

Avrupa Birliği (AB) Direktifleri Doğrultusunda Kamu Alımlarında 4734 Sayılı Kanun, Yolsuzluk ve Denetim Olgusu

The Law of 4734 Public Procurement According to the EU Directives, the Case of Corruption and the Audit

Fethi GÜRÜN(*) ve Emel ÖZCAN(**)

Özet

Tüzel kişiliğe sahip olan devlet yapısında kamu harcamalarında standartların belirlenmesi ve uygulanması konusunda özen gösterilmesi gerekmektedir. 1970’li yıllardan sonra ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerin nedeni olarak plansız harcamalar görülmüş ve bu durumun düzeltilebilmesi için keyfiyetten uzak, verimliliğin sağlandığı bir yapının oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu doğrultuda Türkiye’de kamu alımları konusunda AB ile bütünleşme çabaları, Kamu İhale uygulamalarını yönlendirerek denetimini gerçekleştirecek bağımsız bir kuruma ihtiyaç duyulması, yeni bir ihale kanununun ortaya konulmasına zemin hazırlamış ve bu doğrultuda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hazırlanarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çıkarılan bu yeni ihale kanunuyla, ihtiyaçların zamanında, kaliteli ve en uygun fiyatla karşılanmasının yanında, saydam bir yapı oluşturularak yolsuzluğa neden olan

Özgün Araştırma Makalesi (Original Research Article)

Geliş Tarihi: 09.10.2017 Kabul Tarihi: 02.01.2018

(*) Dr. Öğr. Üyesi, T. C. Üsküdar Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, fethi.gurun@uskudar.edu.tr

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9820-7357>

(**) İstanbul Aydın Üniversitesi, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetimler Yüksek Lisans Programı Mezunu, emel_009@hotmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1826-8617>

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

rüşvet, hile v.b. istismarların önlenmesi amaçlanmıştır. Yolsuzluk olgusu vatandaşla devletin arasını açmakta, dürüst çalışmayı ve hak aramayı zorlaştırmaktadır. Bu durumda ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması mümkün değildir. Kamu alımları sırasında oluşabilecek usulsüzlükler ancak iyi bir denetimle önenebilir. Bu aşamada iyi düzenlenmiş, iyi uygulanan bir kanun ve sonucunda iyi bir denetim, oluşacak usulsüzlüklerin de en aza indirgenmesi konusunda önemlidir. Bu makalede, AB direktifleri doğrultusunda çıkarılan 4734 sayılı Kanun ile kamu alımlarında yolsuzluk ve denetim olgularının bir bütünlük içinde değerlendirilmesi yapılmış, kamu alımlarında yolsuzluğun nedenleri ve denetimin önemi vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımları, Yolsuzluk, Denetim. AB Direktifleri, Kamu İhale Kanunu

Abstract

Careful attention should be paid to the determination and implementation of standards in public expenditures in the state structure with a legal entity. Unplanned spending has been seen as a reason for the economic crises over the world since the 1970s, and intensive efforts have been revealed to obtain a productive system that is far away from arbitrary to prevent it. In this regard, the efforts to integrate with the EU on public procurement in Turkey, the need for an independent institution to conduct auditing by directing public procurement practices caused a new procurement law to be issued. Therefore, Public Procurement law 4734 has been prepared and entered into force on 01.01.2013. Meeting the needs at the right time with the best quality and the best prices and creating a transparent structure to prevent the abuse such as bribery, fraud, etc. were aimed at the new procurement law enacted. Indeed, these are issues breaks the relationship between citizens and the state and makes it difficult to work honestly and seek rights. Unless these issues are not resolved, neither economic nor social development can be possible. Preventing irregularities that can occur during public procurement can only be achieved with a suitable audit. At this stage, a well-regulated, well-implemented, and that is as a consequence a good supervision, is most crucial to minimize the irregularities that may arise. In this paper, Public Procurement Law 4734 issued in line with the EU directives, and corruption and audit cases in public procurements were evaluated in an integrated manner, and the reasons for

4734 Sayılı Kanun, Yolsuzluk ve Denetim Olgusu

corruption in public procurement and the importance of supervision are emphasized.

Keywords: *Public Procurement, Corruption, Audit, EU Directives, Public Procurement Law*

Giriş

Ülkemizde kamu alımları konusunda yapılan harcamalar aşırı boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle kamu harcamalarında standartların belirlenmesi ve uygulanması konusunda özen gösterilmesi gerekmektedir. Ekonomik kalkınmanın yolu harcamaların doğru yöntemlerle, verimli, kamu yararını gözeterek yapılmasından geçmektedir. Bu kapsamda AB normları da dikkate alınarak çıkarılan 4734 Sayılı Kanun'un, uygulanabilirliğinin arttırılması ve eksik yönlerinin tespit edilerek giderilmesiyle beraber kamu harcamalarının etkin şekilde yapılabilmesi açısından ilerleyen yıllarda daha etkili bir kanun haline gelmesi mümkündür.

Başta AB olmak üzere uluslararası normlara göre düzenlenmiş 4734 Sayılı Kanun ihale sistemimize birçok yenilik getirmesine rağmen uygulanması aşamasında çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Kanundaki düzenlemelerden daha çok uygulamada sıkıntılar yaşanmaktadır. Kamu kuruluşlarının çoğu yasa kapsamında yapması gereken işlemleri tam olarak yapmamakta, uygulamaları yerine getirememektedir. Kanun uygulamaları sonucunda yapılan denetimler tam anlamıyla yapılmadığından yeni yasa yolsuzlukları önlemede yetersiz kalmaktadır.

İdeal bir kamu ihale sisteminde düzenlemeler, uygulama aşaması, denetim ve otokontrol mekanizmaları bir arada olmak zorundadır. İhalelerde şeffaflık ve rekabetin sağlanması, yolsuzluk ve israfı önleyici tedbirlerin alınması gerekli ve zorunlu bir şarttır.¹ Uygulama aşamasında kanunun öngördüğü alım şekillerinin benimsenmesi, isteklilere eşit muamele uygulanması ilkesine uygun davranılması gerekmektedir. Kurum

¹ 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, 2012, s.33.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

personellerinin, ihale mevzuatı ve uygulamaları alanlarında konusuna vakıf kişilerden oluşması konusuna özen gösterilmesi gerekmektedir. İyi ve verimli bir ihale sistemi için iyi bir mevzuatın oluşturulması ve sistemin en az sorunla işlemesi yeterli değildir. İhalelerde her kademede olması gereken denetim ve otokontrol mekanizması oluşturulması bir zorunluluktur. Dolayısıyla denetim yetersizliğinin giderilmesi önemli bir husustur.

Kamu Alımları

Kamu alımı, kamu tarafından ihtiyaç duyulan yapım işleri, mal ve hizmet işlerinin ihale yoluyla tedarik edilmesidir.² Tüm kamu kurum ve kuruluşları, oluşum amaçlarının bir gereği olarak ve/veya görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için çeşitli mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini yapmak zorundadır. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi kamu harcamalarının yapılması ile mümkündür. Kamu alımı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gereksinim duyulan ihtiyaçları en kolay elde etme yoludur.³ Kamu idareleri en uygun zamanda, en uygun fiyata, en uygun kalitedeki mal ve hizmeti, en düşük maliyet ile almak amacıyla ihale metodunu kullanmaktadırlar.⁴

Sosyal devlet anlayışı dünyada Türkiye dahil bir çok ülke tarafından benimsenmiştir. Bu anlayışın bir gereği olarak kamu alımları sürekli olarak artmaktadır. Bu durum nedeniyle kamu giderek dünya üzerindeki en büyük alıcı haline gelmiştir. Bu durum kamu alımı sistemlerinin uluslararası standart kurullarla düzenlenmesi ve kontrol edilmesi mecburiyetini doğurmuş ve bu nedenle kamu alımları uygulamaları, ulusal sınırları aşarak gittikçe küresel bir görünüm kazanmıştır. Bir başka

² Abdullah Uz, "Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve Denetimi, Ankara Üniversitesi", Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 159809, 2005, s.7.

³ Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku*, (İzmir: Akademi Kitabevi 1995), s.198.

⁴ Mehmet Aksoy ve Kerem Eray Erbay, *Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci*, (Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını 2006), s.3.

ifadeyle, küreselleşme olgusu ile birlikte, mal, hizmet ve sermayenin uluslararası pazarlarda serbest dolaşımı artık uluslararası bir ekonomi politikası olarak uygulanmakta olup, ülkelerin kamu alımları konusundaki kurallarının ortak kurallara dönüştürülmesi yönünde ciddi gayretler harcanmaktadır.⁵ AB'ye üye ülkelerin kamu alımları toplamı gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYİH) yaklaşık %15'ine tekabül eden yaklaşık 720 milyar Euro olarak gerçekleşmektedir.⁶ Kamu alımları sektörünün AB'ye üye devletlerdeki piyasa aktörlerine açılması üye ülkeler arasındaki rekabetin güçlenmesine, dolayısıyla da kamusal harcamaların ve buna bağlı olarak vergi yükünün azalması bakımından olumlu etkilere sahiptir. Kamu alımları üye devletlerin iç hukuk hükümlerine bırakılmamış ortak bir kamu alımları rejimi oluşturulmuştur.⁷

Avrupa Birliği'nde (AB) ortak kurallara dayalı bir kamu alımları sisteminin oluşturulması girişimleri 1970'li yıllarda başlamıştır. Zaman içerisinde sistem, rekabet ortamını garanti altına alan, şeffaflığı öngören, ayrımcılığı yasaklayan kuralların kabul edildiği kamu alımları düzenlemeleriyle şekillendirilmiştir. AB'de kamu alımları kurallarını düzenleyen temel belge 1958 tarihli Roma Antlaşması olup, ikincil mevzuatı direktifler, tebliğler, kararlar ve diğer düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, 2004 yılında kapsamlı bir reforma tabi tutularak günün ihtiyaçlarına cevap veren çeşitli ilke, usul ve kurallar benimsenmiş, girişimcilerin rekabet ortamında serbestçe mal ve hizmet sunmalarını sağlanması amaçlanmıştır.⁸

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

⁵ Muzaffer Akdoğan, "Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2014, 683-702, s.684.

⁶ Ülfer Yıldırım Güven, "Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyumu", (Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu 2007), 1-172, s.1.

⁷ Ayhan Kortunay ve Yasin Sezer, "Kamu İhale Kanununun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007, 137-171, s.139.

⁸ Nesrin Alican Benlialper, "Avrupa Birliği'nde Reform Çalışmaları-Kamu Alımları Düzenlemelerinde Yenilikler", *T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Dergisi*, 2013, 1-21, s.1.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

AB'ye üye ülkeler açısından değerlendirildiğinde, AB'ye üye ülkelerin kamu sektöründeki satın alma işlemleri 2004/17/EC, 2004/18/EC ve 2009/81/EC sayılı AB direktiflerine uygun şekilde yapılmaktadır. Direktifler detaylı ilan ve ihale yöntemlerinin uygulanması ile mümkün olan maksimum rekabetin sağlanmasını hedefleri çerçevesinde süreç içerisinde revize edilmiştir. AB müktesebatına uyum çerçevesinde, kamu alımlarının gözlemlenmesi ve geliştirilmesine destek olmak amacıyla SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) tarafından değerlendirme raporları yayınlanmaktadır. SIGMA teknik destek mekanizması aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine katkı vermektedir.

SIGMA raporlarında Türkiye'deki kamu alımlarına getirilen eleştiriler şunlardır:

- 2004 yılından bu yana 4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu defalarca değişikliğe uğramış, bu değişikliklerin çoğu bütüncül bir hükümet stratejisi kapsamında değil tek bir bakanlık veya milletvekilinin talebiyle gerçekleştirilmiş ve bu değişiklikler ile 5812 sayılı Kanun dahil olmak üzere AB Müktesebatında yer almayan yeni istisnalar getirilmiştir.⁹
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketlere devlet tarafından sağlanan imtiyazlar, ihale mevzuatı kapsamında yer almamaktadır.¹⁰
- Şikâyet başvurusu yapabilme imkanı ihale konusu alanda faaliyet gösterme ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış olma zorunluluğu getirilerek sınırlandırılmıştır. Bu nedenle; Türk

⁹ Harun Saki, "AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı", *Dış Denetim Dergisi*, 2010, 1-14, s.10.

¹⁰ Muzaffer Akdoğan, *a.g.e.*, s.689.

sisteminin, tedarikçilerin, yapım müteahhitlerinin veya hizmet sunucularının kanuni haklarının koruma garantisinin AB ile aynı düzeyde olmadığı vurgulanmaktadır.¹¹

- Temel görevi, ihale mevzuatının doğru uygulanmasını sağlamak olan Kamu İhale Kurumu ile ilgili ise SIGMA raporlarında olumlu ifadeler kullanılmaktadır. İdari açıdan Maliye Bakanlığı'na bağlı ancak karar ve eylemlerinde tamamen bağımsız olan kurumun istikrarlı ve güçlü bir kurum haline geldiği belirtilmektedir. Kamu İhale Kurumu'nun mevzuatın daha iyi uygulanmasını sağlayacak kapasiteye sahip olduğu, kurumun yeni mevzuat çalışmalarında da tecrübesi ve bilgi birikimiyle etkin rol oynayacağı öngörülmüştür.¹²

AB ülkeleri, kamu alımları konusunda, kamu kuruluşları tarafından yapılan her türlü alım ihalelerinde belirlenecek ortak özel usullerin uygulanmasını ve ihalelere yönelik şikâyet ve inceleme ile ilgili kurallarını belirlemektedir. Bu genel ilkeler belirlenirken şeffaflık, eşit muamele, serbest rekabet ve ayrımcılık yapılmaması amaçlanmıştır. Bu çerçevede AB ülkeleri kamu ihale kanunlarını yukarıda sıralanan amaç ve hedefler doğrultusunda yayınlanan direktiflere uyumlu hale getirmektedirler. Örneğin, 2014/24/AB direktiflerine göre revize edilen yeni Danimarka Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2016'da yürürlüğe girmiştir. Bu yeni yasa eski yasayı kökten değiştiren hükümler içermektedir. Bu yeni yasada sözleşme bildiriminin yayımlandığı tarih itibariyle tüm satın alma belgelerine tam elektronik erişim izni yükümlülüğü ve ihale dokümanında değerlendirme yöntemini açıklama yükümlülüğü getirilmiş ve müzakereye daha fazla erişim sağlanmıştır. Günümüze kadar çok sayıda direktif yayınlanmıştır.¹³

¹¹ Harun Saki, *a.g.e.*, s.11.

¹² *A.g.e.*, s.12

¹³ Cemil Akçay, "Avrupa Uygunluk Kriterlerine Göre Bir Kamu İhale Karar Destek Modeli", İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2008, s.33.

Yolsuzluk Kavramı

Yolsuzluk olgusu birçok nedene bağlı bir çok şekilde ortaya çıkabilmektedir ve kesin bir tanımını yapmak oldukça zordur. Dolayısıyla yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir.¹⁴ Bu tanım çerçevesinde bakıldığında yolsuzluk kamu sisteminde bir dizi ahlak dışı davranışın kendisine yer bulmasının neticesinde ortaya çıkan bir olgudur. Aynı zamanda bu ahlaki problem rüşvet, zimmet, irtikap, kara paranın aklanması, dolandırıcılık, emniyeti suistimal kavramları ile hukuk sistemimizde yer bulmuş doğrudan cezai yaptırıma bağlanmıştır. Bu bakımdan yolsuzlukla mücadelede iş ahlakının oluşturulması konusu da önemli bir yer tutmaktadır.¹⁵ Yolsuzluk yüzyıllardan beri bütün toplumlarda görülen bir olgudur. Son yıllarda tüm dünyada yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmelerin de etkisiyle, toplum bilimcilerin ve ekonomistlerin çok daha fazla ilgisini çekmektedir. Özellikle teknoloji devriminin de etkisiyle, dünya üzerinde sermayenin ve insanların artan bir şekilde hareket etmesi, bilginin daha fazla insan tarafından paylaşılabilir ve ulaşılabilir hale gelmesi, bir yandan “küresel ve değerleri olmayan bir dünya toplumunun filizlenmesine yol açarken, diğer yandan da yolsuzluk kaynaklı yeni ve büsbütün içinden çıkılmaz sorunları beraberinde getirmiştir. Tabi bu gelişmeler aynı zamanda yolsuzluk ile mücadelede yeni olanaklarda ortaya çıkarmaktadır. Son çeyrek yüzyılda ekonomik faaliyetlerdeki artışa paralel yolsuzluk olgusu da tüm dünyada giderek derinleşen bir sorun olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeleri birçok farklı yönden tehdit etmektedir. Yolsuzluk ülkelerin makroekonomik yapıları bozarak

¹⁴ Kemal Özsemerci, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukların Nedenleri Zararları ve Çözüm Önerileri”, (Sayıştay Yayınları 2003), 1-106, s.91.

¹⁵ Taha Eğri ve Lütfi Sunar, “Türkiye’de İş Ahlakı Çalışmaları: Mevcut durum ve Yönelimler”, *İş Ahlakı Dergisi*, 2010, 41-67, s.49.

gelir dağılımı, kaynak tahsisi ve kamu harcamaları üzerinde tahrip edici etkilere neden olmaktadır. Yolsuzluk bu etkileri ile bir yandan ekonomileri zora sokarken, aynı zamanda adalet ve adalet inancını yok edici etkileri dolayısıyla güveni ortadan kaldırmaktadır. Bütün bunlar ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerini engelleyerek yoksulluğun giderek daha derinleşmesine sebep olmaktadır. İçinde yolsuzluk potansiyeli barındıran kamu yönetimi süreci ile yolsuzluğun önlenmesi mümkün değildir. Diğer yandan yolsuzlukla mücadele konusunda günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde verilmekte olan her türlü uğraşı, yolsuzlukları belli bir seviyenin altında tutabilme ve toplumlarda tahrip edici etkilerini asgariye indirme çabasına yöneliktir.¹⁶

Kurumlarca mevzuatına uygun ve rekabet şartları içinde ihale yapılması oldukça önemlidir, aksi durumda piyasada ekonomik verimliliğin düşmesi ve istihdamın azalması gibi çok önemli sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İhale süreçlerinde ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının ekonomik etkisi, sadece devletin gelirlerinin azalması ya da harcamalarının artması ile sınırlı değildir. Bu durum aynı zamanda, serbest piyasa rekabetini olumsuz etkileyebilecek unsurları tetikleyebilmekte diğer istenilmeyen sonuçların oluşmasına neden olabilmektedir.¹⁷ Yolsuzluk kamu gelirlerini azaltan vatandaş için “pahalı yönetim” anlamına da gelmektedir. Örneğin bir ihalede, ihale bedelinin şişirilmesi kamuya ek bir yük getirerek kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Bu durum yolsuzluklarla belirli bir küçük zümrenin zenginleşmesine toplumun büyük bir bölümünün gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Özellikle alt gelir seviyesinde yer alan toplum kesimleri üzerinde yıkıcı bir etkisi olmaktadır.¹⁸

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

¹⁶ Ayfer Gedikli, “Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştiği Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Öneri Dergisi*, 2011, 169-188, s.169.

¹⁷ Recai Abdullah Akalan, “Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2006, s.105.

¹⁸ İsa Can, “Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadelesine HONG KONG - ICAC Modeli Önerisi”, Polis Akademisi, Yüksek lisans Tezi, Ankara 2008, s.23.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

Yolsuzluk siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelerken aynı zamanda devletin ve toplumsal düzenin temeli olan yasaları geçersiz hale getirmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirmesi adalete olan güveni azaltmakta ve kuralsızlığı da körüklemektedir.¹⁹ Bu durumda yönetimlerin işlevlerini yerine getirmesinden ve halk nezdinde güvenilirliklerinden bahsetmek mümkün değildir. Yönetimlerin bağımsız denetim faaliyet ve kurumları ile yapılan işlemlerin doğru ve başarılı olduğunu ortaya koymaya, başka bir ifadeyle yönetimin kendini aklama yöntemi olarak denetim mekanizmasına ihtiyacı bulunmaktadır. Yönetim faaliyetinin güvenilirliği yönetimlerin her türlü denetime açık olması ile mümkündür. Yolsuzlukların denetim mekanizmalarının gelişmediği veya etkin kılınmadığı sistemlerde yaygın olduğunun bilinmesi nedeniyle yolsuzlukla mücadelede iyi bir denetim mekanizmasının oluşturulmasına önem verilmektedir. Hukuk kuralları işleyemez olduğunda yolsuzlukların hiçbir yaptırım ile karşılaşmaması da durumu özendirici hale getirmektedir. Dolayısıyla yönetim faaliyetinin öncelikli konularından biri etkin bir denetim sisteminin oluşturulmasıdır. Yönetim faaliyetinin açık ve şeffaf olması yönetimin sorumlulukları doğrultusunda hareket edip etmediğini anlamak için gereklidir. Dolayısıyla yönetimlerin açık ve şeffaf olarak faaliyetlerini sürdürmeleri gerekmektedir. Açıklık ve şeffaflık olmadan iyi bir denetim faaliyetinden bahsetmek mümkün değildir. Denetim sonuçlarının yayınlanması yani ulaşılabilir olması ile açıklık politikasının bir gereği olarak yönetim eylemleri sorgulanabilir hale gelmektedir. Şeffaflık da yolsuzlukların önlenmesi aşamasında etkili bir konuma sahiptir. Yolsuzlukların ülkemiz özel koşullarına ait nedenleri dikkate alındığında da denetime sağladığı faydanın yanı sıra kamuoyunun etkisini arttırması bakımından da şeffaf yönetim yolsuzlukla mücadelede önemli yararlar sağlamaktadır.²⁰

¹⁹ Erol Akbulut, "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", *Sayıştay Dergisi*, 2003, 3-15, s.9.

²⁰ Harun Saki, *a.g.e.*, s.12.

4734 Sayılı Kanun, Yolsuzluk ve Denetim Olgusu

Kamu hizmetine konu olan tüm işlemlerin ve uygulama usullerinin belli kurallar ile düzenlenmesi gereklidir. Ülkemizde, söz konusu usuller tek bir yasada düzenlenmemiştir. Bunu yerine bu konudaki kurallar değişik yasal düzenlemelerle veya Danıştay kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu durum idareye çalışma usullerini belirleme konusunda geniş bir alan bırakmakta; özellikle, net kuralara bağlanmamış, takdir yetkisine dayalı işlemler, çoğu kez, totaliter devletlerin uygulaması olan “takdiri tasarruf”a dönüşmektedir.²¹

Yolsuzluklara karşı kamuoyu oluşturulması yolsuzluk ile mücadelede önemli bir unsurdur. Yolsuzluklara karşı kamuoyu oluşturmanın temel şartı, vatandaşları eğitmek ve yolsuzluk konusunda bilinçlendirmektir. Toplumun yolsuzluklar ve zararları konusunda karşı bilinçlendirilmesi için çeşitli eğitim kampanyaları yürütülmesi, kitle iletişim araçlarından ve basından faydalanılması gerekmektedir. Bu konuda, ayrıca, okullarda, kamu kurumlarında hizmet içi eğitim programlarında seminerler, konferanslar ve benzeri etkinlikler düzenlenmesi mümkündür. Kamuoyuna algısı, Türkiye’de yolsuzluklarla mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem birbirlerine eşit ağırlıklarda “yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi” ile “halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılmasıdır. Ülkemiz oldukça genç bir nüfusa sahiptir. Başta çocuklarımıza, gençlerimize ve bütün topluma yolsuzluk üreten tutum ve davranışların yaratacağı toplumsal ve ekonomik zararlar ile yolsuzlukla mücadelenin önemini anlatması gereken örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları son derece yetersiz kalmaktadır. Özellikle ezbere dayalı örgün eğitim sistemimizin bizzat kendisinin, yolsuzluğu doğuran en ağırlıklı nedenler biri olduğu görülmüştür. Çünkü ezbere dayalı eğitim sistemi, insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen bireyler de ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, ‘köşe dönme’ yöntemlerden

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

²¹ R. Bülent Tarhan vd, “Bir Olgusu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri”, *TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1*, 2006, s.52.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

medet ummaktadırlar. Beyaz Nokta Vakfı'nın saptamalarına göre "ezberci eğitim sistemi", rüşveti doğuran nedenler sıralamasında yüzde 10'la ikinci sıradadır. Bu sistematik sorunun yanında, mevcut eğitim sistemimizin müfredat programları içinde yolsuzlukla mücadele konusuna yer verilmemiş olması da önemli bir eksikliklerdir.²²

Toplumsal olarak kamu sektörü üzerinde bir denetim mekanizmasının kurulabilmesi her şeyden önce yönetim faaliyetler konusunda farkındalık ile mümkündür. Çünkü bireylerin kendilerini ve toplumu ilgilendiren yönetsel kararlar hakkındaki farkındalığı ölçüsünde yönetimin etkin şekilde denetlenmesi mümkündür. Bu bağlamda yönetimin olabildiğince görünür kılınması denetim ve etkileme sürecinin ön koşulu niteliğindedir. Açıklık, saydamlık, şeffaflık gibi kavramlar yönetim ile toplum/birey arasındaki yeni ilişki modelini tanımlamak üzere kullanılmaktadır. Aleniyet ilkesi söz konusu kavramların temel özelliğidir. Yönetimsel işleyiş ve karar alma sürecinde gizliliğin hâkim olduğu bir anlayış bireyler ile toplumsal kesimlerin bu alana girişini engelleyecektir. Bu bakımdan bakıldığında şeffaflık, yönetimin kamu hizmeti sunduğu kesimleri muhatap almasıdır. Dolayısıyla şeffaf yönetim, yönetimin karar ve uygulamalarının toplumsal denetime açık hale getirilmesi ve bireylerin yönetsel sürece katılmalarını esas alan, demokratik yönetimlerin temel prensiplerinden biri olarak kabul edilir.²³

Yolsuzlukları önlemek için süreçlerin çok iyi yönetilmesi gerekmektedir. Bu amaçla çok sayıda düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. İyi bir denetimin, dış etkilerden yasal güvencelerle korunarak yansızlığı sağlanmış olan denetim birimlerinde ve yasaların uygulanmasını iyi bilen alanında gerçek anlamda uzmanlaşmış uzmanlar eli ile yapılması mümkündür. Konu bu anlamda ele alındığında yapılan kanunda çağdaş

²² R. Bülent Tarhan vd, *a.g.e.*, s.77.

²³ Ramazan Şengül, "Kamu Yönetiminde Şeffaflık Olgusuna İlişkin Değerlendirmeler", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2010, 1-3, s.1.

denetim standartlarının tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), mevcut denetim sisteminde yer alan usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların önüne geçilememesi üzerine 1978 yılında genel müfettişlik sistemi kurulmuş, yeni kanunlarla da günümüze kadar teftiş sistemi güçlendirilmiştir. Yani gerekçede belirtilenin aksine, çağdaş denetim sisteminin içinde teftiş kurullarına yer verilmiş, ABD ve AB ülkelerinin birçoğunda iç denetim, Sayıştay denetimi ve özel denetim kuruluşları yanında güçlü teftiş kurullarının varlığı söz konusudur.

TBMM Genel Kurulu'nun 7.12.2003 tarih ve 755 no'lu kararıyla Anayasanın 98, içtüzüğün 104. ve 105. maddeleri uyarınca ülkemizde yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuştur. Komisyon ellerinde yolsuzlukla ilgili bulunan bilgi ve belgeleri kendilerine iletmeleri için bir çok kurum, kuruluş, bakanlık ve kişiler ile iletişim kurmuş, komisyona gelen bilgi, belge ve raporlar, uzmanlar tarafından değerlendirmiş ve komisyonda görüşülecek olan metinler hazırlanmıştır. Komisyonca yapılan araştırma ve görüşmeler neticesinde alt komisyonların çalışma alanlarına göre beş kısım halinde düzenlediği ve yolsuzlukların nedenleri arasında gördüğü saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve denetim konularındaki yetersizliklere özellikle vurgu yapılmıştır. Bu çalışma ile Türkiye'nin mevcut durumu ortaya konulmuş yolsuzlukların tespit edilmesi ve önlenmesi bakımından yapılması gereken düzenlemelerin neler olduğu belirlenmiştir. Yapılması gereken düzenlemeleri içeren rapor 19.6.2003 tarihinde de Meclis Başkanlığı'na sunulmuştur.

Ülkemizde bu çalışma yapılırken, yönetimlerin ortak sorunu olan yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla 1974 yılından bu yana faaliyetlerini sürdürmekte olan "Hong Kong Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC)", yolsuzlukla mücadele için soruşturma, önleme ve eğitim konularını içeren "Üç Cepheli Taarruz" modeli adlandırılan

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

bir strateji planı geliştirmiştir. Dünya Bankası ve çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmekte olan bu model yolsuzluklara fırsat vermemek, yolsuzluğa karşı direnmek, etkin ortaya çıkarma, soruşturma ve kovuşturma faaliyetleri aracılığıyla yolsuzlukların takipçisi olmak, yolsuzluğun zararları konusunda halkı eğitmek ve yolsuzluğa karşı verilen mücadeleyi pekiştirmek amacı taşımaktadır.²⁴ 15 Şubat 1974 tarihinde çıkarılan ICAC yasasına göre bu kurumun yolsuzluğun kökünü kazımak ve halkın hükümete olan güvenini yeniden tesis etmek üzere iki görevi vardır. ICAC personeli özel olarak seçilmiş ve mümkün mertebe daha önce memuriyet yapmamış gençler arasından istihdam edilmeye çalışılmıştır. İlk yıllarda bu gençler arasından dahi pek azı kurum için uygun bulunmuştur. Zaman içerisinde yolsuzluğun bir kurumsal fonksiyon bozukluğunun ya da fonksiyonsuzluğun belirtisi olduğu ve Hong Kong Modeli'yle aşılamayacağı düşünülmüştür. Bu nedenle alternatif strateji olarak belirli bir organ oluşturmak yerine ülkelerin bütün kurumsal sistemlerinin geliştirilmesi hedeflenerek, “çok cepheden taarruz” stratejisi geliştirilmiştir. Bu çok cepheli mücadele Dünya Bankası tarafından “kurumsal reform”, “kurumsal inşa”, “kapasite inşası” şeklinde adlandırılmaktadır. Bu model idari reform, personel reformu, ekonomi ve politika yönetimi, mali kontroller, yasal ve yargısal reformlar, parlamento, sivil toplum, medya ve bağımsız kuruluşlar denetimini içeren ayrıca kamusal denetimi kapsamakta olan bir stratejidir.²⁵ Bu yolsuzluk ile mücadele stratejileri incelendiğinde toplumun iş ahlakı konusunda eğitime dayalı bilinçlendirilmesi önemli bir yer tutmaktadır. Yine yolsuzluğun ortaya çıkarılması için “Alo Yolsuzluk” hattı gibi ihbar

²⁴ Sacit Yörüker, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, (TESEV Denetim Çalıştayı 2. toplantısı 2004), 1-48, s.42.

²⁵ Elçin Akpınar, “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2006, s.125.

4734 Sayılı Kanun, Yolsuzluk ve Denetim Olgusu

mekanizmaları kullanılmıştır. Bu mekanizmaların hepsi kamuoyu bilincinin oluşturulması ve canlı tutulması bakımından önemlidir.

Yolsuzluklarla mücadele konusunda önemli çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşu Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (Transparency International) yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index, CPI) kamu görevlilerine verilen rüşvet, kamu ihalelerinde rüşvet alınması, kamu fonlarının suistimali gibi kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılmasına ilişkin soruların bulunduğu araştırmalar ile hesaplanmaktadır. Yolsuzluk Algılama Endeksi'nin düşük değer alması yolsuzluk algısının artması, endeks değerinin yüksek olması ise düşük yolsuzluk algısı anlamına gelmektedir. Aşağıdaki çizelgede 1995 yılından bu yana yayınlanan bu endeksin 1995 ile 2016 yılları arasındaki değişimi verilmiştir.

Kamu İhale Kanunu öncesi ve 2003 yılı sonrası değerleri incelendiğinde yolsuzluk algısında 2006 yılına kadar değerlerin pek değişmediği görülmektedir. Bu endekste Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2003 yılında Türkiye'nin skoru 31 iken bu değer 2013 yılında 50 puan ile en yüksek değerine ulaştıktan sonra kademeli olarak düşerek 2016 yılında 41 puana düşmüştür. Bu değer hala 2003 yılındaki değerden yüksek olmasına rağmen 2013'te ulaştığı en yüksek değer altındadır. Bu endeks yayınlandığı 1995 yılında beri Türkiye en düşük puanı 2003 yılında almıştır. 2001 krizi sonrası ülkedeki ekonomik görünümün kötüleşmesi bunda etkili olmuştur. 2003 yılından sonra istikrarlı bir şekilde yükselen değer 2013 yılında en yüksek değerine ulaştıktan sonra gerilemeye başlamıştır. 2003 yılında çıkarılan Kamu İhale Kanunu dâhil yapılan reformlar yolsuzluk algısındaki bu düşüşte önemli bir rol oynamıştır. 2013 yılı sonrası düşüş dikkate alındığında 2003 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kanun yolsuzluğu önlemede yetersiz kaldığı ve 4734 sayılı Kanun da dahil yeni reformlara ihtiyaç duyulduğu sonucunu çıkarmak mümkündür.

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

Tablo 1: Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi Sıralamasındaki Yeri²⁶

| Yıllar | Türkiye'nin Skoru, CPI | Sıralama (Türkiye'nin yeri/Toplam ülke sayısı) |
|--------|------------------------|--|
| 1995 | 4,1 | 27/40 |
| 1996 | 3,54 | 33/54 |
| 1997 | 3,21 | 38/52 |
| 1998 | 3,4 | 54/85 |
| 1999 | 3,6 | 54/99 |
| 2000 | 3,8 | 50/90 |
| 2001 | 3,6 | 54/91 |
| 2002 | 3,2 | 65/102 |
| 2003 | 3,1 | 77/133 |
| 2004 | 3,2 | 81/146 |
| 2005 | 3,5 | 69/159 |
| 2006 | 3,8 | 60/163 |
| 2007 | 4,1 | 64/180 |
| 2008 | 4,6 | 58/180 |
| 2009 | 4,4 | 61/180 |
| 2010 | 4,4 | 56/178 |
| 2011 | 4,2 | 61/183 |
| 2012 | 4,9 | 54/176 |
| 2013 | 5,0 | 53/177 |
| 2014 | 4,5 | 64/175 |
| 2015 | 4,2 | 66/168 |
| 2016 | 4,1 | 75-176 |

Hong Kong'un CPI ortalaması çok yüksektir ve son yıllarda 176 ülke arasında dünyanın en temiz 15. ülkesidir. Bu başarıda, ICAC'ın payı çok

²⁶ *Transparency International*, <http://transparency.org> (Erişim tarihi: 04.05.2017)

büyüktür. Monte ve Papagni²⁷ yolsuzluğun özel sektöre sunulan kamu altyapı ve hizmetlerinin kalitesini ve miktarını azalttığını, bundan ekonomik büyümenin negatif etkilendiğini ortaya koymuşlardır. Yolsuzluk kamu kaynaklarının kamu mal ve hizmetleri üretmek için kullanıldığında yükselektedir. Ekonomik büyüme modelinde temel varsayım devlet ve karar birimleri arasındaki asimetrik bilgidir. İlegal davranışlar, devletin düşük kaliteli malları özel sektörle aynı fiyata, ya da aynı malları daha yüksek fiyatla sunmasından kaynaklanmakta ve bu süreçte karar birimleri ve devlet arasındaki asimetrik bilgi anahtar rol oynamaktadır. Bürokratlar ve özel karar birimleri, vatandaşın bilgi eksikliğinden kar elde etme güdüsü içinde olmaktadır ve bu davranışlar sonucunda toplumsal servet zarar görmekte, büyüme ve kalkınma negatif yönde etkilenmektedir. Bu yolsuzluk türüne genellikle gelişmemiş ülkelerde rastlanmaktadır. Bu ülkelerde devlet organizasyonunun ve demokratik kontrol mekanizmasının yeterince etkiye ve gelişmemiş olması, bürokratların oldukça geniş imkânlarla sahip olmaları söz konusu faaliyetlere olanaksızlaştıran boşluklara neden olmaktadır. Ayrıca yolsuzluk olan gelişmekte olan ülkelerde dış yardımlar, nihai olarak üretken olmayan ve yararsız kamu harcamalarına yönlendirildiğinden bu yardımların etkinliği de azalmaktadır. Bağış ve yardımların etkinliğinin artırılması için bu kaynakları sağlayan ülkelerin kriter olarak iyi/kaliteli yönetimi bir ölçü alması gerekmektedir. Günümüzde uluslararası finansman kuruluşları ülke riskleri içine yönetim riski, yolsuzluk gibi faktörleri de dahil etmektedirler.²⁸

Yolsuzluk bir ülkenin siyasal, ekonomik ve sosyal hayatına çok ağır maliyetler getirmektedir. Yolsuzluk devlete olan güveni azaltan ve sosyal

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

²⁷ A. Del Monte and E. Papagni, "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy", *European Journal of Political Economy*, vol. 17, 2001, s.87.

²⁸ Soner Yakar ve Kemal Cebeci, "Yolsuzluğun Ekonomik Büyüme Etkileri Üzerine Teorik Bir İnceleme", *Çimento İşveren Dergisi*, 2007, 16-29, s.21.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

dayanışmayı zedeleyen bir olgudur. Yolsuzluğun yaygınlaşması dürüst ve yetenekli görevlilerin azmini kırmaktadır. Yolsuzluk, kaynak dağılımında etkinsizlik, kamu yönetiminde verimsizlik ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bu nedenler dolayısıyla yolsuzluğun bir maliyeti vardır, bu maliyet vergilerle veya yüksek fiyatlarla ödenmek zorunda olduğundan kamu hizmetleri pahalı hale gelmektedir. Yolsuzluk ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir.²⁹

Yolsuzlukların sebep olduğu zararlar ve yolsuzluğa karşı alınacak önlemler maddeler halinde aşağıda verilmiştir.

Yolsuzlukların Neden Olduğu Zararlar

- Kamu Yönetiminin Bozulması
- Yönetimin Yozlaşması
- Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi

Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler

- Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması
- Yolsuzluklarla Mücadele Örgütü
- Yolsuzluk Yapanlara Uygulanacak Cezaların Artırılması
- Kamu Yönetiminin Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerinin Gözden Geçirilmesi
- Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması
- Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması
- Bilimsel Çevrelerde Yolsuzluk Sorununa Çözümler Üretilmesi
- Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisinin Artırılması

Son yıllarda TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), Şeffaflık Derneği, TÜSİAD, Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE), Beyaz

²⁹ Burcu Gediz Oral, “Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2011, 163-192, s.164.

Nokta Vakfı sivil toplum kuruluşları yaptıkları önemli sosyal, ekonomik araştırma ve analizlerle yolsuzlukla mücadele konusunda önemli çalışmalar yapmışlardır.

Türkiye'deki tüm kamu ihalelerini düzenlemekte, idare etmekte ve denetlemekte 4734 sayılı Kanun kullanılmaktadır. Bu kanunda yayımlandığı 2003 yılından evrensel ihale ilkelerine akırı çok sayıda değişiklik yapılmış ve uygulama istisnaları getirilmiştir. Bu durum, AB 2013 İlerleme Raporunun “Kamu Alımları” başlıklı 5. faslında eleştirilmekte ve “Türkiye'nin takvime bağlı bir eylem planını da içeren uyum stratejisini kabul etmesi ve başta istisnalar, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu-özel işbirliği konuları olmak üzere, mevzuatını daha da uyumlu hale getirmesi gerekmektedir” denilmektedir.³⁰ Yolsuzlukla mücadelede ilk aşama sistemdeki sorunları çözmektir, çünkü her ne kadar yolsuzluğun uygulayıcısı insan olmakla birlikte onu yaratan ve sürdüren sistemin kendisi olduğu bilinen bir gerçektir. Yolsuzluk üreten bir sistemde bu işlere bulaşan kişiler sistem dışına çıkarılsa dahi sistem kendine uygun bir değerini yeniden üretecek veya yeni geleni kendi koşullarına uyduracaktır. Yolsuzlukla ve yarattığı yoksullukla mücadele uzun soluklu ve oldukça zorlu bir süreçtir. Yolsuzluk ile mücadelede daha başarılı olmuş ülkelerde mücadele sürecinine vatandaşların dâhil edildiği, adil ve hızlı işleyen adalet mekanizmasının bulunduğu, etik değerlerin toplumda yerleşmesinin sağlandığı, şeffaflık ve devletin hesap verilebilirlik mekanizmalarının iyi oluşturulduğu görülmektedir.

Denetim

Denetim, bir kurumun faaliyetlerinin ve işlemlerinin önceden belirlenen amaçlara ve kurallara uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi için incelenmesidir. Bu bir süreç olup denetim sonucunda

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

³⁰ TESEV, <http://tese.org.tr> (Erişim tarihi:17.05.2017)

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

bulguların elde edilmesi ve raporlanmasından oluşmaktadır. Genel olarak denetim; bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir.³¹

Bir başka tanımla denetim; önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlar çerçevesinde gerçekleşen sonuçları tarafsız bir şekilde analiz eden, ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendiren ve gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olan bir süreçtir. Bu denetim süreci sistemli, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik eden ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmayı güvence altına alan niteliktedir. Denetim organı önceden belirlenen standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçüsü niteliğindedir.³² İyi işleyen bir denetim mekanizması kuruma çeşitli kazanımlar sağlar. Bunlardan en önemlisi başarılı bir yönetim anlayışı sağlamasıdır. Başarılı yönetimde ancak kuruluşun amaçlara uygun, yerinde ve etkili hareket etmesi ile mümkündür. Bu gereklilik denetim sayesinde gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında denetim başarılı bir yönetim için bir zorunluluktur. Ayrıca denetim başarısız ve kötü yönetimlerin sorgulanarak olumsuzlukların giderilmesi için bir fırsattır.

Denetim bilimsel ve demokratik yöntemler kullanarak kuruluş amacı ile uyumlu olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Kamu denetiminde hukukilik ve yerindelik denetimi önemlidir. Ancak iyi bir denetim için bunların yanında performans denetimini çerçevesinde verimlilik, etkinlik,

³¹ Paşa Bozkurt, "Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler", *Denetim Dergisi*, 2013, 56-62, s.57.

³² Namık Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", *Türk İdare Dergisi*, 1995, 409-418, s.410.

tutumluluk ilkeleri uygulanarak, zamanında ve kurumun amaçlarına uygun biçimde, objektif olarak yapılması gerekmektedir. İyi yapılmayan bir denetimde personel hatalarının hiçe sayılması, kısıtlı kaynakların verimsiz kullanılması söz konusu olmaktadır. Hatta kötü denetim yolsuzluklara ve suistimallere açık bir yapının oluşmasının sebeplerinden biridir. Bu durumda da bir “yönetme” faaliyetinden bahsetmek mümkün değildir. Bu nedenle denetim faaliyeti; geçmişten çok geleceğe yönelik olmak zorundadır. Başka bir deyişle geçmişi denetlemesi, bugünü düzenlemesi, geleceğe yön vermesi gerekmektedir. Ayrıca denetim ast ve üstün ortaklaşa gerçekleştirip düzenlediği, yerindelik denetimi içeren bir süreç olarak kurgulaması önerilmiştir.

Denetim faaliyeti için üç unsurun bulunması gerekmektedir. Denetimde ilk unsur, kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin var olmasıdır. İkinci olarak kabul edilen plana, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun bir yönetim faaliyetinin olması gerekir. Üçüncü ve son unsur ise, denetimi gerçekleştirecek bir organ veya kişinin olmasıdır. Dolayısıyla bir denetim sürecinde belirli bir planın yapılması; çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi; elde edilen sonuçlarla arzulanan sonuçların karşılaştırılması ve gerekli düzeltici faaliyetlerde bulunulması aşamaları söz konusu olmaktadır.³³ Denetim sisteminin en büyük eksikliklerinden birisi dış denetimin kapsamının dar olması ve kamu parasının tümünün denetlenememesidir. Bu durum parlamentonun denetim hakkını kısıtlayarak, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir.³⁴ Bu nedenle kamu parasının kullanıldığı her alanı etkili bir dış denetim açmak şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmek için etkili bir yöntemdir.

³³ Ahmet Güven ve Yavuz Acungil, “Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2015, 100-120, s.103.

³⁴ Fikret Gülen, “2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı”, (Ankara: TESEV Yayını 2003), s.4.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

Etkin bir dış denetim için çağdaş denetim yöntemlerinin kullanılması ve dış denetimin uluslararası genel kabul görmüş meslek standartlarına göre yürütülmesi gerekmektedir.³⁵

Ülkemizde kamu idarelerinde denetimde harcama sonrası yapılacak tüm mali kontrol işlemlerini kapsayan dış denetim yetkisi yalnızca Sayıştay'a bırakılmıştır. Denetim birimleri içinde en etkili denetim Sayıştay denetimidir. Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin amacı tüm idarelerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde; yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesidir. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak yapılmaktadır. Diğer yandan mahalli idarelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Yani İçişleri Bakanlığı'nın denetimi "Dış İdari Denetim"dir.

Sayıştay tarafından yapılan denetimleri mahalli idareler açısından değerlendirdiğimizde daha çok il özel idareleri, büyükşehir ve il belediyelerinde yoğunlaştığı, büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer ilçe belediyeleri ile belde belediyelerinin yeterli sayıda denetlenmediği görülmektedir. Sonuç olarak; Sayıştay denetimlerinin mahalli idareler açısından yetersiz kalması, iç denetim kurumlarının da idarelerde henüz tam anlamıyla yerleşmemiş olması gibi faktörler dikkate alınarak İçişleri Bakanlığı'na mahalli idareler üzerinde dış denetim yetkisi verilmesi gerekmektedir.

Sayıştay'ın Denetim Yaklaşımı ve Yapılması Gerekenler

Sayıştay ve dış denetim uygulamalarında;

- Denetim kapsamına giren tüm idareler ve hesaplar etkin bir şekilde denetlenmemektedir. Gerek denetlenecek idarelerin belirlenmesinde, gerekse uygulanacak denetim türlerinin

³⁵ Fikret Gülen. *a.g.e.*, s.7.

belirlenmesi konusunda objektif kriterlere dayalı bir uygulamadan söz etmek mümkün değildir.

- Denetimler, işlem ve hesapların usul ve mevzuata uygunluğu ile sınırlı kalmaktadır. Sistem ve süreç merkezli yaklaşımlar, performans denetimlerinin sınırlı uygulanması, idarelerin yönetim ve hesap verme sorumluluklarına ilişkin değerlendirmelerin yapılmaması nedeniyle TBMM'ye bu konuda objektif değerlendirmeler sunulamamaktadır.
- İç ve dış denetim arasındaki işbirliği önemini korumakla birlikte, bu konuda gereken önemin verildiğine dair bir durum tespiti yapılamamaktadır.
- Denetimlerde belli bir standardizasyon ve kalitenin sağlanması dış denetimin etkinliğini arttıran bir unsurdur. Kanunda denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak yapılacağına öngören hüküm bulunmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde oluşturulacak etkin bir dış denetim mekanizması ile farklılıkların ve sorunların önlenmesi mümkün görünmektedir.
- Denetim süreci ve denetim sonuçlarının hesap yargılamasıyla karara bağlanmasına ilişkin süreçlerdeki sorunlar varlığını korumaktadır.³⁶

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

Değerlendirmeler ve Sonuç

Günün değişen ve gelişen koşullarına paralel olarak kamu faaliyetlerinin nitelik ve niceliğinde meydana gelen büyük artışlar, ekonomik ve toplumsal alandaki gelişmeler kamu harcamalarının ve ülke kaynakları üzerindeki yükün büyük oranda artmasına neden olmuştur. Ülkemizde de kamu harcamalarının önemli seviyede artması ve günün değişen ve gelişen koşulları kamu alımları konusunda kanunlar üzerinde de yeni reformlar yapılması gereğini doğurmuştur. Kamu alımları konusunda

³⁶ Ekrem Candan, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Dönüşüm Bekleyen Bir Fonksiyon: Dış Denetim ve Sayıştay", *Denetim Dergisi*, 2009, 6-29, s.19.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

01.01.2003 yılından itibaren yürürlükte olan 4734 sayılı Kanun günün değişen koşullarına ve uygulandıkça çıkan problemler tespit edildikçe yapılan değişikliklerle sürekli güncellenmektedir. Henüz tam anlamıyla uygulamalar tam bir sisteme oturmamış olmasına rağmen olumlu taraflarının fazla olduğu da kuşkusuzdur.

Kamu kaynaklarının asıl sahibi halktır, özellikle günümüzde bu kaynakların iyi kullanılmaması ve bunlardan özel çıkar sağlanması hemen her toplumun öncelikli sorunudur. Kamu alımlarındaki yolsuzluk sebebiyle “temiz toplum” herkesin özlemi haline gelmiştir. Kamu alımları sırasında oluşabilecek usulsüzlüklerin önlenmesi de ancak iyi bir denetimle sağlanabilecektir. Demokratik toplumun bir gereği olarak halk adına kamu kaynaklarını elinde bulunduran ve bu kaynakların kullanımında söz sahibi olan yönetimin yaptığı faaliyetlerinden ötürü kamuoyu karşısında sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanma sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediği etkin bir şekilde denetlenmelidir. Kamu idaresi açık, dürüst, tarafsız ve güvenilir olmalı ve hesap verme sorumluluğundan kaçınmalıdır. Yolsuzluk, rüşvet gibi olumsuzluklar kötü yönetimin bir göstergesi olduğun ve denetim sisteminin iyi işlemediği alanlarda görüldüğü unutulmamalıdır. Yolsuzluk ve yoksulluk ile mücadelede oluşturulan sistemin dinamik olması yani kendi kendine öğrenme ve olumsuzlukları çözme yeteneğinde olması gerekmektedir. Yanlışlarda ısrar edilmemelidir. Her ne kadar yolsuzlukların önlenmesinde denetim önemli olsa da yoğun bir denetim faaliyetiyle kontrol altına alınacak anlamı çıkarılmamalıdır. Denetimin bir amaç değil bir araç olduğu unutulmamalı ve aşırı denetimden mutlaka kaçınılmalıdır. Denetim sonuçları gelecekteki planlamalar için etkin olarak kullanılmalıdır.

Denetim mekanizması olmadan iyi bir yönetimin var olması ve amacına ulaşmasının mümkün olmayacağı unutulmamalıdır. Yönetimin başarısı için iyi işleyen bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır, dolayısıyla denetim

faaliyetleri planlanırken mutlaka yönetimin ihtiyaçları gözetilmelidir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların daha yaygın olduğu bilinmektedir. Yolsuzluğun için uygun ortam ve koşulların ortadan kaldırılması için birbirini tamamlayıcı ve destekleyici nitelikte önlemlerin alınması gereklidir. Kamu alımlarında şeffaflığa büyük önem verilmeli, yolsuzluğa neden olabilecek süreçler izlenmeli ve yeniden düzenlenmeli, caydırıcılık için yolsuzluk yapanlara verilecek cezalar artırılmalı, yolsuzlukla mücadele için etkili örgütler kurulmalıdır. Yolsuzluk ve rüşvetle etkili bir mücadele için kamuoyu desteğinin sağlanmasına önem verilmelidir. Toplumda varolan yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olduğu yolundaki yaygın olumsuz kanaatin mutlaka pozitif algıya dönüşmesi için eğitim başta olmak üzere gerekli tedbirler alınmalıdır. Bu kapsamda halkın yolsuzluk ile mücadelede etkinleştirilmesi için alo yolsuzluk ihbar hattı kurulmalıdır. Yolsuzlukla mücadele halk desteğinin sağlanması için Hong Kong Modeli'nde olduğu gibi çok boyutlu bir strateji belirlenmelidir. Yolsuzluk çok ağır bir suç ve utanılması gereken ahlaki bir zaaf olarak görülmeli ve bu suçu işleyenlerin teşhir edilmelidir. Yolsuzlukla mücadele için icra yetkisi olan, özerk ve bağımsız, tüm devlet kurumları ile işbirliği içine girebilecek, onlara uyulması zorunlu emirler verebilecek, adli ve idari kolluk kuvvetleri ile işbirliği yapabilecek ve yüksek temsil gücüne sahip bir birim oluşturulmalıdır.

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

KAYNAKÇA

A. Del Monte and E. Papagni, "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy", *European Journal of Political Economy*, vol. 17, 2001

Ahmet Güven ve Yavuz Acungil, "Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü", *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2015, 100-120.

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

Ayfer Gedikli, “Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştirdiği Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Öneri Dergisi*, 2011, 169-188.

Ayhan Kortunay ve Yasin Sezer, “Kamu İhale Kanununun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007, 137-171.

Burcu Gediz Oral, “Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2011, 163-192.

Cemil Akçay, “Avrupa Uygunluk Kriterlerine Göre Bir Kamu İhale Karar Destek Modeli”, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2008, 1-177.

Ekrem Candan, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Dönüşüm Bekleyen Bir Fonksiyon: Dış Denetim ve Sayıştay”, *Denetim Dergisi*, 2009, 6-29.

Elçin Akpınar , “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, 1-149.

Erol Akbulut, “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, *Sayıştay Dergisi* 2003, 3-15.

İsa Can, “Türkiye’nin Yolsuzlukla Mücadelesine HONG KONG - ICAC Modeli Önerisi”, Polis Akademisi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2008, 1-191.

Harun Saki, “AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı”, *Dış Denetim Dergisi*, 2010, 1-14.

Kemal Özsemerci, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukların Nedenleri Zararları ve Çözüm Önerileri”, (Sayıştay Yayınları 2003), 1-106.

4734 Sayılı Kanun, Yolsuzluk ve Denetim Olgusu

Muzaffer Akdoğan, “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi *Mecmuası*, 2014, 683-702.

Namık Günel, “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, 1995, 409-418.

Nesrin Alican Benlialper, “Avrupa Birliği’nde Reform Çalışmaları-Kamu Alımları Düzenlemelerinde Yenilikler”, *T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Dergisi*, 2013, 1-21.

Paşa Bozkurt, “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Denetim Dergisi*, 2013, 56-62.

R. Bülent Tarhan vd, Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, *TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1* 2006, 1-170.

Ramazan Şengül, “Kamu Yönetiminde Şeffaflık Olgusuna İlişkin Değerlendirmeler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2010, 1-3.

Recai Abdullah Akalan, “Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2006, 1-245.

Sacit Yörüker, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, (TESEV Denetim Çalıştay 2. Toplantısı, Ankara), 2004, 1-146.

Soner Yakar ve Kemal Cebeci, “Yolsuzluğun Ekonomik Büyümeye Etkileri Üzerine Teorik Bir İnceleme”, *Çimento İşveren Dergisi*, 2007, 16-29.

Taha Eğri ve Lütfi Sunar, “Türkiye’de İş Ahlakı Çalışmaları: Mevcut durum ve Yönelimler”, *İş Ahlakı Dergisi*, 2010, 41-67.

Üsküdar
Üniversitesi
Sosyal Bilimler
Dergisi, 2018;
sayı: 7,
309-336

Fethi GÜRÜN ve Emel ÖZCAN

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

TESEV, <http://tese.org.tr> (Erişim tarihi:17.05.2017)

Transparency International, <http://transparency.org> (Erişim tarihi: 04.05.2017)

Üsküdar
University
Journal
of Social
Sciences, 2018;
issue: 7,
309-336