususları kendisi üreten ve insanları köleleştiren bir makinaya dönüşeceğini ve en sonunda kendini yok edeceğini savunurlar.

Devletçi politikaların egemen olduğu ülkemizde potansiyel yolsuzluk alanları şunlardır<sup>198</sup>;

- Müteahhitlere büyük kazançlar sağlayacak büyük çaplı devlet ihaleleri,
- Elektrik, akaryakıt ve gaz gibi bazı endüstri kollarında fiyatların ve kar oranlarının hükümet tarafından belirlenmesi ve sonuç olarak bu iş kollarına hâkim kimselerin kar oranlarını ve fiyatları yüksek tutabilmek için yolsuzluğa başvurması,
- Bazı hammaddelerin tahsisinde hükümetin söz sahibi olması,
- Büyük miktarda vergi alınması ve sonuçta rüşvet karşılığı takdir edilecek vergi miktarının küçük tutulmasını sağlama girişimleri,
- Hükümetin çeşitli alanlarda sağlamış olduğu kredi ve teşviklerden yararlanma imkânı elde etme girişimleri.

## 2. Kalkınmışlık Düzeyi ve Kamu Kesimi Ücretleri

Kalkınmışlık düzeyi de yolsuzluğu etkileyen ekonomik etkenlerden birisidir. Kalkınmışlık düzeyi yüksek ülkelerde büyümede beraberinde gelmekte ve bunun bir sonucu olarak verimli yatırımlardan elde edilen gelir rant kollama yoluyla elde edilecek gelirden fazla olmaktadır. Bu da sermaye sahiplerini rant sağlamak için yolsuzluk yapmak yerine yatırım yapmaya sevk etmektedir<sup>199</sup>. Yatırımcılar, yatırımlarının ve girişimlerinin getirisini elde edebileceklerine ikna oldukları sürece yatırımlarını sürdürecektir. Yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olması yatırımların getirileri konusunda belirsizlik doğuracaktır<sup>200</sup>. Yine sürekli büyüyen ülkelerde kamu kesimi ücretleri de yüksek düzeyde olacağından ücretlerin kamu görevlilerini yolsuzluklara sevk etme riski de azalacaktır.

Geniş kabul gören görüşe ve ampirik bulgulara göre yolsuzluk gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha yaygındır<sup>201</sup>. Gelişmişlik düzeyi arttıkça beraberinde yolsuzluğa neden olan birçok faktörde yok olmaktadır.

Kamu kesimi ücret düzeyi yolsuzlukları doğrudan etkileyen önemli faktörlerdendir. Yolsuzlukların bir kısmı kamu görevlilerinin hırsından kaynaklanırken bir kısmı ise ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Yolsuzlukların düşük olduğu ülkelere

<sup>198</sup> Özsemerci, 2002, ss.77-78.

<sup>199</sup> Oral, s.24.

<sup>200</sup> Kadir Karagöz ve Murat Karagöz, "Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz", Sayıştay Dergisi, Sayı:76, Ocak-Mart 2010, s.7.

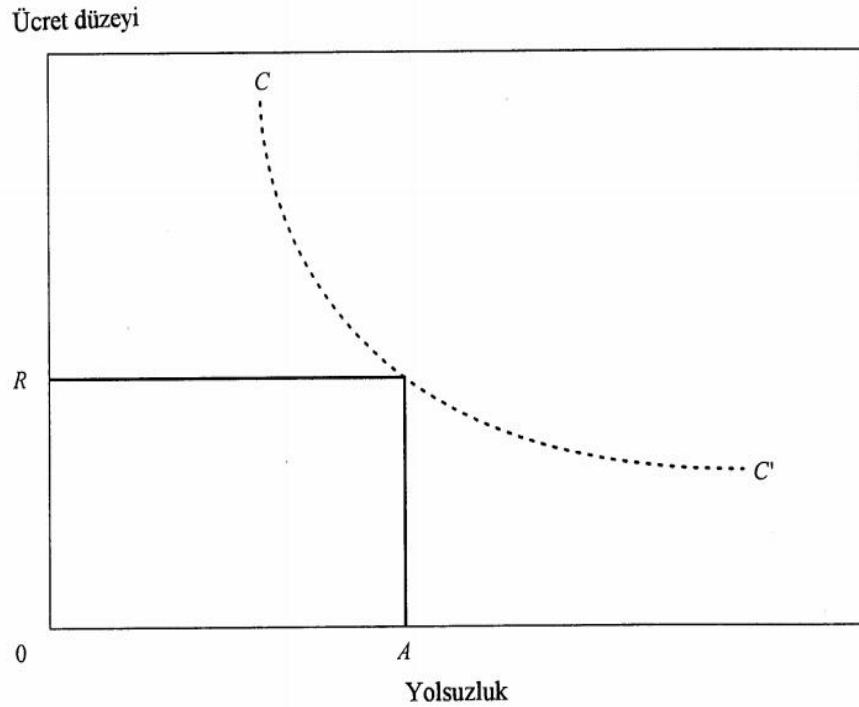
<sup>201</sup> Karagöz ve Karagöz, s.9.



bakıldığında bunların İsveç, Finlandiya, Danimarka, Yeni Zelanda gibi kamu kesimi ücretlerinin yüksek olduğu ülkeler olduğu görülmektedir.

Şekil 12 'de ücret düzeyleri ile yolsuzluklar arasındaki ilişki gösterilmektedir. Ücretlerdeki OR seviyesinin bir kamu görevlisinin iyi bir yaşam sürdürebilmesi için gerekli olan minimum ücret düzeyi olduğunu farz edelim. OA 'nın hırsızan kaynaklanan yolsuzluğu, OA 'nın ötesinin ise ihtiyaçtan kaynaklanan yolsuzluğu gösterdiğini farz edelim. CC' ise ücretler ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Şekilde de görüldüğü üzere ücretler ile yolsuzluk arasında ters ilişki söz konusudur.

**Şekil 12: Ücret Düzeyi ve Yolsuzluk Arasındaki İlişki**



**Kaynak:** Vito Tanzi, s.122.

### 3. Vergiler ve Kayıt Dışı Ekonomi

Yolsuzlukların vergi alanında gözükmesine mali yolsuzluk denilmektedir. Yolsuzluğa neden olan faktörler arasında, bir ülkenin sahip olduğu vergi sistemi de bulunmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalarda, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun en yaygın olduğu alanların başında vergi idarelerinin yer aldığı ortaya konmuştur. Yolsuzluk, dürüst vergi yetkililerinin iradesini zayıflatarak

suçluluk duygusunu azaltmakta, rüşvetçi memur sayısını arttırmakta ve yönetimin kalitesini düşürmektedir<sup>202</sup>.

Kayıt dışı ekonomi ise, belgeye hiç bağlanmamış ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin devletin bilgisi dışına taşınmasıdır. Başka bir ifade ile kayıt dışı ekonomi, kamunun denetimi dışındaki ekonomik faaliyetler olarak da tanımlanabilir. Bireylerin veya işletmelerin ekonomik faaliyet ve işlemlerini kamunun denetimi dışında tutmasının en önemli nedeni ise vergi kaçırma arzusudur. Bu bağlamda tanım olarak belirtecek olursak; geniş anlamda vergi kaçakçılığı, vergiye karşı koyma olarak nitelendirilmektedir<sup>203</sup>.

Vergi oranlarının artması ile birlikte bu kamusal yükümlülükten kurtulmak isteyen mükellefler kamu görevlilerine rüşvet vermek suretiyle bu yükümlülükten kurtulmak istemektedirler. Burada verilen rüşvet kurtuldukları kamu mükellefiyetinden yani vergiden düşük olduğu için ortaya çıkan bu fayda nedeniyle mükellefler bu yolu tercih etmektedirler.

Buradan yola çıkarak vergiler, gümrük tarifeleri ve kotalar vatandaşların devlete ödeyecekleri vergileri düzenleyen yasalar, bir taraftan ülkenin ekonomik gerçeklerine uymalı, diğer taraftan ise yasa tekniği olarak kısa, sarıh ve sade olmalıdır. Aksi takdirde hem ödeme gücüyle gerekçesiyle hem de yasaları yorumlama farklılığına bağlı olarak, vergi mükellefleri ile müfettişler ve denetçiler arasında bir takım yolsuzluklar yaşanabilmektedir<sup>204</sup>.

Vergilendirmede;

- Mükellefle vergi müfettişinin sık sık karşı karşıya gelmesi,
- Kanunların anlaşılır nitelikte olmaması,
- Vergi toplayanların ücretlerinin düşüklüğü,
- Vergi toplayanların karıştığı yolsuzlukların görmezden gelinmesi veya etkisiz cezalar verilmesi,
- Denetlenecek mükelleflerin belirlenmesinde, vergi teşviklerinde objektif kriterler yerine görevlilerin takdirinin belirleyici olması yolsuzlukların artışına neden olabilmektedir<sup>205</sup>.

Vergi alanında yaşanan bu yolsuzlukları etkileyen başlıca faktörler arasında; yüksek vergi oranları, mevzuatın anlaşılabilirliği, vergi istisnalarının sayısı, vergi

<sup>202</sup> Burcu Gediz Oral, "Mali Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri: Türk Vergi Sistemi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi, Cilt:16, Sayı:3, 2011, s.404. (ss.403-431)

<sup>203</sup> Yusuf Kıldıç, "Kayıt Dışı Ekonomi", ss.2-3, Erişim Noktası: <http://www.deu.edu.tr>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

<sup>204</sup> Erdal Demirhan ve Mehmet Karagül, "Ekonomik Yolsuzluğun Nedenleri ve Etkileri", Vergi Dünyası Dergisi, Sayı:243, Kasım 2001, Erişim Noktası: <http://www.vergidunyasi.com.tr/dergiler.php?id=2781>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

<sup>205</sup> Tanzi, ss.117-118.

cezalarının caydırıcılığı, vergi müfettişlerinin ücreti, gümrük kota ve tarifeleri, vergi denetimi ve yargısının etkinliği gibi konular gösterilebilir.

#### 4. Adaletsiz Gelir Dağılımı

Gelir dağılımı veya bir ekonomide yaratılan gelirin bölüşümü belirli bir dönemdeki toplam gelirin elde edilmesine katkıda bulunanların bu gelirden almış oldukları paylara denir. Gelir dağılımı eşitsizliği toplumsal birçok sorununda kaynağıdır. Bir ülkede gelir dağılımında büyük eşitsizlikler söz konusu ise o ülkede yoksullukla birlikte yolsuzluklar da artar<sup>206</sup>.

Gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzlukların temel belirleyicisi, daha çok gelir elde etme arzusu iken, gelişmekte olan ülkelerde gelir yetersizliği olabilmektedir. Kişi başına düşen milli gelirin düşük ve gelir dağılımının adaletsiz olduğu ülkelerde ek gelir elde etme motivasyonu yüksektir<sup>207</sup>.

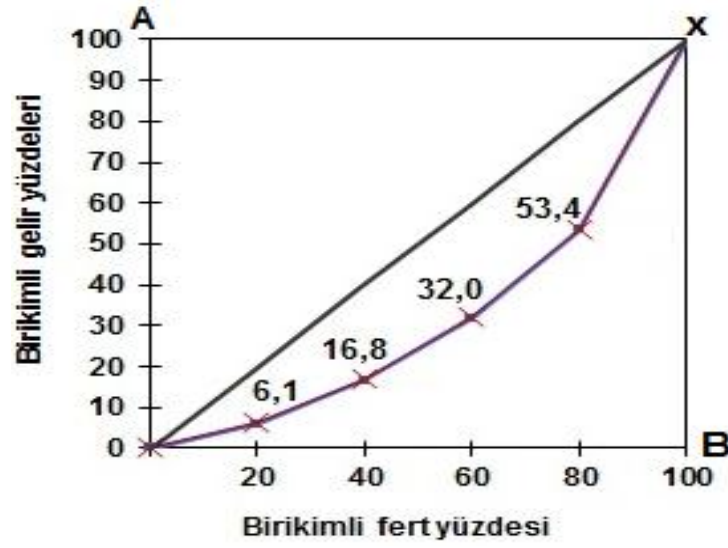
Gelir dağılımı eşitliğini ölçmek için kullanılan araçlar içinde en yaygın kullanılanı Gini katsayısıdır. Uygulanan iktisadi politikaların gelir dağılımı üzerine yaptığı etkiler, genellikle Gini katsayısında yıldan yıla görülen değişimlere dayanarak yorumlanmaktadır. Gini katsayısını şekil yardımıyla açıklamaya çalışacak olursak, Şekil 13 'de yer alan karede dikey eksen (OA) GSYH 'dan alınan payları, yatay eksen (OB) ise nüfus dilimlerini göstermektedir. Karenin köşegeni (OX) ise gelir dağılımının eşit olduğu durumu yani mutlak eşitlik durumunu göstermektedir. Her bir yüzde 20 'lik nüfus payının gelirden ne kadar pay aldığını bu eksenlerin arasında kalan alanda işaretlersek karşımıza bir eğri çıkar. Buna Lorenz Eğrisi denilmektedir. Lorenz eğrisi ne kadar mutlak eşitlik çizgisine yaklaşırsa o ülkede gelir dağılımı o kadar iyileşmektedir. Gini katsayısı ise Lorenz eğrisi ile mutlak eşitlik çizgisi arasında kalan alanın büyüklüğünün mutlak eşitlik eğrisinin altında kalan toplam alana oranıdır<sup>208</sup>. Şekil 13 'de ülkemizde 2013 yılı için Lorenz eğrisi gösterilmiştir.

<sup>206</sup> Türkiye Ekonomisi, s.65, Erişim Noktası: [www.eminkaya.net/indir/turkiye\\_ekonomisi\\_3.pdf](http://www.eminkaya.net/indir/turkiye_ekonomisi_3.pdf), (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

<sup>207</sup> Oral, s.28.

<sup>208</sup> Mahfi Eğilmez, "Gelir Dağılımımızda Son Durumumuz", Erişim Noktası: <http://www.mahfiegilmez.com/2014/09/gelir-dagilmnda-son-durumumuz.html>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

Şekil 13: Türkiye 'de 2013 Yılı Lorenz Eğrisi



Kaynak: [www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16083](http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16083) (Er.Tar.:19.05.2015)

Tablo 13 'de Türkiye' de %20 'lik dilimlere göre gelirden alınan paylar gösterilmiştir. Türkiye 'de gelir düzeyi en düşük %20 'lik dilim milli gelirden %6,1 oranında pay alırken, gelir düzeyi en yüksek olan %20 'lik kesim ise milli gelirin %46,6 'sını almaktadır. Verilere göre en zengin dilimin payı en fakir kesimin payından 7,7 kat fazladır. Bu durum gelir adaletsizliğini açıkça ortaya koymaktadır.

Tablo 13: Türkiye 'de Yıllar İtibariyle Gelirin Dağılımı

Yıl	İlk %20	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	Son %20
2006	5,1	9,9	14,8	21,9	48,4
2007	5,8	10,6	15,2	21,5	46,9
2008	5,8	10,4	15,2	21,9	46,7
2009	5,6	10,3	15,1	21,5	47,6
2010	5,8	10,6	15,3	21,9	46,4
2011	5,8	10,6	15,2	21,7	46,7
2012	5,9	10,6	15,3	21,7	46,6
2013	6,1	10,7	15,2	21,4	46,6

Kaynak: [www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16083](http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16083),(Er.Tar.:19.05.2015)

Tablo 14 'de ülkemizde yıllar itibariyle Gini katsayısının gelişimi gösterilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere ülkemizde Gini Katsayısı düşme eğiliminde olmasına rağmen özellikle 2014 yılında gelir dağılımının tekrar bozulduğu ve bu sonuçların gelir dağılımında adaleti sağlama açısından yeterli olmadığı ortadadır.

**Tablo 14: Türkiye 'de Yıllar İtibariyle Gini Katsayısı**

YIL	GİNİ KATSAYISI
2006	0,428
2007	0,406
2008	0,405
2009	0,415
2010	0,402
2011	0,404
2012	0,402
2013	0,400
2014	0,411

Kaynak: [www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo.do?istab\\_id=1601](http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo.do?istab_id=1601) (Er.Tar.:15.05.2015)

Ülkemizdeki Gini katsayısı sonuçlarının daha anlaşılır olması maksadıyla Tablo 15' de OECD ülkelerinin Gini katsayısı sonuçları verilmiştir. Ülkemizdeki sonuçları diğer ülkelerle kıyasladığımızda ülkemizdeki gelir dağılımı adaletsizliği daha net ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 15: OECD Ülkeleri 2014 Yılı Gini Katsayı**

ÜLKE	GİNİ KATSAYISI	ÜLKE	GİNİ KATSAYISI
Norveç	0.249	İtalya	0.319
Danimarka	0.252	Kanada	0.320
Çek Cumhuriyeti	0.256	İrlanda	0.331
Finlandiya	0.260	Avustralya	0.334
Belçika	0.262	Japonya	0.336
Avusturya	0.267	Yunanistan	0.337
İsveç	0.269	İspanya	0.338
Macaristan	0.272	İngiltere	0.341
Almanya	0.286	Portekiz	0.344
Hollanda	0.288	İsrail	0.376
Fransa	0.303	ABD	0.380
Kore	0.311	<b>Türkiye</b>	<b>0.411</b>
<b>OECD Ortalaması</b>	<b>0.316</b>	Meksika	0.466
Yeni Zelanda	0.317	Şili	0.501

Kaynak: OECD, Income Distribution and Poverty Statistics, 2014

Bu verilerin çalışmamızın asıl konusunu oluşturan yolsuzluk olgusu açısından değerlendirecek olursak; Gini katsayısı verilerine göre gelir dağılımının en adil olduğu İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya gibi ülkelerin aynı zamanda Yolsuzluk Algı Endeksinde de yolsuzluğun en düşük olduğu ülkeler arasında yer alması gelir dağılımının yolsuzluk oluşumunda ne denli etken olduğunu ortaya

koymaktadır. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) 'nin 2014 yılında işadamları arasında yapmış olduğu "İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri" konulu araştırmaya göre işadamları tarafından yolsuzluğun en önemli nedeni olarak "Gelir dağılımındaki adaletsizlik" görülmektedir<sup>209</sup>.

Gelir dağılımı ile yolsuzluk arasındaki ilişkiye bakıldığında gelir dağılımındaki bozulmanın yolsuzluklara neden olduğu gibi aynı zamanda yolsuzluklarda gelir dağılımını bozmaktadır. Geliri düşen bir kamu görevlisi yolsuzluk yapma eğilimi gösterebilmektedir. Diğer taraftan yolsuzluklarda kaynakların adil dağıtımını değiştirerek, yatırımların tamamlanma sürelerini uzatarak, yabancı sermaye yatırımlarını azaltarak ve adaletsiz uygulamaları arttırması nedeniyle gelir dağılımının bozulmasına neden olmaktadır<sup>210</sup>.

### C. Toplumsal Nedenler

Yolsuzlukları yönetsel ve ekonomik nedenlerin yanı sıra; toplumun içerisinde bulunduğu ahlaki unsurlar, eğitim durumu, nüfus, akraba bağları ve yurttaşlık bilinci gibi etkenlerde etkilemektedir. Şekil 11 'de görüldüğü üzere yapılan çalışmalar sonucunda "*Toplumsal bilinç eksikliği, Yolsuzluğun kabul görmesi, Etik kültür eksikliği*" gibi toplumsal faktörler yolsuzluğun nedenleri arasında sayılmaktadır.

#### 1. Ahlaki Değerler

Ahlak "*Bir toplum içinde kişilerin uymak zorunda oldukları davranış biçimleri ve kuralları*" olarak tanımlanmaktadır<sup>211</sup>. Yolsuzluk oluşumunda toplumun içerisinde bulunduğu dini ve ahlaki değerler büyük öneme sahiptir. Genel olarak tüm toplumlarda yolsuzluk ahlaken ve dinen hoş karşılanmayan bir davranıştır. Ancak buna rağmen hukuk ve meslek etiği kurallarının kurumsallaşmadığı, toplumsal yaşamda geleneklerin etkili olduğu geri kalmış toplumlarda yolsuzluk ahlakın göz ardı edilerek, yasaların bile kitabına uydurulduğu, geleneklere göre hareket edildiği bir hal almıştır. Çünkü bu tür toplumlarda kamu yararından çok kişisel ya da grup çıkarının ön plana çıkarıldığı ayrımcı bilinç ön planda tutulmaktadır. Ülkemizde bu durumun yansımaları görmek için atasözü ve deyimlerimizin incelenmesi yeterli olacaktır. "*Benden sonrası tufan, Bal tutan parmağını yalar, Devletin malı deniz yemeyen keriz, Parayı veren düdüğü çalar, Üzümünü ye bağını sorma*" gibi

<sup>209</sup> TÜSİAD, İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri Araştırması, 2014, Er.Noktası: [http://www.tusiad.org.tr/\\_rsc/shared/file/YolsuzlukSunum-26112014.ppt](http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/YolsuzlukSunum-26112014.ppt), (Er.Tarihi:06 Mayıs 2015)

<sup>210</sup> Karakaş, 2007, s.56.

<sup>211</sup> Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Er.Noktası: <http://www.tdk.gov.tr>, (Er.Tarihi:06 Mayıs 2015)

örneklerini daha da çoğaltabileceğimiz atasözü ve deyimler toplumsal yapımızın en iyi aynasıdır<sup>212</sup>.

*“Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlak kuralları da bu değişimin sonucu olarak sarsılmaya başlamakta, eğer bir toplumda hızlı bir yapı değişimi yaşıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar etkinliğini yitirebilmektedir. Topluma hâkim olacak iş bitirici ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.”<sup>213</sup>*

Özellikle az gelişmiş ülkelerde gelir seviyesinin düşük olmasının bir sonucu olarak bireyler giyecek ve barınma gibi insan yaşamının zaruri ihtiyaçlarını karşılayamadıklarından dini ve ahlaki değerleri bir yana iterek yolsuzluklara karışabilmektedirler. Eski Romalıların *“zaruret kanun tanımaz”* sözünü, zaruret kanun ve ahlak tanımaz diyerek okumak abartılı olmasa gerektir. Ülkemizde, yıllardır devam eden kronik enflasyon ve uygulanan çeşitli ekonomi politikaları nedeniyle ücretliler aleyhine bozulan gelir dağılımının, ne türlü bir ahlaki yozlaşmaya yol açtığı sıklıkla dile getirilen bir durumdur<sup>214</sup>.

Bu durumda kişi kendisini psikolojik olarak yolsuzluğa hazırlar. Kişi yolsuzluk için kendini motive eden haklı nedenler bulur. *“Herkes yapıyor ben de yapsam ne olur, Bu para benim zaten hakkım, çok çalışıyorum ve hak ediyorum, Onda çok var birazını alsam bir şey olmaz, Kimseye zararım yok, Bunu iyi bir şey için yapıyorum, Başka seçeneğim yok vb.”* bahaneler bularak yolsuzluk eylemini gerçekleştirmek için kendini psikolojik olarak hazırlar ve ahlaki kuralların verdiği suçluluk ve korku gibi duygulardan kurtulur<sup>215</sup>.

## 2. Eğitim Durumu

Eğitimin, bireyin toplumsallaşmasında güçlü bir sosyalleştirme aracı olmasının yanı sıra, ilişki ve davranış biçiminin şekillenmesinde de önemli etkisi vardır. Okul ve eğitim faktörleri, bireyin toplumsal kurallara olan uyum sürecini arttıran ve toplumsal meşruluk çizgisini gözetleyecek bir biçimde sosyalleşmesine olanak kılan önemli unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Tablo 16 'da 2014 yılında Cezaevindeki 154.197 hükümlü ve tutuklunun öğrenim durumlarının dağılımı gösterilmektedir. Tablodan anlaşılacağı üzere hükümlüler arasında eğitim durumu bakımından en büyük payı %53,2 'lik pay ile

<sup>212</sup> Özerkmen, ss.25-26.

<sup>213</sup> DPT, Kayıtdışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara, 2001, s.60.

<sup>214</sup> Demirel, s.5.

<sup>215</sup> Başak Demiriz, “Yolsuzluk Psikolojisi”, Hürriyet Gazetesi, 21 Aralık 2013

ilkokul mezunları, %18,3 'lik payla ortaokul mezunları ve %14,4 lik payla lise mezunları almaktadır. Üniversite/Yüksekokul mezunları ise %2,6 'lık pay ile en düşük orana sahiptir. Eğitim durumu yükseldikçe hükümlü sayısının azalması eğitimin suçu önlemedeki etkisini göz önüne sermektedir.

**Tablo 16: 2014 Yılı Cezaevindeki Hükümlü/Tutuklu Eğitim Durumu**

HÜKÜMLÜLERİN ÖĞRENİM DURUMU	HÜKÜMLÜ SAYISI	%
İlkokul Mezunu	81.958	53,2
Ortaokul Mezunu	28.221	18,3
Lise Mezunu	22.218	14,4
Üniversite/Yüksekokul Mezunu	4.014	2,6
<b>TOPLAM</b>	<b>154.197</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Radikal Gazetesi, "Cezaevinde En Fazla İlk Okul Mezunu Bulunuyor" [http://www.radikal.com.tr/turkiye/cezaevlerinde\\_en\\_fazla\\_ilkokul\\_mezunu\\_bulunuyor](http://www.radikal.com.tr/turkiye/cezaevlerinde_en_fazla_ilkokul_mezunu_bulunuyor) (Er.Tar.:18.06.2015)

Ancak şu da unutulmamalıdır ki yolsuzluk, zimmete para geçirme gibi suçları işleyenlerin diğer suçların aksine daha yüksek bir öğrenim düzeyine sahip olduğu görülmektedir. Bu nedenle, sadece yüksek düzeyde bir öğrenim düzeyine sahip olmak, tümüyle suçu engelleyici bir faktör olarak gözükmemektedir. Bu gerçeğe rağmen, öğrenim düzeyinin yükselmesi ile birlikte iş bulabilme veya meslek sahibi olma olasılığının artmasının, suç oranları üzerinde azaltıcı bir rol oynadığı bir gerçektir. Yüksek öğrenimli olanlar arasında suç işleme oranının düşük olması da, bu gerçeği apaçık bir biçimde ortaya koymaktadır<sup>216</sup>.

Tablo 17 'de 2008<sup>217</sup> yılı verilerine göre yolsuzluk suçlarını işleyenlerin eğitim durumunun dağılımı gösterilmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi beyaz yakalı suçları olarak nitelendirilen yolsuzluk suçlarını işleyenlerin eğitim durumu diğer suçları işleyenlerin eğitim durumuna göre daha yüksek seviyededir. Tablo 16 'da görüldüğü üzere toplam hükümlülerin sadece %2,6 'sı yüksekokul mezunu iken, rüşvet suçunu işleyenlerin %17,02 'si, zimmet suçunu işleyenlerin %13,51 'i, sahtecilik suçunu işleyenlerin ise %4,75 'i yüksekokul mezunudur. Buda bize yolsuzluk suçlarında eğitim düzeyinin yüksek olmasının diğer suçlara nazaran çokta azaltıcı etkisi olmadığını göstermekle birlikte; yolsuzluk suçlarını işleyenlerin büyük bölümünün ilkokul ve ortaokul mezunu olması eğitimin önemini yine de ortaya koymaktadır.

<sup>216</sup> Zahir Kızmaz, "Öğrenim Düzeyi ve Suç: Suç-Okul İlişkisi Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:14, Sayı:2, Elazığ, 2004, s.300. (ss.291-319)

<sup>217</sup> TÜİK İstatistik verilerinde en son 2008 verileri yer aldığından bu yıla yer verilmiştir.



**Tablo 17: 2008 Yılı Verilerine Göre Yolsuzluk Suçlarında Eğitim Durumu**

SUÇ TÜRÜ	OKUMA YAZMA BİLMEYEN	%	OKUR YAZAR	%	İLK OKUL	%	ORTA OKUL	%	LİSE	%	YÜKSEK ÖĞRETİM	%	TOPLAM
SAHTECİLİK	67	3,61	49	2,64	1046	56,42	309	16,67	295	15,91	88	4,75	1854
KAÇAKÇILIK	56	5,22	50	4,66	708	66,04	170	15,86	81	7,56	7	0,65	1072
RÜŞVET	2	4,26		0,00	27	57,45	4	8,51	6	12,77	8	17,02	47
ZİMMET		0,00	1	0,90	37	33,33	16	14,41	42	37,84	15	13,51	111

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/> Adalet İstatistiklerinden istifade ile hazırlanmıştır.

### 3. Nüfus Artışı

Yolsuzlukları arttıran etkenlerden bir diğeri ise çok hızlı nüfus artışıdır. Nüfus artışı öncelikle kamu hizmetlerine yönelik talebi artırdığından bunun sonucu olarak kaynakların tüm bireyler için yetersiz kalması, işsizlik ve çarpık kentleşme gibi kötü sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Siyasal iktidarların çarpık kentleşme gibi sonuçlar karşısında, arsa üretmek yerine, kaba kuvvetle yapılan gaspın meşrulaştırılmasına yönelik "gecekondu affı" politikaları, Türkiye'deki hukuk devletini sarsan en önemli olaylardan birisidir<sup>218</sup>.

Türkiye'de nüfus yılda %1,3 ile %1,5 arası bir artış göstermektedir. Bu hızlı bir artış olarak nitelendirilebilir ve beraberinde birçok olumsuzluklar getirmektedir. Devletin nüfus artışına orantılı bir istihdam alanı yaratamaması durumunda nüfus artışı işsizlik oranına yansımakta buda işsizliğin en önemli sonucu olan yoksulluğa neden olmaktadır. Ülkemizde hızlı nüfus artışının beraberinde getirdiği yolsuzluk örneklerine sıkça rastlanır. Örneğin ülkemizde kamu hizmeti olarak sağlanan eğitim ve sağlık artan nüfusa yetişememekte ve bu hizmetlerden öncelikli yararlanmak için iltimas, rüşvet, zor kullanma, adam kayırma gibi yolsuzluk suçlarını işlemeye yönelmektedir<sup>219</sup>.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı ile ortaya çıkan işsizlere istihdam sağlanması aşaması da yolsuzlukların sıkça ortaya çıktığı bir alandır. Kamu kesiminde yapay olarak istihdam oluşturulmasına rağmen, bütün işsizlere iş imkânı sağlanamamaktadır. İşte bu aşamada siyasal iktidar seçim öncesi oy karşılığı söz verdiği kendi yandaşlarına iş imkânı sağlayabilmek için adam kayırma suretiyle yolsuzluklara yönelmektedir. Ya da rüşvet olgusu ortaya çıkmaktadır. Yani rüşvet veren iş imkânına kavuşabilmektedir. Bu durum aynı zamanda kamu personel

<sup>218</sup> Emre Kongar, "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri", Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu, Er.Noktası: [www.kongar.org/makaleler/mak\\_kam.php](http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php), (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

<sup>219</sup> Yolsuzluk, Ders Notları, Er.Noktası: [www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi1.doc](http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi1.doc), (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

yapısını da bozmakta ve işe almada uyulması gereken bilgi beceri liyakat gibi unsurların göz ardı edilmesine yol açmakta; sonuçta ehil olmayan kişilerin elinde bulunan kamu hizmet sunumu kötüleşmektedir<sup>220</sup>.

#### 4. Akraba Bağları

Akraba, eş-dost ve hemşericilik bağlarının kuvvetli olduğu ülkelerde özellikle kayırmacılık yoluyla yolsuzluğun çok sık görüldüğünü söylemek mümkündür. Ülkemizde akraba bağlarının kuvvetli olduğu bir ülkedir. Bu nedenle hemen hemen herkes kamu kurumlarında bir işi olduğunda tanıdık akraba arayışına girerler ki bu durum yolsuzluğun en masum olanıdır.

Bunun yanında istihdam eksikliği nedeniyle iş bulma yarışında yine akrabalık bağları ortaya çıkmakta güzel kadrolara akrabalar yerleştirilmektedir. Kamu görevlisi ve akrabası karşılaştığında aralarında memur vatandaş ilişkisinden çok akrabalık bağları ve statüleri etkin olmakta ve kamusal faaliyet normal prosedür dışında istisnai bir hal almaktadır. Kamu yönetiminde akraba bağlarının kullanılmamasına yönelik özellikle 4734 sayılı Kanunda belirli şartlar bulunmakla birlikte akraba kayırmacılığı yapanlara yönelik cezai müeyyidelerin artırılması gerekmektedir<sup>221</sup>. Rusya da 2014 yılı içerisinde yüksek mahkemenin aldığı bir karar ile kamu görevlilerinin ihaleye katılan akrabasını bildirmemesi durumunda işten el çektirilmesine yönelik düzenleme yapması ülkemizde bu konuda alınması gereken tedbirlere güzel bir örnek teşkil edecektir<sup>222</sup>.

### III. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Yolsuzluğun çok çeşitli olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Her şeyden önce, piyasalar rekabetçi niteliğini, siyasi liderler de otoritelerini kaybederler. Yolsuzlukta gizlilik esas olduğundan, medyayı kontrol eden yolsuzluğa bulaşmış gruplar, kamuoyunun “doğru” bilgilendirilmesini engelleyerek, açık ve demokratik toplumu zedelerler. Hukuk devletine güven azalırken, yasaların uygulanması güçleşir<sup>223</sup>.

Yolsuzluğun hemen hemen her alanda birçok etkisi olmakla birlikte biz çalışmamızda yolsuzluğun siyasal ve toplumsal etkileri, ekonomi üzerindeki etkileri sınıflandırmasını esas alarak bu konuyu açıklamaya çalışacağız.

---

<sup>220</sup> Özsemerci, 2002, s.68.

<sup>221</sup> İdarelerin Yapmış Oldukları İhalelere Kimlerin Katılamayacağına İlişkin İçin bkz. 4734 sayılı KİK., md.11.

<sup>222</sup> Er.Noktası: [http://tr.sputniknews.com/turkish.ruvr.ru/news/2014\\_08\\_16/Rusyal-memurlar-akrabal/](http://tr.sputniknews.com/turkish.ruvr.ru/news/2014_08_16/Rusyal-memurlar-akrabal/), (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

<sup>223</sup> Tarhan ve diğerleri, s.72.

### A. Siyasal ve Toplumsal Etkileri

Yolsuzluk öncelikle yasalara aykırı bir eylemdir. Bu durumda devletin ve yönetimin yasallığı ortadan kalkmakta ve saygınlığı zedelenmektedir. Yasaların etkisini yitirdiği toplumlarda düzenin sağlanması mümkün olmayacaktır<sup>224</sup>. Bunun bir sonucu olarak demokratik kurumlar kötüleşmekte, hukukun üstünlüğü zedelenmekte ve hükümet istikrarsızlaşmaktadır.

Yolsuzlukların artması ile birlikte kamu hizmeti bekleyen sıradan vatandaş, yasaların kendisine tanıdığı en doğal hakları bile rüşvet ve yolsuzluk ile elde etme maliyeti ile karşı karşıya kalmakta, bunun sonucu olarak da mevcut hukuksal-siyasal sistemin işlemediği ya da iyi olmadığına yönelik kaniya varmaktadır. İşte bu durumda vatandaşlar alternatif sistem önerilerinin etki alanı içine girecekler ve ülke rejim bunalımı ile karşı karşıya kalacaktır<sup>225</sup>. Yolsuzluğun yoğun olduğu az gelişmiş ülkeler incelendiğinde bu ülkelerde yolsuzlukla birlikte siyasal istikrarsızlık ve şiddet olaylarının da yoğun bir şekilde var olduğu gözükücektir. Bu yönüyle yolsuzluğun şiddet olaylarını kışkırttığı söylenebilir<sup>226</sup>.

Yolsuzluklar hukukun genel ilkelerinden olan hukuk önünde eşitlik ilkesini de zedelemektedir. Zira maddi güce bakılmaksızın herkesin eşit bir şekilde yararlanması gereken kamu hizmetleri rüşvet nedeniyle parasal değer kazanmakta, satın alınabilir hale gelmekte ve satın alma gücü bulunan ile bulunmayan arasında hukuka aykırı olarak ayırım yapılmaktadır. Yolsuzluklar suretiyle fırsat eşitliği sona erdirilmektedir<sup>227</sup>. Kamu hizmetlerinde görülen bu eşitsizlik kayırmacılığın bir sonucu olarak kamu istihdamında da kendini göstermektedir.

Literatürde sosyal refah, insani gelişim ve cinsiyet gelişimi gibi faktörlerin yozlaşma üzerine etkilerini açıklayan çalışmalar bulunmaktadır. İnsani gelişmişlik düzeyi ile yozlaşma arasındaki ilişkiyi ortaya koyan veriler Şekil 14 'de gösterilmiştir.

---

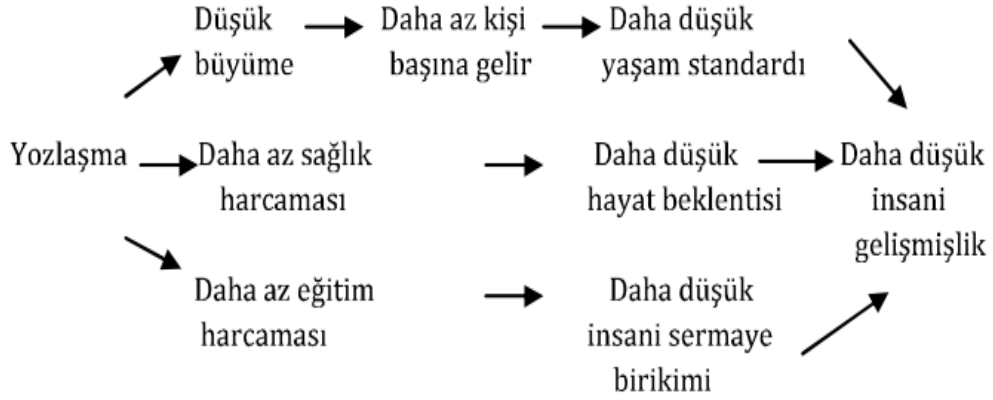
<sup>224</sup> Tarhan ve diğerleri, s.73.

<sup>225</sup> Özerkmen, s.27.

<sup>226</sup> Y.Mansoor Marican, "Corruption and Violence", philippine Journal of Public Administration, Cilt:15, Sayı:1, Ocak 1971, s.28 'den aktaran Ümit Berkman, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:43, Sayı:3, Yıl:1988, s.61. (ss.59-77)

<sup>227</sup> Oral, s.64.

**Şekil 14: Yozlaşma ve İnsani Gelişmişlik**



**Kaynak:** Selçuk Akçay, "Corruption and Human Development", Cato Journal, 26(1), 2006, s.35. (ss.29-48)

Şekle göre yozlaşma düzeyinin artmasıyla ekonomik büyüme düşecek ve hükümetlerin eğitim, sağlık harcamaları azalacaktır. Ekonomik büyümenin düşmesi ülkede kişi başı geliri azaltarak bireylerin yaşam standartlarının düşmesine neden olacaktır. Sağlık harcamalarının azalması ile insanların hayat beklentisi düşecek, eğitim harcamalarının azalması ise ülkede insani sermaye birikiminin gerilemesine neden olacaktır. Böylece insani gelişim ve kalkınma düzeyi düşecektir<sup>228</sup>.

Öte yandan kamu yönetiminde yolsuzluğun çok yaygın bir hal alması ve bu olumsuzluğa karşı çıkan kamu yöneticilerinin de zamanla yolsuzluk sürecine katılması ile birlikte süreç, konunun içinden çıkılmaz bir sarmal haline gelmesi ile sonuçlanmaktadır. Kamu yönetiminin yolsuzluk kısır döngüsü içinde, verimli ve etkili çalışmasını olanaksız kılacak bir hal alması; toplum ve ekonomi için çok zararlı sonuçlar doğurabilecektir<sup>229</sup>.

Yolsuzluk ile kamu siyasetlerinin saptırılması, yönetimin uygulamaya çalıştığı plan ve programların gerçekleşmesini önlemekte, yönetimin verimli çalışmasını önlemektedir. Bu koşullarda kamu yönetiminden beklenen işlevin yerine getirilmesi zorlaşmakta, bürokrasi kalkınmanın aracı olacağı yerde engeli olma konumuna gelmektedir<sup>230</sup>. Yolsuzlukların cezasız kalması durumunda dürüst bürokratların iş başarma azim ve gayretleri kırılmakta, işlerine yabancılaşmakta kurumlarına olan bağlılı zedelenmekte ve kamu görevinden ayrılma durumları ortaya çıkmaktadır<sup>231</sup>.

<sup>228</sup> Taner Güney, "Yozlaşmanın Sosyal ve Kültürel Etkileri: Bir Literatür İncelemesi", Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, 2013, s.20. (ss.15-25)

<sup>229</sup> Soner Yakar ve Kemal Cebeci, "Yolsuzluğun Ekonomik Büyümeye Etkileri Üzerine Teorik Bir İnceleme", Çimento İşveren Dergisi, Temmuz 2007, s.19. (ss.16-29)

<sup>230</sup> Ümit Berkman, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:43, Sayı:3, Yıl:1988, s.76. (ss.59-77)

<sup>231</sup> İlhan Tekeli ve Gencay Saylan, "Rüşvet Kuramı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:7, Sayı:3, Eylül 1974, s.111.

Yolsuzlukların arttığı ülkelerde, toplumun içerisindeki bireylerin birbirine karşı olan güveninde de olumsuz yönde etkiler gözlemlenmektedir. Genellikle kişisel çıkarın ön plana çıkarıldığı durumlarda, toplumsal değerler hiçe sayılmaktadır. Kişilerdeki sorumluluk bilinci eksikliği, suç ve suçluluk için uygun zemin hazırlamakta, örneğin tanıklık mekanizması çalıştırılmamaktadır<sup>232</sup>.

Yolsuzluğun toplum üzerindeki diğer olumsuz etkileri ise<sup>233</sup>;

- Kayıt dışı faaliyette bulunanların geniş bir kesim oluşturması, idare edenler ile edilenler arasında bir kopukluk yaratmakta ve güvensizlik ortamı oluşturmaktadır.

- Yolsuzluk yapmayan bireyler, yolsuzlukları gördükçe devlet otoritesine olan güvenlerini kaybetmektedir.

- Yolsuzluk sonucu bazı faaliyetler çevre ile ilgili düzenlemelere uyulmadan gerçekleştirildiğinden doğal kaynakların tahribine neden olabilmektedir.

## **B. Ekonomi Üzerindeki Etkileri**

Niteliği ve niceliği bakımından farklılık göstermekle birlikte yolsuzluklar, gerek toplumsal değer yargılarını, gerekse toplumsal yaşamı olumsuz yönde etkilemektedir. Yolsuzlukların toplumsal yapı üzerindeki olumsuz etkileri, ekonomik yapıya da yansımaktadır. Bu yansımaya bağlı olarak başta ekonomik kurum ve kurallar olmak üzere, makroekonomik istikrar, ekonomik büyüme ve kalkınma, gelir dağılımı, doğrudan yabancı yatırımlar, enflasyon, kayıt dışı ekonomi ve kamu mali dengesi gibi çeşitli ekonomik alanlar, yolsuzluklardan olumsuz yönde etkilenmektedir<sup>234</sup>.

Ekonomik etkinliklerin gelişmesi; güvenliğin sağlandığı ve yasaların işler olduğu hukuk devletlerinde mümkündür. Ticari sözleşmelerin yerine getirilmesi, meydana gelen aksaklıkların yasal yollarla çözümü ekonomik gelişmelerin yönünü ve hızını belirler. Temiz, güvenli, şeffaf, “hesap verebilirliğin” tesis edildiği toplumlarda yerli ve yabancı yatırımcı tereddüt etmeden ekonomik etkinlikler içine girecektir<sup>235</sup>. Tam tersi durumda ise yatırımcılar risk almayarak o toplumdan uzak duracaklardır.

<sup>232</sup> Mahmut Cengiz ve Mehmet Kul, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt:10(3), ss.59-60. (ss.55-76)

<sup>233</sup> Özcan Karatay, “Kayıt Dışı Ekonominin Ülke Ekonomisine Etkileri ve Toplumsal Maliyeti”, Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dan.:Doç.Dr.Necmettin Özerkmen, Sivas, 2009, ss.93-94.

<sup>234</sup> Gökhan Dökmen, “Yolsuzlukların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 13(1), 2012, s.1. (ss.41-51)

<sup>235</sup> Halil İbrahim Bahar, “Yolsuzluk ve Toplumsal Etkileri”, Er.Noktası:<http://www.ankarastrateji.org/yazar/prof-dr-halil-ibrahim-bahar/yolsuzluk-ve-toplumsal-etkileri/>, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

Devletin ekonomik alana birçok alanda müdahale etmesi, yolsuzluk yapılabilecek alanları genişletmekte; böylece ekonomik kalkınma ve büyüme üzerinde olumsuz etkide bulunmakta, diğer taraftan devletin elinde bulunan ekonomik kaynaklar yolsuzluklar nedeniyle, kamu yararı yönünde değil bireysel çıkarlar için kullanılmaktadır<sup>236</sup>.

Yolsuzluk tahsis verimliliğini ve kaynak dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir. Yolsuz devlet görevlileri yatırımların, yolsuzluğun tespit edilmesinin daha güç olduğu, büyük (genellikle mürşifçe gerektiğinden büyük) projelere yönlendirilmesini tercih etmektedirler. Yolsuzluğun artmasıyla kamuda kaynak israfı bütçe açıklarını artırmakta, bu da enflasyondan yüksek faizlere pek çok ekonomik sorunun kaynağı olmaktadır<sup>237</sup>.

Eğer bir ekonomide yolsuzluk rüşvet şeklinde ise, bu kamusal amaçlar için elde edilebilir toplam miktarın azalmasına yol açar. Yolsuzluk verimlilik çabalarında önemli kayıplara neden olur (rüşvet beklentisi memurlar arasında yapay bir savaştırmaya ve kırtasiyeciliğe yol açar). Yolsuzluk kamusal idarenin fiyatlarını yükseltir ve kaynak israfına neden olur<sup>238</sup>.

Yolsuzluğun ekonomik hayata yüklediği en önemli maliyetlerden biri vergi gelirlerinde gerçekleşen azalmadır<sup>239</sup>. Vergi dairesi ve gümrüklerde yolsuzluk nedeniyle oluşan olumsuz etkinin sonucu olarak gelirlerde azalma olmakta; ayrıca yolsuzluklar nedeniyle kamu harcamalarının eğitim ve sağlık gibi verimli alanlardan, rantın çok olduğu alanlara kaydırılmasının sonucu olarak kamu harcamalarının da artış olmaktadır. İşte bu durum nedeniyle yolsuzluklar bütçe açıklarına da neden olabilmektedir.

Yolsuzluk yabancı yatırımcılar için ilave bir maliyet olarak görülmektedir. Bu nedenle yatırımcılar için vergi etkisi yapmaktadır. Yolsuzlukların boyutunun önceden tahmin edilememesi yatırımcı için maliyet hesaplaması yapamaması anlamına geldiğinden olumsuz bir etki yaratacak ve sonuçta doğrudan yabancı yatırımlar azalacaktır.

Yolsuzluğun ekonomiye kötü yönde etkileri olduğu kanaati kamuoyunda yoğun destek görmeye birlikte, geçmiş yıllarda bazı ekonomistler yolsuzluğun faydalı olduğunu da ileri sürmüşlerdir. Bu görüşü savunan Samuel HUNTINGTON ve Nathaniel LEFF gibi ekonomistler 1997 mali krizine kadar Güneydoğu Asya da ki

---

<sup>236</sup> Özsemerci, 2002, s.83.

<sup>237</sup> Güzin Bayar, "Türkiye'de Yolsuzluk-Ekonometrik Bir İnceleme", Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:28, Yıl:2010/1, s.107. (105-131 s.)

<sup>238</sup> Muzaffer Albayrak, "Sağlık Sektöründe Yolsuzluklar: Nedensellik Analizi", e-Journal of New World Sciences Academy, Volume:5, Number:3, Article Number:3C0040, 2010, s.163. (ss.158-175)

<sup>239</sup> Dilaver Nişancı, "Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Önlenmesine İlişkin Olarak OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'ndeki Denetim Süreci", TBB Dergisi, Sayı:114, 2014, s.320. (ss.315-346)

Endonezya, Tayland gibi ülkelerdeki yüksek büyüme hızının yolsuzlukların büyümeyi desteklemesinin bir sonucu olduğunu savunmuşlardır. Bu tezi savunanların temel yaklaşımı yolsuzlukların katı bürokratik engelleri ve zaman kaybını ortadan kaldırdığı varsayımıdır<sup>240</sup>. Yolsuzlukların olumlu etkileri olduğu yönündeki görüşlerin ilk olarak 1900 'lü yılların başlarında ortaya atıldığını söyleyebiliriz. 1904 yılında Ford yayınlanan makalesinde Amerika'daki belediyelerde görülen yolsuzlukların sanıldığı kadar tehlikeli ve aşırı kaygılanmayı gerektiren bir durum olmadığını savunmuştur<sup>241</sup>.

Yolsuzluğun ekonomi üzerindeki diğer olumsuz etkilerinden kısaca bahsedecek olursak<sup>242</sup>:

- Yolsuzluklar devletin piyasa düzensizliklerini ortadan kaldırmak maksadıyla düzenleyici kontrol ve denetimler yapmasını engellemekte,
- Rüşvet keyfi bir vergi gibidir. Rüşvet vermek suretiyle yapılan bir yolsuzlukta rüşvet verilecek kamu görevlisinin bulunması, onunla görüşülmesi gibi durumlar için yapılacak maliyetlerde rüşvet maliyetine eklenmekte,
- Yolsuzluğun ihale sözleşmeleri esnasında ortaya çıkması devletin sözleşmeleri güvence altına alma görevini zedelemekte, rüşvet yoluyla sözleşmeden doğan sorumlulukların yerine getirilmemesi devlete olan güveni sarsmakta,
- Yolsuzluk piyasa ekonomisinin ve demokrasinin meşruluğunu azaltmaktadır. Rüşvet nedeniyle küçük işletmelerin maliyetlerinin artırılması ekonomide büyümeyi yavaşlatmakta,
- Yolsuzluk fakir insanların kazandığı geliri azalttığından yoksulluğu artırmaktadır.

#### **IV. KAMU İHALE MEVZUATININ YOLSUZLUK RİSKİ AÇISINDAN ANALİZİ**

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlete olan bakış açısının değişmesi ile devlet, çok önemli ekonomik işlevler yüklenmekte, ayrıca sosyal alanda da düzenleyici ve birçok hizmeti yerine getirici önemli bir rol oynamaktadır. Bu ülkelerde devletin çok yoğun ekonomik işlevleri, kamu bürokratlarının ve politikacıların eline büyük olanaklar sağlamaktadır<sup>243</sup>. Bu olanakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanan kamu görevlileri yolsuzluk olaylarına karışmaktadır. Yolsuzluklara en yoğun bir şekilde konu olan alanların başında kamu maliyesi gelmektedir. Uluslararası gözlemler yolsuzlukların %50 'den fazlasının kamu sektöründe gerçekleştiğini

<sup>240</sup> Tanzi, ss.126-130.

<sup>241</sup> Henry Jones Ford, "Municipal Corription", Arnold J.Heidenheimer (Der.) Political Corription, s.293 'den aktaran Ümit Berkman, 1988, s.61. (ss.59-77)

<sup>242</sup> Tanzi, s.132.

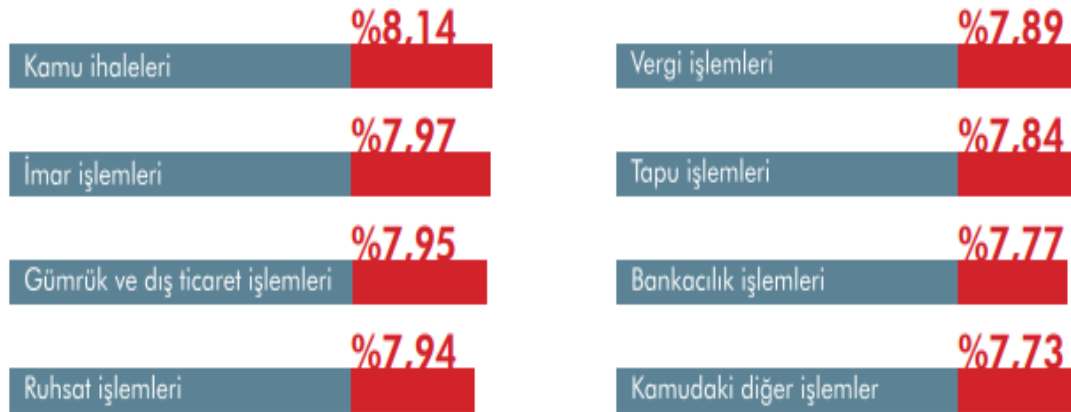
<sup>243</sup> Oral, s.25.

göstermektedir<sup>244</sup>. Yolsuzlukların en yaygın olduğu kamusal faaliyetlerin başında ise devletin kamusal ihtiyaçların giderilmesi maksadıyla düzenlediği mal, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri gelmektedir.

Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde yolsuzluğun sebebini açıklarken de belirttiğimiz gibi; Çin’li reformist Wang An Shih yolsuzluğun kaynağı olarak “*kötü kanun ve kötü insan*” olmak üzere iki hususu görmüştür. Bu açıklamada ki “*kötü insan*” yaklaşımından yola çıkarak kamu ihale yolsuzluklarını değerlendirecek olursak ihale yolsuzluklarında; kamu görevlileri kendilerine tevdi edilen görevleri kendisine tanınan yetki çerçevesinde, kanunlar ve toplumsal kuralları önemseyerek yapması gerekirken; kanunlara ve toplumsal kurallara aykırı hareket etmeleri “*yolunu şaşırması ve kötü yola girmesi*” söz konusu olmaktadır<sup>245</sup>. İhale mevzuatının şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlamadaki yetersizliği, kamu görevlilerine yoruma ve keyfi muameleye açık alanlar bırakması ve cezai müeyyidelerin yetersizliği gibi eksiklikleri ise “*kötü kanun*” tanımlaması içerisinde değerlendirilebilir.

Şekil 15 ‘de Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından 2015 yılı içerisinde yolsuzluğa yönelik yapılan kamuoyu araştırmasına göre kamuda yolsuzluğun en fazla olduğu alanlar gösterilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere araştırma neticesinde %8,14 ile kamu ihaleleri yolsuzluğun en fazla görüldüğü alan olarak belirlenmiştir. Yine aynı çalışma kapsamında hazırlanan yolsuzluğun sebeplerinin gösterildiği Şekil 11 ‘de görüleceği üzere; yolsuzluk sebepleri arasında ihale sistemleri üçüncü sırada yer almaktadır.

**Şekil 15: Kamuda Yolsuzlukların En Çok Görüldüğü Alanlar**



**Kaynak:** Uluslararası Şeffaflık Derneği, Kamuoyu Araştırması, Türkiye’de Yolsuzluk, Neden? Nasıl? Nerede?, Mart 2015.

<sup>244</sup> İzzettin Önder, Mehmet Karakaş ve Murat Çak (Editörler), Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele, Abuzer Pınar, Dilek Özkök Çubukçu, “Yolsuzluk, Kamu Hizmetleri ve Vergi Gelirleri”, TOBB Yayınları, Yayın No:2008/80, Ankara, 2008, s.18. (ss.13-33)

<sup>245</sup> Özhan Çetinkaya, Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri, Ekin Yayınları, 2014, s.17.



Yolsuzluklar nedeniyle, kamu yönetiminde piyasadan satın alınan mal ve hizmetler, vatandaş açısından daha pahalı bir hale gelmektedir. Vatandaşın, devletten beklediği hizmetlerin karşılığı olarak ödediği vergiler anlamını yitirmekte, vatandaşlar kamu hizmetleri için ikinci bir vergi gibi rüşvet ödemek zorunda kalmakta, ihale yolsuzluklarında rüşvetin tutarın ihale bedeline eklenmekte ya da ihaleye konu olan malın niteliği düşürülmektedir<sup>246</sup>.

Uluslararası piyasalarda rekabet edemeyen firmalar için rüşvet, iş fırsatları elde etmek ve ihaleleri kazanmak için iyi bir araç olmuştur. Rüşvet uluslararası ihalelerde önemli bir rol oynamakta, ihalelerin % 90'ında belirleyici unsur olmaktadır. Dünya Bankası tahminlerine göre, her yıl uluslararası ticari işlerde en az 80 milyar \$ rüşvet ödenmektedir. Birleşmiş Milletler'e göre bu tutar küresel yolsuzluğun ortadan kaldırılması için yeterlidir. ABD Ticaret Bakanlığı verilerine göre, 1994 ve 1999 yılları arasında yapılan ihalelerde, 294 çok uluslu şirket bu ihaleleri kazanabilmek için 145 milyar \$ rüşvet ödemiştir. Yine aynı verilere göre, Amerikan şirketleri 100'den fazla ve 45 milyar \$ değerindeki uluslararası ihaleyi rüşvetten dolayı kaybetmiştir<sup>247</sup>.

Devlet ihalelerinde komisyon, rüşvet vb. vererek yolsuzluk yapan istekliler vermiş oldukları bu tutarı her halükarda yapılan iş bedeline dâhil ederler. Bunun birkaç yolu vardır; ihale öncesi kendisine ihaleyi alacağı teminatı verilen istekli kamu görevlilerine ödemiş olduğu komisyonu fiyat teklifine yansıtılmaktadır. Eğer bu mümkün değil ise sözleşmenin uygulanması aşamasında ilave iş yapmış olarak göstererek veya yapılacak işte istenen kalitenin altında malzeme kullanmak suretiyle ödediği komisyonu devletten alacağı hak edişten çıkarmaktadır<sup>248</sup>. Bu nedenle kamu ihale mevzuatının yolsuzluk açısından içerdiği riskin analiz edilerek gerekli tedbirlerin alınması kamu yönetimi açısından önem arz etmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde öncelikle kamu ihale kanununun yolsuzluk riski açısından genel bir değerlendirmesini yaptıktan sonra tedarik usullerinin yolsuzluk riski açısından derinlemesine analizini yapmaya çalışacağız.

#### **A. Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riski**

Ülkemizde yapılan araştırmalarda da görüleceği üzere kamuoyunda ihale kararlarının rekabet ilkelerine aykırı bir şekilde değişik etkiler altında alındığı yönünde yaygın bir kanı vardır. Usulsüzlük ve yolsuzluk iddialarını sona erdirmenin

---

<sup>246</sup> TEPAV, 2006, s.74.

<sup>247</sup> Selçuk AKÇAY, "Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası'nın Rolü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül 2004, s. 112.

<sup>248</sup> Yüksel Karaca, "Sonu Olmayan Yol: Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?", Maliye Dergisi, Sayı:135, Eylül-Aralık 2000, s.96 (ss.93-123)

en temel yolu rekabetçi, şeffaf ve etkin denetimin sağlandığı bir kamu ihale sisteminden geçmektedir<sup>249</sup>.

İhalelerin yolsuzluk alanı olduğuna ilişkin kanı sadece bizim ülkemize has bir kanı değildir. Bütün dünya ülkelerinde ihale yolsuzlukları büyük sorunlara yol açmaktadır. Ülkemizde ise ihale yolsuzlukları ekonomik, mali ve sosyal maliyetlerin yani sıra kimi durumlarda insanların ölümüne varan sonuçlar doğurmaktadır<sup>250</sup>. Yolsuzlukların kamu ihalelerinde etkili olduğu durumlarda bitirilen ve hiç kullanılmayan projeler ortaya çıkmakta, bu projeler çok kalitesiz yapıldığı için sürekli tamir ve bakım ihtiyacı duyulmakta ve beklentileri karşılayamamaktadır<sup>251</sup>. Ülkemizde geçmiş yıllarda yaşanan depremler nedeniyle yıkılan kamu binaları ve kamu denetiminde bulunan madenlerde meydana gelen göçükler nedeniyle ölen insanlar düşünüldüğünde yolsuzlukların vahim sonuçları daha iyi anlaşılacaktır.

Bu nedenle kamu yönetimi açısından yolsuzluk riskini en aza indiren ihale mevzuatını oluşturmak devletin ana gayelerinden olmalıdır. Çalışmamızın bu bölümünde ülkemiz de kamu alımları için ihale sürecini düzenleyen ana mevzuat olan 4734 sayılı KİK. hükümlerini yolsuzluk riski açısından inceleyeceğiz.

### 1. İstisnalar ve Yolsuzluk Riski

4734 sayılı KİK. 3 'üncü maddesinde düzenlenen istisnalar incelendiğinde 2015 yılı itibariyle kanun kapsamı dışında bırakılan 20 alan bulunduğu görülmektedir. Kanunun ilk yayınlandığı 2002 yılında istisna sayısının sadece 6 olduğu düşünüldüğünde istisnalardaki olumsuz yönde düzenlemelerin ne derece yoğun olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. İstisna sayısındaki artış Avrupa Komisyonu 2010 ve 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporunda da dikkat çekilen hususlar arasında yer almıştır<sup>252</sup>. Söz konusu raporda özellikle enerji, su, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren işletmelerin ihalelerine yönelik herhangi bir gelişme sağlanamaması eleştiri konusu yapılmıştır<sup>253</sup>. Bu aşamada özellikle elektrik dağıtım firmalarının özelleştirilmesinin bir sonucu olarak 2014-2015 yıllarında enerji alımlarının istisna kapsamı dışında açık ihale usulü ile yapılması yönünde ciddi gelişmeler yaşandığını belirtmek faydalı olacaktır.

Tablo 18 'de ülkemizde yıllar itibariyle 4734 sayılı KİK. 'de istisna olarak belirtilen alımların gelişimi gösterilmiştir. Adet bazında toplam kamu alımlarının ortalama %25'i, tutar bazında ise %10 'u istisna kapsamındaki alımlardan

<sup>249</sup> Köksal, s.61.

<sup>250</sup> Dursun, s.184.

<sup>251</sup> Karaca, s.96.

<sup>252</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 09 Kasım 2010, ss.50-51.

<sup>253</sup> Zehra Şahin İlkorkor, "Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi", Türk İdare Dergisi, Ankara, 2010, Sayı:468, s.78. (ss.63-84)

oluşmaktadır. 2014 yılında ise miktar olarak 32.589 adet ve 8.391.401.000,00 TL tutarında ihale istisna kapsamında gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 18: İstisna Kapsamında Alımlarının Yıllara Göre Gelişimi**

YIL	MİKTARI (ADET)	%	TUTARI (TL.)	%
2005	26.338	19,00	3.949.481.508	13,00
2006	28.168	17,00	4.939.347.314	13,00
2007	30.859	17,16	8.153.266.000	12,36
2008	33.175	22,15	10.746.259.000	12,81
2009	32.686	24,98	7.955.974.000	12,01
2010	32.475	26,96	9.352.169.000	13,45
2011	36.585	26,72	11.870.195.000	12,93
2012	33.440	26,19	7.121.725.000	7,54
2013	30.958	23,98	9.213.471.000	8,73
2014	32.589	26,33	8.391.401.000	7,40

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

2014 yılında Kamu İhale Kurumuna gönderilen istisna kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin adet olarak %88'i mal alımı, %0,96'sı yapım işi, %10,99'u hizmet alımı ve %0,05'i danışmanlık hizmet alımına ilişkindir. İlgili dönemde istisna kapsamındaki alımlar tutar bazında değerlendirildiğinde, toplam tutarın %63,78'i mal alımlarına, %6,69'u yapım işlerine, %29,37'si hizmet alımlarına ve %0,17'si ise danışmanlık hizmet alımlarına harcanmıştır<sup>254</sup>.

İstisna kapsamında yapılan kamu alımlarının istisnaları düzenleyen 3 'üncü maddesinde ki hangi gerekçeyle yapıldığı incelendiğinde; istisnaların tutar bazında %58,74'ünü 4734 sayılı Kanunun 3/g maddesi (***KİT' lerin ve sermayesinin yarısından fazlası kamu kurumlarına ait işletme ve şirketlerin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 7.726.990,00 TL. aşmayan mal veya hizmet alımları,***) kapsamında yapılan alımlar oluşturmaktadır. Bunu %23,60 oranı ile Kanunun 3/b maddesi (***Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet***

<sup>254</sup> Kamu İhale Kurumu, 2014 yılı Kamu Alımları İzleme Raporu, Şubat 2015, Ankara, s.3.

***güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,***) ile yapılan alımlar izlemektedir. Ayrıca 3/i maddesi (***Kültür ve turizm varlıklarının restorasyonu***) kapsamında da %5,75 oranında bir istisna alım yapılmaktadır<sup>255</sup>.

Bu alımların rekabet ve eşit muamele ilkelerine bakılmaksızın gerçekleştirildiği değerlendirildiğinde istisnaların büyük bir bölümünü oluşturan KİT ve Belediye işletmelerine yönelik alımların kamuoyunda neden yolsuzluk alanı olarak görüldüğü daha iyi anlaşılmaktadır. Özellikle belediyeler tarafından birçok hizmetin kurulan şirketler marifetiyle yürütülmesi ve bu şirketlerin 2015 yılı için 7.726.990,00 TL. gibi yüksek bir tutara kadar olan alımlarının ihale mevzuatından istisna tutulmuş olması önemli ölçüde yolsuzluk riski taşımaktadır. Ayrıca sözleşme tutarı belirlenen parasal limit üzerinde olan alımların bu işletmeler tarafından bölünmek marifetiyle limit altına çekilmesi ve istisna kapsamına sokulması da önemli bir yolsuzluk alanı oluşturmaktadır.

Belediyelerin görev sahalarındaki birçok hizmetin son yıllarda kendi kurdukları şirketler tarafından yürütülmesi başka bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Belediyeler ihale kapsamındaki işlerini kendi şirketlerine ihale etmekte, bu şirketler ise ihale konusu işi 3/g maddesi kapsamın da istisnadan yararlanarak istedikleri kişi veya firmalara verebilmektedir<sup>256</sup>. Bu süreç siyasi etkiler göz önünde bulundurulduğunda kayırmacılık ve yolsuzluk alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca 2008 yılında yapılan düzenleme ile istisna kapsamına alınan "***savunma, güvenlik veya istihbaratla ilişkili ve gizlilik gerektiren alımlarında***" bu alımların istisna kapsamına girip girmeyeceğini belirleme yetkisi bakana verilmiştir. Burada hangi bakanın bu konuda yetkili olduğuna ilişkin bir tespit yapılmamış olması her bakanlığın bu gerekçeler ile alımları istisna kapsamına sokmasına imkân tanımaktadır. Alınan bakan oluru ile kapsam dışına çıkarılan ve denetimi mümkün olmayan bu alımlar yoğun bir yolsuzluk riski içermektedir<sup>257</sup>.

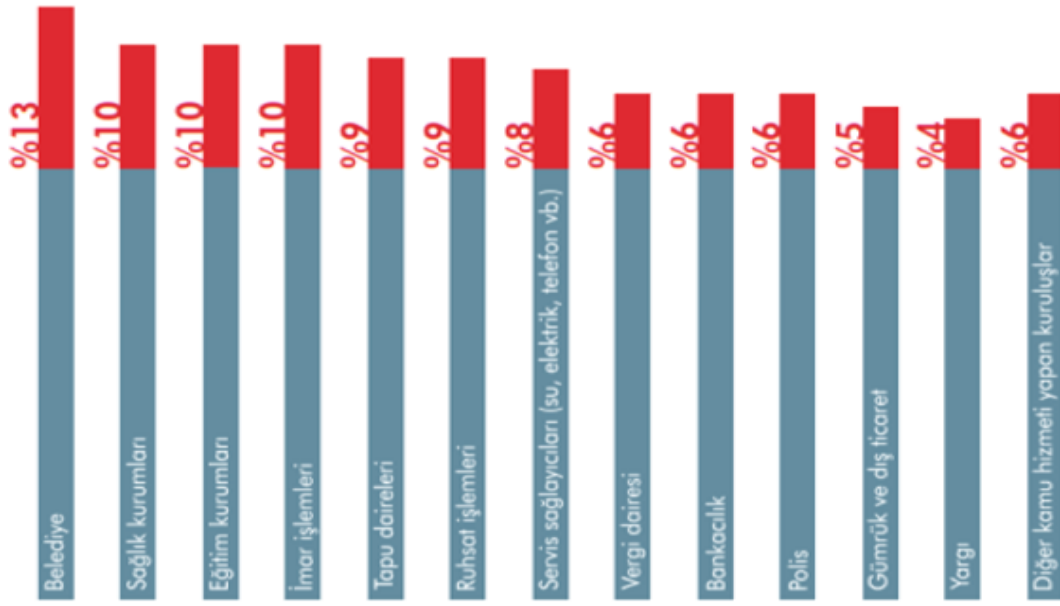
---

<sup>255</sup> Kamu İhale Kurumu, Şubat 2015, s.6.

<sup>256</sup> Mustafa Meşe, "Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme", Dış Denetim Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s.210. (ss.203-215)

<sup>257</sup> Hayati Küçük, "Kamu İhale Yasası ile Kamu İhale Sözleşmeleri Yasasında Yapılan Değişiklikler Yürürlüğe Girdi.. Ali Dibolar Artık Denetimsiz," Elektrik Mühendisliği Dergisi, Sayı:435, Ocak 2009, s.80. (ss.80-85)

**Şekil 16: Yolsuzlukla En Çok Karşılaşılan Kurumlar**



**Kaynak:** Uluslararası Şeffaflık Derneği, Kamuoyu Araştırması, Türkiye’de Yolsuzluk, Neden? Nasıl? Nerede?, Mart 2015.

Şekil 16’ da Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yolsuzluğa yönelik 2015 yılı içerisinde yapılan kamuoyu araştırmasına göre kamuda yolsuzluğun en fazla olduğu kurumlar gösterilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere istisna kapsamında alımlarda önemli bir yer tutan belediyeler %13 ile birinci sırada yer alırken, diğer bir istisna alanı olan elektrik, su ve telefon alımları yedinci sırada yer almaktadır. Belediyeler, ankete katılan vatandaşlara göre yolsuzluğun en yaygın olduğu kurumlar olarak göze çarparken, en fazla usulsüz ödeme ya da hediyein verildiği kurumlar da yine belediyeler olmuştur. Son yıllarda medyada yer alan soruşturma haberleri belediyelerde yolsuzluk riskinin ve pratiğinin ciddi boyutlarda olduğunu göstermektedir. Partiler ve coğrafyadan bağımsız olmak üzere yolsuzluk iddiaları sebebiyle pek çok belediyeye soruşturmalar açılmıştır<sup>258</sup>.

Denetim konusunda karşılaşılan sorunlar nedeniyle, savunma harcamalarının önemli yolsuzluk alanlarından birini oluşturduğu iddia edilmektedir. Uluslararası karşılaştırmalı çalışmaların bulgularına göre, GSMH ve toplam bütçe içindeki payı yüksek askeri harcamaların, yolsuzlukla olumlu ilişki içerisinde bulunduğu iddia edilmektedir<sup>259</sup>.

Gerçek değerinin tespiti zor olan, izlenmesi ve denetlenmesi güç olan büyük projeler yolsuz işlemlere daha çok olanak sağlamaktadır. Savunma harcamalarının

<sup>258</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği Kamuoyu Araştırması, Türkiye’de Yolsuzluk, Neden? Nasıl? Nerede?, Mart 2015, s.19.

<sup>259</sup> Sanjeev Gupta, Luiz de Mello ve Raju Sharan, “Corruption and Military Spending,” European Journal of Political Economy, 17, 2001, s. 749-777 ‘den aktaran TEPAV, 2006, s.67.

yüksek rakamlı ve gözlenmesi zor ihaleler olması açısından bu etkiye en iyi örneklerin başında gelmektedir. Hükümetlerin, savunma hizmetinin tek sunucusu konumunda olması ve söz konusu hizmetin arz yanının da oldukça kısıtlı olması rant arayıcı faaliyetleri özendirilmekte, kamu yetkilisinin yolsuzluğa başvurmasına uygun ortam hazırlamaktadır<sup>260</sup>. Bu alımların istisna kapsamında olması yolsuzluk riskini daha da artırmaktadır.

## 2. Temel İlkeler ve Yolsuzluk Riski

4734 sayılı KİK. 5'inci maddesinde temel ilkeler ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak olarak sayılmıştır. Bu ilkelerin kamu ihalelerinin tüm aşamalarında göz önünde bulundurulması tüm kamu görevlilerinin yükümlülüğüdür.

Saydamlık ilkesinin kamu alımlarında ihale öncesi, ihale ve ihaleden sonraki safhalarda dikkate alınması gerekmektedir. İhale öncesi ihaleye katılabilme yeteneği olan her ilgilinin ihaleye ilişkin bilgilere kolay ulaşımının sağlanması; ihale aşamasında tekliflerin alınması ve açılarak daha evvel ilan edilen kriterler çerçevesinde değerlendirilmesi; ihale sonrasında ise ihale sonuçlarının isteklilere duyurulması süreci saydamlığı ifade etmektedir<sup>261</sup>. Kamu görevlilerinin bütün bu aşamalarda ki keyfi davranışlarını minimize etmeyi amaçlayan saydamlık ilkesi yolsuzluk riskinin azaltılması açısından da önem arz etmektedir.

İhale öncesi ihale şartlarının yeterince duyurulmadığı veya yapılan ilanların gerekli bilgileri içermediği durumlarda ihaleye katılım yetersiz kalacak yani rekabet sağlanamayacak, ihtiyaçlar uygun şartlarla karşılanamayacak ve kaynaklar verimli kullanılamayacaktır. Bu durumda saydamlığın diğer temel ilkelerin sağlanmasının da ön şartı olduğunu söylemek mümkündür.

İhale öncesi tespit edilen yaklaşık maliyet ihalenin uygulanmasına yönelik; ihale usulü, ilan şekli ve süresi, hangi yeterlik kriterlerinin aranacağı gibi birçok hususun belirlenmesinde etkili olmaktadır. Bu nedenle 4734 sayılı KİK. 9 'uncu maddesinde isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanamayacağına yönelik hüküm bulunmaktadır.

Temel ilkeler arasında yer alan gizlilik ilkesinden amaç, yaklaşık maliyetin ihale süreci ile ilgisi bulunmayan kişilerden gizlenmesidir. Yaklaşık maliyetin gizli tutulması ile idareler; önceden belirlediği yaklaşık maliyeti çek etme imkânına

<sup>260</sup> Yakar ve Cebeci , s.21.

<sup>261</sup> Vesile Kulaçoğlu, "Kamu Kaynaklarının Verimli Kullanılmasında Şeffaflığın Önemi", I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, Kamu İhale Kurumu Yayını, İstanbul, 2004, ss.72-73.

kavuşmaktadır. Ayrıca yaklaşık maliyet sayesinde isteklilerin tekliflerinin gerçekçiliği de kontrol edilmekte gerektiğinde aşırı düşük teklifleri değerlendirmeye imkân tanımaktadır<sup>262</sup>. Yaklaşık maliyetin isteklilerce ihale öncesinde bilinmesi onlara teklif hazırlamada büyük avantajlar sağlayacağından, istekliler yaklaşık maliyeti öğrenme gayreti içerisinde olacaklardır<sup>263</sup>. Bunun bir sonucu olarak yaklaşık maliyetin gizliliğinin ihlali önemli bir yolsuzluk riski içermektedir.

İhalelerde rekabetin tam olarak sağlanabilmesi için, özellikle ihaleye katılımda istenen bilgi ve belgeler ile bu belgelerin taşınması gereken kriterlerin İhale Uygulama Yönetmeliklerindeki sınırlar içerisinde ve amaca uygun biçimde belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Nitekim Uygulama Yönetmeliklerinin “Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler” başlıklı maddesinde; “*Ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin saptanması amacıyla öngörülecek değerlendirme kriterleri ve istenecek belgeler, rekabeti engelleyecek şekilde belirlenemez.*” denilmek suretiyle bu hususa dikkat çekilmiştir<sup>264</sup>. Bu konuya bu kadar önem verilmesinin nedeni; ihalelerin hazırlanması aşamasında, ihaleye konu olan mal ya da hizmetin ancak belli bazı kişi ya da firmaların yerine getirebileceği şekilde saptanması ve böylece ihaleye katılabileceklerin sayısının kısıtlanması biçiminde yolsuzlukların görülebilmesidir<sup>265</sup>. Anlaşılır, tarafsız ve şeffaf olmayan şartname sadece şeffaflık ilkesine değil eşit muamele ilkesine de aykırılık teşkil edecektir<sup>266</sup>.

Bu aşamada yolsuzluklar firmaların anlaşmaları yolu ile de yapılabilmektedir. Anlaşmalı olarak ihaleye katılan firmalar ihale için istenen yeterlik kriterlerine ait belgelerden bir kısmını teklif zarfına koymayarak veya yaklaşık maliyetin üzerinde teklif vererek elenmekte, anlaşmalı olduğu firma lehine avantaj sağlayarak ihalede rekabet şartlarının oluşmamasına neden olmaktadır<sup>267</sup>.

### 3. İtiraz Yolları ve Yolsuzluk Riski

Kamu ihalelerine ilişkin idari işlem ve eylemlerin hukuk çerçevesinde yürütülmesinde, idari denetime tabi olmasında ve neticede yargı yolu ile denetlenebilmesinde zorunluluk bulunduğu açık olup, kamu yararı ve hukuk devleti

<sup>262</sup> Sadettin Doğanıyigit, “İhalenin Ruhü: Yaklaşık Maliyetin Gizliliği”, Dış Denetim Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2010, ss.96-97. (ss.95-99)

<sup>263</sup> Yaklaşık Maliyetin Gizli Kalmaması Durumunda İhalenin İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2006-UY.Z-2518, 19 Ekim 2006.

<sup>264</sup> Yaşar Gök, “Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, Dış Denetim Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 2010, s.15. (ss.12-23)

<sup>265</sup> Oral, s.27.

<sup>266</sup> Dilşat Yılmaz, s.103.

<sup>267</sup> Çetinkaya, s.109.

ilkesi de bunu gerektirmektedir<sup>268</sup>. Bu nedenle ihalelere yönelik itirazların kolaylaştırılması büyük önem arz etmektedir.

Kanun koyucu tarafından ihale sürecinin hukuka uygun ve hak kaybına neden olmayacak şekilde yürütülmesinin ön koşulu olarak uyuşmazlıkların ivedilikle çözümlenmesi gerektiği düşünülerek, 4734 sayılı KİK. ile idari yargıda dava açılmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu başvuru yolları olarak şikâyet ve itirazın şikâyet müesseseleri ihdas edilmiştir. Böylece kamu ihale sürecinde tesis edilen idari işlemlerin denetimine yönelik idari ve yargısal olmak üzere iki denetim mekanizması öngörülmüştür<sup>269</sup>.

4734 sayılı KİK 'in 54 'üncü maddesinde ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem ve eylemler nedeniyle bir hak kaybına, zarara uğrayan veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday, istekli veya istekli olabileceklerin şikâyet ve itirazın şikâyet başvurusunda bulunabilecekleri, şikâyet ve itirazın şikâyet başvurularının dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yolları olduğu ifade edilmiştir<sup>270</sup>. Ancak ihalelere karşı başvuruda bulunacak gerçek veya tüzel kişilerde en azından ihale şartnamesi almış olması şartı aranmaktadır. Aynı şekilde ihaleye katılmamasına rağmen doğrudan veya dolaylı olarak yapılan ihaleden hak kaybına uğrayan gerçek ve tüzel kişilerinde başvuruda bulunabilmeleri hukukun gereği olarak kabul edilmelidir<sup>271</sup>.

Şikâyet başvuruları idareye, itirazın şikâyet başvuruları Kamu İhale Kurumuna hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılmaktadır. Söz konusu dilekçelerde başvuru sahibine ilişkin bilgiler, şikâyet veya itiraza konu idare ve ihaleye ilişkin bilgiler, başvuru yapılan hususa ilişkin bilgi ve deliller ile Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazın şikâyetlerde idareye yapılan başvurunun bildirim tarihi gibi bilgilere yer verilmektedir. Ayrıca dilekçede imzası bulunan kişilerin yetkili olduğuna ilişkin imza sirküleri de dilekçeye eklenmelidir<sup>272</sup>.

İdareye yapılacak olan şikâyetler; hukuka aykırı olduğu düşünülen işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihten itibaren; doğal afet vb. gerekçe veya güvenlik ve savunmaya yönelik ivedi durumlar gerekçesiyle pazarlık yoluyla yapılan ihalelerde **5 gün**, diğer hallerde ise **10 gün**

<sup>268</sup> İlhami Öztürk, "Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazın Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukuki Niteliği," Ankara Barosu Dergisi, Sayı 3, Yıl 67, Yaz 2009, s.130. (ss.129-137)

<sup>269</sup> Mustafa Çolak, Dursun Ali Demirboğa, Kamu İhale Hukukunda Temel Konular, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1, 2004, Dursun Ali Demirboğa, Şefika Başdaş, "Kamu İhalelerinde Başvuru Yolları ve Usul Ekonomisi", s.173. (ss.171-207)

<sup>270</sup> Ertaş, s.97.

<sup>271</sup> Erişim Noktası: <http://www.kamufinans.com/ihale-islemlerine-karsi-idari-basvuru-nasil-yapilir/> (Er.Tarihi:03 Haziran 2015)

<sup>272</sup> 4734 sayılı KİK, md.54.



içerisinde ve sözleşme imzalanmadan önce yapılmalıdır<sup>273</sup>. Yukarıda belirtilen süre şartlarına uyulmaksızın yapılan şikâyetlerin geçerliliği yoktur<sup>274</sup>. Şikâyet dilekçesini alan idare 10 gün içerisinde gerekçeli bir karar alarak bu kararı şikâyetçi ve diğer aday, istekli veya yükleniciye 3 gün içinde bildirmelidir<sup>275</sup>. İdarece belirlenen süre içerisinde karar alınmaması zımni<sup>276</sup> red anlamına geleceğinden şikâyetçi Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet hakkı elde etmiş olur. İdareye yapılan başvuru aynı zamanda şikâyet konusu işlemin sulh yoluyla çözülmesine de çağrı manasına gelmektedir. Bu başvurudan istediği sonucu alamayan şikâyetçi bir sonraki aşama olan itirazın şikâyet hakkını da elde etmiş olur.

İlanda yer alan hususlara yönelik başvuruların süresi ilk ilan tarihinden, ön yeterlilik veya ihale dokümanının ilana yansımayan diğer hükümlerine yönelik başvuruların süresi ise dokümanın satın alındığı tarihte başlar. İlan, ön yeterlilik veya ihale dokümanına ilişkin başvurular, ihale veya son başvuru tarihinden **3 iş günü** öncesine kadar yapılabilir.

İtirazın şikâyet başvuruları idareye yapılan başvurunun şikâyetçiye bildirimine müteakip 10 gün içerisinde Kamu İhale Kurumuna yapılmaktadır. Posta yoluyla veya bizzat yapılan başvurular Kamu İhale Kurumunca kayda alınır, kayıt tarihi ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır, elden yapılan başvurularda ise başvuru sahibine kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı bir alındı belgesi verilir<sup>277</sup>. Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazın şikâyet başvurularında 4734 sayılı KİK. 53 'üncü maddesinin "j" bendinde öngörülen ve kurumca güncellenen tutarda başvuru bedelinin Kurum hesaplarına yatırıldığına dair belgenin dilekçeye eklenmesi zorunludur.

Kamu ihalelerinde ihale onayının alınmasından sözleşme imzalanmasına kadarki aşamada gerçekleşen eylem ve işlemlere karşı aday, istekli ve istekli olabilecekler tarafından idari dava yoluna başvurulabilmesi için öncelikle, itirazın şikâyet yolunun tüketilmesi gerektirmektedir. Öte yandan, Kamu İhale Kurulu'na yapılacak itirazın şikâyet başvurusu belli teminatın ödenmesi şartına bağlanmış olup, ödenmemesi ya da ödenememesi nedeniyle itirazın şikâyet başvurusunun hiç ya da süresi içinde yapılamamış olması, dolaylı olarak dava açma hakkını da etkilemektedir<sup>278</sup>. Bu durum, bir yandan idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı

<sup>273</sup> 4734 sayılı KİK, md.55.

<sup>274</sup> Süre Şartlarına Uyulmadan Yapılan Şikâyetlerin Geçersiz Olduğuna İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2012-UH.III-2397, 04 Haziran 2012.

<sup>275</sup> Çolak, Demirboğa, s.179.

<sup>276</sup> Kapalı olarak yapılan veya söylenen, dolayısıyla anlatılan, kapalı, gizli.

<sup>277</sup> Erişim Noktası: <http://www.derenhukuk.com/turkce/docs/itirazın-sikayet.pdf>, (Er.Tarihi:03 Haziran 2015)

<sup>278</sup> Süre Şartlarına Uyulmadan Yapılan İtirazın Şikâyetlerin Geçersiz Olduğuna İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı,2010-UY.II-3314, 01 Kasım 2010.

denetimine tabi olduğu şeklindeki hukuk devleti ilkesini zedelerken, bir yandan da; Anayasa'nın 36 'ncı maddesi ile teminat altına alınan "*hak arama özgürlüğü*" nü sınırlandırmaktadır<sup>279</sup>.

Tablo 19 'da Kamu İhale Kurumuna yapılacak başvurular için yatırılması gereken tutarlar gösterilmiştir. Bu tutarların yüksek olması ihale konusunda şikâyet hakkına sahip olanların şikâyetten kaçınmasına neden olmaktadır. Birçok ihalede şikâyet; istenen tutarın isteklinin elde edeceği kardan yüksek olması nedeniyle, istekliyi usulsüzlükleri şikâyet etmek yerine sonucu kabullenmeye itmektedir. Kişisel çıkar elde etmek amacıyla yolsuzluklara meyleden kamu görevlileri ise şikâyet ve başvuru sürecinin katılığını kendi lehlerine kullanarak yolsuzluk yapmaktadırlar.

**Tablo 19: 2015 Yılı Kamu İhale Kurumu İtirazen Şikâyet Bedelleri**

YAKLAŞIK MALİYETİ	TUTARI (TL.)
<b>531.800,00 TL.'ye kadar,</b>	3.000,00
<b>531.800,00-2.127.200,00 TL. arası,</b>	6.000,00
<b>2.127.200,00-15.954.000,00 TL. arası,</b>	9.000,00
<b>15.954.000,00 TL. ve üzeri,</b>	12.000,00

**Kaynak:**2015/1 sayılı Kamu İhale Tebliği esas alınarak hazırlanmıştır.

Şikâyet yolu için başlı başına caydırıcı olan bu bedellerin yanı sıra itirazen şikâyette bulunanlar için, bu bedellerin dört katı tutarına kadar başvuru teminatı alınmasına Bakanlar Kurulu'nca karar verilebilmektedir. İtirazen şikâyet başvurusunun reddedilmesi durumunda ise, bu teminatların gelir kaydedilmesine de karar verilebilmektedir<sup>280</sup>.

Adli yargıdaki yargılama giderlerinin haksız çıkan tarafa yükletilmesi kuralının bile eleştirildiği günümüzde; itirazen şikâyet başvuru bedelinin yüksek olması ve yapılan bu ödemenin haklı çıksın çıkmasın şikâyetçi tarafın üzerinde bırakılması eleştiriye açıktır<sup>281</sup>.

Tablo 20 'de son beş yılın verileri çerçevesinde ihalelere yönelik Kamu İhale Kurumuna yapılan itirazen şikâyet sayıları ve iptal edilen ihale sayıları gösterilmiştir. Bu veriler çerçevesinde inceleme yapılan ihale sayısının çok düşük seviyelerde kaldığını söylemek mümkündür. Çalışmamızın diğer bölümlerinde de belirttiğimiz gibi denetim ve kontrol eksikliği yolsuzluk riski oluşturmaktadır.

<sup>279</sup> İlhami Öztürk ve Müjgan Kayağdı, "Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı İle Tanınan İtirazen Şikâyet Hakkı", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:87, Yıl:2010, s.443. (ss.442-463)

<sup>280</sup> Küçük, s.84.

<sup>281</sup> Çolak, Demirboğa, s.190.

**Tablo 20: 2010-2014 Yılları Arası Kamu İhale Kurumu İtiraz ve İptal Sayıları**

YIL	TOPLAM İHALE SAYISI	İTİRAZ SAYISI	İPTAL EDİLEN İHALE SAYISI
2010	87.976	4.281	436
2011	100.246	4.670	411
2012	94.173	5.282	463
2013	98.007	5.093	308
2014	91.107	3.942	288

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

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde yolsuzlukların önlenmesi amacına yönelik AB müktesebatı çerçevesinde kurulan Kamu İhale Kurumuna İhalelerde oluşan eylemlere yönelik yapılacak başvuruların güçleştirilmesinin, kuruluş amacının tersine yolsuzlukları teşvik eden ve yolsuzluk riski oluşturan bir unsur olduğunu söylemek doğru olacaktır.

#### **B. Kamu Harcama Sürecinde Kullanılan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi**

Kamu harcamalarının en ekonomik şartlarda yapılabilmesi için harcamanın konusundan yanı sıra usulü de önem arz etmektedir. Kamu harcamalarının özel usullerle yapılması, süreç içerisinde kamu harcamalarının en etkin ve verimli şekilde yapılarak kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmayı hedeflemektedir. İhale sistemi de bu özel usullerin başında gelmektedir. Zira ihale usulü ile devlet gerek kamu sektörü, gerekse özel sektör için birçok faydayı göz önünde bulundurmaktadır. Kamu harcama usulleri belirlenirken<sup>282</sup>:

- *Harcamalarda verimlilik sağlamayı,*
- *Harcamalarda kötüye kullanmaları önlemeyi,*
- *Harcamalar üzerinde etkin bir denetim kurabilmeyi,*
- *Harcamaların zamanında devlet muhasebe kayıtlarına girmesini,*
- *Bir malın en iyisinin en ucuza alınmasını, bir işe en ehil olanın seçilmesini, bir hizmeti en iyi yapanı bulup işi ona vermeyi,*
- *Devletin yapacağı satışlarda en uygun fiyatın elde edilmesini,*
- *Yapılacak işin veya hizmetin günün ihtiyaçlarına, teknolojik gereklerine, yerin ve işin özel şartlarına göre yapılmasını,*
- *Kamu hizmetini üstlenenlere haklar, yetkiler tanımayı,*

<sup>282</sup> Ekşi, s.17.

- Özel sektörün kamusal hizmetlerde yer almalarını,
- Özel sektörün gelişime açıklığı sayesinde kamusal faydanın artmasını, sağlıklı bir piyasa tesis etmeyi amaçlar.

Bu amaçların gerçekleştirilmesinin en temel şartı ihale yolsuzluklarının önlenmesidir. Bu nedenle ihale usullerinin yolsuzluk açısından en az risk içerecek şekilde düzenlenmesi büyük önem arz etmektedir.

Tablo 21 'de ülkemizde 2014 yılında yapılan kamu alımlarının alım şekline göre miktar ve tutar olarak dağılımı gösterilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere 2014 yılında 123.778 adet ve ortalama 113,5 milyar TL. tutarında kamu alımı yapılmıştır. Bu alımların %92,5 gibi büyük bir oranı 4734 sayılı KİK. kapsamında yapılırken, yaklaşık 8,5 milyar TL. tutarındaki kamu alımı ise istisna ve kapsam dışında tedarik edilmektedir. Ülkemizde kamu alımlarının büyük bir kısmı açık ihale usulü ile yerine getirilmektedir. Ancak kamu ekonomisinin büyüklüğü esas alındığında toplam da %19 'luk bir paya sahip diğer alımların 21,3 milyar TL. gibi önemli bir meblağ içeriyor olması bu usullerin içerdiği yolsuzluk risklerini en aza indirmeyi zorunlu kılmaktadır.

**Tablo 21: 2014 Yılında Yapılan Kamu Alımlarının Alım Şekline Göre Dağılımı**

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

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

Alım türlerine göre kamu alımları; mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılmaktadır. Tablo 22 'de 2014 yılında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı gösterilmiştir. Buna göre kamu alımları içerisinde türüne göre en çok pay %37,89 'luk oranla yapım işlerine aittir.

Onu sırasıyla %37,52 'lik oranla hizmet alımları, %23,73 'lük oranla mal alımları ve %0,84 'lük oranla danışmanlık hizmet alımları izlemektedir.

Kamu alımları arasında yapım işi ve hizmet alımlarının daha çok paya sahip olması yolsuzluk riskini de arttırmaktadır. Hizmet alım ve yapım işlerinin özgünlüğü, rutin bir iş olmaması ve yerleşik standartların yokluğunun da etkisiyle, yaklaşık maliyetin belirlenmesi, şartnamelerin düzenlenmesi esnasında uygun görülen istekliye özgü öznel ölçütlerin idare tarafından belirlenebilmesi yolsuzluk için fırsatlar doğurabilmektedir<sup>283</sup>.

**Tablo 22: 2014 Yılında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı**

ALIM TÜRÜ	ALIM SAYISI <sup>284</sup>	ORANI %	İHALE TUTARI	ORANI %
Mal Alımı	36.103	39,63	24.886.634.000,00	23,73
Yapım İşi	16.558	18,17	39.726.956.000,00	37,89
Hizmet Alımı	38.211	41,94	39.342.770.000,00	37,52
Danışmanlık Hizmet Alımı	235	0,26	884.447.000,00	0,84
<b>TOPLAM</b>	<b>91.107</b>	<b>100</b>	<b>104.840.807.000,00</b>	<b>100</b>

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

Tablo 23 'de 2014 yılında yapılan ihalelerin gerçekleşen bedelleri (sözleşme bedeli) ile yaklaşık maliyeti arasındaki oransal ilişki gösterilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere yaklaşık maliyete göre en düşük tekliflerin sırasıyla %76 'lık oranla Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ve %80 'lik oranla Açık İhale Usulü ile yapılan ihalelerde gerçekleşmekte, en yüksek teklifler ise %90 'lık oranla Pazarlık Usulü ihalelerde gerçekleşmektedir.

<sup>283</sup> Mahmut Esen, "Yolsuzluğa Açık Alan: Hizmet Alım İhaleleri", İdarecinin Sesi Dergisi, Eylül-Aralık 2013, s.69. (ss.67-73)

<sup>284</sup> Söz konusu miktara doğrudan temin ile yapılan alım miktarı dahil değildir.

**Tablo 23: 2014 Yılı Kamu Alımları Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranı**

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

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

### 1. Açık İhale Usulünde Yolsuzluk Riski

Açık ihale usulü adından anlaşılmanın aksine herkesin huzurunda tekliflerin açık bir şekilde verildiği bir alım usulü değildir. Tam aksine açık ihale usulünde teklifler kapalı teklif mektubu ile verilmektedir. Bu yönüyle 2886 sayılı Kanunda yer alan açık teklif usulü ile benzerlik göstermez. Zira açık teklif usulünde teklifler komisyon huzurunda sözlü olarak verilir<sup>285</sup>. Açık ihale usulünün bu özelliği teklif veren firmaların birbirlerinin tekliflerinden bilgi sahibi olmadan kendi değerlendirmeleri ile teklif sunmalarını sağlar. İstekliler arasında ihale konusu için şartlarını en iyi hesaplayan ve kârını en çok minimize eden ihaleyi kazanır.

Kamu alımlarında istekliler anlaşma yaparak ihaleye girebilmekte bu durumda kâr marjı yüksek tutularak sunulan anlaşmalı teklif neticesinde sağlanan kâr paylaşılmaktadır. İdeal ihale usulü isteklilerin kartel şeklinde ihalelere girilmesi durumunda; kartel firmaların diğer isteklilerin rekabetçi teklif sunmasını ve onları cezalandıracak müdahalelerde bulunmasını engelleyecek tedbirler içeriyor olmalıdır. Açık ihale usulü ile yapılan ihaleler bu yönüyle rekabeti destekler ve anlaşmalı teklif sunumunu engeller niteliktedir. Teklifler kapalı zarfla yapıldığından ihale aşamasına geçilmeden hangi firmanın ne kadar teklif verdiğinin bilinmesi imkânsız olmakta, bunun bir sonucu olarak da kartel firmaları ihaleyi kendi üzerlerinde bırakacak teklifi belirlemede zorlanmaktadırlar<sup>286</sup>.

Bir ihalenin rekabet şartlarını sağlamanın en önemli yolu ilan edilip edilmediğidir. Açık ihale usulü ile yapılan ihalelerin hepsinin belirli kıstaslar dâhilinde

<sup>285</sup> Yücel Oğurlu, Eren Kalanyuva ve diğerleri, Karşılaştırılmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları, İdris Kaydul, "4734 sayılı Kanun ve 2886 sayılı Kanun Işığında Ana Hatlarıyla Kamu İhalelerinde Usul", s.123. (ss.119-162)

<sup>286</sup> Hakan Bilir, İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları; Rekabetin Sağlanması ve Korunması, Rekabet Kurumu Yayınları, Uzmanlık Tezleri Seri No:50, Ankara, 2004, s.74.

ilan ediliyor olması bu yönüyle rekabeti arttırıcı ve yolsuzluk riskini azaltıcı bir etkiye sahiptir.

Açık ihale usulü tüm isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmakla birlikte 4734 sayılı KİK. 'de ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin belge istenebileceği hükmü bulunması ve bu belgelerin hangilerinin isteneceği konusunda inisiyatifin idarelere bırakılması, idarelerin belirledikleri yeterlik kriterleri ile bazı firmaların ihaleye teklif sunmasını engelleyebilmesi veya bazı firmalar lehine fiyat avantajı sağlayabilmesi "*tüm isteklilerin teklif verebildiği*" tanımıyla çelişmektedir<sup>287</sup>. Bu durumu yolsuzluk riski açısından değerlendirdiğimizde; belli kriterler ile istekli olabileceklerin ihaleye katılımının engellenmesine ilişkin yetkinin kamu görevlilerinin elinde bulunması, bu yetkinin suiistimal edilmesi vasıtasıyla yolsuzluk yapılmasına neden olabilmektedir. Bazı alanlarda iş yapan firmaların sayısının sınırlı olduğu düşünüldüğünde, tespit edilen yeterlik kriterlerinin ihale sonucunu doğrudan etkileyeceği söylenebilir.

Bu yolla oluşan ihale usulsüzlüklerine sıkça rastlamak mümkündür. Örneğin; 2014 yılı içerisinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan "*özel güvenlik hizmet alımı*" ihalesinde belirlenen yeterlik kriterinin tek bir şirketi işaret ettiğine yönelik şikâyet neticesinde Kamu İhale Kurumu tarafından ihale iptal edilmiştir<sup>288</sup>. Yapılan ihalelerde yeterlik kriterlerine ilişkin belirlenen çok küçük ayrıntılar bile rekabetin zedelenmesine neden olabilmektedir. Örneğin; bir inşaat işinde kullanılan iş makinalarının firmaya ait veya kiralık olması idare açısından çok önemli olmamakla birlikte; yeterlik kriteri olarak "*kullanılan iş makinaları istekliye ait olacak*" ibaresinin eklenmesi istekliler açısından rekabetin zedelenmesine neden olmaktadır. İhaleye teklif sunacak istekli böyle bir yeterlik kriteri karşısında iş makinası satın alma maliyeti nedeniyle ihale neticesinde elde edeceği kârdan vazgeçerek ihaleye katılmamaktadır. Bu durumda kendine ait iş makinası olan istekli lehine bir ortam oluşturmaktadır.

İhale konusu iş için belirlenen teknik şartnamede belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği 4734 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir<sup>289</sup>. Ancak ihalelere başka firmaların katılımını sınırlandırmak ve

---

<sup>287</sup> 4734 sayılı KİK., md.10.

<sup>288</sup> Erişim Nokrası: <http://www.sendika.org/2014/08/kikten-gokcekin-ihalesine-iptal-karari/>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

<sup>289</sup> 4734 sayılı KİK., md.12.

ihaleyi anlaşmalı firmaya yönlendirmek maksadıyla teknik özelliklerin bir marka veya firmayı işaret edecek şekilde düzenlenmesi suretiyle de yolsuzluklar oluşmaktadır<sup>290</sup>.

Tablo 21, Tablo 22 ve Tablo 23 'de gösterilen veriler ışığında açık ihale usulünün yolsuzluk riskini değerlendirecek olursak; açık ihale usulünün kamu alımlarının en çok gerçekleştirildiği (%73,57) alım usulü olduğu, bu alımlar içerisinde hizmet ve yapım işi alımlarının önemli bir yer tuttuğu göz önünde bulundurulduğunda; bu usulün yolsuzluk açısından dikkat edilmesi gereken bir alan olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu usulün içermiş olduğu rekabeti sağlayıcı şartlar kendini ihale neticelerinde göstermektedir. İhale öncesi tespit edilen yaklaşık maliyete göre en çok düşüşle (%20) sözleşme yapılan ihale türleri arasında yer alması da bu durumu teyit etmektedir. Bu yönüyle açık ihale usulünün diğer usullere göre daha az yolsuzluk riski içerdiğini söylemek mümkündür.

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

4734 sayılı KİK. 'de belirlenen iki temel ihale usulünden biriside B.İ.A.İ.U. 'dür. Bu usulün sadece uzmanlık ve ileri teknoloji gerektiren işler ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işlerinde, yapılacak ön yeterlilik değerlendirme sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul olduğunu çalışmamızın daha önceki bölümlerinde belirtmiştik. Bu usulde öncelikle ön yeterlilik ilanı yapılmaktadır. İlan neticesinde başvuruda bulunan adaylar arasında ön yeterlilik dokümanı ve ön yeterlilik ilanında belirtilen kriterler çerçevesinde değerlendirme yapılarak, asgari kriterleri taşıyan adaylar sırasıyla belirlenmektedir. Bu istekliler arasından ön yeterlilik dokümanında belirtilmek şartıyla bir kısmı veya tamamı ikinci aşamada teklif vermeye davet edilmektedir. İhaleye teklif vermek üzere davet edilen istekli sayısının 5 'den, teklif sunan istekli sayısının ise 3 'ten az olması durumunda ihale iptal edilmektedir.

Bu usul iki aşamalı bir açık ihale usulü olarak nitelendirilebilir. İlk aşaması olan ön yeterlilik aşamasında ilan yapılması ve belirli kriterler belirlenmesi açık ihale usulünün ilan ve yeterlik kriterleri ile benzerlik göstermekle birlikte bu aşamada sadece fiyat dışı unsurların değerlendirilmesi yönüyle açık ihale usulünden ayrılmaktadır. İkinci aşama olan tekliflerin sunulması aşamasında ise; açık ihale usulünde olduğu gibi teklif edilen fiyatlar değerlendirilmektedir.

Bütün bu aşamalar yolsuzluk riski açısından değerlendirildiğinde; ön yeterlilik ilanı yapılması yolsuzluk riskini azaltan ve rekabeti arttıran bir unsur olarak ortaya çıkmakla birlikte, ihaleye teklif sunulabilmesi için idarece ön yeterlilik kriterlerinin

<sup>290</sup> Tek Markayı İşaret Eden Teknik Şartname Nedeniyle İhale İptaline İlişkin Karar İçin bkz. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010/UM.I-2474, 16 Ağustos 2010.



belirlenmesi ve değerlendirilmesi aşamasının objektif ve tarafsız yapıp yapılmadığı konusu bu usulde risk alanı oluşturmaktadır. Açık ihale usulünde olduğu gibi bu usulde de yeterlik değerlendirmesinin idare görevlileri tarafından yapılması ve belirlenen yeterlik kriterlerinin bir firma veya markaya yönelik olması gibi hususlar yolsuzluk riski içermektedir. Ayrıca teklif sunumu aşamasında firmaların anlaşmalı teklif sunmaları nedeniyle işin piyasa fiyatlarının üzerinde ihale edilmesi ve elde edilen kârın firmalar arasında pay edilmesi de sıkça rastlanan yolsuzluk şekillerindedir.

Tablo 21 ve Tablo 23 'de gösterilen veriler incelendiğinde belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerin içerdiği yolsuzluk riskini değerlendirecek olursak; 2014 yılında toplam kamu alımlarının tutar olarak %4,07 'sinin bu usulle tedarik edildiği ve bu ihalelerde sözleşmelerin yaklaşık maliyete göre ortalama %24 daha düşük fiyatla imzalandığı düşünüldüğünde, bu usulün en az yolsuzluk riski içeren yöntem olduğu söylenebilir.

Bunun yanında 2014 yılında yapılan ihalelerin ihale usulüne göre miktar/tutar oranına bakıldığında açık ihale usulü ile yapılan bir alımın ortalama sözleşme bedeli 1.284.294,48 TL., pazarlık usulü ile yapılan bir alımın ortalama sözleşme bedeli 359.719,40 TL. ve BİAİU. ile yapılan bir alımın ortalama sözleşme bedeli ise 15.683.010,13 TL. 'dir. Bu veri iki şekilde yorumlanabilir. Birincisi; BİAİU. ile yapılan alımların yüksek meblağlar içermesi yolsuzluk kollayan firmaların iştahını kabartacağından yolsuzluk riski artacak, firmalar idare görevlilerini yolsuzluğa yöneltmek için gayret sarf edecektir. İkincisi ise; bu gayret neticesinde yolsuzlukların bu usulde yoğunlaşması sözleşme fiyatlarını arttıracaktır.

Bu usulün uzmanlık ve ileri teknoloji gerektiren alımlar ile yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan yapım işlerinde uygulanması da beraberinde ayrı bir yolsuzluk riskini getirmektedir. Bahse konu alımların özellikleri itibariyle denetim ve kontrolünün zor olması muayene ve kontrol esnasında oluşacak yolsuzluk risklerine davetiye çıkarmaktadır. Denetim ve muayene için görevlendirilen görevlilerin alım konusu işle ilgili yeterli bilgi birikimine sahip olmaması eksik veya hatalı işlerin tammiş gibi kabulü ile neticelenmekte veya idare görevlisi eksikliği tespit edecek birikime sahip olsa bile, çıkar ilişkisi nedeniyle bu eksikliği görmezden gelmesi durumunda bu durumun tespitinin zor olması, hem yüklenicileri hem de idare görevlilerini yolsuzluk konusunda cesaretlendirmektedir. Bu değerlendirme çerçevesinde bu usulün yolsuzluk için cazip bir ortam oluşturduğunu söylemek mümkündür.

### 3. Pazarlık Usulünde Yolsuzluk Riski

İhale mevzuatımızda ana ihale usulü olarak belirlenen açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü bazı özel durumlarda terkedilebilmekte ve ihtiyaçlar “pazarlık usulü” ile karşılanabilmektedir. Bu özel durumlar; doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi idare tarafından önceden öngörülemeyen ani ve olağanüstü durumların ortaya çıkması; güvenlik ve savunmaya yönelik işler; seri üretimi bulunmayan özgün ve karmaşık işlerden olması ve yaklaşık maliyetinin belirlenen limitin (2015 yılı için 167.966,00 TL.) altında olmasıdır.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ilan yapılma zorunluluğu bulunmaması nedeniyle, uygulamada çoğunlukla ilan yapılmamakta sadece ihaleye 3 istekli davet edilerek ihale sonuçlandırılmaktadır. Bu usulde ihaleye 3 firmanın katılım zorunluluğu bulunmaması, sadece 3 isteklinin davet edilmesi yeterli olup, bu isteklilerden 2 tanesi teklif göndermese ve sadece bir istekli teklif gönderse bile, bu istekli ile sözleşme yapılarak iş ihale edilebilmektedir<sup>291</sup>.

İlan yapılan bir ihalede bile rekabetin tam olarak sağlandığını söylemek mümkün değildir. Hatta bazı durumlarda rekabetin izine dahi rastlanmamaktadır. İlansız olarak çıkılan bir ihalede ise ihaleye davet edileceklerin piyasada o işi yapanların tamamını kapsaması mümkün olmayacağından tam rekabetin sağlandığını söylemek imkânsızdır<sup>292</sup>.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde idareler Kanunun öngördüğü hallerin varlığından bahisle bu ihale yöntemine yönelmektedirler. Oysa detaylı incelendiğinde söz konusu sebeplerin var olmadığı, ihalenin pazarlık usulü ile yapılabilmesi için sebepler uydurulduğu görülmektedir.

İşte bu aşamada Gözler 'in İdare Hukuku literatürüne kattığı “sebepten saptırması” kavramının önemi ortaya çıkmaktadır. Kamu ihalelerinin önceden belirlenen kişilere verilebilmesi ve kamu kaynaklarının yolsuzluklara açık hale getirilebilmesi için bir işin gösterdiği sebebe değil gerçekte var olan bir başka sebebe dayanarak tesis edilmesine “sebepten saptırması” denilmektedir<sup>293</sup>. Pazarlık usulü ihalelerin bazı şartların (doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi) oluşumuna bağlanmış olması idarelerin bu şartlar oluşmamış olmasına rağmen var olan başka gerekçeleri ihale konusu işle ilişkilendirerek pazarlık usulü ihaleye yöneldiği görülmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2005

<sup>291</sup> Demircioğlu, a.g.m.,s.130.

<sup>292</sup> Mustafa Çolak ve Dursun Ali Demirboğa (Der.), Kamu İhale Hukukunda Temel Konular, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1, 2004, Arif Erdoğan, “Kamu İhale usullerinin Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları Yönünden Karşılaştırılması”, s.215. (ss.208-224)

<sup>293</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Cilt I, Bursa, 2003, s.923.

yılında pazarlık usulü ile trafik yoğunluğu nedeniyle yapılan kavşak ihalesinde, 6 yıl önce meydana gelen deprem felaketinin gerekçe gösterilmesi sebep saptırmasına en güzel örnektir<sup>294</sup>.

Tablo 21 ve Tablo 23 'de gösterilen veriler incelendiğinde pazarlık usulü ihalelerin içerdiği yolsuzluk riski daha iyi anlaşılacaktır. Pazarlık usulü ihaleler toplam ihaleler içerisinde %8,17 'lik bir paya sahiptir. İhale öncesi tespit edilen yaklaşık maliyete göre en az düşüşle (%10) sözleşme yapılan ihale türünün pazarlık usulü olması yolsuzluk riskini göz önüne sermektedir. 2014 yılında pazarlık usulü ile ihale edilen 9.278.962.000,00 TL. tutarındaki işin, açık ihale usulü ile yapılmış olması durumunda yaklaşık maliyete göre ortalama %20 düşüşle sözleşme imzalanacağı değerlendirildiğinde; kamunun bu ihalelerden 1.036.378.500,00 TL. zarar ettiği ve bu tutarın yolsuzluklara açık alan oluşturduğu görülmektedir. Bu açıklamalar çerçevesinde pazarlık usulü ihalelerin yolsuzluk riski en yüksek ihale usulü olduğunu söylemek mümkündür.

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

İhale mevzuatında bir ihale usulü olarak belirlenmemekle birlikte, 4734 sayılı KİK. 'in 22 'nci maddesinde bir alım yöntemi olarak düzenlenen doğrudan temin usulü kamu alımları açısından önemli bir yer tutmaktadır. Bu alım şeklinde ilan yapılması, ihale komisyonu kurulması ve yeterlik kriteri arama zorunluluğu yoktur. Bu yöntem Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul olarak tanımlanmaktadır<sup>295</sup>. Bu yöntemde idarece görevlendirilecek kişi veya kişilerce yapılan piyasa araştırması alım için yeterli görülmektedir. Bu yönüyle idareye aşırı bir takdir yetkisi sunmaktadır.

Kanun koyucu bu yöntemi "ihtiyacın tek kişi tarafından karşılanabiliyor olması, tek kişinin ihtiyacı karşılama konusunda özel imtiyaz sahibi olması, mevcut mal ile standardizasyonun sağlanması maksadıyla yapılan sözleşme kapsamındaki alımlar, taşınmaz mal alım ve kiralamaları, stoklama imkânı bulunmayan ilaç vb. alımlar ve Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 2015 yılı için KDV hariç 50.385,00 TL. 'yi, diğer idarelerin 16.786,00 TL. 'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak alımlar ile sınırlandırmıştır. Ancak bu sınırlama idarelerce genişletilerek kullanılmaktadır. Bu durum Kamu İhale

<sup>294</sup> İstanbul 3'üncü İdare Mahkemesi'nin 12.03.2009 Tarih ve E:2008/1396, K:2009/414 Sayılı Kararı.

<sup>295</sup> 4734 sayılı KİK., md.4.

Kanununun temel ilkeleri olan saydamlık, rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik ilkeleri ile çelişmekte ve alım sürecini yolsuzluk ve usulsüzlüğe açık hale getirmektedir<sup>296</sup>.

Bu özel durumların idarelerce yolsuzluk alanı olarak nasıl kullanıldığını inceleyecek olursak:

- İhtiyacın tek kişi tarafından karşılanabildiği gerekçesi ile yapılan doğrudan temin alımlarında istekli olarak sadece idarenin bulunduğu mahaldeki firmalar değerlendirme kapsamına alınmakta, diğer illerde söz konusu işi yapabilecek firma olup olmadığı araştırılmamaktadır. Oysa günümüzde ticaret artık bırakın ülke içini uluslararası boyutlara ulaşmıştır. Doğrudan teminde alıma esas fiyat idarece belirlenen kişi veya kişilerin yapmış oldukları araştırmaya dayanmakta olup, bu araştırma yazılı olarak teklif alınması suretiyle yapılabildiği gibi sözlü olarak alınan veya internetten alınan fiyat tekliflerinin tutanağa geçilmesiyle de yapılabilmektedir. Bu durumda idarenin bulunduğu mahalde alım konusu işi yapabilecek bir firmanın bulunması, doğrudan temin usulüne göre alım yapılması için yeterli bir gerekçe oluşturmamaktadır. İdareler tarafından bu durumun suiistimal edilmesi yoluyla belirli firmalardan sürekli alım yapılmakta ve yolsuzluklara açık bir alan ortaya çıkmaktadır.

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

- Taşınmaz mal alım ve kiralamaları, stoklama imkânı bulunmayan ilaç vb. alımlar ise doğrudan idare yetkililerinin istedikleri firmadan alım yapma imkânı bulunduğundan yolsuzluğa açık alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle taşınmaz mal alım ve kiralamalarının taşınmazın özelliklerinin belirlenmesinin idare inisiyatifinde bulunması ve yüksek tutarlı alımlar olması sebebiyle önemli bir yolsuzluk riski barındırdığı aşikârdır.

---

<sup>296</sup> Ufuk Ünlü, İhale Usulleri Arasından Çıkarılan Doğrudan Temin Yönteminin Usulsüzlük ve Yolsuzluk Riskine Etkisi, Bağlantı Noktası: <http://www.teftis.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=529ada06-91af-4d41-9a7c-a012192d9dc8> (Er.Tar.:22 Temmuz 2015)

**Tablo 24: 2014 Yılında Doğrudan Temin Yolu İle Yapılan Alımların Dağılımı**

<b>İLGİLİ KANUN MADDESİ</b>	<b>ALIM TUTARI</b>	<b>ORANI</b> %
<b>22/a</b>	1.160.591.000,00	15,64
<b>22/b</b>	188.288.000,00	2,54
<b>22/c</b>	91.815.000,00	1,24
<b>22/d</b>	5.210.912.000,00	70,22
<b>22/e</b>	29.225.000,00	0,39
<b>22/f</b>	615.733.000,00	8,30
<b>22/i</b>	121.538.000,00	1,64

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

- Doğrudan temin alımları içerisinde en çok kullanılan alanı; Tablo 24 'de görüleceği üzere Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 2015 yılı için KDV hariç 50.385,00 TL. 'yi, diğer idarelerin ise 16.786,00 TL. 'yi aşmayan ihtiyaçlarını karşıladıkları 4734 sayılı KİK. 22/d maddesinde belirlenen alımlar oluşturmaktadır. İdareler tarafından yukarıda belirtilen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin yoluyla alınması, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir<sup>297</sup>. İdarelerce sık sık bu yönleme başvurularak açık ihaleden kaçınılmakta ve yüklenici seçiminde görevlilere aşırı yetki verilmektedir. Bunun sonucu olarak idareler tarafından aynı nitelikteki işlerin değişik zamanlarda aynı firmalardan tedarik edildiği görülmektedir. Bu durum rekabeti zedelediği gibi yolsuzluk riskini de arttırmaktadır.

Bu durumu bir örnek ile izah etmeye çalışacak olursak; bir idarenin aynı cins ve nitelikteki 100.000,00 TL. yaklaşık maliyeti olan kırtasiye malzemesi alımı ihtiyacını; açık ihale ile temin etmek yerine, bu ihtiyacı 50.000,00 TL. tutarında iki kez doğrudan temin yaparak tedarik etmesi, bu duruma güzel bir örnektir. Bu yolla ilan yapılmadan, teminat alınmadan ve yeterlik kriterleri aranmadan alım yapılmakta; idare görevlilerince yapılan piyasa araştırması yeterli görülmektedir. Bu usulde yaklaşık maliyet hesaplama zorunluluğu bulunmadığından idare görevlilerince yapılan piyasa araştırması sonucu tespit edilen fiyatın ne kadar gerçek fiyatı yansıttığının tespiti de yapılamamaktadır. Ayrıca doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların giderilmesi esnasında; teminat alınma ve sözleşme yapılma zorunluluğu

<sup>297</sup> Kamu İhale Genel Tebliği, md.22.

bulunmadığından ihtiyacın giderilmesi sonrası yapılan işe yönelik tespit edilen eksikliklerin giderilmesine yönelik hak arama yolları da sınırlıdır.

İşte yukarıda açıklanan tüm nedenler ile yükleniciler açık ihalenin üzerine yükleyeceği giderlerden (teminat, garanti, teklifi yaklaşık maliyetin altında tutma gereksinimi gibi.) kaçınmak maksadıyla idare görevlileri ile yolsuzluk ilişkisine girmeye yönelmektedirler. İdare görevlileri de özellikle alım için heyet görevlendirilme zorunluluğunun olmaması, bir kişinin yapacağı araştırmanın bile alım için yeterli olması, aynı kişinin mal veya hizmetin muayene ve kabul işlemi için de görevlendirilebiliyor olması gibi nedenler ile yapacağı yolsuzluğun açığa çıkma olasılığını düşük gördüğünden, yükleniciler ile yolsuzluk ilişkisine girebilmektedirler. Bu durumda yan teklif olarak ifade edilen işi yapacak yüklenicinin önceden belirlendiği, sadece piyasa araştırması yapmış olmanın bir zorunluluğu olan üç teklifi tamamlamak maksadıyla işi yapacak yüklenici tarafından kendi teklifinden düşük olmayacak şekilde teklifler düzenlenmekte, bu yolla yüklenici işe ilişkin fiyatı rekabet ortamı olmadan kendi isteğine göre belirleyebilmektedir. İdarelerin doğrudan temin alımlarında alınan tekliflerin sürekli aynı firmalardan alınması ve en düşük teklifi hep aynı firmanın vermesi bu durumun en iyi göstergesidir. İdare görevlileri bu yöntemle yolsuzluk saikıyla yönelebildikleri gibi, işin acele olması ve iş yoğunluğu gibi gerekçeler ile de yönelebilmektedirler.

İdarelerin bütçelerine konulan ödeneklerinin %10 'una kadar doğrudan temin yoluyla harcama yapabiliyor olmaları bu alım usulünü azımsanmayacak bir yolsuzluk alanı olarak karşımıza çıkarmaktadır.

## SONUÇ

Bu çalışmada kamu harcama sürecinde uygulanan tedarik usullerinin içermiş oldukları yolsuzluk risklerinin neler olduğu konusu incelenerek tespit edilen risk alanlarına çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Devlet ortaya çıkış amacının bir sonucu olarak üyelerinin yani vatandaşların müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla mükelleftir. Bu mükellefiyetin bir sonucu olarak devlet tarafından üretilmek veya piyasadan tedarik yoluyla vatandaşlara mal ve hizmet sunumu yapılmaktadır. Bu sunumun finansmanı ise vergiler yoluyla karşılanmaktadır. Yıllar içerisinde devletin faaliyetleri ve harcamaları o kadar artmıştır ki bu harcamalar piyasayı ve ekonomiyi doğrudan etkiler hale gelmiştir. Bu harcamalardan rant devşirmek isteyen kişi veya gruplar yolsuz davranışlara yönelmiş ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmuşlardır. Bu nedenle kamu harcamalarının disipline edilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Tüm dünyada bu zorunluluk kamu tedarik mevzuatlarının düzenlenmesi ile giderilmeye çalışılmıştır. Ülkemizde de hali hazırda harcama gerektiren kamu ihalelere ilişkin düzenlemeler 4734 sayılı KİK. ile gelir getirici ihalelere ilişkin düzenlemeler ise 2886 sayılı DİK ile düzenlenmiştir.

Ülkemizde kamu mali yönetimine ilişkin düzenlemeler 5018 sayılı KMYKK ile düzenlenmiştir. Bu Kanun ile kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artırıcı aynı zamanda yolsuzlukları engelleyici önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu önlemlerin başında mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanması gelmektedir.

Kamu harcamalarının boyutundaki artışa paralel olarak kısaca “emanet edilmiş bir kamusal yetkinin çıkar elde etmek amacıyla kötüye kullanımı” olarak tanımlayabileceğimiz yolsuzluk olayları da artış göstermiştir. Yolsuzluk sadece günümüzde karşılaşılan bir suç olmaktan çok tarihi kökenleri olan bir olgudur. Tarihte ilk yazılı yolsuzluk olayına M.Ö. 4000 yılında oğlunun okulda başarılı olması için öğretmeni evine davet eden babanın anlatıldığı Sümerlere ait bir tablette rastlamaktayız. Osmanlı Devleti’nde ise özellikle 16 ‘ıncı yüzyıldan sonra idari ve mali sistemde oluşan çözümlerle birlikte rüşvet ve yolsuzluklar artarak gelenekselleşmiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nin kamu yönetimi de bu gelenek üzerine inşa edilmiş, günümüzde de ivedilikle çözümlenmesi gereken sorunlar arasında varlığını devam ettirmiştir. Yapılan anket çalışmalarında yolsuzluk, çözülmesi gereken problemler arasında hep ilk sıralarda yer almıştır. Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından her yayımlanan yolsuzluk algı endeksi sonucuna göre Türkiye 2014 yılında 175 ülke arasında 45 puanla 64 ‘üncü sırada yer almıştır. Bu durum

kamu yönetimin de yolsuzluk sorunun ne kadar ciddi boyutta olduğunu göz önüne sermektedir.

Yolsuzluk denildiğinde her ne kadar akla maddi çıkar sağlamak gelse de maddi çıkar sağlanmadan yapılan yolsuzluk türleri de bulunmaktadır. Yolsuzluğu bu ayrıma göre sınıflandıracak olursak; zimmet, irtikâp, rüşvet, görevi kötüye kullanma, güveni kötüye kullanma, ihaleye ve edimin ifasına fesat karıştırma, suç gelirlerinin (kara paranın) aklanması, dolandırıcılık, hileli iflâs, sahtecilik suçları maddi çıkar sağlayan yolsuzluklar; kayırmacılık, oy ticareti, lobicilik gibi eylemler ise maddi çıkar sağlamayan yolsuzluklar olarak sıralanabilir. Yolsuzluğa sebep olan birçok faktör bulunmakla birlikte yolsuzluğun iki ana sebebi vardır. Bunlar kötü kanun ve kötü insandır. Saydamlık ve hesap verilebilirlik de yolsuzluk üzerinde dorudan etkili iki faktördür. Saydamlık konusunda ülkelerin kapsamlı değerlendirmesi ilk defa Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership-IBP) tarafından yapılan Bütçe Açıklığı Endeksi (Open Budget Index-OBI) araştırması ile yapılmıştır. Bu araştırmanın son verilerine göre 100 ülke arasında 50 puan ile 41 'inci sırada yer almaktadır.

Yolsuzlukların en çok görüldüğü alanların başında kamu ihaleleri gelmektedir. Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yolsuzluğa yönelik 2015 yılı içerisinde yapılan kamuoyu araştırması da bu bilgiyi teyit etmektedir. Ülkemizde kamu harcamaları pastasının yıllık 113.494.916.000,00 TL. gibi büyük meblağlar içeriyor olması yolsuz davranış peşinde koşanların iştahını kabartmaktadır. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede ülkelerin tedarik mevzuatları büyük önem arz etmektedir. Ülkemizde tedarik mevzuatının düzenlendiği 4734 sayılı Kanun ile kamu tedarik usulü olarak; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü, tasarım yarışmaları ve doğrudan temin usulü düzenlenmiştir. Ayrıca bazı alım türleri istisna kapsamında tutularak bu usullerden muaf tutulmuştur.

İstisnalar rekabet, eşit muamele ve hesap verilebilirlik gibi ihale mevzuatının temel ilkelerinden yoksun bir şekilde alım yapmaya imkân sağladığından yolsuzluk açısından önemli bir risk içermektedir. Türkiye de kamu alımlarının %10 'unun istisna kapsamında yapıyor olması bu alanın yolsuzluk riski açısından önemini göz önüne sermektedir. Ayrıca 4734 sayılı Kanundaki itiraz ve ihale ilanlarına ilişkin düzenlemelerde yolsuzluk riski içermektedir. Kamu İhale Kurumuna itiraz için yapılacak şikâyetlerde 3.000,00 TL. ile 12.000,00 TL. arasında başvuru bedelleri yatırılması zorunluluğu, yaşanan yolsuzluk olaylarının şikâyet edilmesini tıkayıcı bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu alımlarında kullanılan tedarik usulleri; harcamalarda verimliliği sağlamayı, kötüye kullanımı engellemeyi, ihtiyaçların en iyi ve en uygun fiyatla işin



ehline yaptırılmasını, etkin bir denetim mekanizması ve rekabet ortamı oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede açık ihale usulünün yolsuzluk riski açısından en az riski içerdiğini söylemek mümkündür. Ülkemizde kamu alımlarının ortalama %70'inin bu usulle yapılıyor olması yolsuzluk riski açısından olumlu bir veridir. Açık ihale usulünde de az da olsa yolsuzluklara rastlanmaktadır. Tedarik dosyalarının rekabet ilkesinden uzak bir marka veya firmaya avantaj sağlayacak şekilde düzenlenmesi suretiyle bu usulde sıkça rastlanmaktadır. Bunun yanında bu usulle yapılan ihalelerin yaklaşık maliyete göre %20 daha düşük bir bedelle sözleşmeye bağlanıyor olması bu usulün kaynak kullanımını açısından etkinliğini yansıtmaktadır.

Uzmanlık ve ileri teknoloji gerektiren işler ile yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan yapım işlerinde yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği bir diğer ihale usulü olan Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde ise; ön yeterlilik ilanı yapılması yolsuzluk riskini azaltan ve rekabeti arttıran bir unsur olarak ortaya çıkmakla birlikte, ihaleye teklif sunulabilmesi için idarece ön yeterlilik kriterlerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi aşamasının objektif ve tarafsız yapıp yapılmadığı konusu bu usulde risk alanı oluşturmaktadır. Ayrıca teklif sunumu aşamasında firmaların anlaşmalı teklif sunmaları nedeniyle işin piyasa fiyatlarının üzerinde ihale edilmesi ve elde edilen kârın firmalar arasında pay edilmesi de sıkça rastlanan yolsuzluk şekillerindedir. BİAİU ile yapılan alımların yüksek meblağlar içermesi yolsuzluk kollayan firmaların iştahını kabartacağından yolsuzluk riskini arttırmaktadır.

Pazarlık usulü ihaleler toplam ihaleler içerisinde %8 'lik bir paya sahiptir. İhale öncesi tespit edilen yaklaşık maliyete göre en az düşüşle (%10) sözleşme yapılan ihale türünün pazarlık usulü olması yolsuzluk riskini göz önüne sermektedir. Açık ihalelerde bu oranın %20 olduğu düşünüldüğünde %10 'luk artışın yolsuzluk kaynaklı olduğu söylenebilir.

Yukarıda belirtilen ihale usullerinin dışında 4734 sayılı Kanun ile belirli özel şartlar için düzenlenen bir alım usulü olarak doğrudan temin yöntemi ile de kamu alımları tedarik edilmektedir. Bu yöntemde idarece görevlendirilecek kişi veya kişilerce yapılan piyasa araştırması alım için yeterli görülmektedir. Bu yönüyle idareye aşırı bir takdir yetkisi sunmaktadır. Bu yöntemle yapılan alımlarda yeterlilik kriteri arama ve muayene yapma zorunluluğunun bulunmaması ayrıca alım ve muayene için bir kişinin bile görevlendirilmesinin yeterli olması bu alım türünün yolsuzluk riski olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca alımın bu usulle yapılmasının şartlarından olan "büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan 2015 yılı için idarelerin 50.385,00 TL. 'yi, diğer idarelerin 16.786,00 TL. 'yi aşmayan işleri"

kapsamına girebilmesi için işlerin idarelerce bölünmesi yoluyla doğrudan temin yöntemi ile tedarik imkânı sağlanması yolsuzluk riski olarak değerlendirilebilir.

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

Son yıllarda birçok ülkede kullanımı yaygınlaşan e-ihalenin sistemi ile birlikte kamu ihalelerinin birçok safhasında ölçülebilir şekilde fayda sağlanmıştır. Bu sistemde hazırlanan uygulamanın içermiş olduğu modüllere bağlı olarak e-ihalenin doğru kullanımı durumunda yolsuzluk olaylarının azalacağı aşikârdır. İhale dokümanının yayımlanmasından, elektronik teklif aşaması ve sürecin tamamlanmasına kadar her aşamada verimlilik, etkinlik, rekabet, şeffaflık ve tasarruf gibi birçok alanda olumlu sonuçlar ortaya koymaktadır. E-ihalenin kullanılması ile birlikte ihale sürecinde kazanılacak zaman genel olarak idarelerin ve isteklilerin verimliliğini arttıracaktır. Ayrıca ihale sürecinde görev alan kamu görevlisi sayısının azaltılması, geniş pazarlara ulaşılabilmesi ve açık eksiltme gibi gelişmiş araçların kullanılabilmesinin sonucu olarak; rekabetçi fiyatlar oluşacak, uyuşmazlıklar azalacak ve kamu alımlarının kalitesi ve etkinliği artacaktır.

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

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

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

Pazarlık usulü ihaleler için 4734 sayılı KİK 'de öngörülen hallerin yoruma imkân tanımayacak şekilde kat'i olarak belirlenmesi, ilan yapılmaksızın ve tek teklif olsa bile alım yapılmasına imkân sağlayan düzenlemelerin kaldırılması en büyük yolsuzluk riskini içerdiği ihale istatistiklerinde görülen bu usulde rekabet ortamını arttıracak ve yolsuzlukları azaltacaktır.

Doğrudan temin alımlarında ise; kısımlara bölmek yoluyla açık ihaleden kaçınılmasını engellemek için cezai yaptırımların artırılması, tek kişilik heyetle alım ve muayene yapılmasına imkân tanıyan mevzuatın değiştirilerek en az üç kişiden oluşan farklı iki heyet tarafından alım ve muayene işlemlerinin yürütülmesine yönelik düzenlemelerin yapılması yolsuzluk riskini azaltacaktır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde idare ve görevlilerine verilen aşırı yetki ve inisiyatif ile bilgi ve denetim eksikliğinin yolsuzluğu tetiklediğini söylemek mümkündür. Bu nedenle rekabeti etkileyici yetki kullanımının sınırlandırıldığı, birbirini takip eden ve içeren süreç ve kontrolleri içeren bir ihale sisteminin kurgulanması, bilgi eksikliğinin giderilmesi, idarelerde etik anlayışının geliştirilmesi ve idare yetkilileri ile firmaları en az karşı karşıya getirecek ihale sisteminin kurgulanması gerekmektedir. Son yıllarda gelişen teknolojinin de bir sonucu olarak kamu ihalelerinde e-ihale sisteminin yaygınlaştırılmasının yolsuzluk riskinin azaltılması yönünde önemli katkılar sunacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR :

Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, **Hane Halkı Gözünde Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001.

Aktan, Coşkun Can, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001.

Aktan, Coşkun Can, **Anayasal İktisat**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002.

Anıl, Haluk, **Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik**, İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayın No:205, Ankara, 1982.

Atay, Falih Rifki, **Çankaya**, Doğan Kardeş Basım, İstanbul, 1969.

Atiyas, İzak ve Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV, İstanbul, 2000.

Bayramoğlu, N. Nisa, **Amerika Birleşik Devletlerinde Lobi Faaliyetleri**, Dış Politika Enstitüsü, Ankara, 1985.

Berkman, Ümit, **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, 2.Baskı, Ankara, 2009.

Boratay, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)**, Gerçek Yayınevi, 4.Baskı, 1993.

Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun ve Seriyse Sezen (Ed.); **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 2.Baskı, TODAİE, 2008.

Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004.

Çelebi, A.Kemal, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, 2.Baskı.

Çetinkaya, Özhan, **Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri**, Ekin Yayınları, 2014.

Çolak, Mustafa, Dursun Ali Demirboğa, **Kamu İhale Hukukunda Temel Konular**, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1, 2004, “**Kamu İhalelerinde Başvuru Yolları ve Usul Ekonomisi**”, ss.171-207.

Çolak, Mustafa ve Dursun Ali Demirboğa (Der.), **Kamu İhale Hukukunda Temel Konular**, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1, 2004, , Osman Kılıç ve diğerleri, “**Kore E-İhale Sistemi: KONEPS**”, ss.225-258.

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

Devrim, Fevzi, **Kamu Maliyesine Giriş**, Anadolu Matbaacılık, 2.Baskı, İzmir, 1996.

**Dünya Bankası ve Avrupa İskân ve Kalkınma Bankası**, The 1999 Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS), 2001.

Edizdoğan, Nihat, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, 6.Baskı, 2007.

Edizdoğan, Nihat, **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitapevi, 8.Baskı, Bursa, 2004.

Eker, Aytaç, **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1998.

Erginay, Akif, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, 15. Baskı, Ankara,1994.

Gören, İhsan, **“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, TESEV, İstanbul, 2000.

Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt:I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Cilt I, Bursa, 2003.

Karaaslan, Erkan, **Kamu Harcama Hukuku**, Bekad Yayınları, Yayın No:2, 5. Baskı, Antalya, 2014.

Karamursal, Ziya, **Osmanlı Devletinin Mali Tarihine Bir Bakış**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989.

Köse, H.Ömer, **“Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim” Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Gözden Geçirilmiş 2.Baskı, Ankara, 2007.

Kulaçoğlu, Vesile, **“Kamu Kaynaklarının Verimli Kullanılmasında Şeffaflığın Önemi”**, I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlik Sempozyumu, Kamu İhale Kurumu Yayını, İstanbul, 2004, ss.72-73.

Mumcu, Ahmet, **Osmanlı Devleti’nde Rüşvet**, 2.Baskı, İnkılâp Kitabevi, İstanbul, 1985.

Nebiler, Halil, **Yolsuzluğun Ekonomi Politikası**, Yalçın Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Mayıs 2002.

Oğurlu, Yücel, Eren Kalanyuva ve diğerleri, **Karşılaştırılmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları**, İdris Kaydul, **“4734 sayılı Kanun ve 2886 sayılı Kanun Işığında Ana Hatlarıyla Kamu İhalelerinde Usul”**, ss.119-162.

Önder, İzzettin, Mehmet Karakaş ve Murat Çak (Editörler), **Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele**, Murat Şeker, “Kamu Ekonomisi ve Yolsuzluklar”, TOBB Yayınları, Yayın No:2008/80, Ankara, 2008, ss.157-173.

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

Özerkmen, Necmettin, "Evrensel ve Sosyolojik Bir Olgu Olarak Yolsuzluk", **Bir Sosyal Olgu Olarak Yolsuzluk**, Kutup Yıldızı Yayınları, 1.Baskı, Ankara, 2007, ss.11-33.

Tarhan, R.Bülent, **Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı**, TEPAV Yayını, Ankara, Aralık 2006.

Toprak, Eren, **Türkiye'de Hizmet Alımı İhaleleri**, Seçkin Yayıncılık, Mart 2012.

**Türk Hukuk Lügati**, Başbakanlık Basımevi, 3.Baskı, Ankara, 1991.

Yılmaz, Dilşat, **Kamu İhale Hukukunda Şartnameler**, Gazi Kitapevi, 2.Baskı, Ankara, Ocak 2014.

## **MAKALELER** :

Akbulut, Erol, "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık 2003, ss.3-15.

Akçay, Selçuk, "Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası'nın Rolü", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül 2004, ss.111-120.

Aktan, Coşkun Can, "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı:4, Aralık 1993, ss.119-136.

Albayrak, Muzaffer, "Sağlık Sektöründe Yolsuzluklar: Nedensellik Analizi", **E-Journal of New World Sciences Academy**, Volume:5, Number:3, Article Number:3C0040,2010, ss.158-175.

Andving, J.C., O.H.Fjeldstad, I.Amundsen, T.Sissener, T.Soreide, "Research on Corruption: A Policy Oriented Survey", **Commissioned by NORAD Final Report**, December, Oslo, 2000.

Arcagök, M.Sait ve Bahadır Yörük (çev.), "Yönetim Kontrolü/İç Kontrol", **Maliye Dergisi**, Sayı: 145, Ocak-Nisan 2004, **Management Control/Internal Control**, Public Expenditure Management Manuel for Europe, OECD, Paris, 2003.

Arslan, Ahmet, "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", **Maliye Dergisi**, Sayı:140, 2002, ss.1-14.

Barçın, H.Bahadır, "Kamu Alımlarında Bağımsız İdari Otorite İhtiyacı ve Kamu İhale Kurumunun Katkısı", **Dış Denetim Dergisi**, Ekim-Kasım-Aralık 2010, ss.125-130.

Başaran, Fehmi, "5018 Sayılı Kanun'a Göre Kamu İdarelerinin ve Kamu Görevlilerinin Sayıştay'a Karşı Sorumlulukları", **Dış Denetim Dergisi**, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010, ss.37-46.

Bayar, Güzin, "Türkiye'de Yolsuzluk-Ekonometrik Bir İnceleme", **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:28, Yıl:2010/1, ss.105-131.

Berkman Ümit, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:43, Sayı:3, Yıl:1988, ss.59-77.

Bozkurt, Mehmet, "İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Kontrol ve Denetimi", **Dış Denetim Dergisi**, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010, ss.131-138.

Cengiz, Mahmut ve Mehmet Kul, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi", **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:10(3), ss.55-76.

Chang, Tsangyao, "An Econometric Test of Wagner's Law for Six Countries Based on Cointegration and Error-correction Modelling Techniques", **Applied Economics**, 2002.

Coşkun, Gülay, "Kalkınma Yönetiminde Etkinliğin Arttırılması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 3, 1981, ss.1-7.

Çaha, Havva, "Türkiye'de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı:1, Mart 2009, ss.105-137.

Çınar, İkrım, "Kayırmacılık ve Yozlaşma: Bir Kavram Çözümleme Denemesi", **Eğitim Dergisi**, Sayı: 24, Ekim 2009, Er.Noktası: <http://www.egitim.gen.tr/site/arsiv/58-24/405-kayirmacilik.html>, (Er.Tarihi:06 Nisan 2015).

Değer, Alper ve Adem Anbar, "Osmanlı İmparatorluğu'nun İç Borçlanmada Kullandığı Yöntem ve Araçlar", **Maliye Finans Yazıları Dergisi**, Sayı:87, Nisan 2010, ss.27-49.

Demircioğlu, Mustafa Yaşar, "İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend Açık İhale Usulünün Terki Pazarlık Yoluyla İhale Usulünün Keşfi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Kasım-Aralık 2014, ss.125-180.

Demirhan, Erdal ve Mehmet Karagül, "Ekonomik Yolsuzluğun Nedenleri ve Etkileri", **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı:243, Kasım 2001, Erişim Noktası: <http://www.vergidunyasi.com.tr/dergiler.php?id=2781>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015).

Doğanyığıt, Sadettin, "İhalenin Ruhı: Yaklaşık Maliyetin Gizliliği", **Dış Denetim Dergisi**, Ekim-Kasım-Aralık 2010, ss.95-99.

Dökmen, Gökhan, "Yolsuzlukların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 13(1), 2012, ss.41-51.

Dursun, Hasan, "Kamu İhalelerinde Yolsuzluğa Karşı Öngörülen İdari ve Cezai Yaptırımlara Genel Bir Bakış", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:10, Sayı:1, 2008, ss.183-226.

Ergun, Turgay, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:11, Sayı 1, Mart 1978, ss.24-30.

Esen, Mahmut, "Yolsuzluğa Açık Alan: Hizmet Alım İhaleleri", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Eylül-Aralık 2013, ss.67-73.

Ford, Henry Jones, "Municipal Corription", Arnold J.Heidenheimer (Der.) **Political Corription**.

Gök, Yaşar, "Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler", **Dış Denetim Dergisi**, Ekim-Kasım-Aralık 2010, ss.12-23.

Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello ve Raju Sharan, "Corruption and Military Spending," **European Journal of Political Economy**, 17, 2001, ss.749-777.

Günel, İlhan, "5237 Sayılı Türk Ceza Kanununda İhaleye Fesat Karışırma Suçu", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:3, Sayı:11, Ekim 2012, ss.225-257.

Güney, Taner, "Yozlaşmanın Sosyal ve Kültürel Etkileri: Bir Literatür İncelemesi", **Kahraman Maraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2013, ss.15-25.

Güran, Mehmet Cahit ve Selçuk Cingi, "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği", **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3, Mayıs 2002, ss.56-89.

Işık Nihat ve Filiz Demir, "Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama", **Maliye Dergisi**, Sayı:163, Temmuz-Aralık 2012, ss.147-169.

İlkorkor, Zehra Şahin, "Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi", **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 2010, Sayı:468, ss.63-84.

Kaneti, Selim, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: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**, Sayı:162, Ocak-Haziran 2012, ss.18-50.

Karaca, Yüksel, "Sonu Olmayan Yol: Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?", **Maliye Dergisi**, Sayı:135, Eylül-Aralık 2000, ss.93-123.

Karagöz, Kadir ve Murat Karagöz, "Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:76, Ocak-Mart 2010, s.5-22.

Karagül, Mehmet, "Anayasal İktisat ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Çukurova İİBF Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, 1997, ss. 271-291.

Karakaş, Mehmet ve Murat Çak, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", **Maliye Dergisi**, Sayı:153, Temmuz-Aralık 2007, ss.74-101.

Karakaş, Mehmet, "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık", **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2005, ss.291-305.

Kesik, Ahmet, "Türkiye'de Yeni Bütçeleme Süreci", **Dış Denetim Dergisi**, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010, ss.27-36.

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



Kızmaz, Zahir, "Öğrenim Düzeyi ve Suç: Suç-Okul İlişkisi Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, Elazığ, 2004, ss.291-319.

Küçük, Hayati, "Kamu İhale Yasası ile Kamu İhale Sözleşmeleri Yasasında Yapılan Değişiklikler Yürürlüğe Girdi... Ali Dibolar Artık Denetimsiz," **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı:435, Ocak 2009, ss.80-85.

Lapalombara, Joseph, "Structural and Istitutional Aspect of Corruption", **Social Reseach** 61, No:2, Summer 1994.

Lederman, Daniel, Norman Loayza, R.Rodrigo Soares, "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter", **The World Bank Policy Research Working Paper**, No:2708, 2001.

Marican, Y.Mansoor, "Corruption and Violence", **Philippine Journal of Public Administration**, Cilt:15, Sayı:1, Ocak 1971.

Meriç, Metin, "Yolsuzluk Nedenleri ve Önlemeye Yönelik Çalışmalar", **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Sayı:12, Bahar 2004, ss.71-85.

Meşe, Mustafa, "Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Dış Denetim Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, ss.203-215.

Miyinat, Mustafa ve Duramaz, Selim, "Karapara Aklama Aracı Olarak Yeni Bir Mali Suç:Siber-Aklama", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:20,Sayı:1, 2013,ss.315-325.

Narter, Recep, "Anayasal Açından Bütçe Hakkı", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVI, Sayı:1-2, 2012,ss.35-52.

Nişancı, Dilaver, "Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Önlenmesine İlişkin Olarak OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'ndeki Denetim Süreci", **TBB Dergisi**, Sayı:114, 2014, ss.315-346.

Nye, Joseph J., "Corruption and Political Development: **A Cost-Benefit Analysis**", 1989, ss.963-985.

Oral, Burcu Gediz, "Mali Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri: Türk Vergi Sistemi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi**, Cilt:16, Sayı:3, 2011, ss.403-431.

Öztürk, İlhami ve Kayağdı, Müjgan, "Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı İle Tanınan İtirazen Şikâyet Hakkı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:87, Yıl:2010, ss.442-463.

Öztürk, İlhami, "Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukuki Niteliği," **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 3, Yıl 67, Yaz 2009, ss.129-137.

Saraç, Osman, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı:148, Ocak-Nisan 2005, ss.122-163.

Soyaslan, Doğan, "İhaleye Fesat Karıştırma Suçunda Yapılan Değişiklikler", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Prof.Dr.Nur Centel'e Armağan Özel Sayı, C:19, Sayı:2, 2013, ss.403-406.

Tan, Turgut, "Anayasal Ekonomik Düzen", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:7, 1990, ss.159-178.

Tanzi, Vito, "Dünya Çapında Yolsuzluk: Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları", (Çev.: Gamze Kösekahya), **Maliye Dergisi**, Sayı:136, 2001, ss.111-159.

Tekeli, İlhan ve Gencay Saylan, "Rüşvet Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, Eylül 1974, ss.92-113.

Tuncay Köksal, "Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması", **FMR Dergisi**, Sayı:2, 2001, ss.59-77.

Tuncer, Selahattin, "Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanununda Yapılan Değişiklikler", **Vergi Dünyası**, Sayı:295, 2006.

Uğur, Hüsametdin, "Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:98, 2012, ss.301-344.

Yakar, Soner ve Kemal Cebeci, "Yolsuzluğun Ekonomik Büyümeye Etkileri Üzerine Teorik Bir İnceleme", **Çimento İşveren Dergisi**, Temmuz 2007, ss.16-29.

Yılmaz, Hakan ve Selma Tosun, "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlatentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği", **Yasama Dergisi**, Sayı:14,Yıl:2010, ss.5-23.

## **RAPORLAR VE BİLDİRİLER** :

**Avrupa Komisyonu Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 09 Kasım 2010.

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

Berkman Ümit, "Değişen Etik Anlayışı ve Yolsuzlukla Mücadele", **TBMM Etik Komisyonu Belgesi**, Erişim Noktası: [https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/makaleDegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makaleDegisenEtikAnlayisiYolsuzluklaMucadele-UmitBerkman.pdf), (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

Demirel, Tanel, **Türkiye'de Siyasal Yolsuzluk Olgusu**, Liberal Düşünce Topluluğu Raporu, Er.Noktası: <http://www.liberal.org.tr/sayfa/turkiyede-siyasal-yolsuzluk-olgusu.127.php>, (Er.Tarihi:01 Mart 2015)

DPT Kayıt dışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara, 2001.

DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Sosyal Güvenlik Ö.İ.K. Raporu, , Ankara, 1977.

Emil, Ferhat ve H.Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, Şubat 2004.

Ertürk, Eray, **Kamu Harcama Süreçleri ve Bu Süreçler Hakkında İş Akış Şemalarının Oluşturulması**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Mayıs 2009.

İğdeler, Serdar, Ahmet Göçerler ve Muzaffer Öztürk, **Mülkiye Müfettişliği İnceleme Raporu**, Sayı: 5/1150/10, 20 Şubat 2003.

Kamu İhale Kurumu, **2014 yılı Kamu Alımları İzleme Raporu**, Ankara, Şubat 2015.

Karakaş, Mehmet, "Yolsuzluğun Nedenleri, Etkileri ve Yolsuzlukla Mücadelede Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Yönetişim", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 50. Seri, 2007, ss.43-66.

Kongar, Emre, "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri", **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu**, Er.Noktası: [www.kongar.org/makaleler/mak\\_kam.php](http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php), (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

**Milletvekillerini ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri/Derneği Türkiye Yolsuzluk Raporu**, Er. Noktası: [www.tumikom.org/tr/pdfiler/2.pdf](http://www.tumikom.org/tr/pdfiler/2.pdf), (Er.Tarihi:01 Mart 2015).

Özsemerci, Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, Araştırma, Sayıştay Yay.,2002. Er.Noktası: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf>, (Er.Tarihi:09 Mayıs 2015)

Tarhan, R.Bülent, Ömer Faruk Gençkaya vd., **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, TBMM Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/9) Raporunun I.Kısım.

TEPAV Mali İzleme Grubu, **Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?**, Değerlendirme Notu.

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

TESEV, **Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Türkiye Değerlendirme Raporu**, TESEV Yayınları, 2014.

TÜSİAD, **İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri Araştırması**, 2014, Er.Noktası: [http://www.tusiad.org.tr/\\_rsc/shared/file/YolsuzlukSunum-26112014.ppt](http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/YolsuzlukSunum-26112014.ppt), (Er.Tarihi:06 Mayıs 2015)

**Uluslararası Şeffaflık Derneği Kamuoyu Araştırması**, Türkiye'de Yolsuzluk, Neden? Nasıl? Nerede?, Mart 2015.

Yereli, Ahmet Burçin, "Bütçelemenin Anayasal İlkeleri: Anayasal Bütçe Yaklaşımı", **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, 25 Haziran

2012, TBMM Yayınları, Er.Noktası: [www.ahmetburcinyereli.com/TBMM12.pdf](http://www.ahmetburcinyereli.com/TBMM12.pdf), (Er.Tarihi:06 Nisan 2015).

### **İNTERNET KAYNAKLARI VE GAZETELER:**

Arısoy, İbrahim, “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)”, **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2005/15**, Kasım 2005, Er. Noktası: <http://www.tek.org.tr/dosyalar/ARISOY-05.pdf>, (Er.Tarihi:05 Mart 2015).

Arslan, Metin, **Kamu Maliyesi Ders Notları**, 2015, Er.Noktası: [http://birecik.harran.edu.tr/ders\\_notlari/\\_kamu\\_maliyesi.pdf](http://birecik.harran.edu.tr/ders_notlari/_kamu_maliyesi.pdf), (Er.Tarihi:08 Mart 2015)

Aslan, Seyfettin, “**Siyasal İktidarı Etkileme Yöntemlerinden Biri Olarak Lobicilik**”, Er.Noktası: [www.birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/.../113-122.pdf](http://www.birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/.../113-122.pdf), (Er.Tarihi:06 Nisan 2015)

Bahar, Halil İbrahim, “**Yolsuzluk ve Toplumsal Etkileri**”, Er.Noktası:<http://www.ankarastrateji.org/yazar/prof-dr-halil-ibrahim-bahar/yolsuzluk-ve-toplumsal-etkileri/>, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

Çelik, Kadir, “**Yeni Türk Ceza Kanununda İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları**”, Er.Noktası: <http://www.kontder.org.tr/yeni-turk-ceza.html>, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

Eğilmez, Mahfi, “**Gelir Dağılımımızda Son Durumumuz**”, Erişim Noktası: <http://www.mahfiegilmez.com/2014/09/gelir-daglmnda-son-durumumuz.html>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

Er.Noktası: [http://tr.sputniknews.com/turkish.ruvr.ru/news/2014\\_08\\_16/Rusyalımemurlar-akrabal/](http://tr.sputniknews.com/turkish.ruvr.ru/news/2014_08_16/Rusyalımemurlar-akrabal/), (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

Er.Noktası: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan002665.pdf>, (Er.Tarihi:06 Nisan 2015).

Er.Noktası: <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (Er.Tarihi:15 Mart 2015)

Er.Noktası: <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (Er.Tarihi:15 Mart 2015)

Er.Noktası: <http://www.seffaflik.org/yolsuzluk/yolsuzluk-nedir/>, (Er.Tarihi:01 Mayıs 2015).

Er.Noktası: [www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi1.doc](http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazpazartesi1.doc), **Yolsuzluk**, Ders Notları, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

Er.Noktası:<http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (Er.Tarihi: 14 Mart 2015)

Erdağ, Ali İhsan, **Türk Ceza Kanunu**, Er.Noktası: <https://rahmiofluoglu.wordpress.com/ihaleye-fesat-karistirma/>, (Er.Tarihi: 06 Mayıs 2015)

Erişim Noktası: <http://www.sendika.org/2014/08/kikten-gokcekin-ihalesine-iptal-karari/>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

Erişim Noktası: <http://www.derenhukuk.com/turkce/docs/itiraz-en-sikayet.pdf>, (Er.Tarihi:03 Haziran 2015)

Erişim Noktası: <http://www.kamufinans.com/ihale-islemlerine-karsi-idari-basvuru-nasil-yapilir/> (Er.Tarihi:03 Haziran 2015)

Erişim Noktası: [www.eminkaya.net/indir/turkiye-ekonomisi-3.pdf](http://www.eminkaya.net/indir/turkiye-ekonomisi-3.pdf), **Türkiye Ekonomisi**, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

Gözler, Kemal, **Anayasalar**, Er.Noktası: [www.anayasa.gen.tr/kanun.htm](http://www.anayasa.gen.tr/kanun.htm), (Er.Tarihi:12 Mart 2015).

Gözler, Kemal, **KHK'ler**, Er.Noktası: [www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm](http://www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm), (Er.Tarihi:13 Mart 2015)

İnan, Atilla, "**Kamu İhalelerinde Görevli Kurum ve Komisyonlar**", Er.Noktası: <http://www.atillainan.com.tr/index2.php>, (Er.Tarihi:29 Nisan 2015)

**Kamu İhale Kurumu 2014 Yılı İstatistikleri**, Er.Noktası:<http://www.ihale.gov.tr/ihale-istatistikleri-45-1.html>, (Er.Tarihi:07 Mayıs 2015)

Kıldıç, Yusuf, "**Kayıt Dışı Ekonomi**", ss.2-3, Erişim Noktası: <http://www.deu.edu.tr>, (Er.Tarihi:10 Mayıs 2015)

Özgün, Mehmet, "**Kamu Maliyesi**", Er.Noktası: <http://ozgunmehmet.com/wp-content/uploads/2013/03/TKLAYINIZ6.pdf>, (Er.Tarihi:08 Mart 2015)

**Sosyal Güvenlik Kurumu Tarihçesi**, Er.Noktası: <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (Er.Tarihi:13 Mart 2015)

Soyer, Şule, "**Bireysel ve Kurumsal Düzeyde Rant Kollama**", 2003, Er.Noktası: <https://www.alomaliye.com/sule-soyer-kollama.htm>, (Er.Tarihi:01 Nisan 2015)

Tuncer, İsmail ve Cihan Yüksel, **Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi**, ss.238-239, Er.Noktası: [http://www.cihanyuksel.org/kitap\\_2011\\_1.pdf](http://www.cihanyuksel.org/kitap_2011_1.pdf), (Er.Tarihi:08 Mart 2015)

**Türk Dil Kurumu Sözlüğü**, Er.Noktası: <http://www.tdk.gov.tr> (Er.Tarihi:24 Nisan 2015)

Ünlü, Ufuk, **İhale Usulleri Arasından Çıkarılan Doğrudan Temin Yönteminin Usulsüzlük ve Yolsuzluk Riskine Etkisi**, Bağlantı Noktası: <http://www.teftis.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=529ada06-91af-4d41-9a7c-a012192d9dc8> (Er.Tar.:22 Temmuz 2015)

Demiriz, Başak, "**Yolsuzluk Psikolojisi**", Hürriyet Gazetesi, 21 Aralık 2013. Bağlantı Noktası: [www.hurriyet.com.tr/yazarlar/25411958.asp](http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/25411958.asp), (Er.Tar.:22 Mayıs 2015)

## **TEZLER** :

Bilici, Günsel, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bütçe Sistemi: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, 2012.

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

Canbazoğlu, Kerem, **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru ve Denetim Yolları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.

Çevik, Savaş, **Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Geleneksel Denetimden Performans Denetimine**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2000.

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

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

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

Karatay, Özcan, **Kayıt Dışı Ekonominin Ülke Ekonomisine Etkileri ve Toplumsal Maliyeti**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 2009.

Kartalıcı, Kadir, **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007.

Lamba, Mustafa, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

Nafak, Mustafa, **Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.

Oral, Burcu Gediz, **Yolsuzluk - Türk Vergi Sistemi İlişkisi ve Mücadele Stratejileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2009.

Öz, Ahmet Emre, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi**, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Bşk.lığı, Ankara, 2008.

Sarıkaya, Rasim, **Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Bakımından İç Denetimin Rolü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008.

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

## **YASAL METİNLER** :

**2490 Sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu Gerekçesi.**

**2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Gerekçesi**, Er.Noktası: <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0241.pdf>, (Er.Tarihi:29 Nisan 2015)

**4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Genel Gerekçesi**, Er.Noktası: <http://www.kamuihalekurulu.com/kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunu-gerekcesi.html>, (Er.Tarihi:29 Nisan 2015)

**Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi**, 04 Ocak 2009.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Genel Gerekçesi**, 23 Kasım 2003.

Resmi Gazete(Mükerrer), **Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**, Sayı:27159, 04 Mart 2009.

Resmi Gazete(Mükerrer), **Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası**, Sayı:17863, 09 Kasım 1982.

Resmi Gazete, **2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu**, Sayı: 18163, 10 Eylül 1983.

Resmi Gazete, **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Genel Gerekçesi**, Sayı:24648, 22 Ocak 2002.

Resmi Gazete, **4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Sayı:25200,15 Ağustos 2003.

Resmi Gazete, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Sayı: 25326, 24 Aralık 2013.

Resmi Gazete, **657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**, Sayı:12056, 23 Temmuz 1965.

Resmi Gazete, **661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu**, Sayı:97, 28 Nisan 1925.

Resmi Gazete, **Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği**, Sayı:27857, 25 Şubat 2011.

Resmi Gazete, **Kamu İhale Genel Tebliği**, Sayı:27327, 22 Ağustos 2009.

Resmi Gazete, **Kamu İhale Tebliği (Tebliğ No:2015/1)**, Sayı:29251, 29 Ocak 2015.

Resmi Gazete, **Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**, Sayı:27159, 04 Mart 2009.

Resmi Gazete, **Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği**, Sayı:24973, 24 Aralık 2002.

#### **YARGI KARARLARI** :

**Danıştay 13 'üncü Daire Kararı**, Esas: 2009/4101, Karar: 2010/8217. Kamu İhale Kurul Kararı, 2010/UY.II-1186.

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

**Kamu İhale Kurulu Kararı**, 2007/UM.Z-3632, 12 Kasım 2007.

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

**Kamu İhale Kurulu Kararı**, 2008-UY.Z-2282, 03 Haziran 2008.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**, 2009-UH.I-2306, 14 Eylül 2009.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**, 2009-UM.II-1021, 05 Mart 2009.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**, 2010/UM.I-2474, 16 Ağustos 2010.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**, 2011-UY.I-1517, 02 Mayıs 2011.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2006-UY.Z-2518, 19 Ekim 2006.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2008-UY.Z-93, 07 Ocak 2008.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2009-UH.I-614,02 Eylül 2009.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2010-UH.I-374, 28 Ocak 2010.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2010-UY.I-2225, 27 Temmuz 2010.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2010-UY.II-3314, 01 Kasım 2010.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2011-UH.I-1507, 02 Mayıs 2011.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2011-UM.III-368, 24 Ocak 2011.

**Kamu İhale Kurulu Kararı**,2012-UH.III-2397, 04 Haziran 2012.

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



**Yargıtay 5 'inci Ceza Dairesi Kararı**, E:2012/14358, K:2014/1836, 20 Şubat 2014.

**Yargıtay 5'inci Ceza Dairesi Kararı**, Esas:2012-3588, Karar:2013-1487, 28 Şubat 2013.