



T. C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

**KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMINDA İHALE SİSTEMİNİN
ROLÜ: 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNU
İYİLEŞTİRMEYE YÖNELİK ÖNERİLER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Murat FİLİBE

BURSA-2019



T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMINDA İHALE SİSTEMİNİN
ROLÜ: 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNU
İYİLEŞTİRMEYE YÖNELİK ÖNERİLER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Murat FİLİBE

Danışman:

Prof.Dr.Özhan ÇETİNKAYA

BURSA-2019

T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda 701612018 numaralı Murat FİLİBE'nin hazırladığı "**Kamu Kaynaklarının Kullanımında İhale Sisteminin Rolü: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununu İyileştirmeye Yönelik Öneriler**" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 19/09/ 2019 günü 13:00 - 16:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin (**başarılı / başarısız**) olduğuna (**oybirliği / oy-çokluğu**) ile karar verilmiştir.

Üye
(Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)



Prof.Dr. Özhan ÇETİNKAYA

Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye



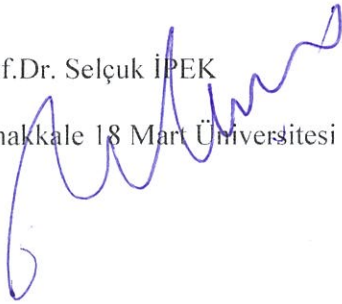
Prof.Dr. Adnan GERÇEK

Bursa Uludağ Üniversitesi

Üye

Prof.Dr. Selçuk İPEK

Çanakkale 18 Mart Üniversitesi



...19.09/2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih:01/08/2019

Tez Başlığı / Konusu: Kamu Kaynaklarının Kullanımında İhale Sisteminin Rolü: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun İyileştirmeye Yönelik Öneriler

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşa toplam 151 sayfalık kısmına ilişkin, 01/08/2019 tarihinde şahsım tarafından *Turnitin* adlı intihal tespit programında (*Turnitin*)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 15'tir.

Uygulanan filtrelemeler:

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

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

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

01.08.2019

Adı Soyadı: MURAT FİLİBE

Öğrenci No: 701612018

Anabilim Dalı: MALİYE

Programı: BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA

Statüsü: Y.Lisans Doktora

Danışman
Prof.Dr. Özhan ÇETİNKAYA
01/08/2019

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

Yemin Metni

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Kamu Kaynaklarının Kullanımında İhale Sisteminin Rolü: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununu İyileştirmeye Yönelik Öneriler” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.



01.08.2019

Adı Soyadı: Murat Filibe

Öğrenci No: 701612018

Anabilim Dalı: Maliye

Programı: Yüksek Lisans

Statüsü: X Yüksek Lisans

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	: Murat FİLİBE
Üniversite	: Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	: Maliye
Bilim Dalı	: Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği	: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı	: ix+150
Mezuniyet Tarihi	: 19 / 09 / 2019
Tez Danışmanı	: Prof.Dr. Özhan ÇETİNKAYA

KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMINDA İHALE SİSTEMİNİN ROLÜ: 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNU İYİLEŞTİRMEYE YÖNELİK ÖNERİLER

Kamunun ihtiyaçlarının karşılanmasında kamu kaynaklarının kullanılması bir zorunluluktur. Kamu kesimi ihtiyaçların karşılanması görevini kendisine bütçe ile verilen yetkiler dahilinde harcamalar yaparak gerçekleştirmektedir. Kamu kesimi tarafından yapılan harcamaların kendisi tarafından üretilmeyen mal, hizmet ve iş olarak özel kesimden karşılanmasında kullanılması ise kamu alımları olarak ifade edilmektedir. Kamu alımlarının gerçekleştirilmesinde ise rekabeti artırıcı etkisiyle kısıtlı kaynakların kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlayan ihale yöntemi ön plana çıkmaktadır. Kamu alımlarının küresel ve ulusal ekonomileri etkileyen boyutları ulusal, uluslararası ve uluslar üstü yapılar tarafından üzerinde normlar geliştirilen bir alan haline gelmesine neden olmuştur. Bu kapsamda ulusal düzenlemeler uluslararası ve uluslar üstü normlarla bütünleştirilmeye ve kamu alımları disiplin altına alınmaya çalışılmaktadır.

Bu çerçevede kamu alımlarında kullanılan ihale sistemimizin ana kaynağı olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gelişen Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap vermek ve uluslararası düzenlemelere adapte olmak adına 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Geçen on altı yılda 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler maalesef Kanunun ortaya koyduğu temel ilkeleri zedelemiş ve kapsamını daraltmıştır. Bu kapsamda yapılan çalışmanın birinci bölümünde kamu kaynağı kavramı ve kullanımı kurumsal açıdan ele alınmıştır. İkinci bölümde kamu kaynaklarının kullanımında ihale yöntemi kuramsal açıdan incelendikten sonra kamu alımları alanında uluslararası/uluslar üstü düzenlemeler ve Türkiye'nin ulusal ihale kanunları incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise 4734 sayılı Kanunun kullanımını temel ilkeleri ve kapsamı açısından daha etkin ve verimli kılacağı değerlendirilen hususlarında yapılacak somut değişiklik önerilerinde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler:

Kamu Kaynağı, Kamu Harcamaları, Kamu Alımları, İhale, İhale Sistemi

ABSTRACT

Name and Surname : Murat FİLİBE
University : Bursa Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field : Public Finance
Branch : Budget and Fiscal Planning
Degree Awarded : Master Degree
Page Number : ix+150
Date : 19 / 09 / 2019
Supervisor : Prof.Dr.Özhan ÇETİNKAYA

THE ROLE OF TENDERING SYSTEM IN USING PUBLIC RESOURCES: THE PROPOSALS FOR AMENDMENT OF PUBLIC PROCUREMENT LAW NO:4734

It is a necessity to use public resources in meeting the needs of public. Public sector fulfills the task of meeting the public needs by spending the authority granted to it with budget. Public procurement refers to the public expenditures made by the public sector to meet the public needs such as goods, services and works which are not produced by public sector itself. Tendering methods, which provides effectiveness and efficiency in using limited public resources with effect of competition, come to the forefront in public procurement. The sizes of public procurement, affecting global and national economies, have become a field that the norms are developed by national, international and supranational structures. In this context, public procurement are tried to be disciplined with the integration of national regulations to international and supranational norms.

Public Procurement Law No:4734, the main source of our tendering system used in public procurement, entered into force in 2003 to adapt to international regulations and to respond to Turkey's demands as a developing country. The amendments made to the Public Procurement Law No: 4734 in the last 16 years have unfortunately damaged the basic principles laid down by the Law and reduced it's scope. Within this framework, the concept and use of public resources are discussed from an institutional perspective in the first part of the study. In the second part of the study, firstly the theoretical aspects of the tenders in using public resources are discussed and then Turkey's national procurement laws and international and supranational regulations in the field of public procurement were examined. In the third part, it is proposed concrete amendments that will provide the using of Public Procurement Law No:4734 more effective and more efficient from the point of it's basic principles and scope.

Keywords:

Public Resources, Public Expenditures, Public Procurements, Tender, Tendering System

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar	viii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU KAYNAĞI KAVRAMI VE KAYNAK KULLANIMINA KURUMSAL AÇIDAN BAKIŞ

1. KAMU KAYNAĞI KAVRAMINA GENEL BAKIŞ	4
1.1. Türkiye’de Kamu Kesiminin Genel Görüntüsü.....	6
1.2. Kamu Kaynağı Kavramı Ve Kurumsal Bakış.....	12
2. KURUMSAL YÖNÜYLE KAMU KAYNAK KULLANIMININ BÜYÜKLÜĞÜ.....	14
2.1. Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Büyüklükleri	17
2.2. Mahalli İdarelerin Kurumsal Büyüklükleri.....	22
2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Büyüklükleri	25
2.4. Diğer Kurumların/Kuruluşların Büyüklükleri	27

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE İHALE MEVZUATININ YERİ

1. KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE KAMU ALIMLARI	28
2. KURAMSAL YÖNÜYLE İHALE KAVRAMI VE TÜRLERİ	30
2.1. İhale Kavramı ve Sistemsel Bakış	30
2.2. Kuramsal Çerçeveve Temel İhale Türleri.....	33
2.2.1. Artan fiyat (İngiliz) ihalesi.....	33
2.2.2. Azalan fiyat (Hollanda) ihalesi	34
2.2.3. İlk fiyat kapalı teklif ihalesi	35

2.2.4. İkinci fiyat kapalı teklif (Vickrey) ihalesi.....	35
2.2.5. Diğer ihaleler.....	37
2.2.5.1. Ardışık ihaleler	37
2.2.5.2. İkili ihaleler	37
2.2.5.3. Eşzamanlı teklif sistemi.....	37
2.2.5.4. Rastgele verilen teklif istemleri.....	38
2.2.5.5. Muhtelif diğer yöntemler.....	38
2.2.5.5.1. Zaman sınırlamalı ihale yöntemi	38
2.2.5.5.2. Teklif rotasyonlu ihale yöntemi.....	38
3. KAMU ALIMLARINDA ULUSLARARASI VE ULUSLARÜSTÜ	
DÜZENLEMELER.....	39
3.1. Uluslararası Düzenlemeler.....	40
3.1.1. Dünya Ticaret Örgütü ve Kamu Alımları Antlaşması	40
3.1.2. UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu	43
3.2. Uluslarüstü Düzenlemeler.....	46
4. TÜRKİYE’DE İHALE MEVZUATININ GELİŞİMİ	50
4.1. Türkiye’de 1980 Öncesi İhale Mevzuatının Gelişimi.....	50
4.1.1. 661 Sayılı Hükûmet Nâmına Vukû’ Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu	50
4.1.2. 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu	52
4.2. Türkiye’de 1980 Sonrası İhale Mevzuatının Gelişimi.....	54
4.2.1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	54
4.2.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İHALE SİSTEMİNİN 4734 SAYILI KANUN KAPSAMINDA İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

1. İSTİSNALAR KONUSUNDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	73
2. İHALE USULLERİ VE ALIM YÖNTEMLERİ KONUSUNDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	84
2.1. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	84
2.2. Pazarlık Usulü.....	92
2.3. Doğrudan Temin	107

2.4. Çerçeve Anlaşma	120
3. EKONOMİK AÇIDAN EN AVANTAJLI TEKLİF KONUSUNDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	125
SONUÇ	129
KAYNAKLAR	139

TABLÖLAR

Tablo 1: Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Bütçe Büyüklükleri	18
Tablo 2: Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Ekonomik Sınıflandırmaya Göre “Mal ve Hizmet Alımı Giderlerinin” Bütçe İçindeki Büyüklükleri.....	19
Tablo 3: Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Ekonomik Sınıflandırmaya Göre “Sermaye Giderlerinin” Bütçe İçindeki Büyüklükleri	21
Tablo 4: Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların İhale Yoluyla Yaptıkları Kamu Alımı Büyüklükleri	22
Tablo 5: Mahalli İdareler Kapsamındaki Kurumların Gerçekleşen Gider Bütçesi Büyüklükleri	24
Tablo 6: Mahalli İdarelerin İhale Yoluyla Yaptıkları Kamu Alımı Büyüklükleri	25
Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gerçekleşen Gider Bütçesi Büyüklükleri	26
Tablo 8: Sosyal Güvenlik Kurumlarının İhale Büyüklükleri	26
Tablo 9: Genel Yönetim Dışında Kalan Kamu Kurum/Kuruluşlarının İhale Büyüklükleri	27
Tablo 10: Toplam Kamu Alımları	30
Tablo 11: 4734 sayılı Kanunun 3’üncü Maddesindeki İstisna Alımlarının 2013-2017 Yıllarındaki Tutar Bazında Oranları	76
Tablo 12: 4734 sayılı Kanunun 3’üncü Maddesindeki İstisna Alımlarının 2018 Yılı Toplam İstisna Alımları İçindeki Tutar ve Oranları	77
Tablo 13: Kamu Mal Alımları İçinde DMO Payı	83
Tablo 14: İhale Usullerine Göre Yapılan Alımların Oranları (2013-2017)	87
Tablo 15: Eşik Değer Üstündeki Yapım İşi İhaleleri (2013-2018).....	91
Tablo 16: Pazarlık Usulünün 21. Madde Fıkralarına Göre Dağılımı (2014-2018).....	98
Tablo 17: Doğrudan Temin Yöntemi İle Yapılan Alımlar (2013-2018).....	112

KISALTMALAR

Bibliyografik Bilgiler	Uluslararası	Türkçe
Adı geçen eser		a.g.e.
Adı geçen makale		a.g.m.
Baskı		B.
Cilt	V.	C.
Çok yazarlı eserlerde ilk yazardan sonrakiler		v.d.
Devlet Malzeme Ofisi		DMO
Editör	ed.	ed.
European Union/ Avrupa Birliği	EU	AB
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla		GSYH
Kamu İhale Kurumu		KİK
Numara	No.	No.
Organisation For Economic Co-operation and Development/ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü	OECD	
Sayı		S.
Sayfa/sayfalar	p./pp.	s./ss.
Türkiye Büyük Millet Meclisi		TBMM
Türkiye Cumhuriyeti		T.C.
United Nations Commission on International Trade Law/Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu	UNCITRAL	
United Nations/Birleşmiş Milletler	UN	BM
World Trade Organization/Dünya Ticaret Örgütü	WTO	DTÖ

GİRİŞ

Klasik ekonomi yaklaşımına göre toplumun adalet, savunma, güvenlik, diplomasi gibi kolektif ihtiyaçlarını karşılamak toplumsal yaşamın sürekliliğinin teminatı olan devletin görevidir. Bu yaklaşım değişmemekle birlikte XX. yüzyılın yarısına kadar yaşanan ve tüm dünyayı sarsarak değiştiren gelişmeler neticesinde ortaya çıkan modern ekonomi yaklaşımı ile beraber devletlere piyasa mekanizmalarını düzenlemek ve sosyal refahı geliştirmek gibi görevler de yüklenmiştir. Tüm bu görevlerin ve ihtiyaçların diğer bir ifadeyle kamusal ihtiyaçların yerine getirilmesi ise finanse edilmeye muhtaç giderler ortaya çıkarmaktadır. Devlete yüklenen kamusal ihtiyaçların karşılanması görevi için kullanılan girdilerin tamamı ise kamu kaynaklarına dayanmaktadır. Kamu kaynağı devletin egemenlik haklarına dayanarak elinde tuttuğu ve kamusal ihtiyaçları karşılamada kullandığı tüm değerler olarak ele alınmaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı devlet mekanizmasının elinde olsa da sahibi doğal olarak tüm kamudur. Kamunun beklentisi ise sahip olduğu kaynakların ihtiyaçların karşılanmasında en etkin ve verimli şekilde kullanılması olacaktır.

Ülkemiz Anayasa'sının üç erke dayalı yapısının yürütme erki ayaklarından olan merkezi ve mahalli idare yapısı, kamusal ihtiyaçları ulusal ve yerel düzeyde karşılamak için kamu giderlerini gerçekleştirmektedir. Kamu maliyesi literatüründe bu yapı kamu kesimi adı altında biraz daha genişletilerek içine parafiskal kuruluşlar ile kamu girişimleri de dahil edilmiştir. Ülkemizde kamu maliyesinin anayasası olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ise kamu kesimi tanımlamasına kamu sermayesi ile kurulan ancak serbest piyasa aktörleri olarak faaliyet gösteren kamu girişimlerini almamıştır. Kamu kesiminin görevi kamusal ihtiyaçları karşılamak olduğu kadar bu ihtiyaçları finanse eden gelirleri de toplamaktır. Bununla birlikte kamu kesimi topladığı gelirleri kullanmada serbest değildir. Kamu kaynaklarından elde edilen gelirler kamu kesimine bir nevi harcama izni olan bütçelerle ödenek adıyla tahsis edilir. Kamu kesimi açısından ise bütçe ile kendisine tahsis edilen ödenekler kamunun ihtiyaçlarını gidermede kullanacakları kaynaktır. Kamu kesimi kendisine kamu kaynaklarından tahsis edilen ödeneklerle bir yandan kamu ihtiyaçlarını karşılarken bir yandan da ekonomik ve sosyal politikalar doğrultusunda belirlenen düzenleyici görevlerini yerine

getirmek için kamu harcamalarını gerçekleştirir. XX. yüzyılın başında milli gelir içinde cüzi bir miktara sahip olan kamu harcamaları XXI. yüzyıla geçiş sürecinde yüksek oranlarda artış göstermiştir. Türkiye'nin kamu harcamalarının artış eğilimi de dünyadaki artışa paralel bir seyir izlemiştir. Kamu harcamaları olarak adlandırılan bu harcamaların içinde kamu personeli giderleri gibi cari, ya da sosyal kesimlere karşılıksız aktarılan tutarlar gibi transfer niteliğindeki harcamalarla birlikte cari ve yatırım harcaması nitelikli mal, hizmet ve iş alımları da mevcuttur. Kamu harcamalarının mal, hizmet ve iş alımları niteliğindeki ihtiyaçların kamu tarafından piyasadan tedarik edilmesinde kullanılan kısmı ise kamu alımları olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu alımlarının kamu harcamaları içindeki mali büyüklüğü ise piyasada bulunan ulusal ve uluslararası düzeydeki tüm aktörleri etkileyen bir unsurdur.

Kısıtlı kamu kaynakları ile gerçekleştirilen kamu alımlarında rekabeti körükleyen yapısıyla ihale yöntemi en çok başvurulan yöntemdir. İhale yönteminin kullanılması ise belirli işlem ve aşamaları içinde barındıran, muhtelif mevzuatla hukuki zemine oturtulması gereken bir sistem anlayışını gerekli kılmaktadır. Bahse konu sistem anlayışıyla birlikte bir yandan kamunun kaynaklarının en etkili ve verimli şekilde kullanılarak ihtiyaçlarının en yüksek oranda gerçekleştirilmesi talebi, öte yandan piyasada faaliyet gösteren tüm tarafları etkilemesi yönüyle kamu alımlarının gerçekleştirilirken uygulanması gerekenler ulusal ve uluslararası çapta düzenlenmesi gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun neticesinde ise uluslararası düzeyde Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlarla uluslar üstü statüye sahip Avrupa Birliği gibi bölgesel oluşumlar tarafından hem devletlerin ulusal düzeydeki kamu alımları sisteminin inşasına kılavuzluk edecek hem de uluslararası düzeydeki kamu alımlarını düzenleyecek normlar ortaya konmuştur. Ülkemizde de Cumhuriyetin ilanından itibaren günümüze kadar kamu alımlarını düzenleyen kanunlar Türk ihale sisteminin kaynağını oluşturmuştur. Alımların hacminin büyüklüğü, kaynakların kısıtlı oluşu, hükümetlerin politikalarındaki farklılıklar, siyasetin kamu alımlarına kendi çıkarları doğrultusunda yön vermek istemesi gibi etkenlerle günümüze kadar uygulanan kanunlar devamlı olarak eleştirilerin merkezinde yer almıştır. Halen yürürlükte olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu da selefi olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun yerine ihale sistemine getirilen eleştirileri ortadan kaldırmak, küresel düzenlemelere cevap verebilecek modern bir anlayışı hâkim kılmak,

Türk ihale sistemini kaynakların kullanımı noktasında etkin ve verimli hale getirmek ve sistemde köklü değişiklikler yaparak eski olumsuz algıları yıkmak gibi gayelerle 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen 16 yıllık süre içerisinde Kanun, ihale sistemine getirdiği köklü değişiklikler ve ortaya koyduğu uluslararası düzeyde de kabul görmüş temel ilkelere rağmen kamuoyunun beklentilerini karşılamakta yetersiz kalmış ve ardılı olduğu kanunlara benzer şekilde eleştirilmekten kurtulamamıştır. Bunun en büyük nedenleri ise geçen 16 yılda Kanunda yapılan yüzlerce değişiklikle rekabeti engelleyici, saydamlık ve eşit muamele gibi temel ilkeleri zedeleyici hususların uygulamaya konmasıdır. Ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun özellikle temel ilkelerini zedeleyen hususlardan geri dönülmesine yönelik yapılacak iyileştirmelerle birlikte yeni bir kanun ihtiyacı olmadan Türkiye'nin temel ihale mevzuatı olabileceği değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede tezinin birinci bölümünde kamu kaynağı kavramı açıklanarak bu kaynağı kullanan kamu kesimi ortaya konacak ve ayrıca kamu kesimi tarafından kamu kaynağı algısı ele alınacaktır. Bilahare kaynakların kullanımının neden etkin ve verimli olması gerektiğini sayısal olarak ortaya koyabilmek adına Türkiye'de kamu kesiminin kullandığı kamu kaynakları ile yaptıkları harcamaların büyüklükleri 2013-2017 yılları arasını kapsayan beş yıllık dönem özelinde incelenecektir.

İkinci bölümde ise öncelikle kamu harcamaları içindeki kamu alımları ele alınacak ve kamu alımları gerçekleştirilirken en çok başvurulan yöntem olan ihale yöntemi kuramsal olarak incelenecektir. Müteakiben kamu alımları alanında Birleşmiş Milletler ve Dünya Ticaret Örgütü'nün uluslararası düzenlemeleri ile Avrupa Birliği'nin bölgesel düzeydeki uluslar üstü düzenlemelerine değinilecektir. Bilahare Türkiye'deki kamu ihale mevzuatının Cumhuriyet dönemindeki gelişimi 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

Tezin üçüncü bölümünde ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun en çok eleştirildiği değerlendirilen hususları ayrıntılı olarak incelenecek ve bu hususların kısıtlı ülke kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılabilmesi açısından iyileştirilmesine yönelik önerilerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU KAYNAĞI KAVRAMI VE KAYNAK KULLANIMINA KURUMSAL AÇIDAN BAKIŞ

1. KAMU KAYNAĞI KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

İnsanoğlunun birlikte yaşama isteği, onun ortak paydalarda buluşmuş topluluklar halinde yaşamasına neden olmuştur. Ortak paydalarda birleşmiş toplulukların hem bu birlikteliklerinin devamı için hem de toplum halinde yaşamının getirdiği diğer nedenlerle güvenlik, savunma, diplomasi, adalet gibi kolektif ihtiyaçları ortaya çıkar. Piyasanın karşılamakta yetersiz ve isteksiz kaldığı bu kolektif ihtiyaçlar ise toplumsal düzenin en modern şekli olan örgüte dayalı ve hiyerarşik yapısı ile toplum hayatının devamını sağlayan devlet tarafından karşılanır¹. Kıt kaynakların bahse konu kolektif ya da kamusal ihtiyaçlar ile özel ihtiyaçların giderilmesinde bölüşülmesi kamu ekonomisinin zorunlu varlığının kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır². XX. yüzyılın ilk çeyreğine kadar etkisini sürdüren klasik ekonomi anlayışında jandarma devlet, koruyucu devlet olarak da adlandırılan bu hakim görüş benimsenmiştir. Ancak 1929'da Amerika Birleşik Devletlerinde başlayarak tüm dünyada en ağır şekilde etkisini gösteren ekonomik kriz, nam-ı diğer Büyük Buhran ve ardından yaşanan II. Dünya Savaşı sonrasında ise klasik görüşün aksine piyasanın dışarıdan müdahale edilmeksizin arzu edilen dengeyi sağlayamadığının görülmesi üzerine modern ekonomi anlayışı çerçevesinde müdahaleci devlet anlayışı hakim olmuştur. Bunun neticesinde ise devlet gelir dağılımında adaleti sağlamak, istihdam yaratmak, ekonomik kalkınmayı sağlamak gibi koruyucu faaliyetlerinin dışındaki nedenlerle de ekonomiye müdahale etmeye başlamıştır. Bu gelişmeye paralel olarak günümüze kadar geçen süreçte özellikle II. Dünya Savaşından sonra savaşın yaralarını sarma ihtiyacının da ortaya çıkmasıyla ağırlığını artırarak etkisini hissettiren sosyal devlet anlayışı da devlete ekonomik süreçlere müdahalenin yanı sıra toplumun sosyal yaşantısını düzenleyen, geliştiren, destekleyen farklı görevler yüklemiştir.

¹ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 4. B., Kırklareli-Vize, Sermet Matbaası, 1981, s.22.

² Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, Erhan Gümüş, *Kamu Maliyesi*, 6. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2015, s.15.

Devletin klasik anlayışta da olağan görevi olduğu kabul edilen güvenlik, adalet gibi toplumsal ihtiyaçları karşılanmasının yanı sıra yüklendiği diğer mali ve sosyal görevleri yerine getirmesi onu farklı alanlarda mal ve hizmet alımlarının yanı sıra alım gücünün karşılıksız olarak el değiştirmesi olarak adlandırılabilir transferler de gerçekleştirilerek harcamalar yapmaya zorunlu kılmaktadır³. Diğer bir deyişle toplumsal ya da kamusal ihtiyaçlar, kamu hizmetlerinin kamu giderleri yapılarak karşılanması sürecini ortaya çıkarmaktadır⁴. Elbette ki yapılacak bu giderler finanse edilmelidir ve bu finansman nasıl sağlanacaktır? Devlet tarafından yüklenen görevlerin yerine getirilmesinde yapılacak harcamalar için gelire ihtiyaç duyulduğu gibi bu gelirin elde edilmesi için de kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Yapılacak giderler kamu ihtiyacı içinse o zaman gelirin elde edileceği kaynakların da kamuya ait olması veya kamuya dayanması, onunla ilişkili olması kaçınılmaz olacaktır. O halde *kamu kaynağını*; kamunun tüm ihtiyaçlarını karşılamada kullanılabilir hazır ve gelir elde edilebilecek kamuya ait tüm değerler olarak tanımlamak mümkündür. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda kamu kaynakları için “*borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler*” tanımı yapılmıştır. Devlet yüklendiği görevleri sahibi olduğu bu kaynakları kullanarak gerçekleştirmektedir. Kamu kaynakları olarak sayılan kamu gelirleri dışındaki taşınır ve taşınmazlar, haklar ve her türlü değerler ihtiyaç duyulduğunda kiraya verilerek, satılarak, özelleştirilerek veya kullanma, çıkarma, işleme haklarının verilmesi vb. şekilde gelir elde edilebilecek kaynaklardır.

Kamu kaynaklarının kamuya dayalı olması kamu gelirlerinin de kamuyu oluşturan gerçek ve tüzel kişilerden elde edilmesi sonucunu doğurur. Bu çerçevede kamu gelirleri; devletin egemenlik haklarına dayanarak belirlediği kurallar çerçevesinde kamuyu oluşturan bireyler arasında bölünerek elde edilen ekonomik değerler olarak tanımlanabilir⁵. Bu bölüşümün temeli devlet tarafından yerine getirilen yükümlülüklerin bireye sağladığı faydalarının bölünememesi, fiyatlandırılmaması veya sağladıkları dışsallıkların tüm topluma yansımadır. Bu nedenle günümüzde kamu gelirlerindeki en

³ Ahmet Arslan, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, *Mali Kılavuz Dergisi*, S. 15 (Ocak-Mart 2002).

⁴ Nadaroğlu, a.g.e., s.113.

⁵ Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, 6. B., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.420, Ankara , Sevinç Matbaası, 1977-78, s.11.

büyük pay devletin egemenlik haklarına dayanarak bireyleri zorunlu olarak kimi zaman eşit kimi zaman gelirleriyle orantılı olarak bu bölüşüme katılmasını sağlayan vergilerdir⁶. Türk kamu mali yönetimi açısından bakıldığında da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda kamu kaynaklarını oluşturan kamu gelirleri “*kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler*” olarak ifade edildiği görülmektedir. Bu çerçevede Türk kamu mali yönetimi açısından kamu gelirlerinin hem merkezi hem de mahalli idarelerin vergi ve benzeri zorunlu gelirleri ile borçlanma gelirleri, parafiskal gelirler ve diğer gelirler olmak üzere çeşitlendirildiği anlaşılmaktadır⁷.

1.1. TÜRKİYE’DE KAMU KESİMİNİN GENEL GÖRÜNTÜSÜ

Devlet kamununun ihtiyaçlarını; Anayasa’ya dayanan teşkilat yapısıyla ve kamu yönetimi usulleri çerçevesinde kamu kaynaklarından elde ettiği gelirler vasıtasıyla kamu hizmetlerini yerine getirerek karşılar. Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasa’ya göre üç erke dayanan yapısında yasama erki, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni; yürütme erki, Cumhurbaşkanı’nı; yargı erki ise tüm yüksek mahkemelerle birlikte Yüksek Seçim Kurulu ve Sayıştay’ı kapsamaktadır. T.C Anayasası yürütmeyi üç başlık altında toplamıştır. Bunlar; Cumhurbaşkanı, Olağanüstü Hal Yönetimi ve İdaredir. İdare genel olarak hedeflenen amaçları elde etmek amacıyla yürütülecek faaliyetleri organize eden örgüt olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda idare, yürütme faaliyetlerini yerine getiren örgüt olarak karşımıza çıkar⁸. T.C. Anayasası’na göre idare, İdarenin Kuruluşu başlığı altında iki kısımdan oluşmaktadır: Merkezi İdare ve Mahalli İdareler. Bu kapsamda devlet kamununun ihtiyaçlarını karşılamak için bir teşkilatlanma yapısı içerisinde faaliyetlerini yürütmektedir⁹. Bu anlamda devleti anayasal üç erk içinde yürütme erki altında bulunan merkezi idareye ait teşkilatlanmış organların tümü olarak tanımlamak

⁶ Edizdoğan, Çetinkaya, Gümüş, a.g.e., ss.112-113.

⁷ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 12.B., Ankara, Gazi Kitabevi, 2007, s.99.

⁸ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, C. I, ss.21-38. www.idare.gen.tr/idarekavrami.htm; 22.05.2018 15:00

⁹ Murat Özdemir; “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ(Bülent Ecevit Üniversitesi) Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.7, 2008, s.181.

mümkündür. İdare hukuku ve kamu yönetimi açısından Türkiye Cumhuriyeti idare teşkilatı kamu idareleri, kamu kurumları ve kamu kurumları niteliğindeki meslek kuruluşları olmak üzere üç ana başlıkta toplanmaktadır. Kamu idareleri ile kamu kurumları arasındaki fark, kamu idarelerinin yetki ve hizmet alanlarının genişliğine kıyasla kamu kurumlarının görevlerine ait çerçevenin belli konularla çizilmiş olmasıdır. Kamu idareleri varlıklarını Anayasa’da bulmaktadırlar. Merkezi idare, yasalarla belirlenmiş merkez yerinde bulunan üst düzey yetkililerince usulüne uygun şekilde alınan kararların kendi hiyerarşik yönetim ağı içerisindeki tüm birim ve görevlilerce uygulanması olarak tanımlanabilir. Merkezi idare başkent ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılır. Başkent teşkilatını Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlar oluşturur. Taşra teşkilatı bu yapının il ve ilçelerdeki örgütlenmesidir. Kamu idarelerinden olan devletin ya da merkezi idarenin görev alanı ülkenin tamamını kapsamaya karşın, mahalli idareler olan il özel idaresi, belediye ve köy ise sadece kendi sınırları içinde görevlidirler ancak idarenin bütünlüğü, hizmetlerde birlik, kamu yararı gibi nedenlerle merkezi yönetimin idari vesayeti altındadırlar. Kamu idarelerinin Anayasa’da sınırlayıcı biçimde merkezi idare ve mahalli idareler olarak belirtilmesine karşın kamu kurumları ortaya çıkan ihtiyaçlara istinaden yasal düzenlemelerle yenileri kurulabilen, işlevlerine son verilebilen, başka bir ad veya hizmet altında tekrar örgütlenebilen yapılardır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak da adlandırılan ve hizmet alanları idari, bilimsel/-kültürel, iktisadi ve sosyal başlıkları altında toplanabilecek olan kamu kurumları merkez yönetiminin dışında kendi tüzel kişilikleri vasıtasıyla yerine getirmekle görevlendirildikleri görevleri gerektiğinde tüm ülke çapında da verebildikleri gibi mahalli olarak da sunabilmektedirler¹⁰. Diğer bir ifadeyle hizmetin yerinden görülmesi mahalli idarelerin yerinden yönetimindeki anlamıyla coğrafi alanı kastetmemekte hizmetin merkezi idareden ayrı olarak verildiğini belirtmektedir¹¹. Anayasanın 135’nci maddesinde belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da tek bir faaliyet konusuna sahip olup belirli bir kamu hizmeti gören ya da kamusal faaliyette bulunan kimselerden oluşan teşekküllerdir. İdare teşkilatının kamu idareleri, kamu kurumları veya merkezi yönetim, yerinden yönetim gibi kendi

¹⁰ İlhan Özay, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Alfa Basım Yayın Dağıtım, 1996, s.137-195.

¹¹ Abdülkadir Özdemir, “Üniversitelerin Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri ve Üniversite Teşkilatı “, *İktisadiyat Dergisi*, C.1, S.1, 2017, s.177.

aralarında ve içlerinde çeşitli örgütlenmelere ayrılmış olmasına rağmen kamu yönetimi Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter yapısının bir gereği olarak bir bütünü oluşturmaktadır¹².

Kamusal ihtiyaçların kamu kesimince giderilmesi için kamu kaynakları kullanılmaktadır. Kamu kesiminin hizmetleri kamu kaynaklarından elde edilen gelirleri kullanarak gerçekleştirilmesi bahse konu kesimi “Kamu Maliyesi” açısından da ele almayı zorunlu kılmaktadır. Kamu maliyesinde kamu kesimi genel olarak, harcamalarını finanse eden gelirlerinin kaynağı açısından yapılan sınıflandırmaya göre dar anlamda sadece merkezi yönetim kuruluşları olarak; geniş anlamda ise merkezi yönetimin yanı sıra mahalli idareler, parafiskal kuruluşlar ve kamu girişimleri olarak tanımlanmaktadır¹³.

Merkezi yönetim, genel anlamda devletin idare yapısı içindeki diğer bir deyişle yürütme erkinin kontrol ve yönetimi altındaki kurum ve kuruluşlardır. Bu kapsamda bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da içine almaktadır. Bu kuruluşlar toplumun ulusal çaptaki kollektif ihtiyaçlarını kamu gelirlerinin bütçelenmesi sonucunda kendilerine ayrılan kaynaklar nispetinde gideren kuruluşlardır. Bu çerçevede merkezi yönetim kurum/kuruluşları tek bir tüzel kişilik altında toplanan genel olarak ulusal nitelikte bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip olan asayiş, adalet, savunma vb. tam kamusal mal ve hizmet üreten kurum/kuruluşlardır¹⁴. Mahalli idareler ise ülkelerin benimsedikleri uygulamalar farklılık göstermekle beraber toplumun coğrafi olarak aynı bölge, il, ilçe, köy vb. yerde kalıcı veya geçici olarak yaşayan bireylerinin bölgesel düzeydeki ihtiyaçlarını gideren kamu idareleridir. Kamu kesimini oluşturan unsurlardan bir diğeri olan parafiskal kuruluşlar ise devletin anayasal görevleri içinde yer almasına karşın hizmet olarak ekonomik, sosyal ya da mesleki bazı hizmetleri mensuplarından yararlanma ilkesi çerçevesinde elde ettiği gelirlerle karşılayan kamu kurumlarıdır. Sosyal güvenlik kuruluşları ile Anayasa'da da yeri olan meslek kuruluşları bu nitelikteki kuruluşlardandır. Kamu kesimini içten dışa doğru genişleyen iç içe geçmiş halkalar

¹² Benazir Öztürk, Elif Çolakoğlu, “Bölgesel Kalkınma Yönünden Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı'ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 29, S.2, 2015, s.325.

¹³ Akdoğan, a.g.e., s.29.

¹⁴ Tekin Akdemir, “Yönetimlerarası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, (ed.) Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa, 2010, ss.151-202.

olarak tasvir edersek ise son halkayı oluşturan kamu girişimleri ise devletin öncelikli olarak kamu yararını gözeterek mali politikalar paralelinde özel mal ve hizmet üretiminde bulunmak üzere kurulan sermayelerinin tamamı veya bir kısmı devlete ait olan teşebbüslerdir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kamu maliyesi literatürü açısından kamu kesimini, elde ettiği gelirlerin kaynağıyla birlikte harcamaların kaynağı açısından iki taraflı ele almıştır. Kanun bu çerçevede kanuna tabi olan idareleri genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirterek Türkiye'deki kamu kesimini merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler olarak belirlemiştir. Bu haliyle kanun kamu kesimini dar sayılamayacak ancak tam anlamıyla geniş olarak da nitelendirilemeyecek şekilde belirlemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu genel olarak kamu girişimleri olarak adlandırabileceğimiz kamu iktisadi teşebbüslerini kamu kesiminin dışında tutarak kamu kesimini merkezi yönetim kurumları, mahalli idareler ve parafiskal kuruluşlar olarak ele aldığı görülmektedir. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumları kanuna ekli I,II ve III sayılı cetvellerde belirtmiştir. Buna göre merkezi yönetim kapsamındaki idareler genel bütçeli kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile denetleyici ve düzenleyici kurumlardır. Bu kapsamda karşımıza genel ve özel bütçe tanımları çıkmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu genel bütçeyi “*Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesi*” olarak tanımlamıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere genel bütçeli kamu idarelerinin ayrı birer tüzel kişilikleri yoktur. Kanuna ekli (I) sayılı cetvel incelendiğinde ise genel bütçeyi yasama, yürütme ve yargı erklerini oluşturan unsurların bütçesi olarak da tanımlamak mümkündür¹⁵. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu özel bütçeyi ise “*bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi*” olarak tanımlamıştır. Kanuna ekli (II) sayılı cetvel incelendiğinde özel bütçeli idarelerin iki kısımda ele alındığı görülmektedir. İlk kısımda Yüksek Öğretim Kurulu ile beraber

¹⁵ Tufan Çakır, “Türk Kamu Maliyesinde Bütçe Türleri ve Kamu Kesimi Büyüklüğü”, *Devlet Bütçesi*, (ed.) Tayfun Moğol, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012, ss.66-97.

üniversite ve ileri teknoloji enstitüleri sayılmıştır. İkinci kısımda bilimsel, teknik, sosyal, kültürel gibi farklı alanlarda kamu hizmeti üreten pek çok yerinden hizmet kamu kurum ve kuruluşlarının sayıldığı görülmektedir. Özel bütçeli olarak tanımlanan tüm bu idarelerin genel bütçeli kamu idarelerinin aksine kendilerine tahsis edilmiş gelirleri bulunmaktadır ve bu gelirleri yine kendi faaliyet alanlarında kullanmak üzere planlamakta ve harcamaktadırlar. Özel bütçeli idarelerin geneline bakıldığında bu kuruluşların yarı kamusal mal/hizmet ürettikleri anlaşılmaktadır. Bu kapsamda kendilerine tahsis edilen gelirleri de ürettikleri bu yarı kamusal mal/hizmetlerden yararlananların sağladıkları fayda karşılığında ödedikleri bedellerdir. Ancak ürettikleri yarı kamusal mal/hizmet sonucunda elde edilen bireysel faydalar haricinde üretilen mal/hizmetin özelliğinden dolayı ortaya çıkan toplumsal faydanın karşılığı olarak da giderlerinin gelirleri ile karşılayamadıkları bölümü için genel bütçeden transfer yoluyla yardım da yapılmaktadır. Ayrıca özel bütçeli idarelerin gelir fazlaları ürettikleri yarı kamusal mal/hizmetten kaynaklanan sosyal maliyetleri gidermek üzere genel bütçeye aktarılmaktadır¹⁶. Merkezi yönetim kapsamında yer alan sonuncu kısım olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer almıştır. Bu kurumlar özel kanunları gereğince belirli piyasa, sektör ya da alanların rekabet ve etik kurallarına uygun ve etkin olarak faaliyette bulunmaları için düzenlemeler yapan ve bunları denetleyerek uymayanlar hakkında cezai işlem uygulayabilen bağımsız idari otoritelerdir. Denetleyici ve düzenleyici kurumlar özel bütçeli idarelerden ayrı olarak sayılmış olsalar da kendilerine tahsis edilmiş gelirleri olan, gelirleri giderlerini karşılamadığında genel bütçeden transfer yapılabilen kurumlardır

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu genel yönetim kapsamında ele aldığı sosyal güvenlik kurumları, kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde belirtilmiştir. Buna göre Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü sosyal güvenlik kurumları olarak sayılmıştır. Bu kurumlar genel nitelikleri itibarı ile parafiskal kuruluşlar olup giderlerinin ana kaynağı topladıkları primlerdir. Kanunun kamu kesimi içinde saydığı üçüncü ve son kısım olan mahalli idareler “*yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler*” olarak tanımlanmıştır. Anayasa’nın 127’nci maddesinde mahalli idareler arasında köyler de

¹⁶ Edizdoğan, Çetinkaya, Gümüş, a.g.e., s.375.

sayılmış olmasına rağmen 5018 sayılı Kanun kamu kesimini gelirleri ve harcamaları eksenli olarak ele aldığından köyler bu tanımda yer almamıştır. Mahalli idareler arasında en etkin birim belediyelerdir. Belediye sınırları dahilindeki alt yapı hizmetlerinden sosyal yardımlara kadar varan geniş bir yelpaze içinde hizmet vermektedirler. İl özel idareleri ise birtakım bayındırlık ve iskan işleri haricinde daha çok belediye sınırları dışında kalan hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Anayasa mahalli idarelere görevleri ile orantılı olarak gelir sağlanmasını hüküm altına almış olup buna paralel olarak merkezi idare tarafından bazı vergi, resim ve harç gelirleri belediyelerin öz gelirleri olarak belirlenmiştir. Bu öz gelirler haricinde yine mevzuata dayalı olarak bu idarelere genel vergi gelirlerinin belirli oranları gelir olarak transfer niteliğinde aktarılmaktadır.

Kamu maliyesi literatüründe geniş anlamda kamu kesiminin içinde yer almasına rağmen 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılan kamu girişimlerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 2/b maddesi kapsamında “kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri” olarak yer verildiği görülmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, devlet müdahalesi olmaksızın ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilemeyeceğini savunan Keynesyen görüşün devletin ekonomik faaliyetlerde sadece yönlendirici, politika belirleyici olarak değil aynı zamanda girişimci olarak da bulunmasının vücut bulmuş hali olduğunu söylemek mümkündür¹⁷. Kamu iktisadi teşebbüslerinin işleyişi ülkemizde 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu çerçevede iktisadi devlet teşekkülleri sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsleri olarak tanımlanmıştır. Kamu iktisadi kuruluşları ise aynı Kanun Hükmünde Kararnamede sermayesinin tamamı devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsleridir. Ayrıca bu teşebbüslerin değişen orandaki paylarına göre müessese, bağlı ortaklık ve iştirak olarak tanımlanan işletme ve şirketleri bulunmaktadır. İktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının diğer bir ifade ile kamu iktisadi teşebbüslerinin ortak yönü olarak sermayelerinin tamamının devlete ait olması karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca teşebbüslerin elde ettikleri net kâr

¹⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s.73.

bağlı ortaklıkların kârları hariç olmak üzere hazineye devredilirken, görevle ilgili zararları da hazine bütçesine konulan ödenekle karşılanmaktadır.

1.2. KAMU KAYNAĞI KAVRAMI VE KURUMSAL BAKIŞ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu penceresinden bakıldığında kamu kesimini genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri oluşturmaktadır. Bu idarelerin toplumun kolektif olarak ihtiyaç duyduğu ulusal ve mahalli düzeydeki hizmetleri üretirken kullandıkları “kamu kaynağı genel tanımı” içinde yer alan finansman kaynakları vergiler ve benzeri gelirlerdir. Ancak özellikle genel bütçeli idarelerin vergi toplamadıkları harcamada buldukları dikkate alındığında kullandıkları kaynak toplanan vergi geliri olsa da idareler tarafından vergi gelirlerinin kullanımının gösterildiği kullanım hakkı “ödenek” ile ifade bulmaktadır. Diğer idareler içinde aynı bakışı kullanmak mümkündür. Gerek mahalli idareler gerekse özel bütçeli idareler kendi topladıkları gelirleri harcamaya dönüştürmek istediklerinde bütçelerine harcama yetkisi olarak “ödenek” başlığını koymaları gerekmektedir. Dolayısıyla kamu kaynağı kavramı idareler için dolaylı olarak “ödenek” ile ifade edilir. Bu idareler her hangi bir harcama için “ödenegimiz var” ya da “ödenegimiz yok” ifadesini kullanmaktadırlar.

Ödenek sözlük tanımı itibariyle “*devlet harcamalarının yapılabilmesi için her yılın bütçesiyle yürütme organına verilen harcama izni*” dir¹⁸. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun genel bütçeli idareler içinde yasama, yürütme ve yargı organlarını saydığı göz önüne alındığında ödenek tanımını sadece yürütme organına değil de “...anayasal organlara verilen harcama izni” olarak genişletmek doğru olmaktadır. Ödenekler yasama organınca kanunlaştırılan devletin yıllık bütçesinde yerine getirilecek kamu hizmetinin özelliğine göre sınıflandırılmış olarak yer alırlar ve hizmeti yerine getirecek kamu idarelerine hizmetin gerektirdiği oranda tahsis edilirler. Bu çerçevede 5018 sayılı Kanunda genel bütçeli idareler olarak sayılan kamu idarelerinin tamamı için kullandığı kamu kaynağı ödeneklerdir. Bu idareler devletin tüzel kişiliği altında bulduklarından ve kendilerine ait gelirleri olmadığından devletin kamu gelir havuzunda(Hazine) çeşitli kaynaklardan toplanan gelirlerin hizmetin

¹⁸ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, <http://www.tdk.gov.tr>, (25.07.2018).

çeşidine göre sınıflandırılmış ödenekler vasıtasıyla dağıtılması ile kamusal mal/hizmet üretimlerini sağlarlar.

Özel/öz gelir, idealde ilgili idarenin kendisi tarafından serbestçe oluşturulan, kapsam, tutar, oran vb. yasal düzenlemeleri belirlenebilen ve yine ilgili idarece toplanarak tümüyle kullanımının yapılabildiği kaynak olarak tanımlanabilir. Uygulamada ise bazı istisnalar hariç olmak üzere ilgili idarelerin özel/öz gelirlerinin merkezi yönetim tarafından kendilerine tahsis edilen ve oran, tutar gibi unsurları yine merkezi yönetim tarafından belirlenen gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Bu kapsamda özel bütçeli idareler, denetleyici ve düzenleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler kendilerine tahsis edilmiş özel/öz gelirlere sahiptirler. Bu gelirler kamu kaynağı içerisinde yer alan unsurlardır. Bir kısmı merkezi yönetim tarafından kanuni düzenlemelerle ilgili idarenin kullanımına bırakılan vergiler, harçlar, idari para cezaları, primlerden oluşurken bir kısmı da üretilen yarı kamusal mal/hizmetten yararlananların sağladıkları özel fayda karşılığı elde edilen hasılatlardan oluşur.

Hazine yardımı/transferler, özel/öz gelirleri giderlerini karşılamayan kamu idarelerine genel bütçeden yapılan aktarımları ifade etmektedir. Uygulamada genel bütçeden, genel bütçeye dahil idareler dışında kalan idarelere yapılan aktarımlar cari veya sermaye transferi olarak nitelendirilirken transferi alan idare açısından hazine yardımı olarak nitelendirilmektedir. Böylelikle genel bütçeli idare açısından gider olarak gözüken transferler, özel bütçeli, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler açısından bir kaynak pozisyonundadır.

Bu çerçevede kurumsal açıdan bakıldığında genel bütçeli idareler için kaynak sadece yılı bütçesinde kendilerine tahsis edilen ödeneklerdir. Özel bütçeli idareler penceresinden ise kaynaklar ikiye ayrılmaktadır. Özel/öz gelirler ve hazine yardımları. Ancak hazine yardımları özel bütçeli idarelerin bütçesine yine ödenekler halinde girmektedir. Bunun nedeni ise 5018 sayılı Kanun ve diğer harcama kanunlarına uymakla yükümlü olduklarından alınacak hazine yardımlarının bütçe sistemi içinde kullanılabilmesi için özel bütçeli idarelerin bütçelerini hazırlarken giderlerini analitik bütçe kodlaması esaslarına ödenek cetveli şeklinde hazırlamasıdır¹⁹. Özel bütçeli idarenin gelir cetvelinde rahatlıkla görülebilen hazine yardımlarının ödenek cetvelinde

¹⁹ Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, 6. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2015, ss.86-87.

hazine yardımı olduğu ancak genel bütçeli idareler tarafından kullanılmayan fonksiyonel sınıflamanın dördüncü düzeyinde yapılan kodlamayla anlaşılmaktadır. Özel bütçeye ödenek şeklinde giren hazine yardımı bu yardımı transfer eden genel bütçede de transfer ödeneği olarak yer almaktadır. Bu husus denetleyici ve düzenleyici kurumlar bütçeleri, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri açısından da benzerlik göstermektedir.

Geniş anlamda kamu kesimi içinde yer alan kamu iktisadi teşebbüsleri her ne kadar piyasada faaliyet göstererek mal ve hizmet üretimi ve alım-satımında bulunsalar da kamu kaynağı kullanan teşekkül ve kuruluşlardır. Öncelikli olarak bu teşebbüslerin ilk kuruluş aşamasında kullandıkları sermayenin tamamı devlete aittir. Kullanılan bu sermaye tutarı genel bütçeden ayrılan paylarla hazine tarafından karşılanmaktadır. Ticari esaslara göre faaliyet yapmalarına ya da tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretimlerine bakılmaksızın tüm iktisadi devlet teşebbüsleri devletin sosyal devlet ilkeleri doğrultusunda ekonomik ihtiyaçlara göre kurulan; üretici, tüketici ve emek piyasasında ücret/fiyat düzenleyici işlevi olan teşebbüslerdir²⁰. Bu teşebbüslerden iktisadi devlet teşekkülleri ticari alanda faaliyet göstermelerine rağmen özel sektördeki maksimum ticari kâr amacından ayrı olarak görevleri gereği minimum kârla da faaliyet gösterebilirler. Kamu iktisadi teşebbüsleri faaliyet gösterdikleri veya görevlendirildikleri alanda elde ettikleri kârların hazineye aktarılması açısından kamu geliri sağlayan kamu kaynağını artııcı etkisi olan teşebbüsler oldukları gibi görevleri gereği oluşan zararlarından kendi kaynakları ile karşılayamadıklarının hazineye konacak ödeneklerle karşılanması açısından da kamu kaynağını harcama yönüyle de kullanan teşebbüslerdir.

2. KURUMSAL YÖNÜYLE KAMU KAYNAK KULLANIMININ BÜYÜKLÜĞÜ

Kamu ihtiyaçlarının belirlenerek kamu hizmeti olarak sunulması zorunluluğu devletin varlık nedenini de oluşturur. Belirlenen bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi ise devlet organlarının ekonomik ve mali faaliyetler yürütmesini gerektirir²¹. Genel anlamda gelirin tasarruf edilen dışında kalan kısmının ihtiyaçları gidermede

²⁰ Çakır, a.g.e., s.84.

²¹ Nadaroğlu, a.g.e., s.116.

kullanılmasının harcama yapma olarak tanımlanabileceğinden hareketle kamu harcamaları da kamu gelirlerinin belirlenen kamu ihtiyaçlarının kamu hizmeti olarak sunulmasında devlet organlarınca belirli usuller dahilinde kullanılması olarak tanımlanabilir²². Modern maliye açısından ve geniş anlamıyla yaklaşıldığında kamu harcamaları kamu kesiminin kamu ihtiyaçlarını karşılamak ve ayrıca ekonomik ve sosyal etkiler yaratmak maksadıyla yaptıkları harcamalardır²³.

Kamu harcamaları devlet var olduğu sürece yapılması kaçınılmaz olan harcamalardır. Klasik ekonomi anlayışında dahi kamu harcamaları devlete yüklenen koruyucu kimliğine istinaden yapılmak zorunda olan harcamalar olarak görülmüş ve mümkün olduğunca kaçınılan bir husus olmasına karşın yıllara göre artış gösteren bir gerçek olarak ortaya çıkmıştır. Adolph Wagner “kamu giderlerinin artış kanunu”nu formüle ederken bu artışın asıl sebebinin toplumun sosyal gelişim ihtiyacına bağlı artan devlet faaliyetleri olduğunu temel almıştır²⁴.

Günümüze kadar artarak devam eden kamu harcamaları XX. yüzyılın başlarına kadar ekonomide hakim olan liberal anlayış ya da diğer bir ifadeyle klasik ekonomi anlayışında da piyasa ekonomisi tarafından üretilmeyecek olan savunma ve adalet gibi toplumsal ihtiyaçların toplum örgütlenmesi olan tarafsız devlet tarafından karşılanmasındaki görüş birliğine paralel olarak milli gelirin %5-15’ini oluşturmaktaydı²⁵. 1930’lardan itibaren etkisini gösteren müdahaleci politikalar ve II. Dünya Savaşından sonra etkisini günümüze kadar artırarak devam ettiren devletin klasik görevlerine ek olarak sosyal ve ekonomik görevler üstlenmesi, sosyal devlet ve refah devleti politikaları ile teknolojik gelişmeler çerçevesinde XX. yüzyılın başında milli gelir içinde %5-15 olduğunu vurgulanan kamu ekonomisi büyüklüğü sanayileşmiş ülkelerde 1960’larda %27, 1990’lı yıllarda ise %50’ler düzeyine kadar çıkmıştır²⁶.

Türkiye açısından kamu harcamaları incelendiğinde ise Cumhuriyetin ilanından itibaren 1950’li yıllara kadar verilerin günümüz verileri ile aynı standart ve doğruluğa sahip olmamasına rağmen aynı artış trendi miktar bazında da olsa görülebilmekte olup

²² Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye(Giriş-Masraflar)*, C.I, 2. B., Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1978, s.63.

²³ İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, 2.B., Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 1996, s.27.

²⁴ Nadaroğlu, a.g.e., ss.134-135

²⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s.79.

²⁶ Osman Cenk Kanca, Metin Bayrak, “Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye’de Kamu Harcamaları”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 1 (2015), s. 108.

1950’de milli gelir içinde yaklaşık %17 olarak gerçekleşen kamu harcamaları²⁷ 2000’li yılların başından itibaren günümüze kadar geçen süreçte %35 ile %40 arasında gerçekleşmiştir²⁸.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kapsamı açısından kamu harcamalarını değerlendirdiğimizde kamu girişimlerini ele almamasına karşın mahalli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarını dışarıda bırakmayan diğer bir ifadeyle geniş anlamda sayılabilecek bir yaklaşım görülmektedir. Bu kapsamda kamu harcamalarını gerçekleştiren bu idarelerden hangisinin kamu kaynaklarını ne oranda kullandıklarını ya da bu idarelerin mali büyüklüklerini kamu hizmetlerinin karşılanması için gerekli olan harcamalara izin veren belge olan bütçe içinde görmek mümkündür. Her ne kadar mahalli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri merkezi yönetim bütçesi içinde doğrudan yer almasa da kendilerine aktarılan hazine yardımları ve transferlerin bütçe içinde bulunmasından ötürü dolaylı olarak merkezi yönetim bütçesinde yer almaktadırlar. 5018 sayılı Kanun kapsamında yer almasa da kamu girişimleri olarak adlandırdığımız kamu iktisadi teşebbüsleri de kuruluş sermayesinin tamamının hazineden karşılanması, yapacakları yatırımları öz kaynakları ile karşılayamaması halinde sermaye aktarımı, görev gereği oluşan zararlarından karşılayamadıklarının hazineden ayrılan ödeneklerle karşılanması göz önüne alındığında kamu harcaması yapan kuruluşlardır. Bu hususlar açısından bakıldığında mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarında olduğu gibi merkezi yönetim bütçesi içinde dolaylı olarak yer aldıklarını söylemek mümkündür.

Kamu hizmetlerinin karşılanması aşamasında yapılan kamu harcamaları ekonomik sınıflandırma kapsamında cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç başlık altında belirtilir. Cari harcamalar, ülke ekonomisinin işlerliğine katkıda bulunmaya yönelik ve gelecek yıllara etkisi çok az veya hiç olmayan harcamalardır. Yatırım harcamaları, ülke ekonomisinin kapasitesini artırıcı ve etkileri gelecek yıllarda hissedilen harcamalardır. Transfer harcamaları ise ekonomiye katkısı ancak transferin yapıldığı birim/kurum/kuruluşun yapacağı harcama sonrası ortaya çıkan ve yapılan transfer karşılığında mal/hizmet/iş olmayan harcamalardır. Merkezi yönetim bütçesi

²⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s.150.

²⁸ Güner Tuncer, “2000 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, C. 3, S. 1(2016), s.25.

içinde cari harcamalar karşımıza devletin hizmet üretirken kullandığı personelin sosyal güvenlik dahil olmak üzere giderleri, mal/hizmet ve yapım işi alımları ile faiz giderleri olarak çıkmaktadır. Yatırım harcamaları olarak ise bütçede karşımıza sermaye giderleri çıkmaktadır. Transfer harcamaları bütçede kullanılması planlanan amaca yönelik olarak cari ve sermaye transferleri olarak yer almaktadır. Özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan hazine yardımları yılı merkezi yönetim bütçesi içinde cari ve sermaye transferleri içerisinde yer alırlar.

Devlet, kamu ihtiyaçlarının personele ait giderler dışında kalan kısmını merkezi yönetim kapsamında yer alan idarelerce bütçede yer alan cari ve yatırım harcaması maksatlı mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri aracılığıyla piyasadan karşılamaktadır. Bu arada merkezi yönetim harici olan mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarınca yürütülen kamu hizmetlerinde kullanılacak olan kaynağı, transferler yoluyla bu kurum ve idarelere bütçe aracıyla aktarmaktadır.

Bu çerçevede takip eden başlıklarda kamu idarelerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken kullandıkları bütçe büyüklükleri ile bu bütçeler dahilinde kamu hizmeti sağlarken yapmış oldukları mal/hizmet alımları ile yatırım harcaması kapsamındaki yapım işlerinin büyüklükleri ve bütçelerine oranı ortaya konacaktır.

2.1. MERKEZİ YÖNETİM KAPSAMINDAKİ KURUMLARIN BÜYÜKLÜKLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda merkezi yönetim kapsamındaki idareler; genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak sayılmıştır. Bahse konu idarelerin 2013-2017 arasındaki 5 yıllık dönemde bütçeden ayrılan paylar dikkate alındığında ortaya çıkan mali büyüklükleri Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1
Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Bütçe Büyüklükleri

(1.000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Genel Bütçeli Kurumlar (I Sayılı Cetvel)	396.705.004	428.396.493	464.163.399	560.782.309	634.176.488
Özel Bütçeli Kurumlar (II Sayılı Cetvel)	45.002.167	48.647.481	53.069.588	68.938.657	79.433.539
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar(III Sayılı Cetvel)	2.363.741	3.003.844	3.212.692	3.790.619	4.216.853
I, II ve III Sayılı Cetvel Toplamı	444.070.912	480.047.818	520.445.679	633.511.585	717.826.880
Genel Bütçeden Özel Bütçeli ve D.D. Kurumlara Yapılan Hazine Yardımları	38.787.638	41.948.209	45.914.445	60.919.107	70.316.212
Merkezi Yönetim Bütçesi Toplamı (Hazine Yardımları Hariç)	405.283.274	438.099.609	474.531.234	572.592.478	647.510.668
GSYH İçindeki Payı	%25,9	%24,9	%24,2	%22	%20,8

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarındaki bütçe başlangıç ödeneklerine ve Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporlarına göre hazırlanmıştır.

Genel bütçeli kurumlara bütçeden ayrılan paylar içinde özel bütçeli idarelere ve düzenleyici ve denetleyici kurumlara yapılan hazine yardımları(cari ve sermaye transferleri) bulunmaktadır. Bu nedenle net merkezi yönetim bütçesi toplamı bahse konu yardımlar genel bütçeli kurumlara ayrılan paylar içinden çıkarıldıktan sonra elde edilebilmektedir. Bütçe rakamları incelendiğinde merkezi yönetim bütçe toplamı içinde en büyük payın 5 yıl ortalamasında %88,4 ile genel bütçeli kurumlara ait olduğu görülmektedir. Bu büyük payın yanında özel bütçeli kurumların payının yaklaşık olarak %11 dolayında ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar payının ise % 0,6 dolayında olduğu görülmektedir.

Toplam bütçe büyüklükleri içinde “mal ve hizmet alım giderleri” ile “sermaye giderleri” ekonomik kalemleri, idarelerin kamu alımları kapsamında yıl içinde ve önceki yıllarda piyasadan tedarik ettikleri mal, hizmet ve yapım işlerinin büyüklüğünü göstermesi açısından önem arz etmektedir.

Tablo 2**Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Ekonomik Sınıflandırmaya Göre
“Mal ve Hizmet Alımı Giderlerinin” Bütçe İçindeki Büyüklükleri**

(1.000 TL)

	2013	2014	2015	2016	2017
	Başlangıç Ödenekleri				
Genel Bütçeli Kurumlar(I Sayılı Cetvel)	27.116.185	30.974.809	34.085.369	39.422.029	44.130.871
Özel Bütçeli Kurumlar(II Sayılı Cetvel)	5.919.142	6.073.098	6.542.616	6.906.552	7.462.160
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar(III Sayılı Cetvel)	408.670	542.121	524.696	562.227	526.031
I,II ve III Sayılı Cetvel Toplamı	33.443.997	37.590.028	41.152.681	46.890.808	52.119.062
Bütçe İçindeki Payı	%8,3	%8,6	%8,7	%8,2	%8,1
	Yıl Sonu Gerçekleşmeleri				
Gerçekleşme	36.386.232	40.800.579	45.563.391	54.100.121	63.600.358
Başlangıca Göre Artış Oranı	%8	%8	%11	%15	%22
Bütçe İçindeki Payı	%8,9	%9,1	%9	%9,3	%9,4

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarındaki bütçe başlangıç ödeneklerine ve Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporlarına göre hazırlanmıştır.

Bu kapsamda 2013-2017 arasındaki 5 yıllık dönemde merkezi yönetim kapsamındaki kurumların “mal ve hizmet alımı giderleri” ile ilgili veriler Tablo 2’de verilmiştir. Tablo 2’deki veriler incelendiğinde merkezi yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların kamu hizmetini yerine getirirken piyasadan aldığı mal ve hizmetler için ayrılan tutarların başlangıç bütçesinin ortalama %8,4’ü ile neredeyse olağanlaşmış bir pay aldığı görülmektedir. Bu pay yılsonu gerçekleştirmelerine göre ise ortalama %9’ a çıkmaktadır. Kurumsal olarak bakıldığında ise 5 yıl ortalamasında merkezi yönetim bütçesinden mal ve hizmet alımları için ayrılan toplam tutarın %83’ünün genel bütçeli idarelerin, %16’sının özel bütçeli idarelerin ve %1’inin ise düzenleyici ve denetleyici kurumların olduğu görülmektedir. Toplam bütçedeki pay oranları ile karşılaştırıldığında mal ve hizmet alım giderleri için ayrılan bütçede oransal olarak genel bütçeli idarelerin payının beş puan kadar azaldığı ve özel bütçeli kurumların payının aynı oranda arttığı görülmektedir. Yılsonu gerçekleştirmelerine göre 2017 yılında merkezi yönetim kapsamındaki kurumların “mal ve hizmet alımı giderleri” kalemi için yaptıkları toplam harcamanın 63 milyar 600 milyon TL’lik bir büyüklüğe ulaştığı görülmektedir. Bu gider

kalemi için 2013-2017 yıllarını kapsayan 5 yıllık dönemde için yapılan ortalama harcama büyüklüğü ise 48 milyar 90 milyon TL'sidir.

2013-2017 arasındaki 5 yıllık dönemde merkezi yönetim kapsamındaki kurumların kamu hizmetini yerine getirirken yatırım maksatlı olarak "sermaye giderleri" için ayrılan ve kullanılan bütçeleri ile ilgili veriler Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3'deki veriler incelendiğinde 2013-2017 arasındaki 5 yıllık dönemde merkezi yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların kamu hizmetini yerine getirirken yatırım maksatlı olarak sermaye giderleri için ayrılan tutarların başlangıç bütçesinin ortalama %9'u oranında bir pay aldığı görülmektedir. Bu pay yıl sonu gerçekleştirmelerine göre ise ortalamada %10,7'ye çıkmaktadır. Sermaye giderlerine başlangıç bütçesinden ayrılan pay 2013'ten itibaren 2017'ye kadar artan bir eğilim gösterse de yıl sonu gerçekleştirmelerine göre bu artış eğilimine sahip olmadığı ortalamada %10,7 ile büyük sapmalar göstermeden neredeyse olağan sayılabilecek bir orana sahip olduğu görülmektedir. Kurumsal olarak bakıldığında ise 5 yıl ortalamasında merkezi yönetim bütçesinden sermaye giderleri için ayrılan toplam tutarın %49'unun genel bütçeli idarelerin, %50'sinin özel bütçeli idarelerin ve %1'inin ise düzenleyici ve denetleyici kurumların olduğu görülmektedir. Toplam bütçedeki pay oranları ile karşılaştırıldığında sermaye giderleri için ayrılan bütçede oransal olarak genel bütçeli idarelerin toplam bütçedeki baskın payının bu gider kaleminde azaldığı ve hatta özel bütçeli kurumların oranının altında kaldığı görülmektedir. Tutar bazında incelendiğinde ise sermaye giderleri için ayrılan bütçenin 2017 yılı sonunda 70 milyar 982 milyon TL'lik bir büyüklüğe ulaştığı görülmektedir. Bu gider kalemi için 2013-2017 yıllarını kapsayan 5 yıllık dönemde için yapılan ortalama harcama büyüklüğü ise 55 milyar 964 milyon TL'dir.

"Mal ve hizmet alımı giderleri" ile "sermaye giderleri" birlikte ele alındığında ise bütçe gerçekleştirmelerine göre genel bütçenin 2013 yılında %19,6'sını, 2014 yılında %19,8'ini, 2015 yılında %20,3'ünü, 2016 yılında %19,5'ini, 2017 yılında ise %19,9'unu oluşturmuştur. Beş yıllık ortalama ise bu iki gider kalemini genel bütçenin %19,8'ini oluşturduğu ve yüzdesel olarak oranının sabit denilebilecek bir düzeyde olduğu görülmektedir.

Her ne kadar bu iki gider kalemi ekonomik düzeyde merkezi yönetim kapsamındaki kurumlarca yapılan mal, hizmet ve yapım işlerinin bütçedeki büyüklüğünü göstermesi açısından önemli ise de bahse konu idarelerce yıl içerisinde yapılan kamu alımlarının büyüklüğünü vermemektedir. Her iki kalem içinde de kurumlarca ihale yoluyla kamu alımı şeklinde yapılmayan giderler bulunmaktadır. Bu kapsamda merkezi yönetim kapsamındaki kurumların bütçe büyüklüklerinin yanı sıra piyasadan ihale yoluyla yaptıkları kamu alımlarının büyüklüklerini de incelemek gerekir.

Tablo 3

Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların Ekonomik Sınıflandırmaya Göre “Sermaye Giderlerinin” Bütçe İçindeki Büyüklükleri

(1.000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Genel Bütçeli Kurumlar (I Sayılı Cetvel)	15.890.622	17.991.700	20.525.176	24.308.650	33.703.134
Özel Bütçeli Kurumlar (II Sayılı Cetvel)	17.346.639	18.409.261	19.928.876	27.002.202	31.938.672
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (III Sayılı Cetvel)	251.463	287.734	501.107	478.008	601.194
I, II ve III Sayılı Cetvel Toplamı	33.488.724	36.688.695	40.955.159	51.788.860	66.243.000
Bütçe İçindeki Payı	%8,3	%8,4	%8,7	%9,1	%10,3
	Yıl Sonu Gerçekleşmeleri				
Gerçekleşme	43.767.278	48.200.817	57.199.129	59.676.903	70.982.601
Başlangıca Göre Artış Oranı	%31	%31	%40	%15	%7
Bütçe İçindeki Payı	%10,7	%10,7	%11,3	%10,2	%10,5

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarındaki bütçe başlangıç ödeneklerine ve Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporlarına göre hazırlanmıştır.

Bütçeden ayrılan paylardan farklı olarak merkezi yönetim kapsamındaki kurumların ilgili yılı içinde gerçekleştirdikleri ve Kamu İhale Kurumu tarafından takip edilen ihale yoluyla yaptıkları kamu alımları büyüklükleri Tablo 4’te verilmiştir.

Tablo 4’te verilen Kamu İhale Kurumu tarafından takip edilen kamu alımları büyüklükleri Tablo 2 ve 3’te gösterilen mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinin gerçekleşen bütçe toplamı dikkate alınarak incelendiğinde 2013-2015

yılları arasında gerçekleşen mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri bütçelerinin yaklaşık olarak %50'sinin ihale yöntemleri ile harcandığı görülmektedir. Bu oran 2016 yılında yaklaşık %65'e, 2017 yılında ise %80'e çıkmıştır. Tablo 4 verileri Tablo 1'de gösterilen merkezi bütçeden ayrılan paylarla karşılaştırıldığında Kamu İhale Kurumu tarafından raporlanan kamu alımlarında özel bütçeli kurumların payının ciddi oranda artış gösterdiği görülmektedir. Bu durumun bütçeden ayrılan payların kullanımı aşamasında genel bütçeli idarelerin aldıkları mal, hizmet ve yapım işlerinin yaklaşık olarak yarısının ihale yapılmaksızın ödenen özellikle hizmet giderlerinden oluştuğu sonucuna varmak mümkün gözükmemektedir.

Tablo 4
Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kurumların İhale Yoluyla Yaptıkları Kamu Alımı Büyüklükleri

(1000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Genel Bütçeli Kurumlar	20.377.893	26.007.693	32.379.770	41.778.487	43.379.497
Özel Bütçeli Kurumlar	23.186.328	21.483.163	27.488.000	32.538.652	62.961.583
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	33.994	76.383	70.555	83.721	83.212
TOPLAM	43.598.215	47.567.239	59.938.325	74.400.860	106.424.292

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kurumların ihale yoluyla gerçekleştirdikleri alımların tutar bazında 2014 yılında bir önceki yıla göre %10, 2015 yılında bir önceki yıla göre %26, 2016 yılında bir önceki yıla göre %24 ve 2017 yılında bir önceki yıla göre %43 oranında artarak 106.424.292.000 TL'lik bir büyüklüğe ulaştığı görülmektedir.

2.2. MAHALLİ İDARELERİN KURUMSAL BÜYÜKLÜKLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununun mahalli idareleri “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları

birlik ve idareler” olarak ele almıştır. Köyler anayasal olarak mahalli idare olarak kabul edilse de 5018 sayılı Kanunun gelir ve gider odaklı yaklaşımı nedeniyle bu kanunun mahalli idareler tanımında yer almamıştır.

Türkiye’de 2017 yılı itibariyle 51 il özel idaresi, 1.398 belediye, 18.380 köy bulunmaktadır. Bahse konu 1.398 belediyenin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 402’si ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 396’sı ise belde belediyesi olup nüfusun % 77,57’si büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, % 16,47’si diğer belediye sınırları içerisinde,%5,96’sı köy sınırları içerisinde yaşamaktadır. İl özel idareleri büyükşehir belediyesi olmayan tüm illerde mevcuttur. Bunun yanı sıra belediye bağlı idaresi sayısı 33 ve mahalli idare birliği sayısı ise 793’tür. Mahalli idare birliklerinin 450’si köylere hizmet götürme birliği, 97’si içme suyu birliği, 55’i belediye hizmet birliği, 54’ü turizm altyapı hizmet birliği, 99’u çevre altyapı hizmet birliği, 10’u özel idare-belediye hizmet birliği, 2’si ülke düzeyinde birlik, 8’i kalkınma birliği ve 18’i diğer birliklerden oluşmaktadır²⁹.

Mahalli idarelerin 2013-2017 yılları arasında gerçekleştirdikleri kamu harcamalarına göre ortaya çıkan büyüklükleri Tablo 5’te verilmiştir.

Mahalli idarelerin konsolide bütçeleri içindeki kurum bazında en büyük paya 2014-2017 arasını kapsayan dört yıllık ortalama %92 ile belediye ve bağlı idarelerinin sahip olduğu görülmektedir. 2014 yılında 14 ilin daha büyükşehir belediyesi olması ve bu illerdeki il özel idarelerinin kapanmasıyla birlikte belediye ve bağlı idarelerinin payı bu büyüklüğe ulaşmıştır³⁰. 2017 yılında mahalli idarelerin konsolide bütçe büyüklükleri 151 milyar 262 milyon TL’sine ulaşmıştır. Aynı yıldaki merkezi yönetim bütçesi ile karşılaştırıldığında mahalli idareler konsolide bütçesinin yaklaşık olarak merkezi yönetim bütçesinin 5’te 1’i büyüklüğünde olduğu görülmektedir.

Mahalli idarelerin konsolide bütçelerinden mal ve hizmet alımlarına ayrılan pay ortalama %39; sermaye giderlerine ayrılan pay ise ortalama %35,8’lik

²⁹ T.C Maliye Bakanlığı 2017 Genel Faaliyet Raporu, 22 Ağustos 2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>

³⁰ T.C Maliye Bakanlığı 2014 Genel Faaliyet Raporu, 22 Ağustos 2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>

bir orana sahiptir. Bu iki ekonomik kalemin toplam bütçe içindeki payının ise ortalamada %74,8 gibi oldukça yüksek bir orana sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 5
Mahalli İdareler Kapsamındaki Kurumların Gerçekleşen Gider Bütçesi
Büyüklikleri

(1.000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Belediyeler ve Bağlı İdareleri	71.789.236	77.389.842	92.796.752	113.114.592	137.568.578
İl Özel İdareleri	14.977.848	6.844.171	7.572.182	7.889.071	9.282.406
Mahalli İdare Birlikleri	3.236.528	1.678.129	2.313.403	2.175.583	7.868.904
Mahalli idareler Konsolidasyon Kalemleri (Mahalli İdare Birimleri Arası Aktarmalar)	2.414.018	1.739.159	3.022.774	1.995.158	3.456.976
Konsolide Mahalli İdareler Bütçesi	87.589.594	84.172.983	99.659.563	121.184.088	151.262.912
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	31.736.488	32.545.939	41.385.763	48.700.978	58.728.840
Bütçe İçindeki Payı	%36,2	%38,7	%41,5	%40,2	%38,8
Sermaye Giderleri	33.577.382	28.644.198	32.797.067	41.778.167	59.625.810
Bütçe İçindeki Payı	%38,3	%34	%32,9	%34,5	%39,4

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2013-2017 yıllarına ait genel yönetim bütçe istatistiklerinden alınan veriler kullanılmıştır.

(<https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni> , 19.09.2018, 11.00)

Mahalli idarelerin bütçe gelirlerinin en büyük girdisini genel bütçeden alınan vergi paylarını da içeren “paylar, faiz ve cezalar” kalemi oluşturmaktadır. Paylar, faiz ve cezalar gelir kalemi 2013 yılında mahalli idareler bütçesinin %45,2 oluşturmuş ve paylar içindeki merkezi yönetim bütçe gelirinden alınan tutar 32 milyar 398 milyon TL.’sı olmuştur. Bu oran ve tutar 2014 yılında %49,3 ve 38 milyar 787 milyon TL.; 2015 yılında %54 ve 46 milyar 123 milyon TL.; 2016 yılında %64,4; 2017 yılında %55,2 ve 60 milyar 704 milyon TL.’sı olarak gerçekleşmiştir³¹.

Mahalli idareler tarafından 2013-2017 yıllarında ihale yoluyla gerçekleştirilen kamu alımları büyüklükleri Tablo 6’da verilmiştir. Mahalli idareler tarafından ihale

³¹ T.C Maliye Bakanlığı 2013-2014-2015-2016-2017 Genel Faaliyet Raporları, 25 Ağustos 2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>

yoluyla gerçekleştirilen kamu alımlarında da belediyelerin konsolide mahalli idareler bütçesinde olduğu gibi yine en baskın kurum olduğu görülmektedir. Mahalli idarelerin mal ve hizmet alımı ile sermaye giderleri bütçe kalemlerinin ise 2013 yılında %48'inin, 2014 yılında %56'sının, 2015 yılında %80'inin, 2016 yılında %66'sının, 2017 yılında ise %65'inin ihale yoluyla yapılan alımlarda kullanıldığı anlaşılmaktadır. Mahalli idarelerin ihale yoluyla gerçekleştirdikleri alımların tutar bazında 2014 yılında bir önceki yıla göre %19, 2015 yılında bir önceki yıla göre %57, 2016 yılında bir önceki yıla göre %2 ve 2017 yılında bir önceki yıla göre %28 oranında artarak 77.265.041.000 TL 'sına çıktığı görülmektedir.

Tablo 6

Mahalli İdarelerin İhale Yoluyla Yaptıkları Kamu Alımı Büyüklükleri

(1.000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Belediyeler	25.524.837	34.318.274	56.326.642	57.815.181	73.226.401
İl Özel İdareleri	5.870.047	3.085.892	2.444.159	2.523.928	3.900.102
Diğer Mahalli İdareler	167.194	69.522	140.278	144.816	138.538
TOPLAM	31.562.078	37.473.687	58.911.079	60.483.924	77.265.041

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

2.3. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ BÜYÜKLÜKLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun genel yönetim kapsamına aldığı sosyal güvenlik kurumları kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü olarak sayılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının 2013-2017 yıllarına ait bütçe büyüklükleri Tablo 7'de verilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri yaklaşık olarak merkezi yönetim kapsamında yer alan genel bütçenin %50'si oranında olduğu görülmektedir. Bütçenin bu denli büyük olmasını hane halklarına yapılan yaşlılık, malullük aylık ve yardımları ile sağlık giderleri sağlamaktadır. Bütçelerinin büyük olmasına karşın bu

kurumların mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri harcamaları toplamı bütçelerinin %1-2'sini oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının 2013-2017 yıllarında ihale yoluyla gerçekleştirilen kamu alımları büyüklükleri ise Tablo 8'de verilmiştir. Yıllara göre farklılık göstermekle birlikte 2017 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik kurumları bütçelerinde mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderleri kalemini oluşturan tutarın yaklaşık olarak %30'unun ihale yoluyla gerçekleştirilen kamu alımlarına harcandığı görülmektedir.

Tablo 7
Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gerçekleşen Gider Bütçesi Büyüklükleri

(1.000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Sosyal Güvenlik Kurumu	178.102.834	198.492.930	224.267.635	271.170.350	312.303.718
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	1.493.094	1.737.182	3.650.775	5.881.851	5.276.555
Toplam	179.595.928	200.230.112	227.918.410	277.052.201	317.580.273
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	1.786.494	2.151.711	4.226.825	4.544.751	1.455.330
Bütçe İçindeki Payı	%1	%1	%1,85	%1,64	%0,46
Sermaye Giderleri	223.669	263.840	294.939	327.705	306.640
Bütçe İçindeki Payı	%0,12	%0,13	%0,13	%0,12	%0,10

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2013-2017 yıllarına ait genel yönetim bütçe istatistiklerinden alınan veriler kullanılmıştır. (<https://www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/genel-yonetim-butce-istatistikleri-yeni> , 19.09.2018, 15.00)

Tablo 8
Sosyal Güvenlik Kurumlarının İhale Büyüklükleri

(1.000 TL.)

	2013	2014	2015	2016	2017
Sosyal Güvenlik Kurumları	231.231	351.780	673.917	328.246	539.101

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

2.4. DİĞER KURUMLARIN/KURULUŞLARIN BÜYÜKLÜKLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu iktisadi teşebbüsleri ve belediye iktisadi teşekküllerine genel yönetim kapsamında diğer bir deyişle kamu kesimi içinde yer vermemiştir. Döner sermayeli işletmeler ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmalarına rağmen bütçeleri itibariyle bu idarelerden ayrılmışlardır. Ancak idare hukuku ya da özel hukuk hükümlerine tabi olmalarına bakılmaksızın tüm bu kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar da esas itibariyle ve geniş anlamda kamu kaynağı kullanmakta ve kamu hizmeti görmektedirler. Bu çerçevede 5018 sayılı Kanuna göre genel yönetim kapsamında sayılan bahse konu geniş anlamdaki kamu kurumlarının 2013-2017 yıllarında KİK tarafından raporlanan kamu alım büyüklükleri Tablo 9’da verilmiştir.

Tablo 9

Genel Yönetim Dışında Kalan Kamu Kurum/Kuruluşlarının İhale Büyüklükleri

(1.000 TL)

	2013	2014	2015	2016	2017
Kamu İktisadi Teşebbüsleri	12.003.200	11.662.005	12.541.606	19.519.033	24.877.157
Belediye İktisadi Teşekkülleri	3.110.946	3.003.964	3.573.019	5.415.515	6.169.708
Kamu Kurumları Döner Sermayeleri	151.275	185.983	312.577	337.903	168.742
Diğer Kurum/Kuruluşlar	8.413.381	5.830.275	4.207.504	9.360.611	14.160.011
Toplam	23.678.802	20.682.226	20.634.705	34.633.062	45.375.619

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kanun kapsamı dışındaki kurumlarca ihale yoluyla gerçekleştirilen kamu alımlarında kamu iktisadi teşebbüslerinin 5 yıllık ortalama yaklaşık %50 oranıyla en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca bu kurumlarca yapılan kamu alımları büyüklükleri mahalli idareler tarafından yapılan kamu alımlarının %50-60’ına denk gelmektedir. Türkiye’de başını belediyelerin çektiği mahalli idarelerin sayıca fazlalığı ve verdikleri hizmetlerin çeşitliliği göz önüne alındığında 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan kurumların yaptıkları kamu alımlarının da tüm kamu alımları içinde önemli bir büyüklüğe sahip olduğu söylenebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE İHALE

MEVZUATININ YERİ

1. KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE KAMU ALIMLARI

Devletin bir takım siyasal süreçlerden geçirdikten sonra belirlediği soyut nitelikteki kamusal ihtiyaçların giderilmesi yine devlet tarafından belirlenen somut nitelikteki kamu hizmetleri yoluyla karşılanır. Bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi tüm kamu kesiminin bazı ekonomik ve mali faaliyetler yürütmesiyle gerçekleştirilir³². Kamu kesiminin kamusal ihtiyaçları karşılarken yürüteceği ekonomik ve mali faaliyetlerde ise kamu kaynakları kullanılır. Kamu kaynaklarının kullanımı kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmet üretim ve sunumu ile tamamlanır.

Kamu kaynaklarının kamu kesimi tarafından kamu ihtiyaçlarını gidermek ve bununla birlikte ekonomik ve sosyal düzeni sağlamak amacıyla kullanılması modern maliye anlayışının kamu harcamaları tanımı olarak karşımıza çıkmaktadır³³. Kamu harcamaları; kamu hizmetlerini yerine getiren kamu kesiminin hizmet görebilirliği açısından gerekli olan faydası genellikle harcama yapıldığı yılı içinde hissedilen (personel giderleri, bakım ve onarım giderleri vb.) cari harcamaları, faydası ileriki dönemlerde hissedilecek üretim kapasitesinin artırılması gibi belli amaçlara yönelik yatırım harcamalarını ve sosyal, ekonomik vb. nedenlerle satın alma gücünün kişiler veya gruplara karşılıksız olarak aktarıldığı transfer harcamalarını da kapsayan oldukça geniş bir alandır³⁴.

Kamu kesimi kamusal ihtiyaçların gerektirdiği hizmetleri gerek kendi iş gücüne dayanarak gerekse piyasadan mal, hizmet ve iş alarak sağlar³⁵. Bu kapsamda kamu kesiminin kamu hizmetlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin piyasadan karşılanması sürecini kamu alımları olarak nitelendirmek

³² Nadaroğlu, a.g.e., ss.115-116.

³³ Türk, a.g.e., s.27.

³⁴ Erginay, a.g.e., ss.180-184.

³⁵ Gürsoy, a.g.e., s.75.

mümkündür³⁶. Günümüzde devletler kendi varlıklarını sürdürmenin gereği olarak ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasındaki sorumluluklarından dolayı bir yandan üretim kapasitesinin artırılmasına yönelik farklı alt yapı projeleri gerçekleştirirken bir yandan da toplumsal hizmetler ile diğer cari faaliyetlerini yerine getirmek için mal, hizmet ve yapım işleri alımları yapmaktadırlar.

Kamu alımları temizlik işinde kullanılacak bezden, resmi araçların kullanacağı yakıta, bina çatısı onarımından nükleer enerji santrali inşasına kadar çeşitlenebilen tüketime ve yatırıma yönelik alımları kapsayan çok geniş bir alandır³⁷. Bu denli geniş bir yelpazede gerçekleştirilen kamu alımlarının ekonomik faaliyetler içindeki yerini görebilmek açısından 2007-2015 yılları arası Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation For Economic Co-operation and Development-OECD) verileri incelendiğinde Türkiye'nin de içinde olduğu OECD ülkelerindeki kamu alımlarının kamu harcamalarına ortalama oranının %30 seviyesinde olduğu görülmektedir³⁸. Ayrıca Türkiye'de 2013-2017 yılları arasında yapılan ve Kamu İhale Kurumu tarafından raporlanan kamu alımları miktarları Türk Lirası ve Amerikan Doları olarak Tablo 10' da verilmiştir.

Tablo 10'daki verilerden de görüldüğü üzere Türkiye'de 2013 yılında 105 milyar lira olan kamu alımları, 2014-2016 yıllarında artma eğilimi göstermiş ve 2017 yılında 233 milyar liraya yaklaşmıştır. Kamu harcamalarının Amerikan doları cinsinden ise 2013 yılında 46 milyar \$ dolayındaki tutarının 2017 yılına gelindiğinde 61 milyar \$'ı geçtiği görülmektedir.

Tablo 10'daki verilerin yanında OECD verilerine göre Türkiye'de yapılan kamu alımları 2009-2015 yılları arasında ortalama olarak GSYH'nin %11'i oranında

³⁶ Sue Arrowsmith, Peter Kunzlik, "Public Procurement And Horizontal Policies In EC Law: General Principles", *Social And Environmental Policies In EC Procurement Law : New Directives And New Directions*, Ed. Sue Arrowsmith, Peter Kunzlik, Cambridge University Press, 2009, s.9., (05.10.2018) <https://proxy.uludag.deepknowledge.net/MuseSessionID=0212tojg1/MuseProtocol=https/MuseHost=ebookcentral.proquest.com/MusePath/lib/uludagebooks/reader.action?docID=424537&query>

³⁷ Michael Wiehen, Juanita Olaya, "How To Reduce Corruption In Public Procurement : The Fundamentals", *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*, Ed. Kenneth Kostyo, Transparency International, 2006, s.13., (05.10.2018), https://www.ceic.gov.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/CEIC-R-3578.pdf

³⁸ OECD Government At A Glance 2017 Edition, <https://stats.oecd.org>, (28.12.2018).

gerçekleşmiştir³⁹. Bahse konu veriler her yıl yapılan kamu alımlarının ekonomi içinde ne denli büyük bir rolü olduğunun somut göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 10
Toplam Kamu Alımları

Yıllar	Toplam Kamu Alımları (1.000 TL)	Toplam Kamu Alımları (1.000\$)
2013	105.504.100	46.683.230
2014	113.494.916	49.345.615
2015	148.434.787	50.359.554
2016	173.663.835	49.054.809
2017	232.890.286	61.743.494

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait Kamu İhale Kurumu(KİK) Kamu Alımları İzleme Raporlarında belirtilen değerler ve dolar kurları kullanılarak hazırlanmıştır.

Bu nedenle kamu alımları hem alıcı konumundaki kamu kesimi hem de ekonomide faaliyet gösteren farklı büyüklüklerdeki tüm özel kesim tarafları için büyük önem taşımaktadır. Elbette ki kamu kesimine bu hususta düşen en büyük görev kısıtlı kamu kaynaklarının ihtiyaçların karşılanmasında en verimli ve etkin bir biçimde kullanılmasıdır⁴⁰.

2. KURAMSAL YÖNÜYLE İHALE KAVRAMI VE TÜRLERİ

2.1. İHALE KAVRAMI VE SİSTEMSEL BAKIŞ

Kamunun piyasadan yapacağı alımlar kaynak kullanımında gerek şeffaflık gerekse hesap verilebilirlik yönüyle önemlidir ve dolayısıyla kamu alımlarının sağlıklı yürütülmesi kısıtlı kamu kaynağının kullanımı için olmazsa olmazlardandır. Bu hususu sağlamak için ise kamu alımlarında ülkelerin ekonomik, mali ve sosyal yapısına ya da uluslararası normlara göre değişiklik gösteren farklı yöntemler kullanılsa da genel kabul gören ortak usul olarak rekabeti artırıcı yönüyle kısıtlı kaynakların etkin ve verimli

³⁹ OECD Government At A Glance 2017 Edition, <https://stats.oecd.org>, (28.12.2018).

⁴⁰ Gürsoy, a.g.e., s.75

kullanılmasını sağlayabilen ihale yöntemi karşımıza çıkmaktadır⁴¹. Kamu alımlarının ülke ekonomisindeki büyük payı göz önüne alındığında kamu tarafından yapılan ihalelerin ekonomide kaynak tahsis mekanizmaları olarak önemli bir yeri vardır. Temel olarak ihaleler ticari malların ve finansmanın bireylere ve firmalara piyasa odaklı şekilde tahsisinin en basit yollarından biridir⁴². Bu kapsamda ihale; *açık, şeffaf ve anlaşılabilir bir kurallar dizisi içinde kaynak tahsisini ve fiyatları piyasadaki isteklilerin rekabetçi tekliflerine dayalı olarak belirleyen bir piyasa kurumu* olarak da tanımlanabilir⁴³. İyi bir ihale mekanizması; ihale katılımcıları açısından bir öğenin değerlerinin en üst seviyeye çıkarılması olarak tanımlanabilecek kaynak tahsisi etkinliği, alıcı/satıcı açısından gelir maksimizasyonu, hem alıcı hem satıcı yönlü olarak zaman faktörüne dayalı düşük işlem maliyeti ve son olarak içinde eşitlik ve şeffaflığı da barındıran tüm katılımcılar için hakkaniyet olgusu ihtiva etmelidir⁴⁴.

İhale kavramının bu teorik tanımlamalarının yanında sözlük anlamına baktığımızda ise “*iş, mal vb.ni birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma*” olarak tanımlandığı görülmektedir⁴⁵. Türkiye’de günümüze kadar yapılan hukuki düzenlemelerde ihale veya kamu ihalesi kavramları kamu ihtiyacını aranılan şartlarda en düşük bedelle yaparı belirleyen eksiltmeye dayalı kamu alımları için kullanılagelmiş olmasına karşın ihale yöntemi kamuya gelir getiren satış gibi en yüksek bedeli vereni belirleyen artırmaya dayalı durumlarda da kullanılmaktadır⁴⁶. O halde kamu alımları açısından ihaleyi; kamu idarelerinin görevlerini yerine getirmekte ihtiyaç duydukları mal ve hizmeti hukuki düzenlemelere uygun olarak piyasadaki en uygun teklif verenden alma süreci olarak tanımlamak mümkündür.

⁴¹ Zehra Şahin İlkorkor, “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, *Türk İdare Dergisi*, C. 468 (2010), s. 65.

⁴² Robert A. Feldman and Rajnish Mehra, “Auctions: Theory and Possible Applications to Economies in Transition”, *Working Paper of the International Monetary Fund*, WP/93/12, 1993,s.1-3.

⁴³ R.Preston McAfee, John Mcmillan,”Auctions and Bidding”, *Journal of Economic Literature*, Vol.XXV,(June 1987), s.701

⁴⁴ Anurag Jain, Riyaz Sikora, “A Classification of Auction Mechanism: Potentiality for Multi-Agent System (MAS) Based Modeling”,(2006)
<https://pdfs.semanticscholar.org/7bcf/5f151d85a0cfb29c461ade9ea3e5a5ab8a52.pdf> (07.01.2019)

⁴⁵ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*,
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c53627cb86e37.66438633 ,(28.12.2018)

⁴⁶ Muzaffer Akdoğan, “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri Ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 72, S. 2 (2014), s. 683.

Bu aşamada literatürde karşımıza kamu alımları sistemi (public procurement system) tanımı ortaya çıkmaktadır. Sistem kelime anlamı itibariyle “bir sonuç elde etmeye yarayan yöntemler düzeni”dir⁴⁷. O halde kamu ihtiyacını karşılamak üzere bir düzen dâhilinde ve belli yöntemlere uyularak yapılan kamu alımlarına dair yöntemler düzeni, kamu alımları sistemi olarak tanımlanabilir. Kamu alımları sistemi 4 ayak üzerinde yükselmektedir. Bunlar; kamu alımlarına dair kanun ve düzenlemeler, alımları planlayacak ve yürütecek personel, kamu alımları süreç ve metotları ve son olarak kamu alımları organizasyon yapısıdır. Bunlar içinde en önemli olanı ise kamunun ihtiyacının karşılanmasında verimlilik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik hususlarını sağlayan kamu alımlarına dair kanun ve düzenlemelerdir⁴⁸. O halde bu kanun ve düzenlemeler kamu alımları sisteminin bir alt parçası başka bir deyişle alt sistemi olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede Türkiye’deki uygulamaya bakıldığında kamu alımlarını düzenleyen kanunlarda ve diğer ikincil düzenlemelerde istikrarlı bir şekilde “ihale” teriminin kullanıldığı ve kamu alımları her ne kadar sadece ihalelerden oluşmasa da ve aslında kapsayıcı bir üst tanım olsa da kamu ihaleleri kavramının kamu alımları ile birbirine geçişli olarak kullanıldığı görülmektedir⁴⁹. Bunun nedeninin Türkiye’de kamu alımları düzeninin Cumhuriyetin ilanından bu yana ağırlıklı olarak ihale kanunlarıyla kurulmuş olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. İhale kanunlarına tabi olmadan yapılacak kamu alımları ihale kanunlarının istisnalar bölümlerinde yer almıştır. Ayrıca ihale kanunlarından istisna tutulan çoğu kamu alımlarında usul ve yöntemler; fiyat eşikleri, ilanlar, tekliflerin sunulma şekilleri gibi katı kurallar haricinde yine ihale kanunlarındaki usul ve yöntemlere benzer şekilde dizayn edilmiştir. Türkiye’deki pratik açısından kamu ihale sisteminin temeli olan geçmişten günümüze ihale mevzuatı göz önüne alındığında hepsinin sistem tanımını karşılayacak şekilde kamu alımları temel ilke ve yöntemlerini ortaya koyan, ihtiyacın tahmini fiyatının belirlenmesinden, ilan yapılmasına, ihale komisyonunun kurulmasından tekliflerin değerlendirilmesine, sözleşme yapılmasından ihtiyacın teminine kadar geçen süreci belirleyen bir yöntemler düzeni olduğu görülmektedir. Bu kapsamda mevzuat ve sistem bütünleşik bir yapıda

⁴⁷ Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c4ef7062dcbe5.24623222, (28.12.2018).

⁴⁸ Khi. V. Thai, “International Public Procurement: Concepts and Practices”, *International Handbook of Public Procurement*, (Ed.) Khi V. Thai, Public Administration and Public Policy/146, New York, CRC Press, 2009, s.8.

⁴⁹ Akdoğan, a.g.m, s. 685.

karşımıza çıkmaktadır. Sistemin genel tanımından hareketle mevzuatı sistemin hukuki düzeyde vücut bulmuş hali olarak değerlendirmek mümkündür. Bu nedenle Türkiye açısından bakıldığında ihale mevzuatı ile çerçevesi çizilen kamu alımları düzeninin “kamu ihale sistemi” olarak adlandırılmasının uygun olduğu değerlendirilmektedir.

2.2. KURAMSAL ÇERÇEVEDE TEMEL İHALE TÜRLERİ

Nobel ödüllü ekonomist William Vickrey 1961 tarihli ve literatürdeki ihale teorisini ilk olarak formüle eden çalışmasında ihale türlerini fiyatların verilme sırasına göre ve verilen teklif şekilleri temelinde dört başlık altında tasnif etmiştir. Bu ihale türleri artan fiyat, azalan fiyat, ilk fiyat kapalı teklif ve ikinci fiyat kapalı tekliftir. Çalışmada bunların kısa açıklamaları yapılarak bunlarla birlikte bu yöntemlerin çeşitli unsurlarını taşıyan farklı ihale biçimleri de diğer ihaleler başlığı altında kısaca açıklanmıştır⁵⁰. Bu türlere bakıldığında her bir ihale türü isteklilerin teklif stratejilerini ve böylelikle ihale sonucunu etkileyen kendine has kurallar ortaya koymaktadır⁵¹. İhale türleri arasından en uygun olanının seçimi önemli ölçüde ihale edilen malın özelliğine ve elbette ki ülkenin farklı ihale türleri arasından seçerek benimsediği kurumsal cari düzenlemelerine göre değişiklik göstermektedir⁵².

2.2.1. Artan Fiyat (İngiliz) İhalesi

İngiliz ihalesi ya da artan fiyat ihalesi mal satışında yaygın olarak kullanılan ve bu nedenle bilindik bir ihale yöntemidir. Bu ihale tipinde fiyat sadece tek bir teklif veren kalana kadar yükseltilir. Bu ihale tipinin temel özelliği her bir teklif verenin her an geçerli son teklifi bilmesidir⁵³. Bu yöntemde ihale, satıcının belirlediği bir asgari fiyat ile başlar. Katılımcılar tekliflerini bu asgari fiyatın altında kalmayacak şekilde başlatıp serbest veya belirli oranlarda artırarak verirler. Geçerli son en yüksek teklifin üzerinde teklif verilmemesi halinde ihaleyi son teklif sahibi kazanır. Bu tip ihaleler sanat eserleri veya antikaların satışında kullanıldığı gibi bir devlet kuruluşunun özelleştirmesinde de kullanılabilmesi açısından çok yönlü ihalelerdir. Katılımcılar

⁵⁰ Özcan Çikot, “İhale Yöntemleri”, *Sermaye Piyasasında Gündem*, S.71(2008), https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/2015/07/AİM_Yayın_ve_Raporlar_Aylık_Yayınlar_2008_gundem_200807.pdf, s.8.,(02.01.2019)

⁵¹ Feldman, Mehra, a.g.e. ,s.3.

⁵² Feldman,Mehra, a.g.e. ,s.23.

⁵³ Mcafee, Mcmillan,a.g.m. , s.702

arasındaki rekabet sayesinde verilen her teklifin başka bir teklifi tetikleme ihalenin başarısını sağlar. Satıcı açısından başarı, tekliflerin ihale konusu öge için yaptığı değerlemeye denk veya üstünde olmasıyla teklif veren açısından başarı ise, ihale konusu öge için yaptığı değerlemenin altında bir bedelle ilgili ögeye sahip olabilmektir. Sunulan tekliflerin tüm katılımcılar tarafından bilinmesi bu ihale türünün şeffaf olmasını sağlamaktadır. Ancak alıcıların aralarında anlaşarak fiyatı düşük tutma riski de söz konusudur⁵⁴. Rekabetin en üst seviyede yaşandığı bir ihale türü olduğundan katılımcıların bu ortamdan etkilenerek beklenmedik yükseklikte teklifler vermesi ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle bu ihale tipinde “kazananın laneti-winner’s curse” olarak adlandırılan kazananın malı değerinden daha fazlaya alması hali yaygın olarak yaşanır⁵⁵.

2.2.2. Azalan Fiyat (Hollanda) İhalesi

Hollanda ihalesi, azalan fiyat ya da açık eksiltme ihalesi olarak da bilinir ve yapısı itibarıyla İngiliz ihalesinin tam tersidir. İhalede mal için bir başlangıç fiyatı belirlenir ve isteklilerden herhangi birisinin kabul ettiği fiyata kadar fiyat düşülür. Bu ihale tipi eskiden Hollanda’da çiçek, İsrail’de balık ve Kanada’da tütün satışında kullanılmıştır⁵⁶. Artan fiyat ihalesinde katılımcıların verilen son teklifin üzerine yeni bir teklif verme şansı olmasının tersine azalan fiyat ihalesinde azalan fiyatı kabul eden ilk katılımcı ihaleyi kazanacağından ihale yeni tekliflere kapalı olarak sonuçlanır⁵⁷.

Hollanda ihalesinde malı almaya en istekli olan katılımcı teklifini vermek için sabırsız davranabilir ve bunun neticesinde teklifinin o mala biçtiği en yüksek ve yükseğe en yakın değer olması ihtimali vardır. İngiliz ihalesinde ise teklifi düşük kalan istekli çoğunlukla küçük değerli teklif artırımları yapmasına karşın kazanan durumdaki istekli düşük artırım yapanın yükselemeyeceği ancak kendisinin de verebileceği azami tekliften daha düşük bir teklif vererek ihaleyi kazanabilir. Bu durumda mal kendisine

⁵⁴ Çikot, a.g.m., s.9.

⁵⁵ Kate Reynolds, “Going, Going, Gone! A Survey of Auction Types”, <http://www.cap-lore.com/Agorics/Library/auctions.html>, (02.01.2019)

⁵⁶ McAfee, Mcmillan, a.g.m., s.702

⁵⁷ Çikot, a.g.m., s.10.

biçilen en yüksek değeri alamaz. İhale konusu mal için biçilen en yüksek değeri alması hususunda Hollanda ihalesinin İngiliz ihalesinden bir nebze üstün olduğu söylenebilir⁵⁸.

2.2.3. İlk Fiyat Kapalı Teklif İhalesi

Bu ihale türünde istekliler tekliflerini kapalı olarak verdikten sonra ihaleyi düzenleyen tarafından açılan teklifler içinde en yüksek teklifi veren ihaleyi alır. İngiliz ihalesinden farklı olarak teklif verenler rakiplerinin tekliflerinden haberdar olmadan ve yeni bir teklif sunma şansı olmadan yapılan bir ihale türüdür. Bu ihale tipinin en yüksek oranlı kullanılma oranı kamu alımlarında gerçekleştirilmektedir⁵⁹.

İlk etapta alıcıların birbirinden habersiz şekilde kapalı tekliflerini ihaleyi düzenleyene sunmalarını müteakip ikinci etapta tekliflerin açılarak alım ihaleleri için en düşük, satış ihaleleri için ise en yüksek teklifin ihaleyi kazandığı açıklanır. Bu tür ihalelerde rakip maliyetlerinin bilinmemesi ve rakip teklifleri hakkında bilgi sahibi olunmaması nedeniyle oluşan bilgi asimetrisi katılımcılar tarafından en iyi teklifin sunulmasını sağlayabilmektedir⁶⁰. Çoklu malların ihalesinde ise farklı fiyat ihalesi olarak uygulanabilecek bu yöntemde ihaleyi birden fazla kişi farklı fiyatlarla kazanır. Talep ettiği mal miktarı için her katılımcı kendi teklifini kapalı olarak sunar ve teklifler en yüksekten en düşüğe doğru sıralanır. Bilahare arz edilen miktar en yüksek tekliften başlamak üzere bitirilinceye kadar sırasıyla teklif verenlere dağıtılır.

İngiliz ve Hollanda ihale türleri ile karşılaştırıldığında ilk fiyat kapalı teklif ihalesi ile Hollanda ihalesindeki teklif hakkında bilgi sahibi olmama ve son teklif üzerine teklif revizesi yapılamaması açısından benzerlik olduğu görülmektedir. Öte yandan artan fiyat ihalesi ile arasındaki en belirgin fark teklifin bir kere verildikten sonra revize edilememesidir⁶¹.

2.2.4. İkinci Fiyat Kapalı Teklif (Vickrey) İhalesi

Vickrey'in 1961 tarihli "Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders" başlıklı makalesinde Hollanda ihalesi ile ilk fiyat kapalı teklif ihalesinin teorik

⁵⁸ Kate Reynolds, "Going, Going, Gone! A Survey of Auction Types", <http://www.cap-lore.com/Agorics/Library/auctions.html>, (02.01.2019)

⁵⁹ McAfee, Mcmillan, a.g.m., s.702

⁶⁰ Erdem AYGÜN, "Rekabet Politikalarının Kamu Alımları Üzerine Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Deneme", (Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, s.18.

⁶¹ Çikot, a.g.m., s.10.

olarak birbirine eşdeğer olduğunu göstermesi ve aynı şekilde İngiliz ihalesine eşdeğer bir kapalı teklif ihalesinin ne şekilde oluşturulabileceğini açıklamak üzere kurallarını ilk kez ortaya koyduğu ve bu nedenle sonraki dönemlerde literatürde Vickrey ihalesi olarak adlandırılan ihale türüdür⁶².

Bu yöntemde de istekliler tekliflerini kapalı olarak sunarlar ve ihaleyi en yüksek teklifi veren kazanır. Ancak ihaleyi kazanan ihale için kendi teklif tutarını değil de ikinci en yüksek teklif tutarını öder⁶³.

Uygulanışı itibariyle farklı duran bu yöntemin neden kullanılabilmesine dair teorik olarak şöyle bir yaklaşım mevcuttur. Vickrey ihalesinde teklif verenler mal için değerinden fazla ödeyeceklerini ya da literatürdeki tanımıyla “*kazananın laneti (winner’s curse)ne*” maruz kalacaklarını düşünmezler. Çünkü fiyat aslında rakipler tarafından belirlenir. Agresif teklif sahipleri ihaleyi kazanır ancak ikinci yüksek fiyatı ödeyerek piyasa fiyatlarına daha yakın bir fiyat ödemiş olurlar⁶⁴. Bu ihale türünde katılımcılar ikinci en yüksek fiyatı ödeyeceklerini bildiklerinden ilk fiyat teklif ihalesinde vereceklerine göre daha yüksek teklifler vermek eğilimindedirler⁶⁵.

Hazine, Mart 2001-Şubat 2004 döneminde yaptığı ihalelerde Vickrey ihalesine benzer bir ihale yöntemi kullanmıştır. Katılımcılardan talep tutar ve fiyat seviyelerinin toplanmasını müteakip en yüksekten en düşüğe kadar talepleri sıralanmış ve arzın tükendiği seviyede talepler kesilerek bu fiyat seviyesinin üstünde teklif verenler kazanan olarak ilan edilmiştir. Arz miktarının tükendiği ve fiyatların kesildiği en düşük seviye ihaleyi kazanan tüm teklif verenlere uygulanacak tek fiyat olarak belirlenmiştir. Bu haliyle aynı Vickrey ihalesinde olduğu gibi yüksek teklif vererek ihaleyi kazananlar teklif ettikleri fiyatın altında ödeme yapmışlardır⁶⁶.

⁶² David Lucking-Reiley, “Vickrey Auctions in Practice: From Nineteenth-Century Philately to Twenty-First-Century E-Commerce”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 14, Number 3, Summer 2000, p. 189.

⁶³ McAfee, Mcmillan, a.g.m., s.702

⁶⁴ Kate Reynolds, “Going, Going, Gone! A Survey of Auction Types”, <http://www.cap-lore.com/Agorics/Library/auctions.html>, (02.01.2019)

⁶⁵ Paul R. Milgrom, Robert J. Weber, “A Theory of Auctions and Competitive Bidding”, *Econometrica*, Vol. 50, No. 5 (Sep., 1982), p. 1090.

⁶⁶ Çikot, a.g.m., s.16.

2.2.5. Diğer İhaleler

En başta da belirtildiği gibi Vickrey tarafından yapılan çalışmada sınıflandırılan dört temel ihale türünden esinlenerek geliştirilen ve bir kısmı pratikte uygulanabilmiş bir kısmı ise teoride kalmış farklı ihale türleri de mevcuttur⁶⁷.

2.2.5.1. Ardışık İhaleler

Çoklu malların ihalesinde kullanılan ve isteklilerin ürünlerin tamamı yerine belirli ürün gruplarına teklif verdiği ihale yöntemidir. Ürünler sırayla ihaleye çıkar ve ihalesi yapılan ürün için oluşan ihale fiyatı sıradaki ihalenin başlangıç bedeli olarak kabul edilir. 2000 yılında ülkemizde yapılan iki adet GSM 1800 MHz lisans ihalesi bu tip ihalenin örneğidir. Birinci lisansın satışında oluşan ihale fiyatı, ikinci lisans için başlangıç fiyatı olarak belirlenmiş ancak ilk ihalede oluşan fiyatın yüksek olması nedeniyle ikinci lisans ihalesine teklif veren çıkmamıştır⁶⁸.

2.2.5.2. İkili İhaleler

Bu yöntem tek taraflı olmayıp eş zamanlı olarak alıcılar mal için talep değerlemesi yaparken, satıcılar da arz değerlemesi yaparlar. Her iki tarafından yüksekten düşüğe sıralanan tekliflerinde arz ve talep değerlemesinin kesiştiği nokta ihale fiyatı olarak belirlenir. Bu yöntemin örneklerine özellikle de 20 yy. da bilgisayar teknolojisinin hayatımıza girmesiyle birlikte organize olmuş borsa ve emtia piyasalarında takas mekanizmaları olarak rastlanmaktadır⁶⁹.

2.2.5.3. Eşzamanlı Teklif Sistemi

Japonya'da taze deniz ürünleri satışlarında kullanılması nedeniyle Japon ihalesi olarak da bilinen bu ihale türünde her bir ürün için katılımcılar aynı anda ya da en azından yaklaşık olarak aynı anda elleri ile işaret ederek (parmaklar 1'den 9'a kadar rakamları temsil eder ve tekrarlandıklarında iki/üç haneli rakamları tanımlamada da kullanılır. Günümüzde el işaretleri yerine elektronik cihazlar kullanılmaktadır.) tekliflerini verirler. Zaman kısıtlaması bu ihale türünün önemli bir unsurudur. Çünkü ihaleyi yapanın işareti ile katılımcıların kısıtlı bir zaman içinde en yüksek tekliflerini

⁶⁷ Jain, Sikora, a.g.e.

⁶⁸ Çikot, a.g.m., s.11.

⁶⁹ Robert A. Feldman and Rajnish Mehra, "Auctions: Theory and Applications", *Working Paper of the International Monetary Fund*, V.40, No.3, (September 1993), s.490.

vermeleri beklenir ve en yüksek teklif sahibi ihaleyi kazanır. Bu ihale şekli hızlı bir şekilde gelişir ve zamandan tasarruf sağlar⁷⁰.

2.2.5.4. Rastgele Verilen Teklif Sistemleri

Bu ihale tiplerinde teklif verenler satıcıya tekliflerini gizli bir şekilde verirler. Katılımcılar birbirlerinin tekliflerinden haberdar olmaması önemli bir unsurdur. Bilahare teklifleri toplayan taraf kazanan katılımcıyı açıklar. Bu tip ihalelerin değişik çeşitleri mevcuttur. Bunlar; tekliflerin ilk fiyat kapalı teklifte olduğu gibi tekliflerin yazılı olarak verildiği yazılı teklif sistemi, tüm katılımcıların bir örtü altında diğer katılımcıların görmeyeceği şekilde ihaleyi yapanın elini sıkarak teklif verdiği el sıkma yöntemi ve katılımcıların tekliflerini diğer katılımcıların duymayacağı şekilde ihaleyi yapanın kulağına söyledikleri fısıldama yöntemidir⁷¹.

2.2.5.5. Muhtelif Diğer Yöntemler

2.2.5.5.1. Zaman sınırlı ihale yöntemi

Sıklıkla gayrimenkul satışlarında kullanılan İngiliz ihale türünün tekliflerin katılımcılar tarafından belirli bir süre içinde verildiği bir yöntemdir⁷².

2.2.5.5.2. Teklif rotasyonlu ihale yöntemi

Tekliflerin İngiliz ihalesinde olduğu gibi artırma şeklinde ve sözlü olarak verildiği, ilk turda en yüksek teklifin herkesin göreceği şekilde bir tahtaya yazıldığı, bilahare sırayla katılımcıların daha yüksek bir teklif verdiği ya da pas diyerek sırasını savdığı, nihayetinde en yüksek teklifin ihaleyi kazandığı bir ihale türüdür⁷³.

⁷⁰ Ralph Cassady, "Auctions and Auctioneering" Berkeley: University of California Press, 1967, ss.63-66, https://books.google.com.tr/books?id=8e3_eR77D4C&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false ,(31.01.2019)

⁷¹ Cassady, .a.g.e., ss.68-74.

⁷² Cassady, .a.g.e., ss.74-75.

⁷³ Cassady, .a.g.e., s.78.

3. KAMU ALIMLARINDA ULUSLARARASI VE ULUSLARÜSTÜ DÜZENLEMELER

19. yüzyılın sonundan itibaren uluslararası ilişkilerde uluslararası örgütler devamlı olarak boy gösteren aktörler olarak vitrindedirler⁷⁴. Uluslararası örgütler en az iki ya da daha fazla egemen devletin bir anlaşmaya dayalı olarak kurucusu olduğu ve üyelerinin ortak ilgi alanlarının menfaatini gözeterek devamlılık gösteren resmi yapılarıdır⁷⁵. Uluslararası tabirinin ilk olarak kullanıldığı 18. yüzyılda hâkim unsurların devletler olması nedeniyle bu tabir devletler arası ilişkileri tanımlamada kullanılmıştır⁷⁶. Bununla birlikte üye egemen devletlerin ortak çıkar alanında son sözü söyleme hakkını yine bir anlaşmaya dayanarak ve devamlılık içeren şekilde tamamen ya da kısmen bir üst kuruluşa devrettikleri resmi yapılar ise uluslar üstü örgüt olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Birliği, üye ülkelerin egemenlik haklarının çoğunu koruduğu ancak dünyada başka örneği olmayan şekilde kendine özgü yapısıyla (sui generis) üye ülkelerin kısmi egemenlik haklarını devrettiği uluslar üstü örgüt sınıflandırması içinde yer almaktadır⁷⁷.

Kamu alımlarının ekonomi içindeki büyüklüğü ve bunun neticesindeki karmaşık yapısı bu alımları küreselleşme olgusu ile birlikte sadece devletlerin sınırlarını belirlediği bir alan olmaktan çıkarak Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü gibi küresel düzeyde uluslararası ve Avrupa Birliği gibi bölgesel düzeyde uluslar üstü (supranational) kuruluşlar tarafından da ülkeler düzeyinde belli sabit standartlara ulaşmak amacıyla üzerinde normlar geliştirilen bir alan haline getirmiştir.

Bu kapsamda kamu alımlarındaki “uluslararası düzenlemeler” için Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kamu Alımları Antlaşması ve Birleşmiş Milletler Milletlerarası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL) Kamu Alımları Model Kanununa; “uluslar üstü” düzenlemeler için ise Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktiflerine değinilecektir.

⁷⁴ Şaban H.Çalış, *Uluslararası Örgütler ve Türkiye*, Konya, Çizgi Kitabevi, 2006, s.2.,

⁷⁵ Clive Archer, *International Organizations*, 3rd Ed., Great Britain, St Edmundsbury Press, 2003, p.33., https://books.google.com.tr/books?id=4kEYNzG26ZwC&pg=PA1&hl=tr&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false , (01.02.2019)

⁷⁶ Çalış, a.g.e., s.6.

⁷⁷ Roger Goebel, “Supranational Federal Intergovernmental The Governmental Structure of the European Union After the Treaty of Lisbon”, *Columbia Journal Of European Law*, V. 20, 2013, p. 82, https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1576&context=faculty_scholarship ,(01.02.2019)

3.1. ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

3.1.1. Dünya Ticaret Örgütü ve Kamu Alımları Antlaşması

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) uluslararası ticaretin olabildiğince sorunsuz, öngörülebilir ve serbestçe işlemlerini sağlama amacı taşıyan hali hazırda dünya ticaretinin %98'ini gerçekleştiren 164 üyeye sahip uluslararası bir örgüttür⁷⁸. Kamu alımlarının ülkelerin GSYH'lerinin %10-15'i gibi önemli bir pazar oluşturması ve bu nedenle uluslararası ticaretin de önemli bir kısmını meydana getirmesi bu konuyu DTÖ tarafından üzerinde çalışılan bir olgu haline getirmektedir. Kamu alımları DTÖ'nün Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT- General Agreement on Tariffs and Trade) ile Hizmet Ticareti Genel Antlaşmasında (GATS- General Agreement on Trade in Services) düzenlenen çok yönlü kurallardan muaf tutulmuştur. Bunun neticesinde ise devletler tarafından kamu alımlarında tercihler ulusal çıkarlar doğrultusunda yerli tedarikçiler yönünde kullanılmakta ve yabancı tedarikçilere karşı getirilen kısıtlamalar önemli ticaret engelleri olarak ortaya çıkmaktadır. DTÖ'nün kamu alımları konusundaki çalışmaları da bu pazarda şeffaflığı, bütünlüğü ve rekabeti desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede kamu alımlarında yabancı tedarikçilere uygulanan engellerin ortadan kaldırılmasının bu alımlarda sağlanacak verimlilik ve elde edilecek ticari çıkarlar açısından fayda sağlayabilme potansiyeli öngörüsü ile DTÖ kuruluş aşaması öncesine de dayanan bir takım çalışmalar yürütülmüştür. Yapılan bu çalışmalardan kamu alımlarına dair ticarete önemli miktarda serbestleşme sağlayana ise Kamu Alımları Anlaşması'dır⁷⁹.

Kamu Alımları Anlaşması tüm DTÖ üyelerinin taraf olmadığı çoklu bir anlaşmadır. DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasına hali hazırda 18 ülke ve Avrupa Birliği (AB) taraftır. AB'ye üye 28 ülke ile birlikte anlaşmaya dahil üye ülke sayısı 47'ye ulaşmaktadır. Bunun haricinde 10 ülke ile anlaşmaya taraf olma müzakereleri yürütülmekte olup 32 DTÖ üyesi/gözlemcisi ülke ise anlaşmayı gözlemci olarak takip etmektedir⁸⁰. Türkiye 4 Haziran 1996'dan itibaren DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasını gözlemci statüsüyle takip etmektedir. Anlaşmanın temel amacı taraflar arasında kamu

⁷⁸ Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm (04.02.2019)

⁷⁹ Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm (04.02.2019)

⁸⁰ Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (04.02.2019)

alımlarına dair pazarı kısıtlamaları en aza indirerek karşılıklı olarak birbirlerine açmaktır. Yapılan müzakereler çerçevesinde taraflar arasında yıllık 1,7 trilyon Amerikan Doları hacminde kamu alımları pazarı uluslararası rekabete açılmıştır⁸¹.

Kamu alımlarının uluslararası ticaret kuralları içine alınması ile ilgili ilk çalışmalar öncelikle OECD kapsamında ele alınmış olup bilahare sorun 1976 yılında Tokyo’da yapılan GATT ticaret müzakerelerinde masaya yatırılmıştır. Bu müzakerelerin meyvesi olarak kamu alımları hakkındaki ilk anlaşma (görüşmelerin ele alındığı yer itibariyle “Tokyo Kamu Alımları Kuralları” olarak da anılmaktadır.) 1979 yılında imza altına alınmış ve 1981 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bu anlaşma ile kamu ihalelerinde taraf ülkelerden yerli ve yabancı tedarikçiler arasındaki ayrımın ya da yabancı tedarikçi aleyhine uygulamaların kaldırılması istenmiştir. 1987’de bu anlaşma üzerinde bazı değişiklikler yapılarak yeni uygulamaya 1988 yılında geçilmiştir. Anlaşma tarafları DTÖ’nün kuruluş çalışmaları olan GATT Uruguay Turunda yapılan görüşmelere paralel olarak kamu alımları anlaşmasının kapsamını ve içeriğini genişletmek üzere yeni görüşmeler yürütmüşlerdir. Bu görüşmelerden elde edilen sonuca istinaden ise yeni Kamu Alımları Anlaşması DTÖ’nün kuruluşu ile eşzamanlı olarak 15 Nisan 1994 yılında Fas’ın Marakeş kentinde imzalanarak 1 Ocak 1996’da yürürlüğe konmuştur. Bu yenilenen hali ile önceden sadece mal alımlarını kapsayan anlaşma hizmet alımları ile su, enerji, ulaştırma gibi genel hizmetleri de kapsar hale getirilmiş ve uyuşmazlıkların çözümüne daha etkin yollar öngörülmüştür⁸². Anlaşmanın uygulanmaya başlanmasından sonraki iki yıl içinde anlaşma taraflarınca yürütülmeye başlanan uzun soluklu yeni müzakereler sonucunda ise yenilenmiş anlaşma 6 Nisan 2014 yılında uygulanmaya konmuştur⁸³.

Kamu Alımları Anlaşması “anlaşma metni” ve “tarafların pazar giriş taahhütleri” olmak üzere başlıca iki kısımdan oluşmaktadır. Anlaşma metni kamu alımlarında adil ve şeffaf bir rekabet ortamı oluşturma temeli üzerinde düzenlemeler içermektedir. Tarafların taahhütleri ise ülkeden ülkeye değişiklik gösteren ülke kurumlarından hangilerinin anlaşma kapsamında olduğunu belirleyen ve hangi kamu alımlarının

⁸¹ Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (04.02.2019)

⁸² Servet Alyanak, “Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği’nde Uygulanması”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, C.22,S.1., 2014, s.96.

⁸³ Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (04.02.2019)

anlaşma metni kapsamında olduğunu tespitinde kullanılan eşik değerleri içeren kritik belgelerdir. Taahhütlerde belirtilen eşik değerleri aşan iş, hizmet ve mal alımlarında anlaşma metni uygulanmaktadır. Anlaşmanın genel ilkeleri 4'üncü maddesinde sıralanmıştır. Bunlar;

Ayrımcılık yapmama: Kapsam dahilindeki alımlarda yerli üretici lehine ya da yabancı üretici/tedarikçi aleyhine düzenlemeler yapılmamasını vurgulamaktadır

Alımlarda elektronik araçların kullanımı: Alımların mevcut ve diğer bilgi teknolojileri yazılım ve alt yapısı ile koordineli çalışabilen sistemler kullanılarak yapılmasını belirtmektedir.

Alımların şeffaflık ve tarafsızlık içinde yürütülmesi: Alımlarda anlaşma metninde yer alan ihale usullerinin kullanılmasını ile alımların çıkar çatışmalarından kaçınan ve rüşveti engelleyen bir yapıda yapılmasını belirtmektedir.

Menşei kuralları uygulamaları: Alım konusu mallara normal ticarete uygulanan kurallardan farklı menşei kuralları koyarak yabancı tedarikçilere ayırım uygulanmaması gerekliliğini açıklamaktadır.

Offset Uygulamaları: Yabancı tedarikçi tarafından kazanılan ihale bedeli tutarında yerli üreticilerden mal alımı zorunluluğu getiren uygulamaların yapılamayacağını belirtmektedir⁸⁴.

Anlaşma uyarınca kapsama giren kamu alımı ihalelerinde açık ihale usulü, seçmeli ihale usulü ve sınırlı ihale usulü olmak üzere üç ihale usulü kullanımı öngörülmüştür. Bunlardan açık ihale usulü tüm katılımcıların teklif verebildiği usûl, seçmeli ihale usulü ihaleye katılım yeterliliğini sağlayabilen tedarikçilerin teklif verebildiği usûl, sınırlı ihale usulü ise belli koşulların oluşması halinde uygulanan bir ihale usulüdür⁸⁵.

Kamu Alımları Anlaşması uluslararası bağlayıcı bir anlaşma olarak tüm tarafların temsil edildiği bir komite tarafından yönetilmektedir. Anlaşma kurallarının

⁸⁴ Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm#articleIV, (04.02.2019)

⁸⁵ Servet Alyanak, "Dünya Ticaret Örgütü'nün 2014 Yılında Yürürlüğe Girmesi Beklenen Yeni Kamu Alımları Anlaşması", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1., 2014, ss.10-13.

uygulanmasında yaşanan sorunlar ulusal seviyede yapılan kontrollerle çözülemediği takdirde DTÖ'nün uluslararası çözüm mekanizması devreye girmektedir.

3.1.2. UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL); BM Genel Kurulu tarafından ulusal yasaların uluslararası ticarete yarattığı engeller ve eşitsizliklerin azaltılmasında veya kaldırılmasında aktif olarak çalışmalar yapılması amacıyla 1966 yılında kurulmuştur⁸⁶. UNCITRAL yeknesaklık, esneklik, modernizasyon ve açıklık temellerine dayalı olarak sürdürdüğü çalışmaları ile uluslararası ticarete dair model kanunların, anlaşmaların ve rehber kuralların hazırlanması ile ticarî hayatla ilgili farklı düzenlemelerin yapılmasında kuruluş amacı doğrultusunda etkin olmuştur⁸⁷. UNCITRAL tarafından kamu alımlarına yönelik bir model kanun düzenleme kararı, birçok ülkede uygulamada olan yetersiz ve güncel olmayan kamu alımlarına dair düzenlemelerin alım sürecinde verimsizlik, etkinsizlik, suiistimal ve uluslararası ticaret ile ilgili engeller gibi birtakım istenmeyen sonuçlar ortaya çıkararak kamu kaynaklarının harcanmasıyla elde edilmesi beklenen değer alınmaması sorununa bir çözüm getirebilmek amacıyla ortaya çıkmıştır⁸⁸. 1986 yılında düzenlenen UNCITRAL'in 19. toplantısında kamu alımları hususunda başlatılan çalışma neticesinde 1993 yılında Viyana'da düzenlenen 26. UNCITRAL toplantısında "Mal ve Yapım İşlerine Dair Model Kanun" kabul edilmiştir. Bu toplantıda ayrıca hizmetlerin de model kanun kapsamına alınması hususundaki karar doğrultusunda yapılan çalışmalar neticesinde ise 1994 yılında New York'ta düzenlenen 27. UNCITRAL toplantısında "Mal, Yapım ve Hizmet Alımlarına Dair Model Kanun" kabul edilmiştir⁸⁹. 1994 tarihli Model Kanunun genel prensipleri dünya çapında otuzdan fazla ülkedeki kamu alımlarına dair düzenlemelere farklı düzeylerde yansıtılmış ve Model Kanun kamu alımlarındaki modernizasyonun ve reformun aracı olmuştur. Bunun

⁸⁶ Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu <https://uncitral.un.org/en/about> (05.02.2019)

⁸⁷ Armağan Ebru Bozkurt Yüksel, "UNCITRAL ve UNCITRAL Model Kanununa Genel Bir Bakış", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, C.2,S.4, 2011, s.139, [http://www.academia.edu/32453026 / UNCITRAL _ve _UNCITRAL _Model _Kanununa _Genel _Bir _bak%C4%B1%C5%9F](http://www.academia.edu/32453026/UNCITRAL_ve UNCITRAL_Model_Kanununa_Genel_Bir_bak%C4%B1%C5%9F) ,(05.02.2019)

⁸⁸ UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, Newyork, 2014, ss.1-2.

⁸⁹ Uğur Emek, *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No:TÜSİAD-T/2001-11/311, İstanbul, 2001, s.57.

sonucunda da 2004 tarihinde UNCITRAL'in 37. toplantısında uygulamalardan elde edilen kazanımların özellikle elektronik alımlarla ilgili hususları da içine alacak şekilde Model Kanunda reform yapma kararı alınmıştır. 2011 yılında Viyana'da düzenlenen 44. UNCITRAL toplantısında da 1994 tarihli Model Kanun "UNCITRAL Kamu Alımlarına Dair Model Kanunu" adıyla revize edilmiş olarak kabul edilmiştir⁹⁰. UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu diğer alanlardaki model kanunlar gibi uluslararası bir anlaşma metninin bağlayıcılığına sahip olmayan ancak ülkelere kendi kamu alım düzenlemelerini yaparken yol gösterici ya da birebir alıp kullanabilecekleri bir model olarak sunulmaktadır⁹¹. DTÖ Kamu Alımları Anlaşması özellikle sınır aşırı ticarete konu olan ve büyük çaplı ihaleleri ele alırken UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu tüm kamu alımları düzenlemelerinde kullanılabilir "en iyi uygulama" için rehber niteliğinde bir çerçeve sunmaktadır⁹².

Model Kanunun iki hedefi vardır. Birincisi ve öncelikli olanı ulusal olarak uygulanan kamu alımları kanunları değerlendirilmesi, yenilenmesi ya da baştan tasarlanmasında model oluşturmaktır. İkincisi ise uluslararası kamu alımları düzenlemelerinde uyumu destekleyerek uluslararası ticarete katkıda bulunmaktır. Model Kanunun kamu ihalelerinde ulaşmaya çalıştığı altı ana amacı mevcuttur. Bunlar;

- Etkinliği sağlamak,
- İhalelere mümkün olan en geniş katılımı sağlamak,
- Rekabeti artırmak,
- İhalelerin adil, eşit ve tarafsız olmasını temin etmek,
- Tedarik sürecinde dürüstlük, adalet ve kamu güvenini sağlamak,
- Şeffaflığı teşvik etmektir⁹³.

Model Kanun sadece ihalenin gerçekleştirilmesine kadar geçen sürece dair rehber niteliği taşımakta olup sözleşme sürecini düzenlememiştir. Kanunda düzenlenen

⁹⁰ UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, Newyork, 2014, s.2.

⁹¹ Yüksel, a.g.m.,144.

⁹² Sue Arrowsmith, "Public Procurement: An Appraisal of the UNCITRAL Model Law as a Global Standard", *International and Comparative Law Quarterly*, V.53, January 2004, p.19.

⁹³ UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, Newyork, 2014, ss.2-3.

ihale usulleri alımların standart olması, acil ve ani ortaya çıkabilecek olması ya da alım konusunun özellikli bir yapıya sahip olması gibi seçenekleri de göz önünde tutacak şekilde çeşitlendirilmiştir. Model Kanunda sunulan ihale usulleri şunlardır.

- Açık ihale usulü, kanunda belirtilen özel haller haricinde tüm ihalelerde kullanılması öngörülen ve prensip olarak herkesin teklif verebildiği usuldür.

- Sınırlandırılmış (Belli istekliler arasında) ihale usulü, karmaşık ve özellikli yapıya sahip mal, iş ve hizmetlerin kısıtlı sayıda tedarikçiden temin edilebilecek olması halinde kullanılabilecek bir usuldür.

- Fiyat teklif talebi usulü, belirlenecek eşik değerlerin altında kalmak şartıyla piyasadan hazır olarak alınabilecek mal ve hizmetler için tedarikçilerden alınan tekliflerden en uygununun seçildiği bir usuldür.

- Pazarlıksız teklif talep usulü, tekliflerin performans ve kalite açısından değerlendirilmesine dayalı bir ihale usulüdür.

- İki aşamalı ihale usulü, açık ihale usulüne göre yapılan ihaleye teklif veren çıkmaması halinde ya da idarenin alım konusu ile ilgili ayrıntılı hususları tedarikçilerle görüşerek değerlendirmeye ihtiyaç duyduğunda kullanılan bir ihale usulüdür.

- Görüşmeli teklif usulü, idarenin ihale konusunu ancak tedarikçilerle yapacağı görüşmeler sonrasında en tatmin edici haline ulaştırabileceği hallerde veya ihale konusunun araştırma, geliştirmeye dayalı olduğu durumlarda veya güvenliğe dayalı alımlarda en uygun metot olarak değerlendirildiğinde veya son olarak yine açık ihale usulü ile çıkılan ihalelerde teklif veren çıkmaması halinde kullanılan bir yöntemdir.

- Ardışık pazarlıklı teklif usulü, öncelikle tedarikçilerin idare tarafından teknik, kalite ve performans açısından değerlendirilmesini müteakip uygun görülenlerle fiyat hususlarının görüşüldüğü usuldür.

- Rekabete dayalı pazarlık usulü, idare tarafından acil ve ani olarak ortaya çıkan ihtiyaçların temininde kullanılabilecek bir yöntem olarak ortaya konmuştur.

- Elektronik açık eksiltme, idare tarafından ihale konusunun detaylı olarak tanımlanabildiği ve ihale konusu ile ilgili rekabetçi bir pazar olduğunun tespiti halinde kullanılabilecek bir yöntem olarak sunulmuştur.

- Tek kaynaktan alım, tedarikçinin alım konusu ile ilgili özel haklara sahip olması veya idarenin önceden tedarik ettiği malların kullanımına yönelik zorunluluklar ve standardizasyonu için gerekli olduğu hallerde veya çok acil hallerde başka metotları kullanmaya yeterli olmadığı zamanlarda veya güvenlik gereklilikleri nedeniyle kullanılan bir usuldür.

Anlaşılabacağı üzere UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu küresel anlamda bir rehber niteliği taşımasına uygun düşecek şekilde ve esnek bir yapıda çeşitli alım usulleri içermektedir⁹⁴. Böylelikle ülkelerin kendi ekonomik ve sosyal tercihlerine göre uygulayabilecekleri alım usullerini seçebilmeleri sağlanmıştır. Bu haliyle UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu yıllarca süren çalışmaların sonucunda ortaya çıkmış ve en iyi kamu alım uygulamalarını tek bir doküman altında toplamış bir çalışmadır⁹⁵.

3.2. ULUSLARÜSTÜ DÜZENLEMELER

AB'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması üye ülkelerdeki kamu alımlarına değinmemiş olmasına karşın ayrımcılık yasağı, hizmetlerin serbest sunumu, malların serbest dolaşımı gibi bazı temel ilkeleri ve üye ülkelerin tüm kurumları ile bu ilkelere uyma zorunluluğu AB üyesi ülkelerde kamu alımlarının genel çerçevesini belirlemektedir⁹⁶. Kuruluş yıllarındaki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu ticari rekabetin önündeki engelleri kaldırarak tek pazar haline gelmiş ve ekonomik-ticari açıdan birbirine bağımlı bir yapının Avrupa'da refahı ve barışı sağlayacağı politikası üzerine inşa edilmişti. AB'nin kamu alımlarındaki düzenlemelerinin gerekçesini ve yasal dayanağını bahse konu bu tek pazar politikası oluşturmaktadır⁹⁷.

1957 yılında Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğunun kuruluşundan günümüzdeki Avrupa Birliği aşamasına gelinceye kadar geçen sürede kurucu antlaşma ve bunun ardılı antlaşmalar (son hali ile Avrupa Birliği

⁹⁴ Arrowsmith, a.g.m.,s.30.

⁹⁵ Christopher R. Yukins, "Integrating Integrity And Procurement: The United Nations Convention Against Corruption And The UNCITRAL Model Procurement Law", *Public Contract Law Journal*, Vol. 36, No. 3, Spring 2007,s.327.

⁹⁶ Arif Köktaş, Fatih Karaosmanoğlu, Veysel K.Bilgiç, Kamu İhaleleri ve Etik, Ekim 2009, s.6., https://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/icerik/ekleri/kamu_ihaleleri_ve_etik.pdf ,(05.02.2019)

⁹⁷ Sue Arrowsmith, Paula Bordalo Faustino," Chapter 1: Introduction To The EU", *EU Public Procurement Law: An Introduction*, (Ed). Sue Arrowsmith,s.16, <https://www.nottingham.ac.uk/prg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (07.02.2019).

Antlaşması(1993) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma(2009)) temel konulardaki yasal çerçeveyi çizmişlerdir. AB'nin kamu alımları konusundaki hali hazırdaki ana dayanağı Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'dır. Antlaşmanın serbest dolaşım, serbest yerleşim ve hizmet sunma serbestisi ile ilgili hükümleri açıkça belirtilmese de malların ve hizmetlerin dolaşımında ayrımcılık yapılmasını engelleyerek kamu alımları konusunda önemli etkilere sahiptirler⁹⁸. AB'nin kamu alımlarındaki ikincil mevzuatı ise kurucu antlaşmanın temel ilkeleri çerçevesinde ayrıntılı olarak direktifler ve düzenlemelerle sağlanmıştır. AB'nin kamu alımları hususundaki direktiflerinin temelini hali hazırdaki üç kurucu antlaşmadan biri olan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın serbest dolaşıma ait hükümleri oluşturmaktadır⁹⁹. Bununla birlikte tek pazarı düzenleyen rekabet, ayrımcılık yapmama, tarafsızlık, eşit muamele, şeffaflık ve ölçülülük ilkeleri de kamu alımlarında gözetilen diğer ilkeler olarak ortaya çıkmaktadır¹⁰⁰.

AB'nin kamu alımları konusundaki ilk çalışmaları 1970'li yıllara dayanmaktadır. Bu tarihlerde mal alımları ve yapım işleri ile ilgili bir takım düzenlemelerle başlayan çalışmalar 1980'lerin ortasında arzu edilen tek pazarın kurulması ile birlikte enerji, ulaşım, telekomünikasyon gibi önemli ve istisnai sektörleri de kapsayacak şekilde genişletilmiş, ihalelerde kullanılacak prosedürler, eşik değerler ve denetim gibi hususlarda reformlar sağlanmıştır. 1992 yılında bu düzenlemeler revize edilmiş olup 2004 yılında ise kamu alımları konusundaki direktifler modernize edilerek mal, yapım ve hizmet işlerini kapsayan klasik kamu sektörleri ile enerji, ulaşım, posta hizmetleri (telekomünikasyon alanındaki düzenlemeler özelleştirme uygulamaları nedeniyle direktif kapsamından çıkarılarak yerini posta hizmetlerine bırakmıştır) vb. işleri kapsayan kamu hizmet sektörleri temelinde iki başlık altında toplanmıştır¹⁰¹. 2004 yılından itibaren ihtiyaca, yeni gelişmelere ve elde edilen kazanımlara göre üzerinde çeşitli değişiklikler yapılan bahse konu direktiflere son hali 2014 yılında verilmiştir. Bu

⁹⁸ Eleanor Aspey, "The Reform to EU Utilities Procurement: Smart, Sustainable and Inclusive?", *International Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*, (Ed.) Khi V. Thai, Springer Public Administration, Governance and Globalization Series Vol.14, 2015, p.256.

⁹⁹ Sue Arrowsmith, "Chapter 2: The EU Procurement Regime-Objectives And Overview", *EU Public Procurement Law: An Introduction*, (Ed) Sue Arrowsmith,s.44, [https:// www.nottingham .ac.uk / pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf](https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf) (07.02.2019).

¹⁰⁰ Kamu İhale Kurumu, "Kamu Alımlarında AB Ve İngiltere'deki Düzenleme ve Uygulamalar", Ankara, Nisan 2005, s.12.

¹⁰¹ Servet Alyanak, "Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukukunun Genel İlkeleri", (Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, ss.8-17.

çerçevede AB çapında kamu alımlarını kapsayan ve halen yürürlükte olan, klasik kamu alımlarına dair “2014/24/AB Kamu Alımları Direktifi” ve kamu hizmet sektörlerine dair “2014/25/AB Su, Enerji, Ulaşım ve Posta Hizmetlerini Yöneten İdarelerin Kamu Alımları Direktifi” ile “inceleme/düzeltilme prosedürleri”, “imtiyazlar” ve “güvenlik/savunma” alanlarındaki idarelerin alımlarını düzenleyen üç farklı direktifle birlikte toplam beş direktif mevcuttur¹⁰². Üye devletler direktiflerle belirlenen hususları kendi ulusal süreçlerine belirlenen zaman diliminde uyarlamak zorundadırlar. Ancak ulusal uyarlama sürecinin gecikmesi direktiflerinin kullanımını etkilememekte olup açık, kesin ve koşulsuz hususlarda direktif kurallarının uygulanması gerekmektedir¹⁰³.

AB Kamu Alımları Direktiflerinin; eşit muamele, saydamlık, ayrımcılık yapmama vb. temel ilkeler çerçevesinde kapsam içerisine girecek kamu alımlarını belirlemek, bu alımların birlik içerisinde ilan edilerek tüm isteklilerin bilgi sahibi olmasını sağlamak, ihale süreçlerini standartlaştırmak, ihalelere katılım yeterliliklerini belirlemek, karar mekanizmasının işleyişini belirlemek vb. amaçları bulunmaktadır. AB üyesi ülkelerin merkezi, bölgesel ve mahalli kamu kurum/kuruluşları ile kamu hukukuna tabi diğer kuruluşları ve tüm bunların kurmuş oldukları birliklerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen eşik değerler üzerindeki alımları bu direktiflerin kapsamı dâhilindedirler¹⁰⁴. Eşik değerler diğer üye ülkelerdeki tedarikçilerin ilgisini çekecek seviyede büyük alımları kapsayacak şekilde belirlenmiştir. Örnek vermek gerekirse güvenlik/savunma ve imtiyaz alımları da dâhil olmak üzere yapım işlerinde 2015 yılı eşik değeri 5.548.000 Euro’dur¹⁰⁵.

Kamu Alımları Direktifi dâhilinde yapılan alımlarda öngörülen ihale metotları ise aşağıda kısaca açıklanmıştır¹⁰⁶.

¹⁰² T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, <https://www.ab.gov.tr/5-public-procurement-70-en.html> (07.02.2019).

¹⁰³ Sue Arrowsmith, “EC Regime on Public Procurement”, *International Handbook of Public Procurement*, (Ed.) Khi V. Thai, Public Administration and Public Policy/146, New York, CRC Press, 2009, p.258

¹⁰⁴ Muzaffer Akdoğan, “Avrupa Birliği Kamu Alımlarında Sözleşme Sonrası İhtilafların Çözüm Yolları Ve Türkiye Uygulaması”, (Doktora Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, ss.55-57

¹⁰⁵ Avrupa Komisyonu, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en, (11.02.2019)

¹⁰⁶ Avrupa Komisyonu, *Public Procurement Guidance For Practitioners*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_en.pdf (11.02.2019)

Açık ihale usulü, alımlarda kullanılacak tüm isteklilerin katılabildiği temel ihale usulüdür.

Belli istekliler arasında ihale usulü, açık ihale usulü ile birlikte alımlarda kullanılacak diğer temel usuldür. İdarenin yeterlilik şartlarını sağlayabilen isteklilerin teklif vermesine dayalı iki aşamalı bir ihale usulüdür.

Pazarlığa dayalı rekabet usulü (competitive procedure with negotiation), en az üç isteklinin davet edilerek ilk tekliflerini sunması ve sonrasında pazarlığa geçilmesine dayalı bir ihale usulüdür. Bu ihale usulü temel ihale usulleri ile yapılan ihalenin gerçekleşmemesi, ihtiyaçların var olan çözümlerle karşılanamaması, teknik özelliklerin kesin olarak saptanamadığı durumlar gibi sınırlı özel hallerde kullanılabilen bir usuldür.

Rekabetçi görüşme (competitive dialog); İdarenin ihtiyaçlarını nasıl karşılayacağını tanımlayamadığı ya da piyasa aktörlerinin mali, hukuki ve teknik açıdan sunabileceklerini değerlendiremediği özel ve karmaşık durumlarda kullanılan bir usuldür. Bu özel ve karmaşık durumlara örnek olarak entegre ulaşım altyapıları, büyük bilgisayar ağları ya da karmaşık finans yapılarına sahip kamu özel ortaklıkları verilebilir. Pazarlığa dayalı rekabetçi usulde olduğu gibi en az üç istekli teklif vermeksizin görüşmeye davet edilir. Görüşmeler sonucunda idare tatmin edici çözümler sunan katılımcılardan tekliflerini vermelerini talep eder.

Yenileşim ortaklığı (innovation partnership); ön yeterlilik, pazarlık ve hizmet sunumu olmak üzere üç aşamadan oluşan bir usuldür. Araştırma ve geliştirmeye dayalı bu alım usulünde hem yenilikçi çözümler hem de bu yenilikçi çözüme uygun ürün birlikte alınır. Yeterlilikleri idare tarafından kabul edilen en az üç istekliden ilk teklifleri alınır ve bundan sonra ilk teklifleri üzerinden isteklilerle pazarlığa geçilir. İhale üzerinde bırakılan istekli ile yenileşim ve sonrasında ortaya çıkacak ürünün alımı ile ilgili sözleşme yapılır.

Tasarım yarışması (design contest); genel olarak mimarlık, inşaat mühendisliği ve veri işleme alanlarında idarece bir plan ya da tasarıma ihtiyaç duyulduğunda kullanılan bir yöntemdir. Bir jüri tarafından seçilen plan ya da tasarım sahibiyle yapılan görüşmeler neticesinde sözleşme imzalanır.

İlansız pazarlık usulü (negotiated procedure without prior publication); idarenin ilan yapmaksızın bir veya daha fazla istekliyle pazarlığı ile gerçekleştirilir. Açıklık,

şeffaflık ve rekabet ilkelerinin ihlal edildiği bu usul çok istisnai durumlarda kullanılabilir. Bu istisnai durumlara örnek olarak açık ve belli istekliler arasındaki ihalede uygun teklif çıkmaması, önceden öngörülemeyen çok acil ihtiyaçların ortaya çıkması, ihtiyacın tek bir tedarikçiden temin edilebilmesi halleri verilebilir.

4. TÜRKİYE’DE İHALE MEVZUATININ GELİŞİMİ

Kısıtlı kamu kaynaklarının yerinde ve tüm ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde kullanılması zorunluluğu büyük, karmaşık ve sosyoekonomik öznelerde etkisi olan kamu alımlarının tartışmalara yol açmayacak bir şekilde hukuki zemine oturtulmuş ancak yeniliklere açık olan dinamik bir süreç içinde gerçekleştirilmesi büyük önem arz etmektedir¹⁰⁷. Bu çerçevede Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra günümüze kadar geçen süreçte yürürlüğe girdikleri dönemin şartlarına uygun olarak ihale sistemini belirleyen dört kanun düzenlenmiştir. Bu kanunları 1980 öncesi ve 1980 sonrası olmak üzere iki kısımda incelemek mümkündür. Tarihsel olarak özellikle 1980’li yıllara doğru Türkiye’de yaşanan siyasi ve ekonomik çalkantılarla birlikte 1980 sonrasında dünyada etkisini artıran liberalleşme ve küreselleşme akımlarının etkisiyle başlayan özelleştirme uygulamaları, ulusal ticareti uluslararası rekabete açma gibi sadece ulusal değil uluslararası gelişmelere de cevap vermesi arzu edilen bir ihale sisteminin kurulmaya çalışılması hareketlerinin hızlanmasına neden olmuştur.

4.1. TÜRKİYE’DE 1980 ÖNCESİ İHALE MEVZUATININ GELİŞİMİ

4.1.1. 661 Sayılı Hükûmet Nâmına Vukû’ Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu

Ülkemizde Cumhuriyetin ilanından sonra kamu alımlarını düzenleyen ilk kanuni düzenleme 1925 tarihli 661 sayılı Hükûmet Nâmına Vukû’ Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu’dur¹⁰⁸. Kanunun kapsamı birinci maddesinde hükümet adına yapılacak her türlü satın almalar, satış, kiralama, inşaat, tamirat, keşif, üretim ve

¹⁰⁷ Sami Kaplan, “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, *Maliye Dergisi*, C. Ocak-Haziran, S. 162 (2012), s.21.

¹⁰⁸ Resmi Ceride (Gazete), Sayı.97, Şevval 1343(28 Nisan 1925), <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/97.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/97.pdf>, (11.02.2019)

işletme ve nakliyat benzeri işler olarak belirtilmiştir. Kanunun kapsamı itibariyle hem kamu alımlarını hem de satışlarını kapsayan bir kanun olduğu görülmektedir. Ayrıca “her türlü satın almalar” deyişinin mal alımlarını, “inşaat ve tamirat işlerinin” yapım işlerini ve “keşif, üretim, işletme, nakliyat ve benzeri işlerin” ise genel anlamda hizmet işlerini işaret ettiği değerlendirilmektedir.

Kanunda kapalı zarf usulü, pazarlık usulü, açık artırma/eksiltme usulü ve olmak üzere üç ihale usulü sayılmıştır. Ayrıca Bayındırlık inşaatlarının özel bir kanuna dayanması halinde emanet usulünün kullanılabilmesi belirtilmiştir. Ayrıca Kanunun 3. maddesinde kapsamının özelliği nedeniyle ihalenin güvenilir istekliler arasında yapılmasının zorunlu olması halinde şartnameye bu hususla ilgili özel hükümler konulabileceğine değinilmiştir. Kanun kapsamına giren alım/satımlara dair eksiltme ve artırmalarda temel ihale usulü olarak “kapalı zarf usulü” belirlenmiştir. Bu usulde istekliler tekliflerini kapalı ve mühürlü bir zarf içerisinde teminat ve diğer belgelerle birlikte ihale saatinden evvel ihale heyetine teslim eder. İhale saati itibariyle açılan zarflarda öncelikle teminat ve diğer belgelerin tam olup olmadığı kontrol edilir. Bu aşamada eksikliği tespit edilen isteklilerin teklifleri değerlendirmeye alınmaz. Bilahare isteklilerin teklifleri açılır ve en uygun fiyat teklifini veren ihaleyi kazanır. En uygun teklifi veren istekli sayısının birden fazla olması halinde ihaleye sadece bu isteklilerle açık artırma/eksiltme şeklinde devam edilir.

Açık artırma/eksiltme usulünün kullanımı Kanunun 16. maddesinde belirtilen bazı şartlara bağlanmıştır. Bunlar belirli bir bedeli aşmayan kiralama, belli bir bedeli aşmayan alım ve satımlar, bazı özel vergiler, ithalat işleri, fiyatı itibari ile kapalı zarf usulünün uygulanmadığı hallerdir¹⁰⁹. Bu usulde ihale heyeti tarafından bir muhammen bedel tespit edilir. Açık artırma/eksiltme gerçekleştirildikten sonra verilen teklif bu muhammen bedele göre değerlendirilir. Verilen teklif uygun bulunduğu takdirde ihale sonuçlandırılır. Verilen tekliflerin muhammen bedele göre değerlendirilmesi sonrasında uygun bulunmadığı halde ise artırma/eksiltme bir hafta sonra yenilenir. Bu aşamada da tekliflerin uygun bulunmaması halinde pazarlık usulü ile ihaleye devam edilir.

¹⁰⁹ İhale Mektebi A’dan Z’ye İhale, 661 Sayılı Müzayede, Münakaşa ve İhale Kanunu, <https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/661-sayili-muzayede-munakasa-ve-ihale-kanunu/>, (11.02.2019).

Pazarlık usulü ihale ise Kanununun 18. maddesinde ele alınmıştır. Pazarlık usulü ihale de belli bazı şartların varlığında uygulanan bir usul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şartlara; bakanlıklarca belirlenen belirli tutarı aşmayan alımlar, Bayındırlık'ın devamlı ya da acil onarım işleri, eşya veya emlakın üzerinde tek kişinin hakkı olması, artırma/eksiltmede isteklisi çıkmayan haller, tarifeli taşıtlarla yapılacak nakliyat, güvenlik nedeniyle gizli tutulması gereken alımlar örnek olarak verilebilir. Kanunda pazarlık usulünün yapılış şekli ile ilgili diğer ayrıntılara yer verilmemiştir. Ancak ihale aşamasında tutulacak kayıt/evraklarda Kanununun 18. maddesinde düzenlenen hangi belli şarta dayanılarak ihalenin pazarlık usulüne göre yapıldığının kayıt altına alınması belirtilmiştir.

Kanununun 23. maddesi özel kanun ile inşa ve idare edilecek inşaat işleri ile Bayındırlık kuruluşlarının kanundan müstesna olduğunu belirterek istisnaları belirlemiştir.

661 sayılı Kanunda bu hususlara ilave olarak ihale ilan ve süreleri, teminat olarak verilebilecek değer ve miktarları, artırma/eksiltme heyetlerinin oluşturulması gibi hususlarda olmak üzere kamu ihaleleri ile ilgili hususlar toplam olarak 26 maddede ele alınmıştır. 661 sayılı Kanun Cumhuriyetin ilanından sonra yürürlüğe girmesine kadar bir buçuk senelik süre zarfında Muvâzene-i Umumiye Kanununun 16. maddesi gereğince çıkartılan talimatnamelerle düzenlenen kamu ihalelerinin yerli girişimcilerin desteklendiği tek bir yasal çatı altında toplanması nedeniyle önemli bir düzenlemedir¹¹⁰.

4.1.2. 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu

Yeni kurulan Cumhuriyetin ilk ihale kanunu olan 661 sayılı Kanunun hızla toparlanmaya çalışan ülkenin ihtiyaçlarına cevap verebilmesi amacıyla sırasıyla 1926,1929 ve 1933 yıllarında olmak üzere 5 defa ek kanunlarla yeni düzenlemeler yapılmıştır. Nihayetinde ise kalkınma ve çağdaşlaşma yolunda ilerleyen ülkenin modernleşen idari yapısına ve işlemlerine ayak uydurabilecek 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” ilkinden 9 yıl sonra 1934 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹¹¹. 2490 sayılı Kanunda ihale usul ve esasları ile ilan uygulamaları 661 sayılı Kanunda

¹¹⁰ Bülent Büber, “*Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları*”,(Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, ss.72-84.

¹¹¹ Şevket Çorbacıoğlu, “Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları”, Türkiye Mühendislik Haberleri Dergisi, S.389, Mayıs 1997, ss.12-13.

olmadığı biçimde açık ve ayrıntılı olarak ele alınmış ve yine devlet ihalelerinin yerli girişimcilere Kanunun gerekçesindeki deyişle “memleket çocuklarına” kalmasını hedefleyen bir çerçeve çizilmiştir¹¹².

2490 sayılı Kanun genel, katma ve özel bütçeli idarelerin alma, satma, yaptırma, keşfettirme, kiraya verme, kiralama ve bunlara benzer diğer işlerini kapsamaktadır. Kanunun kapsamındaki hükümet kavramından genel, katma ve özel bütçeli idarelere geçiş gelişen idari yapının bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun kapsama aldığı idarelerin döner sermayeli işletmelerinin bilançoya bağlı giderlerini ve sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kamu işletmelerinin inşaat, büyük onarım işleri dışında kalan mal, hizmet alımlarını kanundan istisna tutmuştur.

Kapalı zarf usulü ihale bu kanunda da esas usul olarak yer almıştır. İhale usulleri hususunda Kanun kapalı zarf usulüne ek olarak özel hallerde kullanılacak açık artırma/eksiltme ve pazarlık usulü yine yer vermiş ve bunlarla birlikte mahdut eksiltme (dar alım) usulü olarak adlandırdığı yeni bir ihale usulünü de düzenlemiştir. Emanet usulü de 661 sayılı Kanunda yer aldığı gibi yeni Kanunda da yer almıştır.

Açık artırma/eksiltme usulünün uygulama alanı yeni Kanunda bir nebze daraltılmış olup diğer detaylarında esaslı bir değişiklik yapılmamıştır. Buna istinaden açık artırma/eksiltme usulünün uygulanabileceği alanlar belirli bir bedeli aşmayan kiraya vermeler ve gayrimenkul satışları, bazı özel resimler, belirli bir bedeli aşmayan alım ve nakil işleri, belirli bir bedeli aşmayan keşif, inşa, onarım ve tesis işleri olarak belirlenmiştir.

Mahdut eksiltme usulü; uçak, harp gemisi, harp mühimmatı alımı, askerî tesisat ve levazımı, liman, rıhtım, şimendifer, demiryolları inşası, büyük su tesisatı, büyük fabrika ve diğer sanayi tesisat ile sıhhi tesisat işlerinin teknik güç ve kapasiteleri tecrübe edilmiş firmalar arasında davet usulü ile yapılan eksiltmedir. Yeni Kanunda düzenlenen bu ihale usulü 661 sayılı Kanunun 3. maddesinde yapılacak alımların cinsi belirtilmeden “kapsamı özel olması” denerek ve şartnameye konacak özel şartlarla “güçlerinin yeteyeğine inanılan” isteklilerin ihaleye girebilmesinin önü açılarak örtülü olarak sağlanmaya çalışılmıştır.

¹¹² İhale Mektebi A’dan Z’ye İhale, 2490 Sayılı Artırma Eksiltme Ve İhale Kanununun Gerekçesi, <https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/2490-sayili-artirma-eksiltme-ve-ihale-kanununun-gerekcesi/>, (11.02.2019)

Pazarlık usulünün kullanılacağı şartlar yeni Kanunda 661 sayılı Kanunda belirtilen hususları da içine alacak şekilde genişletilerek toplam 17 fıkrada düzenlenmiştir. Pazarlık usulü detayları yeni Kanunda da yer almamıştır. 2490 sayılı Kanunda emanet usulü bir başlık altında toplanmış ve emanet usulünün tanımı yapılarak hangi şartlar altında uygulanacağı belirlenmiştir. Kanuna istinaden emanet usulü; belirli işlerin araya bir müteahhit girmeksizin İdare tarafından emaneten yaptırılması olarak tanımlanmıştır.

2490 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı 50 yıllık dönem doğru ve yanlışları ile Türk kamu ihale sisteminin inşa edildiği dönemdir¹¹³. 661 sayılı Kanundan sonra 2490 sayılı Kanun, kapsam ve içerik itibarıyla yürürlüğe girdiği dönemin ihtiyaçlarını karşılamış olsa da 1940'lı yılların sonuna doğru, büyüyen ekonomiye cevap verememiştir. Bununla birlikte İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında ortaya çıkan uluslararası gelişmeler, devletin idari ve siyasi yapısındaki değişimler de Kanunun yetersizliğini artıran unsurlar olmuştur¹¹⁴. Buna rağmen yürürlükte kaldığı 50 yıl süresince Kanunun temel maddelerine sadece 1979 yılında 22 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklik getirilmiştir. Katı hükümleri ve zaman kaybına neden olan formaliteleri, yürürlükte kaldığı sürede Kanun hakkındaki eleştirilerden başlıcalarıdır. Bu sorun idarelerin alımlarını Kanun kapsamı dışında olan döner sermayeler teşkil ederek gerçekleştirmelerine ya da bilhassa yapım işlerini özel kanunlarla Kanundan istisna hale getirilerek yapmalarına neden olmuştur. Ancak tüm bu nedenler ve istisnai hale getirme çözümleri sorunları tam anlamıyla çözmemiş ve Türkiye 1980'lere ekonomik ve siyasi karışıklıklar girdabında yeni bir ihale kanunu gereksinimi ile girmiştir.

4.2. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI İHALE MEVZUATININ GELİŞİMİ

4.2.1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

2490 sayılı Kanunun değiştirilmesine ilişkin ilk tasarı Maliye Bakanlığınca 1972 yılında hazırlanmış olmasına karşın kanunlaşması mümkün olmamıştır. Bu tasarı gerekçeleri neredeyse aynı olacak şekilde ancak içeriğinde bazı iptal ve ilaveler yapılmak suretiyle 1981 tarihinde Bayındırlık Bakanlığınca yeniden hazırlanmış ve

¹¹³ Büber, a.g.e., s.77.

¹¹⁴ Çorbacıoğlu, a.g.m., s.13.

yetkili kurul/meclislerde kabulünün ardından 10 Eylül 1983 tarihli ve 18161 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak 01 Ocak 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹¹⁵.

2886 sayılı Kanun gerekçesinde yeni kanunun 2490 sayılı Kanundan ayrı bir görüş ve anlayışla hazırlandığı ve yeni bir sistem getirdiği belirtildikten sonra getirilen yenilikler 9 maddede özetlenmiştir. Bunlar;

- İdarelerin yetki ve sorumluluklarının artırılması, eski kanunun en çok eleştiri alan zaman kaybına neden olan formalitelerin, ilan esaslarının ve pratik olmayan hükümlerin kaldırılması,

- Rekabeti artırmak maksadıyla teminat hükümlerinde değişiklikler yapılması,

- İhtiyaçların bunları temin eden diğer kamu işletmelerinden ihalesiz alınabilmesi,

- Alımlarda ekonomiklik ve sürat sağlamak maksadıyla hükümlerde esnekliğin artırılması,

- İhtiyaçların karşılanmasında en ucuzun değil en iyisinin alınabilmesi için en uygun teklifin seçilmesinde idarelere takdir yetkisi verilmesi,

- İhale kararından sonraki zam ve tenzil tekliflerinin dikkate alınmaması,

- İhale işlemlerini disiplin altına almak ve daha kolay denetim sağlayabilmek için ihale işlem dosyası düzenlenmesi ile ilgili hükümler getirilmesi,

- Müteahhitleri teşvik maksadıyla erken bitirme primi uygulaması getirilmesi,

- Sonuncusu ise ihale işlem ve esaslarının önem ve işlem sırasına göre tasnif edilmesidir.

2886 sayılı Kanunun kapsamı 2490 sayılı Kanundan farklı olarak genel, katma ve özel bütçeli idarelere ilave olarak mahalli idarelerden belediyeleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bahse konu idarelerin “alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri”nin Kanun kapsamında olduğu sayılarak çerçeve net olarak çizilmiş bu işler haricinde ortaya çıkacak ihtiyaçlar kapsam dışında tutulmuştur.

¹¹⁵ Çorbacıoğlu, a.g.m., ss.13-14.

Kanunun 2. maddesinde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilerek 2886 sayılı Kanunun ana ilkeleri ortaya konmuştur.

2886 sayılı Kanun ihalelerde uygulanacak usulleri kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü olmak üzere beş adet olarak belirlemiştir. Kapalı teklif usulü 661 ve 2490 sayılı Kanunlarda olduğu gibi kapsam dahilindeki işlere uygulanacak esas usul olarak belirlenmiştir. Diğer ihale usullerinin kullanımı yine özel şartların sağlanmasına bağlanmıştır.

Belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamı 2490 sayılı Kanuna göre genişletilerek uçak, harp gemisi, harp mühimmatı, elektronik cihaz, askeri tesisat ve levazımat, silah ve malzeme sistemleri, savunma sanayii ile ilgili faaliyetler ve buralara ait her türlü yedek parça alımı; barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, rıhtımlar, hava meydanları, demiryolları, lokomotifler, karayolları, tüneller, köprüler, akaryakıt tesisleri, özelliği bulunan yapım işleri bediş ve teknik hususiyetleri taşıyan sanat işleri, kentlerin ulaşım sistemlerine ilişkin planlar, kentlerin harita, nazım ve imar planları, su, kanalizasyon ve enerji tesisleri ile bunların etüt ve proje işlerinin ihalesi olarak sayılmıştır. İhalenin teknik yeterlilik ve güçleri idarece kabul edilmiş davet edilen en az 3 istekli arasında yapılması esası değiştirilmemiş olup farklı olarak idarece davet edileceği belirlenen istekliler için bağlı olunan bakandan onay alınması şartı getirilmiştir.

Açık teklif usulünün uygulanabildiği alanlardaki sınırlar kaldırılarak Kanun kapsamındaki tüm alımlara yılı bütçe kanununda belirlenecek tutar altında kalması şartıyla uygulanabilmesi sağlanmıştır.

Pazarlık usulü kapalı teklif usulünde uygulanması gereken neredeyse tüm formalitelerden arındırılmış olması nedeniyle 2886 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu sürece idarelerce sıklıkla başvuru olan bir usul olmuştur. Kanunda toplam 16 fıkrada belirlenen şartlar altında uygulanan pazarlık usulünün uygulandığı alanlar; yılı bütçe kanununda belirlenen limiti aşmayan işler, ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması üzerine acele olarak yapılması gereken işler, güvenlik ve savunmayla ilgili gizlilik ve özellik taşıyan işler, özellikleri nedeniyle belli isteklilere yaptırılmasında yarar görülen

işler, tek gerçek veya tüzel kişinin elinde bulunan mal, hak vb. alım işleri, yabancı ülkelerdeki temsilciliklerin ya da askeri birliklerin yabancı ülkelere sağlanması zorunlu olan işleri olarak genellenebilir¹¹⁶. Pazarlık usulünün yapılış şekline ait esasları yeni kanunda da (mülga ettiği kanunda olduğu gibi) belirlenmemiştir.

2886 sayılı Kanunla ilk defa ihale sistemine sokulan yarışma usulünün her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işlerde gerekli görüldüğünde, kullanılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu usulün kullanımına ilişkin usullerin ilgili bakanlıklarca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenmesi öngörülmüştür.

2886 sayılı Kanunda emanet usulü ile yaptırılacak inşaat ve onarım işleri ihale usullerine tabi olmayan işler başlığı altında on beş fıkroda ayrıntılı olarak belirlenmiş ve uygulama esaslarının yine ilgili bakanlıklarca çıkarılacak yönetmeliklerde düzenlenmesi belirtilmiştir. Yeni Kanunda bu usulle ilgili dikkat çekici bir husus olarak idarelere gerek ve yarar gördükleri işlerin kısımlara ayrılarak taşeronlara yaptırılması esnekliğinin verildiği karşımıza çıkmaktadır.

2886 sayılı Kanun önceki kanunlarda belirlenmeyen ihale dışında yapılacak alımları da düzenlemiştir. İhale usullerine tabi olmayan işler Kanunda;

- İhtiyaçların görevleri itibariyle bunları üreten, alıp satan diğer kamu kurum, kuruluş, müessese ve ortaklıklarından karşılanması,
- Kamu yararına çalışan derneklere hazine taşınmazlarının satışı,
- Tarihi değeri olan taşınmazların kiraya verilmesi,
- Tarihi değeri olmayan taşınmazların kiraya verilmesi, satışı ve trampası,
- Ecrimisil hususları,
- Kızılay'dan yapılacak alımlar,
- Eczanelerden kişilerce sosyal sigortalar kapsamında yapılacak ilaç alımlarının ödenmesi,
- İdarelerin dış ülkelerdeki kuruluşlarının ihtiyaçları ile yurtdışında bulunan gemi ve uçakların ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

¹¹⁶ Büber, a.g.e., s.90.

2886 sayılı Kanun yürürlüğe girmesiyle birlikte ihale sistemine yenilikler getirmiş olmasına rağmen pratikte uygulanmaya başlanmasıyla birlikte zaman içinde pek çok eleştirinin de hedefi olmuştur.

Belirli istekliler arasında ihale usulünde idareler tarafından teknik yeterlilikleri ve güçleri kabul edilmiş isteklilerin ihaleye katılmaları için bağlı olunan bakan onayının aranması bu eleştirilerden bir tanesidir. Bu onay mekanizması ile siyaset ihale sürecine girerek şeffaflık ve rekabetin zarar görmesine neden olmuştur¹¹⁷. Tabii ki bu ihale sürecinde ilan zorunluluğunun da bulunmaması sistemi aşındıran diğer bir unsur olmuştur. Kanunun kamu kurum ve kuruluşlarının tamamını kapsamaması ve kapsam dışındaki kurumların kendi mevzuatlarını hazırlaması kamu ihale sistemini karmaşık, birbiriyle çatışan, çelişen bir hale getirmekteydi. Kanunda yer alan eksiltmelere dair uygun bedelin tespitinde kriterlerin açık şekilde ortaya konmaması idarelere subjektif değerlendirmeler yapma imkânı tanımakta ve yolsuzluklara yol açmaktaydı¹¹⁸.

Yapım işlerinde “müteahhitlik karnesi” olarak da anılan istekli seçiminin yükleniciye önceki işlerinden dolayı verilen sicil puanlarının sapma hesapları ve ortalama bulma yöntemiyle değerlendirilmesi yoluyla yapılması da eleştirilen bir diğer unsur olarak ortaya çıkmıştır. Bu uygulama yeni isteklileri sistem dışında tutmuş ve alanında güçlü firmaların sahayı domine etmesine neden olmuştur¹¹⁹. Ayrıca ihale ilan sürelerinin kısa tutulması isteklilerin tekliflerini gerçekçi olarak hazırlamalarını engellemekte ve rekabeti olumsuz yönde etkilemekteydi¹²⁰.

2000’ li yıllara girerken 2886 sayılı Kanuna özellikle haksız rekabet ve yolsuzluk çerçevesinde getirilen eleştiriler ile AB üyeliğini bekleyen Türkiye’nin gerçekleştirmesi gereken reformlar kapsamında ihale sisteminde yeniden köklü bir değişiklik yapma ihtiyacı doğmuştur.

¹¹⁷ Kaplan, a.g.m., s.21.

¹¹⁸ Pınar Parlar Demir, *Türkiye’de Kamu İhale Sistemi Ve Kamu İhale Kurumunun Çalışma Esaslarının Analizi*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2010, s.18.

¹¹⁹ Çorbacıoğlu, a.g.m., s.14.

¹²⁰ Kaplan, a.g.m., s.21.

4.2.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

İhale sisteminde değişiklik yapma ihtiyacının hissedildiği bu dönemde 1997 yılında Dünya Bankasının dönemin hükümetine sunduğu Türk ihale sistemine ilişkin raporun da etkisiyle başlatılan çalışmalar sonucu olarak ortaya çıkan Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ortak çalışması olan yeni Kamu İhale Kanunu tasarısı 20 Kasım 2001 tarihinde TBMM'ne sunulmuştur¹²¹. Tasarının gerekçesinde 2886 sayılı Kanunun günün değişen ve gelişen şartlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, AB ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediğine vurgu yapılmıştır¹²². Kamu İhale Kanun tasarısı ile eş zamanlı olarak ve aynı gerekçelere dayanılarak ihale sonrası işlemlerde birlikteliği sağlamak ve kamu ihalelerine ait sözleşmelerin tek bir yasal şemsiye altında toplamak maksadıyla Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu tasarısı da hazırlanarak TBMM'ne sunulmuştur¹²³. Her iki kanun tasarısı da ilgili komisyonlar ve genel kurulda görüşülmelerinin ardından kabul edilmiş olup 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu olarak 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 22 Ocak 2002 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Türk ihale sisteminde geçmiş yılların tecrübelerine ve uluslararası düzenlemelere dayanarak köklü yenilikler getirmiştir.

4734 sayılı Kanunun önceki ihale kanunlarından farklı olarak 1. maddesinde amacı “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 ifade edilmiştir. Birtakım kamu kurum/kuruluşlarının kapsam dışında olması 2886 sayılı Kanunun eleştirilen yönlerindendi. Amacın bu şekilde ifade edilmesi yeni Kanunu tüm kamu kesimini kapsar hale getirmiştir.

Kanunun ikinci maddesi ise birinci maddede ortaya konan amaç doğrultusunda Kanunun kapsamını somut bir şekilde şekillendirmiştir. Kapsam maddesi “aşağıda

¹²¹ Büber, a.g.e.,ss.100-104.

¹²² Kamu İhale Kanunu Tasarısı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=18394, (12.02.2019).

¹²³ Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun Tasarısı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=18395, (12.02.2019)

belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür” şeklinde başlamaktadır. Böylelikle 4734 sayılı kanunun kamu kesiminin tüm ihale işlemlerini değil sadece “mal, hizmet alımları ve yapım işlerinin ihaleleri”ni diğer bir ifadeyle gider oluşturan kamu alımlarını kapsadığı ortaya konmuştur. 2886 sayılı Kanun gider oluşturan alım ihaleleri ile birlikte gelir getirici satış, kiraya verme, trampa gibi işlerin ihalelerini de kapsamaktaydı. Alım ve satım gibi farklı iki unsurun bir arada aynı kanunda düzenlenmesi bir eleştiri konusuydu. Yeni Kanunla birlikte bu iki unsur birbirinden ayrılarak ihale sisteminde önemli bir mevzuat düzenlemesi yapılmıştır. 4734 sayılı Kanunun kapsadığı ihalelere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun hükümlerinin uygulanmayacağı da 68. maddesinde düzenlenerek eski kanun sadece alım ihaleleri açısından mülga edilmiş olup kamuya gelir getirici satış ihaleleri açısından yürürlüğü devam ettirilmiştir. Ayrıca 4734 sayılı Kanun kamu ihalelerini mal alımları, hizmet alımları ve yapım işleri olmak üzere 3 ana grupta toplamış ve bunların tanımlarını da yaparak özellikle 2000’li yıllarda önemi artan hizmet alımlarında ortaya çıkan belirsizliği de gidermiştir. Kapsam maddesinde bunlarla birlikte kamu kesiminden hangi idarelerin amaçta belirtilenler olduğu da belirtilerek uygulamada söz konusu olabilecek karmaşıklığın önüne geçilmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte kapsam dahiline alınan kamu kesimi aşağıda olduğu gibidir:

- Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler,

- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler dahil, 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 (mesleki kuruluşlar hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar,

- Yukarıdaki bentlerde belirtilenlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler,

- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ile Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketlerinin yapım ihaleleri,

Bununla birlikte Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar ile 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar (yapım ihaleleri hariç) Kanun kapsamı dışında tutulduğu ayrıca belirtilmiştir. Kanun kapsamı 2002 yılında 4761, 2003 yılında 4964 ve 2011 yılında 6111 sayılı Kanunlarla olmak üzere günümüze kadar geçen süreçte üç kez değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler içinde en kapsamlı ve önemli olanı 2003 yılında enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerindeki kuruluş ve teşebbüslerin kapsam dışına alınmasıdır. Her ne kadar günümüze kadar geçen süreçte Kanun kapsamı bir takım değişikliklere uğrasa da 4734 sayılı Kanunun kamu kesimini önceki ihale kanunlarında olmadığı ölçüde kapsadığı açıktır.

4734 sayılı Kanunun amaç ve kapsamı ortaya konduktan sonra üçüncü maddesinde Kanun kapsamında olan kamu kesiminin alım konularındaki istisnaları sıralanmıştır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle istisnaları düzenleyen fıkra sayısı altıyken günümüzde istisna alımlarını düzenleyen fıkraların sayısı yirmi ikiye ulaşmıştır. Eski ihale kanunlarında mevcut muafiyet ve istisnaların uygulamayı en fazla aşındıran hususlar olduğu tecrübe edilmişken maalesef 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki iradenin korunamayarak günümüze kadar geçen 16 yılda istisnalar üzerinde en fazla değişiklik/ekleme yapılan alan olmuştur. Yapılan değişiklikler sonrasında günümüzde 4734 sayılı Kanunun istisnaları aşağıda belirtilmiştir:

a) 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 köylüleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülere yapılacak hizmet alımları,

b) Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Cumhurbaşkanı veya 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,

c) 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 teknolojiye, güvenliğe, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının dış kaynak temini ve danışmanlık hizmeti 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,

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

e) 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 üretim 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, çay ve çay ürünleri için Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğünden, faaliyet alanındaki mal ve hizmetler için Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketten, ray üstünde çeken ve çekilen araçlarda kullanılan monoblok tekerlek ve tekerlek takımları için Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar,

f) 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,

g) 2 nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, 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 2019 yılı için Onüçmilyonsekizyüzelliyedibinbeşyüzdoksanbir Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları,

h) Bu Kanun 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 alımlarısağlık hizmeti sunan bu Kanun kapsamındaki idarelerin teşhis ve tedaviye yönelik olarak birbirlerinden yapacakları mal ve hizmet alımları,

i) 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 sağlıklaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları,

j) 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,

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

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

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

n) Erbaş ve erler ile askerî malzemelerin hava yoluyla taşınması için Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığından yapılacak hizmet alımları , Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 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,

o) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bağlı, ilgili veya ilişkili kurum veya kuruluşlarının, faaliyetleri ile ilgili olarak birbirlerinden veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanan enerji, yakıt, mal, hizmet, danışmanlık alımları ve büyük onarım işleri, TETAŞ tarafından tedarik amaçlı yapılacak elektrik enerjisi alımları,*

p) 2018 yılında mülga edilmiştir.

r) Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararları kapsamında; işleticisi kim olursa olsun, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü'nün kendisine veya bağlı ortaklık veya iştiraklerine ait olan kömür sahalarından yapacağı mal ve hizmet alımları,

s) 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,

t) 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,

u) Yenilik, yerlileşme ve teknoloji transferini sağlamaya yönelik sanayi iş birliği uygulamalarını içeren mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,

v) *Nükleer Düzenleme Kurumunun, düzenleme ve denetlemeye ilişkin mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları, nükleer santral projeleri kapsamında saha ve fizibilite çalışmaları ile ilgili etüt, hizmet ve danışmanlık hizmeti alımları, Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun her türlü mal ve hizmet alımları ile Hesaplar Yönetim Kurulunun radyoaktif atık yönetimi özel hesabı ve işletmeden çıkarma özel hesabı ile ilgili danışmanlık hizmet alımları,*

y) *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan ofisler ve başkanlıkların; Türkiye'nin tanıtımı, ülkedeki yatırımların yahut finans kaynaklarının artırılması veya dijital dönüşüm ve teknolojik gelişimin sağlanması amacıyla yapacakları mal ve hizmet alımları,*

z) *Türkiye Cumhuriyeti tarafından tertiplenecek uluslararası organizasyonlar ve toplantılardan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenenler için bu organizasyonların ve toplantıların yürütülmesine yönelik olarak sorumlu idare tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları,*

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç 4734 sayılı Kanuna tâbi değildir.

4734 sayılı Kanunun temel ilkeleri UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ve AB Kamu Alımları Direktiflerinde belirtilen ilkelerle benzerlikler göstermektedir. Buna istinaden Kanun idareleri yapacakları ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu tutmuştur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu ilke kaynakların verimli kullanılması ilkesi ile örtüşmektedir. Böylelikle yemek hazırlama ve dağıtım hizmet alımına gıda maddelerinin dahil edilmesi örneğindeki gibi doğal bağlantı taşımayan ve bu nedenle ek maliyetlere neden olacak işlerin birleştirilmesi engellenmiştir. Bir diğer ilke ise eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ilkesidir. Eşik değerler AB Kamu Alımları Direktiflerine uyum çerçevesinde getirilmiş bir yenilik olup ihalelere yabancı isteklilerin katılıp katılmayacağı, ilan süreleri ve ihaleye katılma yeterlik koşullarını belirleyen unsurlardır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünü temel ihale usulleri olarak belirlemiştir. Kanunda ihale usulleri olarak açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü sayılmıştır. Bunlardan açık ihale usulü her ne kadar ismi itibariyle 2886 sayılı Kanundaki açık teklif usulüne benzese de aslında uygulanışı itibariyle eski Kanundaki kapalı teklif usulü ile aynıdır. 4734 sayılı Kanunun hazırlanmasında etkisi olan uluslararası/uluslararası düzenlemelerde ilk teklif kapalı ihale metodunun ismi ihalenin herkesin katılımına açık olduğunu vurgulamak maksadıyla “*open tendering*” olarak geçmekte olduğundan aynı vurguyu yapmak maksadıyla yeni Kanunda kapalı teklif usulü ihale bu şekilde adlandırılmıştır. 4734 sayılı Kanunda belli istekliler arasında ihale usulü, 2886 sayılı Kanundaki şeffaf olmayan ve siyasi etkiye tabi yapısından kurtarılmıştır. Öncelikle her ne kadar temel ihale usullerinden birisi olarak belirlense de kapsamı daraltılmıştır. Bu çerçevede belli istekliler arasında ihale usulü yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesinde kullanılabilmesi öngörülmüştür. 2008 yılında 5812 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin tamamının bu usule göre yaptırılacağı de hüküm altına alınmıştır. Eski Kanuna göre olabildiğince şeffaf bir hale getirilen bu usulün yeni uygulamada ihaleye davet edilecek firmaların belirlenmesi için ön yeterlilik kriterlerinin ilan edilmesi ve değerlendirme sonrası yeterlilik koşullarını taşıdığı belirlenen firmaların ihaleye daveti zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca yeterlilik koşullarını sağlayan firmaların beşten az veya davet edilen firmalardan teklif veren sayısının üçten az olması halinde ihalenin iptal edileceği düzenlenerek rekabet ilkesi perçinlenmiştir. Pazarlık usulü ihale ise 4734 sayılı Kanunda da yine belli şartlar altında uygulanacak bir ihale usulü olarak belirlenmiştir. 4734 sayılı Kanundaki pazarlık usulü; AB Kamu Alımları Direktifindeki pazarlığa dayalı rekabet (competitive procedure with negotiation), rekabetçi görüşme (competitive dialog) ve ilansız pazarlık(negotiated procedure without prior publication)usullerinin uygulama esaslarının bir karması olarak dizayn edilmiştir. Bu usul diğer ihale usulleri ile yapılan ihalelerde teklif çıkmaması hali ile birlikte ani, acil, öngörülemeyen işlerde veya savunma ve güvenliğin gerektirdiği özel durumlarda veya ar-ge süreci gerektiren işlerde veya işin özgün, karmaşık, niteliklerinin belirlenememesi halinde ya da belli bir değer altındaki alımlarda kullanılmaktadır.

Bu üç ihale usulü haricinde Kanunda ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak iki ayrı “alım yöntemi” de belirlenmiştir. Bu alım yöntemleri “doğrudan temin” ve tasarım yarışması’dır. Doğrudan temin yöntemi her ne kadar Kanun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle ihale usullerinden sayılmış olsa da 2003 yılında Kanunda yapılan ikinci ve kapsamlı değişiklik ile ihale usulleri arasından çıkartılmıştır. Kanun gerekçesinde doğrudan temin yönteminin ihtiyacın işin doğası gereği ilan edilmeksizin belli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlarda kullanılmak üzere getirilen bir yöntem olduğu ve özellikle ilk üç bendinin uluslararası düzenlemelere uyum sağlanması amacıyla hazırlandığı belirtilmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle doğrudan teminin uygulanacağı alımlar aşağıda belirtilmiştir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

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

d) İdarelerin beş milyar (2003 için) Türk lirasının geçmeyen alımları

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.

Doğrudan temin usulünün d bendi idarelerin belli bir limit altındaki küçük ölçekli ve günlük mal alımları ile küçük onarım işlerinin kolaylıkla halledilebilmesi gayesiyle düzenlenmiştir. Bilahare 2003 yılında Kanunda yapılan kapsamlı değişikliklerle gelen eklemeler ve takip eden yıllardaki değişiklik/düzeltilme/eklemelerle doğrudan temin yönteminin günümüzde kullanıldığı alımlar aşağıda belirtilmiştir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye

dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

d) *Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin Doksanbinüçyüzlisekiz Türk Lirası, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını Otuzbinyüzbir Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.*

e) *İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.*

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

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

h) *8/1/1943 tarihli ve 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.*

ı) *Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,*

i) *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.*

Tasarım yarışmaları ise idarelerin gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plân veya tasarım projesi hizmet alımlarında kullanılacak bir usuldür. Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle bu işler hizmet tanımı içinde yer almazken 2003 yılında yapılan değişiklikle hizmet tanımına dahil edilmişlerdir. Böylelikle idarelerin gerekli görmedikleri hallerde bu hizmetleri Kanundaki diğer ihale usullerini kullanarak almalarının önündeki engel kaldırılmıştır. Bu alım usulünün ikincil mevzuatla ele alınması öngörülmüş ancak rekabet ilkesinin zedelenmemesi amacıyla ilân yapılması Kanunen zorunlu tutulmuştur.

Kamu İhale Kanununun getirdiği en önemli yeniliklerden bir tanesi Kamu İhale Kurumunun kuruluşudur. 2003 yılı öncesinde Kamu ihale sisteminde düzenleyici, koordine edici ve denetleyici merkezi bir idarenin eksikliği ihale mevzuatının uygulanmasında idareler arasında farklılıkların oluşmasına ve pek çok uyuşmazlığın ortaya çıkmasına neden olmaktaydı. Ayrıca uluslararası kuruluşlar da bu tür bir idarenin oluşturulmasının uluslararası ihale düzenlemelerine uyum sağlanması açısından gerekli olduğunu belirtmekteydi. Bu nedenlerin neticesinde 4734 sayılı Kanunla kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kurum; Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır. Ayrıca Kurumun görevlerini yerine getirirken bağımsız olduğu özellikle vurgulanmıştır. Kurumun görev ve yetkileri arasında iki tanesi öne çıkmaktadır. Bunlar:

- *İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,*

- *Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.*

Şikayetlerin değerlendirilmesinde idareye şikayet başvurusu ve Kuruma itirazın şikayet başvurusu olmak üzere iki aşamalı bir uygulama öngörülmüştür. İhale süreci hakkındaki şikayetler öncelikle İdareye yapılacaktır. İdare tarafından verilen kararın uygun olmadığı değerlendirildiği takdirde ise Kuruma itirazın şikayet başvurusunda

bulunacaktır. Sonuç olarak Kurum tarafından verilen nihai kararlar da mahkemelerde dava konusu edilebilecektir.

Kamu İhale Kurumu diğerk bir önemli görevi olan mevzuat hazırlanması kapsamında ise tip şartname ve sözleşmeleri de içeren ihale uygulama yönetmelikleri, ihalelere yönelik başvurular hakkında yönetmelik, sözleşme sonrası kullanılacak muayene ve kabul yönetmelikleri, Kanunun uygulanmasında önemli bir açıklayıcı kaynak olan ihale tebliğleri gibi ikincil mevzuatları düzenlemiştir.

Bunların haricinde 4734 sayılı Kanunla getirilen diğerk yeniliklerden bazıları ise şunlardır:

- Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelere sadece yerli isteklilerin katılabılnesinin düzenlenebileceğinin; yabancı isteklilerin de girebileceğii eşik üstündeki ihalelerde ise yerli istekliler lehine %15 oranında avantaj sağlanabilmesinin önü açılmıştır.

- İhale sonucunda ekonomik açıdan en avantajlı teklifi verenle sözleşme yapılacak olmasına karşın sözleşmenin bu istekli ile yapılamaması halinde ikinci en avantajlı teklifin belirlenmesi sağlanmıştır.

- İlan süreleri isteklilerin fiyat tekliflerini sağlıklı olarak hazırlayabilmeleri için uzatılmış, ihalenin yaklaşık maliyet tutarlarına göre ilan süreleri farklı olarak belirlenmiştir.

- Diğerk hizmet ihalelerinden özellikleri itibariyle gösterdikleri farklar nedeniyle *“mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadaastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler”* danışmanlık hizmet alımları adı altında özel hükümlere tabi tutulmuştur.

- 2007 yılında AB Kamu Alım Direktiflerinde de yer alan idarelerin süreklilik gösteren ihtiyaçlarının daha önceden belirlenmiş tedarikçilerden alınabilmesini ve böylelikle ihale süreçlerini kısaltan çerçeve anlaşmalar Kanuna ithal edilmiştir.

- 2008 yılında uluslararası düzenlemelere uyum sağlamak amacıyla dinamik alım sistemi, elektronik eksiltme ve finansal kiralama uygulamaları Kanuna ithal edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmesi ile birlikte ihale sisteminin tüm sorunlarını çözecek sihirli bir formül olarak lanse edilmiştir¹²⁴. Sistemi düzenleyen mevzuatı, uygulayıcılardan ve siyasi iradeden ayrı düşünerek hareket etmenin bunun altında yatan en temel neden olduğu değerlendirilmektedir. Ancak Kanun uygulanmaya başlanması ile birlikte yeni eleştirilerin hedefi olmaktan kaçamamıştır. Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren günümüze kadar geçen süreçte 4734 sayılı Kanunda muhtelif Kanun, Kanun Hükmünde Kararname ve Anayasa Mahkemesi kararı ile toplamda 60'a yakın büyüklü küçüklü değişme, düzeltme ve ekleme yapılmıştır. Bu değişikliklerin çoğunluğu da istisnaların artırılması, pazarlık usulü ihale ve doğrudan temin yöntemlerinin kapsamının genişletilmesi gibi şeffaflık ve rekabet ilkelerini zedeleyen türde olmuştur.

¹²⁴ Büber, a.g.e., s.133.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İHALE SİSTEMİNİN 4734 SAYILI KANUN KAPSAMINDA İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2003 tarihinden günümüze on altı yıldır yürürlüktedir. Kanun kapsam itibariyle önceki kanunlardan farklı olarak kamu kesiminin tatmin edici çoğunluğunu kapsar bir şekilde hazırlanmıştır. Böylelikle ardılı olduğu 2886 sayılı Kanunun en çok eleştirilen konulardan birisini çözüme kavuşturmuştur. Bununla birlikte ortaya koyduğu idarelerin yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hususlarındaki temel ilkeleri uluslararası normlarla da uyum sağlanmış ve kamu kesimi ile iş yapan paydaşların güveni kazanılmıştır. Elbette ki ihale sistemindeki tüm sorunları kapsamı genişleterek ve ortaya uluslararası arenada da kabul görmüş ilkeleri koyarak çözmek mümkün olmamıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmesini takiben Türkiye’nin kamu ihalelerinin uluslararası sermayeye açılmasını sağlamak amacıyla Kanunun hazırlanmasını sağlayan uluslararası/uluslar üstü aktörler ile uluslararasılaşmaya çalışan ulusal sermayenin çarpışma alanı haline gelmiştir¹²⁵. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bu eksende yer alan özellikle istisnalar ve eşik değerlerle ilgili hususlar başta olmak üzere teori ile pratiğin birbiriyle örtüşmemesinden kaynaklı diğer sorunlarla birlikte yürürlüğe girdiği tarihten ve hatta yürürlüğe girmeden önce dahi olmak üzere günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğramıştır. Üzerinde en çok değişiklik yapılan hususlar ise istisnalar ile birlikte pazarlık usulü ve doğrudan temin ile ilgili alımların kapsamının genişletilmesi olmuştur. Özellikle Kanunun istisnaları ile pazarlık usulü, doğrudan temin gibi rekabeti engelleyici, açıklığı ve şeffaflığı uygulayıcılarının insafına bırakan hususların kapsamının genişletilmesi yolsuzluk ve kayırma ile ilgili iddiaları da beraberinde getirmektedir. Ayrıca Uluslararası Şeffaflık (Transparency International) organizasyonu tarafından her yıl yayımlanan Yolsuzluk Algı Endekslerine göre Türkiye

¹²⁵ Fuat Ercan, Şebnem Oğuz, “Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası”, *Praksis Dergisi*, S.15., 2006, ss.159-182, https://www.researchgate.net/publication/297735005_Sinifsal_Bir_Iliski_ve_Surec_Olarak_Olcek_Kamu_Ihale_Yasasi

2012 yılından itibaren en çok gerileme kaydeden 5 ülke arasında bulunmakta olup bunun nedenlerinden biri olarak da “Kamu İhale Kanununun ruhuna ve lafzına aykırı uygulamalar” gösterilmektedir¹²⁶.

Türk Kamu İhale Sisteminde köklü değişiklikler yapan 4734 sayılı Kanun yürürlükte olduğu 16 yıl boyunca maalesef önceki kanunlar gibi gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde eleştirilerin hedefinde olmuştur. 2015 yılından itibaren ise hükümet nezdinde Kanunun değiştirilmesi gerektiği açıkça ifade edilmeye başlanmıştır¹²⁷.

Kanunda yapılan değişikliklerin ya da Kanunun tamamen değiştirilmesinin tüm paydaşları aynı anda memnun etmeyeceği aşikârdır. Ancak Kanun uygulamalarının da en azından saydamlık, rekabet gibi temel ilkelerini zedelemeyecek şekilde düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bu kapsamda aşağıda Kanunun özellikle temel ilkeleri çerçevesinde layıkıyla uygulanabilmesi maksadıyla gelinen noktada gerek kamuoyu gerekse bilimsel yönüyle her platformda belirtilen öncelikli konular incelenerek ve değerlendirilerek Kanunda yapılabilecek değişikliklerle ilgili önerilerde bulunulacaktır.

1. İSTİSNALAR KONUSUNDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Kamu alımlarında uygulanacak usullerin tek bir kanun çatısı altında toplanması her ne kadar ideal olarak gözüксе de özellikli bir takım sektör ve alımların kendine has uygulamalara tabi olması gerektiği de kaçınılmaz olarak gözükmektedir. Örneğin DTÖ Kamu Alımları Antlaşması silah, cephane ve diğer savaş materyallerinin alımları ile ulusal güvenlik ve ulusal savunma için zaruri olarak yapılacak alımları bu kapsamda ele almıştır¹²⁸. Benzer şekilde Avrupa Birliğinin mal, hizmet ve yapım işleri alımlarını düzenleyen Kamu Alımları Direktifinde (2014/24/AB(EU)) de özellikli sektör ve alımlar istisna olarak belirtilmiştir. Bunlar¹²⁹:

- Su, enerji, ulaştırma, posta hizmetleri sektörleri,

¹²⁶ Transparency International , *Corruption Perception Index 2018* , <https://www.transparency.org/cpi2018> ,(08.03.2019).

¹²⁷ Kamu İhale Kanunu yine değişiyor, *Aljazeera Turk*, 15 Ocak 2015, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/kamu-ihale-kanunu-yine-degisiyor> , (08.03.2019)

¹²⁸ Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm#articleIII , (12.03.2019).

¹²⁹ AB Kamu Alımları Direktifi 2014/24/AB(EU), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101> ,(12.03.2019).

- Telekomünikasyon hizmetleri,
- Uluslararası antlaşmalar veya diğer uluslararası zorunlu kurallara göre yapılması gereken alımları;
- Bazı özel hizmet alımları (Taşınmazların ya da bunlarla ilgili hakların alınması ve kiralanması; medya hizmetleri ile ilgili alımlar; tahkim ve uzlaştırma hizmetleri; sivil savunma hizmetleri vs.)
- Özel haklar temelinde düzenlenmiş kurallara göre kamu kurumları arasında yapılması zorunlu alımlar,
- İhaleyi yapan idarenin alımı yaptığı kişinin kamu veya özel hukuk kişilerinden olup olmadığına bakılmaksızın kontrol mekanizmasını kendi bağısıymış gibi kullanabildiği alımlar,
- Belirli şartları taşımayan imtiyazlı sözleşmelere dayalı alımlar,
- Belirli şartları taşımayan araştırma ve geliştirme faaliyetleri;
- Güvenlik ve savunma alanındaki belirli alımlardır.

Türkiye'nin AB üyeliği sürecindeki gerekliliklerin yerine getirilmesi kapsamında AB müktesebatına ve diğer uluslararası (UNCITRAL ve DTÖ gibi) normlara uyum süreci içerisinde hazırlanan 4734 sayılı Kanunun 01 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren ilk haline bakıldığında istisnaları düzenleyen üçüncü maddesinin altı fıkradan ibaret olduğu görülmektedir¹³⁰. Kanun hazırlanırken istisnaların belirlenmesinde minimal bir yaklaşım sergilenmiş ve Kanun kapsamında olan idarelerin Kanundan müstesna alımları ulusal politikalar açısından ihtiyaç duyulan bazı alımlar ile DTÖ ve AB'nin kamu alımlarında uyguladığı istisnalarda yer alan savunma ve güvenliğe yönelik alımlar ile uluslararası anlaşmalardaki kurallara uyularak yapılması zorunlu alımları da içerecek şekilde belirlenmiştir. Ancak yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen 16 yıllık sürede 4734 sayılı Kanunun istisnaları düzenleyen üçüncü maddesinde 23 adet Kanun ve 4 adet KHK vasıtasıyla yapılan ilavelerle istisnaları düzenleyen fıkra sayısı 2019 yılında 22'ye ulaşmış olup ayrıca bahse konu Kanun ve KHK'larla mevcut fıkralara yapılan değişme ve düzeltmelerle istisna kapsamı oldukça genişletilmiştir. Bunların haricinde 4734 sayılı Kanuna

¹³⁰ Kamu İhale Kanunu, *T.C. Resmî Gazete*, 22 Ocak 2002, S.24648.

getirilen ek maddelerle de Milli Eğitim Bakanlığı FATİH projesi kapsamındaki alımlar, bölgesel kalkınma ve teknolojik gelişme maksatlı alımlar gibi bazı alımlar Kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır. İlave olarak ise 4734 sayılı Kanuna tabi olunmadan yapılacak alımlar farklı kurum ve kuruluşların kendi kanunları ve muhtelif torba kanunlarla da getirilen (5363 sayılı Kanuna istinaden tarım sigortaları havuzundan yapılacak işlemler, 5355 sayılı Kanuna istinaden mahalli idare birliklerince yaptırılacak işlemler vs.) hükümlerle genişletilmiştir¹³¹. İstisnaların bu şekilde genişletilmesi ise açıklığı, şeffaflığı ve rekabetin engellenmesine ve siyasi rant sahaları yaratılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte istisna alanlarının genişletilmesi AB üyeliği süreci devam eden Türkiye'nin ihale sisteminin AB müktesebatından uzaklaşmasına ve AB müktesebatıyla çelişmesine yol açmakta olup bu nitelikteki istisnaların özellikle kaldırılması gerekliliği AB Komisyonunun 2018 Türkiye raporunda da 2010 yılından itibaren hazırlanan diğer raporlarda olduğu gibi bir kez daha vurgulanmıştır¹³².

İstisna alımlarının 2013-2017 yılları arasındaki beş yıllık dönemde toplam kamu alımları içindeki oranları ile istisna alım fıkralarının toplam istisna alımları içindeki oranları Tablo 11'de gösterilmiştir. Toplam kamu alımları 2013 yılından itibaren artan oranlarda rakamsal olarak büyürken istisna alımları da yaklaşık olarak aynı oranlarda büyüme göstermiştir. İstisna alımlarının toplam kamu alımları içindeki oranlarının ise istikrarlı bir seyir izleyerek ve yaklaşık olarak %8-9 aralığında gerçekleştiği görülmektedir. Toplam kamu alımları içindeki bu oranın ise istisna olarak değerlendirilen alımlar için oldukça büyük bir oran olduğu değerlendirilmektedir.

İstisna alımlar içerisindeki en büyük payın ise Kanunun 3g maddesine göre yapılan alımlar olduğu görülmektedir. 3g maddesine göre yapılan alımlar 2014 yılındaki %60'a varan oran hariç tutulduğunda toplam istisna alımlarının ortalama %45'ini oluşturmuştur. İkinci olarak dikkat çeken madde ise ortalama (2014 yılı hariç) %35'lik oranı ile 3b maddesidir. Bu iki maddeyi istikrarsız gidişatına rağmen beş yıllık ortalama %6'lık oranla 3i maddesi izlemektedir.

¹³¹ Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?, TEPAV (Mali İzleme Grubu) Değerlendirme Notu, Şubat 2009, ss.12-13.

¹³² Avrupa Komisyonu Türkiye 2018 Raporu, s.67., https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html, (18.03.2019)

Tablo 11**4734 sayılı Kanunun 3'üncü Maddesindeki İstisna Alımlarının 2013-2017 Yıllarındaki Tutar Bazında Oranları**

İstisna Maddesi	2013	2014	2015	2016	2017
	Toplam İstisna Alımları İçindeki Oranı(%)				
3a	1,66	2,95	3,62	4,67	3,46
3b	36,60	23,60	34,61	30,58	37,87
3c	0,37	2,53	3,60	1,44	0,63
3e	3,54	1,45	6,53	3,59	2,94
3f	1,83	3,34	1,82	2,04	3,23
3g	46,40	58,74	45,15	46,36	43,31
3i	6,53	5,75	3,15	9,69	6,29
Diğerleri	3,07	1,64	1,52	1,63	2,27
İstisna Alımları Toplam Tutarları (x1000 TL.)					
	9.213.471	8.393.401	11.913.904	14.184.903	19.304.274
Toplam Kamu Alımları Tutarı (x1000 TL.)					
	105.504.100	113.494.916	148.434.787	173.663.835	232.890.286
İstisna Alımların Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranı (%)					
	8,73	7,40	8,02	8,17	8,96

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Kamu İhale Kurumu 2018 yılı Kamu Alımları İzleme Raporuna göre istisna alımları Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale bazında adet olarak %20,71'ini, tutar bazında ise toplam kamu alımları ihaleleri tutarının (doğrudan temin alımları hariç) %11,55'ini oluşturmuş ve 23.337.280.000 TL ile hatırı sayılır bir hacme ulaşmıştır¹³³. 2018 yılında gerçekleştirilen istisna alımlarının 4734 sayılı Kanunun üçüncü maddesindeki fıkralara göre alım tutarı ve ihale sayısı bazındaki yüzdesel dağılımı Tablo 12'de gösterilmiştir.

2018 yılında 4734 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi kapsamında yapılan alımlar tutar bazında incelendiğinde 3b ve 3g maddelerine göre yapılan alımların 2013-2017 yılları arasındaki istikrarı bozmadan toplam istisna alımlarının %71,13'ünü oluşturduğu görülmektedir. 2018 yılında 3b istisna maddesi 2013-2017 yılları arasındaki %35'lik

¹³³ Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları Raporu 2018, Mart 2019, s.2, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf, (13.03.2019)

ortalamanın çok üzerine çıkararak toplama göre %44,0313'lük oranla neredeyse tüm istisna alımlarının yarısını oluşturacak şekilde birinci sırada yer alırken 3g maddesi ise %27,0979'luk oranıyla ikinci sırada yer almıştır.

Tablo 12

4734 sayılı Kanunun 3'üncü Maddesindeki İstisna Alımlarının 2018 Yılı Toplam İstisna Alımları İçindeki Tutar ve Oranları

İstisna Maddesi	Kamu Alımları Tutarı (1000 TL)	%
3a	276.908	1,19
3b	10.275.700	44,03
3c	3.219.458	13,80
3e	635.733	2,72
3f	818.219	3,51
3g	6.323.920	27,09
3i	1.447.202	6,20
Diğerleri	340.140	1,46
TOPLAM	23.337.280	100

Kaynak: 2018 yılına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporundaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

4734 sayılı Kanunun 3b maddesi “*Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Cumhurbaşkanı veya 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*” ni kapsamaktadır. İstisna maddesi bu haliyle AB ve DTÖ'nün kamu alımları normlarına uygunluk göstermektedir. 3b istisna maddesini fonksiyonu gereği en yoğun şekilde kullanan idare Milli Savunma Bakanlığıdır. Bu çerçevede Milli Savunma Bakanlığının 2018 yılında istisna kapsamında yaptığı alım toplamı 9.303.545.000 TL.sıdır. Bu miktar ise 2018 yılı içinde yapılan toplam istisna alımlarının %40'ına denk gelmektedir. Toplam istisna alımları içinde 3b maddesinin 2018 yılında %44,0313'lük orana sahip olduğu hatırlandığında 3b maddesinin %4'lük bir kısmı haricindeki kısmının Milli Savunma Bakanlığı tarafından kullanılmış olduğu rakamsal olarak da ortaya çıkmaktadır. 4734 sayılı Kanunun istisna alımlara ilişkin usul ve esasları

düzenleyen Geçici 4. Maddesinin 3b alımlarını da içeren bazı istisna maddelerinin usul ve esaslarının belirlenmesi ile ilgili hükümlerinde 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 numaralı Kanun Hükmünde Kararnamenin 171. maddesi ile usul ve esas belirleme makamı değişikliğine gidilmiş olsa da yine aynı Kanun Hükmünde Kararnamede yeni usul ve esaslar yürürlüğe girene kadar eskilerinin uygulanmasına devam olunacağı hükmü gereğince Milli Savunma Bakanlığınca 3b istisna maddesi kapsamında yapılacak alımları düzenleyen ve 2017 yılında yürürlüğe giren iki adet Bakanlar Kurulu Kararnamesi bulunmaktadır. Bu Kararnamelerden 17 Temmuz 2017 tarihli ve 2017/10605 numaralı olanı sadece MSB Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü ile Tersaneler Genel Müdürlüğü tarafından 4734 sayılı Kanunun 3b maddesine göre yapılacak alımları kapsamaktadır. Bu kararname Milli Savunma Bakanlığının 2016 yılı Temmuz ayından sonra yeniden yapılanması neticesinde ilk defa olarak hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Diğer Kararname ise 17 Temmuz 2017 tarihli ve 2017/10606 numaralı olup MSB ve Genelkurmay Başkanlığına bağlı diğer birimlerin 3b istisna alımlarını düzenlemektedir. Bu Kararname ise Milli Savunma Bakanlığının önceki yıllarda kullanmakta olduğu Kararnamenin yeni şartlara uyarlanmış halidir. 17 Temmuz 2017 tarihli ve 2017/10606 Kararname ile MSB ve Genelkurmay Başkanlığı birimlerinin (Askeri Fabrikalar ve Tersaneler hariç) 3b istisna alımları yeniden düzenlenirken dikkat çekici bir unsur olarak kapsam dahilindeki alımlara önceki senelerde olmadığı halde “*beslenme, malzemeli veya malzemesiz yemek hazırlama ve dağıtım hizmeti, giyim, kuşam, ibate ihtiyaçlarına ilişkin alımlar*” da eklenmiştir¹³⁴. Bunun neticesinde ise mevcudu beşyüzbine yaklaşan TSK'nin 2018 yılı savunma bütçesinin yaklaşık olarak 6,5 milyar lira ile %16'sını oluşturan tüketime yönelik mal ve hizmet alım giderleri içerisinde önemli bir orana sahip yiyecek, giyecek ve ibate ihtiyaçları 4734 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkartılmıştır¹³⁵. Bu hususun 3b istisna maddesinin “*savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Cumhurbaşkanı veya ilgili bakanlık tarafından karar verilen...*” ibaresinin dolaylı ve oldukça geniş bir yorumuna dayalı olarak Kararnameye eklendiği değerlendirilmektedir ve istisna alımlarının sadece Kanuna

¹³⁴ Bakanlar Kurulu Kararnamesi, KararNo:2017/10606, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170818M1-22.pdf>, (21.03.2019)

¹³⁵ Milli Savunma Bakanlığının 2018 Yılı Bütçesi Kabul Edildi, MSI Aylık Savunma Teknolojileri Dergisi, 23 Kasım 2017, <http://www.milscint.com/tr/milli-savunma-bakanliginin-2018-yili-butcesi-kabul-edildi/>, (25.03.2019)

yapılan ekleme/düzeltilmelerle değil bunun haricindeki durumsal değerlendirmelere göre de genişletilebileceğinin somut bir örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. 2017 yılında TSK'lerinin değişik birimleri için 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan malzemeli yemek hazırlama ve dağıtım ihalelerine göre yürütülen sözleşmeler çerçevesinde erbaş ve erlerin yedikleri yemekten toplu halde zehirlenmeleri ve hatta buna bağlı olarak bir erin hayatını kaybetmesi haberleri medyada geniş yankı uyandırmıştır¹³⁶. Sözleşme yönetiminde vuku bulan aksaklık ve ihmaller neticesinde ortaya çıktığı değerlendirilen bu vahim tablo neticesinde ise çözüm bu mahiyetteki alımların tamamını 3b istisna maddesi kapsamına dahil etmek olarak görülmüştür. İstisna maddelerinin düzenlenmesinde durum ve şartlara göre farklı yorumlanamayacak ve esnetilemeyecek şekilde açık ve net ifadelerin kullanılmasının temel ilke olarak benimsenmesi gerektiği değerlendirilmektedir¹³⁷. Ancak bu şekilde istisna alım alanının 3b örneğinde olduğu gibi durum ve şartlara göre genişletilebilmesinin önüne geçilebileceği düşünülmektedir.

İstisna alımlarında öne çıkan bir diğer madde ise 3g maddesidir. Bahse konu maddeye istinaden yapılan alımlar 4734 sayılı Kanunda “2 nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, 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 ikitrilyon üçyüzmilyar Türk Lirasını (Onüçmilyonsekizyüzelliyedibinbeşyüzdoksanbir Türk Lirası(01.02.2019-31.01.2020)) aşmayan mal veya hizmet alımları” olarak belirtilmektedir. Bu kapsamda 4734 sayılı Kanunun ikinci maddesinin birinci fıkrasının (b)bendi “Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri” ni ; (d) bendi ise “(a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler”i kapsamaktadır. Böylelikle 4734 sayılı Kanunun ikinci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile genel ve özel bütçeli kuruluşların, mahalli idarelerin ve bunlara ait döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişilerin;

¹³⁶ Yine Manisa... Yine kışlada zehirlenme, Hürriyet, 17.06.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-yine-manisa-yine-kislada-zehirlenme-40492712> , (21.03.2019)

¹³⁷ Abdullah Uz, “İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsamı ve Gelir/Hasılat Paylaşımı Uygulaması:”İddaa” Örneği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.57,S.1, 2008, s.220.

ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarının, fonların, kamu görevine haiz tüzel kişiliklerin, bağımsız bütçeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin her ne şekilde olursa olsun sermayelerinin yarısından fazlasına sahip oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler 3g istisna maddesi kapsamına alınmıştır. Buna ilave olarak 2003 yılında 4964 sayılı Kanunla 4734 sayılı Kanunun kapsamı belirleyen ikinci maddesinden çıkartılan enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lerin kendilerine özel sektör kanunları çıkartılıncaya kadar yapacakları alımları da 4734 sayılı Kanunun Geçici 4'üncü maddesiyle 3g istisna maddesi kapsamına alınmıştır.

4734 sayılı Kanunun "İstisnalara İlişkin Esas ve Usuller" başlıklı Geçici 4. maddesinde 3g alımlarında kullanılacak esas ve usullerin düzenlenmesine dair bir hüküm bulunmaması bu kapsama giren alımları yapan kurum, kuruluş, müessese, birlik ve işletmelerin birbirinden farklı uygulamalar yapmasına ve bunun neticesinde kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına neden olmaktadır¹³⁸. Yine 3g maddesi kapsamında yapılan alımlara getirilen parasal sınırlamada da çita oldukça yüksek tutulmuştur. Bunun yanı sıra istisnanın bir gereği olarak Kanunun temel ilkelerinden de istisna olan bu alımlarda belirlenen eşik değerin altında kalmak için alımların kısımlara bölünmesini engelleyici temel bir esas getirilmemiş olması da belirlenen eşik değeri neredeyse etkisiz hale getirmektedir. Hali hazırda 3g maddesine göre farklı işletmelerin mal ve hizmet alımlarını düzenleyen 30 adet Yönetmelik bulunmaktadır¹³⁹. Bu yönetmeliklerin tamamı bir kısmı ulaştırma ve enerji sektörlerinde faaliyet gösterenler olmak üzere Kamu İktisadi Teşebbüslerinin(KİT) mal ve hizmet alımlarına aittir. Bu kapsamda mahalli idarelerden belediyelere ait olan Belediye İktisadi Teşebbüslerinin (BİT) alımları ise hem eşik değerin aşılmasını engelleyici bir esas bulunmaması hem de bu teşebbüslerin alımlarını düzenleyen yönetmelik, kararname gibi normların bulunmayışından ötürü tamamıyla suistimale açık bir uygulama olarak değerlendirilmektedir¹⁴⁰. Belediyelerin mal ve hizmet alımları ihalelerinde yeterlik kriterlerinin iştiraki olan BİT'i adres gösterecek şekilde hazırlanması sonucunda ihaleyi

¹³⁸ Münire Yıldız, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikasına Etkileri*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Mayıs 2009, s.113.

¹³⁹ 4734 Sayılı Kanunun 'İstisnalar' Çerçevesince Yapılan Düzenlemeler, <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>, (21.03.2019).

¹⁴⁰ Özhan Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014, s.99.

kazanan BİT'in ihale konusu mal veya hizmeti 3g maddesinin eşik değerlerinin altında kalacak şekilde bölmesi ve istenilen şirket/şirketlere ihaleyi dağıtması yaygın bir uygulama şekli olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴¹. Bu maksatla öncelikle 3g maddesi kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımlarında uygulanacak eşik değerin alımların bölünerek aşılmasını engelleyici bir esasın 4734 sayılı Kanununun Geçici 4. maddesine Kanunun temel ilkelerine atıfta bulunularak eklenmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte 2003 yılında kendi özel sektör kanunları çıkartılıncaya kadar 3g kapsamına alınan enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinin aradan geçen 16 yıl süresince çıkartılmayan sektör kanunlarının mevzuat boşluğundan kaynaklanan uygulama ve denetim eksikliğini gidermek üzere en kısa sürede hayata geçirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

3g maddesi ile ilgili dikkat çeken bir diğer husus ise kapsama giren kuruluşların "*ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları*" mal ve hizmetlerinin konu edilmiş olmasıdır. Kapsam dahilindeki kuruluşların ticari ve sınaî faaliyetler yürüten piyasa aktörleri olması nedeniyle piyasada rekabet etmelerini sağlamak maksadıyla doğrudan üretime dönük ihtiyaçlarının istisna kapsamına alınması gayet kabul edilebilir ve doğaldır. Ancak bu kuruluşların ana statülerinde belirtilen "*ana faaliyetlerine*" yönelik ihtiyaçların da istisna kapsamına alınmış olmasının bu kapsamda yapılacak mal ve hizmet alımlarının çerçevesini fazlasıyla genişleten bir husus olduğu değerlendirilmektedir. Bunun en belirgin örneği olarak ise Devlet Malzeme Ofisi (DMO) Genel Müdürlüğü öne çıkmaktadır. 4734 sayılı Kanununun 3e maddesi ile Kanun kapsamına giren kuruluşların "*Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden*" yapacakları alımlar herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmaksızın istisna kapsamına alınmıştır. DMO Ana Statüsünün amacı belirten birinci maddesinde DMO'nun kamu kurum kuruluşlarının ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin iç ve dış piyasadan tedarik edilmesi ve dağıtılmasında kamu kurum ve kuruluşları adına "*merkezi satın alma işlevini*" yürütmek işlevinden bahsedilmektedir¹⁴². Ana statüde yer alan bu işlevden yola çıkılarak DMO tarafından

¹⁴¹ Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?, TEPAV (Mali İzleme Grubu) Değerlendirme Notu, Şubat 2009, ss.12-13.

¹⁴² Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, <https://www.dmo.gov.tr/Home/Icerik/29>, (21.03.2019)

hazırlanan ve kitap haline getirilen 2013 tarihli merkezi tedarik hizmetlerinde ülke uygulamalarını içeren raporun giriş kısmında da DMO için “*Türkiye’nin Merkezi Satınalma Kurumu*” vurgusu yapılmaktadır. Ancak 4734 sayılı Kanunun 3g maddesi kapsamına giren kuruluşların “*Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli onüçmilyonsekizyüzelliyedibinbeşyüzdoksanbir Türk Lirası (01.02.2019-31.01.2020)nı aşmayan mal veya hizmet alımları*”nın Kanundan istisna olmasından dolayı DMO’nun yapacağı tüm alımlar dolaylı olarak 4734 sayılı Kanundan istisna hale gelmektedir. Ana statüsünde merkezi satın alma işlevi belirtilen ve kurumun kendisi tarafından da Türkiye’nin Merkezi Satınalma Kurumu olarak lanse edilen DMO’nun Türk ihale sisteminin temel kanunu olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan bahsedildiği şekilde dolaylı olarak istisna olması ironiktir.

Kamu tarafından 2013-2017 yılları arasındaki 5 yıllık dönemde yapılan toplam mal alımları içinde DMO tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan satış tutarlarına göre DMO payları Tablo 13’de gösterilmiştir. Toplam kamu mal alımları içinde DMO payının 2013 yılından itibaren artış eğiliminde olduğu ve 2015 yılından itibaren yaklaşık olarak %10 dolayında önemli sayılabilecek bir paya ulaştığı görülmektedir. 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerin DMO’dan yapacakları alımların 3e maddesine göre istisna olarak kabul edilmiş olması nedeniyle de toplam kamu mal alımlarının yaklaşık %10’unun 4734 sayılı Kanunla çerçevesi çizilen ihale sisteminin dışında yapılması gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. DMO’ya atfedilen merkezi satın alma işlevinin bir gereği olarak 3e maddesi kapsamında Kanun kapsamındaki idarelerin DMO’dan yapacakları alımların istisna olması gayet doğaldır. Ancak doğal olmayan tüm kamu adına merkezi satın alma işlevini yerine getiren bir kuruluşun 3g maddesi ile dolaylı olarak kamu ihale sisteminin dışına çıkmasıdır.

Bu hususun en önemli sonuçlarından biri olarak ise rekabetin engellenmesi karşımıza çıkmaktadır. Bu hususun ortaya çıkmasında en önemli unsur ise DMO’nun katalog satışlarıdır¹⁴³.

¹⁴³ Kadir Kartalçı, Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.9, S.32, Bahar-2010, s.146.

Tablo 13
Kamu Mal Alımları İçinde DMO Payı

	Kamu Mal Alımları Toplamı (x1000 TL.)	DMO Satış Tutarı (x1000 TL.)	DMO Payı (%)
2013	26.556.104	1.729.416	6,5
2014	30.239.527	2.245.833	7,4
2015	37.369.790	3.545.816	9,5
2016	37.740.123	3.738.049	9,9
2017	42.516.727	3.898.004	9,2

Kaynak: DMO 2016 ve 2017 Yılı Sektör Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Katalog satışları belli sektörlerdeki firmaların (bilişim, otomotiv, mefruşat vb.) aralarında rekabet etmeksizin sadece DMO'nun belirlediği şartları yerine getirmelerine istinaden ürünlerini kamu kurum ve kuruluşlarının seçkisine sunmasına dayanan bir sistemdir. Katalogda yer alan ürünler ise alıcı konumundaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından beğeni ve takdirlerine istinaden seçilebilmekte böylelikle 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerinden olan ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ile kaynakların verimli kullanılması hususları dolaylı olarak göz ardı edilmektedir. Bu çerçevede DMO'nun yaptığı mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı 3g maddesi kapsamında dolaylı olarak Kanundan müstesna tutulması uygulamasına son verilerek DMO alımları 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmalıdır. Buna ilave olarak Kanun kapsamındaki idarelerin 3e maddesi kapsamında DMO'dan yapacakları alımlara mal ve hizmet temelinde zorunluluklar getirilerek hem DMO'nun merkezi satın alma kuruluşu olarak etkinliğinin hem de 4734 sayılı Kanunun etkinliğinin artırılabilceği değerlendirilmektedir.

Kamu hizmetinin özelliğine istinaden şartları objektif şekilde belirlenmiş alanlarda istisna hükümlerinin uygulanması gerekliliği kaçınılmazdır¹⁴⁴. Ancak 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren istisnalar konusu devamlı olarak genişletilen ve objektif kriterlerden ziyade bazı idarelere özel imtiyazlar sağlayan bir

¹⁴⁴ Hakkı Ekşi, *Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, s.108.

unsur olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁵. Bu çerçevede yukarıda değinilen önerilerle birlikte Kanunun 3'üncü maddesinin bir bütün olarak elden geçirilerek kapsamının daraltılması gerektiği düşünülmektedir.

2. İHALE USULLERİ VE ALIM YÖNTEMLERİ KONUSUNDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

2.1. BELLİ İSTEKLİLER ARASINDA İHALE USULÜ

Belli istekliler arasında ihale usulü 4734 sayılı Kanunda yapılacak ön değerlendirme neticesinde idarece davet edilecek isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmıştır. Belli istekliler arasında ihale usulü ayrıca Kanunun temel ilkelerini belirleyen beşinci maddesinde, idarelerce yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ile birlikte uygulanacak temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte 4734 sayılı Kanunun belli istekliler arasında ihale usulünü düzenleyen 20. maddesinin ilk paragrafındaki “*yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.*” açıklamasından hareketle bu ihale usulünün yaklaşık maliyeti Kanunun 8. Maddesinde belirtilen eşik değerin yarısını aşan yapım işleri ihalelerinde açık ihale usulü ile birlikte temel ihale usulü olarak belirlendiği, işin özelliği nedeniyle uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektiren alımlarda ise ancak açık ihale usulünün uygulanamaması halinde uygulanabileceği görülmektedir. Bu nedenle her kadar açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü Kanunda temel ihale usulleri olarak belirtilse de açık ihale usulünün uygulanmasında herhangi bir koşul getirilmediği göz önüne alındığında açık ihale usulünün temel usul olarak daha öncelikli olduğu anlaşılmaktadır¹⁴⁶. İlave olarak belli istekliler arasında ihale usulü Kanunun 48'nci maddesinde danışmanlık hizmetleri olarak sayılan “*mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim*

¹⁴⁵ Ahmet Akpınar, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler ,Bu Değişikliklerin Avrupa Birliği Mevzuatına Uyumunun Değerlendirilmesi Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2009, s.95.

¹⁴⁶ Yaşar Gök, “Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Kasım-Aralık 2010, s.21.

ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler” in danışmanlık hizmet sunucularından alınmasında ise kullanılabilir yegane usul olarak belirlenmiştir. Ancak yaklaşık maliyeti Kanunun ihale ilan süreleri, kuralları ve ön ilanla ilgili esaslarını belirleyen 13’üncü maddesinin b fıkrasının birinci bendinde mal ve hizmet alımları için belirlenen yaklaşık maliyet üst sınırının dört katını geçmeyen danışmanlık hizmetlerinin Kanunda yer alan hizmet alımları kapsamında diğer ihale usulleri ve alım yöntemlerine göre alınabilmesi takdiri idarelere seçimlik bir istisna olarak verilmiştir.

Yapım işi, mal ve hizmet alımlarında uygulanacak belli istekliler arasında ihale usulünde, idare isteklilerin ön değerlendirme aşamasında Kanunun 10’uncu maddesinde yer alan ekonomik, mali, mesleki ve teknik yeterlilik kriterlerinden işin icabına göre uygun gördüklerini değerlendirir. Ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda ise ön yeterlilik ilan ve dokümanında belirtilen kriterlere göre sıralanmak suretiyle belli sayıda istekli veya yeterliliği sağlayan tüm istekliler teklif vermeye davet edilebilir. Ancak davet edilebilecek istekli sayısının 5’ten az olması halinde veya davet istekli sayısının karşılanmasına rağmen teklif veren istekli sayısının 3’ten az olması halinde ihale iptal edilmektedir. Teklif veren istekli sayısının 3’ten az olması halinde ihale dokümanı idare tarafından gözden geçirilerek varsa hata ve eksikliklerin giderilmesiyle birlikte ön değerlendirmeden geçen tüm istekliler davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir. Bundan farklı olarak Kanunun 48’nci maddesine göre ihale edilecek danışmanlık hizmet alımlarında uygulanacak belli istekliler arasında ihale usulünün ön değerlendirmesi sonucunda ise yeterlilikleri uygun görülecek isteklilerden en az 3 en fazla 10 istekliden oluşacak bir kısa liste oluşturulması zorunludur. Bu durumda ön değerlendirme sonucunda 3’ten az istekli olması halinde ihale iptal edilir. Yapım işleri, mal ve hizmet alımlarında uygulanacak belli istekliler arasında ihale usulü ile danışmanlık hizmet alımlarında uygulanacak belli istekliler arasında ihale usulü arasındaki bir diğer önemli fark ise tekliflerin verilmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Yapım işleri, mal ve hizmet alımlarında uygulanacak belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterliliği sağlayarak teklif vermeye davet edilen istekliler nihai mali tekliflerini sunarlar. Danışmanlık hizmet alımlarında ise teklif vermeye davet edilen istekliler tekliflerini teknik ve mali olmak üzere iki adet olarak sunarlar. Bunlardan öncelikle teknik teklifler bilahare teknik teklifleri geçerli olanların mali teklifleri ihale dokümanında belirtilen ağırlık

katsayılarına göre değerlendirmeye tabi tutulur. Teknik veya bilahare yapılacak mali değerlendirme aşamasında teklif sayısının 3'ten az kalması halinde ihale iptal edilir. Tekliflerin değerlendirmesi aşamasında teklif sayısının 3'ten az kalmasından dolayı ihale iptali sonucunda; yapım işleri, mal ve hizmet alımlarında imkan tanınan ihale dokümanının incelenerek varsa hata ve eksikliklerin giderilmesi ve yeterliliği sağlayan tüm isteklilerin davet edilerek yeniden ihale yapılabilmesine dair uygulama danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde öngörülmemiştir.

Belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanması ile ilgili temel hususların belirtilmesi bilahare bu ihale usulü ile ilgili bir takım tartışmalı konuların ele alınması açısından önem arz etmektedir. Bu çerçevede öncelikle belli istekliler arasında ihale usulünün kullanımı ile ilgili veriler incelenmiştir. 2013-2017 yılları arasında gerçekleştirilen kamu alımlarından 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usullerine göre yapılan alımların oranları, belli istekliler arasında ihale usulüne ait detaylı bilgilerle birlikte Tablo 14'te gösterilmiştir. Tablo 14'teki veriler incelendiğinde belli istekliler arasında ihale usulünün Kanun'da belirtilen üç ihale usulü arasında en az kullanım oranına sahip olduğu görülmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulüne göre yapılan alımların oranının Kanun'da açık ihale ile birlikte temel ihale usulü olarak belirlenmiş olmasına rağmen özel şartlar dahilinde kullanılabilen pazarlık usulüne göre yapılan alımlar oranının gerisinde kalması dikkat çekici gözükmemektedir. Bununla birlikte belli istekliler arasında ihale usulünün ihale türlerine göre dağılımında ise beş yıllık ortalamada %90'lık payıyla yapım işlerinin belirgin şekilde ağır bastığı görülmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan yapım işleri tutar ve miktar bazında karşılaştırıldığında ise miktar bazında az olmasına rağmen sözleşme tutarları çok yüksek büyük yapım işleri olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 14 verilerine göre belli istekliler arasında ihale usulünün mal ve hizmet alımı ihalelerinde ise adet bazında neredeyse kullanılmadığını söylemek mümkündür. Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise miktar bazında yıllara göre çok fazla değişmeyen sayıda ve toplam tutar bazında ise yine yıllar göre miktarına uygun şekilde hareketlilik gösteren ihalede belli istekliler arasında ihale usulünün kullanıldığı anlaşılmaktadır. 2018 yılı verilerinde de belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak yapılan mal alımı olmadığı, yapım işlerinin 26 ad. , hizmet alımlarının 1 ad., danışmanlık hizmet alımlarının ise 196 ad. olduğu ve

toplam kamu alımları içinde belli istekliler arasında ihale usulü tutar oranının bir önceki yıla göre %50 oranında düşerek %4,08'lere gerilediği görülmektedir¹⁴⁷.

Tablo 14
İhale Usullerine Göre Yapılan Alımların Oranları (2013-2017)

Yıllar	Belli İstekliler Arasında İhale Usulüne Göre Yapılan Alımların İhale Türlerine Göre Dağılımı				İhale Usullerinin Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranları		
	Mal Alımı	Yapım İşi	Hizmet Alımı	Danışmanlık Hizmet Alımı	Belli İstekliler	Açık	Pazarlık
	<u>Miktarı(Ad)</u> <u>Tutarı(TL.)</u>	<u>Miktarı(Ad)</u> <u>Tutarı(TL.)</u>	<u>Miktarı(Ad)</u> <u>Tutarı(TL.)</u>	<u>Miktarı(Ad)</u> <u>Tutarı(TL.)</u>	<u>Miktar Oranı(%)</u> <u>Tutar Oranı(%)</u>		
2013	4	127	4	300	0,44	73,89	25,67
	3.364.000	8.446.972.000	511.000	821.721.000	10,39	78,10	11,51
2014	3	55	3	235	0,32	71,36	28,31
	3.518.000	3.986.380.000	374.000	651.899.000	4,77	85,71	9,52
2015	1	68	2	288	0,39	73,77	25,85
	6.921.000	4.938.821.000	255.000	896.056.000	4,56	86,34	9,10
2016	1	44	1	289	0,38	73,26	26,36
	1.575.000	7.361.136.000	277.000	953.877.000	5,34	80,70	13,95
2017	-	71	2	294	0,41	71,07	28,52
	-	22.287.318.000	693.000	1.126.592.000	11,13	67,30	21,56

Kaynak: 2013-2017 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

4734 sayılı Kanunun 20'nci maddesi belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanması ile ilgili olarak yapım işi, mal ve hizmet alım ihalesinin işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale ile gerçekleştirilememesi şartını ortaya koymuştur. Ancak Kanun uzmanlık ve ileri teknolojiyi belirleyen objektif kriterler ortaya koymamış ve bu hususu idarenin inisiyatifine bırakmıştır¹⁴⁸. Bu durumda idarenin öncelikle alımı açık ihale usulü şartları içinde değerlendirmesi, bu şartlarla yapılamadığını gerekçeleriyle ortaya koyması ve bu

¹⁴⁷ Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları Raporu 2018, Mart 2019, s.4, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf , (05.04.2019)

¹⁴⁸ Dursun Ali Demirboğa, "Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri)", *Uyumsuzluk Mahkemesi Dergisi*, S.9, Haziran 2017, ss.186-187.

gerekçeleri ise objektif kriterleri belli olmayan uzmanlık ve/veya ileri teknolojik gereksinimlerine dayandırması gerekmektedir. Örneğin bu kapsamda işin ileri teknoloji gerektirmesi teknoloji transferi yapılacak durumları mı işaret etmektedir¹⁴⁹? Ya da bilgisayar altyapıları, yazılım ihtiyaçları, bir takım cihaz ve ekipmanların onarım ve bakımı uzmanlık veya ileri teknoloji gerektiren hususlar mıdır? İdareler 4734 sayılı Kanunun temel ilkeleri çerçevesinde yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar. Belli istekliler arasında ihale usulü ise yine idare tarafından belirlenecek kriterlere göre yapılacak ön değerlendirme neticesinde belirlenecek isteklilerin teklif verebilmesi yönüyle eşit muameleyi ve rekabeti belli oranda kısıtlayıcı bir özelliğe sahiptir¹⁵⁰. Uzmanlık/ileri teknoloji tanım veya kriterlerinin net bir şekilde ortaya konmaması ve idarelere Kanunun temel ilkeleri ile yüklenen sorumlulukların ağırlığı beraber değerlendirildiğinde belli istekliler arasında ihale usulünün özellikle mal ve hizmet alımlarında olmak üzere diğer ihale usulleri ile karşılaştırıldığında yok denecek kadar az miktarda kullanılmasının idareler açısından haklı gerekçelere dayandığı anlaşılmaktadır.

Başka bir açıdan bakıldığında uzmanlık ve ileri teknoloji kriterlerinin net bir şekilde ortaya konmamasının ortaya çıkardığı farklı bir durum daha bulunmaktadır. Genel olarak kamuda yapılan alımlar sonucunda kullanıcıların malın kalitesizliği, hizmetin yetersizliği veya işin iyi yapılmadığından şikayet ettikleri görülmektedir. Kullanıcıların bu şikayetlerinin temeli olarak ise yapılan işin, alınan hizmet veya malın teknik, mali veya mesleki ehliyetten alınamaması gerekçe olarak gösterilmektedir. Yapılan işin, alınan malın veya hizmetin kalitesizliği ve yetersizliği İdareler tarafından ayrıca kaynakların verimli olarak kullanılması temel ilkesi ile de ilişkilendirilmekte olup bu şekilde kaynakların verimli olarak kullanılmadığı değerlendirilmekte yapılmaktadır. Bunların sonucunda ise idareler yapacakları ihalelere mali, teknik, ekonomik veya mesleki açıdan yeterliliklerini kanıtlamamış isteklilerin girmesini engellemenin yollarını aramaktadırlar. Bu naif nedenler haricinde elbette ki bu hususun ihalenin üzerine bırakılmak istendiği firmalar için ön yeterlilik aşamasında rekabeti

¹⁴⁹ Demirboğa, a.g.m.,s.187.

¹⁵⁰ Aslı Bilgin, *İhale Mevzuatı Türkiye'nin Yurtdışı Örneklerle Karşılaştırılması*, (Doktora Tezi), İzmir, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Fakültesi, 2008, s.73.

engelleyici bir şekilde özel bazı kriterler belirleyerek diğ er firmaları ihale dış ı bırakmayı da amaçlayan kötü niyetli kullanım riskleri de mevcuttur. 2010-2014 yıllarında belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerle ilgili yapılan bir çalışmada, idarelerin özellikle personel çalıştırılmasına dayalı temizlik, çöp toplama, araç kiralama gibi hizmet alımları ile akaryakıt, bakliyat, kemikli/kemiksiz et, temizlik malzemeleri, muhtelif inşaat malzemeleri gibi mal alımlarını da belli istekliler arasında ihale usulü ile ihaleye çıkardıkları tespit edilmiştir¹⁵¹. Bahse konu durum, uzmanlık ve ileri teknoloji tanımlarının net olarak ortaya konmamasının idareler tarafından takdir yetkilerine dayanılarak farklı amaçlarla, farklı şekillerde yorumlanabildiğinin somut bir örneğ i olarak karş ımıza çıkmaktadır. İdarelerin bu subjektif değ erlendirmeleri, ihaleye davet edilmeyen isteklilerin ihalenin sonucuna şikayet ve itirazın şikayetlerine istinaden iş in sözleşmeye bağ lanmasının gecikmesini veya ihalelerin iptal edilmesini mümkün kılmakta olup böylelikle tekrarlayan ihale süreçleri ve bunlara bağ li maliyetlerle birlikte kaynakların verimli olarak kullanılamaması sonucuna da gebedir¹⁵².

Bu çerçevede belli istekliler arasında ihale usulünün seç ilmesindeki kriterlerden birisi olan iş in özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi halini belirleyen net ve objektif kriterlerin ya da bu kapsamda sayılacak işlerin ismen belirlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Objektif kriterlerin veya ismen işlerin kendisinin belirlenmesi durumunda ihalelerin bu usule göre yapılabilecekken idarelerin sorumluluk almak istememeleri nedeniyle açık ihale veya pazarlık usulüne göre yapması ile bu usul kapsamında olmadığ ı bariz olan alımların idarelerin takdir yetkilerine dayanarak ve çeşitli amaçlarla bu usul kapsamında yapmasının önüne geç ilmiş olunacaktır. Bu kapsamda uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektiren işlerin veya bunların belirlenmesinde kullanılacak kriterlerin Kamu İhale Kurumu koordinesinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, üniversitelerin İleri Teknoloji Enstitüleri gibi kurum ve kuruluşlar tarafından belirlenmesinin ve ihtiyaç duyulduğ unda güncellenmesinin belli istekliler arasında ihale usulünün kullanımını pozitif yönde etkileyeceğ i değ erlendirilmektedir. Yapılacak bu düzenlemeyle birlikte iş in özelliğinin

¹⁵¹ Uğur Gürsu, *Kamu İhale Mevzuatının Finansal Kaynakların Etkin Kullanımına Etkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, ss.154-158.

¹⁵² Rıza Cem Ertaş, *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi Ve Değ erlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, ss.125-126.

uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi halinde idarelerin takdir yetkisi kaldırılacağından, bunlardan sadece “açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerin” belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmesine son verilerek bu kapsamdaki tüm ihalelerde belli istekliler ihale usulünün uygulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kanun koyucunun yapım işlerine özel olarak getirdiği yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan işlerin belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılabileceğine dair esneklikten işin mali değerinin yüksek olmasının istekliler açısından bazı yeterliliklerin gerekli olduğunun kabul edildiği anlaşılmaktadır. Kanun koyucunun amacının, mali değeri yüksek büyük çaplı yapım işlerinin benzer iş deneyimi yüksek ve mali açıdan güçlü istekliler arasından seçilerek işin tamamlanmasını garanti altına almak olduğu değerlendirilmekte olup, bunun da kamu yararı ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından doğru olduğu düşünülmektedir¹⁵³. Tablo 15’te eşik değer üstünde kalan yapım işleri ve aynı dönemde belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan yapım işleri ilişkisi incelenmiştir. Verilere göre sadece eşik değer üstündeki yapım işlerine oranla dahi belli istekliler arasında ihale oranının son derece düşük olduğu ve son altı yıl içinde devamlı olarak azalarak 2018’de son olarak %5’lere geldiği görülmektedir. Kaldı ki eşik değerinin yarısını aşan yapım işi ihaleleri KİK raporlarında bu yönde bir veri olmadığından bu miktarlara eklenememiştir. Buna bağlı olarak Kanunun eşik değerinin yarısını aşan yapım işlerinin dahi belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılabilmesine olanak tanınmasına rağmen bahse konu ihale usulünün kullanılmasından imtina edildiği sonucuna varılmaktadır. Bunun nedeninin ihale yetkililerinin riski minimize etme gayretleri olduğu değerlendirilmektedir.

Belli istekliler arasında ihale usulü, yeterliliklerin sağlanması açısından yetersiz ve deneyimsiz küçük ve orta çaplı firmaları oyun dışına çıkartarak büyük inşaat sermayesine yeşil ışık yakar nitelikte olduğu bir gerçektir¹⁵⁴.

¹⁵³ Ümit Süleyman ÜSTÜN, Hande Sena ÇALIŞ, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi “,*Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,C.26, S.2, 2018, ss.131-144.

¹⁵⁴ Bülent Turan, *Neoliberalizm, Akp Ve Kamu Alımları Düzeni: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Ve Değişiklikleri Üzerine Bir İnceleme*, (Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,2015, s.365.

Tablo 15
Eşik Değer Üstündeki Yapım İşi İhaleleri (2013-2018)

Yıllar	Eşik Değer (TL.)	Eşik Değer Üstündeki İhale Miktarı	İhale Usulü İle Yapılan Kamu Alımlarına Oranı	Belli İstekliler Arasında İhale Usulüne Göre Yapılan İhale Miktarı	Belli İstekliler Arasında İhale Usulüne Göre Yapılan İhale Miktarının Eşik Değer Üstündeki İhalelere Oranı
2013	29.057.835	406 Ad.	%52,33	127 Ad.	%31,28
2014	31.844.702	268 Ad.	%29,63	55 Ad.	%20,52
2015	33.870.205	374 Ad.	%31,38	68 Ad.	%18,18
2016	35.804.003	453 Ad.	%44,12	44 Ad.	%9,71
2017	39.362.920	665 Ad.	%57,88	71 Ad.	%10,67
2018	45.452.363	473 Ad.	% 49,70	26 Ad.	%5,49

Kaynak: 2013-2018 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Bununla birlikte yüksek maliyetli büyük yapım işleri kamuoyu tarafından dikkatle takip edildiğinden gündem oluşturmakta ve bu nedenle de idarelerin hesap verme sorumlulukları yönünden riskler içermektedirler¹⁵⁵. Bu nedenle bahse konu yapım işleri idarelerin olası hesap verme ve sorumluluk alanındaki riskleri en aza indirmeye çalıştıkları işler haline gelmektedirler. Bundan dolayı ise idarelerin belli istekliler arasında ihale usulünde uygulayacakları ön değerlendirme neticesinde firma kayırma, rekabeti engelleme vb. töhmetler altında kalmamak gayesiyle açık ihale usulüne yönelmekte oldukları değerlendirilmektedir. Oysa ki teorik olarak herkesin teklif verebildiği açık usul ihalelerde istekli sayısı ile doğru orantılı olarak değerlendirme maliyetleri yükselmekte, işin kalitesi yerine fiyatı ön plana çıkmakta ve tedarikçiler açısından kısıtlamalar olmadığından birbirine rakip teklifler yarıştıramamakta olup bu dezavantajların önüne geçmek için ise sınırlı sayıda isteklinin teklif vermeye davet edilmesi tercih edilebilir¹⁵⁶. 2019 yılı için eşik değer yarısının 30.371.268 TL.sı olduğu göz önüne alındığında maliyeti bu denli yüksek yapım işlerinde mali ve teknik

¹⁵⁵ Serdar Şahin, *Türkiye'de Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi Ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi İle Karşılaştırmalı Analizi*, (Doktora Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, ss.190-217.

¹⁵⁶ Govert Heijboer, Jan Telgen, "Choosing the Open or the Restricted Procedure: A Big Deal or a Big Deal?", *Journal of Public Procurement*. V.2, I.2, 2002,p.201, https://www.researchgate.net/publication/254898627_Choosing_the_Open_or_the_Restricted_Procedure_A_Big_Deal_or_a_Big_Deal, (05.04.2019).

anlamda yeterliliklere sahip istekliler arasında gerçekleşecek ciddi bir rekabetin hem sözleşme bedeli açısından gerçeğe daha yakın sonuçlar verebilmesi hem işin kalitesinin sağlanması hem de işin sözleşme süresi içinde tesliminin garantiye alınması bakımından önemli olduğu düşünülmektedir. Bu maksatla belli istekliler arasında ihale usulünün yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işlerinde 4734 sayılı Kanununun 20'nci maddesindeki “*yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.*” ifadesinin “*yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılır.*” şeklinde değiştirilmesi önerilmektedir. Bu aşamada isteklilerin ön değerlendirme seçimine dair kriterlerin somutlaştırılmasının ise uygulamada benzer işlerde idareler arası farklılıkları önlemek açısından önemli olduğu düşünülmektedir¹⁵⁷. Böylelikle ihale süreçlerinin bir takım endişelerden arındırılmış bir şekilde yürütülmesine ilaveten ihtiyacın uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılmasına katkı sağlanacağı değerlendirilmektedir.

2.2. PAZARLIK USULÜ

Pazarlık usulü 4734 sayılı Kanununun 18'inci maddesinde belirtilen üç ihale usulünden birisidir. Açık ve belli istekliler arasında ihale usulünün Kanunda temel ihale usulleri olarak belirtilmiş olmasına karşın pazarlık usulünün kullanılabilmesi için Kanununun 21'nci maddesinde belirlenen ölçütlerin sağlanması gerekmektedir. Ancak Kanunda belirlenen bu ölçütlerin sağlanmış olması hali pazarlık usulünün uygulanmasını zorunlu kılmamakta idareye bu usulün kullanılabilmesi için takdir yetkisi tanımaktadır. Pazarlık usulünün uygulanabilmesini sağlayan haller Kanunda altı madde halinde sayılmıştır. Bunlar;

a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkması,

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen

¹⁵⁷ Kamu İhale Kurumu(KİK)/Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği(TOBB), *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu 4-5 Aralık 2017*, http://www.ihale.gov.tr/kurum_yayinlari-49-1.html, ss.40-97, (29.03.2017).

hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,

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

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

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

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti ellimilyar Türk Lirasına (üçyüzbirbinikiyüzyirmisekiz)¹⁵⁸ kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

halleridir. Bu ölçütlerden b,c ve f fıkralarında belirtilenlerin gerçekleşmesi halinde ilan yapılması zorunlu değildir. Ancak bu hallerde ihaleye en az üç isteklinin davet edilmesi zorunlu kılınmıştır. Ayrıca b,c,f fıkraları kapsamında yapılan mal alımlarında, idarenin de uygun bulması halinde malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi durumunda sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir. Diğer fıkraların uygulanması halinde ise Kanunun 13'üncü maddesi kapsamında ilan yapılması zorunludur ve bununla birlikte yeterlilikleri kabul edilen isteklilerle idare arasında işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlar, fiyat içermeyecek şekilde görüşülür ve bu görüşmeler sonucunda netleştirilen şartları sağlayabilecek isteklilerden fiyat teklifleri istenir. Pazarlık usulünün tüm ölçütleri için geçerli olan ayırt edici önemli bir özelliği daha ise isteklilerce verilen ilk tekliflerin aşılması şartıyla yazılı ikinci bir son teklif vermelerinden sonra ihalenin sonuçlandırılmasıdır.

Pazarlık kelimesi günlük kullanımda TDK Güncel Türkçe Sözlüğü'ndeki ilk anlamı olan “*bir alışverişte tarafların kendileri için en elverişli fiyatı karşısındakine kabul ettirmek amacıyla yaptıkları görüşme*” olarak kullanılmaktadır. Diğer bir deyişle pazarlık dendiğinde akla ilk etapta sadece fiyatın görüşülmesi gelmektedir. Ancak görüldüğü üzere pazarlık usulünde beklenenin aksine fiyat konusu isteklilerle

¹⁵⁸ Kamu İhale Tebliği, Tebliğ No:2019/1, Resmi Gazete, S.30666, 25 Ocak 2019.

görülmemekte olup diğer ihale usullerinden farklı olan durum sadece rakiplerinin ilk tekliflerini öğrenen isteklinin ikinci ve yazılı bir son teklif verebilmesidir. Pazarlık usulünü düzenleyen 21'inci maddede istekli ile müzakere ya da diğer deyişle pazarlığın yapıldığı haller sadece a,d ve e fıkralarında ele alınmıştır. Bu kapsamda pazarlık usulünün fiyat yerine teknik ve mali özellikleri belirlenemeyen işin ne şekilde yapılacağına isteklilerle müzakere edildiği bir usul olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum ise herhangi bir aşamasında fiyat ya da teknik, mali vb. diğer unsurların isteklilerle müzakere edilmediği 21 b,c ve f maddelerini pazarlık usulü içinde yer almalarından dolayı tartışmalı hale getirmektedir. Üstelik özellikle Kanunun 21'inci maddesinin b,c ve f fıkralarına göre ilan yapılmasının zorunlu olmaması ve isteklilerin idarece belirlenerek ihaleye davet edilmeleri hususları göz önüne alındığında pazarlık usulü 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerinden olan rekabetin sınırlandırıldığı bir ihale usulü olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵⁹. Pazarlık usulünün b,c ve f fıkralarına göre yapılacak alımlarda ilanın zorunlu kılınmaması idareye ilan yapıp yapmama konusunda, aynı ihaleyi pazarlık usulü yapıp yapmama konusundaki gibi takdir yetkisi tanımaktadır. İhalenin pazarlık usulü ile yapılması ve ilan edilmesi ile ilgili olarak idareye tanınan bu takdir yetkileri Kanunun temel ilkelerinden olan saydamlık ve rekabet açısından sakıncalar içermektedir. Saydamlık ve rekabet ilkeleri birbirleriyle yakın ilişkili ilkelerdir. Rekabetin gerçekleşmesi için ihaleye katılımın en üst seviyede olması beklenmekte olup katılımın en üst seviyeye çıkarılmasındaki en önemli araç olan ihalenin ilan edilmesi ve isteklilere duyurulması hususu saydamlık ilkesinin bir gereğidir. Diğer bir deyişle saydamlık ilkesinin uygulanması rekabet ilkesinin gerçekleşmesini sağlamaktadır¹⁶⁰.

Pazarlık usulü ile ilgili olarak Kanun koyucu saydamlık ve rekabet ilkelerinden bu usul özelinde feragat etmiş görünmektedir. Bu hususun amacının idealde kamu hizmetinin görülmesinin ve hizmetin sürekliliğinin sağlanmasının piyasadan alınacak mal, hizmet ve yapım işlerinin ihalelerinde ortaya çıkabilecek aksaklıklar nedeniyle sektöre uğratmamak olduğunu söylemek mümkündür¹⁶¹. Her ne kadar Kanunda pazarlık usulünün belirtilen özel şartlar altında bile kullanılması zorunlu kılınmamış ve

¹⁵⁹ Demirboğa, a.g.m.,s.190.

¹⁶⁰ Yeliz Neslihan Akel, "İdarî Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.11, Haziran 2018, s.20.

¹⁶¹ Demirboğa, a.g.m.,s.191.

kullanılsa dahi ilan edilmesi engellenmemiş olmasına karşın pratikte Kanun koyucunun ideal amacının idarelerce gözetildiğini söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Tablo 14’te pazarlık usulünün ihale usulleri ile yapılan kamu alımları tutarı içindeki payının 2015 yılındaki %9,10 değerinden artarak seyrettiği 2017 yılında ise %21,56 değerine ulaştığı görülmektedir. 2018 yılında ise pazarlık usulünün ihale usulleri ile yapılan kamu alımları tutarı içindeki payı %21,34 olarak gerçekleşmiştir¹⁶². Bu oranlardan hareketle idarelerin takdir yetkilerini temel ihale usullerini kullanmak yerine pazarlık usulünden yana kullanarak Kanununun temel ilkelerinden yine Kanunun verdiği inisiyatifte dayalı olarak feragat etmeyi seçtikleri görülmektedir. Tablo 16’daki veriler incelendiğinde ise 2018 yılında pazarlık usulünün 21 b,c ve f maddeleri ile yapılan alımların pazarlık usulü ile yapılan toplam alımların %96,38’ini oluşturduğu ve önceki yıllarda da çok farklı olmadığı görülmektedir. Ayrıca 2018 Kamu İhale Kurumu verilerine göre pazarlık usulü ile gerçekleştirilen 22.278 adet ihalenin sadece 315 adedi Kamu İhale Bülteninde ilan edilmiş olup ilan edilenlerden 64 adedi ilanın zorunlu olduğu 21 a,d ve e fıkralarına göre yapılan ihalelerdir¹⁶³. İdarelerin 21 b,c ve fıkraları için tanınan “ilan yapılmasının zorunlu olmaması” halini de takdir yetkileri dahilinde ilan etmemekten yana kullandıkları anlaşılmaktadır. Ancak günümüz teknolojik ve elektronik imkânları göz önüne alındığında ihalenin ilan edilmesinin idarelere herhangi bir külfet getirmeden sağlanabileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 21/c maddesi savunma ve güvenlikle ilgili özel durumları içermesi sebebiyle hariç tutulursa 21/b ve 21/f maddelerine göre yapılacak pazarlık usulü alımların tutarına bakmaksızın işin ani, beklenmedik ve ivedi olmasıyla da paralellik sağlayacak şekilde sadece elektronik ortamda ilanının zorunlu hale getirilmesinin şeffaflık ve rekabetin önünü açacağı gibi idarelerin de zan altında kalmasını engelleyebileceği değerlendirilmektedir. 21/b ve 21/f maddesine göre yapılan alımlarda en az üç isteklinin davet edilmek zorunda olduğu ve bu davet etme işlemleri ile davetlilerin teklif ve yeterlilik belgeleri hazırlıkları için belli bir süre gerektiği göz önüne alındığında bahse konu süreç boyunca elektronik ortamda

¹⁶² Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları Raporu 2018, Mart 2019, s.4, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf , (05.04.2019)

¹⁶³ Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları Raporu 2018, Mart 2019, s.4, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf , (05.04.2019)

yapılacak ilanın işin ivediliği açısından bir mahzur yaratmayacağı düşünülmektedir¹⁶⁴. İhalenin istekli olabilecek herkese bu şekilde ilan edilmesi sonucunda idarenin herhangi bir kıstasa bağlı kalmadan davetliyi belirlemesinden kaynaklanan soru işaretlerinin de giderilebileceği değerlendirilmektedir. Bu tür ihalelerin ilanlarının geniş bir istekli kitlesine ulaşabilmesi ve böylelikle etkinliğinin sağlanması açısından ise zorunlu olarak Kamu İhale Kurumu aracılığı ile Kamu İhale Bülteninde yapılması uygun hal tarzı olacaktır. Bu düzenleme için ise öncelikle Kanunun 21'inci maddesinden b ve f fıkralarının uygulanması halinde ilan yapılmasının zorunlu olmadığı yönündeki hüküm kaldırılmalı ve Kanunun 8'inci maddesinde de ilanla ilgili gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Tablo 16'da 2014-2018 yılları arasında Pazarlık usulünün Kanunun 21'inci maddesinin fıkralarına göre kullanım tutar ve oranları verilmiştir. Pazarlık usulünün 2014-2018 yılları arasındaki kullanılma verilerine göre 21/b maddesi ortalama %80'lik oranıyla en büyük paya sahiptir. 21/b maddesine göre yapılan ihaleler içinde ise en büyük payın 2015'ten itibaren artmaya başlayan ve 2017 ile 2018 yıllarında %60 sınırını aşan yapım işleri ihalelerinde olduğu görülmektedir. 21/b maddesinden sonra en çok kullanılan maddeler ise 21/f ve 21/c maddeleridir. 21/f maddesinin 2014-2015 yıllarındaki ortalama %15'lik oranının 2016'dan itibaren kademeli olarak azaldığı ve yerini 21/c maddesinin aldığı anlaşılmaktadır. 21/f maddesine göre yapılan ihalelerde mal ve hizmet alımı ihaleleri eşit oranlara sahipken 21/c maddesine göre yapılan ihalelerin neredeyse tamamının yapım işleri ihalelerinden oluştuğu görülmektedir. 21/a maddesi açık ve belli istekliler arasında ihale usulü ile ihalesine çıkmış olmasına rağmen hiç teklif çıkmaması halinde tercih edilebilecek pazarlık usulüdür. Maddenin uygulama haline dair kısıtın spesifikliği ile Tablo 16'daki uygulama oranları birbiriyle örtüşmektedir.

Pazarlık usulüne dair sayısal verilerin incelenmesini müteakip sırasıyla madde içeriklerine dair inceleme ve önerilerde bulunulacaktır. Bu kapsamda pazarlık usulünün ilk maddesi olan 21/a maddesi ele alındığında bu maddenin uygulaması ile ilgili bir sorun karşımıza çıkmaktadır. Kanunun pazarlık usulünü düzenleyen 21'inci maddesine göre a, d ve e fıkralarına göre yapılacak ihalelerde, yeterlilikleri kabul edilen isteklilerin fiyat içermeyen işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarına dair

¹⁶⁴ Gürsu, a.g.e., s.161.

ilk tekliflerini müteakip yapılan ikili görüşmeler sonucunda netleştirilen şartları sağlayabilecek isteklilerden fiyat teklifleri istenecektir. Oysa ki 21/a maddesine göre yapılan ihale, açık veya belli istekliler arasında ihale usulüne göre yapılan ihaleye teklif çıkmaması halinde uygulanabilecek bir yöntemdir. Bu kapsamda açık veya belli istekliler arasında ihale usulünün ilanı ile birlikte alınacak malın, hizmetin ve işin teknik detayları ve gerçekleştirilme yöntemleri ise önceden ortaya konmuş durumdadır. Bu nedenle ihalenin açık veya belli istekliler arasında ihale usullerine göre yapılması halinde teklif çıkmaması durumunda 21/a maddesi kapsamında pazarlık usulü tercih edildiği takdirde önceden belirlenmiş bu teknik detay ve yöntemlerin isteklilerle görüşülerek tekrar belirlenmesi tezat oluşturmaktadır. Pazarlık usulünün d ve e fıkralarının içerdikleri araştırma, geliştirme süreçleri ya da işin özgün ve karmaşık olmasından kaynaklı belirsizlik hususları itibariyle isteklilerle teknik detay ve gerçekleştirme yöntemleri konularında görüşmeler yapılarak bu hususların netliğe kavuşturulması ve mutabakat sağlanması sonucunda fiyat tekliflerinin alınması gayet doğal gözükmemektedir. Ancak aynı husus 21/a maddesi için geçerli olamamaktadır. Bu halde Kanun koyucunun açık veya belli istekliler arasındaki ihaleye teklif çıkmaması halinin idare tarafından belirlenen teknik detay ve gerçekleştirme yöntemlerinin isteklilerce uygulanması mümkün olmayan şartlara bağlı olması halinde oluştuğu ve bu nedenle 21/a maddesi gereğince yapılacak ihalede bu şartların isteklilerle yapılacak görüşmeler sonucunda netliğe kavuşturulmasını beklediğini kişisel olarak yorumlamak mümkün olmasına karşın Kanun lafzından bu sonuca ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle Kanunda a, c ve d fıkralarının kullanılması halinde uygulanacak şartları belirleyen 21'nci maddenin üçüncü paragrafından a fıkrasının çıkarılarak bahsedilen belirsizliğin giderilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Pazarlık usulünün 21/b maddesi en çok kullanılan maddesi olarak karşımıza çıkmaktadır. 21/b maddesine 7144 sayılı Kanununun 11. maddesi ile getirilen ek ibareden önceki hali "*Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması*

Tablo 16
Pazarlık Usulünün 21. Madde Fıkralarına Göre Dağılımı (2014-2018)

(x1000 TL.)

Pazarlık Usulü Maddesi	İhale Türü	2014		2015		2016		2017		2018	
		Tutarı	%	Tutarı	%	Tutarı	%	Tutarı	%	Tutarı	%
21/a	Mal Alımı	75.823	0,82	6.998	0,06	7.740	0,04	2.126	0,005	4.793	0,01
	Yapım İşi	2.772	0,03	3.581	0,03	7.333	0,03	5.652	0,12	9.159	0,02
	Hizmet Alımı	10.344	0,11	6.578	0,06	20.654	0,10	458	0,001	12.932	0,03
	Toplam	88.939	0,96	17.157	0,15	35.728	0,16	8.237	0,018	26.884	0,07
21/b	Mal Alımı	1.794.408	19,34	998.348	8,55	883.294	4,07	1.127.815	2,49	1.762.745	4,72
	Yapım İşi	1.797.272	19,34	4.216.203	36,13	12.068.858	55,59	30.968.071	68,30	23.620.398	63,24
	Hizmet Alımı	3.699.157	39,87	4.355.123	37,32	4.402.581	20,28	4.854.740	10,71	3.662.448	9,81
	Toplam	7.290.837	78,57	9.569.673	82	17.354.733	79,93	36.950.626	81,49	29.045.591	77,77
21/c	Mal Alımı	25.971	0,28	26.684	0,23	176.749	0,81	98.383	0,22	75.901	0,20
	Yapım İşi	173.255	1,87	147.230	1,26	1.857.685	8,56	3.166.724	6,98	4.615.744	12,36
	Hizmet Alımı	115.965	1,25	69.989	0,60	180.618	0,83	146.794	0,32	122.722	0,33
	Toplam	315.192	3,40	243.904	2,09	2.215.052	10,20	3.411.901	7,52	4.814.372	12,89
21/d	Mal Alımı	-	-	-	-	-	-	917	0,0020	389	0,0010
	Yapım İşi	6.493	0,07	87	0,00	84	0,00	-	0,0005	60	0,0002
	Hizmet Alımı	14.513	0,16	87	0,00	186	0,00	208	-	-	-
	Toplam	21.006	0,23	173	0,00	270	0,00	1.125	0,0025	448	0,0012
21/e	Mal Alımı	558	0,01	37.930	0,33	5.444	0,03	111.690	0,25	-	-
	Yapım İşi	59.003	0,64	139.629	1,20	316.618	1,16	2.733.509	6,03	1.325.732	3,55
	Hizmet Alımı	19.770	0,21	7.415	0,06	4.277	0,02	-	-	-	-
	Toplam	79.331	0,85	184.974	1,59	326.339		2.485.199	6,28	1.325.732	3,55
21/f	Mal Alımı	677.314	7,30	765.719	6,56	821.310	3,78	1.036.628	2,29	1.264.056	3,38
	Hizmet Alımı	806.343	7,69	888.450	7,61	958.788	4,42	1.090.250	2,40	872.698	2,34
	Toplam	1.483.657	15,99	1.654.169	14,17	1.780.098	8,20	2.126.878	4,69	2.136.754	5,72

Kaynak: 2014-2018 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.” şeklindedir. 7144 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle “...ani ve beklenmeyen veya “ ibaresinden sonra gelmek üzere “yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut” ibaresi eklenmiştir. 7144 sayılı Kanunla yapılan eklemenin gerekçesi olarak ise maddenin önceki halinin yorumuna açık olduğu gösterilmiş ve yapılan ekleme ile “yapı veya can ve mal güvenliği açısından tehlike olduğunun tespit edilmesi hâlinde zarar meydana gelmeden müdahale edilerek kamu menfaatinin sağlanmasına yönelik değişiklik yapılması amaçlandığı” belirtilmiştir¹⁶⁵. 7144 sayılı Kanunla yapılan ekleden önce doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen veya idarece önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkmasından dolayı ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hali; 21/b maddesinin uygulanmasını öncelikle ani, beklenmeyen veya öngörülemeyen olayın ortaya çıkmış olması ve bilahare bu ortaya çıkışa bağlı olarak ivediliğin zorunlu olması şartlarının bir arada ve birbirlerini tamamlayıcı olarak bulunmasına bağlamıştır¹⁶⁶. 21/b maddesi bu haliyle sadece “idarece önceden öngörülemeyen” olayların tanımlanması açısından yorumuna açık gözükmektedir. Çünkü doğal afetler ve salgın hastalıklar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda yer alan mücbir sebep halleri içerisinde de sayılan ve farklı mevzuatlarda tanımları yapılmış hususlardır. Bununla birlikte can ve mal kaybı hali doğal afet ve salgın hastalık öğelerine bağlı olmadan da ani ve beklenmeyen şekilde gerçekleşebilecek durumlardandır ve alımın ivedi olarak yapılmasını zorunlu kılabilir. Ani ve beklenmeyen olaylara verilen bu üç örnekten sonra devam eden “gibi” ifadesinin içine hangi durumların gireceği hususu öncesindeki örneklere bakarak abartılı yorum yapılmasını engeller niteliktedir. İdarece öngörülemeyen olaylara dair mevzuattaki tek açıklama Kamu İhale Genel Tebliği 20’inci maddesinde yapılmıştır. Buna göre 4734 sayılı Kanunun 62/b maddesine göre ertesi mali yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları ihalelerinde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzaması halinde süreklilik arz eden alımın sekteye uğramaması maksadıyla ihale sonuçlanana kadar geçecek süredeki ihtiyacın karşılanması Kanunun 21/b maddesi

¹⁶⁵ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (Değişiklikler İşlenmiş (Gerekçeli), <https://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>, 30.04.2019

¹⁶⁶ Hakkı Yıldırım, “Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci Maddesinin (b) Bendinde Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.12, 2018, s.731.

kapsamında “idare tarafından önceden öngörülemez olay” olarak değerlendirilecektir. Ancak bu spesifik durum haricinde öngörülemezlik hali fazlasıyla yoruma açıktır. Örneğin idarenin açık usul ihalesini yılın son aylarında düzenlemesi ve şikâyet sonucunda iptal edilmesi durumunda yeni bir açık ihale için yeterli süre kalmadığı gerekçesiyle alımı pazarlık usulü ile yapması uygulamada karşılaşılan hususlardandır¹⁶⁷. Bunun haricinde merkez teşkilatı tarafından yıl sonuna yakın gönderilen ödeneklerle açık veya belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmesine süre kalmayan durumlar, ihaleyi yapacak taşra teşkilatı için önceden öngörülemez olaylar içinde mi değerlendirilecektir? İdarece öngörülemezlik hali Kamu İhale Kurumu, Sayıştay ve diğer idari yargı mercilerince verilen kararlarda ele alınmakla birlikte bu kararların tamamında mevcut dava veya şikâyet konusu durumun özel şartlarına yönelik değerlendirmeler bulunduğundan bu kararlar her koşul ve şartta uygulanabilir değildir¹⁶⁸. Bu çerçevede 7144 sayılı Kanunla 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesinde yapılan değişiklik sonucunda idarece öngörülemez olayların yoruma açıklığına bir çözüm getirilememiştir. Yapılan değişiklik zaten idarece öngörülemez olaylar ibaresinin öncesinde yer almakta olduğundan onu tamamlamakta ve bu ibareyi kendisinden “veyahut” diyerek ayırmaktadır. Yapılan değişiklikle idarece öngörülemez olayların gerçekleşmesi hali ve bu halin gerçekleşmesi durumunda ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması önceki cümlelerde yazılı hususlardan bağımsız olarak ele alınacak bir husus haline getirilmiştir. Ayrıca yapılan değişikliğin gerekçesinde eski halin yoruma açık olmasına vurgu yapılmış olmasına rağmen yapılan değişiklikle maddeye “...yapım tekniği açısından özellik arz eden...” ibaresi eklenerek yeni bir yorum sahası daha açılmıştır¹⁶⁹. Çünkü maddenin devamında ya da alt paragraflarında ya da açıklayıcı mevzuatta “yapım tekniği açısından özellik arz eden” işlerin neler olduğuna dair bir açıklama bulunmamaktadır. Bu haliyle çerçevesi çizilmeyen “yapım tekniği açısından özellik arz eden işler”in ani ve beklenmeyen şekilde gerçekleşme veya yapı, can ve mal güvenliğinin sağlanması haliyle de hiçbir bağı bulunmamakta ve maddenin içinde adeta sırtıtmaktadır. Bununla birlikte yapılan değişiklikte kullanılan “veya” ve aynı anlama gelen “veyahut” bağlaçları maddenin eski

¹⁶⁷ Çetinkaya, a.g.e., ss.113-114.

¹⁶⁸ Yasin Sezer, “Kamu İhalelerine Katılmada Davet Yöntemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.16, Özel Sayı 2014, ss.3925.

¹⁶⁹ Yıldırım, a.g.m., s.734.

halindeki anlam bütünlüğünü bozmuş ve “doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen” ibaresinin bunların ortaya çıkması halinde ihalenin ivedi olarak yapılması cümlesine bağlantısını ortadan kaldırarak anlaşılabilir bir duruma getirmiştir. Değerlendirilmektedir ki yapılan değişikliğin ana amacı yoruma açık bir hususa açıklık getirmek yerine maddenin içine yeni durumlar ekleyerek pazarlık usulünün kullanım alanının genişletilmesidir. Yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenecek hallerin maddeye eklenmesiyle 21/b maddesi ani ve beklenmedik olayın ortaya çıkması şartından kurtarılarak idarece gerekçelendirilmesi şartıyla olayın vuku öncesinde önlem maksatlı da kullanılabilir hale getirilmiştir. Sadece bu hususun değişikliğin gerekçesinde belirtilen “kamu menfaati” faydasını sağlayabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte şeffaflık ve rekabet açısından pazarlık usulünün uygulama alanının muğlak ve fazlasıyla yoruma açık şekilde genişletilmemesi adına “yapım tekniği açısından özellik arz eden” ibaresinin kaldırılarak 21/b maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesinin maddenin anlaşılmasını ve uygulanmasını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

“b) 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 veya yapı, can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerin olması.”

Ayrıca idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların neler olabileceğinin belirlenmesinin zorluğu dikkate alınarak en azından neler olamayacağını ikincil mevzuatla belirlenmesinin, bunlar haricindeki durumlarda idarenin somut olaya yönelik kararını vermesinde büyük kolaylık sağlayacağı ve standartlaşmaya faydası olacağı değerlendirilmektedir.

Pazarlık usulünün 21/c maddesinin son yıllarda 21/f maddesi ile yer değiştirerek bahse konu usulün kullanılma oranı açısından ikinci sırasında olduğuna önceden değinmiştik. 21/c maddesi savunma ve güvenliği ilgilendiren özel durumların ortaya çıkması durumunda ve buna bağlı olarak ihalenin acil olarak yapılmasının zorunlu olması halinde kullanılabilir. 21/b maddesinde olduğu gibi bu maddenin

kullanımı da birbirine bağılı iki şartın oluşmasına bağılıdır. Bunlar özel durumun ortaya çıkması ve ihalenin ivedi yapılmasının bu özel durumdan dolayı zorunlu olmasıdır. Diğer bir ifadeyle ihalenin bu yolla yapılmasının sebep unsuru ihalenin ivedilikle yapılması gerekçesi oluşturmaktadır¹⁷⁰. Savunma ve güvenlik ile ilgili alımlar Kanunun 3/b istisna maddesinde de mevcuttur. Ancak 3/b maddesinde alımın “savunma ve güvenlik alanları ile ilişkili” olması yeterli şartken, 21/c maddesinde savunma ve güvenlikle ilgili özel bir durumun ortaya çıkması üzerine alımın ivedilikle yapılması zorunlu şart olarak yer almaktadır. Kanunun 3/b maddesinin özel durum, ivedilik gibi şartlar belirlemeden her durum ve şartı kapsayıcı olması göz önüne alındığında 21/c maddesinin kullanım alanı tam olarak anlaşılammamaktadır. Kaldı ki Kanunun 3/b maddesindeki savunma ve güvenlik ifadelerinin özellikle milli savunma ya da milli güvenlik gibi hususlar ile bu maddeyi kullanacak kamu kurum ve kuruluşlarını özellikle belirtmediği göz önüne alındığında bu durum daha da pekişmektedir. Bununla birlikte 21/c maddesinin uygulanmasında “özel bir durumun ortaya çıkması” yoruma açık olan bir husustur. Bahse konu özel durum olma hali idarenin takdir yetkisine bırakılmıştır ve ancak idarenin karşılaştığı olayın kendi şartları dahilinde değerlendirilmesi sonucunda onu diğer olaylardan ayıran bir özelliği olmasına ve bundan dolayı ivedilikle yapılmasına göre karar verilebilecektir. Halbuki alımın kendisinin sadece savunma ve güvenlikle ilgili oluşu durumunda başkaca değerlendirmelerde bulunmadan 3/b istisna maddesinin kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Bundan farklı olarak 2018 yılında 21/c maddesine göre yapılan ihaleler incelendiğinde 2018 yılının Aralık ayında yapılmış ve tüm 2019 yılını kapsayan personel servis hizmet alımları, güvenlik kontrol sistemlerinin parçalı bakım onarım hizmet alımları, yemek hizmeti alımları, özel güvenlik hizmet alımı, idare araçlarına motorin alımı gibi bir özel durum ve ivedilik içermediği değerlendirilebilecek ve yıllık olağan olarak planlaması muhtemel alımlar ile muhtelif bina yapımları, hizmet binaları ve lojmanların muhtelif bakım ve onarımları, fotokopi kağıdı alımı gibi yine özel durum ve ivediliği sorgulanabilir pek çok alım olduğu görülmektedir¹⁷¹. İdareler Kanunun tanıdığı yetki kapsamında sorumluluk alarak takdir haklarını kullanmakta ve ihalelerini 21/c maddesine göre gerçekleştirmektedirler. Ancak 21/c maddesi dahilinde yapılan ihale örneklerine bakarak Kanunda yer alan muğlak ve yoruma açık ifadelerin miktar sınırı olmaksızın

¹⁷⁰ Akef, a.g.m., s.34.

¹⁷¹ EKAP İhale Arama, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html>, 07.05.2019.

ilan yapmadan ve isteklilerin idarece davet edilmesinin sağladığı görece faydalara istinaden çoğu zaman iyi niyet sınırlarını aşarak kullanıldığını söylemek mümkün gözükmemektedir. 21/c maddesi kapsamında alınan mal, hizmet ve yapım işleri 2018 yılında pazarlık usulü ile yapılan alımların %12,89'unu oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra bahse konu maddeye göre yapılan alımlar tutarı 2018 yılında yapılan toplam kamu alımlarının %2,3'üne tekabül etmektedir¹⁷². Bu maddeye göre yapılan alımların ilan zorunluluğu bulunmaksızın en az 3 isteklinin davet edilmesiyle ve herhangi bir miktar kısıtlamasına tabi tutulmadan yapıldığı göz önüne alındığında şeffaflık ve rekabetin asgari seviyede de olsa sağlanması açısından üzerinde durulması gerektiği değerlendirilmektedir. Hacmi azımsanmayacak büyüklükte olan bu madde kapsamındaki alımların İdare tarafından verilen kararın ihale öncesinde denetlenmesi pratikte zaman, işgücü açısından mümkün olmadığı gibi ivediliğin ruhuna da aykırı olması ve ayrıca Kanunen tanınan yetkinin gaspı olarak da nitelendirilebileceğinden mümkün değildir. O halde Kanunda geçen ifadelerin idareler tarafından yorumlanmasında ikincil mevzuatın kılavuz görevi görmesi maksadıyla yoruma açık hususların açıklanmasında ve gerekirse örneklenmesinde fayda görülmektedir. Bu yapılamadığı takdirde 3/b maddesinin varlığı da göz önüne alınarak 21/c maddesinin Kanun metninden çıkarılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İdarelerin ihtiyaçları her zaman piyasada satışta bulunan mallarla karşılanacak nitelikte olmayabilir¹⁷³. Bu durumda söz konusu malın bir araştırma geliştirme süreci sonrasında idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde üretilmesi gerekebilecektir. Kanununun 21/d maddesi bu ihtiyacı karşılayacak niteliktedir. Bu maddeye göre yapılacak ihalelerin bir araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç göstermesi ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması gerekmektedir. Araştırma ve geliştirme sürecine duyulan ihtiyaç ile seri üretime konu olmaması niteliği birbirinden ayrı değil birbirini tamamlar nitelikteki hususlardır. İdarenin yürüttüğü görevi nedeniyle özel olarak ihtiyaç duyduğu bilgisayar yazılımlarının bu niteliğe sahip olduğu değerlendirilebilir¹⁷⁴. “Seri üretime konu olmayan nitelikte olması” ibaresinden 21/d maddesinin sadece bir araştırma ve geliştirme süreci sonunda özel olarak üretilecek malların ya da araştırma geliştirme

¹⁷² Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları Raporu 2018, Mart 2019, s.4, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf , (05.04.2019)

¹⁷³ Demirboğa, a.g.m., s.196.

¹⁷⁴ Demirboğa, a.g.m., s.196.

süreci sonucunda prototipi üretilecek malların tasarım, imalat projelerinin alımı için kullanılabilmesi anlaşılmaktadır. O halde yapım işleri seri üretime konu olan hususlar olmadığına göre 21/d maddesi yapım işlerinin ihale edilmesinde kullanılmayacaktır. Ancak Tablo 16 incelendiğinde 21/d maddesinin 2017 yılına kadar mal alımlarında hiç kullanılmadığı, aksine sadece hizmet alımı ve yapım işlerinde kullanıldığı görülmektedir. 2014-2018 yıllarında 21/d ile yapılan bahse konu ihaleler arasında herhangi bir araştırma geliştirme süreci içermeyen öğrenci taşıma hizmeti, okulların temizlik hizmeti, personele dayalı hizmet alımları, bina ve tesis yapımları ile onarımları, sıvı ve katı yakıt alımları örnekleri mevcuttur¹⁷⁵. Bu örneklerle bakarak Kanunun 21/d maddesinin kullanımında ciddi hatalar olduğunu söylemek mümkündür.

İdarece ihtiyaç duyulan mal, hizmet veya yapım işinin önceden üretime konu olmamış, kendine has özgün niteliklere sahip ve karmaşık bir ifa etme, üretme ya da inşa etme prosedürüne sahip olmasından dolayı teknik detayları ile mali özelliklerinin gerekli nitelikte belirlenemediği hallerde ise Kanunun 21/e maddesi kullanılabilir. İhtiyaç duyulan mal, hizmet ya da yapım işinin teknik ve mali detayları idarece alınabilecek danışmanlık hizmeti ile dahi karşılanamayacak nitelikte olmalı; idarenin uygun nitelikte personeli olmadığı için bu detayları belirleyememesi 21/e maddesinin kullanımına gerekçe olmamalıdır¹⁷⁶. Ancak bu metodla yapılan ihaleler incelendiğinde içlerinde yine maddenin kıstaslarına uymayan ihaleler olduğu görülmektedir. Bunlara örnek olarak 2018/607523 ihale kayıt numaralı “Köprübaşı Cami Tuvalet ve Şadırvanların Onarım İnşaatı İşİ”, 2017/286346 ihale kayıt numaralı “1 Adet 250KVA Trafo Alımı ve Montajı”, 2016/253095 ihale kayıt numaralı “Karlusu Göleti Su ve Macera Parkı Su Kayağı Yapımı” ihaleleri gösterilebilir¹⁷⁷.

Kanunun 21/d ve 21/e maddesinde pazarlık usulü altında ve kısa bir paragrafta düzenlenen araştırma ve geliştirmeye lüzum duyulan ve seri üretime konu olmayan hususlar ile karmaşık ve özgünlüğüne istinaden teknik ve mali özellikleri net olarak belirlenemeyen hususların alımı, AB Kamu Alımları Direktifinde rekabete dayalı müzakere (competitive procedure with negotiation) ve rekabete dayalı diyalog (competitive dialogue) olarak adlandırabileceğimiz pazarlık usulünden farklı iki ihale

¹⁷⁵ EKAP İhale Arama, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html>, 07.05.2019.

¹⁷⁶ Demirboğa, a.g.m., s.196.

¹⁷⁷ EKAP İhale Arama, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html>, 07.05.2019.

usulü altında ele alınmaktadır¹⁷⁸. Rekabete dayalı müzakere (competitive procedure with negotiation) AB Kamu Alımları Direktifinde 29’uncu maddede, rekabete dayalı diyalog (competitive dialogue) ise yine aynı Direktifin 30’uncu maddesinde özellikle ihtiyacın netleştirilmesine yönelik müzakere ve diyalog süreçleri konusunda detaylı olarak ele alınmıştır. Önceden de belirtildiği gibi pazarlık kelimesinin günlük kullanımı nedeniyle pazarlık dendiğinde akla ilk etapta sadece fiyat görüşmelerinin yapılması gelmektedir. Ancak 21/d ve 21/e maddesinde Kanuna göre uygulanan prosedür gereği istekliler öncelikle işin teknik detay ve gerçekleştirme yöntemleri gibi fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunmakta bilahare isteklilerle idare arasında yapılacak görüşmeler sonucunda netliğe kavuşan şartlara göre fiyat tekliflerini sunmaktadırlar. Pazarlık usulünün diğer maddelerinden ayrılan bu özellikleri nedeniyle 21/d ve 21/e maddesinin “aşamalı pazarlık” adıyla ayrı bir ihale usulü altında ve AB Kamu Alımları Direktifinde olduğu gibi görüşmelerde uygulanacak sürecin detaylandırılarak ele alınmasının belirsizlikleri ortadan kaldırarak daha etkin bir ihale süreci yürütülmesini sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte 21/d maddesinin “aşamalı pazarlık” olarak adlandırılabilen teklif ettiğimiz yeni ihale usulünün altına alınırken içeriğine uygun olarak yapım işlerini kapsamaması için “İhale konusu mal veya hizmet alımının araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.” şeklinde değiştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Pazarlık usulünün 21/f maddesi diğer maddelerdeki gibi ihtiyacın oluşması, özellikleri veya ivediliği gibi hususları içermemekte sadece ihtiyacın yaklaşık maliyet tutarı için belirlenen parasal bir limitin altındaki yapım işleri hariç mamul mal ve malzeme ile hizmet alımlarını kapsamaktadır. 1 Şubat 2019-31 Ocak 2020 tarihleri arasında bahse konu parasal sınır 301.228 TL.sı olarak belirlenmiştir¹⁷⁹. Maddenin içeriğindeki ufak bir ayrıntı olarak “mamul mal” ibaresi dikkat edilmesi gerekli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Mamul kelimesi yapılmış, işlenmiş, imal edilmiş eşya veya yiyecek anlamını taşıdığından idareler işlenmemiş tarım ürünleri, sebze ve meyve ile üretimde kullanılan hammaddeleri 21/f maddesi kapsamında alamayacaklardır. Bununla birlikte idareler belirtilen limitin altında kalan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının tamamını bu madde kapsamında alamamaktadırlar.

¹⁷⁸ Ertaş, a.g.e., s.131.

¹⁷⁹ Kamu İhale Tebliği(Tebliğ No:2019/1), Resmi Gazete, S.30666, 25 Ocak 2019, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190125-17.htm>, 08.05.2019.

21/f maddesinin kullanımı ile ilgili olarak Kanunun 62/ı maddesinde idarelere bir kısıtlama getirilmiştir. Bu kısıtlamaya istinaden idarelerin 21/f maddesine göre yapacakları alımlar bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurumu onayı olmaksızın geçemeyecektir. 21/f maddesi küçük ölçekli alımların yapılmasında Dünya Bankası uygulamalarına paralellik sağlamak maksadıyla 4734 sayılı Kanunda 4964 sayılı Kanunla 2003 yılında yapılan bir düzenlemedir¹⁸⁰. Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan ihale uygulama yönetmelikleriyle küçük çaplı olduğu değerlendirilen alımların gerçekleştirilmesinde kolaylık sağlamak maksadıyla 21/f maddesi ile yapılacak ihalelerde isteklilerden istenilecek yeterlilik belgelerinde de diğer ihalelerde istenecek belgelere oranla önemli miktarda bir azaltmaya gidilmiştir¹⁸¹. İdarelerin küçük çaplı alımları için Kanuna eklenen 21/f maddesi 2018 yılına gelindiğinde 2.136.754.000 TL.sı bir hacme ulaşmış ve pazarlık usulü alımların %5,72'sini, toplam kamu alımlarının ise %1,05'ini oluşturmuştur. Bunun sebeplerinden birisinin kanun koyucu tarafından 301.228TL.sı yaklaşık maliyete kadar olan alımların küçük çaplı alımlar olarak ele alınması olduğu değerlendirilmektedir. Zira genel bütçeli idarelerin harcama yetkililiği verilmiş ve yurt geneline yayılmış taşra teşkilatları kendilerine tahsis edilen ödeneklerin harcanması aşamasında belirlenen tutarın bahse konu çoğu taşra teşkilatının ihtiyaçlarına oranla yüksek olması nedeniyle alımlarında 21/f maddesini tercih edebilmektedir. Elektronik Kamu Alımları Platformunda 21/f ile yapılan ihaleler incelendiğinde mahalli idarelerin bu maddeyi en çok kullanan idareler oldukları görülmektedir¹⁸². Ülke genelindeki özellikle ilçe belediyelerinin ihtiyaçlarının nüfuslarıyla orantılı olarak küçük çaplı olması 21/f maddesi için belirlenen eşik değerin bu belediyeler için de yüksek olması gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte her ne kadar Kanunun 5'inci maddesinde eşik değerlerin altında kalmak maksadıyla mal, hizmet ve yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği bir ilke olarak belirtilmiş olsa da pratikte bu hususun sıklıkla kullanılabildiği görülmektedir¹⁸³. Görevlilerin ceza sorumluluğunu belirleyen Kanunun 60'ıncı maddesinde düzenlenen cezai işlemlerin Kanunun 5'inci maddesi hükümlerine uymayanlara da uygulanabilecek olması

¹⁸⁰ İbrahim Çeliktaş, "4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin, İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı.50-51, s.109.

¹⁸¹ Demirboğa, a.g.m., s.197.

¹⁸² Hakkı Yıldırım, Gökhan Gelişen, "Belediye Kaynaklarının Etkin ve Verimli Kullanılmasında İhale Yöntemi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.11, Haziran 2018,s.127.

¹⁸³ Çetinkaya, a.g.e., s.104.

maalesef bu cezaların disiplin cezası olarak belirlenmesi ve cezayı verecek makamın ise çoğunlukla alımın kısımlara bölünerek alınacağı direktifini veren yönetici olmasından dolayı pratikte işlevselliğini etkisiz hale getirmektedir¹⁸⁴. Bununla birlikte Kanunun 62/1 maddesinde 21/f maddesinin idarelerce kullanımı açısından konulan %10 sınırının aşılması halinde Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşünün sorulması da aynı Kanunun temel ilkelerindekine benzer şekilde yaptırım işlevsizliğinden dolayı göz ardı edilebilmekte ve bu nedenle 21/f maddesinin uygulaması miktar olarak artırılabilir. Bu nedenle öncelikle idarelerin küçük çaplı alımlarında bürokrasinin azaltılarak ihtiyacın daha hızlı bir şekilde karşılanmasının gerekli olduğu kabulüyle 21/f maddesi uygulamasına devam edilebileceği ancak Kanunun temel ilkelerinden olan şeffaflık ve rekabetin sağlanması ilkelerini azami oranda sağlayabilmek maksadıyla 21/f alımlarında kullanılan eşik değerin kişisel tecrübelerime istinaden en az yarısı oranında azaltılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca ihaleleri eşik değerin altında kalmak maksadıyla kısımlara bölen veya %10 limitini gereksiz aşan sorumlular hakkında en az bir aylıklarının (tazminat ve ek ödemeler dahil) kesilmesine dair yapılacak yasal düzenlemenin ise Kanun hükümlerine uyulmaması halini asgari düzeye çekeceği öngörülmektedir¹⁸⁵.

2.3. DOĞRUDAN TEMİN

Doğrudan temin; Kanunun 22'nci maddesinde belirtilen hallerde idarelere ilan yapmadan, ihale komisyonu kurmadan ve alım yapılacak gerçek/tüzel kişilerin Kanunun 10'uncu maddesinde belirtilen yeterlilik şartlarını taşıyıp taşımadığına bakmaksızın sadece piyasada yapılacak fiyat araştırmasına istinaden sözleşme yapmadan ve teminat almadan alım yapma serbestisi tanıyan bir alım usulüdür. 4734 sayılı Kanunun tasarı metninin 22'nci maddeyle ilgili gerekçesinde bu usulün, uluslararası mevzuat paralelinde *“işin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak”* ve idarelerin *“özellikle kâğıt, kırtasiye, elektrik malzemeleri gibi küçük ölçekli günlük ihtiyaçlarının karşılanması ile küçük bakım onarım işlerinin yaptırılmasında kolaylık sağlamak*

¹⁸⁴ Ertaş, a.g.e., s.133.

¹⁸⁵ Ertaş, a.g.e., s.133.

üzere” düzenlendiği belirtilmiştir¹⁸⁶. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren günümüze kadar geçen süreçte doğrudan temin usulü ile ilgili olarak usulün kapsamını genişleten ve uygulamasını değiştiren direkt Kanun metninde olmak üzere dolaysız ve yine usulün kapsamını genişleten ancak diğer Kanunlarda yapılan dolaylı onlarca değişiklik gerçekleştirilmiştir¹⁸⁷. Bu değişiklikler içinde en önemlisi ise Kanunun ilk olarak yayımlandığı 2002 yılı itibariyle ihale usullerinden birisi olarak tanımlanan doğrudan teminin, 2003 yılında 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 4734 sayılı Kanunun 18’inci maddesindeki “Uygulanacak İhale Usulleri” başlığı altından çıkarılması olmuştur¹⁸⁸. Bu suretle ihalelerde uygulanan katı prosedürler ve uzun süreçlerin yerine ihtiyaçların minimum formaliteyle hızlı bir şekilde karşılanmasının önü açılmış ancak Kanunun temel ilkelerinden de o oranda feragat edilmiştir¹⁸⁹. Doğrudan temin usulünün ihale usulü niteliğinin kaldırılması ile birlikte Kanunun sadece ihale usulleri kullanıldığında uygulanabilen bir takım süreç, yaptırım ve kısıtlamaları bu usul ile yapılan alımlara uygulanamaz hale gelmiştir. Bunlar; ihalelere katılmaktan yasaklama kararının sadece ihale sürecindeki fiiller nedeniyle verilmesinden dolayı doğrudan temin alımlarına uygulanamaması, ihale süreci sonunda yapılan sözleşmelerin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa tabi olmasına rağmen doğrudan temin alımlarının Türk Borçlar Kanununa tabi olması, Türk Ceza Kanunundaki ihaleye fesat karıştırma suçunun sadece ihale usulleri ile yapılan alımlara uygulanabilmesi nedeniyle doğrudan temin alımlarının bu kapsam dışında kalmış olması¹⁹⁰ ve Kanunda belirlenen şikayet mekanizmasının sadece ihalelere yönelik işletilebilmesinden dolayı doğrudan temin alımlarının şikayet edilememesidir¹⁹¹. Bununla birlikte 4964 sayılı Kanunla yapılan diğer değişikliklerle doğrudan temin alımlarında idarelerin ihale komisyonu kurma ve alım yapılacakların yeterliklerini tespit

¹⁸⁶ Kamu İhale Kanunu Tasarısı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=4734, (12.02.2019)

¹⁸⁷ Turan, a.g.e.,s.361.

¹⁸⁸ Çeliksa, a.g.m.,s.111.

¹⁸⁹ Mustafa Atıg, Mustafa Taytak, “Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Bir Vaka Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, S.110, Temmuz-Eylül 2018, ss.92-93.

¹⁹⁰ Demirboğa, a.g.m., ss.183-184.

¹⁹¹ Sait Yalazay, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan İhalelere Karşı İdari Başvuru Yolları*, (Doktora Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, ss.58-59.

zorunluluklarının da kaldırılması üzerine doğrudan temin yönteminin bu haliyle 4734 sayılı Kanunun istisnalarının da önüne geçtiğini söylemek mümkün gözükmemektedir¹⁹².

Kanunun ilk haliyle beş alım türünün doğrudan teminle yapılması öngörülmüşken günümüzde geline nokta doğrudan temin alımları 10 alım türüne uygulanmaktadır. Doğrudan temin alımları uygulamadaki serbestileri nedeniyle Kanunun temel ilkelerinden olan saydamlık, rekabet, eşit muamele, kamuoyu denetimi, ve kaynakların verimli kullanılmasına aykırılık teşkil etmekle birlikte bu uygulamalar belli şartların gerçekleşmesine bağlanmıştır¹⁹³. Bunlar Kanunun 22'inci maddesinde sırasıyla;

“a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi,

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

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

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (Doksanbinüçyüzellisekiz Türk Lirası)¹⁹⁴, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (Otuzbinyüzbir Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar,

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması,

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

¹⁹² Turan, a.g.e.,s.362.

¹⁹³ Gök, a.g.m.,s.13.

¹⁹⁴ Kamu İhale Tebliği(Tebliğ No:2019/1), Resmi Gazete, S.30666, 25 Ocak 2019, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190125-17.htm>, 14.05.2019.

g) 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,

h) 8/1/1943 tarihli ve 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,

ı) Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,

i) 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.”

olarak belirtilmiştir.

Doğrudan temin alımlarına dair Kanunda belirlenen şartların uygulanmasına Kamu İhale Genel Tebliği ile açıklık getirilmiştir. Bu kapsamda Tebliğ’de ihtiyacın niteliğine göre idarelerce takdir yetkileri dahilinde ilan yapılabileceği, teminat alınabileceği, ihale komisyonu kurulabileceği, yeterlik kriterlerinin aranabileceği ve şartname ile sözleşme düzenlenebileceği vurgulanmıştır. Tebliğ’de 22/c maddesinin içerdiği hükme istinaden sözleşme yapılması zorunluluğuna ilave olarak yapılacak alımların defaten değil de belli bir süreyi gerektirmesi halinde de sözleşme yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanununun 22/a, b ve c fıkralarında belirtilen şartlar, her ne kadar AB 2014/24 sayılı Kamu Alımları Direktifinde doğrudan temin adıyla bir yöntem bulunmasa da Direktifin 32’nci maddesindeki “*negotiated procedure without prior*

publication” yani ilansız pazarlık usulünün uygulanabileceği belirtilen şartlarla birebir aynıdır. AB Kamu Alımları Direktifleri, belirlenen eşik değerler üzerindeki alımlara uygulandığından üye ülkelerin bu eşik değerler altında kalan alımları ise kendi ulusal mevzuatları ile belirlenmektedir. Bu kapsamda ise AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarında ülkeden ülkeye değişiklik gösteren eşik değerler bulunmakta olup bu eşik değere kadar olan alımlar rekabeti ve saydamlığı tesis etmek üzere eşitli platformlarda ilan edilerek doğrudan temin yoluyla alınmaktadır¹⁹⁵.

Tablo 17’de 2013-2018 yılları arasında doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlar detaylı olarak gösterilmiştir. Tablo 17’ye göre doğrudan temin alımları içinde neredeyse %50’nin altına düşmeyen oranıyla en büyük pay belediye cinsine göre parasal limitler dahilinde yapılan alımları içeren 22/d maddesindedir. Bunu verileri 2016 yılından itibaren ayrı olarak gösterilen istisna kapsamında yapılan doğrudan temin alımları ile ihtiyacın gerçek/tüzel tek kişinin karşılayabileceğinin tespiti halinde kullanılan 22/a maddesi izlemektedir. 2013-2018 yıllarına ait Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu İzleme Raporlarının “İhaleyi Yapan İdarelere Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması” başlığı altındaki tablolar incelendiğinde ise doğrudan temin yöntemini kullanan idareler arasındaki en büyük payın 2018’de %45’e ulaşan oranı ile Belediyelere ait olduğu görülmektedir.

4734 sayılı Kanun tasarısındaki doğrudan temin düzenlemesi ile ilgili “işin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar” gerekçesi göz önüne alınarak 22’nci madde incelendiğinde sadece a, b ve c fıkralarında belirtilen şartların bu gerekçeyle uyumlu olduğu görülmektedir. Doğrudan temin alımlarının 22/d maddesinden sonra istisna kapsamında yapılan doğrudan teminlerle birlikte en yüksek paya sahip ikinci maddesinin 22/a maddesi olduğunu belirtmiştik. Öyle ki Tablo 17 verileri incelendiğinde 2017 yılında doğrudan temin ile yapılan alımların %32,78’ine denk gelen 1 milyar TL. sı değerindeki alımın 22/a maddesi ile yapılmış olduğu görülmektedir. 22/a maddesinde ihtiyacın tek bir kişiden karşılanabilmesi halini bunun idarelerce tespit edilmesine bağlamıştır.

¹⁹⁵ Özhan Çetinkaya, Hakkı Ekşi, “Evaluation And Situation of Direct Procurements in Procurement System in Public Sector”, *Yönetim Bilimler Dergisi*, C.12., S.23, 2014, ss.65-66.

Tablo 17

Doğrudan Temin Yöntemi İle Yapılan Alımlar (2013-2018)

Doğrudan Temin Maddesi	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Tutar (1000TL.)	Oran (%)	Tutar (1000TL.)	Oran (%)	Tutar (1000TL.)	Oran (%)	Tutar (1000TL.)	Oran (%)	Tutar (1000TL.)	Oran (%)	Tutar (1000TL.)	Oran (%)
22/a	755.407	11,74	1.160.591	15,64	871.747	10,53	227.526	5,96	1.077.090	32,78	373.654	9,87
22/b	224.321	3,49	188.288	2,54	195.668	2,36	577.472	15,13	172.456	5,25	394.859	10,43
22/c	79.047	1,23	91.815	1,24	90.384	1,09	101.973	2,67	84.299	2,57	85.645	2,26
22/d*	4.448.548	69,15	4.994.644	67,31	5.953.512	71,93	1.988.197	52,08	1.597.987	48,63	2.089.786	55,18
22/d**	218.365	3,39	216.268	2,91	504.142	6,09	54.548	1,43	52.427	1,60	55.179	1,46
22/e	32.263	0,58	29.225	0,39	47.476	0,57	26.790	0,70	7.788	0,24	3.326	0,09
22/f	534.534	8,31	615.733	8,30	555.379	6,71	144.940	3,80	120.903	3,68	179.944	4,75
22/g	197	0,00	1.369	0,02	120	0,00	19	0,00	17	0,00	26	0,00
22/h	645	0,01	452	0,01	342	0,00	1.013	0,03	925	0,03	845	0,02
22/ı	134.948	2,10	121.538	1,64	54.523	0,66	32	0,00	1.475	0,04	14.573	0,38
22/i	497	0,01	61	0,00	3.469	0,04	534	0,01	188	0,01	150	0,004
İstisna DT	-	-	-	-	-	-	691.435	18,11	166.533	5,07	540.324	14,47
Kapsam Dışı DT	-	-	-	-	-	-	3.261	0,09	4.145	0,13	49.211	1,30
Toplam	6.433.773	100	7.419.983	100	8.276.761	100	3.817.742	100	3.286.233	100	3.787.522	100
Toplam Kamu Alımları Tutarı	105.504.100		113.494.916		148.434.787		173.663.835		232.890.286		202.114.839	
Oran	%6,1		%6,54		%5,58		%2,2		%1,41		%1,87	

(22/d*)Parasal limit kapsamında yapılan alımlardır.

(22/d**) Temsil, ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan seyahat, konaklama ve iaşeye ilişkin alımlardır.

Kaynak: 2013-2018 yıllarına ait KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

İdareler bu tespitlerini belgelendirirken Kamu İhaleleri Genel Tebliği'nde belirtildiği şekilde İhale Uygulama Yönetmelikleri ekinde mevcut “Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form”u kullanacaklardır. İdareler bahse konu formda alımın 22/a maddesine göre yapılmasının nedenlerini detaylı, açık ve objektif olarak belirtecek, alım konusunun niteliklerini tarif edecek, yaptığı fiyat araştırması sonuçlarını belirtecek ve tüm bunlarla ilgili kanıtlayıcı belgeleri forma ekleyeceklerdir¹⁹⁶. Ayrıca Tebliğ'de önceden yapılmış bir sözleşmeye dayalı taahhüt kapsamında belirli bir marka veya modelli malın alınması zorunluluğu halinde de 22/a maddesi kapsamına alım yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Doğrudan teminle ilgili 2003/10 sayılı Kamu İhale Tebliğinde ihtiyacın sadece tek kişi tarafından karşılanabileceği hususunun 5590 sayılı kanun gereğince Ticaret ve Sanayi Odaları, Sanayi Odaları ve Deniz Ticaret Odalarınca hazırlanan “yed-i vahit belgesi” ile kanıtlanması gerektiği belirtilmekteydi¹⁹⁷. Yed-i vahit belgesi belli bir tarihte, belli bir malın Türkiye’de fiilen ve özellikle bir tacirin elinde bulunduğunu kanıtlayan bir belgeydi. Ancak dönem itibarıyla iş çevrelerince yed-i vahit belgesinin düzenlenmesi sürecindeki objektif olarak uygulanması zor ve karmaşık süreçlerin haksız rekabete yol açtığı ve böylelikle kamu kaynaklarının israfına neden olduğu ile serbest piyasa ekonomisi şartlarında bu belgenin önemini yitirdiği eleştirileri yapılmıştır¹⁹⁸. Nitekim bu eleştiriler paralelinde 2004 yılında 5590 sayılı Kanunun yerine yürürlüğe giren 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanununda yed-i vahit belgesi düzenlemesi yer almamıştır. Bu nedenle 22/a maddesi gereğince yapılacak alımlarda Kamu İhale Tebliğindeki düzenleme değiştirilerek sanayi ve ticaret odalarınca düzenlenen yed-i vahit belgesi yerine idareler tarafından düzenlenen Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form kullanımı zorunlu kılınmıştır. Her ne kadar formun hazırlanması aşamasında alımın bu yolla yapılmasına dair teknik, mali vb. her türlü hususun ayrıntılı bir şekilde gerekçelendirilmesi gerekse de konu idarelerin teknik ve mali uzman personeli ile

¹⁹⁶ Nevzat Şahin, “Doğrudan Temin Usulünün Bazı Karakteristik Özellikleri ve Tek Kaynaktan Temin Uygulamaları”, <https://uzmanbelediye.wordpress.com/2011/03/18/dogrudan-temin-usulunun-bazi-karakteristik-ozellikleri-ve-tek-kaynaktan-temin-uygulamalari/>, (15.05.2019).

¹⁹⁷ Çelikleş, a.g.m., s.114.

¹⁹⁸ İSO, TÜSİAD, YASED, Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapan Kanun Tasarısı Hakkında İSO-TÜSİAD-YASED Ortak Görüşü, 30 Temmuz 2003, <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/998-iso-tusiad--yased-ortak-gorusu--kamu-ihale-kanununda-degisiklik-yapan-kanun-tasarisi-hakkinda>, (15.05.2019)

harcama yetkilisi üçgeninde her idarece farklı değerlendirmelerde bulunulabilecek bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁹⁹. İş çevrelerince yed-i vahit belgesinin serbest piyasa şartlarında önemini yitirdiği eleştirisi ve yapılan kanun değişikliği neticesinde bu belgenin uygulamadan kaldırılması göz önünde alındığında günümüz şartlarında bir mal veya hizmetin tek bir kişiden temin edilmesini zorunlu kılacak şartların çok özel durumlarda gerçekleşmesini beklemek yerinde olacaktır. Tüm ticari ve mesleki bilgilere ulaşabilme ve yaptırım uygulayabilme yetkisine sahip ticaret ve sanayi odaları yerine idarelerce bu konuda verilecek kararların isabet olasılığının düşük olduğu değerlendirilmektedir. Günümüz şartlarındaki serbest piyasa şartlarındaki mal çeşitliliği ve eş değerlilikleri bir arada değerlendirildiğinde bir ihtiyacın tek kişiden temin edilmesinin zorunlu olması halinin mallardan ziyade hizmet unsurlarının konusu olabileceği düşünülmektedir. 22/a maddesinin herhangi bir parasal limit içermediği de göz önüne alınarak bu maddenin doğrudan temin uygulamaları içindeki payına göre bir değerlendirme yapmak gerekirse idarelerin ihtiyacın tek kişi tarafından karşılanabileceği hususunu bonkörce kullandıkları söylenebilir. Bu nedenlerle 22/a maddesinin uygulanmasında idare takdirini en aza indirecek bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede özellikle ticari mallarla ilgili olarak ülkemiz sınırları içinde distribütörlükler hariç olmak üzere belirli bir malı tek olarak satma yetkisine sahip gerçek/tüzel kişiler Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile birlikte Ticaret Bakanlığı ile müştereken belirlenebilir. Bu takdirde idareler ihtiyaç duyacakları malların 22/a maddesi ile alımı kapsamında öncelikle bu listeler içinde yer alıp almadığını zorunlu olarak kontrol edecek ve buna müteakip teknik değerlendirmelerini bu listelerde yer alması muhtemel benzer malların ihtiyaçlarını en az aynı verimlilik, etkinlik ve fonksiyonellikle karşılayıp karşılamadığı hususunda yapabilecektir.

Doğrudan teminin 22/b maddesi uygulaması 22/a maddesine ihtiyacın tek kişiden karşılanması yönüyle benzerlik göstermektedir. Aralarındaki fark 22/b maddesinde gerçek/tüzel tek kişinin idarenin ihtiyacı ile ilgili olarak özel bir hakka sahip olması halidir. Kamu İhale Genel Tebliği bu hakkın bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal v.b. nedenlerle ve münhasır hakların korunması nedenine bağlı olması halinde 22/b kapsamında alımın mümkün olabileceğini belirtmiştir. Ayrıca bu madde kapsamında yapılan alımlarda da idarelerce Tek Kaynaktan Temin Edilen

¹⁹⁹ Gürsu, a.g.e., ss.173-174.

Mallara/Hizmetlere İlişkin Formun kullanılması zorunlu tutulmuştur. Burada dikkat edilmesi gereken nokta telif hakları mevzuatına göre üzerinde telif hakkı bulunan ve piyasada farklı kişilerce satıfta olan bir mal veya hizmetin bu kapsamda değerlendirilemeyeceğidir. Bir ürünün üzerinde hakların kanunen korunması o ürünün piyasadaki farklı tedarikçiler tarafından sağlanamayacağı anlamına gelmemektedir²⁰⁰. Buna örnek olarak telif hakları kapsamında lisanslanan ancak piyasada satılan yazılımları vermek mümkündür. Elbette ki lisanslı yazılımın sadece lisans sahibi tarafından satılıyor olması bu durumun istisnasını oluşturacak bu takdirde ise idare neden bu yazılıma ihtiyaç duyduğunu ayrıntılı olarak gerekçelendirmek durumunda olacaktır. Ancak idarenin ihtiyacını belirledikten ve gerekçelendirdikten sonra özellikle bir ürünün salt telif hakkını satın almaya karar vermesinin 22/b maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Bunun haricinde ülke genelinde distribütörlük yapma yetkisi elinde olan firmalardan yapılacak alımlarda da ürünün orijinalinin kullanılması gerektiğinde ya da piyasada eş değeri olmadığı hallerde öncelikle distribütörün kendi satış yerinden başka bir bayisinin bulunmaması belgelendirilmelidir. Bu kapsamda distribütörlük ve başka bayilik verilmediğine dair belgelendirmenin sanayi ve ticaret odalarınca yapılmasının ve idarelerin bu belgeyi aramalarının zorunlu olduğu değerlendirilmektedir. İkincil mevzuat olan Kamu İhaleleri Genel Tebliğinin açıklanmaya çalışılan bu hususlara da uygulamada standartlık sağlamak açısından yer vermesi gerektiği düşünülmektedir.

Doğrudan teminin 22/d maddesi birbirinden farklı iki durum içermektedir. Bunlardan ilki idarelerin ihtiyaçlarını, büyükşehir belediyesi sınırları içinde olup olmadıklarına göre belirlenen bir parasal limit dahilinde karşılayabilmeleridir. İkincisi ise ilk durumdan bağımsız olarak idarelerin temsil ve ağırlama faaliyetleri kapsamında konaklama, seyahat ve iışeye ilişkin alımlarıdır. İdarelerin temsil ve ağırlama faaliyetleri için yapacakları harcamalar Kanunun ilk halinde mevcut değilken 2003 yılında 4964 sayılı Kanunla birlikte maddeye eklenmiştir. Temsil ve ağırlama faaliyetlerinin özelliği göz önüne alındığında doğrudan temin kapsamına alınması makul olmakla birlikte ayrı bir madde olarak değerlendirilmeden 22/d maddesinin arkasına iliştirilmiş olmasının nedeni anlaşılamamıştır. Temsil ağırlama faaliyetleri ile ilgili harcamaların doğrudan teminin ayrı bir maddesi olarak düzenlenmesinin bu

²⁰⁰ Şahin, a.g.m.

alımların 22/d maddesinin belediye sınırlarına göre belirlenen parasal limitleri dahilinde yapılacak alımlarla karıştırılarak bahse konu limitlerin temsil ve ağırlama faaliyetlerine de uygulanması gerektiği gibi bir yorum yapılmasını engelleyeceği değerlendirilmektedir.

4734 sayılı Kanun tasarısının doğrudan teminle ilgili iki gerekçesinden birisinin idarelerin “*özellikle kâğıt, kırtasiye, elektrik malzemeleri gibi küçük ölçekli günlük ihtiyaçlarının karşılanması ile küçük bakım onarım işlerinin yaptırılmasında kolaylık sağlamak* “ olduğu belirtilmişti. Doğrudan teminin 22/d maddesindeki parasal limitli alım uygulaması bu gerekçenin gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu madde ile getirilen parasal limitler Kanunun 21/f maddesindekiyle benzer şekilde alımın direkt olarak sebep unsurunu oluşturmaktadır. Kanunda ihtiyacın doğrudan teminle karşılanmasını parasal limit altında kalması haricinde etkileyen başkaca bir unsur bulunmamaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle tek bir parasal limit belirlenmişken bir buçuk yıl sonra 4964 sayılı Kanunla getirilen değişiklikle “*parasal limitin büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki idareler için çok düşük kaldığı*” gerekçesiyle bahse konu parasal limit büyükşehir belediyesi sınırları içindeki idareler için üç katına çıkarılmıştır. Bu şekilde yapılan alımlarda ilan yapılması, ihale komisyonu kurulması gibi hususların zorunlu olmaksızın idarelerin takdirine bırakılmış olması Kanunun 5’inci maddesinde belirtilen temel ilkelerden saydamlık, rekabet, güvenilirlik, kamuoyu denetimi gibi hususların bu yöntem özelinde rafa kaldırıldığını göstermektedir. Doğrudan teminin 22/d maddesi bu yönüyle pazarlık usulünün 21/f maddesine benzerlik göstermektedir. Pazarlık usulünün 21/f maddesine göre ihaleye en az üç isteklinin davet edilmesinin zorunlu olduğu, 22/d maddesiyle yapılacak alımlarda ise harcama yetkilisince belirlenecek kişi ya da kişiler tarafından sadece piyasada yapılacak fiyat araştırmasının yeterli olduğu göz önüne alındığında Kanunun temel ilkelerini aşındırması açısından 22/d doğrudan temin alımlarının 21/f alımlarına kıyasla daha etkili olduğunu söylemek mümkündür. 2019 yılında 22/d maddesi için belirlenen parasal limitler 21/ f maddesi limiti ile karşılaştırıldığında büyükşehir belediye sınırları içindeki idareler için belirlenen limitin 21/f limitinin üçte biri, diğer idareler için belirlenen limitin ise 21/f limitinin onda biri olduğu görülmektedir. Aradaki bu oransal farka rağmen Tablo 16 ve 17’deki veriler ışığında 2018 yılında 22/d maddesi ile yapılan harcamalar 21/f maddesi ile yapılan harcamalarla neredeyse eşit tutardadır. 22/d alım

türünün ilanlarla ilgili benzerlik haricinde 21/f pazarlık usulündeki gibi ihale süreçlerine tabi olmaması ve bu nedenle idarelerin iş görmesi açısından daha pratik ve çabuk olması ile yapım işlerini de içermesinin bunun temel sebepleri olduğu değerlendirilmektedir. 4734 sayılı Kanunun 62/1 maddesi doğrudan temin 22/d maddesi ile yapılan alımlara da 21/f maddesinde olduğu gibi %10 sınırlandırması getirmiştir. İdarelerin ihtiyaçlarını belirli limitler dahilinde kolaylaştırmaya çalışan Kanun koyucunun bir yandan da uygulama kısıtları getirmeye çalışması pratikte aşılamayan sorunlar olduğunu göstermektedir²⁰¹. Bunlardan bir tanesi %10 limitinin aşılmasının takibinin tamamen idarelere bırakılmış olmasından dolayı 21/f maddesinde olduğu gibi 22/d maddesindeki %10 limitinin kontrolünde de Kamu İhale Kurumunu işlevini tam olarak yerine getirememesidir. Bir diğeri ise Kanunun temel ilkelerinden olan alımların eşik değerler altında kalmak için bölünmemesi gerektiği hükmüne işlem öncesinde engel olunamamasıdır. Bu durum yapılacak iç ve dış denetimlerde tespit edilebilir olsa da sonucunda ortaya bir kamu zararı çıkıp çıkmadığının tespit edilmesi güçtür.

Öncelikle belirtmek gerekmektedir ki 22/d maddesi için belirlenen hali hazırdaki parasal limitler maddenin var olma gerekçesi ile ters düşer şekilde yüksektir. İdarelerin küçük ölçekli günlük ihtiyaçları ile küçük bakım onarım işlerinin idari faaliyeti aksatmayacak şekilde en az prosedürle karşılanmasının zorunlu olduğu kaçınılmaz bir gerçek olarak değerlendirilmektedir. Ancak Kanun tasarı halindeyken 2 milyar TL. olarak belirlenen limit yayımlandığında küçük günlük ihtiyaçları aşacak şekilde iki buçuk kat artırılarak 5 milyar TL. olmuş, bilahare bir buçuk yıl sonra ise büyükşehir belediye sınırları içindeki idareler için üç kat daha artırılmıştır. Günümüz şartları ile kıyaslama olması açısından 2002 yılındaki 2 milyar TL.'nin T.C Merkez Bankası döviz kurlarına istinaden yaklaşık olarak 1.400 Amerikan Dolarına denk geldiğini belirtmek yerinde olacaktır²⁰². Ancak geçen zaman içindeki enflasyon ve döviz değer artışlarına istinaden günümüzde geline nokta bahse konu parasal limitlerin yüksekliğinden ötürü idarelerin küçük günlük ihtiyaçları haricindeki uzun yıllar kullanacakları demirbaş niteliğindeki mallar, yıl boyunca kullandıkları mal ve hizmetler ile büyük onarım kapsamına giren yapım işleri dahil doğrudan temin yöntemi kullanılarak yapılabilir hale

²⁰¹ Gürsu, a.g.e., s.171.

²⁰² Gösterge Niteliğindeki Merkez Bankası Kurları, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/istatistikler/doviz+kurlari/gosterge+niteligindeki+merkez+bankasi+kurlarii>,(17.05.2019).

gelmiştir. Bu çerçevede doğrudan temin, Kanunun temel ilkeleri ile hiçbir noktada bağdaşmayan, kişilerin keyfi davranışlarına açık, denetim ve hesap verme mekanizmalarının etrafından dolaşan bir alım şekline dönüşmüştür²⁰³. Bu nedenle bu alım şeklinin uygulanmasında Kanunun temel ilkelerinden olan saydamlık, rekabet, eşitlik, kamu denetimi ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak açısından bazı değişiklikler yapmak gerekmektedir²⁰⁴. Kanunun bahse konu temel ilkelerini sağlamanın başlıca yolu ise alımın ilan edilmesidir. Böylelikle yapılacak alımdan istekli olabilecek herkesin haberinin olması sağlanarak saydamlık, rekabet ve eşitlik sağlanacak; kamu yapılacak alımdan haberdar edilerek kamuoyunun denetimine girilecek ve tüm bunlar sayesinde kaynakların etkin kullanımı sağlanabilecektir. Pazarlık usulünde olduğu gibi doğrudan temin alımlarında da ilan müessesesinin uygulanması idarelerin takdir ve tercihlerine bırakılmış bir husustur. İlan konusunda idarelerin takdiri ise pazarlık usulünde olduğu doğrudan teminde de ilan yapmama yönündedir. Doğrudan temin alımlarının %99'unu kendi kurumsal imkânları ile ilan etmeyi tercih eden bir kurum çalışanı olarak söyleyebilirim ki bu sayede doğrudan teminler piyasa araştırmasını yapacak görevlilerin eş, dost, ahbab ilişkisinden ya da yan teklif çıkmazından kurtarılmakta ve neredeyse Türkiye'nin her yerinden teklif alınarak rekabetin sağlandığı ve böylelikle kaynakların daha etkin kullanılabildiği alımlar haline getirilebilmektedir. Günümüz elektronik imkânları çerçevesinde tüm idarelerin internet siteleri mevcuttur. Kendi internet sitesi olmayan ya da bu siteleri etkin olarak işletemeyen idarelerin ise mutlaka bağlı olduğu üst kurumların hizmetlerinden faydalanma imkânı bulunmaktadır. Ya da tüm bunların dışında Kamu İhale Kurumu tarafından başarı ile işletilen EKAP tüm bu ilan faaliyetleri için geçerli bir zemin sunmaktadır. Bu nedenle 22/d alımlarının ilan edilmesi bir tercih ya da takdir meselesi olmaktan çıkarılmalı ve zorunluluk olmalıdır. Bununla birlikte parasal limitlerle ilgili düzenlemelere de ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir. Öncelikle idarenin coğrafik olarak nerede bulunduğu yaptığı işin parasal olarak küçük ya da büyüklüğünü kesin olarak belirleyemeyeceği gerekçesiyle idarelerin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde olup olmadığına bakılarak limit belirlenmesi uygulamasına son verilmelidir. Bununla birlikte tüm idareler için geçerli üç eşik değer sahip bir sistem uygulanabilir. Bu üç limitli sistemde en üst limit hali hazırda büyükşehir belediyesi sınırları

²⁰³ Gürsu, a.g.e., s.171.

²⁰⁴ Çetinkaya, Ekşi, a.g.m.,s.75.

dahilindeki idarelerin alımları için belirlenen tutarın yarısı kadar olmalı ve sadece yapım işlerini kapsamalıdır. Yapım işleri için belirlenen bu limitin en fazla üçte biri oranında belirlenecek diğer bir limit ise mal ve hizmet alımlarında kullanılmalıdır. Bu iki limit dahilindeki alımlar için ilan zorunluğu bulunmalıdır. Son olarak ise mal ve hizmet alımları için belirlenecek limitin azami %10'u oranında belirlenecek bir limite ilansız olarak alım yapılabilmesine olanak verilmelidir. Limitlerin azaltılmasına ilave olarak Kanununun 21/f maddesi kapsamında yapım işlerinin de gerçekleştirilmesine olanak sağlanmalıdır. Doğrudan temin yönteminde yapım işleri ile mal ve hizmet alımları arasında öngörülen limit farkı birçok Avrupa Birliği üyesi ülkenin kendi ulusal mevzuatlarındaki doğrudan temin alımlarında da uyguladıkları bir farktır²⁰⁵. Yapım işlerinin doğası gereği yüksek maliyetli olmasıyla uyumlu olacağı değerlendirilen bahse konu limit farkı ayrıca ihale usulleriyle yapılan kamu alımları içindeki yapım işleri payıyla da orantılı hale gelecektir. Zira 2018 yılında ihale usulleri ile yapılan kamu alımları içinde yapım işlerinin payı %57,77'dir²⁰⁶. Bu kapsamda doğrudan temin azami limiti üstündeki yapım işlerinin 21/f kapsamına alınması ile birlikte idarelerin kolay ve hızlı iş yapma imkânları artırılmakla birlikte bu tip harcamalar doğrudan limitin rekabete kapalı denetimsiz ortamından çıkarılmış olacaktır. Mal ve hizmet alımlarındaki limitin yapım işlerinin üçte birine indirilmesi ve böylelikle düşürülmesi ile birlikte Kanununun amacına da uygun olarak doğrudan temin idarelerin küçük ölçekli günlük işlerinde kullanılabilen bir yöntem haline getirilecektir. Ayrıca bu limitin üstünde ve 21/f limitinin altında kalan alımlar da aynen yapım işlerinde olduğu gibi doğrudan teminin rekabetten uzak ve şeffaf olmayan ortamından kurtarılmış olacaktır. Doğrudan temin limitlerini aşan alımların pazarlık usulünün 21/f maddesi kapsamına girmesinin bu madde ile ilgili ilan zorunluluğu getirilmesi önerimle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. İlansız alımı öngören en alt limit ise 5018 sayılı kanununun 35'inci maddesinde belirtilen ivedi ve zorunlu giderler için belirlenen ve her yıl merkezi yönetim bütçe kanunu "İ" cetvelinde belirlenen ön ödeme tutarıyla da uyumlu hale gelecektir. Bahse konu limitin altında kalan alımlarda doğrudan temin alımlarında hazırlanması gerektiği Merkezi Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde belirtilen

²⁰⁵ Mustafa Çolak, "Kamu Alımlarında Doğrudan Temin ve Eşik Değer Uygulaması, Avrupa Birliği Mukayesesi ve Sonuçları", *Vergi Sorunları Dergisi*, S.307, Nisan 2014, ss.120-121.

²⁰⁶ Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları Raporu 2018, Mart 2019, s.4, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf (15.05.2019).

belgelerden de istisna olunmasının alımın miktar olarak küçüklüğü ve ivediliği ile uyumlu olacağı düşünülmektedir.

Kamu idarelerinin ihtiyaçlarına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralamaları Kanunun 22/e maddesi kapsamında doğrudan teminle yapılabilmektedir. Kamu İhaleleri Genel Tebliğinde alım veya kiralamanın yapılmasına dair yapılacaklar genel bir şekilde belirtilmiştir. Ancak yapılacak kiralama sözleşmesinde artış oranının genel yönetim kapsamındaki idareler ile diğer idareler açısından ne şekilde yapılacağına dair sözleşmede belirtilmesi zorunlu olan hususlar özellikle belirtilmiştir. Bu çerçevede taşınmazın alım veya kiralınması konusunda Tebliğ'in yetersiz olduğu değerlendirilmektedir. Taşınmazların satışa ve kiralamaya esas değerlemeleri ile ilgili konular kendine has uzmanlık gerektiren bir alan olup bu konudaki değerlendirmelerin idarelerin uzman olmayan personeli vasıtasıyla standartları belli olmayan genel geçer kaidelerle yapılması özellikle uzun vadeli faaliyetlerde kamu zararı oluşturabilecek alanlar yaratmaktadır²⁰⁷. Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifinde(2014/24) taşınmazların alımı ve kiralınması hususu özel istisnaların belirlendiği 10'uncu madde kapsamında yer almaktadır. AB uygulamalarına da paralel olarak taşınmazların alımı veya kiralınmasının Kanunun 3'üncü maddesi kapsamına alınmasının ve bu konudaki ayrıntılı uygulamanın tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmesinin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir.

2.4. ÇERÇEVE ANLAŞMA

Çerçeve anlaşma, idarelerin süreklilik arz eden ihtiyaçlarının her seferinde Kanunda belirtilen ihale süreçlerini uygulamaksızın sadece fiyat teklifi alarak hızlı bir şekilde temin etmelerini sağlayan ve ihale sistemimize Avrupa Birliği'ne uyum kapsamında ithal edilen bir ihale aracıdır. Diğer bir deyişle çerçeve anlaşmalar tekrarlanan alımlarda alım yapılacak isteklilerin ve alıma dair şartların önceden belirlendiği bir anlaşma şeklidir²⁰⁸. Süreçlerin kısaltıldığı bu uygulamada idarelerin

²⁰⁷ Gürsu, a.g.e., s.174.

²⁰⁸ Emek, a.g.e., s.52.

ihtiyaçlarını hızlı karşılamaı sağlanırken, hem idare hem de istekli yönünden ihalelere hazırlık süreçlerinin ve katılım maliyetlerinin düşürülmesi de hedeflenmektedir²⁰⁹.

Çerçeve anlaşmalar 5680 sayılı Kanunla 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa ithal edildiğinde ilk etapta sadece sağlık hizmeti sunan idarelerin mal ve hizmet alımlarını kapsarken 5812 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası tüm idarelerin bu uygulamayı kullanabilmesi sağlanmış ve yapım işlerinde de kullanılmasının önü açılarak kapsamı genişletilmiştir. Kanunda yer alan çerçeve anlaşmaya dair temel unsurlar şu şekilde özetlenebilir.

- Çerçeve anlaşmaya dair ihale açık veya belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak yapılabilir.

- Çerçeve anlaşmanın süresi 48 ayı geçemez.

- İhale sonucunda çerçeve anlaşma imzalanacak istekli sayısı üçten az olamaz.

- Çerçeve anlaşma süresi içerisinde istekli sayısı üçün altına düştüğü takdirde çerçeve anlaşma sona erecektir.

- “Koşulların tamamının baştan belirlendiği hallerde” bir istekli ile de çerçeve anlaşma yapılabilir.

- İstekliler yeterliliklerini devam ettirdiklerini yılda bir kez belgelendirmek zorunda olup bunu yerine getirmeyen istekli çerçeve anlaşmadan çıkartılacaktır.

- Çerçeve anlaşmanın usul ve esaslarını belirlemeye Kamu İhale Kurumu yetkilidir.

- Çerçeve anlaşma yapılmış olması idareye alım yapma yükümlülüğü getirmemektedir. İdare çerçeve anlaşma kapsamındaki ihtiyaçlarını Kanundaki diğer usulleri kullanarak da temin edebilecektir.

Kanunda belirtilen yetkiye dayanarak Kamu İhale Kurumu tarafından “Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği” hazırlanarak genel uygulamaya dair usul ve

²⁰⁹ Turan, a.g.e., s.380.

esaslarla birlikte Kanunda düzenlenmeyen ihtiyacın alımının anlaşma tarafı isteklilerden karşılanmasını içeren münferit sözleşme ile ilgili esas ve usuller de belirlenmiştir.

Çerçeve anlaşmalar Avrupa’da geniş bir uygulama alanı olan ve etkin olduğu değerlendirilen bir kamu alım tekniğidir²¹⁰. Bu nedenle de AB Kamu Alımları Direktifi’nde bir alım prosedürü olarak yer almıştır. Ancak ülkemizdeki uygulamasını görmek maksadıyla EKAP üzerindeki ihale arama motoru kullanılarak yapılan sorgulamada son iki yıl içinde sadece 2 mal alımı ve 1 yapım işinin çerçeve anlaşma ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlandığı görülmektedir. Bu kapsamda çerçeve anlaşmaların ülkemizde idareler tarafından tercih edilmeyen bir uygulama olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Bunun nedenlerinden birisi ülkemiz ekonomik şartlarında dört yıla kadar sürebilecek bir alım konusuna dair yaklaşık maliyetlerin hesaplanmasındaki belirsizliklerdir. Şöyle ki ihale öncesi yaklaşık maliyet, çerçeve anlaşma süresince alımı planlanan ihtiyacın tamamı üzerinden ve o zamanki ihale şartlarına göre yapılacaktır. İhalede verilen teklifler hesaplanan yaklaşık maliyet üzerinden değerlendirilecek ve teklifler ekonomikliklerine göre sıralamaya konulacaktır. Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nde her ne kadar münferit sözleşme aşamasında yaklaşık maliyetin güncellenmesi ihtiyacının hasıl olması halinde bu işlemin alım konusuna göre ilgili İhale Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenen esas ve usullere göre yapılacağı belirtilmişse de bu esas ve usullerin uygulanması ile ilgili sorunlar mevcuttur. İhale Uygulama Yönetmeliklerinde yaklaşık maliyetin değiştiğinin ve bu nedenle güncellenmesi gerektiğinin ihale komisyonu tarafından tespit edilmesi halinde yine ihale komisyonu tarafından değişikliğin gerekçelendirilerek yeni yaklaşık maliyetin belirleneceği ve ihalenin yapılabileceğinden bahsedilmiştir. Oysa ki çerçeve anlaşma kapsamında yapılacak münferit alıma dair yaklaşık maliyet idare tarafından hazırlanarak onay belgesi birlikte ihale yetkilisinin onayına sunulmalıdır. İhale Uygulama Yönetmeliklerinde çerçeve anlaşma kapsamında yapılacak münferit alım öncesinde yaklaşık maliyetin güncellenmesine dair bir usul belirtilmemiştir. Bununla birlikte Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin genel esasları arasında “*münferit sözleşme aşamasında teklif edilen birim fiyat teklif bedeli çerçeve anlaşmada*

²¹⁰ Directive 2014/24/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, *Official Journal of the European Union*, L 94/75, 28.03.2014, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32_014_L0024&rid=3

yazılı birim fiyat teklif bedelini aşamaz.” hükmü gereğince enflasyon ve döviz kuru artışları gibi sebeplerle güncel fiyatların çerçeve anlaşma fiyatlarını geçmesi halinde bile isteklinin değişen şartlara göre teklif vermesinin önü kapanmaktadır. İsteklilerin bu açmazı aşabilmek için en az iki yıllık bir süre için ekonomik şartları göz önünde tutarak ilk tekliflerini yüksek tutması halinde ise çerçeve anlaşma ihalesinin güncel fiyatlarla yapılan yaklaşık maliyetinin üzerinde kalmaları ve ihalenin gerçekleşmemesi durumu ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle münferit alım öncesinde hesaplanan yaklaşık maliyetin çerçeve anlaşmadaki ekonomik açıdan en avantajlı teklifin üstüne çıktığının tespiti halinde güncellenebilmesi ile ilgili düzenlemenin yapılması ve ayrıca isteklilerin tekliflerinin de bu artış oranı nispetinde güncellenerek teklif verebilmelerinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Çerçeve anlaşmaların temel unsurları arasında anlaşmaya taraf olan isteklilerin için altında düşmesi halinde anlaşmanın sona ermesi bulunmaktadır. Bu maksatla isteklilerin on iki ayda bir ihale dokümanında belirtilen yeterlilik şartlarını devam ettirdiklerinin belgelendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte istekli çerçeve anlaşma imzalarken Kanunun 10’uncu maddesi dördüncü fıkrası kapsamında olmadığını kanıtlayan belgeleri de sunmak zorunda olduğu gibi on iki ayda bir bu belgeleri yeterlilik belgeleri ile birlikte yine sunmakta ve kendisiyle münferit sözleşme yapılması halinde bahse konu belgeleri yeniden idareye vermektedir. Çerçeve anlaşmalar idareler açısından özellikle münferit alımlar aşamasında ilan sürelerinin beklenmesi ya da ihale yetkilisi onayı ve sözleşmeye davete dair kısaltılmış zorunlu bekleme süreleri açısından zaman kazandırmaktadır. Ancak isteklilerin yeterlilik ve ihaleye katılımı ilgili belgeleri idareye sunma zorunlulukları açısından ihale maliyetlerini düşürecek bir yapıda olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte pratikte çerçeve anlaşma yapmış olsa bile ilk münferit alımda kendi teklifinin rakiplerinin tekliflerinin altına düşmeyeceğini öngören bir isteklinin bir sonraki alımda teklif verme ihtimali düşecek ve bununla birlikte yeterlilik belgelerini yenilemek konusunda da isteksiz kalacaktır. Davet edildiği halde teklif vermeyen ve yeterlilik belgelerini zamanında yenilemeyen isteklilere ise çerçeve anlaşmadan çıkarılmaktan başkaca bir yaptırım uygulanmamaktadır. Bu duruma göre çerçeve anlaşmaya taraf olan isteklilerin için altına düştüğü hallerde anlaşmanın sona erdiği göz önüne alındığında anlaşmanın devamını garantiye almak açısından isteklilerin keyfi hareketlerini önleyici yaptırımların getirilmesinin zorunlu olduğu

değerlendirilmektedir. Benzer serbesti idareler açısından da bulunmaktadır. Şöyle ki idareler Kanun hükmü gereği çerçeve anlaşma kapsamında alım yapma yükümlülüğüne sahip olmadıkları gibi anlaşma konusu ihtiyaçlarını Kanunun diğer usullerini kullanarak da temin etmekte serbesttirler. Çerçeve anlaşmanın idarenin sürekli ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olduğu göz önüne alındığında çerçeve anlaşma yaparak sürekli ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ya da yapım işinin bu yolla alımı konusundaki iradesini ortaya koyan idarenin Kanunen alım yapma yükümlülüğü olmaması tezat oluşturmaktadır. Çerçeve anlaşma kapsamında tahmini ihtiyaçlarını ortaya koyan idarenin alım konusunun kesin miktarı konusunda bir zorunluluğu olmamasının kesinlikle doğru olduğu değerlendirilmekle birlikte asgari alım miktarının belirlenmesinin istekliler açısından da bir motivasyon olacağı düşünülmektedir. Bu maksatla idareler çerçeve anlaşma kapsamındaki ihtiyaçlarının geçen üç yıl içindeki alımlarını anlaşmaya eklemeli ve bunların ortalamasına göre hesaplanacak miktarını zorunlu gerekçeler haricinde almakla yükümlü olmalıdırlar. Aynı şekilde ihtiyacını çerçeve anlaşma kapsamında alacağı iradesini ortaya koyan idarenin anlaşma süresince anlaşma kapsamındaki tüm ihtiyaçlarını çerçeve anlaşmaya taraf olan isteklilerden alması zorunlu olmalıdır. Bu çerçevede münferit alıma dair esas ve usuller ise ihtiyacın Kanunun 21 veya 22'inci maddesi şartları dahilinde alınması gerektiğinde bu duruma cevaz verecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Çerçeve anlaşma ihalelerinin yapılması ile ilgili olarak Kanunda açık ihale usulü ile birlikte belli istekliler arasında ihale usulünün de kullanılabileceği belirtilmiş olmasına rağmen Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde bahse konu ihalelerde sadece açık ihale usulünün uygulanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda Kanun hükümleri ile ikincil mevzuat arasında çelişki olmaması adına bahse konu eksiklik giderilmelidir. Aynı çerçevede Kanunda “koşulların tamamının baştan belirlendiği hallerde” çerçeve anlaşmaların bir istekliyle de yapılabileceği belirtilmiş olmasına rağmen Yönetmelikte bu hususla ilgili herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. İkincil mevzuatın gereği olarak bu hususun Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde açıklanmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

3. EKONOMİK AÇIDAN EN AVANTAJLI TEKLİF KONUSUNDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 40'inci maddesinde ihale için verilen tekliflerin değerlendirilmesinin ardından ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekliye bırakılacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte Kanun, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde iki yöntem belirlemiştir. Bunlardan birincisi en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre belirlenmesi, ikincisi fiyatla birlikte fiyat dışı unsurların da kullanılması yoluyla en avantajlı teklifin belirlenmesidir. Kanun fiyat dışı unsurlar olarak ise; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer hususlarını özellikle belirtmiş ancak kısıtlama yapmayarak bu hususlar gibi farklı diğer unsurların da fiyat dışı unsur olarak kullanılabilmesine imkân tanımıştır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyat dışındaki unsurların da kullanılacağı ihalelerde, bu unsurların ihale dokümanında parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına göre belirlenmesini zorunlu kılmıştır.

İhale Uygulama Yönetmeliklerinde ise fiyat dışı unsurların belli bir marka ve modeli esas alarak rekabeti engelleyici şekilde düzenlenemeyeceği ortak zorunluluk olarak ortaya konmuştur. Bununla birlikte sadece Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde ekonomik ve mali yeterlik kriterleri ile iş deneyim belgesinin fiyat dışı unsur olarak öngörülemediği belirtilmiş, diğer Yönetmeliklerde bu sınırlamaya yer verilmemiştir. Diğer Yönetmeliklerden farklı olarak Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde ise Kanun metninde ismen sayılan fiyat dışı unsurlara “süre” unsuru da ismen eklenerek verilmiştir. Bunlara ilave olarak Kamu İhale Genel Tebliği'nde ise fiyat dışı unsurların sadece niceliksel değil niteliksel belirlemeleri de içerebileceği belirtilmiş ve bu kapsamda kaliteye yönelik parametrelerin, yüklenici kapasitesinin, teklif ve yaklaşık maliyet yapısının uyumu gibi hususlara da fiyat dışı unsurlar arasında yer verilebileceği ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanuna Avrupa Birliği uygulamalarına uyum kapsamında ithal edilen ekonomik açıdan en avantajlı teklif yaklaşımında teklifin fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlarla da belirlenmesindeki amaç 5812 sayılı Kanunun gerekçesinde ihtiyacın özelliğine göre kaliteli mal, hizmet ya da yapım işinin teminini sağlamak olarak açıklanmıştır. Bu çerçevede idarelere ihtiyaçların değişen nitelikleri karşısında kaliteyi

ön plana çıkartarak en iyi çıktıyı verebilecek isteklinin teklifini seçmede esneklik sağlanmıştır²¹¹. AB Kamu Alımları Direktifinde ise ekonomik açıdan en avantajlı teklifin yaşam döngüsü maliyeti gibi maliyet etkinlik yaklaşımıyla ve fiyat ya da maliyet temelinde ya da alım konusuyla ilgili nitel, çevresel, sosyal vb. beklentiler çerçevesinde en iyi fiyat-kalite oranına göre saptanabileceği belirtilmektedir. Bu değerlendirmeyi yaparken teknik değer, estetik ve işlevselliğe yönelik kalite özellikleri, erişilebilirlik, tüm kullanıcılar için tasarım; sosyal, çevresel ve yenilikçi özellikler ile sözleşmeyi gerçekleştirecek yüklenici personelinin organizasyon, nitelik ve tecrübesi ya da satış sonrası servis, teknik yardım, teslim tarihi, teslim süreci ve teslim süresi veya tamamlanma süresi gibi unsurların fiyat dışı unsurlar olarak kullanılabilmesi örnek olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ihtiyacın karşılanmasındaki kalite sorununa çözüm getiren alım konusunun alımından kullanım ömrünün sonuna kadar geçen süredeki maliyetler gibi pek çok değişkeni önem verilen oranlarda dikkate alarak değerlendiren bir yaklaşım olarak tanımlamak mümkündür²¹². 4734 sayılı Kanunda örnek olarak verilen fiyat dışı unsurlarla karşılaştırıldığında AB Kamu Alımları Direktifindeki örneklerin detaylandırılarak uygulayıcıların önündeki belirsizliklerin azaltıldığı görülmektedir. Bu çerçevede 2010-2013 yılları arasında Avrupa Birliği üyesi 13 ülkenin kamu alımlarına dair ilanlarının incelenmesini içeren bir çalışmada İngiltere, Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya ve Portekiz’de açık ihale usulü (open procedure) ve belli istekliler arasında (restricted procedure) yapılan ihalelerin ortalama %80’inin ekonomik açıdan en avantajlı teklif yaklaşımı içinde fiyat dışı unsurlar da kullanılarak gerçekleştirildiği; bunlar haricinde kalan Almanya, Avusturya, Hollanda, İsviçre ve Belçika gibi ülkelerde ise bu oranların açık ihalelerde %30, belli istekliler arasındaki ihalelerde ise %60 dolayında olduğu tespit edilmiştir²¹³. Ancak ülkemizde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin değerlendirilmesinde fiyat dışı unsurların kullanılması pratikte bu unsurların tespitine dair yaşanan güçlükler ve rekabeti engelleyici hususların varlığı iddiası ile yapılan şikayetler gibi nedenlerle sınırlı

²¹¹ Ertaş, a.g.e., s.89

²¹² Mustafa Çolak, “Kamu Alımlarında Fiyat Dışı Unsur Analizi, Teklif Değerlendirme Süreçleri ve Ekonomik Sonuçları”, *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, C.6, S.12, 2015, ss.259-260.

²¹³ Janusz Bochenek, “The contractor selection criteria in open and restricted procedures in public sector in selected EU countries”, *Procedia Engineering Selected papers from Creative Construction Conference 2014*, (Ed.) Miklos Hajdu, Mirosław J. Skibniewski, Volume 85, 2014, p.71, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705814018967>, (22.05.2019).

kalmıştır²¹⁴. Bunun temel nedeni, fiyat dışı unsurların kesin tanımı olmayan kavramlar olmasına bağlı olarak ihale sistemimizde beylik esaslar hariç olmak üzere fiyat dışı unsurun belirlenmesine, uygulanmasına ve değerlendirilmesine dair esasların ikincil mevzuatla da açıklanmadan idarelere bırakılmış olmasıdır²¹⁵.

Ülkemizde idarelerin ihalelerle ilgili en büyük sorunlarından birisi istenilen kalitedeki mal, hizmet ya da yapım işini tedarik edememeleridir. Buna dayalı olarak ise bakım, işletme ve onarım maliyetlerinin arttığı, ihtiyaç duyulan verimin alınamadığı, yenilemelerin beklenenden çok daha çabuk gerçekleşmesi gibi nedenlerle kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılmama sorunları baş göstermektedir. İşi yapacak en uygun isteklinin seçimindeki sorunlar sonuç itibarıyla düşük kaliteli mallar, zamanında yapılamayan, geciken ya da hiç tamamlanamayan işler olarak geri dönmektedir. İşte bu noktada ihalelerde sadece fiyata dayalı değerlendirmelerin ihtiyacın karşılanmasına yeterli gelmediği bu nedenle ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçiminde fiyat dışı unsurların da fiyatla birlikte değerlendirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ancak fiyat dışı unsurların tespiti, nispi ağırlıklarının belirlenmesi, tekliflerinin değerlendirilmesi aşamasında kullanılacak metodun seçimi gibi hususlar zor ve uzmanlık gerektiren faaliyetlerdir. Mevzuatımızda fiyat ve bununla birlikte değerlendirilecek fiyat dışı unsurların ikisi arasındaki ağırlık oranları dahi belirlenmemiş ve idarelerin takdirine bırakılmıştır. İdarelerin zor ve uzmanlık isteyen bu süreç yerine fiyat esasına dayalı alımlar yapmaları ise özellikle karmaşık yapıdaki ihtiyaçların karşılanmasında konusunda uzman ve kaliteli ürünlere sahip isteklilerin, düşük kalitedeki ürünler vasıtasıyla ucuz fiyat teklifinde bulunan isteklilerle aynı şartlarda değerlendirilmesini beraberinde getirmektedir²¹⁶. Ayrıca fiyat dışı unsurlar kullanılsa bile farklı idarelerin aynı ihtiyaca yönelik mal, hizmet ya da yapım işine ait fiyat dışı unsurlara farklı oranlar tespit etmesi neticesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçiminde istekliler açısından eşitsizlik yaratılması ihtimali doğmaktadır²¹⁷. Seçimin yapılmasındaki

²¹⁴ Büber, a.g.e., s,142.

²¹⁵ Necdet Özçakar, Halim Yurdakul, “Türk Kamu İhale Kanununda Fiyat İle Birlikte Fiyat Dışı Unsurların Da Dikkate Alındığı İhale Ve Kazanan Teklif”, *İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi*, S.76, 2014, s.66.

²¹⁶ Özçakar, Yurdakul, a.g.m., s.72.

²¹⁷ Serdar İğdeler, “Kamu İhale Kanunu: Yenilikler Ve Eksiklikler”, *Türk İdare Dergisi*, S.439, Haziran 2003, s.26.ss.1-38

belirsizlikler ile istekliler açısından eşitsizlik yaratılması ve rekabetin engellenebileceği kaygıları fiyat dışı unsurları sistemimiz açısından kullanılamaz hale getirmektedir.

Bu kapsamda ekonomik açıdan en avantajlı teklifi yaygın bir şekilde etkin olarak kullanan Avrupa Birliği'ndeki uygulamaların örnek alınabileceği değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği'nde fiyat dışı unsurların da değerlendirmeye alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif seçiminde yaygın olarak "fiyattan indirim yapma modeli"(price discounting model) ve "öncelikli genel ağırlık değerlendirme modeli" (prior overall weighting model) kullanılmakta olup bununla birlikte fiyat dışı unsurlar ile teklif fiyatı arasındaki ağırlık oranları yenilikçi projelerde 20/80 ile 40/60, karmaşık projelerde 15/85 ile 35/65 ve basit projelerde ise 10/90 ile 25/75 arasında değişen oranlarda belirlenmektedir²¹⁸.

Bu bilgiler ışığında pilot olarak belirlenecek ihalelerde Avrupa Birliği'nde yaygın olarak kullanılan modellerle birlikte dünya çapında kullanılan diğer modellerin uygulanmasından elde edilen sonuçlara göre değerlendirmeler yapılarak ihale sistemimize uygun model ya da modellerin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte fiyat dışı unsurların tespiti, oranları, ağırlıklandırılmaları, teklifleri değerlendirmede kullanılacak modeller gibi hususların ikincil mevzuatla idarelerin karar verme aşamalarındaki belirsizlikleri giderecek şekilde ihale sistemimize dahil edilmesinin kamu idarelerinin beklediği kalite sorununu çözerek kaynakların etkin kullanımına fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

²¹⁸ Cemil Akçay vd., "Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesinde 2004/18/EC AB Kamu İhale Direktifi İle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması", *e-Journal of New World Sciences Academy*, C.7, S.1, 2012, s. 336.

SONUÇ

Toplumun güvenlik, savunma, adalet gibi faydası bölünemez nitelikteki ihtiyaçları ile birlikte modern devlet anlayışının gereği olarak ortaya çıkan toplumun sosyal ve ekonomik düzeninin devlet tarafından sağlanmasına yönelik faaliyetlerin tamamının gerçekleştirilmesi süreçleri toplumun ya da diğer bir deyişle kamunun sahip olduğu kaynaklara dayalıdır. Devlet mekanizması, kullanımını kamu adına gerçekleştirdiği kaynaklarla bahse konu ihtiyaçları harcamalar yaparak karşılama görevini üstlenmiştir. 20. yüzyılın başından itibaren artan toplum ihtiyaçları ve devlete yüklenen görevler bahse konu kamu harcamalarını günden güne artırmıştır. Ülkemiz açısından bakıldığında devlet olarak anılan yapı her ne kadar merkezi idare teşkilatı ve onun taşradaki teşkilatı olarak algılsa da mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve kamu iştirakleri de bu yapıya bir şekilde bağlı unsurlar olup bunların tamamı geniş anlamda kamu kesimi olarak adlandırılmaktadır. Kamu kesimi, kamu kaynaklarını bütçe izni ile kendilerine verilen ödenekler vasıtasıyla kamu ihtiyaçlarını gidermek maksadıyla gerçekleştirdikleri harcamalarda kullanılmaktadırlar. Kamu harcamaları gerçekleştirilirken ise kamu kesimi kendisi tarafından üretilmeyen mal, hizmet ve yapım işlerini özel kesimden karşılamak durumundadır. Bu kapsamda kamusal ihtiyaçların giderilmesinde gerek duyulan mal, hizmet ve yapım işlerinin piyasadaki karşılanması süreci ortaya çıkar ki bu süreç kamu alımları olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye açısından kamu harcamaları ve kamu alımları 2013-2017 yılları arasında kapsayan bir zaman diliminde incelendiğinde merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin GSYH'nın %20-25 aralığındaki oranlarıyla genel bütçe içinde en büyük paya sahip oldukları görülmektedir. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler içinde ise genel bütçeye dahil idarelerin payı özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeden aldıkları paylarla karşılaştırıldığında %90'a yaklaşan bir paya sahip oldukları anlaşılmaktadır. Bu genel pay içerisinde mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri kalemlerinin genel bütçeli idarelerin bütçelerinin yaklaşık olarak %20'sini oluşturduğu görülmektedir. İlgili yıllarda Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan kamu alımları istatistiklerine göre ise merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden özel bütçeli kuruluşların yaptıkları kamu alımlarının 2016 yılına kadar genel bütçeli idareler alımları ile yakın seyrettiği 2017 yılında ise özel bütçeli kuruluşların kamu alımlarının genel bütçeli idarelerin kamu alımlarının yaklaşık %50'si oranında

üstünde olduğu görülmektedir. Bu çerçevede genel bütçeli idarelerin kamu ihtiyaçlarını karşılarken kamu kesiminin imkânlarını yoğun olarak kullandığı, özel bütçeli kuruluşların ise bu ihtiyaçları büyük oranda piyasa aktörlerinden sağladığı sonucuna varılmıştır. 2013-2017 yılları mahalli idareler bütçesi açısından ele alındığında ise mahalli idareler arasında bütçe büyüklüğü açısından belediyelerin baskın şekilde öne çıktığı görülmektedir. Mahalli idarelerin bütçeleri içindeki mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri kalemleri ise genel bütçeli idarelerden farklı olarak %75 oranına ulaşmaktadır. Bu çerçevede mahalli idarelerin kamusal ihtiyaçları karşılarken bütçelerine oranla daha yüksek yoğunluklu olarak kamu alımlarına başvurdukları anlaşılmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları ise genel bütçeli idarelerin neredeyse yarısına ulaşan bütçe rakamlarına oranla karşıladığı kamusal ihtiyaç alanıyla da uyumlu olarak mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri kalemlerine bütçelerinin ortalama %1'ini ayırmaktadırlar. Geniş anlamdaki tanımıyla kamu kesiminin içerisinde yer alan kamu iştirakleri yaptıkları kamu alımları açısından değerlendirildiğinde ise merkezi yönetim kapsamındaki kurumların tamamı tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarının neredeyse %50'si oranında büyük bir paya sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Kamu İhale Kurumu istatistiklerine göre Türkiye'de 2017 yılında yapılan kamu alımları 233 milyar liraya yaklaşmış olup 2018 yılında da 200 milyar liranın üzerinde gerçekleşmiştir. Bu büyüklükteki kamu kaynağının kullanılması alıcı konumundaki kamu kesimini, ekonomide faaliyet gösteren tüm tedarikçi, hizmet sunumcusu ve yapım müteahhidi konumundaki özel kesimi ve elbette ki ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasını talep eden kamuyu yakından ilgilendirmektedir. Tüm taraflar kamu alımlarından elde edilen faydanın kendi açılarından en yüksek seviyede olması istegindedirler. Bu nedenle kamunun ihtiyaçlarının fazlalığı karşısında kısıtlı miktardaki kamu kaynağının kamu alımları yapılırken ihtiyacı en etkin ve verimli şekilde karşılaması beklenmektedir. Bu aşamada karşımıza rekabeti teşvik edici etkisiyle kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında fayda sağlayan ihale mekanizması çıkmaktadır. İhale mekanizması kamu kaynağının kullanımında tüm paydaşlar tarafından hesap verilebilirlik, rekabet, şeffaflık ve eşitlik hususlarında sağladığı faydalar nedeniyle etkin bir piyasa kurumu olarak kabul görmektedir. Bu çerçevede büyüklüğüne bağlı olarak yarattığı etkiler çerçevesinde kamu alımlarında kullanılan ihale mekanizmasını en iyi şekilde düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Genel olarak

literatürde ihtiyacın tespitinden alımına kadar geçen süreçteki işlemler ve düzenlemeler ile alımla ilgili organizasyon ve personeli kapsadığı belirtilen kamu alım sisteminin en önemli ayağı bu husustaki devlet iradesini de gösteren hukuksal düzenlemelerdir.

Kamu alımları hacim olarak büyük olması, çoğu zaman karmaşık yapısı ve ekonomide yarattığı etkiler nedeniyle tüm tarafları açısından en etkin şekilde düzenlenmeye ihtiyaç duyulan bir alandır. Bu nedenle kamu alımları 21.yüzyılın küreselleşme gerçeği ile birlikte sadece ulusal anlamda devletin kamunun ihtiyaçlarını karşılamak için kurallarını belirlediği bir alan olmaktan çıkmış uluslararası/ uluslar üstü yapıların da üzerinde normlar geliştirdiği bir alan haline gelmiştir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası organizasyonlar ile Avrupa Birliği gibi uluslar üstü niteliklere sahip yapılar kamu alımları alanında belli bazı evrensel standartları ortaya koymuş olup bu alanı olabildiğince ulusal kısıtlamalardan kurtarmaya yönelik düzenlemeler yapmışlardır. Ülkemizde ise Cumhuriyetin ilanından itibaren günümüze kadar geçen süreçte kamu alımları “ihale kanunları” ile düzenlenmiştir. Bunlardan ilki 1925 yılında yürürlüğe giren 661 sayılı Hükûmet Nâmına Vukû’ Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu’dur. İkincisi 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” olup ilkinden 9 yıl sonra 1934 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2490 sayılı Kanun Türk ihale sisteminin 50 yıl boyunca ana dayanağı olduktan sonra 1984 yılında yerini 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa bırakmıştır. 2886 sayılı Kanunun yerini ise 2003 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu almıştır. Birbirlerinin yerini alan bahse konu Kanunlar öncelikle ülkenin gelişen ihtiyaçlarına cevap verebilmesi adına ve sonrasında ise uygulandığı dönem boyunca çeşitli düzenlemelerle aşındırılarak kamuoyunda olumsuz algılar yaratan yapılarının ancak yeni bir kanunla düzeltilebileceği amaçlarıyla yürürlüğe konmuştur. Halen yürürlükte olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesi ise bu amaçlara ek olarak AB üyeliği sürecindeki Türkiye’nin bu kapsamda gerçekleştirmesi gereken reformların da zorunluluğu ile AB ve diğer uluslararası normlara uyum sağlamasına ihtiyaç duyulan yeni bir ihale kanunu düzenlenmesi amacına da hizmet etmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ardılı olduğu 2886 sayılı Kanuna istinaden kamu kesiminin çoğunluğunu kapsamaması ve ortaya koyduğu temel ilkeler açısından ise küresel olarak kabul görmüş değerleri içermesi gibi nedenler başta olmak üzere

kamuoyu ile ulusal/uluslararası paydaşlara güven vermiştir. Ancak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren günümüze kadar geçen süreçte devamlı bir aşındırmaya maruz kalmıştır. Sınırları Kanunla çizilen ihale sistemi gömleği maalesef siyasi iktidarlara ve Kanun kapsamına giren bazı kamu kesimi taraflarına dar gelmektedir. Bu nedenle de Kanun ya bu kesimin talebi doğrultusunda değiştirilmekte ya da bu kesim tamamen Kanun dışına çıkarılmaktadır. Bu konudaki genel yakınma sistemin kendi ihtiyaçlarına süre yaptırımları, parasal oranlar veya ihale süreçleri olarak cevap vermemesi olarak gösterilmektedir. Kanundaki aşındırmalar ise genel olarak temel ilkeleri zedeleyici ve kapsamını daraltıcı nitelikte olmaktadır. Bunların sonucunda ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ardılı olduğu Kanunların da maruz kaldıkları eleştirilerin hedefi olmaktadır. Bu sarmaldan çıkış için bulunan yol ise yine her zaman olduğu gibi yeni bir ihale kanununun her şeyi çözüme kavuşturacağı yanılısamasıdır. Oysa ki 4734 sayılı Kanunun ortaya koyduğu temel ilkelerden vazgeçilmeden, üzerinde günümüze kadar yapılan bir takım aşındırmalardan geriye dönülerek ve bazı ilave iyileştirmeler yapılarak eleştiri hedefinde olan olumsuz yönlerinin bertaraf edilmesiyle birlikte ihale sistemimizi şekillendirmeye devam edebileceği değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede öncelikle Kanunun istisnalarının yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girdiği tarihte sadece altı adet olan istisna maddeleri günümüzde 22 adede ulaşmıştır. Bu kapsamda Kanuna getirilen istisnaların mutlaka gözden geçirilerek objektif kriterlere dayandırılması ve asgari seviyede olması sağlanmalıdır. İstisna maddelerinde alımın konusu ve ilgisi özellikle belirlenmeli, Kanunun 3.b maddesinde olduğu gibi alıma ait alanın belirlenmesi işi alımla bizzat ilgili makamların yetkisinde olmamalıdır. Ayrıca 3.g istisna maddesi ile Kanun kapsamı dışına çıkartılan kurum/kuruluşların yine aynı maddede belirlenen eşik değer altındaki alımlarında uygulanmak üzere özellikle Kanunun temel ilkelerinin dikte edildiği esasların Kanunda yer alması sağlanmalıdır. Bununla birlikte 3.g maddesi kapsamında bulunan enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lerin kendilerine özel sektör kanunlarının ivedilikle çıkartılarak bu alanlardaki düzensizliğin önüne geçilmelidir. Yine 3.g maddesi kapsamında yer alan Devlet Malzeme Ofisi'nden Kanunun 3.e maddesine dayanılarak kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan alımlar dolaylı olarak bu türden alımların tamamını Kanun kapsamı dışına çıkarmaktadır. Buna bağlı olarak ise son yıllarda toplam kamu

alımları içinde DMO'dan yapılan mal alımlarının toplamı %10 seviyesine yaklaşmıştır. Bu kapsamda Devlet Malzeme Ofisinin merkezi satın alma kuruluşu göreviyle uyşur şekilde Kanun kapsamına alınmasının ve kamu kurum/kuruluşlarının belirli ihtiyaçlarının bu yapı üzerinden zorunlu olarak gerçektirilmesi sağlanmalıdır.

4734 Kanunun iyileştirilmesi kapsamında Kanunda yer alan ihale usulleri ve alım yöntemlerinden bir kısmının da revize edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. İhale usulleri incelendiğinde belli istekliler arasında ihale usulünün açık ihale usulü ile birlikte Kanunda sayılan temel ihale usullerinden birisi olmasına rağmen en az oranda uygulanan ihale usulü olduğu görölmektedir. Bunun nedeni ise belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanmasına imkân veren şartlardır. Bahse konu şartların açık ve net olarak belirlenmemiş olması ve idarelerin takdirine bırakılmış olması neticesinde idareler çeşitli saiklerle bu ihale usulünü uygulamaktan kaçınmakta ve açık ihale usulüne yönelmektedirler. Oysa ki alım yapan idarelerin en fazla yakındıkları konulardan birisi alınan mal, hizmet veya yapım işinin ehlerinden alınmamış olması nedeniyle kalitesiz, kullanışsız veya yetersiz olmasıdır. Belli istekliler arasında ihale usulü bahse konu sorunu idareler lehine çözebilecek bir usul olarak değerlendirilmektedir. Bu maksatla bu usulün uygulanmasına dair belirleyici hususlar açık ve net olarak belirtilmeli, idarelerin uygulama konusundaki tereddütleri ortadan kaldırılarak ön yeterlilik şartları vb. hususlarda standartlar belirlenmelidir. Bununla birlikte sadece yapım işlerinde yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan işlerin başkaca kıstaslara gerek olmaksızın belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılmasına olanak sağlanmasına rağmen idarelerin yine de açık ihale usulünü seçtikleri görölmektedir. Bunun nedeninin yüksek meblağlara mal olacak bu alımların idarece belirlenecek yeterlilik koşullarını sağlayan belli istekliler arasında yapılacak olmasından kaynaklı olarak firma kayırma, rekabeti engelleme vb. hususlarda töhmet altında kalma riskinin alınmaması olduğu değerlendirilmektedir. Yüksek meblağlı bu tür işlerde her açıdan yeterliliklerini kanıtlamış isteklilerin arasında sağlanacak rekabetin işin kalitesi, maliyetinin doğruluğu ve zamanında bitirilerek teslimini garanti altına almak yönünden elzem olduğu düşünölmektedir. Bundan dolayı yapım işlerinde yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan işlerde belli istekliler arasında ihale usulü şart koşulmalı ve idarelerin belirlemede tereddüt ettikleri ön yeterlilik şartları somutlaştırılarak şaibe yaratacak hususlardan arındırılmalıdır.

Pazarlık usulü Kanunda belirtilen şartların oluşması halinde uygulanabilecek bir ihale usulü olup kamu alımlarının yaklaşık olarak % 21'i bu usulle gerçekleştirilmektedir. Pazarlık usulü bazı şartları açısından idareye alımı ilan etme konusunda serbestlik tanırken ayrıca idareye davet edeceği en az üç istekli arasından alımı gerçekleştirebilme yetkisini vererek Kanunun temel ilkelerinden olan saydamlık ve rekabeti engelleyen bir usuldür. Bu kapsamda günümüz elektronik imkânları ve en az üç isteklinin davete icabet süreleri de göz önüne alınarak pazarlık usulü ihalelerin tamamında ilan zorunluluğunun getirilmesinin Kanunun ruhuna aykırı davranılmaması açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte pazarlık usulünün Kanunun 21/a maddesine istinaden yapılması halinde yeterlilikleri kabul edilen isteklilerle fiyat içermeyen işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususların yapılacak ikili görüşmeler sonucunda netleştirilmesi hususunun bu maddenin uygulanabilmesi şartı ile örtüşmediğinden bu hususu sadece 21/c ve d maddeleri için kullanılabilir kılacak bir düzenleme yapılmalıdır.

Pazarlık usulünün en çok kullanılan maddesi olan 21/b maddesindeki hangi durumları kapsadığı muğlak ve yoruma açık “yapım tekniği açısından özellik arz eden” ve “idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar” ibarelerinin kaldırılması ya da ikincil mevzuat ile açıklanması ve 21/b. maddesinin uygulayıcılar tarafından yoruma mahal vermeyecek net bir şekilde anlaşılması için yeniden düzenlenmesi gerektiği önerilmektedir.

Aynı şekilde pazarlık usulünün 21/c maddesinin uygulanması şartı olan güvenlik ve savunma ile ilgili özel bir durumun ortaya çıkması hali de muğlak ve yoruma açık bir ifade olarak dikkat çekmektedir. Kanunun 3/b istisna maddesinin kapsamının da savunma ve güvenlik ile ilgili alımlar olduğu göz önüne alındığında 21/c maddesinin kapsamının net bir izahı yapılmadığı takdirde uygulamadan kaldırılabilmesi değerlendirilmektedir.

Pazarlık usulünün 21/d ve e maddeleri, AB Kamu Alımları Direktifinde yer alan rekabete dayalı müzakere (competitive procedure with negotiation) ve rekabete dayalı diyalog (competitive dialogue) usullerinin kullanım alanı ile benzerlik göstermektedir. Ancak AB Kamu Alımları Direktifinde yer alan bahse konu iki ihale usulünün

uygulama esasları ayrıntılı olarak ele alınmışken 4734 sayılı Kanunda bunun yapılmadığı görülmektedir. 21/d ve e maddelerinin kapsamına giren alımların özelliği de göz önüne alınarak bu iki maddede yer alımların “aşamalı pazarlık” olarak adlandırılabilir farklı bir ihale usulü altında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi önerilmektedir.

Pazarlık usulünün 21/f maddesinin uygulama şartı yapım işleri haricindeki ihtiyaçların sadece belli bir parasal limitin altında olması hali olup bu madde Dünya Bankası uygulamaları ile paralellik sağlanması adına idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarını daha kolay tedarik edebilmeleri maksadıyla Kanunda yer almıştır. Bununla birlikte günümüzde 21/f parasal limiti yurt genelindeki idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarından daha fazlasını karşılar hale gelmiştir. İdarelerin belirlenen limitin altında kalan alımlarının tamamını 21/f maddesi kapsamında yapmamaları maksadıyla bir takım önlemler mevcut olsa da yaptırım eksikliğinden dolayı pratikte bu önlemler yetersiz kalmaktadır. Bu maksatla 21/f maddesi için belirlenen parasal limitin idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarını karşılaması ile orantılı olarak en az yarısı oranında azaltılması ve bununla birlikte kullanımını kısıtlayan hallere uyulmadığının tespitinde uygulanacak yaptırımların tüm kamu personeli için caydırıcı hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Doğrudan temin yöntemi belirlenen şartları haiz ihtiyaçların alımlarının ihale usul ve esaslarına bağlı kalmadan yapılabilmesini sağlayan bir alım yöntemi olarak Kanunda yer almaktadır. Doğrudan temin yönteminin gerekçesinde ihtiyacın zorunlu olarak belirli bir istekliden alınması ile idarelerin küçük ölçekli günlük ihtiyaçlarının karşılanması maksadıyla düzenlendiği belirtilmektedir. Ancak günümüze kadar geçen süreçte doğrudan temin uygulama alanı gerekçesi ile örtüşmeyecek şekilde genişletilmiş ve Kanunun temel ilkeleri bu oranda yıpratılmıştır. Bu kapsamda Kanun temel ilkelerinden olan saydamlık ve rekabetin tesisi için doğrudan temin usulünde de alımın ilan edilmesi hususu günümüz teknolojik şartları içerisinde değerlendirilerek idarelerin takdir yetkisinden çıkarılmalı ve zorunlu hale getirilmelidir. Doğrudan temin yönteminin 22/a ve b maddesine göre yapılan alımlarda idarelerin subjektif veya yanlış değerlendirmelerini minimize etmek maksadıyla bu maddeler kapsamına giren gerçek/tüzel kişilerin Bakanlıklar ve/veya Sanayi ve Ticaret Odaları gibi yetkin otoritelerce tespit edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Doğrudan temin yönteminin 22/d maddesi, belli bir parasal limit altındaki yaklaşık maliyete sahip alımlarda kullanılması yönüyle pazarlık usulünün 21/f maddesi ile benzerlik göstermektedir. Bahse konu parasal limit 21/f maddesinden farklı olarak idarelerin büyükşehir belediye sınırları içinde bulunup bulunmadığına göre ikiye ayrılmış olup büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan idarelerin doğrudan temin limiti 21/f maddesinde belirlenen limitin yaklaşık üçte biri, diğer idareler için ise onda biridir. Ancak hali hazırda idarelerin 22/d maddesi kapsamında yapacakları doğrudan teminler için belirlenen bu parasal limitlerin “idarelerin küçük ölçekli günlük ihtiyaçlarını” karşılamak için Türkiye şartlarında yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte 22/d doğrudan temin yönteminin uygulanmasına getirilen sınırlandırmalar 21/f maddesi ile aynı nedenlerle işlevsiz kalmaktadır. Bu nedenle 22/d maddesi için belirlenen limitlerin üç aşamalı şekilde ele alınması önerilmektedir. Bu kapsamda idarelerin hangi belediye sınırları içinde yer aldıklarına göre belirlenen parasal limit uygulanmasına son verilmeli, bunun yerine alım türüne göre limitler belirlenmeli ve bu yapılırken limitler alımların küçük ölçekli işleri hızlıca yapılmasına olanak sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Bu çerçevede mal ve hizmet alımları için belirlenecek parasal limit yapım işleri için belirlenecek limitin en fazla üçte biri oranında olmalıdır. Böylelikle üç alım türü arasında yapım işlerinin nispeten yüksek maliyetli olmaları ve kamu alımları içindeki payını da gözeten bir limit dağılımı gerçekleştirilmiş olacaktır. Yapım işleri için belirlenecek limitin ise 21/f için belirlenen limitin yaklaşık altıda biri oranında olması önerilmektedir. Ayrıca mal ve hizmet alımları için belirlenen limitin onda birine kadar alımlarda harcama belgesi olarak sadece fatura kullanılmasının alımın ölçeğinin küçüklüğüyle de uyumlu olacağı değerlendirilmektedir. Bu öneriyle aşağı çekilecek olan doğrudan temin 22/d limitleriyle birlikte Kanunun 21/f maddesindeki alımlara yapım işlerinin eklenmesinin pazarlık usulünde de uygulanacak olan zorunlu ilanla birlikte rekabetin bir şekilde engellendiği bu sahanın kontrol altına alınabileceği düşünülmektedir.

Doğrudan temin yönteminin 22/e maddesi kapsamında yapılan taşınmazların alımı ve kiralanması konusu ise uzmanlık gerektiren ve uzun vadeli faaliyetlerde kamu zararı oluşturabilecek alanlar olduğundan Kanunun istisna maddesi altına alınmalı ve tüm kamu idarelerini kapsayacak detaylı uygulama mevzuatı hazırlanmalıdır.

Çerçeve anlaşmalar idarelerin süreklilik arz eden ihtiyaçlarını her seferinde ihale süreçlerine tabi olmadan çok daha kısa süreler içinde önceden belirledikleri, isteklilerin verecekleri fiyat tekliflerini değerlendirerek alabilmelerini sağlayan avantajlı bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği tarafından da etkin olarak kullanılan yöntem, idarelerin sürekli ihtiyaçlarını karşılamada sunduğu avantaja rağmen ülkemizde kullanım alanı neredeyse yok denecek kadar azdır. Çerçeve anlaşmalarının az kullanımının sebepleri olarak Türkiye'nin ekonomik şartları ve mevzuattaki sorunlar görülmektedir. Türkiye'nin ekonomik şartları çerçeve anlaşmanın 48 aya kadar belirlenebilen süresi ile ilişkili olarak hem yaklaşık maliyet hem de teklif fiyatlarının belirlenmesinde zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Buna ilave olarak mevzuatın yaklaşık maliyet ve teklif fiyatlarının ekonomik şartlara uygun olarak güncellenmesine cevaz vermemesi gelmektedir. Bu maksatla idarelerce hesaplanacak yaklaşık maliyetlerin ve isteklilerin tekliflerinin günün şartlarına uygun olarak güncellenebilmesini sağlayan bir mekanizma geliştirilmelidir. Bununla birlikte isteklilerin anlaşma süresi içindeki yetkinliklerini belgelendirme zorunluluklarının maliyetlerini düşürecek şekilde azaltılmasının, isteklilerin anlaşmadan tek taraflı olarak çekilmesi ve anlaşma yeterliliklerini sürdürmemesi hallerine dair yaptırımlar getirilmesinin, idarelerin çerçeve anlaşma kapsamındaki ihtiyaçlarını sadece anlaşma tarafı isteklilerden tedarik etmesinin zorunlu hale getirilmesinin uygulamayı olumlu yönde etkileyerek hem idare hem de istekliler tarafından tercih edilen bir yöntem olmasına katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

İdarelerin yapacakları alımlarda ekonomik açıdan en avantajlı fiyatın belirlenmesi fiyat esasına ve fiyatla birlikte fiyat dışı unsurların da kullanılması esasına göre iki şekilde yapılabilmektedir. Fiyatla birlikte fiyat dışı unsurların da kullanılarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinin faydası idarelere ihtiyacın niteliğine göre kaliteli olanın seçimini yapabilme olanağı sağlamasıdır. Fakat 4734 sayılı Kanunda ve ikincil mevzuatta fiyat dışı unsurların belirlenmesi ile ilgili hususlar üstü kapalı olarak belirtilmiş ve bu hususlardaki ayrıntılar idareler tarafından karar verilecek alanlar olarak bırakılmıştır. Bunun sonucunda ise idareler uzmanlık gerektiren bu alanı zaten yetersiz olan personelinden ve ilave olarak istekliler arasında rekabeti engellemek, eşitsizlik yaratmak gibi çekincelerinden dolayı kullanmayı tercih etmemektedirler. Kamu kesiminin genel yargısı ihaleyle tedarik edilen mal, hizmet ve

yapım işlerinin kalitesinin düşük ve yetersiz olduğu yönündedir. Oysa ki ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyatla birlikte fiyat dışı unsurların kullanılması halinde bu sorunun çözülmesinde yol alınmış olunacaktır. Bu maksatla fiyat dışı unsurların en avantajlı teklif belirlenirken kullanılması oranını artırmak için idarelerin takdirine bırakılan alanlar daraltılmalı, sistemdeki flu alanlar netleştirilmeli ve idarelerin rahatlıkla kullanabileceği dünyada kabul görmüş değerlendirme modelleri mevzuata dahil edilmelidir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 16 yıldır ihale sistemimize yön vermektedir. Kanun 2003 yılında yürürlüğe girdiğinde tüm kesimlerde kamu alımlarında yeknesaklığın ve disiplinin sağlanacağı inancını vermiştir. Ancak Kanunlar tek başlarına tüm olumsuzlukları giderebilecek sihirli özelliklere sahip değildirler. Bu kapsamda kanunlar harfiyen uygulanmalarını sağlayacak siyasi bir iradeye, tüm kamu kesimi tarafından sahiplenilmeye ve elbette geri dönütlerle olumlu yönde geliştirilmeye muhtaçtırlar. Bu çerçevede 4734 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren özellikle istisnaların ve temel ilkelerinden ödün veren uygulamaların artırılması ile devamlı olarak aşındırılmıştır. Bunun neticesinde ise günümüzde gelinen noktada aynı 2000’li yılların başında olduğu gibi yeni bir ihale kanununun hali hazırda yaşanan tüm olumsuzlukları gidereceği kanısı hasıl olmuştur. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ortaya koyduğu temel ilkeler ve kapsamına aldığı kamu kesimi açısından yeterli bir Kanun olarak değerlendirilmektedir. Kanunda meydana getirilen erozyonlardan geriye dönüldüğünde ve uygulamaya yönelik dönütler olumlu anlamda değerlendirilerek Kanuna ithal edildiği takdirde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun uzun yıllar ihale sistemimize yön verebileceği düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla çalışmada ortaya konan ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun uygulanmasındaki temel sorunlar olduğu düşünülen hususların iyileştirilmesine yönelik önerilerin bu alanda yapılacak diğer çalışmalarla birlikte ihale sistemimizin günün şartlarına uygun ve ihtiyaçlara cevap veren bir yapıya kavuşturulması için kullanılabilmesi değerlendirilmektedir.

KAYNAKLAR

- AB Kamu Alımları Direktifi 2014/24/AB(EU), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101> ,(12.03.2019)
- AKÇAY Cemil vd., “Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesinde 2004/18/EC AB Kamu İhale Direktifi İle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması “,*e-Journal of New World Sciences Academy*, C.7, S.1, 2012, ss. 334-340.
- AKDEMİR Tekin, “Yönetimlerarası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, (ed.) Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa, 2010, ss.151-202.
- AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, 12.B., Ankara, Gazi Kitabevi, 2007.
- AKDOĞAN Muzaffer , “*Avrupa Birliği Kamu Alımlarında Sözleşme Sonrası İhtilafların Çözüm Yolları Ve Türkiye Uygulaması*” , (Doktora Tezi),İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- AKDOĞAN Muzaffer, “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri Ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 72, S. 2 (2014), s. 683.
- AKEL Yeliz Neslihan, “İdarî Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.11, Haziran 2018, ss.1-47.
- AKPINAR Ahmet, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler ,Bu Değişikliklerin Avrupa Birliği Mevzuatına Uyumunun Değerlendirilmesi Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2009.
- ALYANAK Servet, “*Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukukunun Genel İlkeleri*”,(Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- ALYANAK Servet, “Dünya Ticaret Örgütü’nün 2014 Yılında Yürürlüğe Girmesi Beklenen Yeni Kamu Alımları Anlaşması”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1., 2014, ss.10-13.

ALYANAK Servet, “Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği’nde Uygulanması”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, C.22,S.1., 2014, s.96.

ARCHER Clive, *International Organizations*, 3rd Ed., Great Britain, St Edmundsbury Press,2003, p.33., https://books.google.com.tr/books?id=4kEYNzG26ZwC&pg=PA1&hl=tr&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false , (01.02.2019)

ARROWSMITH,Sue “Public Procurement: An Appraisal of the UNCITRAL Model Law as a Global Standard” , *International and Comparative Law Quarterly*, V.53, January 2004, p.19.

ARROWSMITH Sue, KUNZLİK Peter, “Public Procurement And Horizontal Policies In EC Law: General Principles”, *Social And Environmental Policies In EC Procurement Law : New Directives And New Directions*, Ed.Sue Arrowsmith,Peter Kunzlik, Cambridge University Press, 2009,s.9.,(05.10.2018) <https://proxy.uludag.Deepknowledge.net/MuseSessionID=0212tojg1/MuseProtocol=https/MuseHost=ebookcentral.proquest.com/MusePath/lib/uludagebooks/reader.action?docID=424537&query>

ARROWSMITH Sue, FAUSTİNO Paula Bordalo,” Chapter 1: Introduction To The EU”, *EU Public Procurement Law: An Introduction*, (Ed). Sue Arrowsmith,s.16, <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (07.02.2019).

ARROWSMITH Sue, ” Chapter 2: The EU Procurement Regime-Objectives And Overview”, *EU Public Procurement Law: An Introduction*, (Ed). Sue Arrowsmith,s.44, <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (07.02.2019).

ARROWSMITH Sue, “EC Regime on Public Procurement”, *International Handbook of Public Procurement*, (Ed.) Khi V. Thai, Public Administration and Public Policy/146, New York, CRC Press, 2009, p.258

- ARSLAN Ahmet, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, *Mali Kılavuz Dergisi*, S. 15 (Ocak-Mart 2002).
- ASPEY Eleanor, “The Reform to EU Utilities Procurement: Smart, Sustainable and Inclusive?”, *International Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*, (Ed.) Khi V. Thai, Springer Public Administration, Governance and Globalization Series Vol.14, 2015, p.256.
- ATUĞ Mustafa, TAYTAK Mustafa, “Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Bir Vaka Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, S.110, Temmuz-Eylül 2018, ss.91-123.
- AYGÜN Erdem, “*Rekabet Politikalarının Kamu Alımları Üzerine Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Deneme*”,(Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- Avrupa Komisyonu, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en , (11.02.2019)
- Avrupa Komisyonu, *Public Procurement Guidance For Practitioners*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_en.pdf (11.02.2019)
- Bakanlar Kurulu Kararnamesi, Karar No:2017/10606, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170818M1-22.pdf> ,(21.03.2019)
- BİLGİN Aslı, *İhale Mevzuatı Türkiye'nin Yurtdışı Örneklerle Karşılaştırılması* , (Doktora Tezi), İzmir, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Fakültesi, 2008.
- Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu <https://uncitral.un.org/en/about> (05.02.2019)
- BOCHENEK Janusz, “The contractor selection criteria in open and restricted procedures in public sector in selected EU countries”, *Procedia Engineering Selected papers from Creative Construction Conference 2014*, (Ed.) Miklos Hajdu, Mirosław J. Skibniewski, Volume 85, 2014, pp.69-74, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705814018967>, (22.05.2019).

- BÜBER Bülent, “*Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları*”,(Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- CASSADY Ralph, “*Auctions and Auctioneering*” Berkeley: University of California Press, 1967, ss.63-66, https://books.google.com.tr/books?id=8e3eR77D4C&printsec=frontcover&hl=tr&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false ,(31.01.2019)
- ÇAKIR Tufan, “Türk Kamu Maliyesinde Bütçe Türleri ve Kamu Kesimi Büyüklüğü”, *Devlet Bütçesi*, (ed.) Tayfun Moğol, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012, ss.66-97.
- ÇALIŞ Şaban H., *Uluslararası Örgütler ve Türkiye*, Konya, Çizgi Kitabevi, 2006.
- ÇELİKTAŞ İbrahim, “4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin, İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.50-51, ss.103-120.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- ÇETİNKAYA Özhan, EKŞİ Hakkı, “Evaluation And Situation of Direct Procurements in Procurement System in Public Sector”, *Yönetim Bilimler Dergisi*, C.12., S.23, 2014, ss.55-78.
- ÇİKOT Özcan, “İhale Yöntemleri”, *Sermaye Piyasasında Gündem*, S.71(2008), https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/2015/07/AIM_Yayin_ve_Raporlar_Aylik_Yayinlar_2008_gundem_200807.pdf, s.8.,(02.01.2019)
- ÇOLAK Mustafa, “Kamu Alımlarında Doğrudan Temin ve Eşik Değer Uygulaması, Avrupa Birliği Mukayesesi ve Sonuçları”, *Vergi Sorunları Dergisi*, S.307, Nisan 2014, ss.114-122.
- ÇOLAK, Mustafa “Kamu Alımlarında Fiyat Dışı Unsur Analizi, Teklif Değerlendirme Süreçleri ve Ekonomik Sonuçları”, *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, C.6, S.12, 2015, ss.246-267.
- ÇORBACIOĞLU Şevket, “Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları”, *Türkiye Mühendislik Haberleri Dergisi*, S.389, Mayıs 1997, ss.12-13.

DEMİR Pınar Parlar, *Türkiye’de Kamu İhale Sistemi Ve Kamu İhale Kurumunun Çalışma Esaslarının Analizi*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2010.

DEMİRBOĞA Dursun Ali, “Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri)”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.9, Haziran 2017, ss.181-201.

Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, <https://www.dmo.gov.tr/Home/Icerik/29> ,(21.03.2019)

Devlet Malzeme Ofisi 2016 Yılı Sektör Raporu

Devlet Malzeme Ofisi 2017 Yılı Sektör Raporu

Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm (04.02.2019)

Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm (04.02.2019)

Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (04.02.2019)

Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (04.02.2019)

Dünya Ticaret Örgütü, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm#articleIV ,(04.02.2019)

Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm#articleIII , (12.03.2019)

EDİZDOĞAN Nihat, ÇETİNKAYA Özhan, GÜMÜŞ Erhan, *Kamu Maliyesi*, 6. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2015.

EDİZDOĞAN Nihat, ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu Bütçesi*, 6. B., Bursa, Ekin Yayınevi, 2015.

EKAP İhale Arama, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html>, 07.05.2019.

- EKŞİ Hakkı, *Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.
- EMEK Uğur, *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No:TÜSİAD-T/2001-11/311, İstanbul, 2001.
- ERCAN Fuat, OĞUZ Şebnem, “Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası “, *Praksis Dergisi*, S.15., 2006, ss.159-182, https://www.researchgate.net/publication/297735005_Sinifsal_Bir_Iliski_ve_Surec_Olarak_Olcek_Kamu_Ihale_Yasasi
- ERGİNAY Akif, *Kamu Maliyesi*, 6. B., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.420, Ankara , Sevinç Matbaası, 1977-78.
- ERTAŞ Rıza Cem, *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- FELDMAN Robert A., MEHRA Rajnish, “Auctions: Theory and Possible Applications to Economies in Transition”, *Working Paper of the International Monetary Fund*, WP/93/12, 1993,s.1-3.
- FELDMAN Robert A., MEHRA Rajnish, “Auctions: Theory and Applications”, *Working Paper of the International Monetary Fund*, V.40, No.3, (September 1993), s.490.
- GOEBEL Roger, “Supranational Federal Intergovernmental The Governmental Structure of the European Union After the Treaty of Lisbon”, *Columbia Journal Of European Law*, V. 20, 2013, p. 82, https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1576&context=faculty_scholarship ,(01.02.2019)
- Gösterge Niteliğindeki Merkez Bankası Kurları, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/istatistikler/doviz+kurlari/gosterge+niteligindeki+merkez+bankasi+kurlari>,(17.05.2019).

- GÖK Yaşar, “Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Kasım-Aralık 2010, ss.12-23.
- GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, Cilt I, ss.21-38. www.idare.gen.tr/idarekavrami.htm; (22.05.2018).
- GÜRSOY Bedri, *Kamusal Maliye(Giriş-Masraflar)*, C.I, 2. B., Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1978.
- GÜRSU Uğur, *Kamu İhale Mevzuatının Finansal Kaynakların Etkin Kullanımına Etkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- HEIJBOER Govert, TELGEN Jan, “Choosing the Open or the Restricted Procedure: A Big Deal or a Big Deal?”, *Journal of Public Procurement*. V.2, I.2, 2002,pp.187-216, https://www.researchgate.net/publication/254898627_Choosing_the_Open_or_the_Restricted_Procedure_A_Big_Deal_or_a_Big_Deal, (05.04.2019).
- İĞDELER Serdar, “Kamu İhale Kanunu: Yenilikler Ve Eksiklikler”, *Türk İdare Dergisi*, S.439, Haziran 2003, ss.1-38.
- İhale Mektebi A’dan Z’ye İhale, 661 Sayılı Müzayede, Münakaşa ve İhale Kanunu, <https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/661-sayili-muzayede-munakasa-ve-ihale-kanunu/>, (11.02.2019).
- İhale Mektebi A’dan Z’ye İhale, 2490 Sayılı Artırma Eksiltme Ve İhale Kanununun Gerekçesi, <https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/2490-sayili-artirma-eksiltme-ve-ihale-kanununun-gerekcesi/> (11.02.2019)
- İLKORKOR Zehra Şahin, “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, *Türk İdare Dergisi*, C. 468 (2010), s. 65.
- İSO, TÜSİAD, YASED, Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapan Kanun Tasarısı Hakkında İSO-TÜSİAD-YASED Ortak Görüşü, 30 Temmuz 2003, <https://tusiad.org/tr/basin-bultenleri/item/998-iso---tusiad---yased-ortak-gorusu->

[-kamu-ihale-kanununda-degisiklik-yapan-kanun-tasarisi-hakkinda,](#)
(15.05.2019)

JAİN Anurag, SİKORA Riyaz, “A Classification of Auction Mechanism: Potentiality for Multi-Agent System (MAS) Based Modeling”,(2006)
<https://pdfs.semanticscholar.org/7bcf/5f151d85a0cfb29c461ade9ea3e5a5ab8a52.pdf> (07.01.2019)

Kamu İhale Kanunu, *T.C. Resmî Gazete*, 22 Ocak 2002, S.24648.

Kamu İhale Kanunu Tasarısı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=4734, (12.02.2019).

Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?, TEPAV (Mali İzleme Grubu) Değerlendirme Notu, Şubat 2009.

Kamu İhale Kurumu, “*Kamu Alımlarında AB Ve İngiltere’deki Düzenleme ve Uygulamalar*”, Ankara, Nisan 2005.

Kamu İhale Kurumu 2013 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2014 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2015 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2016 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2017 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2018 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu(KİK)/Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği(TOBB), *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu 4-5 Aralık 2017*,
http://www.ihale.gov.tr/kurum_yayinlari-49-1.html, ss.40-97, (29.03.2017).

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun Tasarısı, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=18395, (12.02.2019)

Kamu İhale Tebliği(Tebliğ No:2019/1), Resmi Gazete, S.30666, 25 Ocak 2019,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190125-17.htm>, 08.05.2019.

- KANCA Osman Cenk, BAYRAK Metin, “Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye’de Kamu Harcamaları”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 3, S. 1 (2015), s. 108.
- KAPLAN Sami, “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, *Maliye Dergisi*, C. Ocak-Haziran, S. 162 (2012), s.21.
- KARTALCI Kadir, Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.9, S.32, Bahar-2010, ss.133-149.
- KÖKTAŞ Arif, KARAOSMANOĞLU Fatih, BİLGİÇ Veysel K., Kamu İhaleleri ve Etik, Ekim 2009, s.6., https://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/icerik/ekleri/kamu_ihaleleri_ve_etik.pdf ,(05.02.2019)
- LUCKING-REILEY David, “Vickrey Auctions in Practice: From Nineteenth-Century Philately to Twenty-First-Century E-Commerce”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 14, Number 3, Summer 2000, p. 189.
- MCAFEE R.Preston, MCMILLAN John,”Auctions and Bidding”, *Journal of Economic Literature*, Vol.XXV,(June 1987), s.701
- MILGROM Paul R. , WEBER Robert J., “A Theory of Auctions and Competitive Bidding”, *Econometrica*, Vol. 50, No. 5 (Sep., 1982), p. 1090.
- NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*,4. B., Kırklareli-Vize , Sermet Matbaası, 1981.
- OECD Government At A Glance 2017 Edition, <https://stats.oecd.org>, (28.12.2018).
- ÖZAY İlhan, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul, Alfa Basım Yayın Dağıtım, 1996, s.137-195.
- ÖZÇAKAR Necdet, YURDAKUL Halim, “Türk Kamu İhale Kanununda Fiyat İle Birlikte Fiyat Dışı Unsurların Da Dikkate Alındığı İhale Ve Kazanan Teklif”, *İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi*, S.76, Haziran 2014, ss.62-80.
- ÖZDEMİR Abdülkadir, “Üniversitelerin Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri ve Üniversite Teşkilatı “, *İktisadiyat Dergisi*, C.1, S.1, 2017, s.177.

- ÖZDEMİR Murat; “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ(Bülent Ecevit Üniversitesi) Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.7, 2008, s.181.
- ÖZTÜRK Benazir, ÇOLAKOĞLU Elif, “Bölgesel Kalkınma Yönünden Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 29, S.2, 2015, s.325.
- Resmi Ceride (Gazete), Sayı.97, Şevval 1343(28 Nisan 1925), <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/97.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/97.pdf> ,(11.02.2019)
- REYNOLDS Kate, “Going, Going, Gone! A Survey of Auction Types”, <http://www.cap-lore.com/Agorics/Library/auctions.html> ,(02.01.2019)
- SEZER Yasin, “Kamu İhalelerine Katılmada Davet Yöntemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.16, Özel Sayı 2014, ss.3913-3947.
- ŞAHİN Nevzat, “Doğrudan Temin Usulünün Bazı Karakteristik Özellikleri ve Tek Kaynaktan Temin Uygulamaları”, <https://uzmanbelediye.wordpress.com/2011/03/18/dogrudan-temin-usulunun-bazi-karakteristik-ozellikleri-ve-tek-kaynaktan-temin-uygulamalari/> ,(15.05.2019).
- ŞAHİN Serdar, *Türkiye’de Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi Ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi İle Karşılaştırmalı Analizi*, (Doktora Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/5-public-procurement_70_en.html (07.02.2019).
- T.C Maliye Bakanlığı 2014 Genel Faaliyet Raporu, 22 Ağustos 2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>
- T.C Maliye Bakanlığı 2017 Genel Faaliyet Raporu, 22 Ağustos 2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>
- T.C Maliye Bakanlığı 2013-2014-2015-2016-2017 Genel Faaliyet Raporları, 25 Ağustos 2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>

- THAI Khi. V., “International Public Procurement: Concepts and Practices”, *International Handbook of Public Procurement*, (Ed.) Khi V. Thai, Public Administration and Public Policy/146, New York, CRC Press, 2009, s.8.
- Transparency International , *Corruption Perception Index 2018* , <https://www.transparency.org/cpi2018> ,(08.03.2019).
- TUNCER Güner, “2000 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, C. 3, S. 1(2016), s.25.
- TURAN Bülent, *Neoliberalizm, Akp Ve Kamu Alımları Düzeni: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Ve Değişiklikleri Üzerine Bir İnceleme* , (Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,2015.
- Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, <http://www.tdk.gov.tr>, (25.07.2018).
- Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c53627cb86e37.66438633 ,(28.12.2018)
- Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c4ef7062dcbe5.24623222 ,(28.12.2018)
- TÜRK İsmail, *Kamu Maliyesi*, 2.B., Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 1996.
- UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, Newyork, 2014, ss.1-2.
- UZ Abdullah, “İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Kapsamı ve Gelir/Hasılat Paylaşımı Uygulaması:”İddaa” Örneği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.57,S.1, 2008, ss.183-223.
- ÜSTÜN Ümit Süleyman, ÇALIŞ Hande Sena, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi “,*Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,C.26, S.2, 2018, ss.131-144.
- WIEHEN Michael , OLAYA Juanita, “How To Reduce Corruption İn Public Procurement : The Fundamentals”, *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*, Ed.Kenneth Kostyo, Transparency International, 2006,s.13.,

(05.10.2018),https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/CEIC-R-3578.pdf

YALAZAY Sait, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan İhalelere Karşı İdari Başvuru Yolları*, (Doktora Tezi), İstanbul , İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

YILDIRIM Hakkı, GELİŞEN Gökhan, “Belediye Kaynaklarının Etkin ve Verimli Kullanılmasında İhale Yöntemi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S.11, Haziran 2018,ss.113-144.

YILDIRIM Hakkı, “Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci Maddesinin (b) Bendinde Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*,S.12, 2018.

YILDIZ Münire, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikasına Etkileri* , Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu,Ankara,Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Mayıs 2009.

Yine Manisa... Yine kışlada zehirlenme, Hürriyet, 17.06.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-yine-manisa-yine-kislada-zehirlenme-40492712> , (21.03.2019)

YUKINS Christopher R., “Integrating Integrity And Procurement: The United Nations Convention Against Corruption And The UNCITRAL Model Procurement Law”, *Public Contract Law Journal*, Vol. 36, No. 3, Spring 2007,s.327.

YÜKSEL Armağan Ebru Bozkurt, “UNCITRAL ve UNCITRAL Model Kanununa Genel Bir Bakış”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, C.2,S.4, 2011, s.139, [http://www.academia.edu/32453026/UNCITRAL ve UNCITRAL Model Kanununa Genel Bir bak%C4%B1%C5%9F](http://www.academia.edu/32453026/UNCITRAL_ve UNCITRAL_Model_Kanununa_Genel_Bir_bak%C4%B1%C5%9F) ,(05.02.2019)

4734 Sayılı Kanunun 'İstisnalar' Çerçevesince Yapılan Düzenlemeler, <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx> , (21.03.2019).