

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN KAMU
HARCAMALARINA ETKİLERİ**

SİNAN ŞEN

2501160581

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. NAGİHAN OKTAYER IŞIKLAR

İSTANBUL - 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : SİNAN ŞEN Numarası : 2501160581
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : MALİYE Danışmanı : PROF. DR. NAGİHAN OKTAYER İŞIKLAR
Tez Savunma Tarihi : 18.06.2019 Saati : 11.00
Tez Başlığı : 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN KAMU HARCAMALARINA ETKİLERİ

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUyla karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. NAGİHAN OKTAYER İŞIKLAR		Kabul
2- PROF. DR. HABİB YILDIZ		Kabul
3- DOÇ. DR. YASEMİN TAŞKIN		Kabul
4- DR. ÖĞR. ÜYESİ ŞERİF EMRE GÖKÇAY		Kabul
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ ENGİN CAN		Kabul.

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DR. ÖĞR. ÜYESİ ÖNDER BİNGÖL		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ KEMAL CEBECİ		

ÖZ

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN KAMU HARCAMALARINA ETKİLERİ

SİNAN ŞEN

İnsanların bir arada yaşama isteğinden dolayı ortaya çıkan kamusal ihtiyaçların karşılanması işlevi, devletin varlığının temel nedenlerindendir. Devlet, bu ihtiyaçların karşılanması için mal ve hizmet alımı yaparak harcamalar gerçekleştirir. Devlet tarafından gerçekleştirilen ve kamu harcamalarının yaklaşık olarak üçte birine tekabül eden kamu alımları, söz konusu ihtiyaçların yerine getirilmesi için yürürlükte bulunan ihale kanununun belirtmiş olduğu usuller çerçevesinde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsar.

Kamu alımlarının kamu harcamaları içerisinde kaplamış olduğu alan, ekonomideki en büyük mal ve hizmet alıcısı konumunda bulunan devletin söz konusu alımları gerçekleştirirken kaynakların verimli ve etkin kullanımını sağlayacak bir alım mevzuatına sahip olmasını gerektirmektedir.

Ülkemizde 1984 yılından 2002 yılına kadar geçen süreç içerisinde kamu idareleri tarafından yapılan alımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olunarak gerçekleştirilmiştir. Devlet İhale Kanununun gelişen koşullara uyum sağlayamaması ve şeffaflık ve rekabet ortamını etkin bir şekilde gerçekleştirememesi kamu harcamalarında etkinsizliğe sebebiyet vermiştir. Bu durum neticesinde sahip olduğu ilkeler ve usuller aracılığıyla kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayan ve başta Avrupa Birliği olmak üzere diğer uluslararası kamu alım düzenlemeleri ile uyumlu olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 01.01.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmada Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu harcamalarında yaşanan etkinlik ve verimlilik artışı üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu İhale Kanunu, Kamu Harcamaları, İhale, Kamu Alımı, Devlet İhale Kanunu, Etkinlik, Verimlilik, Rekabet, Şeffaflık.*

ABSTRACT

THE EFFECTS OF THE PUBLIC PROCUREMENT LAW NUMBERED 4734 ON THE PUBLIC EXPENDITURES

SİNAN ŞEN

The function of meeting the public needs arising from the people's desire to live together is one of the main reasons for the existence of the state. In order to meet these needs, the State makes expenditures by purchasing goods and services. The public procurement by the State, corresponding to approximately one-third of public expenditure includes the procurement of the goods and services and the construction works carried out within the framework of the procedures stipulated by the procurement law in force for the fulfillment of the concerned needs.

The area covered by the public procurement in public expenditure requires that the State, which is the largest buyer of goods and services in the economy, have a procurement legislation that will ensure the efficient and effective use of the resources while carrying out such purchases.

In our country, the purchases made by the public administrations between 1984 and 2002 have been realized by being subject to the State Procurement Law numbered 2886. The inability of the State Procurement Law to comply with the developing conditions and to ensure effectively the transparency and competitive environment has caused the ineffectiveness in the public expenditures. As a result of this situation, the Public Procurement Law Numbered 4734 ensuring the effective and efficient use of the public resources through the principles and procedures that it possesses and complying with other international public procurement regulations, in particular the regulations of the European Union, has entered into force as of 01.01.2003. In this study, the efficiency and productivity increase in public expenditure experienced with the entry into force of the Public Procurement Law will be deliberated.

Keywords: *Public Procurement Law, Public Expenditures, Procurement, Public Procurement, State Procurement Law, Effectiveness, Efficiency, Competition, Transparency.*

ÖNSÖZ

Ülkemizde kamusal ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak kamu harcamaları kapsamında ciddi tutarlara varan kamu alımları gerçekleştirilmektedir. İktisadın temel problemlerinden olan kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların karşılanması sorunsalı, kaynakların optimal bir şekilde kullanılmasını gerekli kılmakta ve bu durum da etkinlik ve verimlilik kavramalarını daha da önemli hale getirmektedir. Bu çalışmada kamu alım sistemimizi düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik açısından ne gibi gelişmelerin yaşandığı incelenmiştir.

Bu çalışmanın başlangıcından sonuna kadar yoğun mesaisine rağmen desteğini esirgemeyerek, bilgi ve tecrübeleri ile çalışmama ışık tutan değerli tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Nagihan OKTAYER IŞIKLAR'a saygı ve şükranlarımı sunarım.

Ayrıca tüm eğitim hayatım boyunca manevi ve maddi destekleriyle her daim yanımda olan kıymetli aileme teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Sinan ŞEN

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU EKONOMİSİ, KAMU HARCAMALARI VE KAMU ALIMLARI KAVRAMLARININ İNCELENMESİ

1.1. DEVLET KAVRAMI	4
1.1.1. Minimal Devlet.....	5
1.1.2. Kamu Hizmetleri Devleti	5
1.1.3. Küresel Çağın Devleti	5
1.2. KAMU EKONOMİSİ VE DEVLET	6
1.3. KAMU EKONOMİSİ VE ÖZEL EKONOMİ AYRIMI	8
1.4. KAMU KESİMİNİN EKONOMİ İÇİNDEKİ YERİ.....	9
1.5. KAMU HARCAMALARI KAVRAMI.....	12
1.5.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları	13
1.5.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları	13
1.6. KAMU HARCAMALARINA YÖNELİK İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR.....	13
1.6.1. Klasik Maliyeciler Açısından Kamu Harcamaları	14
1.6.2. Modern Maliyeciler Açısından Kamu Harcamaları	14
1.7. KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK VE VERİMLİLİK.....	15
1.7.1. Etkinlik	15
1.7.2. Verimlilik	17

1.8. KAMU HARCAMALARINDAKİ ARTIŞ	18
1.9. KAMU ALIMLARI VE KAMU ALIMLARININ KAMU HARCAMALARI İÇİNDEKİ ÖNEMİ.....	20
1.10. KAMU ALIMLARININ BİR POLİTİKA ARACI OLARAK KULLANILMASI	22
1.11. KAMU İHALE KANUNUNUN OLUŞTURULMASINDA YARARLANILAN ULUSLARARASI KAMU ALIM DÜZENLEMELERİNİN GENEL OLARAK İNCELENMESİ	23
1.11.1. Dünya Ticaret Örgütü ve Kamu Alımları Anlaşması.....	23
1.11.2. Birleşmiş Milletler Tarafından Düzenlenen Kamu Alım Modeli	24
1.11.3. Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri	25
1.12. KAMUSAL ALANDA GÜVEN	27
1.13. VERGİYE GÖNÜLLÜ UYUM VE KAMU HARCAMALARININ KULLANIMI	27

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN SUNUM YÖNTEMLERİ VE 2886 SAYILI DEVLET İHALE KANUNUNUN GENEL HATLARIYLA İNCELENMESİ

2.1. KAMU HİZMETLERİ KAVRAMI	30
2.2. KAMU HİZMETLERİNİN SUNUM YÖNTEMLERİ	31
2.2.1. Emanet Yöntemi.....	32
2.2.2. İmtiyaz Yöntemi.....	32
2.2.3. Ruhsat Yöntemi	32
2.2.4. Kamu Özel İşbirliği Yöntemi	33
2.2.5. Yap İşlet Devret Yöntemi.....	33
2.2.6. İhale Yöntemi	34
2.3. İHALE YÖNTEMİNİN FAYDALARI VE ÜSTÜNLÜKLERİ	35
2.4. KAMU ALIMLARI KANUNUNUN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ	37

2.5. DEVLET İHALE KANUNU	39
2.5.1. Amaç ve Kapsam.....	39
2.5.2. Temel İlkeler	39
2.5.2.1. Saydamlık İlkesi	39
2.5.2.2. Rekabet İlkesi	40
2.5.2.3. Yeterlilik İlkesi	40
2.5.3. İhale Usulleri	41
2.5.4. Tahmini Bedel (Muhammen Bedel).....	42
2.5.5. İhale İlanları	42
2.5.5.1. İhalenin Yapılacağı Yerdeki İlanlar.....	43
2.5.5.2. Diğer Şehirlerde Yapılan İlanlar.....	43
2.5.5.3. Resmi Gazetede Yapılan İlanlar	43
2.5.6. Ödenek.....	44
2.5.7. İhaleye Katılım Şartları	44
2.5.8. Fiyat Tekliflerinin Değerlendirilmesi.....	44
2.5.9. Sözleşmenin İmzalanması	45
2.6. DEVLET İHALE KANUNUNUN KAMU ALIMLARI ÜZERİNE ETKİLERİ	45

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELERİN KAMU HARCAMALARINA ETKİLERİ

3.1. KAMU İHALE KANUNUNUN GENEL GEREKÇESİ	47
3.2. KAMU ALIMLARINI DÜZENLEYEN KAMU İHALE KANUNUNUN AMAÇ VE KAPSAMI	49
3.2.1. Kamu İhale Kanunu Kapsamında Bulunmayan Kurumlar.....	52
3.2.2. Kamu İhale Kanunu ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Kapsam Alanı Bakımından Karşılaştırılması	53

3.3. KAMU ALIMLARINA AİT TEMEL İLKELER.....	54
3.3.1. Saydamlık İlkesi	58
3.3.1.1. Devlet İhale Kanunundaki Saydamlık İlkesinin İstisnaları ve Sonuçları	59
3.3.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ve Saydamlık.....	60
3.3.1.3. Pazarlık Usulü İhale ve Saydamlık.....	61
3.3.2. Rekabet İlkesi	63
3.3.3. Ödeneksiz İhaleye Çıkılmama İlkesi.....	65
3.3.4. Yeterlilik İlkesi.....	66
3.4. KAMU ALIMLARI KAPSAMINDA UYGULANACAK İHALE USULLERİ.....	67
3.4.1. Açık İhale Usulü.....	69
3.4.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	71
3.4.3. Pazarlık Usulü	74
3.5. YAKLAŞIK MALİYET UYGULAMASI	75
3.6. KAMU ALIMLARINDAKİ ŞEFFAFLIĞIN VE REKABETİN ÖN ŞARTI: İHALE İLANLARI.....	78
3.7. FİYAT TEKLİFLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SÖZLEŞMENİN İMZALANMASI	82
3.7.1. Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması.....	84
3.7.2. Sözleşmenin İmzalanabilmesi İçin Vergi Borcunun Olmaması Kuralı	85
3.8. KAMU ALIMLARINI DENETLEME MERCİİ: KAMU İHALE KURUMU..	86
3.9. ELEKTRONİK KAMU ALIMLARI PLATFORMU	89
3.10. KAMU ALIMLARINI DÜZENLEYEN KAMU İHALE KANUNUNA İLŞİKİN EKSİKLİKLER VE BAZI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	91
3.10.1. İstisna Kapsamının Genişlemesi.....	91
3.10.2. İlansız ve Rekabetsiz Alım Usulü: Doğrudan Temin.....	95

3.10.3. İtirazen Şikâyet Bedellerinin Yüksek Olması	97
3.10.4. İtirazen Şikâyet Başvurularının Şekilsel Yönden Reddedilmesi Sorunsalı	99
3.10.5. Yerel Gazetelerde Yayımlanan İhale İlanlarına Ait Maliyetler	101
SONUÇ.....	103
KAYNAKÇA	110



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: AB Üyesi Bazı Ülkelerin 1960-2016 Yılları Arasındaki Kamu Kesimi Boyutları (Kamu Harcamaları/GSYH) (%)	11
Tablo 2: 1975-2018 Yıllarını Kapsayan Süreç İçerisindeki Bütçe Giderlerinin GSYH İçindeki Payı.....	19
Tablo 3: Kamu Alımlarının GSYH ve Kamu Harcamalarına Oranı (2013-2018)....	21
Tablo 4: Türk Hukuk Sistemindeki Kamu Alımı Düzenlemeleri	38
Tablo 5: 2018 Yılında Bütçe Türüne Göre İdarelerin Gerçekleştirdiği Alım Tutarları	51
Tablo 6: Friedman Matrisi: Kimin Parası, Kimin İçin Harcanıyor?	55
Tablo 7: Kamu İhale Kanunu ve Devlet İhale Kanununda Yer Alan Kamu İhale İlkeleri	57
Tablo 8: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan Kamu Alım Tutarları ve Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranları	60
Tablo 9: Pazarlık Usulü İle Yapılan Kamu Alım Tutarları ve Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranları	62
Tablo 10: Kamu İhale Kanunu ve Devlet İhale Kanununda Uygulanan İhale Usulleri	67
Tablo 11: Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı	71
Tablo 12: 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Pazarlık Usulü İle Yapılan İhalelerin Pazarlık Maddelerine Göre Dağılımı	75
Tablo 13: İhale Usulüne Göre Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranları	77
Tablo 14: 2019 Yılı Mal-Hizmet Alımlarına Ait İlan Süreleri ve Yayın Şekilleri ..	81
Tablo 15: Kamu İhale Kurumuna Yapılan İhale İtiraz ve İptal Sayılar	88
Tablo 16: İstisna Kapsamındaki Alımların Toplam Kamu Alımlarına Oranları	92
Tablo 17: Doğrudan Temin Usulü İle Gerçekleştirilen Alımların Toplam Kamu Alımlarına Oranları	96
Tablo 18: İtirazen Şikayet Başvuru Bedelleri	98

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
BM	:Birleşmiş Milletler
BUMKO	:Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DTÖ	:Dünya Ticaret Örgütü
EKAP	:Elektronik Kamu Alımları Platformu
GSMH	:Gayri Safı Milli Hâsıla
GSYH	:Gayri Safı Yurtiçi Hâsıla
KİK	:Kamu İhale Kurumu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	:Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TL	:Türk Lirası
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Ekonomideki en büyük mal ve hizmet alıcısı konumunda bulunan devlet, k t kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılama perspektifiyle hareket ederek insanların bir arada ya amalarından dolayı ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçları karşılamak adına mal ve hizmet alımları ger ekle t rir. Devlet, ger ekle t rm   olduğu bu mal ve hizmet alımları aracılığıyla ülke içerisinde yaşayan vatandaşların; eğitim, adalet, güvenlik ve sağlık gibi ihtiyaçlarını kar ılamamanın yanı sıra sosyal ve ekonomik alanlara da müdahale ederek toplumsal düzeni sağlama misyonunu üstlenir. Devlet olgusunun ortaya çıkmasından günümüze kadar gelişen süreç içerisinde devletin  stelenmi  olduğu görevler, sahip olduğu ekonomik, siyasal ve sosyal anlayışa göre değişiklik arz etmiştir. Öyle ki liberal devlet anlayışının hâkim olduğu dönemlerde kamu harcamaları minimum seviyede tutulurken, müdahaleci devlet anlayışının hâkim olduğu dönemlerde devletin sosyal ve ekonomik alanlara da müdahale etmesiyle faaliyetlerinde artışlar ya anmı tır. Ancak hangi devlet anlayışı benimsenirse benimsensin devletin harcama yapma fonksiyonu daima i levli ini korumuştur.

Kamu harcamaları; devlet mekanizmasının i leyi ini sağlamak için yapılan cari harcamaları, üretim kapasitesini arttırmak amacıyla yapılan yatırım harcamalarını ve mal veya hizmet alımı yapılmaksızın gelir dağılımında adaletin tesis edilmesine yönelik yapılan transfer harcamalarını kapsayan geniş bir alana sahiptir. Kamu harcamaları içerisinde bulunan ve yaklaşık olarak %35'lere kadar varan bir alanı kapsayan kamu alımları ise devletin mal ve hizmet alımları ile yapım i lerine yönelik olan ihtiyaçlarını yürürlükte bulunan ihale kanunu doğrultusunda gerçekleştirilmesini ifade eder¹.

Kamu alımları, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de gerek kamu harcamaları gerekse de ülke ekonomisi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Öyle ki  lkemizde

¹ Cümlede belirtilen kamu harcamaları, yalnızca merkezi yönetim bütçesi bazındaki giderleri kapsamaktadır.

Merkezi yönetim bütçesi ise genel bütçeli kurumlar, özel bütçeli kurumlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumların ödenekleri toplamından özel bütçelere yapılan hazine yardımı ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir fazlasının çıkarılmasıyla bulunmaktadır.

Bu bağlamda kamu alımlarının kamu harcamaları içerisindeki oranı ile ifade edilmek istenen kamu alımlarının merkezi yönetim bütçe giderlerine oranıdır.

bulunan kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilen kamu alımları; 2016 yılında 173 milyar TL, 2017 yılında 232 milyar TL ve 2018 yılında ise 202 milyar TL civarında olup Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla'nın yaklaşık olarak %8'ine varan rakamlara ulaşmıştır. Kamu alımlarının toplam ekonomi içerisinde kaplamış olduğu alan dolayısıyla ekonomik hayattaki değişimin büyük bir kısmına öncülük etmesi ve gerçekleştirilen bu alımların finansmanının vatandaşlardan toplanan vergiler aracılığıyla karşılanması, kamu alımlarını düzenleyen ihale kanununun oldukça etkin bir şekilde düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Zira şeffaflığı ve rekabeti esas alarak etkin bir şekilde düzenlenecek kamu alım sistemi ile kamu kaynaklarında israfın önüne geçilerek kamu tasarruflarında olumlu gelişmelerin yaşanması sağlanacaktır.

Ülkemizde 1984-2002 yıllarını kapsayan 18 yıllık süreç içerisinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarında tabi olunan kanun olarak işlevini sürdürmüştür. Devlet İhale Kanunu 21. yüzyıl ile birlikte değişen ve gelişen koşullara uyum sağlayamamış olup ortaya çıkan problemleri çözümlemede yetersiz kalmıştır. Bunun yanı sıra; tüm kamu idarelerini kapsamaması, ihale sürecinde şeffaflığı yeterince sağlayamaması, rekabet ortamının yeterince gelişmiş bir yapıya sahip olmaması ve ihalelerle ilgili denetleyici bir merkezi kurumun bulunmaması nedenlerinden dolayı kamu ihalelerinde usulsüzlük ve yolsuzluk gibi olumsuzlukların yaşanmasına zemin hazırlayarak kamu kaynaklarının kullanımında etkinsizliğe sebebiyet vermiştir. Devlet İhale Kanununun bünyesinde barındırmış olduğu tüm bu eksiklikler, kamu alımlarının gerçekleştirilmesi esnasında kaynakların verimli kullanımını sağlayacak yeni bir alım mevzuatının düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

Bu doğrultuda kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği sağlayıp Devlet İhale Kanununda var olan eksiklikleri gidermek amacıyla 22.01.2002 tarihinde 24648 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 01.01.2003 tarihi itibari ile yürürlüğe girmiştir. Kamu İhale Kanununun getirilmesiyle birlikte Devlet İhale Kanunu tamamen yürürlükten kaldırılmamış olup kamuya gelir sağlamaya yönelik işlemler olan; satım, kiraya verme, trampa v.b. işlemler hala bu Kanuna bağlı olarak yürütülmektedir. Kamu İhale Kanunu kamu idarelerinin yapacakları mal ve hizmet alımları ile yapım işleri esnasında uyulması gereken

Kanun olarak yürürlükteki yerini almıştır. Kamu İhale Kanunu ile birlikte kamu idareleri tarafından gerçekleştirilecek olan kamu alımlarında; saydamlık, rekabet, ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanında karşılanması, hesap verilebilirlik ve kamuoyu denetimi ilkeleri esas alınarak kaynakların etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Ayrıca Kamu İhale Kanununun düzenlenmesinde başta Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri olmak üzere diğer uluslararası kamu alım düzenlemelerinin de etkisi görülmektedir.

Bu çalışmada, kamu harcamalarına konu olan ihalelerde Devlet İhale Kanununun yerini alan Kamu İhale Kanunu ile birlikte kamu kaynaklarının daha etkin ve daha verimli kullanılması noktasında yaşanan gelişmeler üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda Kamu İhale Kanunu ile kamu harcamalarının kullanımında sağlanan olumlu gelişmeler tez çalışmasının ana omurgasını oluşturacaktır.

Bu tez çalışması üç bölümden oluşmakta olup birinci bölümde; devlet kavramı ve devlet türleri, devletin ekonomideki rolü ve büyüklüğü, kamu harcamaları kavramı, kamu harcamalarında verimlilik ve etkinlik konuları incelendikten sonra kamu alımları ve kamu alımlarının kamu harcamaları içindeki yeri ve önemi, kamu alımlarını düzenleyen Kamu İhale Kanununun oluşturulmasında yararlanılan uluslararası kamu alım düzenlemeleri hakkında bilgi verilip söz konusu kamu alımlarının finansman kaynağının vergileme aracılığıyla sağlanmasından dolayı kamusal alanda güven ve vergiye gönüllü uyumun önemine değinilecektir.

İkinci bölümde, kamu hizmetleri kavramı ve sunum yöntemleri, bu yöntemler arasında bulunan ihale yönteminin diğer yöntemlere göre faydaları ve üstünlükleri ve kamu alımları kanunun tarihsel gelişim sürecine değinildikten sonra Devlet İhale Kanunu genel hatlarıyla incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise Kamu İhale Kanununun genel gerekçesine değinildikten sonra Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanununun kamu alımlarının gerçekleştirilmesi esnasında sahip oldukları uygulama biçimleri karşılaştırılacaktır. Bu karşılaştırma neticesinde Kamu İhale Kanunu ile birlikte getirilen düzenlemeler aracılığıyla söz konusu Kanunun kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artırma noktasında nasıl bir rol üstlendiği üzerinde durulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU EKONOMİSİ, KAMU HARCAMALARI VE KAMU ALIMLARI KAVRAMLARININ İNCELENMESİ

1.1. DEVLET KAVRAMI

Devleti belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu bir varlık olarak tanımlamamız mümkündür. Bu durumda devletin; insan (millet), toprak (ülke) ve egemenlik (iktidar) unsurlarından müteşekkil bir yapı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu üç unsur göz önünde bulundurulduğunda bir devletin kurulabilmesi için; sınırları belirli olan bir bölgeye yerleşmiş insan topluluğu, bu topluluğun üzerinde yaşayıp egemenlik kurabileceği belirli sınırlara sahip bir toprak parçası, istikrarlı bir siyasal örgüt ve kurumsallaşmış bir iktidarın olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Susam, 2016: 20).

Devlet, ilk olarak insanların bir arada yaşaması dolayısıyla ortaya çıkan kolektif nitelikteki ihtiyaçların karşılanması amacıyla doğmuştur. Ayrıca devlet; güç kullanma, meşruiyet ve kanun koyma gibi unsurların bir araya gelmesiyle oluşmuş olup egemenliğini bu üç kaynaktan almaktadır (Stiglitz, 1994: 13-15).

Günümüzde meşruiyetini halktan ve kanunlardan alan devlet “*Ulusal sınırlar içinde yaşayan topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamakta, genel çıkarlarını gözetmekte, korumakta ve temsil etmektedir. Devlet söz konusu görevlerini merkezi yönetim olarak adlandırılan bir örgüt aracılığıyla yerine getirmekte olup, bu örgütün gerektirdiği çeşitli hizmet birimleri ülkenin her yerine yayılmış bulunmakta ve hiyerarşik düzen içinde, kendilerine yüklenmiş olan görevleri yerine getirmektedirler*” (Nadaroğlu, 1986: 16).

Devletin faaliyet alanı, toplumun kabul ettiği siyasi değerlere bağlı olarak farklılık arz eder. Toplumun kabul ettiği siyasi değerler ve yönetim biçimine göre devlet kurumunun ekonomi ile olan ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda farklı devlet türleri ortaya çıkmaktadır. Aşağıda da ayrı başlıklar halinde inceleme alanı bulan bu devlet türleri kimi zaman birbirini izleyen dönemlerde kimi zaman da aynı dönemde farklı toplumlarda olacak şekilde karşımıza çıkar (Kirmanoğlu, 2007: 21).

1.1.1. Minimal Devlet

Minimal devlet, liberal devlet anlayışından esinlenmiş olup ekonomiye müdahaleyi minimum seviyede tutan ve sadece saf kamusal malları üreten devlet olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu devlet anlayışında bireylerin özgürlüğü temel alınmış olup hiçbir bireyin devlet tarafından herhangi bir zorunluluk altına sokulmaması ilkesi benimsenir. Bu zorunluluklar arasında bireylerin faydalanmadığı kamu hizmetleri için vergi ödemesi durumu da bulunmaktadır. (Aktan, 2011: 199).

1.1.2. Kamu Hizmetleri Devleti

Bu devlet şeklinde piyasanın işleyişi esas alınmış olup ekonomide kaynakları dağıtan kurum piyasa olarak belirlenmiştir. Piyasanın kaynakları dağıtımını esnasında toplumsal optimumu sağlayamaması durumlarında devlet devreye girerek ekonomiye müdahale etme hakkına sahiptir. Bu çerçevede kamu hizmetleri devleti anlayışına göre devlet yalnızca saf kamusal malları üretmekle kalmayıp piyasanın aksadığı birçok alanda (dışsallıklar, doğal tekeller, piyasaların düzenlenmesi, makroekonomik istikrar, yoksulluk ve gelir dağılımındaki bozukluk v.b.) faaliyet göstermektedir. R. Musgrave ve J. Stiglitz bu devlet şeklini savunan en önemli maliyeciler arasında bulunmaktadır (Akdoğan, 2011: 39-40).

1.1.3. Küresel Çağın Devleti

1980’li yıllardan sonra dünyada meydana gelen küreselleşme ve neoliberal akımların etkisiyle ulusal ekonomilerin dünya ekonomilerine entegrasyonu gerçekleşmiş ve ülkelerin alacağı iktisadi kararlar dünyadaki sermaye birikimine yönelik dinamikler doğrultusunda belirlenmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra teknolojiye yaşanan gelişim, sermayenin sınır tanımaksızın serbest bir şekilde dolaşım gücünü arttırmış ve böylece finans kapitalizmi sınırsız bir özgürlüğe kavuşmuştur. Bu gelişmeler çerçevesinde dünya ekonomisi tek bir pazara dönüşerek ülkeler birbirleri ile bütünleşmiştir (Kirmanoğlu, 2007: 26-27).

Yaşanan bu gelişmeler ışığında devletin klasik fonksiyonlarında bir daralma meydana gelmiş ve devlet birçok alanda üretimden çekilerek bu alandaki üretimlerin

piyasa aracılığıyla gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Ayrıca küresel sermayenin kar getirisinin azalmasına neden olacak etkenlerin istenmemesi, yabancı sermayeye karşı sağlanan imtiyazları arttırarak ulus-devlet anlayışı çerçevesinde devlet tarafından uygulanan maliye politikalarına zarar vermiştir. Devletin yabancı sermaye üzerindeki vergi yükünü azaltma çabaları bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Kirmanoğlu, 2007: 26-27).

“Ancak bu gelişmeler devletin egemenliğinin yok olması anlamına gelmemektedir. Ulus devlet kendi kurumları ile kendi sınırları içinde kontrol gücüne hala sahiptir. Ayrıca sermaye; bazı kaynaklara ulaşabilmek için ulus devletlere bağımlıdır ve gittiği ülkede haklarını koruyabilecek, üretim faktörlerinin serbest dolaşımını güvence altına alabilecek, finansal istikrarı sağlayabilecek ve piyasa tarafından çözülemeyen problemlerle çözüm bulacak bir devlete ihtiyacı vardır. Bu bağlamda bakılırsa küreselleşme sürecinde devletin fonksiyonları azalmamış bir anlamda değişime uğramıştır” (Susam, 2016: 50).

1.2. KAMU EKONOMİSİ VE DEVLET

Kamu ekonomisi, toplumsal mal ve hizmetlere yönelik oluşan talebi ifade eden toplumsal ihtiyaçların devletin oluşturmuş olduğu siyasi ve idari organlar aracılığıyla bütçe yolu kullanılarak organize edilip karşılandığı iktisadi faaliyet alanıdır. Toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında piyasanın yetersiz kalması durumunda bazı mal ve hizmetlerin kamu ekonomisi tarafından üretilmesi zorunluluğu ortaya çıkar. Kamu ekonomisinin kapsamına giren bu hizmetler devletin çeşitli kademelerde ve işlevlerde oluşturmuş olduğu kuruluşlar tarafından yürütülür (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2012: 11).

Geleneksel toplumlarda devletin temel görevi güvenliği ve adaleti sağlamak suretiyle tam kamusal malların üretimini gerçekleştirmektir. Modern toplumlarda ise devlet yalnızca güvenlik ve adalet değil, toplumsal refahın sağlanması amacıyla alt ve üst yapı yatırımlarını gerçekleştiren, kamu yararı odaklı politikalar güden ve yalnızca kamusal malların üretimi ile yetkisini kısıtlamayıp düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenen birim olarak karşımıza çıkmaktadır (Stiglitz, 1994: 33-35).

Devlete bağı tüm kamu kuruluşlarının ekonomik faaliyetlerinin yer aldığı kesim olan kamu ekonomisi, devletin kişi ve firmalara uyguladığı doğru teşvik politikalarıyla piyasada etkinlik ve refahı sağlamayı hedefleyen ve kamusal ihtiyaçların etkin bir şekilde giderilmesini amaçlayan bir alandır. Bu doğrultuda kamu ekonomisi tam kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumuna öncelik vermektedir (İnan, 2018: 79).

Toplum açısından önem taşıyan bazı mallar, devlet tarafından üretilmediği takdirde özel kesim tarafından üretilmeyecek niteliğe sahiptir. Bu tür mallar tam kamusal mal olarak adlandırılır ve bu malların fiyatlandırılmaması dolayısıyla pazarlanması mümkün değildir. Bu mal ve hizmetler, faydaları toplumun tüm bireylerine yayılan ve faydasından hiç kimsenin mahrum edilemeyeceği bir yapıya sahiptir. Bir başka ifade ile bu tür mallar belirli bir kişi veya kişi grubuna yönelik olarak üretilmez. Savunma hizmetleri, polis hizmetleri ve zorunlu öğretim hizmetleri bu kapsamdaki mal ve hizmetlere örnek olarak gösterilebilir (Stiglitz, 1994: 153).

Tam kamusal mallarda fiyat mekanizmasının işlememesi nedeniyle bu malların ne miktarda üretileceği oylama mekanizması aracılığıyla belirlenir. *“Kamu hizmetlerinin sunumu bütçeleme süreci içinde kamu harcaması olarak gerçekleşir ve bütçenin oylanması ile toplumun bu hizmetlere olan talebi, siyasi organ tarafından karşılanmış olur. Toplumdaki bireylerin tercihlerini doğru olarak yansıtan bir seçim sistemi mevcut olduğu sürece bu eşitlik sağlanacaktır”* (Kirmanoğlu, 2007: 130).

Kamusal malların maliyetlerinin karşılanması noktasında piyasa finansmanı yetersiz kalmakta ve kamusal finansmana gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Zira bireyler, kamusal malların toplumun tüm kesimine yönelik olması ve tüketimden kimsenin mahrum bırakılamaması özelliklerinden dolayı bu mal ve hizmetlerden bedava yararlanabileceklerini düşünmekte ve kamusal malların maliyetine katılmama eğilimi göstermektedirler. Bu durum da kamusal malların finansmanının vergileme yöntemi ile yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır (Kirmanoğlu, 2007: 129).

Tam kamusal mallar ile özel malları bölünmezlik açısından ele aldığımızda bu malları kesin çizgilerle birbirinden ayırmak mümkün olduğu halde bazı malların aynı perspektifte değerlendirilmesi pek mümkün değildir. Yarı kamusal mallar kamu

ekonomisi tarafından üretildiklerinden dolayı tam kamusal mal niteliğinde görünürler. Ancak bu malların; faydalarının bölünebilmesi, pazarlanabilmesi ve fiyatlandırılarak tüketiciye sunumunun gerçekleştirilebilmesi özellikleri tam kamusal malların özelliklerine ters düşmektedir. Bu mallar hem içsel hem de dışsal faydayı bünyesinde barındırdıklarından, topluma faydaları kamusal mallar, bireye faydaları ise özel mallardan sağlanan fayda gibidir. Devlet tarafından üretilen söz konusu bu mal ve hizmetler yarı kamusal mal olarak adlandırılırlar (Nadaroğlu, 1989: 52).

Devletin bu tür mal ve hizmetlerin üretimini özel sektöre bırakamamasının sebebi bu malların ortaya çıkarmış olduğu dışsallıkların büyüklüğüdür. Bu tür malların; toplum açısından taşıdığı önem, toplumsal faydası ve yeterince üretilmemesi durumunda oluşturacakları toplumsal maliyetler piyasanın yanı sıra devletin de bu malların üretiminde rol almasına sebebiyet vermiştir (Akdoğan, 2011: 46). Bu tür malların üretiminin tamamen piyasaya bırakılması durumunda, piyasanın özel fayda-özel maliyet ilişkisi çerçevesinde yalnızca bedelini tahsil edebileceği kadar mal ve hizmetin üretimini gerçekleştirme kararı alacak olması, bu mal ve hizmetlerin üretiminde aksamaya yol açarak önemli toplumsal maliyetlere neden olacaktır. Eğitim ve sağlık hizmetleri, parklar ve dinlenme tesisleri yarı kamusal mallara örnek olarak gösterilebilir (Nadaroğlu, 1989: 55).

1.3. KAMU EKONOMİSİ VE ÖZEL EKONOMİ AYRIMI

Tüm ülkelerdeki ekonomik faaliyetler, kamu kesimi tarafından ve özel kesim tarafından gerçekleştirilen faaliyetler olmak üzere ikiye ayrılır. Kamu ekonomisi, devletin sahip olduğu tüm kamu kuruluşlarının ekonomik faaliyetlerinin yer aldığı kesim iken özel ekonomi devletin müdahil olmadığı mülkiyet ve yönetiminin özel kişilere ait olduğu ekonomik kesimdir. Kamu kesimi ve özel kesim tarafından gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin temel amacı kıt olan kaynaklarla maksimum üretim seviyesini gerçekleştirmektir (Pehlivan, 2004: 33).

Toplum içinde yaşayan bireylerin ihtiyaçları; özel ihtiyaçlar (beslenmek, barınmak, giyinmek, tatil gitmek v.b.) ve toplumsal ihtiyaçlar (güvenlik, adalet, bayındırlık v.b.) olmak üzere ikiye ayrılır. Özel ihtiyaçlar kapsamında yer alan mal ve hizmetler arz-talep kurallarına göre piyasa ekonomisi tarafından karşılanır. Toplumsal

ihtiyaçlar kapsamında olan mal ve hizmetlerin ise arz-talep kurallarına göre üretilmesi mümkün olmadığından doğrudan kamu kesimi tarafından karşılanması gerekir (Pehlivan, 2004: 33).

Özel kesim içinde yer alan firmalar, gerçekleştirmiş oldukları ekonomik faaliyetleri dolayısıyla karlarını maksimize etmeyi amaçlar. Hangi mal ve hizmetlerin nasıl ve hangi miktarlarda üretileceği kararını ise düzgün işleyen fiyat mekanizması aracılığı ile belirlerler. Kamu kesiminde gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin temel amacı ise kamusal yararı sağlamak, bir farklı ifade ile toplumsal refahı maksimize etmeye çalışmaktır. Kamu kesimi tarafından sunulacak mal ve hizmetlerin kimler için üretilip maliyetlerine kimlerin katılacağına ise siyasi ve idari birimler karar verir (Susam, 2016: 7-8).

Bunun yanı sıra kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin finansmanı, devletin egemenlik gücüne dayanılarak vatandaşlardan alınan vergi ve vergi benzeri gelirlerden oluşur. Bu durum, zorunlu finansman yöntemi olarak adlandırılır. Özel kesim tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin finansmanı ise piyasada oluşan fiyatlar üzerinden gönüllü ödemeye dayanan fiyatlandırma yöntemi ile sağlanır. Bu durum ise gönüllü finansman yöntemi olarak adlandırılmaktadır (Susam, 2016: 8).

Devlet, geliştirmiş olduğu zorunlu finansman yöntemini kullanarak vatandaşların kamusal ihtiyaçlarını gidermek amacıyla idari birimler halinde örgütlenmiştir. Bu idari birimlerin kamusal faaliyetleri yerine getirebilmesi için birtakım harcamalar gerçekleştirmesi gerekmektedir ki bu durum devletin toplam ekonomi içindeki payının artmasına yol açar (Türk, 1992: 34-35).

1.4. KAMU KESİMİNİN EKONOMİ İÇİNDEKİ YERİ

Devlet olgusunun ortaya çıkışından günümüze kadar yükleneceği görevler ve sınırlarının ne olacağı hakkında tartışmalar yaşanmıştır. Devletin yüklenmiş olduğu görevler ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal yapılarına bağlı olarak bazı dönemlerde genişlerken bazı dönemlerde daralmalar yaşamıştır. Liberal politikaların hâkim olduğu dönemlerde devletin sorumlulukları minimum seviyede seyrederken korumacı politikaların uygulandığı dönemlerde bu durum tam tersine dönerek

devletin görev ve sorumluluklarında bir artış meydana gelmiştir. Bu çerçevede ülkelerin üstlenmiş olduğu ekonomik, siyasal ve sosyal misyonlara bağlı olarak milli ekonomi içindeki kamu kesimi payı sürekli olarak değişiklik arz etmiştir (Sandalcı ve Sandalcı, 2016: 414).

Kamu ekonomisinin büyüklüğünü tespit etmek amacıyla kullanılan en yaygın yöntem, kamu harcamalarının gayri safi yurtiçi hâsılaya oranlanması yöntemidir. Ancak bu yöntem kullanılırken özellikle reel ve nominal büyüklüklere dikkat edilmesi gerekmektedir. Zira kamu harcamalarında yıllar içinde meydana gelen artışın nominal olarak bir başka ifade ile cari fiyatlar ile ölçmek enflasyonun olduğu dönemlerde yanıltıcı sonuçlar verebilir. Bu sebeple kamu ekonomisinin büyüklüğü ile ilgili doğru sonuçlara ulaşılabilmesi için kamu harcamalarının ölçümü esnasında enflasyondan arındırılmış reel fiyatların kullanılması gerekir (Kirmanoğlu, 2007: 39-40).

Herhangi bir ülkede kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki yerini belirlemede kamu harcamalarının büyüklüğü önemli bir gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır. Milli ekonomi içerisindeki kamu kesiminin payı kamu harcamalarının GSYH'ye oranı ile tespit edilerek, devlet tarafından yürütülen faaliyetlerin büyüklüğü ortaya çıkarılır. Gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkelerde toplam ekonomi içindeki kamu kesiminin payı genel olarak bir artış eğilimi göstermiştir (Erdoğan, Erdoğan ve Erdaş, 2018: 120).

Aşağıdaki tabloda Avrupa Birliği üyesi bazı ülkelerin 1960-2016 yılları arasında gerçekleştirmiş oldukları kamu harcamalarının GSYH'ye oranları (%) tablo şeklinde gösterilmiştir.

Tablo 1: AB Üyesi Bazı Ülkelerin 1960-2016 Yılları Arasındaki Kamu Kesimi Boyutları (Kamu Harcamaları/GSYH) (%)

Ülkeler	1960	1970	1980	1990	1996	2001	2003	2006	2009	2012	2016
Belçika	34.5	36.5	50.7	54.6	54.5	49.4	50.7	48.5	54.2	55.9	53.3
Danimarka	24.8	40.2	56.2	58.6	60.8	55.3	53.6	49.8	56.5	58.0	53.6
Almanya	32.4	38.6	48.3	45.7	56.0	48.3	47.8	44.7	47.6	44.3	43.9
Yunanistan	17.4	22.4	30.5	49.6	49.4	47.8	46.6	45.1	54.1	55.4	49.8
İspanya	13.7	22.2	32.9	43.0	45.4	39.5	38.3	38.3	45.8	48.1	42.2
Fransa	34.6	38.9	46.1	49.9	54.	52.5	53.0	52.6	56.8	56.8	56.4
İrlanda	28.0	39.6	50.8	40.9	37.7	33.9	33.0	33.8	47.0	42.0	27.3
İtalya	30.1	34.2	41.9	53.8	52.7	48.5	47.2	47.6	51.2	50.8	49.4
Lüksemburg	30.5	33.1	54.8	45.5	49.3	39.0	43.5	39.7	45.1	44.1	42.1
Hollanda	33.7	46.0	57.5	57.5	58.1	46.6	44.2	42.6	47.6	46.5	43.1
Avusturya	35.7	39.2	48.9	49.3	52.7	51.9	51.3	50.4	54.1	51.2	50.7
Portekiz	17.0	21.6	25.9	41.9	46.0	46.3	45.3	45.2	50.2	48.5	44.9
Finlandiya	26.6	31.3	36.6	46.8	59.4	49.1	49.4	48.3	54.8	56.2	55.9
İsveç	31.0	43.7	61.6	60.8	66.1	57.1	54.0	51.0	52.7	51.4	49.4
İngiltere	32.2	39.2	44.9	42.3	43.7	40.2	38.8	40.8	47.3	45.7	41.4
Ortalama	28.1	35.1	45.8	49.3	52.4	47	46.4	45.2	51	50.3	46.8

Kaynak:(Mavrov, 2007: 55) ve <http://www.oecd.org> 'da yayınlanan istatistikler esas alınarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere büyük depresyon döneminin ardından Keynesyen iktisat düşüncesinin benimsenmesi, devletlerin ekonomideki üstlenmiş oldukları rollerinin artmasını sağlamıştır. Bu durum sanayileşmiş ülkelerdeki kamu harcamalarında özellikle 1960'lardan sonra çok ciddi oranlarda artışlar yaşanmasına sebep olmuştur. Tablo 1'de görüleceği üzere 1960 yılında tabloda belirtilen AB üyesi ülkelere ait kamu harcamalarının GSYH'ye oranı % 28.1 iken 1996'da bu oran 24.3 puan (%86) artışla %52.4'e yükselmiştir (Pamuk ve Dündar, 2016: 26-27).

Ayrıca tablodaki bilgiler çerçevesinde 1960-2016 yılları arasındaki elli altı yıllık sürece genel olarak bakıldığında, söz konusu ülkelerin kamu harcaması/GSYH ortalama oranında %67'lik artış yaşandığı görülmektedir. Örneğin 1960 yılında Portekiz'de % 17 ve Yunanistan'da % 17.4 olan kamu ekonomisi büyüklüğü 2016

yılı itibari ile Portekiz’de 44.9’a ve Yunanistan’da ise 49.8’e yükselmiştir. Bu oranlar, kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının dolayısıyla ülkeler tarafından gerçekleştirilen kamu harcamalarının gelişen süreç içerisinde ne kadar arttığına işaret eden iyi bir gösterge niteliği taşımaktadır.

Yukarıdaki tabloda verilen bilgiler doğrultusunda, devletin üstlenmiş olduğu faaliyetleri yerine getirebilmesi için harcama yapması gerekliliği göz önünde bulundurulduğunda, devletin mali hayatının ilk öncelikle kamu harcamaları ile başladığını söylemek mümkün hale gelmektedir (Türk, 1992: 34-35).

1.5. KAMU HARCAMALARI KAVRAMI

Devletin görevlerini yerine getirerek varlığını sürdürebilmesi için bazı harcamaların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Zira devletin varlığının temel nedeni olan kamusal ihtiyaçların karşılanması görevi, belirli mal ve hizmetlerin devlet tarafından sunumunu gerektirmekte ve bu durum da harcama zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2012: 44).

İnsanların bir arada yaşama isteğinden dolayı ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların karşılanması için devlet mal ve hizmet satın almak amacıyla harcamalar gerçekleştirir. Kamu harcamaları, genel olarak kamusal mal ve hizmet üretimi için devlet tarafından yapılan harcamalar olarak tanımlanabilir (Susam, 2016: 167).

Günümüzde toplumsal ihtiyaçların giderilmesinin yanı sıra devletin yüklenmiş olduğu bazı görevler de vardır. Bu görevlerin yerine getirilmesi sırasında devlet, üretim faktörlerinin satın alımından özel kesime karşılıksız yapılan ödemelere kadar birçok ekonomik ve sosyal faktörlere bağlı olarak önemli miktarlarda harcamalar gerçekleştirir. Ekonomik kalkınma, gelir dağılımında adaleti sağlama ve tam istihdamı gerçekleştirme gibi belirli hedeflere ulaşmak amacıyla yapılan bu harcamalar aynı zamanda devlet tarafından mali araç olarak da kullanılmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2012: 44).

Kamu harcamaları; dar anlamda kamu harcamaları ve geniş anlamda kamu harcamaları olmak üzere iki açıdan ele alınır (Susam, 2016: 169).

1.5.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları

Dar anlamda kamu harcamaları, toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde sunulan kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin (belediyeler, il özel idareleri ve köyler) yapmış olduğu ödemelerdir (Arslan, 2002: 71-72). Daha kapsayıcı bir ifade ile bir ülkede var olan kamusal faaliyetlerin yürütülmesi için yapılması gereken harcamalar olarak nitelendirilir (Pınar, 2015: 35).

1.5.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları

Geniş anlamda kamu harcamaları, devletin gerek sosyal gerekse de ekonomik açıdan üstlendiği sorumlulukları yerine getirebilmesi için gerçekleştirmiş olduğu tüm hükümet faaliyetlerinin maliyetine dâhil olan harcamaların toplamıdır (Akalın, 1986: 139).

Bu çerçevede geniş anlamda kamu harcamaları, yalnızca devletin değil tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı harcamaları da içinde almaktadır. “*Geniş anlamda kamu harcamaları kapsamına; merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimlerin harcamaları, iktisadi devlet teşekküllerinin harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları, vergi indirimleri ve muaflıkları (vergi harcaması), kamu kurumlarının yaptığı bağış ve yardımlar, devlet aktifinde meydana gelen azalmalar, girmektedir*” (Susam, 2016: 169-170).

1.6. KAMU HARCAMALARINA YÖNELİK İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

Klasik İktisat ile Keynesyen İktisat Ekollerinin birbirlerinden ayrılmalarındaki en büyük etken, devletin ekonomik faaliyetlerdeki varlığı ve ekonomiye müdahale etme hakkında ileri sürmüş oldukları görüşleridir. Bu çerçevede klasik iktisatçılar, devletin ekonomiye müdahale etmesine karşı çıkmışlar ve ekonomiye müdahale edilmesi durumunda ekonomideki genel dengenin bozulacağını belirtmişlerdir. Keynesyen iktisatçılar ise ekonominin içinde bulunduğu durgunluktan kurtulması ve ekonomik dengenin sağlanması için devletin maliye politikaları aracılığı ile ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmuşlardır (Altay ve Altın, 2008: 268).

Kamu harcamaları maliye biliminde Keynesyen iktisatla önemini arttırmıştır. Klasik iktisatçıların kamu harcamaları alanındaki katkıları az olmasına rağmen maliye kitaplarında kamu harcamaları Klasik ve Modern maliyecilerin görüşleri esas alınarak açıklanır (Susam, 2016: 167).

1.6.1. Klasik Maliyeciler Açısından Kamu Harcamaları

19. yüzyılda ortaya çıkan klasik maliyecilere göre kamu harcamaları, toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla belirli usuller çerçevesinde kamu tüzel kişileri tarafından yapılan harcamalar bütünüdür (Pınar, 2015: 7-9).

Klasik maliyeciler, iktisadi fonksiyonları minimum seviyeye indirilmiş bir devleti savunmuşlardır. Klasik İktisat Okulu'nun kurucularından olan Adam Smith ise devletin yapması gereken harcamaları adalet, bayındırlık ve eğitim gibi devletin temel görevleri niteliğinde olan kamusal hizmetler ile sınırlandırmıştır.

Klasik maliyeciler, kamu harcamalarının mümkün olduğu kadar düşük seviyede olması gerektiğini belirtmişlerdir. Kamu harcamalarının düşük seviyelerde olması toplanan kamu gelirlerinin miktarında da azalma meydana getirerek devlet faaliyetlerinin alanının daralmasına yol açacaktır. Klasikler, devlet müdahalesi minimal seviyeye getirilerek doğal düzene müdahale edilmediğinde bir gizli elin gerek özel gerekse de kamusal çıkarı mümkün olan en iyi biçimde düzenleyeceğini iddia etmişlerdir. Bu doğrultuda Klasiklerin kamu harcamalarının içeriğinden ziyade miktarı ile ilgilendiği sonucuna ulaşmak mümkün hale gelmektedir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2012: 48).

1.6.2. Modern Maliyeciler Açısından Kamu Harcamaları

Modern maliyecilere göre kamu harcamaları, kamu kurum ve kuruluşları tarafından toplumsal ihtiyaçları karşılanmak ya da ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmek üzere belirli usullere göre yapılan harcamalar bütünüdür. Modern maliyeciler kamu harcamalarını yalnızca toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla değil ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmek amacıyla da kullanılmışlardır (Susam, 2016: 168).

Bu çerçevede; gelir dağılımında adaletin tesis edilmesi, ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sürdürülebilmesi için kamu harcamaları bir maliye politikası aracı olarak kullanılmış olup kamu harcamalarının miktarından ziyade niteliği ön plana çıkarılmıştır (Oktayer ve Susam, 2008: 146).

“Günümüz modern ekonomilerinde bu iki görüşün de kullanıldığını görmekteyiz. Piyasa ekonomisinin esas alındığı durumlarda klasik anlayışa göre kamu harcamaları azaltılmaya çalışılırken, ekonomide yaşanan herhangi bir kriz sürecinde kamu harcamaları ekonominin yönünü değiştirecek en önemli istikrar sağlayıcılarından biri olarak kullanılmaktadır” (Susam, 2016: 168).

1.7. KAMU HARCAMALARINDA ETKİNLİK VE VERİMLİLİK

İktisadın temel problemlerinden olan “kıt kaynaklar ile sınırsız ihtiyaçların karşılanması” problemi dolayısıyla kaynakların kullanımından ortaya çıkacak faydanın maksimum seviyeye getirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, kaynakların ne oranda kamu kesimine aktarılacağı ve aktarılan bu kaynakların nasıl kullanılacağına karar verilirken etkinlik ve verimlilik kavramları daha da önemli hale gelmiştir (Kirmanoğlu, 2007: 63-64). Devlet anlayışında, ekonomik yaklaşımlarda ve devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonlarda zaman içerisinde yaşanan değişiklikler kamu harcamalarında niteliksel ve niceliksel olarak değişimlerin yaşanmasına neden olmasına rağmen kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliği sağlama anlayışı her zaman ve koşulda varlığını sürdürmüştür (Demir, 2009: 211).

1.7.1. Etkinlik

Etkinlik kavramı Fransızca L’efficacité kelimesinin karşılığı olup minimum çaba veya maliyet ile maksimum çıktı elde etme kapasitesi olarak tanımlanabilir (Kara ve Kurutkan, 2014: 14). Bir farklı ifade ile etkinlik, bir amacın gerçekleştirilmesi adına sergilenen faaliyetler sonucunda elde edilen çıktının değeridir. Bu bağlamda söz konusu amacın gerçekleştirilmesi esnasında katlanılan maliyet ne kadar düşük ve buna karşılık elde edilen çıktı ne kadar fazlaysa, etkinlik seviyesi o oranda yüksek olacaktır (Çam, 2017: 2843).

Literatürde etkinlik ve etkenlik kavramlarının kullanılması noktasında bir kargaşa yaşanmakta olup pek çok bilim insanının birbirinden farklı anlamları taşıyan bu iki kavramı eşanlamlı olarak kullanabildiği gözlemlenmektedir. Bu iki kavramın karşılaştırılmasının yapılması durumunda, etkenlik kavramının etkinlikten farklı olarak gerçekleştirilen kamusal faaliyet sonucunda istenilen amaçlara ulaşma derecesini ifade ettiği görülecektir. Bu çerçevede yukarıda da belirtildiği üzere etkinlik hedeflenen amaçların minimum maliyetle gerçekleştirilmesi ile ilgili iken etkenlik hedeflenen amaca ulaşıp ulaşılmadığı ile ilgilidir (Yükçü ve Atağan, 2009: 1-4).

Bu bağlamda görüldüğü üzere etkenlik örgütün istediği sonuçlara ulaşma düzeyi ve derecesini göstermektedir. Sonuç ise fiziksel değerlerle ifade edilen çıktıdan daha farklı bir anlam taşımaktadır. Örneğin; herhangi bir kamu idaresinin bilgi işlem biriminde üretilen programların sayısı çıktıyı ifade ederken, bu programlar içerisinde uygulanabilir nitelikte olup ihtiyaçlara cevap verenler sonuç olarak ifade edilebilir. Örnekten de anlaşılacağı üzere etkinlik kaynaklarını kullanımı bir farklı ifade ile araçlarla ilgili kavram iken etkenlik ise amaçlarla ilgili bir kavramdır (Temel, 2015: 77-78).

Kaynakların etkin dağılımı, her kaynağın en fazla verimli olduğu ve en yüksek faydayı sağlayacağı alanda kullanılmasıdır. Kaynakların etkin dağılımı bir farklı ifade ile daha fazla refah sağlayacak başka hiçbir dağılım şeklinin olmaması anlamını taşır (Stiglitz, 1994: 110-113). Kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ise kaynakların rasyonel biçimde kullanılarak en geniş ölçekte toplumsal ihtiyaçların karşılanmasının hedeflemesi olarak tanımlanabilir (Anıl, 1982: 13-14). Kamu harcamalarındaki etkinliğin ölçümünde vergiler girdi olarak kabul edilirken yapılan harcamalar çıktı olarak kabul edilir (Güran ve Cingi, 2002: 58). Kamunun gelir ve giderleri arasında dengenin sağlanması bir farklı ifade ile denk bütçenin gerçekleştirilmesinde kamu gelirlerinin arttırılmasının oldukça zor yanları bulunmaktadır. Yapılan kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması durumunda bütçe açığı meydana gelerek, likiditeye duyulan ihtiyacı artacak ve bu durum faiz oranlarının yükselmesine neden olarak kamusal hizmetlerin maliyetlerinde ciddi bir artış ortaya çıkaracaktır. Bu doğrultuda kamusal hizmetlerin

maliyetlerinin artmasına neden olup topluma sunulacak hizmetlerin azalmasını önlemek için kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasının büyük bir önem arz ettiği ortaya çıkmaktadır (Işık ve Demir, 2012: 148).

“Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması için harcamaların, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda, iç denetim mekanizmaları ile performans değerlendirmesinin ön plana çıktığı bir yapıda gerçekleştirilmesi gereklidir. Her şeyden önce harcamaların planlanması, programlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi safhalarında kaynakların etkin dağılımına engel çıkarmayan politikaların belirlenmesini gerektirmektedir. Yapılan harcamanın istenilen amaca yönelik olması maliyet düşüşüne ve/veya kalite artışına sebep olacak, bu durum kamu kaynaklarının yerinde kullanılmasını da beraberinde getirecektir” (Yıldız, 2009: 70).

1.7.2. Verimlilik

Verimlilik, gerçekleştirilen faaliyetler ile ilgili girdi ve çıktıların sayısal olarak ölçülebildiği durumlarda söz konusu olmaktadır. Herhangi bir faaliyetin verimli olarak tanımlanabilmesi için aynı girdi ile daha fazla çıktı elde edilmesi veya aynı çıktının daha az girdi ile sağlanması gerekmektedir. Etkinlik kavramı verimlilik kavramında olduğu gibi fiziki bir girdi-çıkıtı ilişkisini göstermemekte olup daha çok girdinin çıktıya dönüşüm sürecini incelemektedir (Arslan, 2002: 73).

Kamu harcamalarında verimlilikten kasıt genel bir ifade ile sahip olunan kaynakların israf edilmeyerek yerinde kullanılması ve aynı ödenekle topluma daha fazla hizmet götürülmesidir. Kamu sektöründe kullanılan kaynaklar tüm toplumun sahip olduğu GSMH, tasarruflar ve doğal kaynakların bir kısmından oluştuğundan kaynakların toplumsal amaçlardan uzak olacak şekilde verimsiz kullanılması sosyal ve ekonomik refahın bozulmasına neden olur (Güran, 2006: 219-220).

Piyasa ekonomisindeki aktörlerin amacı kar maksimizasyonu sağlamak iken kamu ekonomisinde aktörler sosyal faydayı maksimum seviyeye çıkarmayı amaçlarlar. Sosyal fayda; ölçülemeyen, tartılamayan dolayısıyla rakamlarla ifade edilemeyen bir kavramdır. Bu noktada kamu harcamalarının verimliliğini tespit etmek oldukça zor hale gelmektedir (Türk, 1992: 111). Ancak bu zorluğa rağmen verimli ve verimsiz harcamaların ayrımı genel olarak yapılan harcamalar neticesinde milli gelirde

oluşturdukları etki baz alınarak tanımlanır. Bu doğrultuda verimli harcamalar ülkenin üretim kapasitesinde ve milli gelirinde bir artışa neden olan harcamalar iken verimsiz harcamalar ülkenin üretim kapasitesinde ve milli gelirinde artışa neden olmayan harcamalar olarak tanımlanmıştır (Akdoğan, 2011: 89).

Günümüzde ülkelerin büyük çoğunluğunda kamu harcamaları hususunda devletin savurganlığı ve israfı dile getirilerek ekonomide büyük kayıpların yaşandığı ileri sürülmektedir. Öyle ki devlet bütçeleri içindeki son derece küçük israf oranları bile büyük miktarlara erişerek yalnızca maliyecilerin değil tüm toplumun dikkatini çekmektedir. Bu doğrultuda kamu harcamalarında verimliliğin artmasıyla birlikte tasarruf oranlarında bir artış meydana gelmesi durumunda kamu maliyesi açısından önemli bir başarı ortaya çıkacaktır (Türk, 1992: 108).

1.8. KAMU HARCAMALARINDAKİ ARTIŞ

Kamu harcamalarının artış veya azalış seyrine yönelik yapılan araştırmalar, bu harcamaların genelde sürekli olarak artış eğiliminde olduğu sonucunu vermiştir (Akalin, 1986: 141). 1880 yılında Ünlü iktisatçı Adolph Wagner, Avrupa ülkelerine yönelik yapmış olduğu araştırmalar neticesinde özellikle sanayi devriminin etkisiyle milli gelirde yaşanan artış ile birlikte kamu harcamalarının merkezi ve mahalli idareler nezdinde artış gösterdiğini tespit etmiştir. Bir farklı ifade ile kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının ekonomik gelişmeler ile doğru orantılı olacak şekilde arttığını tespit etmiştir. Bu tespit, Wagner Kanunu veya kamu harcamalarında artış kanunu olarak kamu maliyesi literatüründe yerini almıştır. Ayrıca Wagner yapılan bu harcamaların devletlerin idari yapısı ile ilgili olmadığını ve doğrudan devlet faaliyetlerinde meydana gelen artıştan kaynaklandığını belirtmiştir. Nitekim toplumun sosyal olarak daha iyi imkânlarla erişme isteği, sanayileşme, teknolojinin gelişimi, hızlı şehirleşme ve nüfus yoğunluğunun artması vb. gelişmeler devlet faaliyetlerinde dolayısıyla kamu harcamalarında artış meydana getirmektedir (Türk, 1992: 56-58).

“Tarih boyunca, devletin toplum hayatı içinde üstlendiği fonksiyonlarda sürekli artış olmuştur. Bu artışa paralel olarak, kamu harcamaları da sürekli bir artış eğilimi göstermiştir. Kamu harcamalarının tarihi seyrine bakıldığında hızlı bir artma eğilimine

girdiği ve bu artışın, yirminci yüzyılın ilk çeyreğinden sonra daha da hız kazandığı görülür. Kamu harcamalarının büyüklüğünü, toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payını hesaplayarak ölçmek mümkündür. Yirminci yüzyılın ilk yıllarında, milli gelirin % 10'u civarında olan kamu harcamaları, 1930'lu yıllardan itibaren artmaya başlamış ve özellikle İkinci Dünya Harbi'nden sonra bazı ülkelerde milli gelirin % 50'sini geçmiştir” (Pehlivan, 2004: 69).

Aşağıdaki tabloda ülkemizde 1975-2018 yıllarını kapsayan süreç içerisinde gerçekleştirilen bütçe giderlerinin² GSYH'ye oranları gösterilmiştir.

Tablo 2: 1975-2018 Yıllarını Kapsayan Süreç İçerisindeki Bütçe Giderlerinin GSYH İçindeki Payı

1975-2018 Yıllarını Kapsayan Süreç		
Yıllar	Bütçe Giderleri/GSYH	Faiz Dışı Giderler/GSYH
1975	13,2	12,9
1980	16,3	15,9
1985	13,8	12,4
1990	12,9	10,3
1995	17,4	11,7
2000	30,1	18,1
2001	35,4	18,7
2005	23,7	16,9
2010	25,4	21,2
2015	21,6	19,4
2018	22,2	20,2

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Tarafından yayımlanan Bütçe Giderlerine Ait İstatistikler Esas Alınarak Hazırlanmıştır. (www.bumko.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda Türkiye’de kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki oranının 1975-2018 yılları arasını kapsayan süreç içerisindeki değişimi gösterilmiştir.

² Tabloda belirtilen 1975-2005 yılları arası konsolide bütçe, 2006 yılı ve sonrası için ise merkezi yönetim bütçesi tanımlıdır.

Bu çerçevede özellikle transfer harcamaları kapsamında bulunan faiz harcamaları çıkarılarak, devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla gerçekleştirdiği reel harcamaların GSYH'ye oranı incelendiğinde, kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının genel olarak bir artış trendinde olduğu gözlemlenmektedir. Kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payının artmasının, gerçekleştirilen kamu harcamalarının artışına bağlı olduğu bilgisinden hareketle, kamu harcamalarında yaşanan bu artış harcamalar içerisinde önemli bir yer tutan kamu alımlarının da bir artış eğilimine girmesini sağlamıştır.

1.9. KAMU ALIMLARI VE KAMU ALIMLARININ KAMU HARCAMALARI İÇİNDEKİ ÖNEMİ

Kamu harcamaları içerisinde önemli bir yer tutan kamu alımları, kamu idareleri tarafından kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla belirtilen usuller çerçevesinde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsamaktadır. Dünya Ticaret Örgütü metinlerinde “government procurement”, Anglo-American literatüründe “government contracts”, ya da “public purchasing”, AB düzenlemelerinde “public procurement” ve bazı ülke düzenlemelerinde “public tender” veya “state tender” kavramlarıyla ifade edilmek istenen “kamu alımı” kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihale yoluyla tedarik edilme sürecidir. Neredeyse tüm ülkelerde kamu idaresi tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, belirli usuller çerçevesinde ve anlaşmaya varılan bedel karşılığında özel kişilerden alınması işlemi kamu alımı olarak nitelendirilmektedir. Bu çerçevede ihale ve kamu alımı kavramlarının değerlendirilmesi yapılmak istenirse ihale kullanılan yöntemi ifade ederken kamu alımı ise söz konusu ihtiyacın temin edilmesi anlamına gelmektedir (Uz, 2005: 1-7'den aktaran Akdoğan 2009: 41). Ülkemizde kamu alımları, kamu ihaleleri olarak ifade edilmekte olup tez çalışmasının da konusunu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları oluşturduğundan, bu çalışmada ihale ve kamu alımları kavramları eş anlamlı olarak kullanım alanı bulmuştur.

“OECD tahminlerine göre kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi ülkelerin GSYH'lerinin % 15'ine tekabül etmektedir. Bu yönü ile kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı

tahsis edilmektedir. Bu denli önemli kamu kaynağının kullanılması dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından küresel bir önem taşımaktadır” (Tepav, 2009: 1).

Aşağıdaki tabloda ülkemizde 2013-2018 yılları içerisinde gerçekleştirilen kamu alımlarının hem kamu harcamaları hem de GSYH içindeki oranları belirtilmiştir.

Tablo 3: Kamu Alımlarının GSYH ve Kamu Harcamalarına Oranı (2013-2018)

Yıllar	GSYH (1000 TL)	Kamu Harcamaları (1000 TL)	Alım Tutarı (1000 TL)	Kamu Alımları/ GSYH (%)	Kamu Alımları/Kamu Harcamaları(%)
2013	1.809.713.087	408.224.560	104.884.775	% 5.7	%25.6
2014	2.044.465.876	448.752.337	113.234.208	% 5.5	%25.2
2015	2.338.647.494	506.305.093	148.434.787	% 6.3	%29.3
2016	2.608.525.749	584.071.431	173.663.835	% 6.6	%29.7
2017	3.106.536.751	678.269.193	232.890.286	% 7.4	%34.3
2018	3.740.519.000	830.449.520	202.114.839	% 5.4	%24.3

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alım İstatistikleri (www.kik.gov.tr) ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Tarafından yayımlanan Bütçe Giderlerine Ait İstatistikler Esas Alınarak Hazırlanmıştır. (www.bumko.gov.tr).

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2013 yılında gerçekleştirilen kamu alımlarının³ kamu harcamaları⁴ içerisindeki oranı %25 civarında iken 2017 yılında bu oranın %34'lere kadar yükseldiği görülmektedir. Tabloda verilen istatistikî veriler, kamu alımlarının gerek toplam ekonomi gerekse de kamu harcamaları içerisinde kaplamış olduğu alanın önemini net bir şekilde ifade etmektedir. Bu bağlamda kamu alımlarının kaynağının kamu gelirleri olduğu göz önünde bulundurulduğunda, ülkede ihale mevzuatı aracılığıyla oluşturulacak olan alım sisteminin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlayacak bir yapıya sahip olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

³ Tabloda belirtilen kamu alımları Kamu İhale Kanunu kapsamına bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirmiş olduğu kamu alım tutarlarını yansıtmaktadır.

⁴ Tabloda belirtilen yıllardaki kamu harcamaları merkezi yönetim bütçesi bazında hazırlanmıştır.

1.10. KAMU ALIMLARININ BİR POLİTİKA ARACI OLARAK KULLANILMASI

Kamu alım usulleri arasında en önemli fiyatlama modeli ve dağıtım mekanizması olarak kabul edilen ihale yöntemi birçok farklı amacın gerçekleştirilmesi için araç olarak kullanılabilir. Kuralları rasyonel biçimde düzenlenmiş bir ihale sistemi; kamu kaynaklarının etkin dağılımını, ihaleye katılan istekli firmaların daha dürüst ve daha şeffaf bir yapıya bürünmesini ve vergi mükellefiyetini yerine getiren gerçek ve tüzel kişilerin birtakım faydalar elde etmesini sağlar (Bilir, 2004: 16). Bunun yanı sıra sosyal amaçlara ulaşma noktasında da kamu alımları ülkeler tarafından bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. Özellikle 1980’li yıllarda neo-liberal ekonomi politikasının benimsenmeye başlanması ile birlikte devlet tarafından sunulan hizmetler ile üretilen malların özel kesimden tedarik edilmeye başlanması kamu alımlarının önemini bir hayli arttırmıştır (Aksoy, 2015: 161).

Rekabet, piyasa ekonomilerinin işlerliğinin sağlanıp korunmasını ve firmaların düşük bedelle yüksek kaliteli ürünleri sunarak verimli olmalarını sağlayan bir ektendir. Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen alımlar esnasında firmaların rekabeti bozacak şekilde kartel anlaşmalarına girişmeleri durumunda; kaynak dağılımında etkinliğin bozulması, bütçe açıklarının artması, mal ve hizmetlerin daha yüksek bedellerle alımın gerçekleştirilmesi ve vatandaşların ödemiş oldukları vergilerin karşılığını alamaması durumları ile karşılaşılır (Emek, 2002: 35). Tam da bu noktada ekonomi ve fiyatlandırma politikası olarak kullanılabilen ihaleler aracılığıyla alımı yapılacak olan mal ve hizmetlerin rekabet ortamında gerçekleştirilmesi sağlanarak söz konusu olumsuzlukların ortaya çıkması önlenir.

Kamu alımları maliye politikası açısından da bir hayli öneme sahiptir. Zira kamu alımlarının arttırılması veya azaltılması kamu finansmanının karşılanması aşamasında kamunun değişik reaksiyonlar göstermesine neden olur. Bu reaksiyonlar vergi oranlarının arttırılması veya azaltılması şeklinde kamu alımlarına paralel şekilde değişiklik gösterir. Kamu alımları maliye politikası olarak kullanılmakla birlikte sosyal politika olarak da kullanılmaktadır. Kamu alımlarının sosyal politika

aracı olarak kullanıldığı en önemli alan ise istihdamın arttırılarak işsizliğin azaltılmaya çalışılması olarak karşımıza çıkmaktadır (Aksoy, 2015: 20).

1.11. KAMU İHALE KANUNUNUN OLUŞTURULMASINDA YARARLANILAN ULUSLARARASI KAMU ALIM DÜZENLEMELERİNİN GENEL OLARAK İNCELENMESİ

Ülkemizin 1999 yılında düzenlenen Helsinki zirvesiyle AB'ye aday ülke kabul edilmesine müteakip, her alanda yapılan düzenlemeler gibi kamu alımları alanında da yapılan düzenlemelerle AB müktesebatına uyum süreci hızlandırılmıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren kamu alım mevzuatımızın hazırlanmasında en başta AB Kamu Alım Direktifleri olmak üzere diğer uluslararası düzenlemeler kaynak olarak kullanılmıştır (Ertaş, 2010: 41). Çalışmanın devamında kamu alım mevzuatımızın hazırlanmasına kaynaklık etmiş olan DTÖ ve Birleşmiş Milletler tarafından yapılan kamu alımları düzenlemeleri ile AB tarafından düzenlenen Kamu Alım Direktiflerine yüzeysel olarak değinilecektir.

1.11.1. Dünya Ticaret Örgütü ve Kamu Alımları Anlaşması

1947 yılında serbest ve açık bir ticaret sistemi oluşturarak adil ve tam rekabet koşulları altında ticaretlerini gerçekleştirebilmek için düzenledikleri Gümrük Tarifeleri Ticaret Genel Anlaşması gibi geçici statü ile çalışan topluluk, Uruguay müzakereleri sonucunda 15 Nisan 1994 tarihli Marakeş Antlaşması ile DTÖ'yü kuran anlaşmayı imzalanmıştır. DTÖ'yü kuran bu anlaşma ile beraber aynı zamanda Kamu Alımları Antlaşması imzalanmış olup bu anlaşma Gümrük Tarifeleri Ticaret Genel Anlaşması Kamu Alımları Kodu yerine 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. DTÖ, gerek çok taraflı ticaretin serbestleştirilmesi gerekse de kapsam alanını genişletme noktasında sergilemiş olduğu başarılar dolayısıyla bir uluslararası kuruluş olarak küresel yönetişimin önemli bir aktörü olarak karşımıza çıkmakta ve kamu alımlarının serbestleştirilmesini dünya genelinde başarmaya çalışmaktadır (Vurdu, 2008: 72-73).

DTÖ Kurucu Anlaşması'nın eklerinden olan Kamu Alımları Anlaşması çoklu anlaşma olup dört ekten oluşmaktadır. Bu anlaşma, anlaşmaya taraf olan ülkelerin

kamu alım düzenlemelerinde esas olarak alması gereken temel ilke ve genel kuralları belirlemektedir (Büber, 2008: 27). Kapsamı genişletilerek 2014 yılında yürürlüğe giren yeni Kamu Alımları Anlaşması⁵; yerli ve yabancı tedarikçi arasında ayırım yapmadan yabancı ürün ve üreticilere eşit fırsatlar tanınması, kamu alımlarının bütün isteklilere açık olacak şekilde gerçekleştirilmesi, ihalenin bitiminde ihaleyi kazanan firmanın ilan edilmesi gibi temel ilkelere sahip olup saydamlık ve rekabet ortamının oluşmasını hedeflemektedir. Anlaşmada; açık ihale, seçmeli ihale ve sınırlı ihale olmak üzere üç tür ihale usulü belirlenmiştir⁶ (Alyanak, 2014: 10).

1.11.2. Birleşmiş Milletler Tarafından Düzenlenen Kamu Alım Modeli

BM Şartının 1. maddesinde gösterilen amaçlar doğrultusunda 1966 yılında BM Genel Kurulunca kurulan Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (United National Commision on International Trade Law) üye devletler arasındaki ekonomik iş birliğini geliştirmeyi hedeflemiş ve bu doğrultuda çalışmalar yapmıştır⁷. Komisyon, üye devletler arasında ticaretin gelişimine engel olan uluslararası ticaretle ilgili ulusal mevzuatlardaki engelleri minimize etme misyonunu taşımaktadır. Bu doğrultuda 1993 ve 1994 yıllarında komisyon tarafından mal, inşaat ve hizmet alımı hakkında Model Kanun hazırlanmış ve ulusal firmaları koruma amaçlı olarak mal ve hizmet alımlarında yabancı menşeli firmaların teklif verememesi ve buna benzer uluslararası ticareti engelleyen birçok problemin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır (Köktaş, Karaosmanoğlu ve Bilgiç, 2009: 2).

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu tarafından oluşturulan Model Kanunun herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Ulusal hükümetler tarafından kamu ihale mevzuatı değişiklikleri gerçekleştirilirken bir kaynak olarak kullanılmaktadır. Bu Model Kanun, ihalelerde verimlilik ve rekabeti destekleyip

⁵ Anlaşma metnine https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94.pdf web sitesinden erişim sağlanabilir. (Çevrimiçi), 23.03.2019.

⁶ Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasında düzenlenen seçmeli ihale usulü, AB kamu ihale mevzuatındaki belli istekliler arası ihale usulüyle, sınırlı ihale usulü ise pazarlık usulüyle benzerlik göstermektedir.

⁷ Origin, Mandate and Composition of UNCITRAL https://uncitral.un.org/en/about/faq/mandate_composition, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

saydamlığı ve yansızlığı hâkim kılmak için farklı ihale usulleri tasarlayarak ekonomik kalkınmaya yol açmayı hedeflemektedir (Alyanak, 2014: 88).

Bu Model Kanunda 2011 yılında yapılan son düzenlemeler doğrultusunda Kanunun ikinci bölümünün alım yöntemleri isimli yirmi yedinci başlığında ihale usulleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, doğrudan temin usulü, teklif isteme yoluyla ihale usulü, iki aşamalı ihale usulü, diyalog ile teklif talebi usulü, ardışık müzakereli teklif talebi usulü, pazarlık usulü, elektronik ihale usulü ve tek kaynaktan temin usulü olmak üzere on farklı ihale usulü benimsenmiştir. Bu ihale usulleri arasından açık ihale usulü temel usul olarak belirlenmiş olup diğer ihale usulleri belirli koşulların ortaya çıkması durumunda başvuru usulleri olarak kullanılmıştır (Uncitral Model Law on Public Procurement, 2014: 36-37).

1.11.3. Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri

AB ekonomisinde önemli bir yer teşkil eden kamu alımları sektörü ile ilgili olarak Birlik tarafından birtakım hukuki düzenlemeler yapılmış ve bu sektör ortak pazar hedefi kapsamında ele alınmıştır. Kamu alımları sektörünün ortak pazarda bulunan piyasa aktörlerine açılmasıyla birlikte Birliğe üye olan ülkeler arasındaki rekabet ortamı kuvvetlenmiş ve kamu harcamalarında tasarrufun sağlanması adına önemli bir adım atılmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda kamu alımları, yalnızca üye ülkelerin ulusal kamu alım mevzuatlarına bağlı olarak değil Birliğe ait oluşturulan kamu alımları mevzuatının da göz önünde bulundurulmasını gerektirerek Birlik içinde iki düzeyli bir kamu alımı uygulamasının gereğini doğurmuştur (Akdoğan, 2009: 101).

AB'nin temelini oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu 1951 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile kurulmuştur. Gelişen süreç söz konusu birlikteliğin daha fazla genişletilerek ülkeler arasında ekonominin tüm sektörlerini kapsayacak bir entegrasyonun gerçekleştirilmesine zemin hazırlamış ve bu doğrultuda 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur. AB'ye üye olan ülkelerin hukukunun birincil kaynağını; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, Avrupa Topluluğu Antlaşması ve Avrupa Atom Topluluğu Antlaşması oluşturmaktadır (Oktayer, 2007: 62-65).

Bu çerçevede görüldüğü üzere kamu alımları mevzuatı, AB hukukunun birincil kaynaklarında direkt olarak düzenlenmiş bir alan değildir. Kamusal mal ve hizmetlerin temininde Birliğe bağlı ülkelerin izleyeceği kurallar bütünü oluşturulan Kamu Alımları Hukuku AB'nin mevzuat uyumlaştırılmasına yönelik hükümleri doğrultusunda ele alınabilmekte olup AB Konseyi tarafından çıkarılan direktiflerle düzenlenmektedir (Şahin, 2016: 55-56).

AB, üye ülkelerin kamu alımlarını gerçekleştirirken tek bir kamu alımı sistemine tabi olmaları yerine uygulamaları koordine ederek şeffaflığı ve rekabeti sağlayacak ulusal düzenlemelerin de yapılmasını sağlamayı amaçlamıştır. Bu bağlamda ortak kurallara dayalı bir kamu alım sisteminin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar 1970'li yıllarda başlamıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde mal ve hizmet alımlarına yönelik düzenlemelere de yer verilmiş ve sistemin daha belirgin ve anlaşılır bir yapıya dönüşmesini sağlayacak hükümler getirilmiştir. 29 Ocak 2004 yılına gelindiğinde ise 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı direktifler Avrupa Parlamentosu'nda onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu alımlarındaki parasal sınırı belirtmek için kullanılan eşik değerin üstündeki alımlarda üye ülkelerin bu direktiflere uyma zorunluluğu bulunurken, eşik değerin altındaki alımlarda ise üye ülkelerin ulusal mevzuatları doğrultusunda söz konusu alımları gerçekleştirebilmeleri sağlanmıştır (Akdoğan, 2014: 686-687).

AB tarafından düzenlenen kamu alımlarına yönelik Direktifler; rekabet ortamının sağlanabilmesi için üye devletler tarafından yapılacak olan kamu alımlarının Topluluk genelinde ilan edilmesini, ilanlarda belirtilen alımlarla ilgili teklif fiyatını etkileyecek tüm bilgilerin ayrıntılı olarak verilmesini ve Topluluk içinde bulunan tedarikçilere karşı eşit davranılmasını amaçlayarak ortak kurallar oluşturmaktadır. Ayrıca bu Direktifler; ihale sonuçlarının ilan edilmesi yoluyla hesap verilebilirliğin sağlanmasını, kamu alımları uygulamaları süresince haksızlığa uğradığını iddia edenlerin şikâyetlerini çözüme kavuşturulmasına yönelik düzenlemeleri de bünyesinde barındırmaktadır. Ayrıca bu direktiflerle; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık ve rekabetçi diyalog olmak üzere dört tür ihale usulü belirlenmiştir. Açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü doğal alım usulü

olarak belirlenmiş olup pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog usullerinin kullanılması ise belirli şartların oluşumuna bağlanmıştır (Ökde v.d., 2017: 731-735).

1.12. KAMUSAL ALANDA GÜVEN

Kamusal alanda güven, devlet ve devlete vergi ödemekle yükümlü olan vatandaşlar arasındaki güveni ifade etmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin sağlayıcısı durumunda olan devlet bu mal ve hizmetlerin karşılanması amacıyla vatandaşlardan zorla vergi toplama yetkisine sahiptir. Devletin kamu ekonomisi içinde üstelenmiş olduğu bu sorumluluk, vatandaşlar ile arasındaki güven bağının da temel belirleyicisi durumundadır (Aktan ve Çoban, 2010: 260-261).

“Kamusal alanda güvenin sağlanması çok çeşitli faktörlerin bir arada bulunmasını zorunlu kılar. Kamusal alandaki karar alma sürecine vatandaşın dâhil edilmesi (katılımcılık), kurallar ve kurumlara ilişkin çerçevenin iyi belirlenmesi, öngörülebilirliğin tesis edilmesi, etkileşimin ve iletişimin yaygınlaştırılması v.b. etkenler kamusal alanda güvenin sağlanmasına yönelik pozitif katkılar sağlar” (Aktan ve Çoban, 2010: 261).

Tüm bu etkenlere kamu maliyesi açısından bakıldığında devlet tarafından üretilen kamusal mal ve hizmetlerin miktarının ve türünün belirlenmesi aşamasında vatandaşların daha katılımcı olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kamu gelir ve giderlerinin belirlenmesi, kullanımı ve sonuçlarının değerlendirilmesi süreci basit ve anlaşılır olacak şekilde net kurallar çerçevesinde belirlendiğinde vatandaşların devlete olan güveninin tesisinde önemli bir adım atılmış olunur (Aktan ve Çoban, 2010: 261). Zira bu düzenleme devletin sunmuş olduğu kamu hizmetleri dolayısıyla vatandaşların memnuniyetini arttıracak ve bu durumda vatandaşların devlet olan güveninin artmasına katkı sağlayacaktır (Kitapçı, 2010: 84).

1.13. VERGİYE GÖNÜLLÜ UYUM VE KAMU HARCAMALARININ KULLANIMI

Toplumsal ihtiyaçları gidermekle yükümlü olan devlet, bu ihtiyaçları gidermek amacıyla vatandaşlardan ödeme gücüne göre vergi toplamaktadır. Devletin toplamış olduğu bu vergileri vatandaşların beklentilerinin dışında kullanması vergiye karşı

tepkilerin doğmasına sebep olmaktadır. Zira vergi, bireylerin kolektif ihtiyaçların karşılanması adına üstlenmiş oldukları bir maliyet olduğundan genelde mükellefler tarafından bir yük olarak kabul edilir. Mükellefin ödemiş olduğu vergi dolayısıyla üstlenmiş olduğu maliyet, elde etmiş olduğu faydadan daha fazla ise mükellef verginin adaletsiz olarak kullanıldığından hareketle vergiye gönüllü uyumu sağlamayarak vergi kaçırma veya vergiden kaçınma yollarına başvurur (Biberoğlu, 2007: 59). Bu nedenle vatandaşların vergi kaçırma veya vergiden kaçınma gibi yollara başvurmasını engelleyip vergiye gönüllü uyumunun sağlanabilmesi için toplanan vergilerin kamusal mal ve hizmetleri sunma noktasında israfa mahal vermeden etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Ayrıca vergi mükelleflerinin kendilerinden toplanan vergilerin hangi alanlarda kullanıldığından haberdar olmaları, bireylerin vergiye gönüllü uyumunun artmasına katkıda bulunacaktır. Zira günümüzde vergilerin toplanmasından ziyade devlet tarafından kullanılması önem kazanmıştır. Toplanan bu vergilerin siyasi otorite tarafından kullanımı esnasında israf, suiistimal ve yolsuzluk gibi olayların yaşanmasına karşı mükellefler tarafından gösterilecek tepki vergi kaçırma veya vergiden kaçınma şeklinde olacaktır (Biberoğlu, 2007: 59-60).

Bu doğrultuda, mükelleflerin devlete güven duyarak vergiye gönüllü uyumu gerçekleştirmesi mali yönetimin saydam ve hesap verilebilir olmasına bağlıdır. Zira kamu mali yönetiminin saydam ve hesap verilebilir bir yapıda olması bireylerin ödedikleri vergilerin nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığının bilinmesine olanak sağlayarak mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu arttıracaktır (Saygın, 2013: 90).

Sonuç olarak bu bölümde verilen bilgiler genel olarak göz önünde bulundurulduğunda, devlet tarafından kamusal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla gerçekleştirilen kamu alımlarının gerek kamu harcamaları gerekse de GSYH içerisindeki oranının yüksekliği göze çarpmaktadır. Öyle ki 2018 yılı içerisinde gerçekleştirilen kamu alımlarına ait toplam bedelin yaklaşık olarak 202,5 milyar TL olması ve 2013 yılından 2017 yılına kadarki geçen süreç içerisinde kamu alımlarının

kamu harcamaları⁸ içindeki oranının yaklaşık olarak %35'lere kadar yükselmesi bu durumu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra söz konusu kamu alımlarının finansmanının vatandaşlar tarafından toplanan vergiler ile karşılanması durumu da kamu alımlarının gerçekleştirilmesi esnasında vergi mükelleflerinin vergilerinin nasıl kullanacağını gösterecektir. Tüm bu nedenler kamu idarelerinin kamu alımlarını gerçekleştirirken tabi olacakları alım mevzuatının, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması adına sahip olduğu önemi net bir şekilde ortaya koymaktadır.



⁸ Cümlede belirtilen kamu harcamaları, yalnızca merkezi yönetim bütçesi bazındaki giderleri kapsamaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN SUNUM YÖNTEMLERİ VE 2886 SAYILI DEVLET İHALE KANUNUNUN GENEL HATLARIYLA İNCELENMESİ

2.1. KAMU HİZMETLERİ KAVRAMI

Kamu hizmetleri genel olarak toplumun kamusal nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla devletin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetler olarak tanımlanabilir. Devlet, bu hizmetleri merkezi ve yerel yönetim birimleri aracılığı ile yerine getirmektedir. Devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler ülke içerisinde yaşanan sosyal, siyasal ve mali olaylardan etkilenmektedir. Söz konusu ihtiyaçlar boyutsal ve niteliksel olarak değişiklik göstermesine rağmen devlet her dönemde değişen koşullara rağmen ihtiyaçların karşılanması adına görevler üstlenmiştir (Akdoğan, 2011: 37-39).

Kamu hizmeti; devlet ya da kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlarca ya da bunların kontrol, denetim ve gözetimi altında, toplumun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını sağlamak amacıyla uygulanan devamlı ve düzenli faaliyetlerdir (Onar, 1966: 13'den aktaran Altın, 2013: 103). Bu çerçevede herhangi bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için kamuya yönelik olması yani kamu yararı içermesi ve kamu kuruluşları veya kamu kuruluşlarının gözetimi altında olan özel bir girişim tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Kamu hizmetleri kavramı, kamu harcamaları ve kamu alımları kavramlarıyla yakından ilişkilidir. Kamu hizmetleri kavramının, devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla yerine getirmekle yükümlü olduğu faaliyetleri kapsadığı göz önünde bulundurulduğunda söz konusu bu faaliyetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan mal ve hizmetlerin temini amacıyla kamu harcaması gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Tam da bu noktada kamu harcamaları içerisinde bulunan kamu alımları ise bu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan mal ve

hizmet alımlarının belirlenen usuller doğrultusunda gerçekleştirilmesi olarak ifade edilir (Büber, 2008: 8-14).

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin kamu yararı gözetilerek toplumsal açıdan maksimum faydayı sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu hizmetlerin belirlenmesinin yanı sıra söz konusu hizmetlerin sunum yöntemlerinin analizi ve değerlendirilmesi sonucunda en uygun olanın seçilmesi de kamu kaynaklarının kullanımı ve hizmetin maksimum faydayı sağlayacak şekilde sunulması açısından bir hayli önem arz etmektedir (Akdoğan, 2011: 39-40).

2.2. KAMU HİZMETLERİNİN SUNUM YÖNTEMLERİ

Kamu hizmetleri belirtildiği üzere toplumun kolektif taleplerinin karşılanması amacıyla yürütülen faaliyetlerdir. Gelişen süreçle birlikte devletin bu faaliyetler kapsamında sunmuş olduğu mal ve hizmetlerin; yapı ve işleyişinde, amaçlarında, değer ve yöntemlerinde birtakım önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bir zamanlar kamu hizmetlerinin yalnızca devlet tarafından karşılanması görüşü hâkimken değişen ve gelişen dinamiklerle birlikte bu hizmetleri karşılamak amacıyla mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumunda çeşitli yöntemlerin kullanılmaya başlandığı görülmektedir (İlkorkor, 2010: 64).

Kamu hizmetlerinin sunumu ve üretimi, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilebileceği gibi özel kesim tarafından da gerçekleştirilebilir. Söz konusu bu hizmetlerin kamu kesimi tarafından karşılanması usulüne emanet usulü adı verilir. Kamu idarelerinin gözetimi ve kontrolü altında özel kesim tarafından karşılanması ise ihale, imtiyaz, ruhsat ve kamu özel işbirliği v.b. gibi yöntemlerin kullanılması aracılığıyla gerçekleşir. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin sunumunda kamu idareleri tarafından kullanılan yöntemlerin bir kısmını; emanet, imtiyaz, ruhsat, kamu özel işbirliği ve ihale yöntemleri olarak sıralamak mümkün hale gelmektedir (Günday, 2013: 306).

2.2.1. Emanet Yöntemi

Kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerinden biri olan emanet yöntemi, herhangi bir kamu hizmetinin özel teşebbüslerin araya girmeksizin doğrudan kamu tüzel kişisi tarafından yaptırılması olarak ifade edilir. Bu hizmetin yerine getirilmesi esnasında kamu tüzel kişisi hizmeti gerçekleştirmek için kullanımına sunulan bütçe, personel, araç ve gereçleri kullanır. Emanet yönteminde söz konusu hizmetin yerine getirilmesi misyonunu kamu tüzel kişiliği üstlendiğinden dolayı bağlı bulunacağı hukuki rejimin kamu ya da özel hukuka tabi olmasının pek önemi yoktur. Bu durum emanet yöntemini diğer yöntemlerden ayıran bir özelliktir (Şen ve Acar, 2017: 149).

2.2.2. İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz yöntemi, kamu otoritesi tarafından belli başlı kamu hizmetlerinin özel bir firmaya tekel olarak verildiği yöntemdir. Bu yöntem özellikle doğal tekellerin (su, demiryolu, metro v.b.) var olduğu mal ve hizmetlerde uygulanır (Usta ve Bilgiç, 2016: 252).

İmtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan firma arasında bir sözleşme çerçevesinde düzenlenir. Bu sözleşme doğrultusunda imtiyaz hakkını elde eden özel firmanın sunmuş olduğu hizmet için kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında, kendi kar ve zararıyla, söz konusu kamu hizmetini üstlenip sunması durumu gerçekleşir (Şen ve Acar, 2017: 157).

2.2.3. Ruhsat Yöntemi

Ruhsat yöntemi, toplumun kolektif ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte olan hizmetlerin özel firmalara verilen ruhsat (izin) aracılığıyla yürütüldüğü yöntemdir. Bu yöntemde imtiyaz yönetiminin aksine idare ile kamu hizmetini sunacak olan özel firma arasında sözleşme imzalanmaz. İdare, vereceği tek taraflı izinle söz konusu hizmetin özel firmalarca yürütülmesi kararını verir. Söz konusu hizmetin sunuş ve yürütülüş koşulları verilen ruhsat ile belirlenmekte olup hizmette aksama yaşanması durumunda idare tarafından ruhsatların iptal edilmesi işlemi gerçekleştirilir. Ayrıca ruhsat yönteminde özel kesime verilen izin çerçevesinde sunulan kamu hizmetinin

asli sahibi kamu idaresi olduğundan dolayı idarenin söz konusu hizmeti sunmayı üstlenen firmayı denetleme yetkisi bulunmaktadır (Yerlikaya, 2002: 37-38'den aktaran Şen ve Acar, 2017: 157).

2.2.4. Kamu Özel İşbirliği Yöntemi

Kamu hizmetlerinin ve bazı kamu mallarının kamu idareleri tarafından üretilmesi anlayışı, gelişen süreçle doğrultusunda bu faaliyetlerin üretimine özel sektörlerin katılmasıyla birlikte değişikliğe uğramıştır. Özel kesimin bu mal ve hizmetlerin üretim sürecine dâhil olması durumu genel olarak kamu özel iş birliği olarak adlandırılmıştır. Kamu özel işbirliği yöntemi, bir sözleşme zemininde yatırım veya hizmete yönelik; maliyetlerin, risklerin ve getirilerin kamu ve özel sektör arasında paylaşıldığı yöntem olarak tanımlanır. Ülkemizde; Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala ve İşletme Hakkı Devri gibi uygulama alanı bulan yöntemleri kamu özel işbirliği yönteminin kapsamı altına almak mümkündür (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6-7).

Kamu özel iş birliği ile imtiyaz ve ruhsat yöntemleri arasında birtakım farklılıklar söz konusudur. Bur farklılıklardan en önemlisi imtiyaz ve ruhsat yöntemlerinde söz konusu hizmetin yürütülmesi esnasında yetki tamamen özel kesimde olup söz konusu hizmetin yerine getirilmesi esnasında karşılaşılabilecek olan kar ve zararlar tamamen özel kesime aittir. Kamu özel işbirliği yönteminde ise tanımdan da anlaşılacağı üzere söz konusu hizmetin sunumundan kaynaklı karşılaşılabilecek tüm riskler kamu ve özel kesim arasında paylaşılmaktadır (Şen ve Acar, 2017: 153).

Kamu özel işbirliği modeli kapsamında en fazla kullanılan yöntemin yap işlet devret modeli olduğu karşımıza çıkmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 21).

2.2.5. Yap İşlet Devret Yöntemi

Kamu özel işbirliği kapsamında kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan yap işlet devret modeli yasal dayanağını 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'dan almaktadır. Yap işlet devret yöntemi, genel olarak yüksek teknoloji gerektiren projelerin

gerçekleştirilmesi esnasında başvurulmuş bir yöntemdir. Bu yöntemde; kamunun sahip olduğu gayrimenkuller üzerinde özel firmalar tarafından bir kamu hizmeti tesis edilmekte, sözleşme ile belirlenen süre içerisinde işletme hakkına özel kesim sahip olmakta ve bu sürenin bitiminde hiçbir şart sunulmadan işletmenin tüm varlığı karşılıksız olarak ilgili kamu idaresine devredilmektedir. Ayrıca bu yöntemde özel kesim tarafından üstlenilen kar dâhil yatırım bedelinin şirketin işletme süresince üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin idare veya hizmetten yararlananlar tarafından satın alınması ile ödenmesi durumu söz konusudur (Boz, 2013: 300-301).

Yap işlet devret modelinin genel amacını, kamu tarafından yapılması gereken bir yatırımın kontrol ve denetim sağlanarak özel kesime yaptırılması olarak belirtmek mümkündür. Söz konusu model, kamu ile özel kesim arasında düzenlenen bir sözleşme çerçevesinde yürütülmekte olup işletme süresi ve üretilecek olan mal veya hizmet karşılığında alınacak olan ücretlerin tespiti, sözleşme hükümlerine göre belirlenmektedir (Demirbağ, 2007: 79-80).

2.2.6. İhale Yöntemi

Kamu yönetiminin değişimi ve gelişimi ile birlikte kamu idarelerinin direkt faaliyet alanına girmeyen mal ve hizmetlerin sunumunda alternatif yöntemlerin kullanımına olan yönelim ciddi oranlarda artış göstermiştir. Alternatif yöntemlerden biri olan ihale yönteminin çok farklı alanlarda kullanılabilme potansiyeli bu yöntemin en fazla uygulama alanı bulan yöntem olmasına yol açmıştır (İlkorkor, 2010: 65). İhale yöntemi, kamusal mal ve hizmetlerin arzının bir sözleşmeye dayalı olarak özel kesim tarafından yürütülmesidir. Bu yöntemde kamu idaresi söz konusu mal veya hizmetin sunumunu kendi personeli ile gerçekleştirmek yerine finansman ve denetimini sağlayarak özel kesime yaptırmaktadır. Bu yöntem özellikle mahalli idarelerin hizmet sunma yöntemlerinden biri olarak yaygın bir kullanım alanı bulmuştur. Ayrıca kamu kuruluşlarının ihtiyaç duymuş olduğu malların özel kesimden alınması da bu yöntem içerisinde değerlendirilmektedir (Aktan, 2010: 109-110).

“İhale yönteminde kamu yönetimi tarafından belirli hizmetlerin üretimi veya tedarikinin, bedeli karşılığında koşulları önceden saptanmış; hizmetin niteliği, görülme biçimi,

standartları ve yüklenicinin özellikleri tanımlanmış bir sözleşme ile özel firma tarafından sağlanmaktadır” (Sakınç ve Kayalidere, 2003: 210).

İhale yöntemi kullanılarak sunulan mal ve hizmetlerde; kamu idaresi hizmeti düzenleyen, özel kesim hizmeti yürüten ve vatandaşlar da hizmetten yararlanan kesimdir. Bu çerçevede kamu hizmetinin yönetiminden sorumlu olan idare hizmetin sunumunun gerçekleştirilmesi için ihaleye çıkmakta, ihale uhdesinde kalan özel firma söz konusu mal veya hizmeti sunmakta ve tüketici konumunda bulunan vatandaşlar da sunulan hizmetten yararlanmalarının karşılığı olarak devlet vergi aracılığıyla ödemeler yapmaktadır. Kamu hizmetinin yönetiminden sorumlu olan idare toplamış olduğu vergiler aracılığıyla özel sektöre sunmuş olduğu hizmetlerin karşılığı olarak ödeme yapmakta ve bu döngü bu şekilde ilerlemektedir.

İhale yöntemi; yemek servisi, temizlik hizmeti, araçların ve silahların bakım ve onarımı, güvenlik, hava ve deniz ulaşımı, hava trafik kontrolü, silahlı kuvvetlerin eğitim faaliyetleri, savaş gemilerinin gözden geçirilmesi, mimari ve yasal hizmetler, araştırma, endüstriyel gelişme ve mesleki danışmanlık, hastanelerde yaşlıların ve engellilerin bakımı, sulama hizmetleri, konutların satışları ve yenilenmesi, bilgisayar ve veri işlem servisleri, yolcu taşıma, itfaiyecilerin eğitimi, grafik dizaynı ve baskı v.b. birçok değişik alanda kullanılmaktadır (Keith,1986: 298-299).

Birçok ülke ve alanda uygulanan ihale yöntemi piyasada rekabet ortamının sağlanmasına zemin hazırladığı için diğer yöntemlere nazaran büyük bir öneme sahiptir. Sağlanan bu rekabet ortamı ile birlikte ihaleye katılan rakip firmalar arasında maliyet ve kalite açısından ciddi bir yarış başlamakta ve bu durum kamu kaynaklarında etkinlik ve verimliliği arttırarak tasarruf oranlarının yükselmesine zemin hazırlamaktadır (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012: 153).

2.3. İHALE YÖNTEMİNİN FAYDALARI VE ÜSTÜNLÜKLERİ

“İhale yöntemi, sınırlı çalışma uygulamaları ve düşük verimlilikle karakterize edilmeleriyle ün yapmış kamu sektörü monopollerini sorununa bir çözüm yolu olarak gösterilmektedir. Bu monopoller, ücretler, vergiler ve hükümet harcamaları üzerindeki etkileri dikkate alındığında etkin değildirler. Kamu sektörü monopollerini tüketicilerden ziyade üreticilere

yarar sağlayan verimsiz bürokrasiler olarak eleştirilmişlerdir. İhale yöntemi, hükümet tarafından sunulan hizmetlerde rekabet meydana getirmektedir. Bu görüşü destekleyenlere göre bu yöntemle, verimlilik ve maliyetlerde tasarruf sağlayıcı rekabet araçları geliştirilmektedir. Paranın en iyi biçimde değerlendirildiğini iddia etmek amacıyla da farklı hizmet standartları ve dereceleri için ve farklı üretimlerde, hükümetin üretim birimlerini daha iyi kullanımı sağlanmaktadır” (Keith,1986: 299).

İhale yönteminin kamu idareleri tarafından kamu hizmetlerinin sunumu esnasında sıklıkla tercih edilmesi, sağlamış olduğu fayda ve avantajlardan kaynaklanmaktadır. İhale yönteminin kullanımı neticesinde ortaya çıkan bu fayda ve avantajlar aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

- İhale yöntemi ile birlikte idareler, yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini rekabet ortamından dolayı uzmanlaşmış hizmet sağlayıcıları aracılığıyla daha düşük maliyetlerle yerine getireceklerdir. Ayrıca bu yöntem, araştırma-geliştirme gibi uzun vadeli yatırım harcamalarının ve söz konusu hizmetin yerine getirilmesi esnasında katlanılması gereken işçilik ve bakım onarım gibi dönemsel maliyetlerin azalmasını sağlar (Bettis, Bradley ve Hamel 1992: 12’den aktaran İlkorkor, 2010: 70).
- İhale yöntemi, rekabet ve etkinliğin sağlayıcısı konumundadır. Bu yöntemin beraberinde getirmiş olduğu rekabet ortamı ile birlikte maliyetlerde ciddi oranda düşüşler görülür. Ayrıca yapılan ampirik çalışmalar hizmetlerin sunumunun özel firmalar tarafından daha etkin bir şekilde gerçekleştirildiğini gösterir (Ulusoy ve Vural, 2003: 122).
- Bu yöntem ile birlikte kamu hizmetinin yerine getirilmesi sırasında görev alan işçilerin yemek ve yol gibi yasal olarak yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerden doğan maliyetler ile konut edindirme yardımı ve zorunlu tasarruf gibi fon kesintilerinden kaynaklanan harcama maliyetlerinin azalması sağlanır (İlkorkor, 2010: 70).
- İhale yöntemi ile idare, kendisinin sahip olmayıp ihale uhdesinde kalan firmaların sahip olduğu yüksek teknolojilerden faydalanır. Böylece teknolojiyi takip etme ve büyük ölçekli teknolojik yatırımların maliyetlerine katlanma gibi durumların önüne geçilmiş olunur (İlkorkor, 2010: 71).

- Bu yöntem aracılığıyla ağır bürokratik işlemler ortadan kalkarak vatandaşların ihtiyaçlarını karşılama noktasında daha esnek bir hizmet sunum yapısına geçilir. Daha öz bir ifade hizmet sunum kalitesini ve esnekliği düşüren bürokrasi, yerini esneklik ve dinamizme bırakır. Ayrıca ihale yöntemi devlet tekellerine olan bağımlılığın son bulmasını sağlar (Ulusoy ve Vural, 2003: 123).
- İhale yöntemi ile yürütülen kamu hizmetlerinde hizmetin aksaması ve sunulan hizmetlerin teknik şartnamede belirtilen kriterlerden uzak bir biçimde düşük kalitede sunulması mümkün değildir. Zira bu gibi durumlarda ihale uhdesinde kalan firmaya yönelik çok ağır cezai yaptırımlar uygulanır.
- Bu yöntem ile gerçekleştirilen danışmanlık hizmetleri kapsamında kamu personeli niteliğine sahip olmayıp herhangi bir alanda uzmanlığa erişmiş nitelikli personellerden, hizmet sunumunu gerçekleştiren firmanın endüstri bilgisinden ve hizmetin yerine getirilmesi aşamasında firmaların ispatlanmış deneyimlerinden yararlanılarak sunulacak olan hizmetin kalitesi artırılır (Petel ve Aran, 2005: 21'den aktaran, İlkorkor, 2010: 71).

2.4. KAMU ALIMLARI KANUNUNUN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Kamu kesimi harcama hukukunda bütçe metinlerinin taşıdığı önem kadar, kamu ihalelerini düzenleyen yasal metinler de büyük bir önem taşımaktadır. Bütçe kanunu metni ve diğer bazı mali mevzuatlar kamu gelirlerinin nasıl toplanacağı ve harcamaların nasıl gerçekleşeceği ile ilgili bilgiler verirken, ihale kanunları kamu hizmetlerinin görülebilmesi için ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin satın alınmasına dayanak olan temel ilkeleri ve bu satın alma işlemleri sırasında uyulması gereken kuralları belirtir (Tepav, 2009: 1).

Hukuk sistemimizde kamu alımlarının kanununun tarihsel gelişim süreci yaklaşık olarak yüz altmış yıllık bir geçmişe sahiptir. Kamu alımları mevzuatında ilk yasal düzenleme 1857 yılında çıkarılan mübayaa (satın alma) ile ilgili nizamnamedir. Bu nizamname, dönemin şartları göz önünde bulundurularak 1914 ve 1919 yıllarında

yapılan ek düzenlemelerle değişikliğe uğramış ve oluşan son şekliyle kamu idarelerinin satın alma işlemlerine kolaylık getirmiştir (Özdemir, 2010: 90-91).

Cumhuriyetin ilanı öncesinde nizamname biçiminde hüküm altına alınan kamu alımları konusundaki ilk kanuni düzenleme cumhuriyetin kurulmasını takiben 1925 yılında yapılmıştır. 661 sayılı Hükümetin Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu 22/04/1925 tarihinde yürürlüğe girmiş ve idarelerce yapılacak her türlü satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Gelişen süreç ile birlikte ihtiyaçları karşılama noktasında 661 sayılı Kanunun yetersiz kalması neticesinde 1934 yılında 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu yürürlüğe girmiş ve yaklaşık elli yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Bu Kanunun da gelişen ve büyüyen ekonomi karşısında ihtiyaçlara karşılayamamaya başlaması üzerine 01/01/1984 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir (Akpınar, 2015: 23).

Aşağıdaki tabloda Türk hukuk sistemindeki kamu alım düzenlemeleri kronolojik sıralamaya uygun bir şekilde gösterilmiştir.

Tablo 4: Türk Hukuk Sistemindeki Kamu Alımı Düzenlemeleri

Düzenleme Adı	Kapsadığı Yıllar
Mübayaa Nizamnamesi	1857-1924
661 sayılı Hükümetin Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu	1925-1933
2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu	1934-1983
2886 sayılı Devlet İhale Kanunu	1984 ⁹ -
4374 sayılı Kamu İhale Kanunu	2003-

Kaynak: (Çetinkaya, Filibe ve Üstün, 2018:315-318).

⁹ Devlet İhale Kanunu 1984 yılında yürürlüğe girmiş olup 2002 yılına kadarki geçen süreç içerisinde kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini ait düzenlemeleri bünyesinde barındırmıştır. Ancak 2003 yılında Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte söz konusu işlemler Kamu İhale Kanununa tabi olarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte satın, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi kamuya gelir sağlamaya yönelik işlemler hala yürürlükteki yerini koruyan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütülmektedir.

2.5. DEVLET İHALE KANUNU

Çalışmanın devamında, 1984 yılında yürürlüğe giren ve kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamına alan Devlet İhale Kanununu genel hatlarıyla inceleyeceğiz.

2.5.1. Amaç ve Kapsam

Devlet İhale Kanununun amacı; yapılacak olan ihalelerde saydamlık ve rekabeti sağlayarak, ihalelerle ilgili uygulanacak esas ve usulleri belirlemek ve ihtiyaçları en uygun zaman ve koşullarda karşılayarak kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaktır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1. maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin; alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri hüküm altına alınmıştır. Söz konusu idarelere bağlı olan döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlar veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiye dayanarak kurulan fonların ihale işlemleri kanun kapsamında dâhil edilmemiştir (Göçerler, 2002: 2).

2.5.2. Temel İlkeler

Devlet İhale Kanununa göre ihale ilkeleri; saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanında kullanılması, rekabet ve yeterlilik ilkelerinden oluşmaktadır (Gedik, 2011: 163).

2.5.2.1. Saydamlık İlkesi

Saydamlık ilkesiyle ihalelerde yapılması muhtemel olan yolsuzlukların önüne geçilmesi planlanmıştır. İdare sözleşme konusu işi önemine göre, resmi gazetede veya diğer gazetelerde belli bir süre önceden ihaleyi ilanla yayınlama, kapalı teklif usulünde sunulan zarfları zamanında ve hazır bulunan istekliler önünde açma ve ihalenin sonuçlarını hazır bulunan isteklilere bildirme gibi işlevleri yerine getirmek suretiyle saydamlık ilkesini sağlamayı amaçlar (Gedik, 2011:168).

2.5.2.2. Rekabet İlkesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun İlkeler başlıklı 2. maddesi “*Bu Kanunun yürütülmesinde, ... ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*” hükmü ve yine aynı Kanunun Yasak Fiil Ve Davranışlar başlıklı 83. maddesi hükmü gereğince “*İhale işlemlerinin hazırlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması sırasında; Hile, desise, vait, tehdit, nüfuz kullanma ve çıkar sağlama suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek, açık teklif ve pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde isteklileri tereddüde düşürecek veya rağbeti kırarak söz söylemek ve istekliler arasında anlaşmaya çağırma ima edecek işaret ve davranışlarda bulunmak veya ihalenin doğruluğunu bozacak biçimde görüşme ve tartışma yapmak, İhale işlemlerinde sahte belge veya sahte teminat kullanmak veya kullanmaya teşebbüs etmek, taahhüdünü kötü niyetle yerine getirmemek, taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar verecek işler yapmak veya işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak*” belirtilen davranışlar yasaklanarak rekabet ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke ile idarelerin yapacakları ihalelere olabildiğince fazla isteklinin katılımının sağlanması amaçlanarak, rekabet ortamının oluşması istenmiş ve en uygun bedelle idarelerin ihtiyaçlarının karşılanması hedeflenmiştir.

2.5.2.3. Yeterlilik İlkesi

Devlet İhale Kanunu, ihaleye katılma talebinde olan isteklilere, Kanunun 16/1. maddesinde ilgili ihale konusu hakkında belirli mali ve teknik yeterliğini gösteren belgeleri sunmaları gerektiğini belirtmiştir. İsteklilerin mali ve teknik yeterliğini ispatlayacak olan belgelerin ne tür belgeler olacağının da şartnameler aracılığıyla belirlenmesi hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte yine aynı Kanunun 25. maddesinde ihalelere ciddiyet kazandırmak amacıyla isteklilerden teklif ettikleri bedelin %3’ü oranında bir geçici teminat bedelinin alınması gerekliliğini öngörülmüştür (Toğuz, 2002: 7).

2.5.3. İhale Usulleri

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu; kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve yarışma usulü olmak üzere beş tür ihale usulü düzenlemiştir (Kaydul, 2011: 128-129).

Kanun kapsamında sayılan ihale usulleri içerisinde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan ve dolayısıyla rekabet ortamının en iyi sağlandığı usul olan kapalı teklif usulü esas usul olarak belirlenmiştir. Diğer dört ihale usulü ise sırasıyla; belli istekliler arasında kapalı teklif usulü 44. madde, açık teklif usulü 45. madde, pazarlık usulü 51. madde ve yarışma usulü ise 52. madde de belirtilen işlerde uygulanmak üzere kullanılırlar (Güven, 2007: 88).

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü başlıklı 44. maddesi “*Uçak, harp gemisi, harp mühimmatı, elektronik cihaz, askeri tesisat ve levazimat, silah ve malzeme sistemleri, savunma sanayii ile ilgili faaliyetler ve bunlara yönelik 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 ve bedii 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 işlemlerinin ihalesi; diğer ihale usulleri yerine teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilmiş en az üç istekli arasında kapalı teklif usulü ile yapılabilir.*” kapsamında bulunan alım türlerinin bu usul ile gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilmiş en az üç isteklinin davet edilmesi zorunlu görülmüştür. Aynı maddenin devamında zorunlu haller nedeniyle üçten az istekliden teklif alınması gerektiği hallerde Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulundan bu hususta ayrıca bir karar alınması gerekliliği belirtilmiştir. Bu madde hükümlerine göre yapılacak ihalelerde ilan yapılması zorunlu olmayıp ihaleye katılacak isteklilerin isimleri belirtilerek ilgili veya bağlı bulunulan bakanın onayının alınması zorunludur.

2.5.4. Tahmini Bedel (Muhammen Bedel)

İhalesine çıkılacak olan alımla ilgili şartlar belirlendikten sonra sıra bu alımın bedelinin tayinine gelir. Bedel tahmini ihalenin önemli olan diğer bir noktasıdır (Özmen, 1998: 86).

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Tahmin Edilen Bedelin Tespiti başlıklı 9. maddesine göre “*Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir.*”

Herhangi bir konu hakkında tahmini bedelin tespitini yapmak amacıyla birden fazla oda, belediye ve uzman kuruluşlardan alınan bilgi ve verilerin işe uygunluğunun, zaman ve yer açısından kullanılabilir olup olmadığının tespitini yapmak idarenin takdirine bırakılmıştır. Ayrıca tahmini bedelin tespiti için aynı konu hakkında gelen bilgi ve verilerin farklı olması durumunda da hangi bilgilerin göz önünde bulundurulacağına yine idare karar verecektir (Özmen, 1998: 87).

Kanun belirli durumlarda idarenin tahmini bedel tespitini yapmadan ihaleye çıkabileceğini hüküm altına almıştır. Devlet İhale Kanununun 10. maddesine göre sınaî ve teknolojik zorunlulukların gerektirdiği durumlarda ilgili bakanın onayı alınmak koşuluyla tahmini bedelin tespiti yapılmadan kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkılabilir.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere idarelerin ilk kez ihtiyaç duyduğu ve ülke sınırları içerisinde daha önce ihalesi yapılmamış olan alımlar için tahmini bedel belirleme zorunluluğu yoktur (Özmen, 1998: 89).

2.5.5. İhale İlanları

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 17. maddesinde ihale ilanları; ihalenin yapılacağı yerde, diğer şehirlerde, resmi gazetede ve yurt dışında yapılacak olan ilanlar olmak üzere 4 şekilde tasnif edilmiştir.

2.5.5.1. İhalenin Yapılacağı Yerdeki İlanlar

Kanun kapsamında yapılacak olan bir ihale için tahmin edilen bedelin, her yıl Genel Bütçe Kanunu tarafından belirlenen miktarın altında kalması durumunda bu ihaleye ait ilan işin gerçekleşeceği yerde yapılır (Kaydul, 2011: 140).

İşin gerçekleşeceği yerde günlük gazete çıkması durumunda ihaleler çıkan gazetelerde en az bir gün aralıkla yayımlanmak suretiyle iki defa ilan edilir. İlanlar ile ihale tarihi arasındaki zaman farkı; yapılacak olan ilk ilanla ihale tarihi arasında 10 günden, ikinci ilanla ihale tarihi arasında ise 5 günden az süre olmamak şartıyla düzenlenmiştir.

İşin gerçekleşeceği yerde günlük gazete çıkmaması durumunda ise ilan, ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilan tahtalarına asılacak yazılar aracılığıyla yapılacaktır. Ayrıca bu yerde en fazla 7 gün aralıklarla gazete çıkıyorsa gazete ile de bir defa ilan yapılması gerekmektedir.

2.5.5.2. Diğer Şehirlerde Yapılan İlanlar

Tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile belirlenecek tutarı aşan ihale konusu işler, işin yapılacağı yerdeki yapılan ilanlarla birlikte günlük gazetelerden birinde de ilan edilir. Bu ilan Basın İlan Kurumu tarafından tirajı göz önünde bulundurularak tespit edilecek günlük gazetelerin birinde ihale tarihinden en az 10 gün önce bir defa daha ilan edilir.

2.5.5.3. Resmi Gazetede Yapılan İlanlar

İlanı yapılacak olan ihalede tahmin edilen bedel her yıl Genel Bütçe Kanunu ile belirlenen tutarın üç katını aşıyorsa bu ihalenin ilanı öncelikle işin yapılacağı yerde yapılacak ve hemen akabinde ihale tarihinden en az 10 gün önce olmak koşuluyla bir defada Resmi Gazete’de ilan edilecektir (Kaydul, 2011: 141).

Görüldüğü üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda ihale tarihinden en az 10 gün önce ihale ilanının yapılması gerekmektedir. Ancak bu her ihale usulü için geçerli değildir. Zira Devlet İhale Kanunu belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ve

pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde ilan zorunluluğu getirmemiştir (Demir, 1996: 16).

2.5.6. Ödenek

2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre bütçede ödeneğin bulunmaması durumunda ihaleye çıkabileceği öngörülmüştür (Toğuz, 2002: 187).

2.5.7. İhaleye Katılım Şartları

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 5. maddesine göre firmaların istekli sıfatını kazanıp ihaleye katılmaya hak kazanabilmeleri için; gerekli nitelik ve yeterliliğe sahip olma, kanuni ikametgâh sahibi olma ve ihale için istenilen geçici teminat ve diğer belgeleri idareye sunmaları gerekmektedir. İdarelerin istekli firmalarda mali ve teknik yeterlilik arayabileceği ancak bu yeterliliği tespiti yarayan belgelerin neler olacağının kanunda değil şartnamelerde gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Tüm bu bilgilerin yanı sıra 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6. maddesinde ihaleyi yapan idarenin;

1. İta amirleri ve ihale işlemlerini hazırlama yürütme, sonuçlandırma ve denetlemekle görevli olanlar,
2. Birinci maddede sayılan şahısların eşleri ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dâhil) kan ve sıhri hısımları,
3. Birinci ve ikinci maddede belirtilen şahısların ortakları (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç)

doğrudan veya dolaylı olarak ihalelere katılamayacakları hüküm altına alınmıştır.

2.5.8. Fiyat Tekliflerinin Değerlendirilmesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre ihalenin herhangi bir firmanın uhdesine bırakılmasında esas alınacak ölçüt uygun bedelin tespiti. Devlet İhale Kanununun 28. maddesinde uygun bedelin tespiti; arttırmalarda tahmin edilen bedelden aşağı olmamak şartı ile teklif edilen bedeller arasından en yükseği, eksiltmelerde ise

tahmin edilen bedeli geçmemek koşulu ile teklif edilen bedeller arasında tercihe layık görüleni olarak belirlenmiştir.

Devlet İhale Kanununun Uygun Bedelin Tespiti başlıklı 28. maddesine göre “*Kapalı teklif usulüyle yapılan ihalelerde; bedel tahmini yapılmışsa uygun bedel, teklif edilen bedellerden tahmin edilen bedeli geçmemek şartıyla tercihe layık görüleni; bedel tahmini yapılmamışsa uygun bedel, teklif edilen bedellerin tercihe layık görülenidir. Tercih gerekçeleri kararlarda belirtilir.*”

2.5.9. Sözleşmenin İmzalanması

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 53. maddesine göre Kanunda belirtilen özel halleder dışındaki bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanmakta olup bu sözleşmeler idare atına İta amiri tarafından imzalanmaktadır. Sözleşme, idare ile ihaleye katılıp teklif veren firmalar arasından tahmini bedeli geçmemek kaydıyla tercihe en layık görülen teklif sahibi firma arasında imzalanır. Bu sözleşmeler her idarenin kendi öngördüğü şekilde hazırlanmaktadır.

Devlet İhale Kanununun İhalenin Sözleşmeye Bağlanması başlıklı 54. maddesi hükmü gereğince “*Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır.*”

2.6. DEVLET İHALE KANUNUNUN KAMU ALIMLARI ÜZERİNE ETKİLERİ

Ülkemizde 1984-2002 yıllarını kapsayan süreçte kamu idarelerinin gerçekleştirmiş oldukları mal ve hizmet alımları ile yapım işleri yukarıdaki başlıklarda da uygulama biçimleri ile ilgili bilgi verilen Devlet İhale Kanununa bağlı olarak gerçekleştiriliyordu. Ancak Devlet İhale Kanunu ile oluşturulan alım sisteminin;

- 21.yüzyıl ile birlikte değişen ve gelişen koşullara uyum sağlayamaması ve uygulama esnasında ortaya çıkan problemleri gidermede yetersiz kalması,
- Tüm kamu kurumlarını kapsamı altına almamış olması,

- Kamuya gelir getirici işlemler ile kamudan harcama yapılmasına yönelik olan işlemleri aynı kanunda düzenlemesi,
- Ulus üstü kimliğe sahip olan kurum ve kuruluşların kamu alımı uygulamalarına uyum sağlayamaması,
- Tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğunun bulunmaması ve ihalelerin ilan sürelerinin yeterli olmaması,
- Bazı ihale usullerinin şeffaflık ve rekabet gibi temel ihale ilkeleriyle bağdaşmaması,
- Kamu ihaleleri ile ilgili düzenleyici ve denetleyici merkezi bir kurumun olmaması,

gibi bünyesinde barındırmış olduğu tüm bu eksiklikler, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını engellemiştir (TBMM Komisyon Raporu, 2001: 1-3).

Devlet İhale Kanununun kaynakların verimli kullanımını engelleyecek tüm bu düzenlemeleri ile birlikte ülkemizde gerçekleştirilen kamu alımlarının GSYH'nın yaklaşık olarak %8'ine varan oranlara ulaştığı göz önünde bulundurulduğunda, Kamu İhale Kanununun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere geniş çaplı yeni bir kanunun düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 2003 yılında Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte kamu idarelerinin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik ihtiyaçlarını bu Kanuna bağlı olarak gerçekleştirmeleri hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümünde sahip olduğu uygulama biçimleri nedeniyle kaynakların verimli kullanımını engelleyen Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanunun uygulama biçimlerinin ayrıntılı karşılaştırılması yapılarak, Kamu İhale Kanunu ile oluşturulan alım sisteminin kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik açısından sağladığı olumlu gelişmeler üzerinde durulacaktır. Ayrıca kamu alımlarına yönelik istatistikî veriler hazırlama ve bunları yayımla görevi Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte kurulan Kamu İhale Kurumuna verilmiştir. Bu çerçevede 2003 yılından önce Devlet İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen alımlara ait istatistikî verilere ulaşılamadığından çalışmanın devamında 2003 yılından sonra gerçekleştirilen alımlara ait veriler sunulacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELERİN KAMU HARCAMALARINA ETKİLERİ

3.1. KAMU İHALE KANUNUNUN GENEL GEREKÇESİ

İnsanların bir arada yaşama isteğinden dolayı ortaya çıkan kamusal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yapılan ödemelere kamu harcamaları denir. Devletin üstlenmiş olduğu en önemli görevlerden biri olan kamusal ihtiyaçların karşılanması işlevi, bazı mal ve hizmetlerin devlet tarafından kullanılması gerekliliğini doğurmakta ve bu durum da harcama zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır (Akdoğan, 2011: 61-62).

Klasik maliyeciler genel ekonomik süreci etkilemediği gerekçesiyle kamu harcamalarını yeterince incelememişler, kamu harcamalarının önemi üzerinde durup bir veri olarak kabul etmişlerdir. Ayrıca kamu harcamalarını yalnızca eğitim, sağlık gibi bazı kolektif ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullandıklarından ekonomik analizi ve içeriği ile ilgilenmekten çok bu harcamaların miktarı ile ilgilenmişlerdir. Gelişen süreç içerisinde kamu harcamalarının GSMH içindeki payının sürekli olarak artış göstermesi, devlet hizmetlerinde gözlenen gelişim ve hizmet çeşitliliğinin artması gibi durumlar kamu harcamalarının önemini ve incelenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. 20. yüzyılın ilk yarısında Keynesyen iktisatın ortaya çıkması ile birlikte kamunun sahip olduğu kaynakların maliye politikası doğrultusunda etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda devlet yerine getirmek zorunda olduğu mali, ekonomik ve sosyal nitelikteki görevlerini kamu harcamaları aracılığıyla yerine getirmiş ve bu durum kamu harcamalarını maliye biliminin en önemli alanlarından biri haline getirmiştir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2012: 44).

Kamu harcamaları; devlet mekanizmasının istikrarlı bir şekilde işleyişini sağlamak amacıyla yapılan cari harcamaları, üretim kapasitesini arttırmak için yapılan yatırım harcamalarını ve gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik olarak yapılan transfer harcamalarını kapsayan oldukça geniş bir alana tekabül etmektedir (Susam, 2016:

182-184). Bu geniş alan içerisinde bulunan kamu alımları ise devletin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini yürürlükte bulunan ihale kanunu doğrultusunda gerçekleştirdiği bir alandır.

Türkiye’de kamu harcamaları içerisinde önemli paya sahip olan kamu alımları yaklaşık olarak; 2016 yılı için 173 milyar TL, 2017 yılı için 232 milyar TL ve 2018 yılı için ise de 202 milyar TL’ye varan rakamlara ulaşmıştır. Gerçekleştirilen alım tutarları ve yapılan bu alımların büyük bir kısmının bireylerin ödemiş olduğu vergilerden ortaya çıkan kamu gelirleri ile gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulduğunda, ihale kanunlarının kamu kaynağını en etkin şekilde kullandırmaya yönlendirecek bir yapıya sahip olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Bir önceki bölümde belirtilen Devlet İhale Kanununun kaynakların verimli kullanımını engelleyen uygulama biçimleri ile birlikte gerçekleştirilen kamu alımlarının kamu harcamaları içerisindeki payı göz önünde bulundurulduğunda; ihalelerin uluslararası uygulamalara uygun şekilde yapılmasının, ihalelerde rekabet ve şeffaflığın sağlanmasının ve kamu harcamalarında tasarruf ve verimliliği sağlayacak yeni bir ihale modelinin oluşturulmasının neden gerekli olduğu net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca yeni bir kamu alımları mevzuatının şekillenmesinde AB ve BM’nin etkisi de görülmektedir. AB etkisi, 1999 yılında Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’ye aday ülke statüsü verilmesiyle birlikte Türkiye’nin her alandaki mevzuatını birlik hukukuna uyumlaştırmaya çalışırken, kamu alımı mevzuatını da AB direktiflerine uygun olacak şekilde düzenleme yoluna gitmesiyle ortaya çıkmıştır. BM etkisi ise, Uluslararası Para Fonu ile yapılan stand-by anlaşmalarının ön koşulu olarak ihale sisteminin Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu’nun tasarlamış olduğu modele göre düzenlemesi gerekliliği biçiminde ortaya çıkmıştır (Akdoğan, 2009: 75-76).

Tüm bu nedenler, gereklilikler ve gelişmeler kamu ihaleleri ile ilgili geniş çaplı yeni bir kanun düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu doğrultuda Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yapılan müşterek çalışmalar neticesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

22.01.2002 tarihinde 24648 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2003 tarihi itibari ile yürürlüğe girmiştir.

3.2. KAMU ALIMLARINI DÜZENLEYEN KAMU İHALE KANUNUNUN AMAÇ VE KAPSAMI

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 1. maddesinde Kanunun amacı; kamu hukukuna tabi olma, kamunun denetimi altında bulunma veya kamu kaynağı kullanma durumlarından herhangi birini taşıyan kamu kurum ve kuruluşlarının, ihale usulü ile yapacakları alımlarda uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olarak nitelendirilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsam başlıklı 2. maddesi hükmü gereğince aşağıda belirtilen idarelerin tümünün yapmış olduğu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait ihaleler Kamu İhale Kanunu kapsamına dâhil edilmiştir.

- a. *Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (mesleki kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*
- b. *Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.*
- c. *Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.*
- d. *(a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinden yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.*
- e. *4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı yarısından fazlasına sahip bulundukları yapım ihaleleri.*

Yukarıda belirtilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işleri hem kamu harcamaları hem de ülke ekonomisi içerisinde önemli bir paya sahiptir. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilen kamu alımları 2017 yılı itibariyle GSYH'nin yaklaşık olarak %8'ine erişmiştir. Kamu harcamalarının etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, kamu kaynaklarında israfı önleyerek kamu tasarruflarında olumlu gelişmelerin ortaya çıkmasına zemin hazırlar. Ayrıca sağlanan bu etkinlik vergi mükelleflerinin ödemiş oldukları vergilerin yerinde kullanılması ve kaynakların optimal olarak tahsis edilmesi işlevlerinin yerine getirilmesine de katkı sağlar (Çiftçi ve Yılmaz, 2018: 300).

Bir önceki bölüm göz önünde bulundurulduğunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun yalnızca genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareleri, il özel idareleri ve belediyeleri kapsamına aldığı, bu daire ve idareler bağlı olan; döner sermayeli kuruluşları, özel kanunlar veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş bulunan fonları, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri gibi birçok kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarını kapsam dışında bıraktığı ve dolayısıyla kamunun yalnızca bir kısmını içerip birçok kamu kuruluşunu kapsama dâhil etmediği gözlemlenmektedir. Bu durum 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzeltilmiş kamu kaynağı kullanan kurumların çok büyük bir kısmı kanun kapsamına dâhil edilmiştir.

Kamu İhale Kanununa tabi olan kamu idarelerinin aşağıdaki tabloda bütçe türlerine göre 2018 yılında yapmış oldukları kamu alım tutarları gösterilmiştir.

Tablo 5: 2018 Yılında Bütçe Türüne Göre İdarelerin Gerçekleştirdiği Alım Tutarları

Bütçe Türü	Kamu Alım Tutarı (1000 TL)
Merkezi	93.351.908
Genel Bütçe	48.962.494
Özel Bütçe	43.895.576
Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş Bütçesi	39.890
Sosyal Güvenlik Kuruluş Bütçesi	453.948
Yerel	67.995.861
Belediye Bütçesi	63.441.895
İl Özel İdare Bütçesi	4.418.404
Mahalli İdareler	135.562
Diğer	36.979.548
Kamu İktisadi Teşebbüs (KİT) Bütçesi	22.700.481
Döner Sermaye Saymanlık	212.742
Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT)	6.164.736
5018 Kapsamı Dışındaki İdareler	7.901.589
TOPLAM	198.327.317

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Tablo-5’te verilen bilgiler çerçevesinde, Kamu İhale Kanunu kapsamında olan kamu idarelerinin doğrudan temin kapsamındaki alımlarının dışında gerçekleştirmiş oldukları kamu alımlarının toplam tutarının yaklaşık olarak 199 milyar TL olduğu gözlemlenmektedir. Bu tutar, kurumlarının yalnızca bir kısmının değil her birinin kanun kapsamına dâhil edilip harcamalarının sıkı bir denetimden geçirilmesi ve yapacakları alımlarda uymaları gereken usul ve esasların etkin bir şekilde düzenlenmesinin önemi noktasında iyi bir gösterge niteliği taşımaktadır.

Kamu harcamalarının; tüketim, yatırım, üretim, kaynak dağılımı ve milli geliri önemli ölçüde etkileme, gelir dağılımında adaleti tesis etme ve sosyal hizmetlerin sunumunu sağlama gibi önemli fonksiyonları vardır. Bu fonksiyonlar göz önünde bulundurulduğunda, harcamaların etkinliğini arttırmak amacıyla herhangi bir kamu kurum ve kuruluşunu kapsam dışında bırakmayıp tüm kurum ve kuruluşları

kapsamak suretiyle harcamaları etkin bir şekilde denetleyen tek bir kanunun olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Arslan, 2002: 71-76).

İşte tam da bu noktada Kamu İhale Kanunu, neredeyse tüm kamu idarelerinin gerçekleştirmiş oldukları kamu alımlarını kanun kapsamına alarak harcamalarda disiplin ve denetimi sağlayıp, israfın önüne geçmeyi amaçlamıştır. Bununla birlikte uygulamada birlik sağlamak suretiyle farklı ihale usullerinin neden olduğu olumsuz rekabet koşullarını da ortadan kaldırmıştır (Deligöz, 2014: 21-22).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Devlet İhale Kanununa nazaran kapsam alanını bir hayli geliştirmekle birlikte idarelerin yalnızca mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait olan ihalelerini bir başka ifadeyle yalnızca yapacakları harcamaları kanun kapsamı altına almıştır. Ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu idarelerin hem kamuya gelir sağlamaya yönelik işlemlerini hem de kamudan kaynak çıkışına neden olacak harcama işlemlerini aynı kanunda düzenlemişti. Farklı niteliğe sahip olan bu işlemlerin aynı kanunda düzenlenmesi uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştu. Bu çerçevede kamuya gelir getiren işlemler ile kamu harcamasına yönelik işlemlerin kendilerine özgü niteliklere sahip olarak ihtiyaçlara cevap verecek şekilde düzenlenmesi amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Uz, 2008: 185-190).

Yapılan bu düzenlemeler çerçevesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri dışında, idarelerin; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri kamuya gelir sağlamaya yönelik olduğundan dolayı yürürlükteki yerini koruyan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütülecektir.

3.2.1. Kamu İhale Kanunu Kapsamında Bulunmayan Kurumlar

Kamu İhale Kanununun İstisnalar başlıklı 3. maddesinde, bazı kamu idarelerinin Kanunla belirtilen faaliyet alanı çerçevesinde gerçekleştirmiş oldukları mal ve hizmet alımlarını ceza ve yasaklama halleri hariç olmak üzere Kanuna tabii olmadan gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun ilk yayımlandığı yılda altı bent şeklinde düzenlenen istisna kapsamının 2019 yılına gelindiğinde yirmi üç bende

kadar çıkarıldığı görülmektedir. Bu madde aracılığıyla, yalnızca konu bazında, ceza ve yasaklama halleri hariç olmak üzere Kanuna tabii olmadan gerçekleştirilebilecek alımlar belirtilmiştir.

İstisna kapsamında gerçekleştirilen alımların yanı sıra bazı kamu idarelerinin kurumsal bazda bir farklı ifade ile tamamen Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. Bu bağlamda Kanunun 2. maddesinin 6111 sayılı değişik ikinci fıkrasında belirtilen;

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar,
- 4603 sayılı Kanun kapsamında bulunan bankalar¹⁰ ve bu bankaların doğrudan ya da dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler,
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortakları,
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler,
- Vakıf yükseköğretim kurumları

Kamu İhale Kanununun kapsamı dışında bırakıldığı gözlemlenmektedir.

3.2.2. Kamu İhale Kanunu ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Kapsam Alanı Bakımından Karşılaştırılması

Kamu yönetimi alanında dünyada yaşanan gelişmelerin yanı sıra ülkemizde de yaşanan mali ve ekonomik krizler, kamu mali yönetim alanındaki reform ihtiyacının daha net bir şekilde ortaya çıkmasında önemli bir etken olmuştur. Bu bağlamda ülkemizdeki kamu alımlarını düzenleyen kamu ihale sistemine yönelik olarak kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için 01.01.2003 tarihinde Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesinin yanı sıra kamu harcama ve kontrol sistemine ilişkin olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılının aralık

¹⁰ Bu Kanun kapsamında bulunan bankalar; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirkettir.

ayında TBMM tarafından kabul edilerek 01.01.2016 tarihi itibari ile uygulamaya konulmuştur (Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2006: 8-10).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1. maddesine göre “*Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.*”

Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımının sağlanması için mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği daha etkin kılmak, bütçe süreci ve denetimini strateji ve performans esaslı yürütmek ve etkin bir iç kontrol mekanizması oluşturmak üzere düzenlenen 5018 sayılı Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsamı altına almıştır¹¹ (Saraç, 2005: 162). Bunun yanı sıra düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, Kanunun 2. maddesinde belirtildiği üzere kısmen kapsam altına alınmıştır.

Bu bağlamda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kapsamış olduğu kamu idareleri ile Kamu İhale Kanununun kapsam alanı incelendiğinde, Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunan; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı olan birlikler ve sosyal güvenlik kurumlarının ihale yöntemi ile gerçekleştirmiş oldukları harcamalar esnasında aynı zamanda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hükümlerine tabii olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

3.3. KAMU ALIMLARINA AİT TEMEL İLKELER

Piyasa ekonomisinde bulunan gerek üretici gerekse de tüketici birimler kendi bütçelerinden harcama yaptıklarından dolayı minimum maliyetle maksimum fayda elde etmeyi amaçlarlar. Bu noktada üretici firma, üretim prosesinde minimum maliyetle maksimum karı elde etmeyi isterken, tüketici ise çok düşük harcama

¹¹ AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de kapsama dâhil edilmiştir.

seviyeleriyle yüksek kalitede ve ucuz mal veya hizmeti temin etmek ister. Kamu ekonomisinde ise siyasal aktörler harcamaları kendilerine ait özel bütçeleri kullanarak değil kamu bütçesini kullanarak gerçekleştirirler. Bu durumda kamu bütçesinden harcama yapacak bireyler, kendi özel bütçelerinden yaptıkları harcamalara kıyasla harcamalardaki etkinliği sağlama noktasında daha az hassasiyet gösterirler. Bu konunun daha iyi anlaşılması adına Milton Friedman'nın geliştirmiş olduğu matris aşağıda tablo şeklinde sunulmuştur (Aktan, 2011: 45).

Tablo 6: Friedman Matrisi: Kimin Parası, Kimin İçin Harcanıyor?

A BÖLÜMÜ	B BÖLÜMÜ
Birey kendisine ait olan parayı kendisi için harcar.	Birey kendisine ait olan parayı bir başkası için harcar.
C BÖLÜMÜ	D BÖLÜMÜ
Birey başkasına ait olan parayı kendisi için harcar.	Birey bir başkasına ait olan parayı yine bir başkası için harcar

Kaynak: (Friedman, 1980:116).

Yukarıda tablo şeklinde sunulan Friedman Matrisi bölümler halinde incelendiğinde;

A bölümünde birey kendisine ait olan parayı kendisi için harcayacaktır. İnsan doğası gereği kendisine ait olan parayı harcarken son derece dikkatli davranacağından dolayı maliyetini minimize edip faydasını maksimize etmek isteyecektir. B bölümünde ise birey kendisine ait olan parayı bir başkası için harcayacaktır. Bu bölümde birey yapmış olduğu harcamanın maliyetine kendisi katlanacakken faydasından bir başkası yararlanacaktır. Bu nedenle birey yapacağı harcamada kaliteyi önemsemeden harcamasını en düşük seviyede tutacaktır. C bölümünde ise birey başkasına ait olan parayı kendisi için harcayacaktır. Bu bölüm de birey maliyete kendisi katlanmadığı için yapılacak olan harcamanın seviyesini

önemsemeyip elde edeceği mal veya hizmetin kalitesini en üst seviyede tutacaktır (Friedman, 1980:116-117).

“Matris üzerindeki dört alan içerisinde savurganlıkların ve yolsuzlukların en fazla olduğu alan D alanıdır. Bu alanda başkalarının parası, başkaları için harcanır. Bu alanı “kamusal alan” olarak adlandırabiliriz. Örneğin, kamu ekonomisinde politikacılar kendi paralarını kendileri için değil, halkın paralarını yine halk için harcarlar. Harcadıkları para kendilerine ait olmadığından kendi paralarını harcarken gösterdikleri özeni, tutumluluğu göstermeyebilirler. Harcanan para başkasına ait olunca, eğer şartlar uygunsa (örneğin, kamuda denetim zayıfsa ve şeffaflık geçerli değilse.) yolsuzlukların olması da kaçınılmazdır” (Aktan, 1999: 18).

Bu çerçevede kamusal alan içerisinde bulunan kamu ihalelerine ait temel ilkelerin şeffaflığı, rekabeti, hesap verilebilirliği ve denetimi sağlayacak nitelikte olması kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından oldukça büyük bir önem arz etmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Temel İlkeler başlıklı 5. maddesine göre

- a. *İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*
- b. *Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.*
- c. *Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*
- d. *Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*
- e. *Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.*

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Devlet İhale Kanununda yer alan ilkelerin bir kısmının nüfuz alanı arttırılmaya çalışılırken, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması adına birtakım yeni ilkeler de getirilmiştir. Bu doğrultuda Devlet İhale Kanununda yer alan saydamlık, rekabet, yeterlilik ve ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanında karşılanması ilkelerine; kamuoyu denetimi, eşit muamele, güvenilirlik,

gizlilik, çevresel etki değerlendirme belgesinin alınması, ödeneksiz ihaleye çıkılmaması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri ilave edilmiştir (Sezer, 2002: 61).

Aşağıda Kamu İhale Kanunu ile Devlet İhale Kanununun sahip oldukları ilkeler tablo şeklinde gösterilmiştir.

Tablo 7: Kamu İhale Kanunu ve Devlet İhale Kanununda Yer Alan Kamu İhale İlkeleri

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa Göre İhale İlkeleri	4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale İlkeleri
Saydamlık	Saydamlık
Rekabet	Rekabet
Yeterlilik	Yeterlilik
İhtiyaçların Uygun Şartlar Ve Zamanında Kullanılması	İhtiyaçların Uygun Şartlar Ve Zamanında Kullanılması
	Kamuoyu Denetimi
	Eşit Muamele
	Güvenilirlik
	Yaklaşık Maliyetin Gizliliği
	Kaynakların Verimli Kullanılması
	Çevresel Etki Değerlendirme Belgesinin Alınması
	Ödeneksiz İhaleye Çıkılmaması

Kaynak: (Gözler, 2010: 473).

“İhaleyi, genel anlamıyla, idarenin mal, hizmet ya da yapım işi niteliğindeki ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesi, bir başka ifadeyle paranın karşılığının tam olarak alınması yöntemi olarak tanılamak mümkün olduğuna göre, temel ilkelerin bu sonucun sağlanmasını amaçladığı ifade edilebilir” (Gök, 2010: 12).

Bu çerçevede, ekonomide en büyük mal ve hizmet alıcısı konumunda bulunan kamu sektörünün ekonomik yönden devletin kıt olan kaynaklarını etkin ve verimli bir

biçimde kullanması zorunludur. Bu zorunluluk kamu ihalelerine hâkim olan ilkelerin düzenlenmesi ve kamu alımlarında saydamlık ve rekabet ilkelerinin mutlak suretle sağlanması gerekliliğini doğurmaktadır.

Devlet İhale Kanununda bulunan kamu ihale ilkelerinin etkinsizliği ve eksikliği AB tarafından düzenlenen Kamu İhaleleri Raporu ve Dünya Bankası tarafından düzenlenen Ülke İhale Değerlendirme Raporu¹²,nda da eleştiri konusu yapılmıştır. Bu raporlar doğrultusunda Devlet İhale Kanununda gerekli değişikliklerin yapılması ve bu Kanunun çağdaş bir yapıya büründürülmesi gerekliliği belirtilmiştir. Oluşturulan bu raporlarda özellikle; ihale sürecinde ve uygulama esnasında şeffaflık, rekabetin geliştirilmesi, ihaleye katılacaklar için güven ortamının oluşturulması, hesap verilebilirliğin artırılması ve kamu ihale sistemi ile ilgili merkezi bir birimin kurulması gibi hususlarda gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Tüm bu uyarılar dikkate alınarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu alımlarında uygulanan temel ilkelerde ve genel olarak kamu alım sisteminde düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler sonunda kamu alım sistemi daha saydam ve hesap verilebilir bir yapıya dönüşmüş ve ilkelerin uygulanması ile birlikte de kamu harcamaları disipline edilmiştir (Akkaynak, 2004: 11-12).

Çalışmanın devamında, belirtilen bu ilkelerin bir kısmını başlıklar halinde ele alıp, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile değişikliğe uğrayan temel ilkelerin kamu harcamalarına etkilerini inceleyeceğiz.

3.3.1. Saydamlık İlkesi

Kamu ihalelerine hâkim olan ilkelerin temelini oluşturan saydamlık, idarecilerin tasarrufunda olan kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlarla kullandığı noktasındaki bilgileri vatandaşla paylaşmayı gerektirir. Ayrıca bu ilke aracılığı ile idarecilerin kamu kaynağını kullanırken kamu menfaati gözetilmeksizin kendi çıkarlarını maksimize etme çabalarının da önüne geçilmiş olunur. Bu doğrultuda saydamlık kamu kaynaklarının kullanımında verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasına

¹² Dünya Bankası Raporu, “Türkiye’de İhale Sistemi Yolsuzluk Kaynağı” <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/79200.asp>, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

zemin hazırlayarak bireylerin kamu idarecilerine olan güvenini artırır (Özdemir, 2005: 54'den aktaran Gedik, 2011: 165).

Diğer bir ifade ile saydamlık, devlete emanet edilmiş olan kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığının, millet tarafından izlenmesini sağlar. Milletin kamu kaynaklarını kullanan politikacı ve bürokrat gibi idarecileri gözetim altına alması, idarecilerin kamu menfaatine daha uygun bir şekilde hareket etmesini teşvik eder. Böylece saydamlık ilkesi, kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlaması adına önemli bir rol üstlenmiş olur (Atiyas ve Sayın, 2000: 29).

Saydamlık ilkesi ile ilgili verilen genel bilgiler göz önünde bulundurulduğunda saydamlığın; kamuoyu denetimi, yolsuzluk ve kamu harcamaları ile ilintili bir kavram olduğu ortaya çıkmaktadır. İhalelerde saydamlığın sağlanması durumunda kamu kaynaklarının etkin bir şekilde, sosyal ve mali politikalar doğrultusunda kullanımının önü açılır. Kamu alımlarında saydamlığın sağlanmaması durumunda ise yolsuzluk ve usulsüzlük gibi problemler ortaya çıkar. Bu doğrultuda israf, yolsuzluk ve usulsüzlük ile mücadele etmenin en etkili yolunun kamu alım sisteminin işleyişinin tamamen saydam bir yapıya kavuşması ile mümkün olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır (Yıldız, 2009: 70).

Kamu alım sisteminin saydam bir yapıya kavuşabilmesinin; yapılacak olan ihalelerin önceden tüm isteklilere bildirilmesi, ihaleye katılacak olan isteklilerden yeterlilik evrakları olarak istenecek belgelerin net olarak belirlenmesi ve ihale sonuçlarının ihaleye katılan isteklilere ve kamuoyuna ilan edilmesi kriterlerini taşımasına bağlı olduğu düşünüldüğünde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun saydamlık ilkesi noktasında birçok eksiğinin olduğu göze çarpmaktadır (Güven, 2007: 91).

3.3.1.1. Devlet İhale Kanunundaki Saydamlık İlkesinin İstisnaları ve Sonuçları

Kamu İhale Kanunu ile Devlet İhale Kanunu saydamlık ilkesi açısından karşılaştırıldığında, bir önceki bölümde de belirtildiği üzere Devlet İhale Kanununda tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğunun bulunmadığı ve ilan zorunluluğunun bulunduğu ihalelerde ise ilan süresinin çok kısa olduğu gözlemlenmektedir. Devlet

İhale Kanununda ilanla ilgili belirlenen bu kriterlerin ihalelere katılımı olumsuz yönde etkileyerek rekabet ortamının oluşmasını engellemesi sebebiyle Kamu İhale Kanununda ilanla ilgili kriterlerin yeniden düzenlenmesini gerekmiştir.

Devlet İhale Kanunundaki ihale usullerinden olan belli istekliler arası kapalı ihale usulü ve pazarlık usulünde ilan zorunluluğun bulunmaması, Kanunun saydamlık ilkesi açısından en büyük eksikliği olarak görülmüş ve bu durum kamu harcamalarında etkinsizlik ve yolsuzluğa zemin hazırlamıştır (Toğuz, 2002: 179-180).

3.3.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ve Saydamlık

Aşağıdaki tabloda 2013-2018 yıllarını kapsayan süreç içerisinde belli istekliler arasında ihale usulüyle gerçekleştirilen alım tutarları ve bu alımların toplam kamu alımları içerisindeki oranları gösterilmiştir.

Tablo 8: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan Kamu Alım Tutarları ve Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranları

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü		
Yıllar	Gerçekleştirilen Alım Tutarı (1000 TL)	Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranı (%)
2013	9.272.568	8,8
2014	4.642.171	4,1
2015	5.842.054	3,9
2016	8.316.864	4,8
2017	23.414.603	10,1
2018	7.131.223	3,5

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2013-2018 yıllarını kapsayan süreç içerisindeki kamu alımlarının, toplamda yaklaşık 60 milyar TL ve yılda ortalama 9,7

milyar TL'ye tekabül eden kısmının belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirildiği görülmektedir.

Belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilen alımların tutarı azımsanamayacak derecede yüksek bir meblağa sahip olduğundan bu usulle yapılan alımların, kamu harcamalarının etkinliği göz önüne alınarak mutlak suretle şeffaf ve rekabeti sağlayıcı şekilde yeniden düzenlemesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Bir önceki bölümde de bahsedildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda bu usul ile yapılan ihaleler ilansız olarak yapılmış ve yapılan ihalelerde uygulanacak olan esas ve usuller Kanunda belirtilen temel ilkelere tezatlık teşkil edecek şekilde belirlenmiştir. Bu durum zaman içerisinde kamu alımlarının gerçekleştirilmiş olduğu bu usulü, usulsüzlük ve yolsuzluğun kaynağı haline gelmiştir (Yıldız, 2009: 140).

Devlet İhale Kanununda, yolsuzluk ve usulsüzlük kaynağı haline gelen ve rekabetin sağlanmamasından dolayı kamu harcamalarında etkinsizliğe neden olan bu durum, Kamu İhale Kanunu aracılığıyla düzeltilmiş ve kamu alımları içerisinde önemli bir orana sahip olan belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan alımlara da ilan zorunluluğu getirilmiştir.

3.3.1.3. Pazarlık Usulü İhale ve Saydamlık

Aşağıdaki tabloda 2013-2018 yıllarını kapsayan süreç içerisinde pazarlık usulü ile gerçekleştirilen alım tutarları ve bu alımların toplam kamu alımları içerisindeki oranları gösterilmiştir.

Bu ihale usulü ile gerçekleştirilen kamu alımlarına ait tutarlar göz önünde bulundurulduğunda saydamlık ilkesinin etkinliğinin önemi daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Tablo 9: Pazarlık Usulü İle Yapılan Kamu Alım Tutarları ve Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranları

Pazarlık Usulü İhale		
Yıllar	Gerçekleştirilen Alım Tutarı (1000 TL)	Toplam Kamu Alımları İçindeki Oranı (%)
2013	10.274.172	9,8
2014	9.278.962	8,2
2015	11.670.050	7,9
2016	21.712.220	12,5
2017	45.343.965	19,5
2018	37.349.781	18,5

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, belirtilen yılları kapsayan süreç içerisinde toplamda yaklaşık 136 milyar TL ve yılda ortalama 22,5 milyar TL’lik kamu alımının pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği görülmektedir.

Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere Devlet İhale Kanununda pazarlık usulü ile gerçekleştirilen kamu alımlarında ilan serbestisinin olması Kanunun saydamlık ilkesi açısından büyük tezatlıklar içerdiğini göstermektedir. Ayrıca bu durum, kamu harcamaları içerisinde belli istekliler arasında ihale usulüne göre daha fazla hacme sahip durumda olan pazarlık usulü ile yapılan kamu alımlarında da; yolsuzluğun, usulsüzlüğün ve rekabetin sağlanmamasından dolayı ortaya çıkacak israfın önünü açmıştır.

Devlet İhale Kanununda saydamlık ilkesinin istisnasını oluşturarak kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanımına engel olan bu durum Kamu İhale Kanunu aracılığı ile düzeltilmiş ve Kanunun 13. maddesi gereğince pazarlık usulü ile yapılacak olan alımlarda ihale tarihinden en az 25 gün öncesine kadar ilan yapılma zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte Kamu İhale Kanunun 21. maddesinin b bendindeki “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”, c bendindeki “Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.” ve f bendindeki “İdarenin yaklaşık maliyeti elli milyar Türk Lirasına (Üçyüzbirbinikiyüzyirmisekiz Türk Lirasına) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları” belirtilen durumlarda ilan serbestîsi verilmiştir (Gedik, 2011: 169).

“Bahse konu tedarik yöntemleri başta saydamlık olmak üzere temel ilkelerle çelişir gözükmekle birlikte, söz konusu yöntemlerin işin özelliğinin gerektirdiği zorunluluklar dikkate alınarak ve istisnai hallerle sınırlı biçimde belirlendiği anlaşılmakta, Kanunda öngörülen şartlar gerçekleşmeden idare tercih ve takdiriyle kullanılma imkânları bulunmamaktadır” (Gök, 2010: 13).

Ayrıca b,c ve f bentlerinde belirtilen özel durumlar çerçevesinde yapılacak olan alımlarda dahi en az üç isteklinin davet edilerek rekabeti sağlamak suretiyle kaynakların etkin kullanılması amaçlanmıştır.

Sonuç olarak, Kamu İhale Kanunu ile birlikte gerek belli istekliler arası ihale usulü gerekse de pazarlık usulü ile yapılacak olan kamu alımlarında saydamlığı sağlamak amacıyla ilan yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Böylece saydamlığın sonucu olarak gerçekleşen rekabet ortamından dolayı kalite ve maliyet açısından olumlu gelişmeler yaşanmış ve kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılması mümkün hale gelmiştir (Sezer, 2002: 157).

3.3.2. Rekabet İlkesi

Şeffaflık ilkesi, rekabet ilkesinin tamamlayıcısı niteliğinde olduğundan dolayı şeffaflık ilkesinin etkin olmadığı bir ihale sisteminde rekabetten söz etmek mümkün olmayacaktır. Nitekim Devlet İhale Kanunun şeffaflık açısından yukarıdaki başlıklarda belirtilen istisnalara sahip olması, kamu alımlarının etkin bir rekabet ortamında gerçekleşmesini engellemiştir.

İhalelerde uygulanacak rekabet ilkesi ile ihalelere katılımın olabildiğince yükseltilmesi ve bu katılım esnasında isteklilerin herhangi bir baskı ile karşılaşmamaları amaçlanır. Devletin piyasa içinde hem üretici hem de tüketici konumunda bulunduğu göz önüne alındığında, yapılacak olan kamu alımlarında

rekabet ilkesinin sağlanması; kamu maliyesi açısından hazine yararını, devlet ekonomisi açısından teknoloji üretimi ve ekonomik gelişmeyi ve moral değerler açısından ise de toplumsal güven duygusunun gelişimine katkıda bulunacaktır (Sezer, 2002: 157-158).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ihalelerde rekabetin oluşmasını engelleyen en büyük etkenlerden biri olan saydamlıkla ilgili eksikliklerin giderilmesinin yanı sıra rekabetin sağlanması adına da birçok yeni adımlar atılmıştır.

Bu çerçevede 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun;

- 5. maddesinde belirtilen temel ilkelerin etkin bir rekabet ortamını sağlayacağını teminatını vermesi,
- 10 uncu maddesi ile ihaleye katılım şartlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre daha somut hale getirilerek ihale esnasında istenecek olan yeterlik belgelerinin isteklilerin ekonomik ve mali gücü ile mesleki ve teknik yeterliğini ölçecek kriterlerle sınırlandırılması,
- 11. madde ile ihale sürecinde görev alan idari personellerin ihaleye katılamayacak olan hısım ve ortaklarının kapsamının genişletilerek rekabet ortamının zedelenmesine neden olacak durumların önüne geçilmesi,
- 12. madde ile idari veya teknik şartnamede marka, model, menşei veya ürün belirtilmesi yapılarak yalnızca belirli isteklilerin ihaleye katılmasına ortam hazırlayacak durumu ortadan kaldırılması,
- 13. madde ile (21-b, 21-c ve 21-f bentlerinde belirtilen alım usullerindeki özel durumlar hariç) tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğunun getirilmesi,
- 28. madde ile ihale dokümanlarının idarede görülmesi veya Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden ücretsiz olarak indirilmesine imkân verilmesi,
- 53. ve 56. maddeleri ile ihale sürecinde oluşan her türlü hak ihlallerinin inceleyecek, idari ve mali bağımsızlığa sahip olan Kamu İhale Kurulu'nun kurulması,
- 57. maddesi ile Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararların da yargısal denetime tabi tutulabilmesine imkân oluşturulması,

yönünde atılan adımların tümü Kamu İhale Kanununun rekabetçi bir ihale sistemini oluşturmaya ve işletmeye yönelik kurmuş olduğu sistemi gözler önüne sermektedir (Gök, 2010: 12).

Kamu alımlarında etkinliğin sağlanmasının en önemli koşullarından olan rekabet ilkesinin Kamu İhale Kanununu ile birlikte soyut değer olmaktan ziyade kamu alım sistemi içindeki etkisini göstermesi, alımı gerçekleştirilen mal ve hizmetlerin en düşük maliyetlerle temininin önünü açmıştır.

3.3.3. Ödeneksiz İhaleye Çıkılmama İlkesi

Kamu İhale Kanununa tabi olan kamu idareleri kendilerine yüklenmiş olan görevleri ifa edebilmek için çeşitli amaçlara yönelik harcamalar gerçekleştirirler. Yapılan bu harcamaları da her yıl bütçelerine konulan ödeneklerle karşılarlar. Her yıl bütçe kanunları aracılığıyla kurumlara tahsis edilen bu ödenekler ile idareler tarafından mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine yönelik harcamalar gerçekleştirilir (Ormanoğlu, 2011: 14).

Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre ödeneği bulunmayan mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için ihaleye çıkılabiliyor ve bu durum ülkemizde yıllar boyunca yatırım projelerinin yarım kalmasına¹³ ve kamu kaynaklarının israf edilmesine neden oluyordu. Söz konusu bu yanlış uygulama 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzeltilmiş ve bütçede ödeneği olmayan hiçbir iş ihaleye çıkamayacağı hüküm altına alınmıştır (Yıldız, 2009: 70).

“Esas itibarıyla, Kanunun “ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz” şeklinde öngördüğü disiplin, kamu görevlilerinin, bütçe yapımcıların tasarrufu dışında idareyi taahhüt ve borç altına sokmamaları, bütçe ile belirlenmiş ihtiyaçlara yine bütçede öngörülen limitler dâhilinde harcama yapılabilmesi temel mantığına dayanmaktadır” (Gök, 2010: 12).

¹³ Örneğin Rize’de 1998 yılında yapılan Yat Limanı projesinin yetersiz ödenek dolayısıyla yarım kaldığı gözlemlenmektedir. <https://www.cnnturk.com/turkiye/rizede-3-milyon-lira-harcanan-yat-limani-insaati-eriyip-suya-gomuldu?page=1>, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

Ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı’nın 2009 yılında envanterine giren yarım kalmış yatırım projeleri ile ilgili bilgiye <http://eski.ankaratb.tobb.org.tr/pages.aspx?pageId=11952c6c-1389-488a-9347-f1503de3f2cf> (Çevrimiçi), 23.03.2019, web sitesinden erişim sağlanabilir.

Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. maddesinde idareler tarafından yapılacak olan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, bu ilkenin nasıl uygulanacağı hususu hakkında bilgiler verilmiştir.

Bu çerçevede verilen bilgiler doğrultusunda, birden fazla yılı kapsayan yatırım projelerinde ihaleye çıkılabilmesi için proje maliyetinin %10'u oranında başlangıç yılı ödeneğinin ayrılması ve daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimlerinin azaltılmaması hüküm altına alınmıştır. Böylece Devlet İhale Kanunu döneminde kısıtlı ödenekler ile yıllarca bitirilemeyen projeler probleminin azaltılması yönünde önemli bir adım atılmıştır (Tavlı, 2008: 45-50).

Sonuç olarak Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılacak olan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde, mali yılla sınırlı olan alımlarda yeterli ödeneğin bulunması şartı, mali yılla sınırlandırılmayan alımlar için ise ödenek planlamasının yapılmasını zorunluluğu getirilerek, kamu alımlarının planlı bir biçimde işleyen yönetim süreci sonunda gerçekleştirilmesi sağlanmıştır (Yıldız, 2009: 132).

3.3.4. Yeterlilik İlkesi

Yeterlilik ilkesi aracılığıyla kamu ihalelerine katılmak isteyenlerin ihale konusu işlerle ilgili mali ve teknik yönden yetkinlikleri aranır. Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda ihaleye katılmak için istenen mali ve teknik yeterlilik belgelerinin neler olacağı Kanunda belirtilmeyerek bu belgelerin ilgili ihalelere ait şartnamelerde belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

İhalelerde rekabetin sağlanabilmesi adına ihaleye katılım için istenen yeterlilik belgelerinin ve bu belgelerin taşınması gereken kriterlerin neler olacağının kanunla hüküm altına alınarak idarelerin inisiyatifine bırakılmaması gerekmektedir. Bu gereklilik göz önünde bulundurulduğunda Devlet İhale Kanununda düzenlenen yeterlilik ilkesinin rekabet ilkesi ile çeliştiği görülmektedir.

Bu çelişki, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 10. maddesinde mali ve teknik yeterliliğin belirlenmesinde istenecek olan belgelerin neler olacağı ve yine aynı Kanunun İhale Uygulama Yönetmeliklerinde bu belgelerin taşınması gereken kriterler belirtilerek ortadan kaldırılmıştır. Böylece yapılacak olan herhangi bir mal

veya hizmet alımı ihalesinde yeterlilik evraklarının yalnızca belirli firmaların katımlını sağlayacak şekilde düzenlenmesinin önüne geçilerek yapılacak usulsüzlükler dolayısıyla kaynakların verimsiz bir şekilde kullanımı engellenmiştir.

3.4. KAMU ALIMLARI KAPSAMINDA UYGULANACAK İHALE USULLERİ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 18. maddesine göre, idarelerce yapılacak olan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü olmak üzere üç tür ihale usulü düzenlenmiştir. Bununla birlikte Kanunun 22. maddesinde belirtilen özel durumlarda doğrudan temin usulü olarak adlandırılan alım usulünün uygulanabileceği belirtilmiştir. Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girdiği ilk dönemlerde ihale usulü olarak belirlenen doğrudan temin usulü, 4964 sayılı Kanun ile ihale usulü olmaktan çıkarılmış ve yeniden düzenlenmiştir.

Bir önceki bölümde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında uygulanan ihale usulleri göz önünde bulundurulduğunda, Kamu İhale Kanunu ile uygulanan ihale usullerinin büyük ölçüde değiştiği gözlemlenmektedir.

Aşağıda Kamu İhale Kanunu ile Devlet İhale Kanununda uygulanan ihale usulleri tablo şeklinde sunulmuştur.

Tablo 10: Kamu İhale Kanunu ve Devlet İhale Kanununda Uygulanan İhale Usulleri

İHALE USULLERİ	
Devlet İhale Kanunu	Kamu İhale Kanunu
Kapalı Teklif Usulü	Açık İhale Usulü
Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
Açık Teklif Usulü	Pazarlık Usulü
Pazarlık Usulü	
Yarışma Usulü	

Kaynak: (Kaydul, 2011: 121).

Ülkeler, kamusal ihtiyaçlarını karşılama amacını güderek ciddi oranlara varan kamu alımları gerçekleştirdiğinden piyasalarda etkin ve belirleyici bir rol üstlenmişlerdir. Bu durum, mal ve hizmet alımları piyasalarındaki dengenin korunması ve kamu harcamalarının etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak için kamu alım usullerinin belirli kural ve ilkler doğrultusunda düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu düzenleme ülkemizde Kamu İhale Kanunu aracılığıyla yapılmıştır (Kortunay ve Sezer, 2007: 168).

Kamu harcamalarına yönelik olarak belirlenen spesifik alım usulleri ile harcamalarda etkinliğin ve verimliliğin artırılması hedeflenir. Bu amacın gerçekleşmesi için kamu alım usulleri düzenlenirken;

- Harcamalarda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması,
- Harcamaların israfa neden olacak şekilde kötü kullanımının önüne geçilmesi,
- Harcamalar üzerinde etkin bir denetim mekanizmasının kurulması,
- Harcamaların zamanında devlet muhasebe kayıtlarına geçirilmesi,
- Alımı gerçekleştirilecek herhangi mal veya hizmet için en avantajlı teklifi veren firmanın seçilmesi,
- Alımı yapılacak olan mal ve hizmetin günün ihtiyaçlarına ve teknolojik gereklerine uygun olması,
- Kamu hizmetinin üstlenenlere gerekli haklar ve yetkiler tanınması,
- Özel sektörün gelişime açıklığı sayesinde kamusal faydayı artıma,

gibi temel ilkelerin hedeflenmesi gerekir (Ekşi, 2013: 17).

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinin en temel şartı ise ihalelerde oluşması muhtemel olan yolsuzluklarının önlenmesidir. Bu nedenle ihale usullerinin yolsuzluk açısından en az risk içerecek şekilde düzenlenmesi büyük önem arz etmektedir.

Çalışmanın devamında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlanmak suretiyle belirlenen açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünü ayrı başlıklar halinde inceleyerek kamu harcamalarında etkinliği arttırmada ne gibi roller üstlendiklerini gözlemleyeceğiz.

3.4.1. Açık İhale Usulü

4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olan kamu idareleri yapacakları mal veya hizmet alımlarında istediği bir usulü tercih edemez. Yapılacak olan alımlarda hangi ihale usulünün kullanılacağına tercihi de Kanunda belirtilen kurallar çerçevesinde gerçekleşir (Sezer, 2002: 68).

Açık ihale usulü Kamu İhale Kanununun 19. maddesinde tüm isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Kanuna göre yapılacak olan ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin belirtilen özel şartlar doğrultusunda kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Açık ihale usulü gereğince yapılan ihalelerde ihaleye katılan istekliler sunmuş oldukları teklif bedellerini kapalı bir teklif zarfı içerisinde komisyon üyelerine teslim ederler. Bütün teklif zarfları komisyon tarafından teslim alındıktan sonra komisyon başkanı tekliflerin veriliş sırasına göre teklif bedellerini okur. İhale okunan teklifler arasından en avantajlı teklifi veren firmanın uhdesinde bırakılır.

Kamu İhale Kanunundaki açık ihale usulü bu yönüyle Devlet İhale Kanununda yer alan açık teklif usulü ile benzerlik göstermez. Zira Devlet İhale Kanununda yer almış ve yıllarca uygulanmış açık teklif usulünde teklifler komisyon üyeleri huzurunda sözlü bir şekilde verilmekteydi (Gözler, 2010: 479).

Kamu ihale Kanunu ile açık ihale usulünde yapılan bu düzenleme neticesinde firmalar birbirlerinin sunmuş oldukları tekliflerden haberdar olmadıkları için ihaleyi kazanabilmek amacıyla kar oranlarını minimum seviyede tutarlar. Bu durum, ihalelere kartel oluşturarak yüksek kar oranı belirleyip ortak teklif sunan firmaların yapacakları usulsüzlüğü önler. Zira açık ihale usulünde fiyat teklifleri kapalı bir zarf içerisinde verildiğinden, ihale aşamasına geçilip komisyon başkanı fiyat tekliflerini okuyuncaya kadar firmaların vermiş olduğu teklifler bilinmemekte ve bu da kartel firmaların ihaleyi uhdelerinde bırakacak teklif bedelini belirlemede zorluk çekmelerine neden olmakta ve hatta bu bedelin tespiti imkânsız hale gelmektedir (Bilir, 2004: 41-42).

Kamu ihalelerinde uygulanacak herhangi bir ihale usulünde temel amaç rekabeti sağlamaktır. Rekabeti sağlamanın en önemli ön koşulu ise yapılacak olan alım usulünün ilan ile ilgili içerdiği kriterlerdir. Bu doğrultuda açık ihale usulü ile yapılacak olan ihalelerde söz konusu alımın yaklaşık maliyeti ile doğru orantılı olarak ilan süreleri 7, 14, 21 ve 40 günlük süreler olarak belirlenmiştir. İlan sürelerinin uzun olması ve bu ilanların EKAP aracılığıyla Kamu İhale Bülteni gibi tek bir alanda yayımlanması istekli firmaların söz konusu ihale ile ilgili bilgilere erişim kolaylığını arttırmıştır. Bu durum doğrudan ihalelere katılımın artmasına zemin hazırlayarak rekabetin artmasını ve yolsuzluk risklerinin azalmasını sağlamıştır.

Söz konusu mal veya hizmet alımı için ödenen paranın karşılığını tam olarak alma ve belirtilen teknik şartname doğrultusunda sunulan mal veya hizmet için en az maliyete katlanmak amacıyla rekabetin en etkin gerçekleşmiş olduğu usul olan açık ihale usulü gerek ulusal kanunlarda gerek ise de uluslararası düzenlemelerde ana yöntem olarak belirlenmiştir (Akkaynak, 2004: 11-12).

Öte yandan 4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü dışındaki diğer usullerin belirli özel şartlar için düzenlendiği görülmektedir. Bu durum bize, açık ihale usulünün Kanunda belirtilmiş temel ilkeler olan; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi ilkeleri en iyi sağlayan usul olduğu sonucunu verir (Özer ve Mıynat, 2016: 26).

Aşağıda 2017 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin miktarları ve tutarları ihale usullerine göre sınıflandırılarak tablo şeklinde gösterilmiştir.

Tablo 11: Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

Alım Usulü	Alım Miktarı	Alım Miktarının Oranı (%)	Alım Tutarı (1000 TL)	Alım Tutarının Oranı (%)
Açık İhale	63.473	71,07	141.541.212	67,30
Belli İstekliler Arasında İhale	367	0,41	23.414.603	11,13
Pazarlık	25.475	28,52	45.343.965	21,56
Toplam	89.315	100,00	210.299.780	100,00

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan 2017 yılına ait Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda verilen bilgiler ışığında 2017 yılında gerçekleştirilen kamu alımlarının miktarsal bazda %71,07'sinin, tutarsal bazda ise yaklaşık olarak 142 milyar TL gibi büyük bir miktar ile %67,30'unun açık ihale usulü ile gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir. Bu bağlamda ülkemizde Kanun kapsamında yapılan ihalelerin % 70'ten fazlasının rekabetin en iyi sağlandığı usul olan açık ihale usulü ile gerçekleştirildiği çıkarsamasında bulunabiliriz.

3.4.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü; yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmaktadır. Bu usul, alımı yapılacak olan söz konusu işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesinin yapılmasına olanak sağlamıştır (Göçerler, 2002: 13).

Kamu İhale Kanununun 20. maddesi gereğince yapılan ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda ihaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya yapılan davet neticesinde ihaleye teklif veren istekli sayısının üçten az olması durumunda ihalenin iptal edileceği hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte getirilen bir başka yenilik ise belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olan alımlarda rekabetin en temel aracı olan ilan zorunlu kılınmasıdır. Bu doğrultuda yapılacak olan ihalelerde belirli şartlar dâhilinde ön yeterlilik ilanının son başvuru tarihinden 7 veya 14 gün önce yapılması, yeterlilik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunan isteklilere ise Kamu İhale Genel Tebliğinde belirtildiği üzere 40 gün önceden davet mektubunun gönderilmesi gerekmektedir.

Bir önceki bölümde verilen bilgiler göz önünde bulundurulduğunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda uygulanan belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde rekabetin sağlanmanın pek önemsenmediği görülmektedir. Nitekim bu usul kullanılarak yapılacak olan alımlarda ilan zorunlu değildi. Bu usulle yapılacak olan ihalelere en az üç isteklinin davet edilmesi öngörülmüş olmakla birlikte zorunlu hallerin bulunması durumunda Maliye Bakanlığının görüşü alınmak kaydıyla Bakanlar Kurulundan çıkarılan karar doğrultusundan üçten az istekli ile de ihalenin yapılacağı hüküm altına alınmıştı. Tüm bunların yanı sıra 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan bu usulde ilan zorunluluğu bulunmamaktaydı.

Devlet İhale Kanununda belli istekliler arasında kapalı teklif usulü için belirlenen bu özellikler usulsüzlük ve yolsuzluklara neden olmuş, yapılan bu usulsüzlük ve yolsuzluklar kamu harcamaları için tahsis edilmiş olan kaynaklardan istenilen verimin alınmamasına sebebiyet vermiştir (Yıldız, 2009: 119-120).

Kamu alımlarındaki yolsuzluk ve etkinsizliği minimum seviyeye indirmenin en temel yolu kamu alımlarında saydamlığın ve rekabetin sağlanmasıdır. İhale için istenen yeterlilik evrakları ve teknik kriterlerin net şekilde ihaleden önce belirtilmesi ve ihale ilanının tüm isteklilerin ihaleye teklif verebilecek seviyede yapılmasını sağlayarak ihaleye katılımın arttırılması rüşvet ve kayırma olgusunu ciddi oranda azalmasına neden olacaktır (Yıldız, 2009: 142).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile belli istekliler arasında ihale usulünde; ön yeterlilik ilanının yapılmasının zorunlu hale getirilmesi, ön yeterlilikten başarıyla geçen adaylara yönelik fiyat teklifi vermeye yönelik davet tebligatının yapılması ve davet edilecek firmaların sayısının üçten az olmaması gibi birtakım yeni özellikler getirilmiştir. Bu özellikler rekabeti arttırmak suretiyle ihalelerde oluşabilecek yolsuzluk ve usulsüzlüklerin azalmasına katkı sağlamıştır (Özer ve Mıynat, 2016: 35).

Tablo 11’de verilen veriler göz önünde bulundurulduğunda 2017 yılında Kanun kapsamında yaklaşık olarak 211 milyar TL’lik bir alımın gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Bu alımların % 11,13’lük orana tekabül eden kısmı belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak yapılmıştır. Kanun kapsamında gerçekleştirilen 89.315 ihalenin yalnızca 367 tanesinin belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması bu usulün kamu alımları içerisinde önemli bir yer teşkil etmediği izlenimini oluşturabilir. Ancak 2017 yılı içerisinde açık ihale usulü ile yapılan bir alımın ortalama 2,2 milyon TL, pazarlık usulü ile yapılan bir alımın ortalama 1,7 milyon TL ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan alımın ise ortalama 63,8 milyon TL olduğu gözlemlenmesi durumu, belli istekliler arasında ihale usulünün yolsuzluk ve usulsüzlük nedenleri ile kamu harcamalarında etkinsizliğe neden olma ihtimalinin ne kadar yüksek olduğunu net bir şekilde ortaya çıkacaktır.

Nitekim 2886 sayılı Kanununda belli istekliler arasında ihale usulün için ilan zorunluluğunun bulunmaması ve özel durumların gerçekleşmesi halinde bakanlığın onayının alınarak tek bir firma ile bile ihalenin yapılabileceğinin hükme bağlanması bu usulde yüksek derecede usulsüzlük ve yolsuzlukların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum kamu harcamaları için tahsis edilen kaynaklardan istenilen verimin alınamamasına neden olmuştur (Yıldız, 2009: 119-120).

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte ön yeterlilik ilanının yapılmasının zorunlu kılınması ve belirli sayıda isteklinin katılmaması durumunda ihalenin iptal edilmesi gibi rekabet arttırıcı önlemler, yüksek meblağlar içeren bu alımlar neticesinde oluşacak etkinsizlik ve israfın önüne geçilmesine katkıda bulunmuştur.

3.4.3. Pazarlık Usulü

Kamu İhale Kanununda açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulleri olarak belirtilmiştir. Ancak bazı özel durumlarda bu ihale usulleri yerine pazarlık usulü kullanılarak kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet alımlarının gerçekleştirilmesine olanak sağlanmıştır. Bu özel durumlar Kanunun Pazarlı Usulü başlıklı 21. maddesinde;

- a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması,
- 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,
- 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 Türk Lirasına) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları olarak sıralanmıştır.

Söz konusu Kanun maddesi gereğince pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin; b,c ve f maddelerinde belirtilen özel durumların oluşması halinde ilan zorunluluğu olmadan en az 3 istekli ihaleye davet edilmek suretiyle ihale gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak a,d ve e maddelerinde belirtilen özel durumların ortaya çıkması halinde yapılan ihalelerde ise ihale tarihinden 25 gün öncesine kadar ihale ilanının yapılması gerekmektedir.

Tablo 12: 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Pazarlık Usulü İle Yapılan İhalelerin Pazarlık Maddelerine Göre Dağılımı

Pazarlık Kanun Maddesi	Yapılan İhale sayısı	Alım Tutarı (1000 TL)
21 A	36	8.237
21 B	6.408	36.950.626
21 C	778	3.411.901
21 D	4	1.125
21 E	25	2.845.199
21 F	17.828	2.126.878

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan 2017 yılına ait Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Tablo 12’de verilen bilgiler göz önünde bulundurulduğunda pazarlık usulü ile gerçekleştirilen yaklaşık olarak 45 milyar TL’lik alımın yaklaşık olarak 42,5 milyar TL’si pazarlık usulünün ilan zorunluluğu olmayan b, c, ve f bentleri kapsamında gerçekleştirilirken, geriye kalan yaklaşık 2,5 milyar TL’lik kısmın ilan zorunluluğu bulunan a,d ve e bentleri kapsamında gerçekleştirilmiştir.

3.5. YAKLAŞIK MALİYET UYGULAMASI

Kamu maliyesi devletin kamusal mal ve hizmetler sunması, kamu harcamalarını gerçekleştirmesi ve yapılan bu harcamaları finanse edecek kaynakları temin etmesini ifade eder. Herhangi bir ülkede yaşayıp kamu harcamalarını ödemiş olduğu vergilerle finanse eden vatandaşların kamu maliyesi sistemine güven duymaları o ülkede uygulamada olan kamu mali yönetiminin işleyişiyle yakından ilgilidir (Aktan ve Çoban, 2010: 265).

Kamu maliyesinde güven oluşturma, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamasında mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakının benimsenmesi ve vatandaşlar tarafından ödenen vergilerin israf edilmeden etkin bir şekilde kullanılmasına bağlıdır. Ödenen vergilerin kamunun ihtiyacını karşılayacak doğrultuda ve israfa yer vermeyecek şekilde kullanılması vatandaşların devlete olan güvenini arttıracaktır. Bu

durum vergiye gönüllü uyumun artmasına zemin hazırlayarak kamu harcamalarının finansmanı açısından kolaylık sağlayacaktır (Aktan ve Çoban, 2010: 265-266).

Bu noktada kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan kamu alımlarının gerçekleştirilmesinden önce yapılacak olan maliyet çalışmasının piyasa fiyatlarını yansıtacak şekilde gerçekçi olarak belirlenmesi büyük bir önem arz etmektedir. Zira yapılacak olan maliyet çalışması piyasa denge fiyatlarına yaklaştıkça alım esnasında verilen tekliflerin değerlendirilme süreci o kadar sağlıklı sonuçlandırılacaktır. Piyasa fiyatlarından uzak olan maliyet çalışmaları ölçü alınarak yapılan alımlar neticesinde ise tekliflerin değerlendirilme işleminde yaşanacak problemlerden dolayı kamu alımlarında ortaya çıkacak israfın önüne geçilemeyecektir (Çolak, 2015: 248-249).

Yaklaşık maliyet, mal veya hizmet alımını gerçekleştirecek olan idarenin basit bir tahmini bedel belirlemesinden ziyade ihaleden önce piyasa araştırması yaparak söz konusu alımın bedelinin yaklaşık olarak tespit edilmesi işlemidir (Doğanyigit, 2010: 95).

Kamusal düzenin başarısının, yapılan mal ve hizmet alımlarını piyasa fiyatları ile gerçekleştirebilme potansiyeline bağlı olduğu göz önünde bulundurulduğunda yaklaşık maliyetin doğru tespitinin ne kadar önemli ortaya çıkacaktır (Pelit, 2015: 5).

Bir önceki bölümde de belirtildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda tahmini bedel esasına dayanan bir yöntem mevcuttu. Buna göre idareler tarafından alımı yapılacak söz konusu mal veya hizmet için bir tahmini bedel belirlenmekte ve bu bedel üzerinden en fazla indirim yapan firmaya ihale bırakılmaktaydı. Devlet İhale Kanununda uygulanan bu yöntemde birçok sorun ortaya çıkmakta ve idareler tahmini bedeli gerçeğe yakın hesaplayamamaktaydılar. Bu durum neticesinde hesaplanan tahmini bedeller piyasa fiyatlarından oldukça uzaktı. Öyle ki ihaleler esnasında çoğu zaman tahmini bedelden %50, %60 ve hatta %80 oranında indirimler içeren teklifler verilmekteydi (Kaplan, 2012: 29-30).

2886 sayılı Devlet İhale Kanununda, tahmini bedel uygulamasının kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara dayanılarak hazırlanması ve uluslararası uygulamalarla tutarsızlık arz etmesi nedenleri, piyasa fiyatlarının gerçekçi olarak

yansıtılamaması sorununu ortaya çıkarmıştı. Bu sorunun ortaya çıkarmış olduğu olumsuzlukları gidermek amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda tekliflerin değerlendirilmesinde kullanılmak üzere uluslararası uygulamalarla da paralellik arz eden yaklaşık maliyet uygulaması benimsenmiştir.

Söz konusu mal veya hizmeti alımı için idarelerce hesaplanacak olan yaklaşık maliyet çalışmasının gerçekçiliği, ihalenin harcama ve finansman programlarına uyumlu olarak yürütülmesine katkı vererek ödeneklerin programlara uygun olarak kullanılmasını sağlayacaktır. Bunun yanı sıra isteklilerin kendi aralarında kartel oluşturarak söz konusu mal veya hizmetin gerçek bedenlinin oldukça üzerinde teklifler sunarak yüksek fiyatlar üzerinden alımın gerçekleştirilmesinin önüne geçilecektir (Kaplan, 2012: 30).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte uygulamaya konulan yaklaşık maliyet yöntemi yalnızca alımı yapılacak mal veya hizmetin değerinin tespit edilmesinde kullanılmamaktadır. Yaklaşık maliyet ayrıca ihale ilan sürelerinin ve ilan şeklinin tespit edilmesinde, ihalelere yabancı isteklilerin katılıp katılamayacağını belirlenmesinde ve söz konusu ihale için ayrılacak olan ödenek miktarının belirlenerek bütçenin hazırlanması işlemlerinde de kullanılmaktadır.

Tablo 13: İhale Usulüne Göre Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranları

Alım Usulü	Sözleşme Bedeli (1000 TL)	Yaklaşık Maliyet (1000 TL)	SB/YM*100
Açık İhale Usulü	141.541.212	176.687.326	80
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	23.414.603	26.647.370	88
Pazarlık Usulü	45.343.965	52.694.491	86
Genel Toplam	210.299.779	256.029.188	82

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan 2017 yılına ait Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda ihale usullerine göre sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere oranları incelenmiştir. Kamu idareleri tarafından ihaleye çıkılmadan önce hesaplanan yaklaşık maliyet bedelinin piyasa rayiçlerine uygun şekilde hazırlandığı kabulü ile sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere oranı, kamu idarelerince yapılan ihalelerden ne kadar tasarruf sağlandığı ve istekliler arasında yaşanan rekabetin hangi boyutlarda gerçekleştiğinin göstergesi olacaktır (Kamu Alımları İzleme Raporu, 2017).

Tablodaki veriler incelendiğinde ihale usullerine göre sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere oranı; açık ihale usulünde %80, belli istekliler arasında ihale usulünde %88 ve pazarlık usulünde %86 olduğu gözlemlenmekte olup genel ortalama sözleşme bedelinin genel ortalama yaklaşık maliyete oranını %82'dir.

Verilen bu istatistikî veriler ışığında 2017 yılını kapsayan süreç içerisinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale usulleri ile gerçekleştirilen kamu alımları sonucunda sağlanan tasarruf sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasındaki fark olup, 45,7 milyar TL olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak vatandaşlar nezdinde kamu maliyesine güvenin tesis edilmesinin etkin bir kamu mali yönetimine bağlı bulunduğu düşünüldüğünde, ihale süreci içerisinde bulunan ve söz konusu yapılacak olan kamu alımının bedelinin tespitinde ölçü olarak kullanılan yaklaşık maliyet çalışmasının rasyonel şekilde hazırlanması büyük önem arz etmektedir. Nitekim sağlıklı bir ihale süreci kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasının yanı sıra vatandaşların kamuya olan güveninin artmasına yol açarak toplumda oluşmuş olan vergi direncinin de kırılmasına yardımcı olacaktır.

3.6. KAMU ALIMLARINDAKİ ŞEFFAFLIĞIN VE REKABETİN ÖN ŞARTI: İHALE İLANLARI

Mali saydamlık, herhangi bir devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uygulamış olduğu politikaları ve uygulanan bu politikaların sonuçlarını kamuoyuna duyurmasıdır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bir yönetimin saydam olması için yalnızca yapılmış olan icraatların değil yapılması planlananların da kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir (Saraç, 2005: 142). Bir farklı ifade ile mali saydamlık,

devletin vergiler ve diğ er gelir kaynakları aracılığı ile yapmış olduğı harcamalar ve gerçekleştirmiş olduğı hizmetler hakkında kamuoyu ile bilgi paylaşımında bulunmasıdır (Karakaş, 2005: 297).

Mali saydamlık, devlete emanet edilmiş olan kaynakların nasıl kullanıldığının toplum tarafından izlenmesine olanak sağlar. Toplumun gözetimi altında olan politikacı ve bürokratlar kamusal kaynakların kullanımında etkinliğı ve verimliliğı sağlama noktasında daha fazla hassasiyet göstermek durumunda kalır. Bunun yanı sıra saydam bir yönetim aracılığıyla devletin kendi yetkilerini kısıtlaması toplum tarafından devlete olan güvenin artmasına yol açacaktır (Atiyas ve Sayın, 2000: 30).

Mali disiplinin sağlanması ekonomi yönetiminin başarısını sağlayan en önemli faktörlerden biridir. Mali saydamlığın etkin bir şekilde uygulanması kamu kaynağını kullanan aktörlerin hesap verme sorumluluğı arttıracaktır ki bu durum mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Saydam bir yönetim biçiminin benimsenmemiş olması dolayısıyla hesap verilebilirliğin hissedilmediğı durumlarda, etik dışı faaliyetlerin sayısının artarak kamu kaynaklarının kullanımında etkinsizliğin oluşması kaçınılmazdır (Acar, 2007: 28-29).

Bu çerçevede ülkemizde de AB, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi ulus üstü kuruluşların etkileriyle kamu mali yönetimi yeniden yapılandırılarak mali saydamlığın sağlanmasına yönelik birçok yasal ve idari düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu yasal düzenlemelerden biri de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Nitekim  lkemizde 1990’lardan sonra ticaretin artması ve ülke ekonomisinin büyümesine paralel olarak kamu ekonomisinin toplam ekonomi içinde rolü artmış ve bu durum kamu alımlarında ciddi bir artış gözlemlenmesine yol açmıştır. Kamu İhale Kanunundan önce kamu harcamalarına yönelik ihalelerin gerçekleştirilmesi esnasında tabi olunan kanun olan Devlet İhale Kanununu, uygulama esnasında karşılaşılan sorunları gidermede yetersiz kalmış ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişime uyum sağlayamamıştır. Bu durum saydamlık açısından kabul edilemez bir tablo ortaya koyarak saydamlığı esas alan yeni bir kamu alım mevzuatının düzenlenmesine zemin hazırlamıştır (Eroğlu ve Demirbaş, 2016: 297).

Bu gelişmeler doğrultusunda Devlet İhlale Kanununun yerine yürürlüğe giren Kamu İhale Kanununun genel gerekçesinde saydamlıkla ilgili bulunan “*Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi öngörülmüştür. Saydamlık ilkesinin gereği olarak, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi öngörülmüştür.*” yeni ilkeler düzenlenen yeni mevzuatın kamu alımlarında saydamlığa vermiş olduğu önemi gözler önüne sermektedir.

Kamu kaynaklarının etkin kullanımını engelleyen usulsüzlük ve yolsuzluk gibi hukuk dışı uygulamaların esas kaynağı ihale sürecinde saydamlığın yeteri kadar sağlanmamasıdır. Kamu alımlarında saydamlığın sağlanmasının kamuoyu denetiminin oluşmasına zemin hazırlayarak israfı engelleyeceği göz önünde bulundurulduğunda ihale sürecinin tamamen şeffaf bir yapıya büründürülmesinin önemi ortaya çıkacaktır. Nitekim ihale sürecinin şeffaf bir yapıya bürünmesi ile kamu alım süreci kamuoyunun denetimine açık hale gelerek, kamu kaynaklarının belirlenen mali ve sosyal politikalar doğrultusunda etkin bir şekilde kullanılması güvence altına alınacaktır (Yıldız, 2009: 71).

Bir önceki bölümde de bahsedildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğunun bulunmaması, ilan zorunluluğu olan ihale usullerinde de ilan süresinin çok kısa olması ve ihale sonuçlarının ilan edilmemesi gibi uygulamalar dolayısıyla saydamlık göz ardı edilip, kamu kaynaklarının kullanımı noktasında kamuoyunun yeterince bilgilendirilmesi durumu söz konusu değildi (Kaplan, 2012: 21-22).

Bu olumsuz uygulamalar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kaldırılarak tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğu getirilmiş ihale sonuçları ilan edilmeye başlanmış ve ilan süreleri ihale usulleri ve parasal limitlere göre değişecek şekilde 40 güne kadar uzatılmıştır. İlan süreleri ve şekillerinin belirlenmesinde Devlet İhale Kanununda tahmini bedel ve bütçe kanunu ile belirlenen tutarlar esas alınırken, Kamu İhale Kanununda yaklaşık maliyet ve eşik değer olarak belirlenen tutarlar esas alınmıştır.

Tablo 14: 2019 Yılı Mal-Hizmet Alımlarına Ait İlan Süreleri ve Yayım Şekilleri

İHALE USULLERİ			
SIRA NO	AÇIK İHALE	BELLİ İSTEKLİLER	PAZARLIK
1.) Yaklaşık maliyeti 180.732 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımları	İhale tarihinden en az 7 gün önce	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce
	İhalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve Kamu İhale Bülteninde	İhalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve Kamu İhale Bülteninde	İhalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve Kamu İhale Bülteninde
2.) Yaklaşık maliyeti 180.732 TL ile 361.481 TL arasında kalan mal ve hizmet alımları	İhale tarihinden en az 14 gün önce	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce	İhale tarihinden en az 14 gün önce
	İşin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde	İşin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde	İşin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde
3.) 361.481 TL üzerinde ve eşik değerinin altında kalan mal ve hizmet alımları	İhale tarihinden en az 21 gün önce	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce	İhale tarihinden en az 21 gün önce
	İşin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde	İşin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde	İşin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve Kamu İhale Bülteninde
4.) Yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan mal ve hizmet alımlarında	İhale tarihinden en az 40 gün önce	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 14 gün önce	İhale tarihinden en az 25 gün önce
	Kamu İhale Bülteninde	Kamu İhale Bülteninde	Kamu İhale Bülteninde

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

Yukarıdaki tabloda 2019 yılı için ihale usullerine göre uygulanan ilan süreleri ve yayım şekilleri hakkında bilgiler verilmiştir. Bu çerçevede görüldüğü üzere Kamu İhale Kanununda belirtilen ve her yıl şubat ayında güncellenen eşik değer miktarı ihale ilanının süresi ve yayım şeklinin belirlenmesinde asli unsur olarak kullanılmaktadır. Kamu İhale Kanunun 8. maddesinde de belirtildiği üzere 2019 yılı için mal ve hizmet alımlarına ilişkin belirlenen eşik değer miktarı genel bütçeye dâhil idareler için 1.656.600,00 TL Kanun kapsamındaki diğer idareler için ise 2.761.007,00 TL olarak belirlenmiştir.

“4734 sayılı Kanun gereği ihale ilanları 01.01.2014 tarihinden itibaren Resmi Gazete yerine Kamu İhale Bülteninde ilan edilmeye başlanmıştır. 2886 sayılı Kanunda ihale ilanları Resmi Gazete ve yerel gazetelerde yapılıyordu ve bu ilanlar küçük alanlara sığdırıldığından ihale konusu işle ilgili yeterince bilgi sahibi olunamıyordu. Ayrıca tüm ilanlar bir arada veriliyordu. Kamu İhale Bülteninde ise, ihaleler gruplanarak, ihale konusu işlerle ilgili ihale dokümanını almadan yeterince bilgi sahibi olunması sağlanmaktadır. Ayrıca bu şekilde, Kamu İhale Kurumunun da ilanlarda yapılan bariz hataları görme ve düzelttirme şansı olmaktadır ki bu da ilanlarda yapılan usul eksikliklerinden kaynaklanan ihale iptallerinin engellenmesini sağlayacaktır. Kısaca daha disiplinli, daha düzenli, daha pratik ve daha verimli bir ilan sistemi getirilmiştir” (Karapınar, 2005: 22).

Sonuç olarak birçok iktisatçının da belirttiği üzere ekonomik açıdan etkinliğin gerçekleşmesi rekabet ortamının sağlanmasına bağlıdır. Özellikle kamu alımlarının gerçekleştirildiği esnada harcama yapılan paranın kamuya ait olması alımı yapılacak olan mal veya hizmetin en uygun fiyat ve en yüksek kalitede temin edilmesini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede ekonomide rekabet ortamını oluşturarak uygun fiyat ve yüksek kalitede mal veya hizmete erişmek için kamu alımlarında söz konusu alımı gerçekleştirilecek olan mal veya hizmetin herkes tarafından bilinmesi hususunda ilan sistemi büyük önem arz etmektedir (Şanlı, 2016: 53).

3.7. FİYAT TEKLİFLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SÖZLEŞMENİN İMZALANMASI

Kamu ihalelerinde uygulanacak olan esas ve usuller sözleşme imzalanma aşamasına gelene kadar 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olacak şekilde yürütülürken,

sözleşme imzalandıktan sonra 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa tabi olacak şekilde yürütülür (Çolak, 2015: 247).

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Kamu İhale Kanununa tabi olan kurumların yapacakları alımlarda kamu kaynağının verimli bir şekilde kullanılması ve sözleşmelerin etkin bir şekilde yürütülmesini amaçlamıştır.

Kamu idareleri açısından kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması adına söz konusu mal veya hizmet alımı ile ilgili sözleşme imzalayacak firmanın belirlenme kriterleri, büyük bir önem arz etmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda yüklenici firma, bir farklı ifade ile sözleşmeyi imzalamaya hak kazanacak firma belirlenirken en uygun bedel kavramı üzerinden hareket edilirdi. En uygun bedel ise tahmini bedeli geçmemek şartı ile ihale esnasında teklif edilen bedeller arasından tercihe en layık görüleni olarak belirlenirdi. Tahmini bedelin bulunmadığı ihalelerde ise en uygun bedel teklif edilen bedeller arasından en uygun görüleni olacak şekilde düzenlenmişti. Uygun bedel, idare tarafından öznel bir şekilde yorumlanıp belirlenmeye müsait bir kavram olduğundan dolayı bu durum 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzeltilmiş ve gerek yüklenici firmanın seçiminde gerekse de kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması noktasında daha isabetli ve nesnel ölçüt olan ekonomik açıdan en avantajlı teklif kavramı getirilmiştir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, teklif edilen fiyatlar arasından en düşük fiyatı esas alacak şekilde veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlarında dikkate alınarak belirleneceği belirtilmiştir (Toğuz, 2002: 182-183).

Kamu İhale Kanunu ile birlikte ihaleyi kazanan firmanın sözleşmeyi imzalamaması durumunda ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi ile sözleşmenin imzalanabilmesinin önü açılmıştır. Normal şartlarda ihale uhdesinde kalan firma kesin teminatı vermek koşuluyla sözleşmeyi imzalamak zorundadır. Firmanın bu zorunluluğa uymaması durumunda ihaleye katılım esnasında sunmuş olduğu geçici teminat bedeli irat kaydedilir. Bu çerçevede ikinci en avantajlı teklifi sunan firmanın sunmuş olduğu teklif bedelinin uygun görülmesi durumunda firma sözleşmeye davet edilerek sözleşme imzalanır.

Devlet İhale Kanununda bulunmayan, Kamu İhale Kanunu ile getirilen bu düzenleme doğrultusunda uluslararası uygulamalara uyum sağlanmış, direkt olarak ihalenin iptali yerine ikinci en avantajlı firma ile sözleşmenin imzalanması olanağı elde edilerek çıkılacak olan yeni bir ihaleden dolayı yaşanacak zaman kaybının önüne geçilmiştir. Ayrıca bu düzenleme kamu tarafından sunulan hizmetlerin aksamamasını sağlayarak ihalelerin uygun şartlar ve zamanlarda yapılması kriterinden hareketle oluşabilecek zararların önüne geçilmesini sağlamıştır (Ertaş, 2010: 90-91).

Bu çerçevede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu kaynaklarının kullanımı esnasında söz konusu alımı gerçekleştirecek olan mal veya hizmetin fiyat ve kalite açısından toplumun faydasını maksimize edecek şekilde düzenlendiği gözlemlenmektedir (Kulaçoğlu, 2004: 71).

3.7.1. Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması

Kamu alımlarının gerçekleştirilmesi esnasında harcamaların etkinliği açısından rekabet ortamının sağlanması büyük bir önem arz etmektedir. Ancak bu rekabet ortamı idareyi yalnızca sunulan teklif fiyatlarını göz önüne alarak en düşük teklifi sunan firmanın teklifini kabule zorlamamalı, teklif fiyatlarının rasyonelliğini analiz etme yetkisine de sahip kılmalıdır.

Devlet İhale Kanununda kamu idarelerine verilmeyen bu yetki Kamu İhale Kanunu ile birlikte aşırı düşük tekliflerin sorgulanması açısından verilmiştir. Kanunun “Aşırı düşük Teklifler” başlıklı 38. maddesi doğrultusunda; idare ihale esnasında sunulan tekliflerin değerlendirmesini yaptıktan sonra diğer tekliflere veya idarenin tespit etmiş olduğu yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu tekliflerin rasyonelliğini ölçmek için aşırı düşük teklif sahibinden; imalat sürecinin ve verilen hizmetin yönetiminin ekonomikliği, mal ve hizmetlerin temini esnasında kullanacağı avantajlı koşulları ve teklif edilen mal ve hizmet işinin özgünlüğü ile ilgili hususları yazılı bir şekilde açıklamasını ister. Bu açıklamaların değerlendirilmesi neticesinde açıklamaları yeterli bulunmayan ve yazılı açıklamada bulunmayanların teklifleri reddedilir.

Kamu İhale Kanunu ile getirilen bu düzenleme, haksız rekabeti engelleyerek reel rekabetin sağlanmasını ve kamu idareleri tarafından kalitesi düşük mal ve hizmetlerin alımının önüne geçilerek kamu kaynaklarının etkinsiz bir şekilde kullanımının engellenmesi açısından bir hayli önem arz etmektedir.

3.7.2. Sözleşmenin İmzalanabilmesi İçin Vergi Borcunun Olmaması Kuralı

Devlet asli vazifesi olan kamu hizmetlerini yerine getirirken kaynak olarak kamu harcamalarını temel alır. Kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi için devletin sahip olması gereken gelir kaynağı ise vergiler aracılığıyla sağlanır. Bu çerçevede devletin toplumsal ihtiyaçları yerine getirebilmesinin vatandaşlardan toplanan vergiler aracılığıyla elde etmiş olduğu gelire bağlı olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini zamanında ve etkin bir şekilde gerçekleştirmesinin vatandaşlardan alacağı vergilere bağlı olduğu göz önüne alındığında, devlet kamu gelirlerini toplama işlevini egemenlik gücüne dayanarak hukuki cebir altında tahsil eder. Devletin bu işlevi yerine getirmesi esnasında bazı vatandaşların üzerine düşen vergi yükümlülüğünü yerine getirmediği gözlemlenmektedir. Bu noktada devlet çeşitli yöntemler izleyerek vatandaşların vergi yükümlülüğünü yerine getirmesini sağlar (Karakoç, 2015: 413-414).

Devletin özel ve tüzel kişilerin vergi yükümlülüklerini yerine getirmek için uygulamış olduğu yöntemlerden biri de Kamu İhale Kanunu aracılığıyla düzenlenmiş olup ihale tarihi itibari ile kesinleşmiş vergi borcu olan isteklinin sözleşmeyi imzalamayacağı şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kamu İhale Genel Tebliğinin 17.4.1. maddesi “Yıllık geliri, yıllık kurumlar, katma değer, özel tüketim, özel iletişim, motorlu taşıtlar, şans oyunları, damga, banka ve sigorta muameleleri vergileri, gelir ve kurumlar vergisine ilişkin tevkifatlar ver geçici vergiler ile harçlar ve bu alacaklar ilişkin vergi ziyai cezaları, gecikme zammı ve faizleri bağlamında toplam 5.000 TL’yi aşan tutardaki borçlar vergi borcu olarak kabul edilecektir.” hükmü gereğince vergi borcunu kapsamında hangi vergi türlerinin bulunacağı ve bu vergi borcunun tutarının ne olacağı net bir şekilde belirtilmiştir.

Bu çerçevede sözleşmeye davet edilen firmamın sözleşmeyi imzalamak için sunduğu evraklar neticesinde vergi borcunun olduğu tespit edilirse firmanın sunmuş olduğu geçici teminat irat kaydedilerek firma ile sözleşme imzalamaktan vazgeçilir. Bu düzenleme hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde gerçekleştirilmesi için kamu harcamalarının en büyük finansman aracı olan vergi gelirlerinin artmasını sağlar (Yıldız, 2009: 134).

3.8. KAMU ALIMLARINI DENETLEME MERCİİ: KAMU İHALE KURUMU

Günümüzde gerek gelişmekte olan gerekse de gelişmiş olan ülkelerde hissedilen en önemli ihtiyaçlardan biri de gerçekleştirilen kamu harcamalarının kontrolünü sağlamaktır. Ülkelerin mal ve hizmet alımına yönelik yapmış oldukları kamu harcamalarının tutarı ve bu harcamaların meydana getirmiş oldukları etki göz önüne alındığında, söz konusu harcamalarda etkinliğin sağlanması için kontrol mekanizmasının ne denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Sağlanan kontrol mekanizması aracılığı ile dar anlamda yaşanacak olan israfın önüne geçilmekle beraber yaşanması muhtemel olan yolsuzluklar engellenir. Bununla birlikte söz konusu kamu harcamaların yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği tespit edilmiş olunur (Akdoğan, 2011: 94-95).

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği tarafından hazırlanan Kamu İhaleleri Raporu'nda Maliye Bakanlığı'nın; kamu harcamalarının yönetimi, yapılan harcamaların mali kontrolü ve düzenlenmesi işlevlerinden sorumlu olmasına karşın kamunun gerçekleştirmiş olduğu ihalelerin usulüne uygun olup olmadığını denetleyecek bir mercie sahip olmadığı belirtilmiştir. Bu çerçevede kamu ihalelerine ilişkin uygulamaları yönlendirecek ve şikâyetleri çözüme bağlayacak bağımsız niteliğe sahip bir birimin oluşturulması gerekliliği vurgulanmıştır. Bunun yanı sıra Dünya Bankası'nın 2001 yılının haziran ayında ülkemize yönelik hazırlamış olduğu Ülke İhale Değerlendirme Raporu'nda da Devlet İhale Kanunun, ihalelere yönelik yapılacak olan şikâyetleri çözüme kavuşturup eşgüdümü sağlayacak bağımsız ve adli olmayan bir denetim merciiine sahip olması gerekliliği belirtilmiştir. Yapılan bu değerlendirmeler çerçevesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda eksikliği göze

çarpan bu durum 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzeltilerek idari ve mali özerkliğe sahip olan Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur (Özer, 2015: 51).

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere idari ve mali özerkliğe sahip olan Kamu İhale Kurumu; ihalenin başladığı andan sözleşmenin imzalanmasına kadarki geçen süreç içerisinde idare tarafından mevzuata uygun olmadan yapılan işlemlere karşı yapılacak olan şikâyetleri incelemek, ihale mevzuatını hazırlayarak uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre yönelik eğitim seminerleri düzenleyerek ihale mevzuatına olan hâkimiyeti arttırmak, ihalelerle ilgili istatistikleri oluşturarak bunları yayımlamak ve Kanunun kendisine yüklemiş olduğu diğer görevleri ifa etmek üzere kurulmuştur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununda idarelerin eylem ve işlemlerini denetleyen böyle bir merkezi kurum bulunmamakta ve Kanunun uygulanmasındaki yetki tamamen idarelere verilmekteydi. Merkezi bir denetleyici ve düzenleyici kurumun olmaması idarelerin ihale mevzuatında keyfi uygulamalar gerçekleştirmesine neden olmaktaydı (Güven, 2007: 112).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte Devlet İhale Kanunundan farklı olarak ortaya çıkabilecek bazı olumsuzlukların önlenmesi adına daha hızlı ve etkin bir idari denetimin sağlanması amaçlanmıştır. Bu çerçevede sözleşmenin imzalanmasından önceki süreç içerisinde idari işlemlere karşı bir şikâyet söz konusu olması durumunda ilk öncelikle ihaleyi yapan idareye şikâyet başvurusunda bulunulur. İdarenin şikâyeti reddetmesi üzerine söz konusu idari işlemlerden dolayı hak kaybı yaşadığını düşünen firma Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurusunda bulunur. Kurum tarafından söz konusu şikâyetin incelenmesi sonucunda hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ise gereken düzenlemelerin yapılması sağlanır (Öztürk, 2009: 130-131).

Aşağıda 2013-2018 yıllarını kapsayan süreç içerisinde Kanun kapsamında yapılan ihalelere yönelik Kamu İhale Kurumuna yapılan itirazlar ve bu itirazlar sonucunda iptal edilen ihalelerin sayıları tablo şeklinde gösterilmiştir.

Tablo 15: Kamu İhale Kurumuna Yapılan İhale İtiraz ve İptal Sayılar

YIL	İTİRAZ SAYISI	İPTAL EDİLEN İHALE SAYISI
2013	5.093	308
2014	3.942	288
2015	3.720	179
2016	3.395	113
2017	3.526	187
2018	2.017	81

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Kamu İhale Kurumu, kamu alımlarının gerçekleştirilmesinin akabinde yapılan alımlara yönelik şikâyetlerin incelenmesi yolu ile denetim mekanizması rolünü üstlenerek kamu giderlerinin büyük bir kısmının disipline edilmesini sağlar. Nitekim Kamu İhale Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere; uluslararası ihale mevzuatına uyumu arttıran, GSYH içerisindeki oranı yaklaşık olarak %8'lere kadar erişen kamu alımlarını yönlendiren politikaları oluşturan, idari işlemlerden doğacak şikâyetleri inceleyerek çözüme kavuşturan ve kamu alımları ile ilgili birinci ve ikincil mevzuatları düzenleyen idari ve mali bağımsızlığa sahip Kamu İhale Kurumunun kamu harcamalarındaki etkinliği arttıracak net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Kamu İhale Kurumunun yanı sıra kamu harcamalarını denetleme görevi Anayasanın 160. maddesi ile birlikte Sayıştay'a verilmiştir. Anayasanın 160. maddesi kapsamında Sayıştay'a merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının tüm gider, gelir ve mallarını TBMM adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama ve bunun yanı sıra kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yerine getirme görevi verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 68. maddesi kapsamında ise Sayıştay tarafından harcama sonrası gerçekleştirilen dış denetimin amacının,

denetime tabi tutulan idarelerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması olduğu belirtilmiştir.

Bu çerçevede, Kamu İhale Kurumu ile birlikte Sayıştay'da yüklenmiş olduğu misyon gereği gerçekleştirilen giderlerin; kanunlara, tüzüklere, bütçe tertibine, tahsis edilen ödeneye uygun olarak harcanıp harcanmadığının, tüm gider, hesap ve işlemlerin belgelere ve kayıtlara uygun olup olmadığının araştırmasını yaparak kaynakların verimli, etkili, ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetimi yapar (Köse, 2007: 235).

3.9. ELEKTRONİK KAMU ALIMLARI PLATFORMU

“Mali saydamlık ilkesi, devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgiler ile hesaplarının sistematik, açık ve anlaşılır bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasını ifade etmektedir. Mali saydamlığı sağlamak üzere kamuda raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporları düzenleme ve yayımlama süreçlerine yer verilmektedir” (Ceritli, 2012: 31). Bir farklı ifade ile saydamlık, devletin vatandaşlardan topladığı vergiler ve diğer gelir kaynakları ile yaptığı harcamalar ve hizmetler hakkındaki bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasını ifade eder.

Hesap verme sorumluluğu ise kamu kaynaklarını kullanma yetkisini elinde bulunduran kurumların bu kaynakları hukuka uygun, etkin ve verimli şekilde kullanma ve sahip olduğu görevleri belirlenmiş olan amaç ve hedefler doğrultusunda yürüterek faaliyet sonuçlarının yetkili kurumlar ve kamuoyuna açıklama zorunluluğu olarak ifade edilir (Aktan ve Çoban, 2006: 13-40).

Kamu İhale Kanunu ile birlikte uygulamaya konulan EKAP sistemi şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından büyük gelişim yaşanmasını sağlamıştır. Öyle ki EKAP üzerinden, ihaleler ile ilgili ayrıntılı sorgulama yapılabilmesinin önü açılmıştır. Bu doğrultuda bireyler kamu kurum ve kuruluşlarının yapmayı planladıkları tüm ihalelere erişebilmekte, ihale sonuçlarını EKAP üzerinden görebilmekte, söz konusu

alımıla ilgili hazırlananmış olan ihale dokümanlarını indirebilmektedir. Bunun yanı sıra ihalelere girmekten yasaklanan gerçek ve tüzel kişilerin listelerine, uyumsuzluk kararlarına, itirazın şikâyet başvuruları hakkındaki bilgilere erişilebilmekte ve sözleşme devri sorgulamaları gerçekleştirebilmektedir (Yılmaz, 2015: 54).

EKAP, idarelerin mal, hizmet ve yapım işlerine yönelik alımlarını mevzuata uygun olarak gerçekleştirebilecekleri elektronik ortamı ifade eder. Bir farklı ifade ile bu Platform, Kamu İhale Kurumu tarafından yönetilmekte olup idarelerin ve isteklilerin kamu alımlarına ilişkin süreçlerini internet ortamı üzerinden gerçekleştirilmesini sağlar. 2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejik Eylem Planı kapsamında, Başbakanlık tarafından belirlenen 11 öncelikli e-devlet projesinden biri olan EKAP 01.09.2010 tarihinde ilk sürümüyle devreye girmiştir (Şener, 2013: 21).

EKAP; elektronik ilan hazırlama ve yayımlama, ihale dokümanlarının oluşturulması ve bu dokümanlara firmalar tarafından elektronik ortamda erişim, elektronik teklif gönderme ve gelen teklifleri değerlendirme, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması, kesinleşen ihale kararının tebliği ve sözleşmenin imzalanması gibi ihale kapsamında olana işlemler ile ilgili her türlü bildirimlerin kısmen veya tamamen gerçekleştirilmesini sağlar (Yılmaz, 2015: 36).

EKAP aracılığıyla yapılan işlemler, idarelerin ve firmaların kaynaklarını etkin ve verimli kullanmalarına yol açmakla birlikte yukarıda ki paragrafta da belirtildiği üzere idareler açısından hesap verilebilirliğin etkinleşmesi anlamında ihale sistemine büyük katkılar sunmuştur. Bunun yanı sıra EKAP; standardizasyon, hız, saydamlık, bilgi bütünlüğü, tutarlılık ve doğruluk, etkinlik ve verimlilik ve kamuoyu denetimi gibi kavramların ihale sistemine kazandırılmasını sağlamıştır (Deligöz, 2014: 63-64).

Rakamlar ile EKAP sisteminin faydalarına bakıldığında ise geleneksel yöntem kullanılarak resmi gazetede yapılan ilan işlemlerinde 180 personelin çalışması gerekliliğine karşın günümüzde nitelikli 5 personelin ilan işlemlerini yapması mümkün hale gelmiştir (İmamoğlu ve Özbilgin, 2012: 24). 2011-2012 yıllarına yönelik yapılan araştırma sonucunda EKAP sistemi ile birlikte idareler tarafından; ihale dokümanı basım maliyetinden 3,5 milyon TL, zaman maliyetinden 165 milyon TL, ihale dokümanlarına ulaşım kolaylığından dolayı rekabetin artmasından da 3

milyar TL olmak üzere toplamda yaklaşık olarak 3,20 milyar TL'lik bir tasarrufun sağlandığı göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra istekliler açısından da; ihale dokümanı satın alma maliyetinden 84,8 milyon TL, ulaşım maliyetlerinden 7 milyon ve zaman maliyeti açısından da 24,4 milyon olmak üzere toplamda 116,2 milyonluk bir tasarrufun sağlandığı tespit edilmiştir (Solak, 2013: 5).

3.10. KAMU ALIMLARINI DÜZENLEYEN KAMU İHALE KANUNUNA İLŞİKİN EKSİKLİKLER VE BAZI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu İhale Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girerek ihale sisteminde köklü bir değişikliğin yaşanmasını sağlamıştır. Kanun, içermiş olduğu düzenlemeler aracılığıyla hem ülkemizin gelişen ve değişen ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir pozisyona gelerek hem de AB müktesebatına uyum çerçevesinde ilk uyum yasası olma özelliğini kazanarak ciddi bir reform niteliğine sahip olmuştur. Ayrıca Kanun, kamudan kaynak çıkışına bir farklı ifade ile kamu harcamalarına neden olacak her bir ihalenin saydam ve rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturarak kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını başat hedefi haline getirmiştir. Ancak kamu alım sisteminde yaşatmış olduğu tüm bu gelişmelere rağmen Kanunun eksiksiz olduğunu ileri sürmemiz mümkün değildir. Bu çerçevede Kamu İhale Kanununun aksayan yönlerini aşağıda belirtilen başlıklar halinde sıralamak mümkündür (Kaplan, 2012: 28-29).

3.10.1. İstisna Kapsamının Genişlemesi

Kamu kaynağı kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları alımlarda tek bir kanuna tabi olmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda zaman içerisinde yapılan değişiklikler, Kanunun etkinlik seviyesinin düşmesine sebebiyet vermiştir. Özellikle Kanunun kapsama alanının daraltılarak istisna alanının genişletilmesi kamu harcamalarının disipline edilmesini engelleyerek usulsüzlüklere zemin hazırlamıştır.

Kamu İhale Kanununun 3. maddesinde istisna kapsamına alınan konu ve kurumlar belirtilmiştir. Bu madde aracılığıyla esasen yapacakları alımları Kanuna tabi olarak

gerçekleştirmesi gereken bazı idarelere, konu ve kurum bazında ihtiyaçlarını ceza ve ihalelerden yasaklanma halleri hariç olmak üzere Kanun hükümlerine bağlı olmadan karşılama imkânı verilmiştir. Kanunun ilk yayımlandığı tarih olan 2002 yılında yalnızca 6 bent şeklinde düzenlenen istisna maddesinin, 2019 yılı itibari ile kanun kapsamı dışında bırakılan alan sayısı arttırılarak 23 bende çıkarıldığı gözlemlenmektedir. İstisna sayısındaki bu artışa, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2010, 2014 ve 2016 yıllarına dair Türkiye İlerleme Raporlarında da değinilmiş ve söz konusu bu durum eleştiri konusu olmuştur.

“İstisna alanına yapılan bu müdahaleler, en temel amacı bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine düzenlenmiş olan esas ve usullere göre hareket etmelerini sağlamak olan Kanunun, bu amacından sapmalar göstermesine sebebiyet vermektedir. 4734 sayılı Kanunun istisnalar alanındaki bu sürekli genişleme, tıpkı bütün kamu kurumlarını kapsamaması nedeniyle eleştirilen 2886 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde olduğu gibi, kamuda farklı alım usullerinin uygulanmasına yol açmaktadır” (Yıldız, 2009: 113).

Aşağıdaki tabloda 2014-2018 yıllarını kapsayan süreçte istisna kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının toplam kamu alımları içerisindeki miktarsal ve tutarsal oranları gösterilmiştir.

Tablo 16: İstisna Kapsamındaki Alımların Toplam Kamu Alımlarına Oranları

Alım Yılı	Alım Miktarı	Alım Miktarının Oranı (%)	Tutar (1000) TL	Alım Tutarının Oranı (%)
2014	32.589	26,33	8.393.401	7,40
2015	35.051	27,40	11.913.904	8,02
2016	33.313	27,17	14.184.903	8,17
2017	25.291	22,07	19.304.274	8,29
2018	20.258	20,71	23.337.280	11,55

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere istisna kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının bir artış trendinde olduğu gözlemlenmektedir. 2018 yılında gerçekleştirilen ihalelerin adet bazında %79,29'u Kanunda belirtilen ihale usulleri çerçevesinde gerçekleştirilirken %20,71'i istisna kapsamında gerçekleştirilmiştir. Tutarsal bazda bakıldığında ise 2018 yılı içerisinde yaklaşık olarak 23,5 milyar TL'lik alımın istisna kapsamında bir farklı ifade ile Kanun kapsamı dışında gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir.

Toplam kamu alımlarının yaklaşık olarak % 11'ine tekabül eden istisna kapsamındaki alımlarda; ilan zorunluluğunun bulunmaması, ihale dokümanlarının EKAP'a aktarılma zorunluluğunun olmaması ve idare tarafından kendisine haksızlık yapıldığını düşünen firmanın kamu ihalelerini denetleyici birim olan Kamu İhale Kurumu'na karşı itirazın şikâyet başvurusunda bulunamaması Kanununun temel ilkelerinden olan saydamlık ve rekabet ilkeleri ile tezatlık teşkil etmektedir.

İstisna kapsamında gerçekleştirilen alımlar yüzeysel olarak değerlendirildiğinde Kanun kapsamı dışında gerçekleştirilen alımlar olduğundan saydamlık ve rekabeti olumsuz etkilemesi nedeniyle eleştiri konusu olmaktadır. Ancak bu alımlar, Kanunun olağan durumlar gözetilerek hazırlanması ve soyut olması nedeniyle kamu kaynaklarının verimsiz kullanımının önlenmesini sağlayıp kamu yararı gözetilerek kullanılmasına da imkân tanımaktadır.

Bu bağlamda kamu alımları izleme raporunda¹⁴ 2017 yılı itibarıyla Kanunun istisna kapsamında gerçekleştirmiş olduğu alımların %43,31'ine tekabül eden 3. maddesinin g bendi, bu bent kapsamında belirtilen kuruluşlara ticari ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde doğrudan mal ve hizmet üretimine yönelik ihtiyaçları veya ana faaliyetlerine yönelik yapacakları alımlar için Kanuna tabi olmadan bu ihtiyaçları karşılama imkânı vermiştir. Aslında bu durum kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu kapsamdaki diğer idarelerin Kanunun bürokratik işlemlerine takılmadan hızlarının artmasını sağlayarak işletmecilik politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için bir gereklilik olarak değerlendirilebilir. Böyle bir istisnanın

¹⁴ Kamu İhale Kurumu, "Kamu Alımları İzleme Raporu" http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2017_kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_rev3.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

tanınmamış olması, bu kapsamdaki idarelerin doğrudan mal ve hizmet üretimine yönelik ihtiyaçlarını karşılamak için yaklaşık maliyetin bedeline göre değişkenlik arz edecek şekilde ihale ile ilgili ilanı 40 gün boyunca Kamu İhale Bülteninde yayımlanmasını gerekli kılabilirdi. İhale ilanından önceki ve ihale sonrası işlemleri de göz önünde bulundurduğumuzda ve firmaların herhangi biri tarafından ilgili ihaleye itirazın şikâyet başvurusunda bulunulmadığı varsayımı altında bile bahsi geçen kurumların doğrudan mal ve hizmet üretimine yönelik ihtiyaçlarını karşılaması yaklaşık olarak 70 günü bulacaktır. Bu durumun söz konusu kuruluşların işletmecilik politikalarını olumsuz etkilenmesi muhtemeldir.

Bunun yanı sıra istisna kapsamındaki alımlar, piyasada zaman zaman meydana gelen olağanüstü durumlar karşısında idarelere geniş hareket alanı sağlayarak, kamu idarelerini karşılanması muhtemel olan zararlardan koruyup bütçelerinin daha etkin bir şekilde kullanımını sağlar. Örneğin 2018 yılının Ocak ayına 3,78 TL ile başlayan dolar kurunun Ağustos ayında 6,87 TL'ye, 4,55 TL ile başlayan Euro kurunun ise 7,85 TL'ye yükselerek son yılların en yüksek değerine ulaştığı gözlemlenmiştir¹⁵. Döviz kurunda yaşanan aşırı dalgalanma ticarete kullanılan bu iki para birimi ile yapılan alımların fiyatında ciddi artışlar meydana gelmesine sebep olmuştur. Ayrıca 29.11.2016 tarih ve 29903 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan düzenleme çerçevesinde mal ve hizmet alımı ihalelerinde tekliflerin Türk Lirası cinsinden verilmesi gerekliliği getirilmiştir. Bu gereklilik ve döviz kurlarındaki artış nedenleriyle idareler tarafından gerçekleştirilen ithal menşeli alımlarda birtakım problemler yaşanmıştır. Firmalar, alım miktarı yüksek ve vadesi uzun olan alımlara yönelik kurdaki dalgalanma nedeniyle öngörülebilirliklerinin azalmalarını gerekçe göstererek teklif verememe durumuna düşmüşleridir.

Böyle bir durumda ihalelerin Kanun kapsamında gerçekleştirilmesi söz konusu alımların Kanun maddesi gereği kısımlara bölünmesini engelleyecektir. Bu durum; firmaların bu riskli piyasa şartlarından dolayı ihalelere katılmaktan kaçınmalarına, ihalelere katılan firmaların ise uzun vadeli risk maliyetlerini de tekliflerine yansıtma neden olarak kamu kaynaklarının etkinsiz kullanımına sebebiyet

¹⁵ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, https://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kurlar_tr.html, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

verecektir. Tam da bu noktada söz konusu alımların piyasa şartlarından dolayı yıllık planlamasının yapılamaması, Kamu İhale Genel Tebliğinde de belirtildiği üzere, kısımlara bölünerek istisna kapsamında yapılabilmesinin önünü açmıştır. Böylece kamu idarelerinin riskli piyasa şartlarından dolayı sahip oldukları kaynakları etkinsiz kullanma ve üstlenmiş oldukları misyon gereği söz konusu üretim faaliyetlerinin aksama riski istisna kapsamındaki alımlarla önlenmiş olacaktır.

Bu çerçevede kanaatimizce ilk öncelikli olarak konu ve kurumlar ile ilgili düzenleme yapılarak Kanunun ilk yıllarında olduğu gibi yalnızca zorunlu ve gerekli halleri kapsayan alanların istisna kapsamına alınması gerekmektedir. Belirlenen bu alanlar doğrultusunda gerçekleştirilen alımlarda; ihale kaydının EKAP üzerinden gerçekleştirilme zorunluluğunun getirilmesi, ihale ilanının Kamu İhale Bülteni aracılığıyla bir hafta süreyle yayımlanması ve idareler tarafından düzenlenen, ihale öncesi ve sonrası hakkındaki tüm bilgileri içeren, ihale dokümanının EKAP'a yüklenerek ilgili tüm tedarikçi firmaların bilgisine sunulması gerekmektedir. Yapılan bu düzenlemelerle birlikte ilgili tedarikçi firmalar söz konusu alımla ilgili tüm bilgilere erişebilme imkânına sahip olacaktır. Bu durum istisna kapsamındaki alımların şeffaflık ve rekabet açısından Kanunla düşmüş olduğu tezatlığı ortadan kaldırılarak kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılmasını zemin hazırlayacaktır.

Sonuç olarak istisna kapsamındaki alımların tamamen kaldırılması da kamu idarelerinin bütçelerini etkin ve verimli kullanamamalarına sebebiyet verebilir. Yukarıdaki paragraflarda belirtilen önlemler çerçevesinde istisna kapsamındaki alımların daha saydam ve daha rekabetçi bir yapıya dönüştürülerek gerçekleştirilmesinin önü açılabilir.

3.10.2. İlansız ve Rekabetsiz Alım Usulü: Doğrudan Temin

Doğrudan temin usulü, ihale usulleri arasında yer almamakla birlikte 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22. maddesinde belirtilen özel durumlar çerçevesinde özel bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. İdareler tarafından doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda; ilan yapma zorunluluğu bulunmamakta ve idarelerin kendi inisiyatifleri doğrultusunda belirlemiş oldukları tedarikçi firmalar ile yapılan teknik

şartlara ve teklif edilen fiyatlara ilişkin görüşmeler sonucunda söz konusu alım gerçekleştirilmektedir.

Kamu İhale Kanunu içerisinde özel bir alım yöntemi olarak düzenlen doğrudan temin usulünde ilanın yapılmaması ve rekabet ortamını sağlayacak önlemlerin alınmaması, bu usulün aynı istisna kapsamında gerçekleştirilen alımlarda olduğu gibi Kamu İhale Kanunun temel ilkeleri içerisinde bulunan saydamlık, rekabet ve kaynakların verimli kullanımı ilkeleriyle çeliştiğini göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda 2014-2018 yıllarını kapsayan süreçte doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen kamu alım miktarları ve bu alımların toplam kamu alımları içerisindeki oranları belirtilmiştir.

Tablo 17: Doğrudan Temin Usulü İle Gerçekleştirilen Alımların Toplam Kamu Alımlarına Oranları

Alım Yılı	Tutar (1000) TL	%
2014	7.419.983	6,54
2015	8.276.761	5,58
2016	3.817.742	2,20
2017	3.286.233	1,41
2018	3.787.522	1,87

Kaynak: Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımı İstatistikleri esas alınarak hazırlanmıştır. (www.kik.gov.tr)

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2014-2018 yıllarını kapsayan süreçte ortalama 5,3 milyar TL’lik kamu alımının doğrudan temin usulü bir farklı ifade ile Kanunda belirtilen esas ve usullerin dışında özel bir yöntemle gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu usulle gerçekleştirilen azımsanamayacak derecedeki alım bedelleri de göz önünde bulundurularak kaynakların verimli kullanılması adına birtakım değişikliklerin yapılması yerinde olacaktır.

Bu doğrultuda doğrudan temin usulü kullanılarak yapılan alımlara ilan zorunluluğu getirilerek rekabet ortamının sağlanması adına önemli bir adım atılmalıdır. Hali hazırda Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin ilanı için etkin bir şekilde kullanılan EKAP sisteminde yapılan ufak bir düzenleme ile ek bir maliyete gerek kalmadan bu usulle gerçekleştirilecek alımlar için özel bir ilan platformu oluşturulabilir. Bu usulle gerçekleştirilecek alımların ilan süresi 1 veya 2 günlük süre ile ilgili tedarikçi firmaların izleyebileceği bir platformda teknik şartnamesi ile birlikte yayımlanarak söz konusu alım için rekabet ortamı oluşturulup kamu harcamalarında önemli ölçüde tasarrufun sağlanmasının önü açılabilir.

3.10.3. İtirazen Şikâyet Bedellerinin Yüksek Olması

İhale sürecinin hukuka uygun olacak biçimde, kamu idareleri açısından aksamadan firmalar açısından ise hak kaybına neden olmadan gerçekleştirilebilmesi için ortaya çıkan uyuşmazlıkların hızlı bir şekilde çözülmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere 4734 sayılı Kanunla birlikte idari yargıda dava açılmadan önce zorunlu başvuru yolları olarak şikâyet ve itirazen şikâyet başvuru yöntemleri getirilmiştir.

İhale sürecinde hukuka aykırı işlemler nedeniyle hak kaybına veya zarara uğradığını iddia eden firmalar şekil ve usul kaidelerine dikkat etmek şartıyla sırasıyla şikâyet ve itirazen şikâyet başvurularında bulunabilirler. Şikâyet başvurusu doğrudan ihaleyi yapan idareye karşı yapılırken itirazen şikâyet başvurusu ise idarenin şikâyeti reddetmesi veya belirtilen süre zarfında şikâyete cevap vermemesi durumlarında Kamu İhale Kurumuna karşı yapılır. Görüldüğü üzere şikâyet ve itirazen şikâyet başvuruları dava açılmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu idari başvurular olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 01.02.2019-31.01.2020 tarihleri arasında Kamu İhale Kurumuna yönelik yapılan itirazen şikâyet başvurularının bedelleri belirtilmiştir.

Tablo 18: İtirazen Şikâyet Başvuru Bedelleri

Yaklaşık Maliyet	Başvuru Bedeli
0 TL - 953.728,00 TL	5.719,00 TL
953.728,00 TL - 3.814.922,00 TL	11.442,00 TL
3.814.922,00 TL - 28.611.919,00 TL	17.363,00 TL
28.611.919,00 TL ve Üzeri	22.887,00 TL

Kaynak: Kamu İhale Kanununun Kamu İhale Kurumu başlıklı 53. Maddesinde belirtilen bedeller esas alınmıştır.

Tablo 18’de Kamu İhale Kurumuna yönelik yapılan itirazen şikâyet başvuruları için yatırılması gereken tutarlar gösterilmiştir. Görüldüğü üzere başvuru bedellerinin bir hayli yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Hak kaybına uğradığını düşünen firmaların yatırması gereken bu yüksek başvuru bedellerinin yanı sıra Kamu İhale Kanununun İhalelere Yönelik Başvurular başlıklı 54. maddesi doğrultusunda Cumhurbaşkanınca verilen yetki doğrultusunda başvuru bedelinin dört katı kadar başvuru teminatı alınabilmesine karar verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Kuruma yapılan şikâyet başvurususun, Kurumun görev alanı dışında bulunması durumu hariç olmak üzere diğer nedenlerden dolayı reddedilmesi durumunda yatırılan teminatın gelir kaydedilmesine karar verilmiştir. Bu doğrultuda örneğin yaklaşık maliyeti 3.814.922,00 TL - 28.611.919,00 TL arasından bulunan bir ihale için hak kaybına uğradığını düşünerek Kamu İhale Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunacak bir firmanın yaklaşık olarak 87.000,00 TL’lik bir bedel kaybını göz önünde bulundurması gerekecektir. Bu ağır şikâyet koşulları, firmaların bir kısmının hak kaybına uğradığını düşünmelerine rağmen şikâyet hakkını kullanmasını engellemekte ve Kamu İhale Kurumunun asli görevi olan kamu harcamalarının denetlenmesi işlevini olumsuz yönde etkilemektedir.

Şikâyet ve itirazen şikâyet yolları firmalar tarafından farklı amaçlarla kullanılıp ihale sürecinin kesintiye uğramasına neden olabilmektedir. Öyle ki şikâyet yollarına başvurulması durumunda ihale sürecinin 90-120 günlük bir süreyi bulabilmektedir. Esasında Kamu İhale Kanunun gerekçesinde de belirtildiği üzere başvuru teminatı, itirazen şikâyet başvuru sistemini kötüye kullanılmak suretiyle ihale sürecinin kesintiye uğramasını engellemek için getirilmiş bir uygulamadır. Ancak başvuru bedeli ve teminat bedelinin toplamının çok yüksek bedel ile sonuçlanması hak kaybına uğradığını düşünen firmaların hak arama özgürlüğünü kısıtlayabilmektedir.

Kanaatimizce Kamu İhale Kurumuna yönelik yapılan itirazen şikâyet başvuru bedelinin 4 katına kadar alınan başvuru teminatı kaldırılmalıdır. Bu uygulama yerine mevcut başvuru bedelleri bir miktar daha arttırılarak şikâyeti haklı bulunan firmalara yatırmış oldukları başvuru bedelleri iade edilmelidir. Bu düzenleme ile hak kaybına uğradığını iddia eden firma haklı çıkması durumunda başvuru bedelin kendisine iade edileceğinin bilincinde olup rahat bir şekilde hak arama faaliyetlerini sürdürebilecektir. Kamu idareleri ise belirlenen bu orta seviyedeki başvuru bedelleri ile firmaların farklı amaçlarla itirazen şikâyet başvurusunda bulunması durumuyla karşılaşmayıp, ihale sürecinin kesintiye uğraması dolayısıyla karşılaşması muhtemel olan zararlardan kendini koruyacaktır.

3.10.4. İtirazen Şikâyet Başvurularının Şekilsel Yönden Reddedilmesi Sorunsalı

Çalışmanın önceki başlıklarında da belirtildiği üzere itirazen şikâyet başvuruları Kamu İhale Kurumuna yapılır. Kurum tarafından alınan şikâyet başvuruları, şekil ve esas yönünden incelenerek karara bağlanır. Kamu İhale Kurumu şikâyet başvurularını ilk öncelikle şekil yönünden incelemekte olup şekil yönünden uygun olmayan başvuruların esasına bakmadan şikâyet başvurularını reddetmektedir. Bu doğrultuda itirazen şikâyet başvurusunda bulunacak firmaların şikâyet dilekçelerinin yanı sıra; başvuruda bulunmaya yetkili olduğunu gösteren belgeler, imza sirküleri, başvuru bedeli dekontu v.b. evraklardan herhangi birinin eksik olması durumunda, söz konusu ihale ile ilgili hak kaybına uğradığını düşünen firmanın hak kaybına

uğradığını iddia ettiği konulara, bir farklı ifade ile şikâyetin esasına bakılmaksızın şikâyetin şekil yönünden reddine karar verilir.

Örneğin Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunan bir firmanın başvuru dilekçesinin ekinde sunmuş olduğu temsil belgelerinin fotokopi olması sebebiyle başvurunun esasına bir farklı ifade ile şikâyetçi firmanın hak kaybına uğradığını iddia ettiği konuya bakılmaksızın başvurusunun şekil yönünden reddine karar verilmiştir¹⁶. Kamu İhale Kurulu, şikâyet başvurusunda bulunan firmanın başvuru evraklarında bir eksiklik tespit ettiği takdirde itirazen şikâyet başvurusu süresi¹⁷ dolmamışsa eksikliklerini tamamlaması için resmi sitesinde bir ilan yayımlamaktadır. Ancak Kamu İhale Kanununun Kuruma İtirazen Şikâyet başlıklı 56. maddesinde Kurumun, ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihi izleyen 20 gün içinde şikâyetle ilişkin kararı incelemek ve bu kararı da 5 iş günü içinde taraflara tebliğ etmek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Bu doğrultuda Kamu İhale Kurumu tarafından eksikliklerin tespiti için ilanın yayımlanması gereken asgari sürenin ne olduğu ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Öyle ki Kurumun söz konusu şikâyet dosyası ile ilgili incelemeleri şikâyetçi firmanın şikâyet süresinin dolduktan sonra incelemesi muhtemeldir ki bu durum evrak eksikliği v.b. durumlar dolayısıyla şikâyeti şeklen reddedilen firmaların sayısının artmasına neden olur.

Kanaatimizce kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen harcamalar üzerindeki denetim mekanizmasını güçlendirmek için yapılan ihaleler dolayısıyla hak kaybına uğradığını iddia eden firmaların gerekçeleri mutlak suretle dikkate alınmalı şekil şartlarından dolayı reddedilen itirazen şikâyet başvuru sayısının minimize edilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda Kamu İhale Kurumuna yönelik yapılan şikâyet başvuruları şikâyet süresinin bitimine 5 gün kala incelenip söz konusu eksik veya

¹⁶ Kamu İhale Kurulu Kararı, “2018/UH.IV-915”, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

¹⁷ Kamu İhale Kanununun 55. maddesinde itirazen şikâyet başvurusunun, ihaleyi yapan idarece alınan kararın bildirimini izleyen 10 gün içinde yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca İhaleyi yapan idare kendisine yapılan şikâyet başvurusunu 10 gün içinde inceleyip karar tarihini izleyen 3 gün içinde şikâyetçi ve diğer isteklilere bildirim yapar. Söz konusu bu sürede karar alınmaması durumunda da hak kaybına uğradığını düşünen firmanın karar verme süresinin bitiminde itirazen şikâyet başvurusunda bulunabileceği hüküm altına alınmıştır.

hatalı evrak sunan firmalara evraklarının tamamlanması veya düzeltilmesi için tebligat yapılmalıdır. Böylece firmaların eksik başvuru evrakı nedeniyle şikâyetlerinin reddedilmesi durumu minimize edilip şikâyetlerin esas yönünden incelenmesi sağlanarak kamu harcamalarındaki denetimin gücü artırılır.

3.10.5. Yerel Gazetelerde Yayımlanan İhale İlanlarına Ait Maliyetler

Kamu İhale Kanununda, kamu alımlarındaki saydamlığı sağlamak için Tablo-14’te de belirtildiği üzere ilan süreleri ve ilanların yayım şekilleri ile ilgili bilgiler verilmiştir. Bu bilgiler doğrultusunda yaklaşık maliyeti eşik değere kadar olan ihalelere ait ilanların Kamu İhale Bülteninin yanı sıra çeşitli kurallara bağlı olarak yerel gazetelerde de yayımlanması zorunludur. Kamu İhale Kanununun Eşik Değerler başlıklı 8. Maddesinde de belirtildiği üzere mal ve hizmet alımlarında 2019 yılına ait Eşik değer, genel bütçeye dâhil idareler için 1.656.600,00 TL iken kanun kapsamındaki diğer idareler için 2.761.007,00 TL olarak belirlenmiştir. Kamu İhale Kanundan önce yürürlükte bulunan ve Devlet İhale Kanunda ihalelerin ilan şekillerinden biri olan yerel gazete aracılığıyla ilanının geleneksek hale getirilerek mevcut Kanunda da devam ettirildiği göze çarpmaktadır.

Kamu alımları izleme raporunda¹⁸, 2018 yılı itibari ile yerel gazetelerde yayımlanan ihale ilanı sayısının en az 79.412 olduğu tahmin edilmektedir. Basın İlan Kurum’undan alınan bilgiler doğrultusunda bir ihale ilanının yaklaşık olarak 1.500 TL ye tekabül ettiği göz önünde bulundurulduğunda bir yıl içerisinde kamu idarelerinin yerel gazetelerde ihale ilanı gerçekleştirebilmesi için toplamda yaklaşık olarak 120 milyon TL’lik bir harcama yapması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde teknolojinin gelişmesi ile birlikte Kamu İhale Kurumuna bağlı olarak oluşturulan EKAP aracılığıyla firmalar idarelerin yapacakları ihalelerden haberdar olmaktadır. Öyle ki kamu ihalelerine teklif veren tüm firmaların EKAP’a üye olmaları gerekliliği düşünüldüğünde, firmaların söz konusu ihale ile ilgili ilanlara

¹⁸ Kamu İhale Kurumu, “Kamu Alımları İzleme Raporu” https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

erişiminin Kamu İhale Bülteni aracılığıyla karşılandığı görülecektir. Bunun yanı sıra yine Kamu İhale Kurumunun resmi internet sitesinde vatandaşların da kamu idarelerinin yapacakları alımları izleme imkânı mevcuttur. Tüm bu veriler göz önünde bulundurulduğunda, ihale ilanlarının Kamu İhale Bülteninin yanı sıra yerel gazetelerde de yayımlanması saydamlığı arttırıcı bir unsur olarak değil kamu kaynağının etkinsiz kullanımına neden olan ve kamu idarelerinin işlem sürecini zorlaştıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. 2018 yılında yerel gazeteler aracılığıyla ihalelerin ilanı için harcanan tutar göz önünde bulundurulduğunda bu durum daha net bir şekilde karşımıza çıkmaktadır.

Kanaatimizce kamu ihale ilanlarının yerel gazetelerde yayımlanması zorunluluğu ihale ilanlarındaki saydamlığı arttırma noktasında pozitif bir etkiye sahip değildir. Bu doğrultuda ihale ilanlarının yerel gazetelerde yayımlanması zorunluluğu kaldırılarak, kamu idarelerinde gerek tasarrufun sağlanması gerekse de iş yükünün azaltılması açısından olumlu bir adım atılabilir.

SONUÇ

Devlet, toplumsal mal ve hizmetlere yönelik talebi ifade eden kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla kendi bünyesinde oluşturmuş olduğu siyasi ve idari organları kullanır. Toplumsal ihtiyaçlar kapsamında bulunan bu mal ve hizmetlerin sunumu, devletin ya doğrudan üretimde bulunması ya da ilgili mal ve hizmetlerin piyasadan tedarik edilmesi yoluyla karşılanır. Her iki şekilde de söz konusu ihtiyaçların karşılanması amacıyla gerekli olan finansman vatandaşlardan toplanan vergiler aracılığıyla karşılanır.

Ülkemizde kamu idareleri tarafından toplumsal ihtiyaçları gidermek amacıyla gerçekleştirilen kamu alımlarının GSYH içerisindeki oranının %8'lere kadar eriştiği gözlemlenmektedir. Kamu alımlarının sahip olduğu bu büyüklük, devletin ekonomik hayatta çok önemli bir rol üstlenmesine neden olup kamu kaynağı kullanılarak yapılacak olan ihalelerde kaynak kullanımında verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde düzenlenmelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Zira insanlar, özel bütçelerinden yapmış oldukları harcamalarda göstermiş oldukları titizliği kamu bütçesinden yaptıkları harcamalarda göstermemekte ve bu durum kamu harcamalarında usulsüzlük ve yolsuzluk gibi olumsuzlukların yaşanmasına zemin hazırlamaktadır.

Bu doğrultuda kamu alımlarının ülkemizde gerçekleştirilen kamu harcamalarının¹⁹ yaklaşık olarak %35'ine tekabül ettiği göz önünde bulundurulduğunda, alım sistemimizi düzenleyen ihale kanununun alım usulleri ve sahip olduğu temel ilkeler aracılığıyla; saydamlığı, rekabeti ve hesap verilebilirliği esas almak suretiyle harcamalarda verimliliği, etkinliği ve disiplini sağlayacak bir yapıya sahip olması gerekmektedir.

Hukuk sistemimizde kamu alımlarına yönelik çıkarılan düzenlemelerin tarihinin yüz altmış senelik bir geçmişe sahip olduğu bilinmektedir. Cumhuriyetin kurulmasından önce nizamname olarak hüküm altına alınan kamu alımlarına ait ilk kanuni düzenleme, cumhuriyetin kurulmasını takiben 1925 yılında çıkarılmıştır. 1925

¹⁹ Cümlede belirtilen kamu harcamaları, yalnızca merkezi yönetim bütçesi bazındaki giderleri kapsamaktadır.

yılında çıkarılan ve kamu alımlarına yönelik ilk kanuni düzenleme hüviyetini kazanan 661 sayılı Hükümetin Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu, dokuz yıl süreyle yürürlükte kalmış olup 1934 yılına gelindiğinde yerini 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununa bırakmıştır. 2490 sayılı Kanunun yürürlükte bulunmuş olduğu yaklaşık elli yıllık bir süreç sonunda gelişen ve büyüyen ekonomi karşısında ihtiyaçları karşılayamamaya başlaması üzerine 01/01/1984 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa yürürlüğe girmiştir.

Devlet İhale Kanunu, ülkemizde 1984-2002 yıllarını kapsayan yaklaşık yirmi yıllık süreç içerisinde kapsamı altında bulunan kamu idarelerinin; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini gerçekleştirirken tabi olduğu Kanun olarak uygulama alanı bulmuştur. Uzun yıllar boyunca kamu alım sistemimizi düzenleyen Kanun olarak yürürlükte bulunmasına rağmen kamu kaynaklarının rasyonel bir şekilde kullanımını engelleyen uygulama biçimleri nedeniyle kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği sağlayamamıştır.

Devlet İhale Kanunu ile düzenlenen kamu alım sisteminin sahip olduğu aksaklık ve eksiklikler dolayısıyla köklü bir değişime uğraması gerekliliği, AB ve Dünya Bankası gibi ulus üstü kuruluşların da dikkatini çekmiştir. Bu çerçevede, Dünya Bankası tarafından “Ülke İhale Değerlendirme Raporu ve AB tarafından “Kamu İhaleleri Raporu” düzenlenmiş ve bu raporlarda söz konusu Kanunun çağdaş bir yapıya dönüştürülebilmesi için; ihale sürecinin başından sonuna kadar şeffaflığın sağlanması, rekabetin geliştirilmesi, ihaleye katılan istekliler için güven ortamının tesis edilmesi, hesap verilebilirliğin artırılması ve kamu ihalelerini düzenleyen ve denetleyen merkezi bir kurumun oluşturulması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu gereklilikler doğrultusunda; yapılan ihalelerin uluslararası uygulamalara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi, ihalelerde şeffaflık ve rekabetin sağlanması ve kamu alım politikalarını yönlendiren ve denetleyen merkezi bir kurum tesis edilerek etkin bir kamu alım sisteminin oluşturulabilmesi için yeni bir alım mevzuatının düzenlenmesine ihtiyaç duyulmuştur.

Bu çerçevede kamu harcamalarında etkinliği sağlayacak yeni bir alım sisteminin düzenlenmesi için 22.01.2002 tarihinde yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kamu İhale Kanunu ile getirilen düzenlemeler çerçevesinde Devlet İhale Kanununda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını engelleyen birçok uygulama biçimi düzeltilerek kamu alım sistemimizde köklü değişiklikler yapılmıştır.

Kamu İhale Kanununu ile birlikte kamu alımı gerçekleştiren kurumların birçoğu Kanun kapsamı altına alınarak söz konusu kurum ve kuruluşlarca yapılacak olan harcamaların disiplin ve denetiminin sağlanması amaçlanmıştır. Öyle ki Devlet İhale Kanununda yalnızca genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler gerçekleştirmiş oldukları alımlarda Kanuna bağlı hareket ederlerken, Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle yukarıda bahsi geçen daire ve idarelerin yanı sıra bunlara bağlı olan döner sermayeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunlarla kurulan ve kendilerine kamu tüzel kişiliği verilen kuruluşlar v.b. birçok kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlar Kanun kapsamına dâhil edilerek kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması noktasında kritik bir düzenleme yapılmıştır. Bunun yanı sıra Kamu İhale Kanunu kamu idarelerinin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsamına alarak yalnızca kamu harcaması gerektiren işlemler ile ilgili düzenlemeleri içermiştir. Böylece Devlet İhale Kanununda olduğu gibi idareler tarafından hem gelir sağlamaya hem de kamu harcaması gerçekleştirmeye yönelik olup birbirinden farklı özelliklere sahip olan işlemlerin aynı kanunda düzenlenmesinin önüne geçilerek uygulama esnasında ortaya çıkabilecek olan problemler önlenmiştir.

Kamu İhale Kanunu, idarelerin gerçekleştirecekleri ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, kamuoyu denetimini, gizliliği, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlayarak ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağını hüküm altına almak suretiyle sahip olduğu temel ilkelerin çerçevesini çizmiştir. Bu bağlamda Kamu İhale Kanunu, Devlet İhale Kanununda bulunan saydamlık, rekabet ve ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanında karşılanması ilkelerinin etki alanını arttırıp bu ilkelerin Kanunla tezatlık teşkil eden yapısını düzeltmeye çalışmış ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak adına birtakım yeni ilkeler benimsemiştir.

Devlet İhale Kanununda, saydamlık ilkesi temel ilkeler arasında bulunmasına rağmen; yapılacak olan ihalelerle ilgili önceden tüm isteklilerle bilgi verilmemesi, ihale sonuçlarının ihaleye katılan isteklilere ve kamuoyuna ilan edilmemesi ve ihaleye katılacak olan isteklilerden yeterlilik evrakları kapsamında istenecek olan belgelerin net olarak belirlenmemesi gibi bu ilkeyle tezatlık teşkil edecek uygulamalar mevcuttu. Söz konusu saydamlık ilkesi ile çelişen bu uygulama biçimleri Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte düzeltilmiştir. Saydamlığın etkin bir şekilde sağlanması ile birlikte gerçekleştirilen kamu alımları, vatandaşların gözetimine sunularak usulsüzlük ve yolsuzluklar minimize edilmiş ve söz konusu ihalelerle ilgili rekabet ortamının oluşmasına paralel olarak kamu harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması adına önemli adımlar atılmıştır. Bununla birlikte ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı hüküm altına alınarak yetersiz ödenek dolayısıyla yıllarca yarım kalan yatırım projelerinin kamu kaynaklarında neden olduğu israf engellenmiş ve harcamaların planlı ve disiplinli bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

İhale usulleri açısından değerlendirildiğinde ise Kamu İhale Kanunu aracılığıyla uluslararası ihale uygulamalarına uyum sağlayacak şekilde; açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü olmak üzere üç tür ihale usulü düzenlenmiş olup Kanunun ilgili maddesinde belirtilen özel durumların vuku bulması halinde ise ihale usulü olmayıp özel bir alım yöntemi olarak tasarlanan doğrudan temin usulü kullanılarak alımların gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Tüm isteklilerin teklif verebileceği usul olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri kullanılması zorunlu olan temel usuller olarak belirlenmiş, pazarlık ve doğrudan temin usulünün kullanımı ise özel şartların oluşumuna bağlanmıştır.. Kamu İhale Kanunu ile birlikte Devlet İhale Kanununda bulunan ihale usullerinin bir kısmı çıkarılmış, yolsuzluğun ve usulsüzlüğün kaynağı haline gelen bazı ihale usullerinde ise saydamlık ve rekabetin sağlanması adına köklü değişimler yapılmıştır.

Bu bağlamda Devlet İhale Kanununda düzenlenen ve yılda ortalama 10,3 milyar TL'lik alımın gerçekleştirildiği usul olan belli istekliler arasında ihale usulünde, ilan zorunluluğunun bulunmaması ve bakanlar kurulunun onayı doğrultusunda yalnızca bir firma ile ihalenin gerçekleştirilebileceğinin hüküm altına alınması gibi kamu

harcamalarında yolsuzluk ve etkinsizliğe zemin hazırlayan durumlar Kamu İhale Kanunu ile düzeltilmiştir. Yapılan düzenlemeler doğrultusunda belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelere ilan zorunluluğu getirilerek en az üç isteklinin katılımı şartıyla ihalenin gerçekleştirebileceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte yılda ortalama 19,6 milyar TL’lik alımın gerçekleştirildiği pazarlık usulüyle yapılan ihaleler için de Devlet İhale Kanununda ilan zorunluluğu bulunmazken Kamu İhale Kanunu ile birlikte bu durum düzeltilerek şeffaflığın dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması adına önemli bir adım atılmıştır. Ancak altı bent şeklinde düzenlenen pazarlık usulünün bazı bentleri²⁰ için en az üç isteklinin davet edilmesi şartıyla ihalelerin ilansız yapılabileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmeden önce, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için bir tahmini bedel belirlenmekte ve ihale bu tahmini bedel üzerinden en fazla indirim yapan firmanın uhdesinde bırakılmaktaydı. Tahmini bedel uygulamasına dayanılarak yapılan kamu alımlarında, belirlenen tahmini bedelin piyasa fiyatlarından uzak olarak gerçekçi bir şekilde belirlenmemesi sebebiyle ihalelerde %80’lere kadar varan indirimlerin yaşanması durumu ile karşılaşılmaktaydı. Kamu kaynaklarının etkin kullanımının, alımı yapılacak olan mal ve hizmetlerin piyasa fiyatları ile gerçekleştirilebilmesine bağlı olduğu düşünüldüğünde idareler tarafından yapılacak olan maliyet çalışmasının ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Devlet İhale Kanununda, kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara göre oluşturulan tahmini bedel uygulamasının piyasa fiyatlarının tespitinde yetersiz kalması ve bu durumun kamu harcamalarında etkinsizliğe yol açtığı göz önünde bulundurularak Kamu İhale Kanunu ile birlikte yaklaşık maliyet uygulamasına geçilmiştir. Uluslararası uygulamalar göz önüne alınarak uygulama alanı bulan yaklaşık maliyet çalışması ile piyasa denge fiyatlarının gerçekçi olarak tespiti kolaylaşmış ve bu durum gerçekleştirilen ihalelerin harcama ve finansman programlarıyla uyumlu bir şekilde

²⁰ Bu bentler kapsamında; doğal afetler, salgın hastalıklar, savunma, güvenlik v.b. özel durumlar dolayısıyla ivedilik icap eden işlerin ihalesi bulunmaktadır.

yürütülmesini sağlayarak ödeneklerin programlara uygun bir şekilde kullanımını sağlamıştır.

Kamu İhale Kanunu ile birlikte ihalelerin usulüne uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin denetimini yapan idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kanunu ile tesis edilen bu kurum; idareler tarafından yapılan ihalelere yönelik her türlü şikâyetleri inceleyerek karara bağlamak, ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamaları yönlendirmek, kamu kurumları ve özel sektöre yönelik olarak eğitim seminerleri düzenlemek suretiyle ihale mevzuatı hakkındaki bilgi birikimini arttırmak ve ihale öncesi ve sonrası olmak üzere kamu alımlarının gerçekleştirilme prosesi ile ilgili çeşitli istatistikler hazırlayarak bunları yayımlamak gibi birtakım önemli görevleri ifa etmek üzere kurulmuştur. Devlet İhale Kanununda, idarelerin yapmış olukları ihalelere yönelik olarak şikâyet taleplerini inceleyip çözüme bağlayacak bağımsız bir kimliğe sahip adli olmayan bir kurumun bulunmaması ve Kanunun uygulanmasındaki yetkinin tamamen idarelerin inisiyatifinde bulunması Dünya Bankası v.b. birçok kurum tarafından eleştiri konusu yapılmıştır. Söz konusu bu durum, başta ihale sürecine yönelik olarak yapılan şikâyetleri değerlendirme hususunda olmak üzere birçok alanda idarelerin ihale mevzuatını keyfi olarak yorumlayıp uygulamalarını engelleyerek bu yetkinin Kamu İhale Kurumuna verilmesiyle düzeltilmiştir. İhdas edilen bu kurumla birlikte kamu idarelerinin kamu kaynağı kullanarak yapmış oldukları harcamalardaki usulsüzlük ve yolsuzlukların hesabının sorulabilmesi, kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik hususunda olumlu gelişmelerin yaşanmasını sağlamıştır.

Kamu kesimi için bütçe metinlerinin taşıdığı önem ne kadar yüksekse kamu ihalelerini düzenleyen kanun metinlerinin taşıdığı önemde bir o kadar yüksektir. Zira bütçe kanunları kamu gelirlerinin nasıl toplanacağı ve harcamaların nasıl yapılacağı ile ilgili bilgiler verirken, ihale kanunları da kamu idarelerinin toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla gerçekleştirdikleri mal ve hizmet alımlarının satın alınması esnasında uyulması gereken temel ilkeler ve kurallar bütününe kapsar. Bu bağlamda ekonomideki en büyük mal ve hizmet alıcısı konumunda bulunan devletin kamu ihaleleri kapsamında gerçekleştirmiş olduğu alımların, gerek kamu harcamaları

gerekse de GSYH içindeki oranı göz önünde bulundurulduğunda, gerçekleştirilen ihalelerde saydamlığı, rekabeti ve hesap verilebilirliği sağlayarak kamu harcamalarının etkin ve verimli kullanılmasına zemin hazırlayacak bir alım sistemimin oluşturulmasının önemi net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu, alım sistemimizde gerçekleştirmiş olduğu köklü değişim ve sürekli değişen ve gelişen ihtiyaçlara karşı kendini güncelleyerek cevap veren yapısıyla kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği sağlama noktasında önemli bir rol üstlenmiştir.



KAYNAKÇA

Acar, Şafak Birol:

İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık Ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2007.

Akalın, Güneri:

Kamu Ekonomisi, 2. Baskı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1986.

Akdoğan, Abdurrahman:

Kamu Maliyesi, 14. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2011.

Akdoğan, Muzaffer:

Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2009.

Akdoğan, Muzaffer:

“Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.LXXII, No:2, 2014, s.683-702.

Akkaynak, O.Sener:

Açılış Konuşması, **I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık Ve Verimlilik Sempozyumu**, İstanbul, Kamu İhale Kurumu Yayını, 2004, s. 10-16.

Akpınar, Yakup:

“Türkiye’deki Kamu Alım Yöntemlerinin Karşılaştırmalı Analizi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2015.

Aksoy, Mehmet:

“Finansmanı İdare Bütçesinden Yapılan Kamu Alımlarında Yasak Fiil Ve Davranışlara Karşı Mali Yaptırımın Önemi Ve Etkinliği Üzerine Bir Öneri”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Haziran 2015 (Çevrimiçi)<http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=3f3b0c78-0e3f-4704-8948-ab1e3d8b1477%40pdc-v-sessmgr05>, 23 Mart 2019.

Aktan, Coşkun Can:

“İsraf ve Savurganlıklar Neden Kamusal Alanda Daha Fazla?”, **Yeni Türkiye Dergisi**, No:26, 1999, s. 17-21.

Aktan, Coşkun Can:

“Kamu Ekonomisinin Rolü ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme”, **Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi**, C.II, No:1, 2010, s. 101-119.

Aktan, Coşkun Can:

“Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C.III, No:1, 2011, s. 29-49.

Aktan, Coşkun Can:

“Eski Devlet Anlayışına Karşı Yeni Devlet Anlayışı”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, C.III, No:2, 2011, s. 189-206.

Aktan, Coşkun Can
Ve Çoban, Hilmi:

Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ankara Seçkin Yayıncılık, 2006, s.13-40.

Aktan, Coşkun Can
Ve Çoban, Hilmi:

“Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa”, **Çimento İşveren Dergisi**, Kasım 2007, s. 1-7.

Altay, Oğuzhan ve Altın, Onur:

“Türkiye’de Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Yatırımlar Üzerine Etkilerinin Analizi (1980-2005)”, **Ege Akademik Bakış**, C.I, No:8, 2008, s. 267-285.

Altın, Aytuğ:

“Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, **Muş Alparslan Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, C.I, No:2, Aralık 2013, s. 101-118.

Alyanak, Servet:

“Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği’nde Uygulanması”, **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, C.XXII, No:1, 2014, s. 85-119.

Alyanak, Servet:

“Dünya Ticaret Örgütü’nün 2014 Yılında Yürürlüğe Girmesi Beklenen Yeni Kamu Alımları Anlaşması”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. IV, No:1, s. 1-34.

Anıl, Haluk:

Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik, Ankara, İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:205, 1982.

Arslan, Ahmet:

“Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, **Maliye Dergisi**, No:40, Mayıs-Ağustos, 2002, s.71-84.

- Atiyas İzak ve Sayın Şerif: Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, **Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Koordinatörler: İzak Atiyas ve Şerif Sayın, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000.
- Aydın, Murat ve Topkaya, Özgür: Türkiye’de Sosyal Devletin Vergileme Alanları, **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, 2015.
- Biberoğlu, Elif: “Türkiye’de Gönüllü Vergi Uyumı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2006.
- Bilir, Hakan: **İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları; Rekabetin Sağlanması ve Korunması**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayın No:0142, 2004.
- Boz, Selman Sacit: “Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.IV, No: 2, 2013, s. 277-332.
- Büber, Bülent: “Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2008.
- Ceritli, İsmail: Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma Ve Hesap Verilebilirliğe Yönelik Pozitif Dönüşüm, Dirençler Ve Zayıflıklar: Geleceğin Gelenekle Dansı, **Şeffaf Ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, 2012, s. 27-42.

- Çam, Mine; “Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XIX, Özel Sayı-2017, s. 2841-2870.
- Özhan Çetinkaya, Filibe Murat ve Üstün Kamuran “Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, C.VI, No:1, 2018, s.311-330.
- Çiftçi, Burcu ve Yılmaz, Hakan: “Kamu İhale Sisteminin Etkinliği: Türkiye’de Şikâyet Süreçlerinin Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir Analiz”, **Maliye Dergisi**, No:174, Ocak-Haziran 2018, s. 299-314.
- Çolak, Mustafa: “Kamu Alımlarında Fiyat Dışı Unsur Analizi, Teklif Değerlendirme Süreçleri Ve Ekonomik Sonuçları”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Ocak 2015 (Çevrimiçi)
<http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=4bbff2df-6f82-4a6d-836c-679b106fb9ed%40sessionmgr4006> 23.03.2019.
- Deligöz Emin: “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), **İdari Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2014.

- Demir, Fikret: **Devlet İhale Kanunu Paneli**, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1996-2, 29 Eylül 1995.
- Demir, İhsan Cemil: “Kamu Harcamalarının Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Araştırma”, **Maliye Dergisi**, No:157, Temmuz-Aralık 2009, s. 210-226.
- Demirbağ, Cengiz: **Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli Çerçevesinde Türkiye İçin Büyük Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesine İlişkin Model Önerisi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2007.
- Doğanyigit, Sadettin: “İhalenin Ruhu: Yaklaşık Maliyetin Gizliliği”, **Dış Denetim Dergisi**, Ekim-Kasım-Aralık, 2010, s. 95-99.
- Edizdoğan, Nihat, Çetinkaya, Özhan ve Gümüş, Erhan: **Kamu Maliyesi**, 4.Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2012.
- Ekşi, Hakkı: “Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2013.
- Emek, Uğur: **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı**, İstanbul, Türkiye Sanayicileri Ve İşadamları Derneği Yayın No:311, 2001.
- Emek, Uğur: **Kamu İhalelerinde Rekabetin Korunması Ve Sağlanması**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No:2657, Kasım 2002.

Erdoğan, Arzu, Erdoğan, Serdar,
ve Erdaş, Hüseyin:

“Kamu Büyüklüğünün Türkiye Ekonomisine
Yönelik Var Analizi”, **Dumlupınar
Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No: 55,
Ocak 2018, s.119-131.

Eroğlu, Erdal ve Demirbaş, Tolga:

“Mali Saydamlığın Önemi Ve Türkiye’de Kamu
Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından
Değerlendirilmesi”, **Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.XX,
No:1, Nisan 2016, s. 287-312.

Ertaş, Rıza Cem:

“Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı
Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen
İhale Usullerinin İncelenmesi Ve
Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek
Lisans Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü**, 2010.

Eryiğit, Burak Hamza
ve Yörükoğlu, Fuat:

“Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri
Ve Hukuksal Altyapı”, **Öneri Dergisi**, C.X,
No: 37, 2012, s.151-165.

Friedman, Milton,ve
Friedman Rose:

Free To Choose A Personal Statement, New
York and London, Harcourt Brace Jovanovich,
1980.

Gedik, Ömer:

Kamu İhalelerine Hâkim Olan İlkeler,
**Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu
İhale Uygulamaları**, Proje Yürütücüsü: Prof.
Dr. Yücel Oğurlu, İstanbul Ticaret Odası
Yayınları, Yayın No: 2010-95, İstanbul, 2011, s.
163-188.

- Göçerler, Ahmet: **Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler**, İç İşleri Bakanlığı-Teftiş Kurulu Başkanlığı, İnceleme Araştırma Raporu, 31.10.2002.
- Gök, Yaşar: “Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, **Dış Denetim Dergisi**, Ekim-Kasım-Aralık 2010, s.12-23.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku Dersleri**, 10. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2010.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2013.
- Güran, Mehmet Cahit: **En Az Devlet En İyi Devlet Devletin Başarısızlığının Anatomisi**, Ed. Coşkun Can Aktan, Bornova, Çizgi Kitabevi, Mayıs 2006.
- Güran, Mehmet Cahit ve Cingi, Selçuk: “Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği”, **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.II, No:3, 2002, s. 56-89.
- Güven, Ülfer Yıldırım: **Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası Ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyumu**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- Hartley, Keith: “Özelleştirmede İhale Yöntemi: Rekabete Doğru Bir Adım”, Çev. Prof. Dr. Kamil Tüğen, (Çevrimiçi), Eylül 1985
<http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/tugen-hartley-ozellestirme.htm>, 23.03.2019.

- Işık, Nihat ve Demir, Filiz: “Kamu Harcamalarında Etkinlik Ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama”, **Maliye Dergisi**, No:163, Temmuz-Aralık 2012, s. 147-169.
- İlkorkor, Zehra: “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, **Türk İdare Dergisi**, No:468, Eylül 2010, s. 63-84.
- İmamoğlu, M.Yıldırım ve Özbilgin, İ. Gökhan: “Türkiye’de Elektronik Kamu İhale Sisteminde Kurumsal Yönetim Ve Birlikte Çalışabilirliğin Önemi”, **Bilgi Ekonomisi Ve Yönetimi Dergisi**, C.VII, No: 1, 2012, s. 20-34.
- İnan, Mahmut: “Kamu Ekonomisi Ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi”, **Harran Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.II, No: 2, 2018, s.76-107.
- Kalkınma Bakanlığı: **Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler**, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kasım 2012.
- Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara Mart 2013, http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_al%C4%B1m%C4%B1_istatistikleri_rev.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara, Şubat 2014, http://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2013_y%C4%B1sonu_kamu_alimlari_istatistik_raporu.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara, Şubat 2015, http://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2014_kamu_alimlari_raporu.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara, Mart 2016, http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2015_yil_sonu_kamu_alimlari_raporu_v2.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara, Şubat 2017, http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1sonu.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara, Şubat 2018, http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2017_kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_rev3.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.

- Kamu İhale Kurumu: “Kamu Alımları İzleme Raporu”, **Kurumsal Gelişim Ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara, Mart 2019, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf, (Çevrimiçi), 23.03.2019.
- Kaplan, Sami: “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu Ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır?” Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, **Maliye Dergisi**, No:162, Ocak-Haziran 2012, s. 18-50.
- Karakaş, Mehmet: “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu Ve Saydamlık”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, C.X, No:2, 2005, s. 291-305.
- Karakoç, Yusuf: “Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C.XXI, No:2 2015, s. 413-452.
- Karapınar, Onur: “2886 ve 4734 Sayılı İhale Kanunlarının İncelenmesi ve Yapım İşlerinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri,” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, 2005.

- Kaydul, İdris: 4734 Sayılı Kanun Ve 2886 Sayılı Kanun Işığında Ana Hatlarıyla Kamu İhalelerinde Usul, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları**, Proje Yürütücüsü: Prof. Dr. Yücel Oğurlu, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2010-95, İstanbul, 2011, s. 119-162.
- Kirmanoglu, Hülya: **Kamu Ekonomisi Analizi**, İstanbul, Beta Basımevi, 2007.
- Kitapçı, İsmail: “Vergi Etiği Ve Kamu Etiği İlişkisi: Etik Algılamalar Açısından Bir Değerlendirme”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, C.II, No:2, 2010, s. 81-88.
- Kortunay, Ayhan, Sezer, Yasin: “Kamu İhale Kanunun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.LVI, No:3, 2007, s. 137-171.
- Köktaş, Arif, Karaosmanoğlu, Fatih ve Bilgiç, Veysel: **Kamu İhaleleri Ve Etik**, T.C. Başbakanlık-Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ekim 2009.
- Köse, Ömer: **Dünya ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, 2. Baskı, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, 2007.
- Kulaçoğlu, Vesile: Kamu Kaynaklarının Verimli Kullanılmasında Şeffaflığın Önemi, **I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlik Sempozyumu**, İstanbul, Kamu İhale Kurumu Yayını, 2004, s. 65-73.

- Mavrov, Hristo: “The Size Of Government Expenditure and the Rate of Economic Growth in Bulgaria”, **Economic Alternatives**, Issue:1 2007, pp. 53-63.
- Nadaroğlu, Halil: **Mahalli İdareler**, 3. Baskı, İstanbul, Beta Basımevi, 1986.
- Nadaroğlu, Halil: **Kamu Maliyesi Teorisi**, 7. Baskı, İstanbul, Beta Basımevi, 1989.
- Oktayer, Nagihan: “The Changing Structure Of Structural Funds In the European Union”, **Marmara Journal Of European Studies**, Vol.XV, No:1 2007, p. 61-81.
- Oktayer, Nagihan ve Susam, Nazan: “Kamu Harcamaları-Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1970-2005 Yılları Türkiye Örneği”, **İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, C.XXII, No:1, Ocak 2008, s. 145-164.
- Ormanoğlu, Burhan: “Yaklaşık Maliyetin İhale Sürecindeki Rolü Ve Etkisi”, **Mali Hukuk Dergisi**, No:155 Eylül-Ekim 2011, s. 9-19.
- Ökde, Burak v.d.: “Avrupa Birliğinde Kamu Alımları ve Türkiye Karşılaştırması”, **Journal Of Social and Humanities Sciences Research**, Vol. IV, No:12, 2017, s.727-737.
- Özdemir, Emrah: “Kamu Harcamalarının Etkinliği Açısından Devlet İhale Sisteminin Analizi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2010.

- Özel İhtisas Komisyonu Raporu: **Kamu Harcama Ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri**, Ankara 2006.
- Özer, Barış: “Türkiye’de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2015.
- Özer, Barış ve Mıynat, Mustafa: “Türkiye’de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.XIV, No: 2, Haziran 2016, s. 21-50.
- Özmen, Selahattin: **2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Rehberi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1998.
- Öztürk, İlhami: “Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukuki Niteliği”, **Ankara Barosu Dergisi**, No:3, 2009, s. 129-137.
- Pamuk, Yalçın, ve Dünder, Uğur: “Kamu Harcamalarının Optimal Boyutu: Türkiye Örneği”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. XXXIV, No:3, 2016, s. 23-50.
- Pehlivan, Osman: **Kamu Maliyesi**, Trabzon, Derya Kitabevi, 2004.

- Pelit, Halit: “Yaklaşık Maliyet Kavramı Ve Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), **İdari Uzmanlık Tezi**, Ankara 2015.
- Pınar, Abuzer: **Maliye Politikası Teori Ve Uygulama**, 8. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Resmi Gazete: **2886 sayılı Kanun**, Sayı 18161, 10.9.1983.
- Resmi Gazete: **4734 sayılı Kanun**, Sayı 24648, 22.1.2002.
- Resmi Gazete: **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Genel Gerekçesi**, Sayı 24648, 22.1.2002.
- Resmi Gazete: **4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu**, Sayı 24648, 22.1.2002.
- Resmi Gazete: **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Sayı 25326, 24.12.2003.
- Resmi Gazete: **Kamu İhale Genel Tebliği**, Sayı 27327, 22.08.2009.
- Resmi Gazete: **Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**, Sayı 27159, 22.08.2009.
- Resmi Gazete: **Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**, Sayı 27159, 04.03.2009.
- Sakınç, Süreyya ve Kayalıdere, Gül: “Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar Ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği”, **Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, C.X, No:1, 2003, s. 205-221.

- Sandalcı, Ulvi, ve Sandalcı, İnci: “Kamu Kesimi Ekonomi Büyüklüğü Ve Kamu Etkinlik Düzeyi İlişkisi”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No:25, 2016, s. 413-429.
- Saraç, Osman: “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, No:148, Ocak-Nisan 2005, s.122-163.
- Sarıkaya, Rasim: “Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Bakımından İç Denetimin Rolü”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2008.
- Saygın, Özgür: Vergi Uyum Ve Vergi İdaresinin Vergi Uyumuna Etkisi, (Yayınlanmış Doktora Tezi), **Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2013.
- Sezer, Yasin: “Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık Ve Rekabet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.XXXV No:4 Aralık 2002, s. 57-82.
- Sezer, Yasin: ““İyi İdare İçin” Yönetimde Ve Kamu İhalelerinde Açıklık (Şeffaflık)”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:26, Mart 2002, s. 153-172.
- Solak, Ferruh: **Elektronik Kamu Alımları Platformu Başbakanlık Sunumu**, Ankara, 2013.

- Stiglitz, Joseph: **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çev. Ömer Faruk Batirel, 2. Baskı, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayınları, 1994.
- Susam, Nazan: **Kamu Maliyesi Temel Kavram Ve Esaslar**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2016.
- Şahin, Serdar: “Türkiye’de Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi Ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi İle Karşılaştırmalı Analizi”, (Yayınlanmış Doktora Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2016.
- Şanlı, Canan: “Hukukun Ekonomik Analizi Çerçevesinde Kamu İhale Hukuku”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, C.LIII, No:612, 2016,s. 51-62.
- Şen, Neslihan ve Acar, Ümit: “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yöntem ve Modeller: Türkiye’den Uygulama Örnekleri”, **Maliye Araştırmaları Dergisi**, C.III, No:2, 2017, s. 148-172.
- Şener, Nurhan: “Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumu’nun Satın Alma Ve İhale Süreçlerinin Elektronik Ortamda Yürütülmesi Çalışması Ve Bazı Kamu Kurum Ve Kuruluşlarındaki Uygulamalarla Karşılaştırılması”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), **Teknik Uzmanlık Tezi**, Ankara, Haziran 2013.
- Tavlı, Orhan: “Bağımsız Bir İdari Otorite Örneği Olarak Kamu İhale Kurumu”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, 2008.

TBMM 21. Dönem:

“Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporları”, 20.11.2001 tarihli Esas No:1/930.

Toğuz, Özlem:

“4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu İle 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Arasındaki Farklar Bu Farkların İhale Hukuku Yönünden Getirdiği Yenilikler”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2002.

Turşucu, Mehmet:

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

Türk, İsmail:

Kamu Maliyesi, Ankara, Turhan Kitabevi, 1992.

Türkiye Ekonomi
Politikaları Araştırma
Vakfı:

Kam İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?, **Tepav Mali İzleme Grubu Değerlendirme Notu**, Şubat 2009, (Çevrimiçi).

[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu İhale Kanunu nda Yapılan Degisiklikler Ne Anlama Geliyor.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu%20İhale%20Kanunu%20nda%20Yapilan%20Degisiklikler%20Ne%20Anlama%20Geliyor.pdf),
23.03.2019

Ulusoy, Ahmet ve Vural Tarık:

“Yerel Hizmetlerin Özelleştirme Yöntemleri, **Türk İdare Dergisi**”, No:439, 2003, s. 119-138.

- Usta, Sefa ve Bilgiç, Erdal: “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No:23, 2016, s. 250-268.
- United Nations: **Uncitral Model Law on Public Procurement**, New York, United Nations Publication, 2014.
- Uz, Abdullah: “İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Kapsamı Ve Gelir/Hasılat Paylaşımı Uygulaması: “İddia” Örneği”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.LVII, No:1, 2008, s. 183-223.
- Vurdu, Armağan: **Küresel Yönetişim Ve Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri Ve Türkiye**, Ed. Sait Akman ve Şahin Yaman, Tepav, Aralık 2008 s. 71-80.
- Temel, Reşat: “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Mali Otomasyonun Etkinliği Sosyal Güvenlik Kurumu Uygulama Örneği”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), **Mali Hizmetler Uzmanlığı Tezi**, Ankara, Kasım 2015.
- Yıldız, Münire: **4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikasına Etkileri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009.

Yılmaz, İsa:

Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun (EKAP) Kamu İhale Sistemine Getirmiş Olduğu Yenilikler Ve bu Yeniliklerin Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumu'nda EKAP Uygulaması Çerçevesinde Değerlendirilmesi, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), **İdari Uzmanlık Tezi**, Ankara, Şubat 2015.

Yükçü, Süleyman,
ve Atağan, Gülşah:

“Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, **Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.XXIII, No:4, 2009, s. 1-13.