T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
HASTANE VE SAĞLIK KURUMLARI YÖNETİMİ BİLİM DALI

SAĞLIK SEKTÖRÜNDE KAMU ALIM İHALELERİ VE YABANCI MENŞELİ ÜRÜN ALIMININ AZALTILMASININ FİNANSAL ETKİSİNİN ANALİZİ

Yüksek Lisans Tezi

Tezi Hazırlayan:

Nedim BİRİNCİ

İstanbul, 2019

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
HASTANE VE SAĞLIK KURUMLARI YÖNETİMİ BİLİM DALI

SAĞLIK SEKTÖRÜNDE KAMU ALIM İHALELERİ VE YABANCI MENŞELİ ÜRÜN ALIMININ AZALTILMASININ FİNANSAL ETKİSİNİN ANALİZİ

Yüksek Lisans Tezi

Tezi Hazırlayan:

Nedim BİRİNCİ

Öğrenci No

150746079

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Gülay SELVİ HANİŞOĞLU

İstanbul, 2019

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **"Sağlık Sektöründe Kamu Alım İhaleleri ve Yabancı Menşeli Ürün Alımının Azaltılmasının Finansal Etkisinin Analizi"** başlıklı çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiği ve çalışmamın içinde kullanıldıkları her bölümde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. 31/01/2019

Nedim BİRİNCİ

T.C.
BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ
TEZLİ YÜKSEK LİSANS SINAV TUTANAĞI

31/01/2019

Enstitümüz ***İşletme Yönetimi*** Anabilim Dalı ***Hastane ve Sağlık Kurumları Yönetimi*** Programı yüksek lisans öğrencilerinden ***150746079*** numaralı ***Nedim BİRİNCİ***'nin *"Beykent Üniversitesi Lisansüstü Eğitim – Öğretim Yönetmeliği"*nin ilgili maddesine göre hazırlayarak, Enstitümüze teslim ettiği ***"Sağlık Sektörüne Kamu Alımı İhaleleri ve Yabancı Menşeli Ürün Alımının Azaltılmasının Finansal Etkisinin Analizi"*** konulu tezini, Yönetim Kurulumuzun 22.01.2019 tarih ve 2019/04 sayılı toplantısında seçilen ve Taksim Yerleşkesinde toplanan biz jüri üyeleri huzurunda, ilgili yönetmeliğin *(c) bendi gereğince* (75) dakika süre ile aday tarafından savunulmuş ve sonuçta adayın tezi hakkında ~~***oyçokluğu/oybirliği***~~ ile ***Kabul/Red veya Düzeltme*** kararı verilmiştir.

İşbu tutanak, 4 nüsha olarak hazırlanmış ve Enstitü Müdürlüğü'ne sunulmak üzere tarafımızdan düzenlenmiştir.

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Gülay Selvi HANİŞOĞLU
(Beykent Üniversitesi)

ÜYE
Dr. Öğr. Üyesi Hakan EMANET
(Beykent Üniversitesi)

ÜYE
Doç. Dr. Cevdet KIZIL
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)

Adı ve Soyadı : Nedim BİRİNCİ
Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Gülay SELVİ HANİŞOĞLU
Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans Tez, 2019
Alanı : Hastane ve Sağlık Kurumları Yönetimi
Anahtar Kelimeler : Kamu İhale Mevzuatı, Sağlıkta Kamu İhaleleri, Kamu İhale Kurumu, Malzeme Kaynak Yönetim Sistemi, Menşeli, Elektronik Kamu Alımları Platformu.

ÖZ

SAĞLIK SEKTÖRÜNDE KAMU ALIM İHALELERİ ve YABANCI MENŞELİ ÜRÜN ALIMININ AZALTILMASININ FİNANSAL ETKİSİNİN ANALİZİ

Bu çalışmada sağlık sektöründe kamu alımları ve kamu ihale mevzuatı dikkate alınarak, alım yöntemi ve ürün menşei bakımından incelenmiştir. Yabancı menşeli ürün alımının azaltılmasının finansal etkisinin analizi yapılarak tavsiye ve önerilerde bulunulmuştur. Bu amaçla Sağlık Bakanlığı'nın karar destek sistemlerinden iş zekâsı uygulamasının veri bankalarında belli göstergeler seçilerek veriler elde edilmiştir. Çalışmada üst kurum olarak Sağlık Bakanlığı seçilerek, İstanbul ilinde 2017 yılında yapılan sağlıkta kamu satın alımlarının 01.01.2017 - 18.08.2018 tarihli makbuzlarının Malzeme Kaynak Yönetim Sistemi'ne aktarılan verileri kullanılmıştır. Elde edilen veriler derlenerek Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu veri bankalarında ve Türk Eczacıları Birliği veri bankasında ürün menşei ülke tespit çalışmaları yapılmıştır. Veri bankalarından elde edilen veriler, derlenerek ve istatistiksel yöntemler kullanılarak özetlenmiştir. Araştırma bulguları bize sağlık sektöründe kamu alımlarının büyük çoğunluğunun açık ihale alım usulü ile yapıldığını, bununla birlikte önemli bir kısım alımın doğrudan temin ile yapıldığı göstermiştir. Ayrıca, alımı yapılan ürünlerin çok büyük kısmının yabancı menşeli olduğu tespit edilmiştir. Türkiye menşeli ürün alımının belli oranlarda artırılmasının finansal etkileri gösterilmiştir. Sağlık sektöründe kamu ihalelerinde Türkiye menşeili ürün alımının payının arttırılması ile yıllık bazda 35 milyon ABD doları kadar döviz çıkışının ve dış kaynak ihtiyacımızın azaltılabileceği öngörülmüştür.

Name and Surname : Nedim BİRİNCİ
Supervisor : Assist. Prof. Dr. Gülay SELVİ HANİŞOĞLU
Degree and Date : Master, 2019
Major : Hospital and Medical Institutions Administration
Key Words : Public Procurement Law, Public Procurement in Health, Public Procurement Authority, Material Resource Management System, Origin, Electronic Public Procurement Platform.

ABSTRACT

PUBLIC PROCUREMENT AUCTIONS IN THE HEALTH SECTOR AND ANALYSIS OF THE FINANCIAL IMPACT OF REDUCTION OF FOREIGN ORIGIN PRODUCTS

In this study, public procurement in the health sector was examined in terms of procurement method and product origin, taking into consideration the public procurement legislation. The financial impact of reducing the purchase of foreign origin products was analyzed and recommendations were made. For this purpose, data from the Ministry of Health's decision support systems were collected by selecting certain indicators from data banks. The data of public procurement vouchers belonging to the Ministry of Health in the province of İstanbul in 2017 which had been inputted on the Material Resource Management System between 01.01.2017 - 8.08.2018 were used in this research. Turkey Pharmaceuticals and Medical Devices Agency data banks and data banks in the Turkish Pharmacists' Association were used to identify the product origins. Data obtained from the data banks were summarized by compiling and utilizing statistical methods. The findings of the study showed that, majority of public procurement in the health sector was purchased through open procurement procedure. Besides, a significant portion of the procurement was made with direct procurement. It was also determined that, most of the purchased products were of foreign origin. Consequently, the financial impact of increasing the share of products of Turkish origin was analyzed. It was estimated that, around 35 million USD foreign exchange outflow and abroad outsourcing could be reduced by increasing the share of domestic products instead of foreign products.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖZ ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **vi**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **ix**
KISALTMALAR ..... **x**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU İHALE MEVZUTINA TARİHSEL BAKIŞ VE GÜNCEL YAPISI

1. KAMU İHALE MEVZUATINA TARİHSEL BAKIŞ **3**
1.1. Osmanlı Döneminde Kamu İhale Mevzuatı 3
1.1.1. Türk Hukukunda Kamu İhale Mevzuatının Yeri: 1857 Tarihli Nizamname 4
1.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu İhale Mevzuatı 5
1.2.1. Kamu İhalelerine İlişkin Cumhuriyetin İlk Kanunu: 661 Sayılı Kanun .. 5
1.2.2. Kamu İhalelerine Sistematik Yaklaşım: 2490 Sayılı Kanun 7
1.2.3. Yeni İhtiyaçlar ve Yeni Bir Kanun: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu .. 12
1.2.4. Kamu İhale Mevzuatında ve Sisteminde Dönüşüm: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 21
2. KAMU İHALE MEVZUATI VE SİSTEMİN GÜNCEL YAPISI **35**
2.1. Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler, Yönetmenlikler ve Tebliğiler 35
2.2. Kamu İhale Kurumu 38
2.3. Elektronik Kamu Alımları Platformu 43

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU SAĞLINDA SATINALMA VE İHALELERİN DEĞER ANALİZİ

1. KAMU SAĞLINDA SATINALMA ANALİZİ 47
1.1 Kamu Sağlığında Satın Alım Genel Analizi 47
1.1.1 İhaleyi Yapan En Üst İdareye Göre Kamu Alımı Tutarı Bazında Yüzde Dağılımı 50
2. SAĞLIK BAKANLIĞI İDARE İLİ İSTANBUL SATINALMA YÖNTEMİ, DEĞER VE ÜRÜN MENŞEİ ANALİZİ 53
2.1. Taşınır Alt Düzey Detay Kod Listesi 53
2.2. Malzeme Kaynak Yönetim Sistemi 58
2.2. Medikal Malzemeleri Analizi 60
2.2.1. Medikal Malzemeler Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi 60
2.2.2. Medikal Malzemelerin Menşei Analizi 64
2.3. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler Analizi 69
2.3.1. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi 69
2.3.2 İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Menşei Analizi 71
2.4. Laboratuvar Malzemeleri Değer Analizi 75
2.4.1. Laboratuvar Malzemeleri Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi 75
2.4.2. Laboratuvar Malzemelerinin Menşei Analizi 79
2.5. Tesis, Makine ve Cihazlar Değer Analizi 83
2.5.1. Tesis, Makine ve Cihazlar Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi 83
2.5.2. Tesis, Makine ve Cihazların Menşei Analizi 85
2.6. Demirbaşlar Grubu Değer Analizi 89
2.6.1. Demirbaşlar Grubu Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi .. 89
2.6.2. Demirbaşlar Grubu Menşei Analizi 92
2.7. Konsolide Değer Analizi 96
2.7.1. Konsolide Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi 96
2.7.2. Konsolide Grubu Menşei Analizi 99

2.7.3. Konsolide Tüm Alım Usulleri İle Kamu Alımları 4734 Kanun Kapsamında 104

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YABANCI MENŞELİ ÜRÜN ALIMININ AZALTILMASININ FİNANSAL ETKİSİNİN ANALİZİ

SONUÇ VE ÖNERİLER..... 116
KAYNAKÇA..... 121
EKLER 125
Ek- 1: Medikal Malzemeler İçin En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün. 125
Ek- 2: İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerde En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün. 126
Ek- 3: Laboratuvar Malzemeleri En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün..... 127
Ek- 4: Tesis, Makine ve Cihazlar En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün. 128
Ek- 5: Demirbaşlar Grubu En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün. 129
Ek- 6: MKYS Fiyat Sorgulama Veri İzin Belgesi..... 130

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunda Belirtilen Alım Usulleri 49
Tablo 2. 4734 Sayılı Kamun Kapsamında İhale Yapan En Üst İdarelere Listesi 50
Tablo 3. İhaleyi Gerçekleştiren En Üst İdareye Göre Kamu Alımlarının KDV Hariç Tutarları 2017 Yılı 51
Tablo 4. İhaleyi Gerçekleştiren En Üst İdareye Göre Kamu Alımlarının Tutar ve Oranları 2017 Yılı 51
Tablo 5. Taşınır Kod Listesi Örneği 56
Tablo 6. Üzerinde Çalışma Yapılmış Olan Taşınır Kodlar Listesi 57
Tablo 7. Üzerinde Çalışma Yapılmış Olan Taşınır Kodlar Listesi 57
Tablo 8. Medikal Malzemelerin MKYS Fiyat Sorgulama Ölçütleri 60
Tablo 9. Medikal Malzemelerin Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi 62
Tablo 10. Medikal Malzemelerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri 65
Tablo 11. Medikal Malzemelerin Menşei Tespit Verileri 65
Tablo 12. Medikal Malzemelerin Ülke Menşei Verileri 67
Tablo 13. Medikal Malzemelerinin Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri 68
Tablo 14. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri 69
Tablo 15. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi 70
Tablo 16. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri 71
Tablo 17. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Menşei Tespit Verileri 72
Tablo 18. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Ülke Menşei Verileri 73
Tablo 19. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri 75

Tablo 20. Laboratuvar Malzemeleri MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 76
Tablo 21. Laboratuvar Malzemelerin Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi 76
Tablo 22. Laboratuvar Malzemelerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 79
Tablo 23. Laboratuvar Malzemelerinin Menşei Tespit Verileri 80
Tablo 24. Laboratuvar Malzemelerin Açık İhale Ülke Menşei Verileri 81
Tablo 25. Laboratuvar Malzemelerinin Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri 82
Tablo 26. Tesis, Makine ve Cihazların MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 84
Tablo 27. Tesis, Makine ve Cihazların Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi 84
Tablo 28. Tesis, Makine ve Cihazların MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 86
Tablo 29. Tesis, Makine ve Cihazların Menşei Tespit Verileri 86
Tablo 30. Tesis, Makine ve Cihazlarının Ülke Menşei Verileri 87
Tablo 31. Tesis, Makine ve Cihazlarının Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri 89
Tablo 32. Demirbaşlar Grubunun MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 90
Tablo 33. Demirbaşlar Grubunun Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi 90
Tablo 34. Demirbaşlar Grubunun Medikal Malzemelerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri 92
Tablo 35. Demirbaşlar Grubunun Açık İhale Usulü Menşei Tespit Verileri 93
Tablo 36. Demirbaşlar Grubunun Açık İhale Usulü Ülke Menşei Verileri 94
Tablo 37. Demirbaşlar Grubunun Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri 95
Tablo 38. Konsolide MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 96
Tablo 39. Konsolide Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi..... 97
Tablo 40. Konsolide MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri..... 100

Tablo 41. Konsolide Açık İhale Usulü Menşei Tespit Verileri 101
Tablo 42. Konsolide Açık İhale Usulü Ülke Menşei Verileri..... 102
Tablo 43. Konsolide Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri 103
Tablo 44. Konsolide Tüm Satım Alım Usulleri 104
Tablo 45. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 10 Artırıldığında Yeni Durum .. 108
Tablo 46. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 20 Artırıldığında Yeni Durum .. 109
Tablo 47. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 30 Artırıldığında Yeni Durum .. 109
Tablo 48. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 50 Artırıldığında Yeni Durum .. 110

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 1. Malzeme Taşınır Kodu Dağılım Yüzde Oranları 58
Şekil 2. Medikal Malzemelerin Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı 62
Şekil 3. Medikal Malzemelerin Menşei Tespit Dağılımı 66
Şekil 4. Medikal Malzemelerin Ülke Menşei Dağılımı 67
Şekil 5. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı 71
Şekil 6. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Menşei Tespit Dağılımı 73
Şekil 7. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Ülke Menşei Dağılımı 74
Şekil 8. Laboratuvar Malzemeleri Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı 78
Şekil 9. Laboratuvar Malzemelerin Tutar Bazında Menşei Tespit Dağılımı 80
Şekil 10. Laboratuvar Malzemelerin Ülke Menşei Dağılımı 82
Şekil 11. Tesis, Makine ve Cihazların Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı 85
Şekil 12. Tesis, Makine ve Cihazların Menşei Tespit Dağılımı 87
Şekil 13. Tesis, Makine ve Cihazlarının Ülke Menşei Dağılımı 88
Şekil 14. Demirbaşlar Grubunun Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı 91
Şekil 15. Demirbaşlar Grubunun Menşei Tespit Dağılımı 93
Şekil 16. Demirbaşlar Grubunun Ülke Menşei Dağılımı 95
Şekil 17. Konsolide Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı 98
Şekil 18. Konsolide Menşei Tespit Dağılımı 101
Şekil 19. Konsolide Ülke Menşei Dağılımı 103
Şekil 20. Konsolide Tüm Satım Alım Usulleri 104
Şekil 21. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 10, % 20, % 30 ve % 50 Artırıldığında Durum Grafiği 111

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

DMO : Devlet Malzeme Ofisi

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

GSYH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

HBYS : Hastane Bilgi Yönetim Sistemi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİK : Kamu İhale Kurumu

KİM : Kamu İhale Mevzuatı

MKYS : Malzeme Kaynak Yönetim Sistemi

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDMS : Tek Düzen Muhasebe Sistemi

GİRİŞ

Çalışmanın Konu Seçimi, Amacı ve Önemi: Sağlık insanoğlu için hemen hemen her dönemde çok önem arz etmiştir. Sağlık hizmetlerinin özelliğinden dolayı, sunumunda ve tüketiminde kamusal payı çok büyüktür. Türkiye'de sağlık hizmetlerinin büyük kısmı kamu kurulumları tarafından sunulmaktadır. Türkiye'de 2017 yılında Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYH) sağlığa ayrılan tutarı 140.647.000.000 TL olup, GSMH'nın yüzde 4,5'ni oluşturmaktadır. Bu tutarın içinde kamu harcamaları 109.744.000.000 TL ile yüzede 3,5 düzeyindedir. (TÜİK 2018) Kamuya ayrılan kaynakların kullanılmasında Kamu İhale Mevzuatı (KİM) belirleyici rol oynamaktadır. Bu ölçekteki önemli milli kaynağın kullanımında gerek ihale sürecinde (satın alma analizi) gerekse sözleşme sürecinde (satın alma değer analizi) durumu tespit etmek, ayrıca bu kaynaklardan ne oranda Türkiye, ne oranda yabancı menşeli ürünler satın alınmaktadır soruları konunun seçiminde belirleyici rol oynamıştır. KİM ve yapısı ele alınarak, satın alma yöntemi, satın alma değeri ve ürün menşei analizi yapılacaktır. Sonrasında Türkiye menşeli ürün alımının belli oranlarda arttırılmasının finansal etkileri değerlendirilerek, bu hedeflere ulaşabilmek için öneriler geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Sağlık sektörü Türkiye'de hızlı gelişmektedir ve bölgede öncü konumunda olduğunu söylenebilir. Komşu ülkelerin çoğundan Türkiye'ye tedaviye gelen hastaların olduğu bilinmektedir. Türkiye'de nüfus ve beklenen yaşam süresi artmaktadır ve bunlara bağlı olarak sağlık hizmetlerine talep artmaktadır. Bu nedenle sektörün gelişme potansiyeli yüksek olduğu söylenebilir. Sektör içinde kamu alanının payı ağırlıktadır ve bu oranda kamu kaynağı kullanılmaktadır. Sağlıktaki kamu kaynaklarının büyük kısmının kullanımı KİM çerçevesinde gerçekleşmektedir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasında, sunulan hizmetin kalitesinin yükseltilmesinde, kaynakların kullanımında oluşabilecek olumlu ve olumsuz ekonomik dışsallıkların belirlenmesinde, Türkiye'de üretilen tıbbi cihaz ve sarf malzemeler geliştirilmesinde, konunun katkı sunma özelliği olması konunun önemini belirlemektedir.

Çalışma Planı: Tez üç bölümden oluşacaktır. Birinci Bölümde: KİM'na tarihsel bir bakış açısı sergilenecektir ve mevzuatının güncel yapısı ele alınacaktır.

İkinci Bölümde: KİM'nın Sağlık Bakanlığı idare ili İstanbul olarak ele alınarak, sağlık sektöründe satın alma yöntem, satın alma değer ve ürün menşei analizlerine yer verilecektir. Üçüncü Bölüm: Yabancı menşeli ürün alımının azaltılmasının finansal etkisinin analizi, sonuç ve önerilerden oluşacaktır.

Kullanılan Metotlar ve Teknikler: Tezin yazımında kaynak tarama yöntemi kullanılacaktır. Büyük ölçüde veri içeren uygulamalardan istifade edilecektir. Bu uygulamalardan bazıları şunlardır; Sağlık Bakanlığı'nın Karar Destek Sistemlerinden İş-Zekâsı, Malzeme Kaynak Yönetim Sistemi (MKYS), Kamu İhale Kurumunun (KİK) Elektronik kamu alımları platformu (EKAP), Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Ürün takip sistemi (ÜTS), Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Ulusal Bilgi Bankası (TİTUBB) ve Türk Eczacıları Birliği tarafından geliştirilen (tebrep) uygulamalarıdır. Uygulamalardan elde edilen veriler derlenerek ve istatistiksel yöntem kullanılarak özetlenecektir.

Karşılaşılan Zorluklar ve Sınırlamalar:

- Ele alınılan konunun alanı, doğası gereği çok geniş olması nedeniyle kullanılan göstergelerin verilerini oluşturmak için birçok alt göstergenin ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir.
- Uygulamaların veri bankalarından verilerin elde edilmesi kısıtlı olması ve verilere ulaşılmasının çok zaman alması çalışmada başlıca zorlukların arasında yer almıştır.

Varsayımlar:

- Kamu Sağlık mal alımlarında yabancı menşeli ürünlerin Türk menşeli ürünlerle kıyasla daha büyük pay almaktadırlar.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE MEVZUTINA TARİHSEL BAKIŞ VE GÜNCEL YAPISI

1. KAMU İHALE MEVZUATINA TARİHSEL BAKIŞ

Mevzuat bir ülkede veya ülkeler arasında yürürlükte bulunan yazılı hukuk kurallarının bütünüdür. Kurallar kanun yapıcılar, yetkili kurumlar veya makamlar tarafından konulmuşlardır. Hukuk kuralarının en önemli özelliklerinden biri, yazılı olmalarıdır.

İhale kavram olarak ele alındığında, bir malın, varidatın veya hizmet alımları ile yapım işlerinin bir veya birden fazla talip arasında şartlara en uygun teklif sunana verilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Başka bir ifadeyle, İhale insanlar tarafından kullanılan mal satın alma ve değişim yöntemlerinden biridir şeklinde ifade etmek mümkündür.

Hukuk kavramının oldukça fazla tanımı mevcuttur, kısaca ifade edildiğinde, toplumu ve faaliyetlerini düzenleyen, devlet müeyyidesiyle güçlendirilmiş kuralların ve yasaların bütünü olarak söylenebilir. Düzenlenen faaliyetlerin kapsamına devletin ve toplumun iktisadi faaliyetleri dahildir. Kamu hukuku ve özel hukuk konusunda kesin tanım vermek oldukça güç ve yanıltıcıdır. Yine de kamu hukukunu tanımlamak gerekmektedir düşüncesi hakimdir. Tanıma göre kamu hukuku, devlet ile bir başka devlet ve devlet ile bireyler arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kuralların tamamını kapsamaktadır. Kamu hukukunda devlet unsuru her zaman mevcuttur fakat her hukuki olayda devlet unsuru mevcudiyeti kamu hukuku kapsamında değildir. (Gözler 2015, 77)

1.1. Osmanlı Döneminde Kamu İhale Mevzuatı

Türkiye'de Osmanlı İmparatorluğu'ndan bu yana kamu alımları önemli yer tutmaktadır ve yasalarla düzenlenmiştir. Konuya tarihi bakış aynı zamanda Türk kamu ihale sisteminin tarihçesi niteliğinde olduğunu söylenebilir. İmparatorluğun ihtişamlı döneminde toplumun ihtiyaçlarını karşılayan köprü, cami ve kervansaray gibi hayrat yapılar, şahıs veya vakıflar imkanları ile inşa edilmiştir. Bunun yanında Mukataa olarak adlandırılan, devlete ait arazi veya "kaynağın" kira karşılığı toprak kiralama

yöntemi kullanılmıştır. O dönem için mukataanın ihale karşılığı olarak kabul edilmektedir (Çorbacıoğlu 1997, 11). Mukataayı kiralayana mültezim denmektedir, bir başka ifadeyle mültezim Osmanlı devletine ait vergilerden birinin tahsilini götürü olarak üzerine alan kişidir.

Bir arazi veya kaynağın merkezi yönetim tarafından ihaleye verme işleminde ve denetimde o yerin kadısına önemli görev düşmektedir. Kendisinden mukataanın tutarını tespit etmek ve konu ile ilgili rapor düzenlemesi istenmektedir. Raporda bu iş için ahlaki ve mali yönden yeterli kişilerin listesine yer verilmektedir. Rapor kadı ile beraber isimleri belirtilen kefillerde sorumluluk yüklemektedir. Birden fazla istekli varsa, defterde belirtilen tutar üzerinden arttırmaya gidilmektedir. İşlemlerin sonucunda mültezime bağıt belgesi Berat verilmektedir. Bu belge ihale sözleşmesi olarak tanımlanmaktadır. Sözleşme neticesinde mukataa bedelin %1,2'si oranında devlet harç almaktadır, buna bu bedelin %25'i oranda kalem harcı, %20'si oranda muhasebe harcı eklenmektedir ve bu tutarlar sarraflar vasıtasıyla hazineye alınmaktadırlar. Has, zeamet ve tımarlar yıldan yıla bu yöntem ile kiraya verilmektedir. (Demir 2016, 101)

1.1.1. Türk Hukukunda Kamu İhale Mevzuatının Yeri: 1857 Tarihli Nizamname

On dokuzuncu yüzyılın ilk çeyreğinden sonra başlayan sanayileşme girişimleri ve 1838 yılında ilan edilen Tanzimat fermanı ülkede değişen sosyal ve ekonomik durumun ihale sisteminde değişiklik ihtiyacını doğurmuştur. 1857 tarihli nizamnamede, kamu alımı yöntemi olan mukataa yer verilerek yöntemde düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme neticesinde güncel ihtiyaçları kısmen karşılanmıştır. (Çorbacıoğlu 1997, 12)

Bin sekiz yüz elli yedi tarihli nizamname ile KİM'da yapılan düzenlemelerin devlet açısından olumlu etkileri olmuştur. Türk hukukunda "Osmanlı Devleti'nden bu yana kamu ihale sisteminin özel yasalarla düzenlenmesi zorunluluğu 1857 tarihli nizamnâme ile başlamış." (Kallek 1988, 238) Bu nedenle 1857 tarihli nizamnamenin KİM'ı açısından önemli yere sahip olduğu söylenebilir.

İlerleyen zamanda kamu alımlarını düzenleyen yasada değişikliler yapılmıştır. Bu düzenlemeler; 1914 tarihli nizamname ve 4 Haziran 1919 çıkarılan ve 1921 yılında onaydan geçen kararnamedir.

Bu düzenlemelerin içinde, Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde kurulmuş olan Tevhidi Mübayaat Komisyonu, bir başka ifade ile Satın alma Komisyon Birliği aracılıyla, kamu alımları yapılmasına imkân verilmiş olması dikkat çekmektedir.

1.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu İhale Mevzuatı

1.2.1. Kamu İhalelerine İlişkin Cumhuriyetin İlk Kanunu: 661 Sayılı Kanun

Cumhuriyet döneminde ilk kamu ihale kanunu "661 Hükümet Namına Vuku Bulacak Müzayede ve Münakasa ve İhalat Kanunu" 28 Nisan 1925 Tarihli ve 97 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Kanun 26 madde içermektedir ve 1. Maddesinde kanunun kapsamını "*her çeşit satın almalar, satış, kira inşaat ve tamirat ve keşifler ve imalat (üretim) ve işletme, nakliyat ve benzeri işlerin"* ve usullerini "*eksiltme veya artırması kapalı zarf usulü ile ... pazarlık ... açık artırma veya eksiltme"* şeklinde belirlemektedir. Bu usullerin dışında, inşaat ve işletme işlerinin kanuni bir düzenleme olması halinde "*emanet usulü ile yapılabilir*" hükmüne yer verilmiştir. (661 Sayılı Hükmet Namına Vuku Bulacak Müzayede ve Münakasa ve İhalat Kanunu)

Kanunun 2. Maddesi şartnameden ve ilandan söz edilmiştir. "*Mal veya iş in her türlü ayrıntıları toplayan şartnameyi başlangıçta tespit ve özetle ilan edeceği"* ve ilk ilanı müteakiben, ihale şartnamesi talebe bulunan istekli olabileceklere "*herkese bekletilmeden verilir*" denmektedir.

İhale ilanlarında ve ilan sürelerinle ilgili hususlar Kanunun 4. Maddesinde belirlenmiştir. "*Eksiltme veya arttırma, ihale gününden en az (yirmi gün) evvel alışılmış vasıtalarla eşit aralarla dört defa ilan olunur*" denmektedir, fakat yurt dışından temin edilecek mallarla ilgili bu sürenin iki aydan az olamayacağı belirtilmiştir. Diğer bir husus 10.000,00 Lira üzerinde meblağı olan ihalelerin, yerel gazetelerin dışında, ayrıca idarenin seçeceği iki gazetede yayımlanma zorunluluğu

getirilmiştir. İlanda yer alması zorunlu olan hususlar ihalenin yeri, tarih-saat, ihale dokümanları nereden temin edileceği gibi detaylı olarak belirtilmiştir.

Kanunda geçici ve kesin teminat alınması zorunluluğu vardır. Geçici teminatın tutarını %7,5 olarak, kesin teminatın tutarı %15 olarak, 6. Maddede belirlenmiştir. Teminat olarak nakit, idarece muteber olan banka mektubu, iç borç senedi "*veya borsa fiyatından yüzde on noksanıyla diğer millî hisseler ve tahviller*" yasanın 7. Maddesinde yer almaktadır. Kapalı zarf usulüyle artırma veya eksiltme başlığı altında, 10., 11., 12., 13., 14. ve 15. maddelerde ayrıntılı olarak zarf ve bu usul ile yapılan ihalelerde esaslar ve süreler belirlenmiştir. Açık artırma ve eksiltme başlığı altında, 16. ve 17. maddelerde hangi işlerin bu usul kapsamında ihale edilebilecekleri belirtilmiş ve usulün özelliklerine yer verilmiştir. Ayrıca açık artırmalarda, ihale tutarını taksitlendirme imkânı öngörülmüştür. Pazarlık suretiyle ihale başlığı altında, 18., 19. ve 20. maddelerde hangi hallerde pazarlık suretiyle işlemler yapılabilir olduğu açıklanmıştır ve esas itibariyle usul özellikleri belirlenmiştir.

Eksiltme ve artırma heyetleri ve yetkilileri başlığı altında, 21., 22. ve 23. maddelerde ihale ile ilişkili heyetlerin özellikleri ve yetkileri belirlenmiştir. Bu komisyonların kimlerden oluşacağı sorumluluk ve yetkileri "*Bakanlık heyetince düzenlenecek özel talimat ile belirlenecektir.*" şeklinde hüküm altına alınmıştır. Heyet üyeleriyle belirli akrabalık ilişkileri olanların doğrudan doğruya veya aracı ile ihalelere katılmalarını yasaklanmıştır. Özel kanun ile inşa edilecek büyük yapım işleri bu kanuna tabi tutulmamıştır.

Çeşitli Maddeler başlığı altında, 24., 25. ve 26 maddelerde kanunla ilgili genel hükümlere yer verilmiştir. Bu kanun hükümlerine aykırı bulunan tüm kanun maddeleri ve hükümleri kaldırılmıştır. Kanunun yürürlükte kaldığı 1925'ten 1934'de kadar geçen dokuz senede beş defa düzenleme yapılmıştır. Bunlar sırasıyla 10.04.1926 tarihli ve 799 Sayılı, 27.06.1926 tarihli ve 878 Sayılı, 29.05.1928 tarihli ve 1300 Sayılı, 25.12.1929 tarihli ve 1540 Sayılı ve sonuncusu 02.12.1933 tarihli ve 2338 Sayılı kanunlardır. Özetle bu kanun, kamu ihaleleri ile ilgili yasaları bir kanunda toplaması ve ülkenin o dönemki ihtiyaçlarına yönelik düzenlemeler içermesi nedeniyle önem arz etmektedir. Yasada yerli isteklilerin lehine ve yabancı tebaanın aleyhine düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, kanunun gerekçesinde yer alan "devlet alış ve

satışlarıyla taahhütlerinin memleket çocuklarına yaptırılması" fikrine uygun olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de yerli müteahhitliğin doğuş ve gelişimi için uygun şartlar oluşturulmuştur. (Şener 2013, 9) Dış finansman çekebilmek ve yerli müteahhitlere destek sağlanması amaçlanan büyük yapım işleri bu kanuna tabi tutulmamıştır ve Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenen talimatnamelerle yürütülmüştür.

1.2.2. Kamu İhalelerine Sistematik Yaklaşım: 2490 Sayılı Kanun

Cumhuriyet döneminde Kamu ihale mevzuatının sistematik bir yapıya bürünmesi 2490 sayılı "Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu" ile gerçekleşmiştir. Kanun 02.06.1934'te kabul edilmiştir (2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu) ve 01.01.1984 tarihine kadar elli yıl yürürlükte kalarak en uzun geçerlilik süresine sahip ihale kanunu olmuştur. Yetmiş altı madde olarak düzenlenen kanun, kamu alım ve satımlarına, bir önceki kanuna göre ayrıntılı düzenleme getirmiştir. Kanunun gerekçesinde öne çıkan husus, devletin 1924 senesinden itibaren teşkilat yapısı ve idari uygulamaların "daha modern esaslara" göre düzenlenmesinden kaynaklanan ihtiyaçların, "661 sayılı Hükümet Namına Vuku Bulacak Müzayede ve Münakasa ve İhalat Kanunu" ile yeterince karşılanamaması olarak gösterilmektedir. Düzenlenen yeni kanunda, diğer ülkelerin bu konudaki düzenlemelerinin dikkate alındığı belirtilmiştir. (Sıra No 140/597 numaralı müzayede ve münakaşa kanunu lâyihası ve Maliye ve Bütçe encümenleri mazbataları)

Kanunun ilk maddesi "*Umumî, mülhak ve hususî bütçelerle idare edilen daireler namına alma, satma, yaptırma, keşfettirme, kiraya verme, kiralama ve bunlara benzer diğer işler*" bu kanun kapsamında işlem yapılacak hüküm altına almıştır, devamında "*bu daire ve müesseselerin ve bunlara bağlı mütedavil sermayeli"* bir başka ifadeyle döner sermayeli *"teşekküllerin hususî ka-nunlarındaki hükümlere göre bilânço ile gösterilmesi lâzım olan mahiyetteki işleriyle sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan müesseselerin inşaat ve esaslı tamirattan başka işlerinde*" bu kanunun kapsamı dışında bırakıldığı belirtilmiştir.

İkinci madde yabancı isteklilere kısıtlama getirilerek, yerli isteklilere kısmen dolaylı avantaj sağlandığı söylenebilir. "*Artırma, eksiltme işlerine girebilmek için kanunî ikametgâh sahibi olmakla beraber"* ihale dokümanlarında belirtilen belgeleri

sunmak zorunludur hükmedilmiştir. Bunun yanında 15.000 lirayı aşan alımlar ve "*inşa, tamir, imal ve istikşaf işlerine*" yabancı isteklilerin iştirak edebilmesi için 10 seneden fazla Türkiye'de ikamet etmesi ve ticaret siciline kayıtlı olması zorunluluk haline getirilmiştir. Maddede sağlanan şartlar, yerli ve milli müteahhitliğin gelişmesi için gerekli koşulları sağlamıştır. Böylece Türkiye Cumhuriyeti Devleti belirlediği iktisadi politikaları uygulamaya geçirmeye imkân sağlayan hukuki altyapıyı önemli ölçüde tamamlamıştır.

Madde 3'te isteklilerin sunmak zorunda oldukları belgeler belirlenmiştir. Madde 4'te ihalelere kimlerin iştirak edemeyeceği belirtilmiştir. Beşinci maddede işin şartnamesinin kapsamlı olması istenmiştir ve her türlü özelin şartnamede yer almasını zorunlu ve ücretsiz hale getirilmiştir. Fakat "*25 bin liradan yukarı olan artırma ve eksiltmeler için şartname ve projeler muhammen bedelin yüz binde beşi nispetinde bir bedelle verilebilir. Fakat bu bedel 50 lirayı geçmez.*" denmiştir.

Şartnameler başlığı altında altıncı maddede ihale şartnamesi ile ilgili önemli düzenlemeler yer almaktadır. Şartnamede yer alması zorunlu olan hususlar belirtilmiştir ve şartnamelerin standartları belirlenmiştir. Ayrıca "*yerli malı ... yerli vasıta*" ifadeleri kullanılmıştır, bunlardan istifade edilmekten söz edilmiştir, fakat uygulama açısından nasıl yapılacağına dair somut açıklamaya yer verilmemiştir. Şartnamelerde yer almaması gereken hususların bulunduğu anlaşıldığı taktirde *"devlet dairelerinin umumî ve müşterek ihtiyaçları için birbirine benzeyen işlerin mahiyetlerine göre inşaat, yiyecek, giyecek veya yakacak gibi ihtiyaçların alınmalarında esas olmak üzere Şartnamenin umumî ve müşterek esaslarını tayin eden ve hususî şartları alâkalı dairelerce lüzumunda ilâve olunan formüller hazırlamağa ve bunları Devlet daire ve müesseselerinde tatbik etmeğe*" Bakanlar kurulu yetkilendirilmiştir.

İlan başlığı altında kanunun 7.den 14. maddeye kadar ihale ilanı hakkında, ilanın yayım yerleri, süreleri, zorunlu içermesi gerekli bilgiler gibi hususlarda ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. "*Artırma ve eksiltme veya pazarlık yapılacağı günden evvel en az on beş gün içinde aralıkla behemehal dört defa o yerde çıkan (gündelik gazete ile) ilân olunur" ve "gündelik gazete çıkmayan yerlerde on beş gün içinde dört*

defadan az gazete çıkmış ise o kadar ilân kâfi görülür." hükmü altına almıştır. Bunun yanı sıra bazı pazarlık usulü ihalelerde ilana gerek görülmemiştir.

Teminat başlığı altında kanunun 16.dan 27. maddeye kadar muvakkat ve katî teminat bir başka ifadeyle geçici ve kesin teminat, tutarlarının hesaplamaları ve şekilleri belirtilmiştir. Bu tutarlar geçici teminat için "*tahmin ve keşfedilen bedel üzerinden*" belirlenir, bu oranlar %7,5'tan başlayarak bedel yükseldikçe belli kurallara göre yüzde oranı azalır şeklinde düzenlenmiştir. Kesin teminat "*ihale bedeli üzerinden 16'ncı maddedeki nispete göre hesap edilecek miktarın iki mislidir*". Kesin teminat elli bin lirayı geçen ihalelerde %10 olarak belirlenmiştir. Teminat olarak tedavülde olan Türk parası, banka teminat mektubu, hazine tahvil veya bonoları, milli es-ham ve tahvilât ve ipotek edilmiş gayrimenkuller alınması hüküm altına alınmıştır. İstekli veya yüklenici ihale dokümanlardaki şartları ve süreleri yerine getirmediği durumlarda teminat "*hazineye irat kaydı olunur*" hükmüne yer verilmiştir.

Komisyon başlığı altında ihale komisyonu ile ilgili usul ve esaslar hüküm altına alınmıştır. Komisyonun başkanı ilgili dairenin amiri konumundaki kişi olmaktadır. Komisyonun eksiksiz toplanma zorunluluğu vardır. Bu özellikler askeri ihaleleri kapsamamaktadır. Askeriyenin yaptığı ihalelerde komisyonun "*kaç kişiden ibaret olacağı ve nasıl kurulacağı Millî Müdafaa ve Maliye Vekâletlerince birlikte hazırlanacak ve İcra Vekilleri Heyeti tarafından tasdik olunacak bir kararnâme ile tayin olunur."* Tayin olanların dışında bir mali üyenin komisyonda yer alması zorunluluğu getirilmiştir. Genellikle komisyon kararlarında çoğunluk aranır. Oylar eşit olduğu durumunda başkanın bulunduğu taraf tercih edilir. Muhalif oy kullanan komisyon üyesi, muhalefet sebeplerini kararın altına yazarak kararı imzalaması zorunluluğu hüküm altına alınmıştır.

Kanunda ihale usulü olarak, beş ihale usulü düzenlenmiştir. Bunlar kapalı zarf usulü, açık artırma ve eksiltme, belli isteklilerin arasında kapalı teklif yöntemi, pazarlık ve emanet usulleridir. Ayrıca zarfların ve teklif mektubunun özellikleri belirlenmiştir. "*Zarfın üzerine talibin isim ve adresi yazılır. Bu mühürlü zarf muvakkat teminata ait makbuz veya banka teminat mektubu ve diğer istenilen vesikalarla birlikte başka bir zarfa konularak bu zarf da mühürlenir. Bu dış zarfın üzerine yalnız teklif mektubunun hangi işe ait olduğu işaret olunur.*" Teklif zarfı, biri diğeri içinde olan iki

mühürlü zarftan oluşması hüküm edilmiştir. Şartnamenin tamamen okunup kabul edildiğini ve teklif olunan fiyat tutarlarının "*hem yazı hem de rakam ile açık olarak yazılması*" ve silinme yapılmamış olması teklif mektubunda yer alması zorunlu hususlardır. Teklif mektupları en geç ihale saatinden bir saat öncesine kadar, sıra numaralı makbuz karşılığında ihaleyi yapacak olan idareye verilmesi ve idare yetkililerince teslim alınan zarfların imzalı tutanak ile kayıt altına alınması zorluluğu getirilmiştir.

İhalede birden fazla isteklinin, teklifleri geçerli olmak şartı ile aynı fiyat teklif ettiği durumunda, aynı oturumda sadece bu isteklilerin katılımıyla komisyon odasında ve önünde yazılması koşul ile ikinci teklifleri alınmaktadır ve avantajlı olana ihale verilmektedir. Şayet ikinci tekliflerde eşit ise kura ile ihale yapılır. İhale komisyon kararının 15 gün içinde bildirilmesi zorunluğu getirilmiştir. İhale usulleri arasında belli isteklilerin arasında kapalı teklif yöntemi dikkat çekmektedir ve kanunun 45'inci maddede yöntemin uygulanacağı durumların tanımı ve kapsamı belirtilmiştir. Bu konu "*Fennî liyakat ve iktidarları tecrübe edilmiş firmalara ihalesi lüzumlu görülen tayyare, harp gemisi, harp mühimmatı alımı, askerî tesisat ve levazımı, liman, rıhtım, şimendifer, demiryolları inşası, büyük su tesisatı, büyük fabrika ve diğer sanayi tesis atiyle sıhhî tesisat işlerinin birkaç firma arasında eksiltmeye konulması*" şeklinde hüküm altına alınmıştır. Davet edilecek firmaları faaliyet alanlarına göre ve daha önce yaptıkları benzer işlerde verdikleri fiyatları dikkate alarak belirlemektedir. Firmalara davet, şartnamelerin kendilerine tebliği suretiyle gerçekleşmektedir.

Umumi ve Müteferrik hükümler başlıkları altında kanunla ilgili çeşitli hükümler yer almaktadır. Bunlardan dikkat çeken düzenleme aşağıda yer almaktadır. "*MADDE – 69. Umumî, mülhak, mahalli ve hususî bütçelere mevzu tahsisat ile mubayaa olunacak tıbbî ecza, alât ve edevat ile hastane eşyası bu kanun hükümlerine tâbi olmaksızın Hilâliahmer Merkezi umumîsi ihtiyat malzemesi mevcudundan ve kullanılmamış olanlarından bedeli peşin, icabında belediye ve hususî idarelere kredi usulü ile de verilmek üzere maliyet fiyatıyla satın alınır.*" Bu madde ile KİM 'da ilk defa sağlık ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Genel, katma, mahallî idare ve özel bütçelerle satın alınacak ilaçların, cihazlar, araçlar ve hastane eşyası bu kanunun hükmü kapsamında olmamakla beraber Kızılay Merkezi genel ihtiyat malzemesinden

mevcudundan ve kullanılmamış olanlarından bedeli peşin, gerekirse belediyeler ve özel idarelere kredi yöntemiyle ile verilmek üzere maliyet fiyatıyla satın alınır denmiştir. Sağlık sektöründeki kamu alımları ihale kanununa tabi olmamasına rağmen ihale kanununda alımlarla ilgili usulden söz edilmiştir. Bu alımların Kızılay aracılıyla yapılacağını hükmederek ilgili kurum da belirtmiştir. Malzemelerin kullanılmamış olmasının belirtilmesinin Türkiye'de sağlıkta kaliteyi yükseltmeye katkı sağlamayı hedeflediği anlaşılmaktadır. Ödeme yöntemi olarak peşin ödeme öngörülmesinin nedeni ise ihtiyaçların karşılanabilmesinin sürdürebilirliğini sağlanması olduğu anlaşılmaktadır. Yasada daha sonraki bölümde ceza hükümleri başlığı altında yasak fiil ve davranışlar ile hükümlere yer verilmiş olup tanımları yapılmış ve cezaları belirtilmiştir.

Daha önce belirtildiği gibi 2490 sayılı "Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunun" hazırlanmasında diğer ülkelerde bu konuda olan kanunlardan özellikle Fransa'dan esinlendiği bilinmektedir. (Demir 2016, 100-104). Bu kanun, kamu ihale kanunları arasında, en uzun süre yürürlükte kalan ve en az değişiklik yapılan ihale kanunu olma özelliğine sahiptir. (Demir 2016, 100-104). Diğer bir özelliği ise KİM'da ilk defa sağlık ile ilgili maddeye yer verilmiş olmasıdır. Kamu sağlık sektörü alımlarının ihale kanununa tabi olmamasına rağmen ihale kanununda alımlarla ilgili usulden söz edilmiştir. Satın alınacak ilaçlar, cihazlar, araçlar ve hastane eşyası Kızılay aracılıyla ve Kızılay'ın stok rezervinden yapılacağı, bedeli peşin gerekirse kredi yöntemiyle maliyet fiyatıyla satın alınacağı hükmedilmiştir. Satış fiyatının maliyet fiyatından olması, ürünlerin fiyatlarına kâr payı ilave edilmeyeceği anlamına gelmektedir ve böylece ürünlerin fiyatlarının en düşük seviyede kalmaları hedeflenmiştir. Bu durum ürünlere ulaşılabilirliği artırmaktadır. Sağlık sektöründe alımların ihale kanunu kapsamında olmadığını açıklamaktadır. Kamu sağlık sektörü alımları ihale kanununa tabi olmamakla beraber kullanılan kaynağın kamu kaynağı olması nedeniyle, bu ürünlerin alım usulüne ihale kanununda yer verilmiştir. Ödeme yönteminde peşin öngörülmesi satış fiyatın maliyet fiyatından olması ile ilişkilidir, bununla beraber hizmetin sürdürebilirliğini hedeflendiği anlaşılmaktadır. Sağlık hizmetlerin öngörülemez ve ertelenemez özelliklerini ve bu hizmetlerin büyük kamusal faydası dikkate alınarak, sağlık ürünlerinin gerekliyse kredi usulü ile verilmesi ön görülmüştür ve böylece kamusal faydanın artırılması hedeflenmiştir. Kanunda malzemelerin

kullanılmamış olmaları gerektiği belirtilmiştir ve böylece Türkiye'de sağlık hizmetlerinde kaliteyi yükseltmeye katkı sağlanmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Türkiye'de, dönemin ekonomik gerçekleri göz önünde bulundurularak ve yürütülen genel politikalar ile eş güdüm içinde olan, sosyal tarafı ağır basan bir düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Kanunun yürürlükte bulunduğu dönem, devletin ulaştırma ve enerji alt yapısını gerçekleştirecek yatırımcı kuruluşların kurulduğu yıllardır. Bu kuruluşların yaptıkları ihalelerde isteklilerin katılım ve yeterlilik belgelerinin haricinde "ihaleye iştirak belgesi" alma mecburiyeti getirilmiştir. "Müteahhitlik karnesi" olarak diğer bir yeterlilik ve katılım belgesi olarak ilgili Talimatnameye dayanılarak bu dönemde uyulamaya girmiştir. Kanununun yürürlükte kaldığı süre zarfı içerisinde Cumhuriyetin ekonomisi büyümüştür, dolayısıyla Cumhuriyetin ilk on yılındaki ihtiyaçlar ve şartları dikkate alarak hazırlanan kanunda, gelişmekte olan ekonominin ihtiyaçlarına göre bazı değişiklikler yapılmıştır. Sırası ile bu değişikler 24.04.1946 tarihli ve 4786 sayılı kanun ile parasal limitler üç kat yükseltilmiştir ve 26.01.1979 tarih ve 22 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kanunun birçok maddesinde oldukça köklü değişikliğe gidilmiştir. Bu kanunda yapılan değişiklikler aşağıda maddeler halinde özetlenmiştir; a)kanunun yapısında yumuşatılmaya gidilmiştir ve zaman kaybına neden olan formaliteler kaldırılmıştır, b)kamu ihtiyaçlarını karşılamakta güçlükler yaşayan idarelerden ve yapım işlerinde kanunun kapsamı dışına çıkartılmış ve özel kanunlarla istisnai yetkilerle yürütülmeye devam edilmiştir, c)geçici teminat hesaplaması basitleştirilmiştir ve parasal tutarlar güncellenmiştir, d)4846 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan değişikler ve güncellemelere rağmen kanun planlı kalkınmaya ihtiyaç veremez durumuna gelmiştir.

1.2.3. Yeni İhtiyaçlar ve Yeni Bir Kanun: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

Seksenli yıların başına dek geçerliliği bulunan "2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu", yapılan tüm değişikliklere rağmen güncel ihtiyaçları karşılamaktan uzak kalmıştır ve yeni bir yasaya ihtiyaç duyulmuştur. Tüm dünyayı etkileyen İkinci Dünya savaşının, Türkiye savaşa katılmamasına rağmen iktisadi açıdan ülkenin üzerinde etkileri olmuştur. Uluslararası ticari ilişkilerden kaynaklanan ve ülkede

iktisadi ve idari büyümeden kaynaklanan değişiklikler meydana getirmiştir. Özellikle kamu alım ve satımlarında pratik ve hızlı usullere ihtiyaç duyulmuştur. Planlı kalkınma süreci bu ihtiyacı artırmıştır. Kanunun içerdiği katı hükümler ve formaliteler nedeniyle kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında fazla zaman kaybına sebebiyet vermiştir. Ayrıca yasanın kamu ihtiyaçlarını karşılanmasında güçlüklere sebep olması nedeniyle geçici ve istisnai yetkilerin alınması ve uygulamasına sevk etmiştir, özelikle yapım işlerinde bu durum görülmektedir. (Devlet İhale Kanunu Tasarı Gerekçesi)

Sözü edilen sebeplerden dolayı "2886 sayılı Devlet İhale Kanunun" hazırlanıp yürürlüğe girmesi kaçınılmaz olmuştur ve bu kanun 08.09.1983 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilmiştir. 10.09.1983 tarihli, 18161 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak, 01.01.1984 tarihinden itibaren yürürlükte olacağı kesinleşip duyurulmuştur. (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu)

"2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu" eskiyi onarma dışında farklı görüş ve anlayış ile tasarlanmıştır ve yeni bir sistem getirmiştir. Formaliteler kaldırılmıştır ve zaman kayıpları önlenmiştir. Uygulamada faydası bulunmayan, pratik olmayan hükümler çıkartılmıştır. Teminat hükümlerinde teminatların değiştirilmesi esas kabul edilmiştir ve rekabeti genişletmek ve isteklilere kolaylık sağlamak adına değişiklikler yapılmıştır. Bazı genel ve ortak ihtiyaçların bir elden ve ekonomik olarak sağlanması için düzenlemeler yapılmıştır. En ucuzun alınması esasından vazgeçilmiştir ve onun yerine harcama yetkilisine ve ihale komisyonlarına ihale yapıp yapmamakta ve en uygun bedeli tespit amacıyla tercih ve takdir hakkı tanınarak en iyisinin alınması esas tutulmuştur. İhale kararı verildikten sonra zam ve indirim tekliflerini dikkate alan madde kaldırılmıştır. İhalelerde işlem dosyası düzenlenmesi zorunluluğunu getiren madde ve işi erken bitirme pirimi konulmuştur. Yasada bölümler ve kısımlar işlemlerin normal seyri dikkate alınarak düzenlenmiştir. (Devlet İhale Kanunu Tasarısı Raporu)

Doksan alt maddeden oluşan "2886 sayılı Devlet İhale Kanunun" birinci kısımda genel esaslar elle alınmıştır. Yasanın kapsamı "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri"* olarak belirlenmiştir. Yasada açık rekabet ilkesi benimsenmiş ve ihtiyaçların en iyi şekilde ve uygun zaman şartlarında karşılanması esas alınmıştır. Bu kısımda alım, satım, hizmet, uygun bedel

ve sözleşme gibi bazı tanımlara yer verilmiştir. Bu kanunda en dikkat çeken kavram uygun bedel kavramıdır ve yasada şu şekilde tanımlanarak "*artırmalarda, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseğini; eksiltmelerde tahmin edilen bedeli geçmemek üzere, teklif edilen bedellerin tercihe layık görülenini, bedel tahmini yapılamayan ihalelerde teklif edilen bedellerin uygun görülenini*" olarak yasada yerini almıştır. İhaleye katılım şartları ve ihaleye katılamayacak olanları bu bölümde belirlenmiştir. Şartnamelerin hangi özelliklere sahip olacaklarını ve hangi zorunlu bilgileri içereceklerini burada hüküm altına alınmıştır.

Kanunun ikinci kısmında, birinci bölümde ihaleye hazırlık başlığı altında ihale hazırlık safhası ile ilgili hükümler yer almaktadır. Tahmin edilen bedelin hesaplanmasıyla ilgili maddeden başlayarak teminat mektuplarıyla ilgili maddeye kadar devam etmektedir. Maddelerin sırası işin ihalenin kronolojik akışıyla paralellik göstermektedir. Alt başlıklar altında onay belgesi, şartnamelerin verilmesi, ihale komisyonları, komisyonların çalışması, ihale işlem dosyasının düzenlenmesi, isteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler, ihale ilanı, ilanlarda bulunması zorunlu hususlar ve ilanlarla ilgili durumlar, geçici teminatlar ve teminat mektupları ile ilgili maddeler yer almaktadır.

İhale komisyonu ita amirin tarafından görevlendirilen biri işin uzmanı, diğeri mali üye olmak üzere toplam en az 3 kişiden oluşturulmaktadır. Komisyonun eksiksiz toplanma zorunluluğu getirilmiştir, kararların çoğunlukla alınması öngörülmüştür, oylarda eşitlik durumunda, başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edileceği hükmedilmiştir. Üyelerin çekimser oy kullanmaya hakkı olmadığı ve komisyon kararına muhalif oy kullanan üyenin gerekçesini yazma zorunluluğu olduğu belirtilmiştir. Ordunun gerçekleştirdiği ihalelerde ihale komisyonu oluşturulmasının Bakanlar Kurulunca çıkarılacak kararname ile düzenleneceği öngörülmüştür. Kararname hazırlanmasında Millî Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı görev almaktadırlar.

Belediyelerin gerçekleştirmiş olduğu ihalelerde, belediye encümeninin ihale komisyonu olarak görev yapması öngörülmüştür. İl özel idarelerinde ihale komisyonun görevini il daimî encümenin yapması öngörülmüştür.

Geçici teminat mektubu tutarının ihale konusu olan işin tahmini bedelinin % 3'ü kadar alınması hüküm altın alınmıştır. Tahmin edilen bedelin hesaplanamadığı ve 10. maddeye istinaden yapılan ihalelerde, geçici teminat mektubunu tutarı teklif edilen bedelin % 3'den az olamaz şeklinde belirlenmiştir. Geçici teminat konusunda idareye bırakılan bir yetki dikkat çekmektedir. Bu da pazarlık ihalelerinde geçici teminat talep etme veya etmeme kararının idareye bırakılmasıdır. Kanunun 26. maddesinde geçici veya kesin teminat olarak uygun görülecek değerler tedavüldeki Türk parası, belirli bankalardan verilecek süresiz mektuplar, devlet tahvilleri ve hazine garantisine sahip tahviller olarak belirlenmiştir.

İkinci bölümde tekliflerin değerlendirilmesi ve ihale kararları ile ilgili hükümler yer almaktadır. Artırmalarda uygun bedel, eksiltmelerde uygun bedel ve kapalı teklif usulüyle yapılan ihalelerde uygun bedelin nasıl tespit edileceği hakkında hükümlere yer verilmiştir. Kanunda milli firmalara avantaj öngörülmüştür, fakat oranın tespiti Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Uygun bedelin tespitinde birçok kriter göz önünde bulundurularak ve ihtiyaç halinde diğer bakanlıkların da destek alınarak yıllık Bayındırlık ve İskân Bakanının koordinatörlüğünde Milli Savunma, Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köy İşleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlarınca tespit yapılarak Resmî Gazetede yayımlanarak belirlenmesi zorunluluğu getirilmiştir. İhale komisyonuna yasa, ihaleyi yapıp yapmama konusunda, gerekçesini belirtmek şartıyla karar verme yetkisi vermiştir. Komisyon kararında yer alması gereken hususlar belirlenmiştir. Kararın onayı veya iptali en geç 15 iş günü içinde ita amirince gerçekleştirilmesi zorunlu kılınmıştır. İta amiri kararı iptal etme yetkisini kullanırsa ihale hükümsüzdür ifadesine yer verilmiştir. Onaylanan karar onaylandığı günden itibaren en geç 5 iş günü taraflara bildirilir. Kararın iptal halinde durumun bildiriminde aynı süre uygulanmaktadır.

Kanunun üçüncü bölümünde yer alan 35. maddede beş ihale usulü belirlenmiştir. Bu usuller kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü olarak hüküm altına alınmıştır. Bu bölümde diğer maddelerde her bir usul için tek tek tekliflerin hazırlanması, verilmesi, değerlendirilmesi ve ihalenin karara bağlanması süreçleri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

İhalelerde kapalı teklif usulü temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. İhale zarflarını elden veya posta yolu ile ihale komisyon başkanlığına teslim edilebilir. Teslimatın ilanda belirtilen tarih ve saate kadar olmak zorunluluğu vardır. İhale saatinde komisyon ihale zarflarını teslimat sırasına göre dış zarfları açıp, teminat mektubunun uygunluğunu ve diğer istenilen belgelerinin tespitini yapar. Belgelerde eksiklik veya teminat mektubu uygun olmayanların imzalı fiyat teklif mektubu bulunan iç zarf açılmaz ve belgelerle birlikte istekliye iade edilir. Sıra iç zarfların açılmasına geldiğinde isteklilerin dışındakiler odadan çıkartılır ve zarf sıra numaralarına göre açılarak fiyat teklifleri okunarak duyurulur. Teklif mektuplarının yasada belirtilen hususlara ve şartnameye uymak zorunluluğu vardır ve uymayanlar kabul edilemez. Yapılan değerlendirmelerden sonra ihale komisyonu üç çeşit gerekçeli karar verebilir. Birincisi, ihalenin üzerinde kalacağı isteklinin belirlenip kararın ita amirin onayına sunulması; diğeri, ihalede teklif edilen belgelerin daha ayrıntılı incelenmesi için ihalenin ertelenmesi veya tekliflerin uygun bulunmayarak ihalenin iptaline karar verilmesi şeklinde komisyona yasada yetki verilmiştir.

Kanunun 44. maddesinde belli istekliler arasında yapılacak ihalelerin kapsamı "*Uçak, harp gemisi, harp mühimmatı, elektronik cihaz, askeri tesisat ve levazımat, silah ve malzeme sistemleri, savunma sanayii ile ilgili faaliyetler ve buralara ait her türlü yedek parça alımı; barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, rıhtımlar, hava meydanları, demiryolları, lokomotifler, karayolları, tüneller, köprüler, akaryakıt tesisleri, özelliği bulunan yapım işleri bedîî ve teknik hususiyetleri taşıyan sanat işleri, kentlerin ulaşım sistemlerine ilişkin planlar, kentlerin harita, nazım ve imar planları, su, kanalizasyon ve enerji tesisleri ile bunla-rın etüt ve proje işlerinin ihalesi*" şeklinde belirtilmektedir. Usulün isminden belli olduğu gibi en az üç istekliden kapalı teklif usulü ile teklif alınarak gerçekleşmesi mümkün olan ihale usulüdür, fakat bu isteklilerin idareye göre, yapılacak olan işin özelliğini dikkate alınarak "*teknik yeterlilikleri ve güçleri*" kabul edilmiş olması gerekmektedir. Bazı ihalelerde, zorunlu sebeplerden dolayı üçten az istekliden teklif alınması mecburiyeti olduğunda, Bakanlar Kurulundan bu konu ile ilgili karar alınması şartı getirilmiştir. İhaleye katılacak isteklilerin karşılaması gereken bir diğer kriter ise iş ile ilgili veya bağlı bulunulan bakanın onayının alınmasıdır. Usulde ilan zorunluluğu koyulmamıştır, sadece ihtiyaç olursa ve ilanı düzenleyen hükümlere bağlılığı aranmaksızın önseçim

ilanı yapılabilir denmiştir. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ihalelerin, rekabeti kısıtlayıcı özelikte olduğu görülmektedir ve usulün uygulandığı ihalelerde çeşitli şikayetler olduğunu bilinmektedir. En fazla şikayetin ise firma davet konusunda olduğu ve uygulamanın rekabet koşullarını ortadan kaldıracak şekilde davet yapılması yönünde olduğu görülmektedir. (Büber 2008, 89)

Kanunda yer alan bir diğer ihale usulü açık teklif usulüdür. Bu usul ile yapılacak işlerin kapsamına giren ihalelerin tahmin edilen bedeli her yıl genel bütçe kanunu ile tespit edilecektir. İhalenin uygulamasında isteklilerin tekliflerini komisyonun önünde sözlü olarak belirtmeleri hükmedilmiştir, ancak bazı durumlarda iadeli taahhütlü posta yolu ile yazılı teklifte de bulunulmasına imkan tanınmıştır. İhale komisyonu daha önce ilanda belirtilmiş olan ihale tarihi ve saati gelince, isteklilerin belgelerini ve geçici teminat uygunluğunu inceleyerek ihaleye katılacak olanları belirler. Katılamayacak olanlar varsa teminatı ve belgelerini kendilerine iade edilir ve bu durum tutanak altına alınır. İstekli olmayanlar salondan çıkartılmakta ve isteklilere şartname imzalatılmaktadır. Beyan edilen ve varsa posta yolu ile gelen teklifler ihaleye ait artırma ve eksiltme kağıdına yazılarak teklif sahiplerine imzalattırılmaktadır. Bundan sonra sırayla istekliler tekliflerini beyan ederler. Bu süreçte ihaleden çekilmek isteyenler kayıt edilir ve imzaları alınır. Çekilenler teklifte bulunamazlar. Teklif beyanları uzaması halinde ve bu durumun işin uzamasına neden olacağı komisyon tarafından anlaşılması halinde, komisyon isteklilere, çekilenler hariç son tekliflerini yazılı olarak vermeleri talebinde bulunabileceği hüküm altına alınmıştır. Son teklif işlemi gerçekleştikten sonra ihale karara bağlanmaktadır (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu).

Yasanın en fazla kullanılan usulü pazarlık usulüdür. Bunun sebepleri şu şekilde açıklamak mümkündür; usulün kapsamının geniş olması, isteklilerin teklif vermesinin her hangi bir şekil ile sınırlı olmaması ve ihalelerde, komisyon tarafından işin özelliğine göre bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak ve bedel üzerinde anlaşmak şartıyla yapılmasına imkân tanınması gibi özelliklerin gösterilmesi mümkündür. Ayrıca bu özellikler ihalenin uygulamasında kolaylık ve esneklik sağlamaktadır. Fakat pazarlıkla ilgili tüm detayları; pazarlığın neden yapıldığı, hangi tekliflerde bulunulduğu ve ihale üzerine yapılanın isteklinin neden seçildiği gibi

hususlar kayıt altına alınarak pazarlık kararında gösterilmesi zorunluluğuna hükmedilmiştir. Pazarlık usulün kapsamı 51. maddenin 16 bendinde belirlenmiştir, bu bentlerden on ikisi alımları, geri kalan dördü satımları ve kiraya vermeyi düzenlemektedir, bir başka ifade ile ilk grup idarenin gider gerçekleştiren ihaleleri kapsamakta iken ikinci grup gelir sağlayan ihaleleri kapsamaktadır.

Pazarlık usulü ile gerçekleştirilebilecek ihalelerin şartları genel olarak altı başlıkta verilebilir. Birinci başlık, süreklilik göstermeyen ve Genel Bütçe Kanunun belirlediği tutarı aşmayan işler, ikinci başlık, önceden ön görülmesi mümkün olmayan ve yapılması ivedilik arz eden işler, üçüncü başlık, Milli güvenliği ilgilendiren gizlilik arz eden Bakanlar kurulunca kabul edilen işler ile Genel Kurmay Başkanlığınca ordunun ihtiyacı için ve İçişleri bakanlığınca belirlenen özel durumlardaki her türlüğü ihtiyaçlar ve taşıma işleri, dördüncü başlık, işin özellikleri nedeniyle belli isteklilerce gerçekleştirilmesinde yarar görülen işler, beşinci başlık, tek kaynaktan temin edilebilen taşınır mallar, hizmetler, haklar ve belirli taşınmaz malların alınması veya kiralanması, altıncı başlık ise özellikleri sebebiyle yurtdışından ithal edilmek zorunluluğu bulunan her türlü alım, kiralama, yaptırma, onarım, montaj, taşıma, hizmet ve sigorta işleri olarak belirlenmesi mümkündür (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu).

Kanunda öngörülen usullerden beşinci ve sonuncu olan usul yarışma usulüdür. Usulün kapsamı yasada "*İdareler her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işleri gerekli görüldüğünde, yarışma ile yaptırabilirler.*" olarak belirlenmiştir. İlgili işin mesleki kontrollük hizmetleri, projesi uygulanacak olan yarışmacıya, pazarlıkla ihale edilebilmesine hukuken imkân tanınmıştır.

Dördüncü bölümde sözleşmeler ile kesin teminatla ilgili hükümlere yer verilmiştir. Kanunda bütün ihalelerde, yasada belirtilen özel haller dışında sözleşmeye bağlanma zorunluluğu getirilmiştir. İdare adına sözleşmeyi imzalamaya yetkili olan ita amiridir. Sözleşme imzalanmadan önce ihale bedeli üzerinden hesaplanarak %6 oranında kesin teminat alınmaktadır, fakat sözleşme imzalandıktan sonra bu kesin teminat iade edilmektedir. Önceki kısım ve bölümlerde teminat mektuplarıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. Bunları özetlersek teminat olarak kabul edilen varlıklar tedavüldeki Türk parası, bankaların verecekleri süresiz teminat mektupları, devlet

tahvilleri ve hazine garantisi olan tahviller olarak belirlenmiştir. Ancak her bankanın mektubu kabul edilmemektedir ve sadece Maliye bakanlığınca belirlenen bankaların mektupları kabul edilmektedir. Ayrıca Geçici teminat tutarları ihalenin usulüne göre farklılık göstermektedir. Pazarlık usulünde geçici teminat talep edilme veya edilmeme konusu idarenin kararına bırakılmıştır, başka bir ifadeyle pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde geçici teminat alınmadan ihalenin gerçekleşmesine imkân verilmiştir. Kanununda geçici teminat ihale konusu işin tahmin edilen bedelinin %3 oranındaki tutar olarak kabul edilmiştir. Kesin teminat olarak ise sözleşme bedelin % 6 diğeri %10'u olarak iki oran belirlenmiştir. Kanunun üçüncü kısmında ihale usullerine tabi olmayan işler ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bunlar alt başlıklar altında şu şekilde yer almaktadırlar. İhtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması, tarihi ve bedii değeri olan taşınmaz malların kiraya verilmesi, tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler, ecrimisil ve tahliye, ilaç ve gereç sağlanması, dış ülkelerdeki kuruluşların ihtiyaçları, yurt dışında bulunan gemi ve uçakların ihtiyaçlarının karşılanması, emanet suretiyle yapılacak işler, uluslararası antlaşmalar uyarınca yapılacak işler olarak belirtilmiştir.

Bir önceki ihale kanununda olduğu gibi 2886 sayılı kanunda sağlığı ilgilendiren ve düzenleyen maddelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler kanunun 77. ve 78. maddeleridir.

"*Madde 77 – Kızılay derneğinde bulunan ilaçlarla, sağlık araç ve gereçleri, idarelerce doğrudan doğruya satın alınabilir.*" İdarelere 77. maddeye dayanarak Kızılay'ın stoklarında bulunan, ihtiyaç duydukları ilaçları, sağlık araç ve gereçlerini herhangi bir ihale usulüne tabi tutulmadan doğrudan doğruya satın alma imkânı tanımıştır. Bu şekilde zaman kaybı olmadan ihtiyaçların birinci elden temini ve sağlanmasına imkân tanınmıştır ve sağlığa verilen önem ve ayrıcalığın bu düzenleme ile yansıtıldığı görülmektedir. Aynı anlayışın kanunun 78. maddesinde devam etmekte olduğu görülmektedir.

"*İlaç ve gereç sağlanması:Madde 78 – Kanunlar gereğince tedavisi sağlanan kişilerin kullanması gereken ilaç ve gereçlerin, ilgililer tarafından eczanelerden alınması halinde, idarelerle eczaneler arasında yapılacak anlaşmalar Maliye*

Bakanlığınca tespit edilecek esas ve usullere göre yapılır" (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu).

Hastaların ihtiyaç duydukları ilaç ve gereçlerin doğrudan eczaneden alınmasına imkân tanınmıştır. Kanunlar gereğince tedavisi sağlanan kişiler ifadesi ile hastaların ve hastalıkların bazı kriterlere göre tedavisinin farklı kanunlarla düzenlendiği anlaşılmaktadır. Eczaneden alınması halinde ifadesi ile ihtiyaçların başka yerden sağlanmanın yolu açık olduğu görülmektedir ve aynı zamanda eczanelerden yapılacak olan alımların belli kurallara göre gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. İhtiyaçların ilgililer tarafından temin edilebilmesi için idareler ve eczaneler tarafından sözleşme yapılması zorunluluğu getirilmiştir ve sözleşmelerin esas ve usullerinin Maliye Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı zamanda bu şekilde yapılacak olan harcamaların ön denetime tabi tutulması ile verilen hizmetin devamlılığının sağlanması hedeflenmiştir. İhtiyaç sahiplerinin tabi oldukları kanuna ve ilgili oldukları idareye göre ihtiyaçların temininde farklı uygulamalara tabi olacakları anlaşılmaktadır. Bunu maddenin eksik tarafı olarak değerlendirmek mümkündür.

Kanunun dördüncü kısmında genel olarak yasaklar ve yasaklamalarla ilgili hükümler yer verilmiştir. İhale sürecinde herhangi bir yolla ihale ile ilgili işlere fesat karıştırmak veya teşebbüs etmek, ihale sırasında tarafları etkileyecek veya ihalenin doğruluğunu bozacak söz ve davranışlarda bulunmak, ihale işlemlerinde sahte belgelerin kullanılması veya teşebbüs edilmesi, teslimat sürecinde hileli usul veya malzeme ve araçların tesliminde bulunması yasaklanmıştır. İdare tarafında hangi durumlarda geçici yasaklanma yapılacağı belirtilmiştir, bununla beraber Türk ceza kanununa atıfta bulunularak ceza sorumluluğu ve cezalar belirtilmiştir. Görevlilerin sorumluluğunu ilgilendiren hükümler 86. maddede görevin kanuni gereklere uygun ve tarafsız yapılmaması veya taraflardan birinin zararına yol açacak ihmal veya kusurlu davranışta bulunmak olarak belirtilmiştir. Aynı maddede cezalarda belirtilmiştir. Hileli inşaat ve onarım uygulamalarıyla ilgili durumun ortaya çıkması zaman içine gerçekleşebileceğinden teslimat tarihinden itibaren beş yılık süre öngörülerek çıkacak sorunlarla ilgili Borçlar kanununa atıfta bulunularak müteahhide ikmal ve tazmin ettirilmesi hüküm altına alınmıştır. İş ile ilgili mühendis, mimar ve memurlar hakkında

Borçlar kanununca işlem yapılması öngörülmüştür. Kanunun beşinci kısmında çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Bunlar erken bitirme primi, özelliği bulunan işler, tarım ve orman ürünlerine ilişkin özel hükümler, muayene ve kabul işlemlerini düzenleyen hükümler, sürelerin hesabı ve tebligat ile ilgili hükümlerdir. İhale kanunun altıncı ve son kısmında kanundan önce başlanmış olan ve devam eden ihaleler ilgili hükümler, tüzük ve yönetmenliklerle ilgili hükümler ve bu yasa ile yürürlükten kaldırılan yasalara yer verilmiştir. 2886 sayılı Devlet ihale kanunu yürürlüğe giriş 01.01.1984 tarihi olarak belirlenmiştir ve kanunun yürütülmesi için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.

Kanunun uygulanma süresi içinde zamanla kanuna tabi olmayan kuruluş sayısı ve kamu ihalelerine ilişkin yolsuzluk söylentilerin yoğunluğu artmıştır. Şikâyetlerin bir kısmı partizanlık ve kayırmacılık yapılmasına yöneliktir, diğerleri yüksek maliyetli ve verimsiz ihale süreçleri ile ilgilidir, bir diğer bölümü de müteahhitler tarafından ihale süreçlerinin gizli anlaşmalar vasıtasıyla yönlendirilmesine yöneliktir. Bunlar önde gelen şikayetler olarak gösterilmektedir. (Büber 2008, 99). Zamanın ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalan kanun, ihale sisteminde yeni bir reformu kaçınılmaz hale getirmiştir.

1.2.4. Kamu İhale Mevzuatında ve Sisteminde Dönüşüm: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

2886 sayılı ihale kanunun güncel ihtiyaçları karşılamaktan uzak kalması ve uygulamada çıkan sorunların çözülmesinde yetersiz kalması; kapsam alanının giderek daralması ve kamu kaynağı kullanan kurumların tamamını kapsamaması; Avrupa Birliği (AB) katılım sürecinde değişen ihtiyaçlar ve diğer uluslararası kurumların kamu alım düzenlemeleri ile eşgüdümlü olmaması ve kamu alımlarında yolsuzluğu önlemeye yönelik tedbirler, yeni bir kamu ihale yasa tasarısına gerekçe olarak gösterilmiştir.

Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve 1997 yılında Türkiye Cumhuriyeti hükümetine sunulan Türkiye ihale sistemine ilişkin raporun da etkisi ile Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca 20.04.1999 tarihinde müştereken bir komisyon oluşturulup bir yıl içinde yeni bir ihale tasarısı taslağı ve gerekçesi hazırlanmıştır. Kamuoyunun ve sivil toplum örgütlerinin görüşünü almak için tasarı

taslağı ve gerekçesi farklı grupların önerilerine sunulmuştur. Konuya ilgi gösterilmiştir. Gelen görüş ve öneriler komisyon tarafından değerlendirmeye alınarak taslağın nihai şekli 21.01.2001 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. Hazırlanan taslak 14.04.2001 tarihinde değerlendirilmek üzere Avrupa Birliği (AB) Genel Sekreterliğine gönderilmiştir. Komisyon ile AB uzmanları müktesebat değerlendirme toplantıları gerçekleştirmişlerdir ve bunların sonucunda AB sözleşmelere yönelik Direktifleri dikkate alınarak Kamu Sözleşmeler Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. (Büber 2008, 101) "Kamu İhale Kanunu Tasarısı" ile gerekçesi 20.11.2001 TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 26.12.2001 tarihinde ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda 02.01.2002 tarihinde görüşülerek raporlar hazırlanmıştır. (Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları 1/930) İlgili komisyonlardan geçtikten sonra 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 04.01.2002 tarihinde (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu) ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri kanunu tasarıları, 05.01.2002 tarihlerde (4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve 01.01.2003 yürürlüğe girmek üzere TBMM tarafından kabul edilip kanun niteliğini kazanmışladır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun Tasarı Gerekçesinde belirtildiği gibi 2886 sayılı ihale kanunun kamu harcaması yapılmasını sağlayan alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işlerini kapsamaktadır. Aynı zamanda kamuya gelir sağlayan satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerini kapsamaktadır. Farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesi uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasında önde gelen neden olarak görülmektedir. Ters yönde olan harcama ve gelir sağlama süreçleri kendilerine has özelliklerine uygun olarak ihtiyaçlara karşılık verecek şekilde ayrı kanunlarda düzenlenmesi gerekli görülmüştür. Türkiye'de dönemin siyasi gelişmeleri ve güncel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak devletin ihale mevzuatının AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatları ile eşgüdümlü hale getirilmesi gerekmektedir bu nedenle kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun kapsamına dahil edilmiştir. Diğer taraftan, aynı nedenle kamu ihaleleri sonucunda düzenlenen sözleşmeler ile ilgili hususlar için ayrı bir kanun hazırlanması uygun görülmüştür. (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun Tasarı Gerekçesi 2001, 2) Bu tarihe kadar kamu alımları tek kanun ile düzenlenmekteyken,

bundan sonra iki Kanun kapsamında ele alınması öngörülmüştür. Yine aynı gerekçe ile dört çeşit ihale usulü öngörülmüştür; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin, ancak kanun yürürlüğe girdikten bir süre sonra yasada yerini korumakla beraber doğrudan temin bir ihale usulü olarak kabul görmemiştir. Kamu İhale Kanunda yeni ilkelere yer verilmiştir; ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması hedeflenmiştir. Belli istekliler arasında ihale usulünün uygulandığı ihalelerde ön yeterlik ilanı yapılması zorunluluğu getirilmesi öngörülmüştür, bu ihale usulü kapsamının dar tutulması amaçlanmıştır, sadece işin özelliğini nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerle uygulanması hedeflenmiştir. Pazarlık usulü ile yapılabilecek işler, uluslararası yasal düzenlemelere paralel bir şekilde, iki aşamada gerçekleştirilerek, özelliği olan ve teknik şartların da görüşüldüğü, acil olarak yapılması gereken işlerle sınırlı tutulan bir yöntem olarak yeniden belirlenmiştir. İstisnai durumları öngörerek işin tabiatı gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak doğrudan temin usulüne yer verilmiştir.

KİM ’da yapısal bir değişiklik öngörülmüştür ve KİK (Kamu İhale Kurumu) kurulmuştur. KİK’in teşkilat yapısı Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. KİK’in görevleri arasında başta, ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, ihalenin başından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğuna yönelik şikâyet ve itirazen şikâyetleri incelemek ve sonuca bağlamak, eğitim verme görevi, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak ve son olarak yasaklıların sicillerini tutmak olarak belirlenmiştir. İhalelerde tek bir komisyonun görev yapacağı, isteklilerden malî ve teknik tekliflerin aynı anda alınması öngörülmüştür. (4734 Sayılı Kanun İle İlgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu)

Dikkat çekici bir özellik ise ihalesi yapılacak her iş için ödeneğin bulunma zorunluluğu getirilmiş olmasıdır. Bir başka ifadeyle ödeneği bulunmayan iş için ihaleye çıkılması önlenmiştir. Ayrıca, birden fazla yılı kapsayan işlerde başlangıç yılı için proje maliyetinin % 10'u oranında ödeneğinin ayrılması ve daha sonraki yıllar için

planlanmış olan ödenek dilimlerinin azaltılmaması öngörülmüştür. Yapım işlerinde ihaleye çıkabilmek için istisnalar doğal afetler veya arazi ve zemin etüdü gerektirmeyenler hariç uygulama projeleri yapılması zorunluluğu getirilmiştir.

AB ihale düzenlemelerinde ilan süreleri de dikkate alınarak, eşik değerlere ve ihale usullerine göre farklı ilan süreleri öngörülmüştür. Önemli bir uygulama, gelişen teknolojilerinden faydalanmak üzere bilgi işlem ağı veya internet vasıtasıyla ilana da imkân tanınmış olmasıdır. Ayrıca sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası yapılan ihalelerin sonuçlarının ilan edilmesi öngörülmüştür.

İhale tarihinden belli bir süre öncesinde ihale dokümanında açıklama yapılması ve zeyilname düzenlenerek ihale dokümanlarda değişiklik yapılmasına olanak tanınmıştır. İşin tamamlanmasına engel nitelikteki aşırı düşük tekliflerin reddedilebilmesine alakalı özel düzenleme yapılmıştır. İhale üzerinde kalan birinci en avantajlı fiyat teklif eden isteklinin sözleşme imzalamaması halinde, ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi ile sözleşme imzalanmasına ve ihalenin sonuçlandırılmasına imkân tanınmıştır. İstekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımlar öngörülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 01.01.2003'te yürürlüğe girdiği tarihten bu yana birçok değişiklik yapılmıştır. 09.07.2018 tarihten itibaren Kanun yetmiş madde, on bir ek madde, yirmi geçici madde ve "04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı kanuna işlenemeyen hükümlerden" kapsamında verilen üç adet maddeden oluşmaktadır. Yasa altı kısımdan oluşmaktadır, bunlar sıra ile şu şekildir "*Genel Hükümler, İhale Süreci, Kamu İhale Kurumu, Şikâyetlerin İncelenmesi ve Anlaşmazlıkların Çözümü, Yasaklar ve Ceza Sorumluluğu, Çeşitli Hükümler, Son Hükümler.*" Genel hükümler olan 1. kısım 2 bölümden oluşmaktadır, ihale süreci olan 2. kısım 5 bölümden oluşmaktadır, KİK, Şikâyetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümü olan 3. kısım 2 bölümden oluşmaktadır, 4.,5. ve 6. kısımlar bölüm içermemektedir ve en sonunda üç adet madde "04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı kanuna işlenemeyen hükümler" başlığı altında yer verilmiştir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu).

Birinci bölümün birinci kısmında uygulama ilkeleri başlığı altında yedi maddeye yer verilmiştir. İlk madde ile kanununa tabi olan kurum ve kuruluşları

yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek kanunun amacı olarak belirlenmiştir. Tabi olan kurum ve kuruluşları belirleyerek kamu hukukuna tabi olan veya kamu denetim altında olan veyahut kamu kaynağı kullanan şeklinde nitelendirilerek tarif edilmiştir. Kanunun kapsamı ikinci maddede belirlenmiştir ve buna göre;

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri,
- Özel bütçeli idareler,
- İl özel idareleri,
- Belediyeler,
- Bazı tüzel kişiler ve fonlar
- Yukarıda adı geçen idarelerin doğrudan veya dolaylı yarısından fazla sermayesine sahip her çeşit organizasyon bu kanuna tabi kılınmıştır.

Yukarıda belirtilen idarelerin ve kanunun kapsamına giren idarelerin hangi kaynaktan finanse edilirse edilsin,

- Mal alımları
- Hizmet alımları
- Yapım İşleri bu kanuna tabi tutulmuştur.

Devlete gider yaptırıcı ihale işlemleri ile gelir yaptırıcı ihale işlemler, kurulan yeni sistemde ayrı tutulmuştur. Gider yaptırıcı işlemler 4734 sayılı Kanun kapsamında tutulmuştur, gelir yaptırıcı işlemler 2886 sayılı Kanun çerçevesinde bırakılmıştır. İstisnalar başlığı altında üçüncü maddede istisnai durumlar düzenlenmiştir. En fazla değişikliğin zaman içinde bu bölümde yapılmış olması dikkat çekicidir ve yasa metni seçmeci bir metin olmaya doğru itilmiştir. Bu madde 4734 sayılı Kanunun hükümlerinin uygulanmayacağı mal, hizmet alımlarının ve yapım işlerinin nelerden ibaret olduğunu tarif etmektedir. İstisnalar kapsamında olan alımlar yirmi iki bentte düzenlenmiştir, Devlet Malzeme Ofisi (DMO) ana statüsünde yer alan malzeme ve hizmetlerde bu kapsamdadır. DMO'dan ihtiyaçların kanun kapsamı dışında temin edilmesi mümkündür. Ana Statüsü listesinde toplu ilaç ve tıbbi malzemeler alımı da yer almaktadır.

Dördüncü maddede bu kanunda ve 4735 Sayılı Kanun'da yer alan ve uygulama pratiğinde kullanılan kavramlar açıklanmıştır. Bunlardan bir kısmı "*mal, hizmet, istekli, ihale yetkilisi, İhale dokümanı, ihale, kurum, elektronik kamu alımları platformu*" dur. Buna benzer toplam yirmi sekiz kavram açıklanmıştır. Beşinci maddede temel ilkelere yer verilmiştir ve "*saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur*" şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bazı kısıtlamalara maddede yer verilmiştir. Mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin, şayet aralarında kabul edilir bir bağlantı yoksa, bir arada ihale edilmesini yasaklamıştır. Eşik değerin üzerine çıkmayı engellemek için işi kısımlara bölmek ilkesel olarak yasaklanmıştır. Ödeneksiz hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz hükmedilmiştir. Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulleri olarak kanunda belirlenmiştir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu). Görülmektedir ki ihale sistemimize pek çok yeni ilke girmiştir. İhale ilke ve kurallarının net belirtilmiş olması, iyi bir ihale düzeni kurulması için önemlidir. İhaleyi gerçekleştiren idareler, ihaleye katılımın en kapsamlı şekilde gerçekleşmesi için temel ilkelere uymak zorundadırlar. Bu ilkelere uymayanlar ve gözetmeden ihalelere çıkanlara kanunda ağır yaptırım ve cezalar ön görülmüştür. İlke ve kurallar hem isteklileri hem de kamu görevlilerini bağlamaktadırlar.

Kanunun altıncı maddesinde ihale komisyonunun kurulmasını ve işleyişini ilgilendiren hükümlere yer verilmiştir. İhale komisyonunu biri asil diğeri yedek olmak üzere görevlendirerek oluşturacak merci ihale yetkilisi olarak belirlenmiştir. Komisyonların en az 5 kişi olmak üzere tek sayılı kişi sayısında oluşturulması hükmedilmiştir. Komisyon üyeleri ilgili idarenin personeli en az 4 kişiden birinin komisyon başkanı olarak görevlendirilmesi ve en az ikisinin işin uzmanı olması zorunluluğunu getirilmiştir. Bir de muhasebe veya malî işlerden sorumlu personelin görev alması ile komisyon oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır. İhale komisyonun çalışma esasları; komisyonun eksiksiz olarak toplanması, komisyon kararlarının çoğunlukla alınması, kararlarda çekimser kalınmaması, karşı oy kullanan üyelerin gerekçesini ihale komisyon kararına yazarak imzalamaları şeklinde belirlenmiştir. Bunun yanında ihale komisyon üyeleri oy ve kararlardan sorumlu tutulmuşlardır. Yedinci maddede ihale işlem dosyası ile ilgili hükümlere yer verilmiştir İhalesi

yapılacak her iş için yapılması zorunludur ve ihale süreci ile ilgili bilgi, belge, tutanak ve kararları içereceği net olarak belirtilmiştir.

Birinci Kısımın ikinci bölümünde ihaleye katılım ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Eşik değerler kavramı AB müktesebatında yer alan eşik değer kavramıyla paralellik sağlamak amacıyla getirilmiştir. Eşik değer, Kanunun 67. Maddesi uyarınca güncellenen parasal sınırları ifade etmektedir. İlan sürelerini ve ihaleye sadece yerli istekli katılıp katılmayacağını veya yerli istekliye fiyat avantajı sağlayıp sağlanmayacağına ilişkin hükümlerin uygulanmasını belirlemektedir. Eşik değer ve limitler tutarları her yıl şubat ayı başında güncellenmektedir. Dokuzuncu maddede yaklaşık maliyet ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. İhale yapılmadan önce idare tarafından mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde, fiyat araştırması yapılarak yaklaşık maliyet belirlenmesi zorunlu kılınmıştır. Kanunda gizlilik ilkesini zorunlu kılarak yaklaşık maliyetin isteklilere veya ihale süreci ile ilişkisi olmayan üçüncü kişilere açıklanmasını yasaklanmıştır ve böylece yaklaşık maliyetin gizli tutulması sağlanmıştır. Onuncu maddede ihaleye katılabilmek için yeterlilik kuralları belirtilmiştir. İhale konusu işin yapabilecek niteliklere sahip isteklilerin katılımını sağlayabilmek amacıyla, isteklilerin ekonomik, mali, teknik ve mesleki yeterliliklerin belirlenmesi için gerekli olan bilgi ve belgeler belirtilmiştir. İşin niteliğine göre ve ihale usulüne göre bu bilgi ve belgelerden hangilerinin talep edileceğinin ihale dokümanlarında ve ilanda veya davet belgelerinde belirtilmesi zorunlu kılınmıştır. Talep edilen bu belge ve bilgiler uluslararası ihale mevzuatına uygun olarak belirlenmiştir. (Doğanyiğit 2016, 218)

On birinci maddede ihaleye katılamayacak olanların kimler olduğu belirtilmiştir. Dikkat çeken nokta "*hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar*" ifadesine yer verilmiş olmasıdır. Yasaklama sadece bu kanuna özel bir düzenlemeden öte giderek, ihale yasaklamasının tüm kamu ihalelerini kapsaması ve genel bir kurala bağlanması şeklinde yapılan bir düzenlemedir. Saydamlık ve tarafsızlık ilkelerini sağlamak maksadıyla ihale sürecinde görev alanların ihaleye katılımları yasaklanmıştır. Madenin bentlerinde ihaleye katılamayacak olanlar ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

On ikinci maddede şartnameler ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. İdari ve teknik şartnamelerin idare tarafından hazırlanması esas kabul edilmiştir, ancak işin

özelliği nedeniyle idare tarafından hazırlanması mümkün olmayan durumlarda, harcama yetkilisinin onayı ile teknik şartnameler bu kanunun hükümlerini dikkate alınarak hazırlattırılmasına da imkân verilmiştir. Şartnameler de rekabeti önleyici hususların bulunması yasaklanmış ve fırsat eşitliği sağlaması gerektiği belirtilmiştir. On üçüncü maddede ihale ilan süreleri ve kuralları ile ön ilan ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Yaklaşık maliyetin eşik değerlerinin üstünde veya altında olması ilan sürelerinde belirleyici rol oynamaktadır. İlan araçlarının arasına EKAP dahil edilmiştir. On dördüncü maddede ihaleye gerçek ve tüzel kişilerin katılması mümkün olduğu gibi birden fazla gerçek ve tüzel kişilerin birlikte oluşturacakları ortaklıklar şeklinde teklif verilmesi mümkün kılınarak hüküm altına almıştır. Bu bölümün diğer maddelerinde alt yükleniciler ile ihale saatinden önce ihalenin iptal edilmesi ve yasak fiil veya davranışları belirleyen ve düzenleyen hükümlere yer verilmiştir.

İkinci kısmın birinci bölümünde kanundaki usuller ve uygulamaları ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. 4734 sayılı Kanun kapsamında idarece mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak usuller açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olarak belirlenmiştir ve hüküm altına alınmıştır. Doğrudan temin yöntemi kanunda ihale usulü olarak yer almıştır, fakat 30 Temmuz 2003 tarihinde 4964 sayılı Kanunun 12. maddesinde yapılan değişiklik ile ihale usulü olmaktan çıkartılmıştır. (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu). Açık ihale usulünde bütün isteklilerin teklif verebilmesine imkan tanınmış ihale usulüdür. Tekliflerin "kapalı teklif mektubu" şeklinde sunulması yeni kurulan ihale sisteminde genel bir kuraldır. Belli istekliler arasında ihale usulünde sadece ön yeterlilik değerlendirmesi sonuncunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebilmelerine imkân tanınmıştır. Pazarlık usulünde ilk teklifleri aşmamak üzere isteklilerden yazılı şekilde ve ihale kararına esas olarak alınacak son teklifleri talep edilmekte, son teklifler alındıktan sonra ihale sonuçlandırılmaktadır. Bununla hedeflenen pazarlığın en iyi şekilde yapılmasıdır. Pazarlık usulün ne zaman uygulanabileceği maddenin bentlerinde açık olarak belirtilmiştir. Doğrudan temin Kanunda alım yöntemi olarak yer almıştır. Bu yöntem ile ihtiyaçların ilan yapılmadan, teminat alınmadan ve komisyon kurulmadan sadece piyasa fiyat araştırılması yapılarak doğrudan teminine imkân tanınmıştır. Mal, hizmet ve yapım işlerinde uygulanması mümkündür. İhale ilanı ile ilgili Kanunun maddesinde genel kural olarak ihale

dokümanlarında yer almayan hususlara ilanda yer verilmemesi benimsenmiştir. İlan alanında toplam on dört bent altında sıralanan hususlar ile ilgili bilgilerin yer alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Kanuna dayanan ikincil mevzuata ilan ve ön ilan ile ilgili alım türlerine göre standart formlar düzenlenmiştir.

Ön yeterlilik ilanı ile ilgili idarenin ön yeterliliğe katılmak isteyenleri bilgilendirmesi amaçlanmıştır. Kanununda idare tarafından hazırlanması gereken ihale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması mecburi hususlar belirlenerek hüküm altına alınmıştır. Uygulamada bu belgeler EKAP üzerinden hazırlanmaktadır ve kayıt altına alınmaktadır. İhale ve ön yeterlilik dokümanlarının verilmesi hakkında hükümlerde, ihale ve ön yeterlilik dokümanlarının idarede bedelsiz görülebilmesini öngörmüştür. Bu da temel ilkelerden "saydamlık" ilkesinin gereğidir. Fakat ön yeterlilik veya ihaleye katılmak isteyen adayların ihale dokümanlarını satın alma zorunluluğu getirilmiştir. Bununla da ihaleye katılmak isteyen isteklilerin "sorumlu şekilde" teklif vermelerini ve zeyilname düzenlenmesi halinde isteklilere duyurulması hedeflenmektedir. Dokuman bedelini belirlemede iki kıstas konulmuştur, bu kıstaslardan biri maliyeti aşmayacak diğeri rekabeti önlemeyecek şekilde belirlenmesidir. Tekliflerin hazırlanması ve sunulması ile ilgili maddede teklif mektubunu, geçici teminatı ve diğer istenen belgeleri kapalı zarf içine konularak ihale saatinden önce idareye elden veya iadeli taahhütlü posta yoluyla teslim edilmesi öngörülmüştür. Geçici teminat mektubun tutarı, teklif edilen tutarın %3'den az olamaz şeklinde düzenlenmiştir. Teminat olarak tevdi edilecek değerler; Tedavüldeki Türk Parası, banka ve özel finans kurumları tarafından verilen teminat mektupları, Devlet İç Borçlanma Senetleri ve bu senetlerin yerine düzenlenen belgelerdir. İhale saatinde isteklilerin verdikleri zarfları hazır bulunanların önünde açılarak, saydamlığı hedeflenmektedir. Zarfların içindeki belgeleri varlığının tespiti ve teminatın uygunluğunun herkese açık olarak yapılması ile kamu denetiminin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. İhalenin karara bağlanması ve onaylanmasına ilişkin maddede, yapılan tüm teklif değerlendirmelerin sonuncunda ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifte bulunan isteklinin üzerinde bırakılması esas olarak belirlenmiştir. Kesin teminat tutarının sözleşme bedelinin % 6'sı oranında belirlenmesi hüküm altına alınmıştır. Böylece yüklenicinin idareye karşı yükümlülüğünün yerine getirilmesinin garanti altına alınması sağlanmıştır (Doğanyiğit 2016, 925). Yasada, üzerine ihale

yapılan istekli sözleşme imzalama ile sorumlu tutulmuştur, aynı şekilde sözleşme konusunda idarede, üzerine düşen görevi yapmakla yükümlü tutulmuştur ve taraflar gereğini yapmadıkları taktirde haklarında yaptırımlar ön görülmüştür.

Yasanın uygulamasında bu yasada hüküm bulunmayan sürelerle ilgili ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermek amacı ile Borçlar kanunun hükümleri dikkate alınacağı hükmedilmiştir. Tebligatlar ve bildirimler hakkında esas ve hususlar yasada belirtilmiştir. Bildirimler ve tebligat yöntemleri olarak dört yöntem belirlenmiştir; imza karşılığı elden, iadeli taahhütlü mektupla, elektronik ortamda ve faksla. EKAP vasıtası ile yapılan tebligat ve bildirimlerin uygulamadaki kolaylığı nedeni ile çoğunlukla tercih edilmektedir. Eşit muamele ve gizlilik ilkeleri esas olarak kabul edilmiştir. Kanununda belirtilen eşik değer ve limitlerinin güncel tutulabilmesi için ve belirlenen araçlarda verimli kullanılmasını sağlanabilmesi için Toptan Eşya Fiyat Endeksi esas alınarak yıllık olarak güncellenmesi öngörülmüştür. Güncellenen tutarlar Resmî Gazetede ilan edilerek, her yılın bir Şubat tarihinden itibaren geçerli olmaları öngörülmüştür. 4734 sayılı Kanunun altıncı ve son kısmında 3 madde, 10 ek madde, 18 geçici madde ve 3 adet kanuna işlenmemiş hükümlere yer verilmiştir. EKAP ve çerçeve anlaşmalar gibi bazı uygulamalar ile ilgili kanun hükümleri bu bölümde yer almaktadır.

KİM'da dönüşüm 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yanında 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunun da yürürlüğe girmesi ile mümkün olmuştur. KİM'da dönüşüm tasarlanırken kamu ihale sözleşmeleri ile ilgili hükümler ayrı bir kanun altında toplanması uygun görülmüştür. Her iki kanunun taslakları aynı dönemde TBMM sunulmuştur ve yasalaşmışlardır. 4735 sayılı Kanunun ve 4734 sayılı Kanunun gerekçeleri arasında benzerlik görünmektedir. Bunun yanında özellikle Türkiye'deki kamu ihale sistemini, AB (Avrupa Birliği) ve DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) gibi uluslararası örgütlerin ihale sistemi ile uyumlu hale getirme isteğinin ön plana çıktığı görülmektedir. Uluslararası ihale mevzuatına ve uygulamalarına paralellik sağlamak için; anahtar teslimi götürü bedel, götürü bedel ve birim fiyat sözleşme olarak 3 tür sözleşme belirlenmiştir. (Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları 1/931).

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu TBMM tarafından 05.01.2002 tarihinde kabul edilmiştir ve 22.01.2002 tarihli 24648 sayılı Resmî Gazetede ilan edilerek, 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. (4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu). Kanun beş kısımdan ve 41 maddeden oluşmaktadır. Bunlar sırayla "*Genel Hükümler, Sözleşmenin Uygulanması, Yasaklar ve Sorumluluklar, Çeşitli Hükümler ve Son Hükümler*" dir. Genel hükümler olan 1. kısım 2 bölümden oluşmaktadır, sözleşmenin uygulanması olan 2. kısım 3 bölümden oluşmaktadır, 3. 4. ve 5. kısımlar bölüm içermemektedir ve en sonunda 05.01.2002 tarihli ve 4735 sayılı kanuna işlenemeyen hükümler yer almaktadır.

Kanunu amacı olarak birinci maddesinde, Kamu İhale Kanunun kapsamında yapılan ihalelerin sözleşmelerinin düzenlenmesi ve uygulama ile ilgili usul ve esaslar hüküm altına alınmıştır. İhale dokümanlarında yer alan hususlara aykırı şartlar içeren sözleşme düzenlenememesi kanunun ilkesi olarak hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ilke, kanunda tarif edilen durumlar dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez olarak belirtilmiştir. Sözleşmenin tarafları başka bir ifadeyle idare ve yüklenici "*sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklere sahiptir*" denmiştir. Dolaylı da olsa Kamu İhale Kanunun alanına müdahale ederek "*ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez*" denmiştir ve devamında, yorum ve uygulamada bu ilke göz önünde bulundurulur hükmüne yer verilmiştir. Bu durumda sözleşme imzalandıktan sonra idare ve yüklenici hukuken eşit konumlandırılmaktadır. Kamu ve özel hukukun karşılıklı özellikleri dikkate alındığında, idari sözleşmelerin kamu değil, özel hukuk çerçevesinde olacağı anlaşılmaktadır. (Gözler 2015, 70-71). Pratikte uygulama birliği sağlamayı amaçlayarak mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşme esasları alınarak sözleşme düzenlenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle Tip Sözleşmeler Resmî Gazetede yayımlanmıştır. İzin alma sureti ile mutat sözleşme kullanılmasına izin verilmiştir. Sözleşme türleri başlığı altında kanunun altıncı maddesinde: Yapım işlerinde; "*toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme, karma sözleşme*", mal veya hizmet alımı işlerinde; "*toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşme, toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme*", çerçeve anlaşmaya mahsus olarak taraflar arasında imzalanan "*münferit sözleşme*" düzenlenebileceği belirlenmiştir. Yasada

sözleşmelerde yer alması zorunlu olan hususlar, 23 bentte sıralanarak belirtilmiştir. Devamında kanunun sekizinci maddesinde fiyat farkı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bu konudaki esas ve usulleri belirlemesine KİK'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hükmedilmiştir. Bununla birlikte bu esas ve usullerde sözleşme imzalandıktan sonra değişiklik yapılamayacağı kaydedilmiştir. Yapım işlerinde iş ve işyerinin sigortalanması yüklenicinin mükellefiyetinde bırakılmıştır ve sigorta yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Mücbir sebepler "*doğal afetler, kanuni grev, genel salgın hastalık, kısmî veya genel seferberlik ilânı*" olarak kanunda belirtilmiştir. Aynı maddede mücbir sebeplerle ilgili esaslara da yer verilmiştir. On birinci madde denetim, muayene ve kabul işlemleri ele alınmıştır. Burada dikkat çeken bir husus ise ara denetim ve kısmi kabul gibi iki yeni uygulamaya yer verilmiş olmasıdır. Muayene ve kabul işlemlerinin idare tarafından kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir. Kanunun ikinci kısmında kesin teminat ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. İhale sözleşmesi imzalandıktan sonra, sözleşmenin bazı maddelerinde belli koşular sağlanması halinde, değişiklik yapılmasına imkân tanınmıştır. Önkoşul olarak sözleşme bedelinin aşılmaması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması belirtilmiştir. Değişiklik yapılabilecek hususlar, "*işin yapılma veya teslim yeri*" ile "*işin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları*" olarak kaydedilmiştir.

Sözleşme devri zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile mümkün kılınmakla beraber dar ve zamanla kısıtlanan alanda izin verilmiştir. Devir alacakların ilk ihaledeki şartlara haiz olmaları şarttır denilmiştir. İzinsiz devir işlemi yapılanlar hakkında, bu kanunun 20, 22 ve 26. madde hükümleri uygulanması öngörülmüştür. Kanunda yüklenici ile ilgili ölümü, iflası, ağır hastalığı, tutukluluğu veya mahkumiyeti gibi bazı özel durumlarda, idare tarafından ne gibi yol izleneceği ve sözleşmenin akıbetinin ne olacağı ile maddelere yer verilmiştir. Yükleniciye, muayyen hallerin varlığı durumunda zımnen de olsa sözleşmeyi fesih etme yetkisi tanınmıştır. 10'uncu maddede belirtilen mücbir sebepler haricinde yüklenicinin mali acz içinde bulunması nedeniyle taahhüdünü yerine getiremeyeceğini ve bu durumu yazılı olarak gerekçesi ile birlikte idareye bildirmesi halinde, hesap genel hükümlere göre tasfiye edilerek sözleşme feshedilebilir denmiştir.

Sözleşmenin tarafı olan idareye de feshetme hakkı tanınmıştır. Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği veya işi süresinde bitiremediği tespit edildiği durumlarda, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak koşulu ile, idarenin en az 10 gün süreli ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesinde veya sözleşmenin tatbiki sırasında yüklenicinin 25 inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğunun tespit edilmesi durumlarında, protesto çekmeye gerek kalmaksızın teminat veya teminatlar gelir kaydedilerek ve hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilerek sözleşme feshedilmesi hükmedilmiştir. Bunun yanında yüklenici sözleşmeden önceki, ihale sürecinde Kamu İhale Kanunu'na göre yasak fiil ve davranışları bulunduğu sonradan tespit edilmesi halinde, yine sözleşme feshi yapılacağı hükmedilmiştir. Sözleşmelerin feshi halinde idarece yapılması gereken prosedür kanunun 22. maddesinde ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Sözleşme fesih edilmesi 10.maddede belirtilen mücbir sebeplerden dolayı gerçekleşmesi halinde, teminatlar iade edilerek, hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilmesi hükmedilmiştir.

Yasanın yirmi dördüncü maddesinde sözleşme kapsamında yaptırılabilecek iş artışı, iş eksilişi ve işin tasfiyesi ile ilgili maddelere yer verilmiştir. İş artışlarını belirli şartlara bağlı olmak üzere, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10 oranına kadar, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20 oranı kadar iş artışına imkan tanınmış olduğu kayıt altına alınmıştır. Birim fiyatlı yapım işleri sözleşmelerinde Bakanlar Kurulu % 40 oranına kadar iş artışı yapmaya yetkilendirilmiştir. İşin sözleşme bedelinin % 80 daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yükleniciye sözleşme bedelinin % 80 ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5 geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenmesi hükmedilmiştir. Yirmi beşinci maddede sözleşmenin uygulaması sırasında yasak fiil ve davranışların nelerden oluştuğu tek tek sıralanarak düzenlenmiştir. Yasak fiil ve davranışta bulunan yüklenici Türk Ceza Kanun hükümlerine göre adli işlem yapılması ve mahkeme kararıyla kamu ihalelerine belli bir süre veya sürekli olarak ihaleye katılmalarına yasaklama kararı verilmesi uygun görülmüştür. Benzer bir şekilde Kanunda, kamu görevlileri hakkında, kamu görevi sorumluluğunu yerine getirmelerini sağlamak amacıyla, yasak fiil ve davranışta bulunanları, görevlerini

kanuni esaslara uygun veya tarafsızlıkla yapmadıkları veya tarafların birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu harekete bulundukları belirlenmesi halde cezai yaptırım hükmedilmiştir. Cezai yaptırımlar disiplin cezası uygulaması, fiil ve davranışların türüne göre cezai kovuşturma ve bununla ilgili hüküm alana, kanun kapsamında giren görevlere görevlendirilmemesi kayıt altına alınmıştır. Gizli kalması gereken belge ve bilgilerin korunması için gizlilik yasağına yer verilmiştir. Bu yasağa uymayanlara 26. ve 28. Madede belirtilen müeyyideler uygulanacağı belirtilmiştir. Kısımın devamında "*yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu, yapı denetim görevlilerinin sorumluluğu, danışmanlık hizmeti sunucularının sorumluluğu, tedarikçilerin sorumluluğu ve hizmet sunucularının sorumluluğu*" başlıklar altında ihale sözleşmeleriyle ilişkili olanların sorumluluklarını içeren maddelere yer verilmiştir.

4735 sayılı Kanunu beşinci kısımda "*çeşitli hükümlere*" yer verilmiştir. Madde 63'de yerli istekliler ve yerli malı teklif eden istekliler lehine düzenlemeler mevcuttur. Yerli malı teklif eden istekliler lehine % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilir denmiştir. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenen orta ve yüksek teknolojili sanayi ürünleri arasında yer alan ve KİK tarafından ilan edilen listede belirtilen malların ihalelerinde, yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecburidir. Ayrıca yerli yazılım ürünü teklif eden istekliler lehine de %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecburidir denmektedir. İsteklilerce teklif edilen malın yerli malı olduğu yerli malı belgesi ile belgelenmelidir. Altıncı kısımda "*son hükümler*" yer almıştır. Eserin amacı dikkate alınarak kanunun bu kısımlarla ilgili daha fazla açıklamalara gerek görülmemiştir.

2. KAMU İHALE MEVZUATI VE SİSTEMİN GÜNCEL YAPISI

2.1. Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler, Yönetmelikler ve Tebliğiler

Türkiye'de KİM'ı oldukça geniş kapsamlıdır. KİM'nın içine; Kamu ihale kanunları, KHK (Kanun Hükmünde Kararnameler), Kamu ihale yönetmenlikleri ve KİK tebliğleri sayılabilir. Bunlarla beraber KİK ve farklı mahkemelerin kararları, Borçlar kanunu, Türk Ceza Kanunu ve daha birçok kanun bu kapsama dahildir. Alanı düzenleyen kanunların ve bu kanunlarla ilgili ikincil mevzuatın oldukça geniş olduğu görülmektedir.

Günümüzde kamu ihalelerini doğrudan doğruya düzenleyen üç kanun yürürlüktedir. Bunlar "*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*" olarak sıralanabilir. Devlet İhale Kanunu 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir ve 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile bazı maddeleri uygulama dışı bırakılarak kanunun yürürlüğü günümüzde devam etmektedir. Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmişlerdir. Bu tarihe kadar Devlet İhale Kanunu bu alanı tek başına düzenlemiştir. Ancak;

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan sürede düzenleyici kurumun olmaması ve Kamu İhale Kurumu kurulması gibi yapısal bir değişikliğe ihtiyaç duyulması,
- Güncel, değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap verme ve uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kalması,
- Bütün kamu kurumlarını kapsamaması,
- Kamu alımları mevzuatını uluslararası ihale mevzuatı ile paralel hale getirme isteği gibi nedenler Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunlarının gerekçesini oluşturarak yürürlüğe konulmalarına neden olmuşlardır (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun Tasarı Gerekçesi 2001).

Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunları 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmişlerdir ve Kamu İhale Kanunun 68. madde (a) bendinde "*Bu Kanun*

kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz" denerek Devlet İhale Kanunun önemli bir kısmını uygulama dışı bırakılmıştır.

Tesis edilen yeni sistemle; devlet açısından gelir ve gider bazlı bir ayırım yapıldığı görülmektedir. Gelir kazandırıcı ihaleler ile gider yaptırıcı ihaleler iki farklı kanuna tabi tutulmuştur. Gelir sağlayan ihale işlemlerinde Devlet İhale Kanunu'na tabi olarak işlem tesis edileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan idarenin harcamada bulunduğu ihalelerin ise Kamu ihale kanununa tabi olacakları hüküm altına alınmıştır. Devlet İhale Kanunu çerçevesinde yürütülecek olanlar ve idareye gelir getirici işlemler olarak; esasen, mülkiyeti gayri ayni hak tesisi, satış, trampa ve bir devlet malının kiraya verilmesi işlemlerini kapsamaktadır. (Doğanyiğit 2016, 82) Kamu İhale Kanunu'na tabi olarak, hangi kaynak kapsamından karşılandığına bakılmaksızın mal alımları, hizmet alımları ve yapım işlerinin yürütülmesinin gerekli olduğunu belirlemiştir. Yapılan ihaleleri sözleşmeye bağlama zorunluğu getirilmiştir ve kamu alımları mevzuatını uluslararası ihale mevzuatı ile paralel hale getirme amacıyla sözleşmeler için başlı başına ayrı bir yasa çıkartılmıştır. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunun ile sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlenmiştir.

Güncel KİM'nın içinde KHK önemli yer almaktadır. Burada dikkat çekenler olağanüstü hâl kapsamında çıkarılmış olan KHK'dir. Söz konusu KHK'in getirdikleri başlıca değişikliklerden bazıları şöyle sıralanabilir; Terör örgütlerine iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu, bildirilen yurt dışı bağlantılı gerçek ve tüzel kişilerin Kamu ihale kanunu kapsamında gerçekleşen ihalelere katılmaları engellenmiştir. Olağanüstü hâl kapsamında kayyumluk yetkisi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen veya Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kayyum olarak atandığı şirketleri ilgilendiren geçici maddelere yer verilmiştir. 678 sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK" ile kamu alımlarının bölgesel kalkınma ve teknolojik gelişme amaçlı kullanımı hedeflenerek, stratejik sektörlerde ve teknoloji transferi, yerli üretim geliştirilmesinin sağlanması için istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilmesi, mal ve hizmet alımlarında alım garantisi verilebilmesi, bölgesel kalkınma sağlanmasını amaçlayarak belli şartlar çerçevesinde

DMO'de ana statüsünde yer alan mallarla sınırlı kalmaksızın, parasal limit iki kat olarak uygulanabileceği yönünde hükümlere yer verilmiştir. (678 Sayılı KHK)

KİM'da yönetmenlikler oldukça önemli yer tutmaktadırlar ve yapılan işin yöntemini, uygulanacak usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmıştır. Düzenledikleri ihale sürecine göre 5 başlık altında toplanmışlardır;

- İhale Uygulama Yönetmelikleri,
- Muayene ve Kabul Yönetmelikleri,
- İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik,
- Proje Tasarım, Planlama ve Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği,
- 4734 sayılı kamu ihale kanununun 3'üncü maddesinin (e) bendine göre yapılacak alımlarda uygulanacak usul ve esaslara ilişkin yönetmelik.

İhale uygulama yönetmenlikleri başlığı altında 6 adet farklı yönetmenlik mevcuttur;

- Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği,
- Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
- Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği.

Muayene ve kabul yönetmelikleri başlığı altında, yapım işleri, mal alımları denetim, hizmet alımları ve danışmanlık hizmet olmak üzere toplam 4 adet muayene ve kabul işlemlerin yöntemini belirleyen yönetmenlikler bulunmaktadır;

- Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği,
- Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik,
- Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği,
- Danışmanlık Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği,

Görüldüğü üzere kamu ihale sürecindeki işlemlerin her safhası oldukça ayrıntılı bir şekilde, ayrı ayrı yönetmenliklerle yöntemi, uygulanacak usul ve esasları düzenlenmiştir. Bu yönetmenlikler ihtiyaçlara göre KİK tarafından güncellenmektedir ve Resmî Gazetede yayınlandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Her yönetmenliğe değişiklikler işlenmiş olarak, KİK web sitesi mevzuat sayfasında Yönetmenlikler başlığı altında güncel olarak ulaşmak mümkündür. Tebliğlerin, KİM uygulamasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi amacını gütmekte olduğu görülmektedir. KİM'nı doğrudan ilgilendiren konular 6 adet tebliğ altında toplanmıştır.

- Kamu İhale Genel Tebliği,
- Kamu İhale Tebliği (Parasal Değerler),
- EKAP'nun Kullanılmasına İlişkin 1 Nolu Tebliğ,
- İlave Fiyat Farkı Esaslarının Uygulanmasına İlişkin Tebliğ,
- Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği,
- İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ.

Tebliğlerde, yönetmenliklerde olduğu gibi güncel ihtiyaçlara göre KİK tarafından güncellenmektedir ve Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Tebliğlerin yürütmesi KİK Başkanın görevinin kapsamındadır. Her tebliğin değişiklikler işlenmiş hallerini KİK web sitesinde mevzuat sayfasında KİK Tebliğleri başlığı altında güncel hallerine ulaşmak mümkündür. Burada belirtmek gerekir ki tebliğler kurumun görüşünü belirten ve idari bir işlem olarak kabul edilmektedir (Gözler 2015, 196). Bundan dolayı ihale sürecinde görev alan kişilerin karar alırken ve kararlarını gerekçelendirilirken sadece tebliğlere göre değil, yönetmenlik ve kanun gibi Anayasada belirtilmiş ve normlar hiyerarşisinde daha yüksekte yer alan hukuk normlarına göre değelendirme yapmalarının uygun olacağı düşünülmektedir.

2.2. Kamu İhale Kurumu

Kurulan yeni ihale sisteminde en önemli değişikliklerden biri olan, yapısal değişiklik olarak nitelendirdiğimiz değişiklik, KİK'in kurulması olmuştur. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun üçüncü kısmında "*Kamu İhale Kurumu, Şikâyetlerin*

İncelenmesi ve Anlaşmazlıkların Çözümü" ile ilgili hükümler yer almaktadır. Bununla beraber KİK ile ilgili diğer kısımlarda hükümler mevcuttur. Kanunun 53. maddesinde bu kanun kapsamında yapılacak ihaleler ile ilgili olarak tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yetkiler verilmiş, KİK kurulmuştur. KİK'in yapısı; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve Hizmet birimlerden oluşmaktadır. KİK'in kuruluş amacı; ihalenin başından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde, idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğuna yönelik itirazen şikâyetleri incelemek ve sonuca bağlamak, ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, eğitim verme görevi, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayınlamak ve son olarak yasaklıların sicillerini tutmak olarak belirtilmiştir.

Kurumun statüsü ile ilgili yasada; Maliye Bakanlığı ile ilişkili ve merkezi Ankara'da olduğu, görevini icra ederken bağımsız olduğunu, hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun kararlarını etkilemek yönüyle emir ve talimat veremeyeceği belirterek bağımsız bir kurum olması sağlanmıştır. Kurumun yetki ve görevlerini 9 başlık altında toplam mümkündür;

1. İhalenin süreç başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre zarfında idarece yapılan işlemlerde 3734 sayılı kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyet ve itirazen şikayetleri inceleyerek ve bir karar alma suret ile sonuçlandırmak, başlıca vazifelerinden biri olarak belirlenmiştir.

2. KİM'nın 4734 sayılı ve 4735 sayılı kanunların tüm ikincil mevzuatını oluşturma, uygulamayı geliştirme ve yönlendirme ile beraber ihale dokümanlarını, standart formları ve tip sözleşmeleri hazırlamak kurumun yetki ve görevleri arasında yer almaktadır.

3. Kuruma ihale mevzuatı ile ilgili eğitim verilmesi ve ulusal ve uluslararası koordinasyonun sağlaması verilmiş görevler arasındadır.

4. İhale sürecinde yapılan bazı işlemlerle ve sözleşmelerle ilgili istatistiki bilgi toplayarak yayımlamak Kurumun görev kapsamındadır.

.

5. İhalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutarak kayıt altına almak Kurumun diğer bir görevidir. Bu görevin yerine getirilmesi ileride oluşabilecek olumsuzlukların önüne geçebilmek için fevkalade önemlidir.

6. İhale sürecinin dinamik bir süreç olduğu, piyasa şartlarında birçok değişkenin etkili olduğu kabul edilirse, KİM ve uygulamalarında zamanla değişikliğe ihtiyaç duyulacaktır. Sistemin güncel kalabilmesi için ihtiyaç olan değişiklikleri doğru zamanda ve doğru şekilde yapılması elzemdir. Bu nedenle bu dinamikleri önceden araştırabilme ve çözüm üretebilmesi için Kuruma araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak görevi verilmiştir.

7. İhale ilanın, ihale sürecinde kilit bir işlevi olduğu bilinmektedir. İlerleyen süreç ile ilgili bağlayıcı ve belirleyici konumu vardır ve ihale dokümanları ile organik bir bağ içinde bulunmaktadır. Bunlar göz önüne bulundurularak ilan ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek ve basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak Kurumun görevleri içinde yer almaktadır.

8. Uluslararası ilişkilerde görmeye alışık olduğumuz mütekabiliyet ilkesini, Kamu ihaleleri kapsamında uygulanması Kuruma verilen önemli görevlerden biridir. Bir başka ifadeyle yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi durumunda, o ülke isteklileri hakkında misli ile cevap verecek düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak olarak özetlenebilir.

9. Kurumun kendi iktisadi faaliyetlerinin yıllık bazda, bütçelenmesi, hesaplanması, raporlanması ve uygulanması görevleri arasında yer almaktadır.

Kuruma görevini yerine getirebilmesi için mahkemelerin yetkilerine benzer yetkiler verilmiş olması dikkat çekmektedir. Resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş istenebileceği ve istenenlerin belirtilen süre içinde verilmesi zorunluğu getirilmiştir. Fakat bu belge ve bilgilerin kullanım alanlarını belirlenerek Kurul ve Kurum yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanırlar şeklinde kaydedilerek kullanımda kısıtlama getirilmiştir.

KİK ve Kamu İhale Kurul yetkilerinin bir nevi yasama yetkisine benzer yetkileri olduğu görülmektedir, bu yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanıldığı görülmektedir. Aldığı kararlarla 4734 sayılı ve 3735 sayılı Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilendirildiği ve bu belgelerin Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir. Kurumun karar organı Kamu İhale Kuruludur. Kurul biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşturulmuştur. Kurulun üyelerinin, Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanması hükmedilmiştir ve atama sırasında Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da görevlendirilmesi yapılmaktadır. Kurul ve Kurum başkanı aynı kişidir. Kurul üyeleri atanabilmeleri için 53. maddede belirtilen özellikleri taşımaları gerekmektedir. Üyelerin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir ve birden fazla seçilme imkânı tanınmıştır. Kurul üyeleri, güvence altına alınarak görevlerine son verilemez denmiştir ve çok istisnai şartlar altında ancak Cumhurbaşkanı onayı ile gerçekleşmesi mümkün görülmüştür. Böyle bir uygulamanın icra edilen görevle uygun olduğu görülmektedir.

Kurumda ve Kurulda yürütme sorumluluğunun başkana ait olduğu belirtilmiştir. Başkanın yokluğunda ikinci başkanın başkana vekalet edeceği hükmedilmiştir. Kurul üyelerin göreve başlamadan önce Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda, bu Kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederek göreve başlamaları mümkün görülmüştür. Yemin etmeyen üyenin göreve başlaması imkânsız kılınmıştır. Bu uygulamanın icra edilecek görevin özellikleri dikkate alınarak yerinde ve olmaz ise olmaz bir uygulama olduğu görülmektedir (Doğanyiğit 2016, 1010-1015).

Kuruma gelir sağlayan kaynaklar; 01.02.2018 – 31.01.2019 dönemini için 450.823,00 TL üzeri sözleşme tutarı olan ihalelerin sözleşme bedelinin oranın on binde beşi, itirazen şikâyete bulunan isteklilerin şikayet başvuru bedelleri, basılı evraklardan elde edeceği gelirler, EKAP'ın işletilmesinden elde edilecek gelirler, ihtiyaç halinde genel bütçeden yapılacak yardımlar ve diğer gelirler olarak belirlenmiştir.

4734 sayılı Kanunun ihalelere yönelik başvurular ve inceleme başlığı altında ihale sürecine yönelik şikayetler ve itirazen şikayetlerin esas ve hususları

belirlenmiştir. İhalenin süreç başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre zarfında idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyet ve itirazen şikayetleri inceleyerek ve bir karar alama suret ile sonuçlandırmak, KİK başlıca vazifelerinden olarak belirlenmiştir. İhale sürecinde istekli, istekli olabilecek veya aday kişilerin hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğu iddiasında bulunması halinde 4734 sayılı kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet ve itirazen şikayet başvurusunda bulunabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Şikâyet başvuruları idareye yapılmaktadır, şikâyet ve itirazen şikâyet başvuruları ise KİK yapılmaktadır. Her iki başvurunun yazılı ve imzalı, kanunda belirlenmiş hususları içermesi ve kanunda belirtilmiş süreler içerisinde, dilekçe vasıtası ile yapılması mümkün kılınmıştır. Şikâyet başvurularına ilişkin dilekçe örneklerine KİK web sitesinin, şikayet başvurularına ilişkin dilekçe örnekleri sayfasında ulaşılması mümkündür. İdareye yapılan şikayetlerde, İdare 10 gün içinde gerekli incelemeleri yaptıktan sonra gerekçeli bir karar alır ve izleyen 3 gün içinde yasada belirtildiği gibi ilgili olanlara bildirmek zorundadır. İdarenin ihale iptal kararına yönelik şikâyet başvuruları tebliği tarihini izleyen 5 gün içinde doğrudan KİK'e yapılacağı belirtilmiştir.

İdareye şikâyet yolu tüketilirse ve sonuç tatmin edici değilse istekliler veya yasada belirtilen diğer hak sahipleri, izleyen 10 gün içinde KİK'e itirazen şikâyette bulunabilirler. KİK itirazen şikâyete ilişkin nihai kararını vermeden önce incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasını ilgili idareden talep eder. Dosya Kurumun kayıtlarına alındığı tarihten itibaren 20 gün içinde kararını vermek zorunda olduğu belirtilmiştir. Bu süre ihalenin 21. madenin (b) ve (c) bentlerine dayanarak yapılan ihaleler ile şikayet ve itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazen şikayet başvurularında 10 iş günü olarak uygulanması hükmedilmiştir. KİK itirazen şikâyet başvurularını şikâyet edilen hususlar açısından ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından ele alınıp inceleneceği belirtilmiştir. İdarenin ihale iptal kararına yönelik itirazen şikayetler ise sadece idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı inceleneceği hükmedilmiştir.

Kurum itirazen şikâyet incelenme sürecinde, uygun gördüğü taktide özel uzmanlık gerektiren teknik hususlarla ilgili kurum dışından ihtisas sahibi tüzel ve gerçek kişilerden görüş talep edebilir. Kurul tarafından verilen kararların, karar tarihini izleyen 5 iş günü içinde taraflara tebligat çıkartılması zorunlu kılınmıştır ve tebligata çıkarıldığı tarihi izleyen 5 gün içinde Kurumun internet sayfasında yayınlanma mecburiyeti getirilmiştir. Tebliği edilen Kurul kararları bağlayıcıdır ve idareler ihale ile ilgili hukuki durumda değişiklik meydana getiren Kurul kararlarının gerektirdiği işlemleri ivedilikle yerine getirmek zorunda oldukları hükmedilmiştir.

KİK tarafından verilen nihai kararın şikâyet sahibi tarafından Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görüleceği hüküm altına alınarak yargı yolu açık tutulmuştur. Şikâyet sürecinin devamında yargısal incelemeye ve dava açılabilmesi için şikayet ve itirazen şikayet başvuruları önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yolları olarak bildirilmiştir. Bir başka ifadeyle şikâyet ve itirazen şikâyet müessesine başvurulmadan doğrudan yargısal incelemeye imkân verilmemiştir. Böylece KİK'na hukuk kurumları hiyerarşinde yer verilmiştir. Değerlendirme sonrası Kurulun vereceği kararlarla hak düşürücü veya kazandırıcı nitelikte olmaları nedeniyle, KİK hukuki bir mahkeme niteliğe sahip olduğu kısmen söylenmesi mümkündür.

2.3. Elektronik Kamu Alımları Platformu

Dünyada gelişen teknoloji insanoğlunun hayatının her alanını özel ve kamu fark etmeksizin etkilemektedir ve değiştirmektedir. Etki ve değişim kamu alanın içinde bulunan kamu ihale sisteminide kapsamaktadır. Bunun Türkiye'de en önde gelen örneği olarak EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu)'ın gösterilmesi mümkündür. Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerin sürecine dahil olan tarafların, bu sürece ilişkin işlemleri internet üzerinden gerçekleştirebilecekleri elektronik ortam veya platform olarak EKAP'ı tanımlanmak mümkündür. Bu Kanun kapsamında yapılan ihalelerde; bu Kanunun 13 üncü maddesi hükümleri saklı kalmak üzere, ilan, ihale dokümanının hazırlanması ve verilmesi, katılım ve yeterliliğe ilişkin belgelerin sunulması, tekliflerin hazırlanması, sunulması ve değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması, kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi ve sözleşmenin imzalanması gibi ihale süreciyle ilgili aşamalar ile her türlü bildirimler

kısmen veya tamamen, KİK tarafından oluşturulan EKAP aracıyla gerçekleştirilmesi mümkün kılınmıştır (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu). Kanunda EKAP'ın kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin KİK tarafından belirlenmekte olduğunu hükmedilmiştir. Ayrıca 17.12.2010 tarih ve 27788 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan, EKAP'ın kullanılmasına İlişkin 1 Nolu Tebliğin dördüncü maddesinde "*bu Tebliğ 1/9/2010 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer*" denerek yürürlük tarihi belirlenmiştir. 4734 sayılı kanun kapsamına giren bütün ihalelere ilişkin işlemlerin ve süreçlerin EKAP üzerinden yapılması zorunluluğu getirilmiştir. (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu) İhalelere ilişkin dokümanların EKAP üzerinden hazırlanması zorunludur ve ihalelerin ilanları yasa gereği EKAP'ta yayımlaması zorunlu kılınmıştır.

EKAP üzerinden yapılacak kamu ihale işlemleri doğası gereği çok taraflı işlemlerdir. İşlem yapacak taraflar olarak: idareler, istekliler ve vatandaşları sayabiliriz. Tabi bu arada, diğer bir taraf olarak EKAP'ı yönetenleri dahil etmek gerekir. Bu bağlamda platformu yönetenleri hesaba katmasak EKAP'ta üç taraflı işlem yapma imkânı verilmiştir diyebiliriz. İdareler ve ihalelere katılmak isteyen gerçek veya tüzel kişilerin öncelikle EKAP'a kayıt yapmaları gerekmektedir, vatandaşlar için herhangi bir ön işlem yapmalarına gerek görülmemiştir. İşlem yapabilmek için EKAP ana sayfasına internet üzerinden https://ekap.kik.gov.tr web adresine ulaşılması mümkündür, diğer bir seçenek de KİK ana sayfasından ekap sekmesi üzerinden ulaşılması mümkündür (Köse 2017).

EKAP üzerinden idarelerin gerçekleştirilecek iş ve işlemlerini 10 başlık altına toplamak mümkündür. Bunları sırasıyla; idarelerin EKAP'a kayıt işlemleri, ihale öncesi, teklif işlemleri, sözleşme öncesi, sonuç işlemleri, platform işlemleri, sözleşme uygulamaları, doğrudan temin, tebligat işlemleri ve yardım portalı olarak sıralamak mümkündür. Benzer şekilde EKAP üzerinden ihalelere katılmak isteyen gerçek veya tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilecek iş ve işlemleri 7 başlık altına toplamak mümkündür. Bunlar sırasıyla; EKAP'a kayıt işlemleri, ihale işlemleri, ajanda işlemleri, sözleşme düzenleme işlemleri, e-imza/ m-imza, e-teklif alınan beyan usulü işlemleri ve diğerdir.

Vatandaşlar, EKAP üzerinden, ihalelere ilişkin belirledikleri özelliklere göre arama yapabilirler ve arama neticesinde istedikleri ihaleye ilişkin detaylı bilgilere erişim sağlayabilirler. Sorgulama işlemi kapsamında vatandaşlara ihalelerle ilgili birçok kriterde sorgulama yapma ve sorgulanan konu ile ilgili ayrıntılı bilgiye ulaşma imkânı sağlanmıştır. Buradan itirazen şikâyet sorgulama, yasaklı sorgulama ve sözleşme devri sorgulama yapılabilmektedir. Bunun yanı sıra kurul kararlarına, kurul tutanaklarına ve kamu ihale bülteni arşivine ulaşmak mümkündür. Vatandaşlara bu imkanlar verilerek Kamu ihale kanunun ilkelerinden olan saydamlığın ve kamu denetiminin büyük ölçüde fiilen hayata geçirme imkânı sağlandığı görülmektedir. Sayfaya ihale araçları ilave edilerek ihale süreci ile ilgili işçilik hesaplaması gibi farklı hesaplamaların kolaylıkla yapılmasına imkân tanınmıştır (Doğanyiğit 2016, 1190-1199). Tüm ihale işlemlerinin aşamalı olarak ve belli kriterlere uyarak başından sonuna kadar EKAP üzerinden yürütülmesi mümkündür. Beyan usulü ihalelere iştirak etmek isteyen gerçek veya tüzel kişiler ihale ile ilgili işlemlerin tamamını elektronik ortamında internet üzerinden EKAP vasıtasıyla e-teklif alınan beyan usulü işlemleri seçeneğiyle, beyanlarına dayanarak gerçekleştirmeleri mümkündür.

Devletin iktisadi politikaları ve güncel ihtiyaçlar gibi birçok değişken, Kamu ihale sürecini düzenleyen yasal hükümleri etkilemektedir ve değişmelerine neden olmaktadırlar. Yasal hükümlerdeki değişiklikler kamu ihale süreçlerini dinamik bir hale getirmektedir. Buna bağlı olarak EKAP'ta da güncel değişikler yapılmaktadır ve dinamik bir platform olarak karşımıza çıkmaktadır. EKAP'ta yapılan değişikliklerle tekliflerin elektronik ortamda alınmasına ve değerlendirme sürecinin de yine elektronik ortamda yapılmasına imkân tanıyan, beyan usulü ile ihtiyaçların temin edilmesi imkânı sağlanmıştır. Beyan usul ile elektronik ortamda ihale yapılmasına 01.07.2016 tarihinde yürürlüğe giren ve 27.05.2016 tarihli 29724 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişiklikler sayesinde mümkün olmuştur. Belli kriterlere uyan hizmet alımı ile özel imalat süreci gerektirmeyen mal alımı ihalelerinde ekonomik açıdan en avantajlı teklif en düşük fiyat esasına göre belirlenen ve sadece elektronik ortamda verilen teklifleri kabul edilen beyan usulü ihale yapılmasının şartları ortaya konulmuştur.

Kamu İhale uygulamaları elektronik ortamda, herhangi bir engele takılmadan, internet üzerinden ortak ihale platform vasıtasıyla sadece beyanlara dayanarak, zorunlu ihtiyaç olan bilgi ve belgelerin elektronik ortamda internet üzerinden temini ve sorgulamasını mümkün kılan ve kamu ihale işlerini tamamını sanal ortamda gerçekleştirip tamamlanmasını öngören değişikliğe doğru gittiğinin tahmin edilmesi mümkündür. Bu sürecin olumlu ve olumsuz yanları olduğu söylenebilir. Olumlu yanlarından faydalanabilmek için bu süreçleri iyi analiz yapmak ve gerekli değişiklikleri zamanında doğru bir şekilde gerçekleştirmek gereklidir. EKAP'ın sunduğu imkanlarla hataların en aza indirilmesi, gereksiz kâğıt kullanımın önüne geçilmesi, süreçlerin özellikle tebligat işlemlerinde, kısaltılması ve daha işlevsel olmaları, rekabet ortamının genişlemesi mümkündür. Bunlar EKAP'ın olumlu yönleridir. Diğer taraftan tüm elektronik sistemlerde olduğu gibi burada da siber saldırılar riski ve buna bağlı olarak sistemin muhtemel etkilenmesi ve "analog kuşağına ait insanların" platform üzerinden işlem yapmakta zorlanmaları EKAP'ın olumsuz yönleri tarafında gösterilmesi mümkündür. "Teknolojinin her alanda yaşantımıza girmesinin bir örneği olan EKAP'ın uygulaması, gelecek yıllarda çok daha yaygın hale gelecek ve diğer kurumların teknolojik uygulamalarına örnek olacak niteliklere sahip olacaktır" (Köse 2017).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU SAĞLINDA SATINALMA VE İHALELERİN DEĞER ANALİZİ

1. KAMU SAĞLIĞINDA SATINALMA ANALİZİ

1.1 Kamu Sağlığında Satın Alım Genel Analizi

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üye ülkelerinde ortalama sağlık hizmetlerine ayrılan tutarı 2017 yılında GSYH'nın % 8,9'u dur. OECD ülkeleri içinde GSYH'nin % 17,2'ni ayırarak en yüksek orana sahip ülke ABD'dir. İsviçre ve Fransa % 12,3 ile ikinci sırada yer almaktalar. Türkiye, Meksika ile beraber listenin sonunda yer almaktadır. Kişi başına bakıldığında, 2017 yılında sağlık harcamalarının OECD genelinde ortalama olarak 4.003 ABD doları olduğu görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde, sağlık harcamaları 2017'de ilk kez on bin doların üzerine çıkarak, 10.209 ABD dolara ulaştığı görülmektedir. Kişi başına yapılan harcamaların İsviçre'de 8.009 ABD doları, Lüksemburg 7.049 ABD doları ve Norveç'teki OECD ortalamasının da üzerinde olup, 6.351 ABD doları olduğu görülmektedir. (OECD Health Statistics 2018).

Türkiye'de 2017 yılında sağlık hizmetlerine ayrılan tutarı 140.647 milyon TL olup, GSYH'nın % 4,5'ni oluşturmaktadır. Bunun içinde kamu harcamaları109.744 milyon TL'dir. Genel devlet sağlık harcamasının toplam sağlık harcaması içindeki payı % 78 gerçekleşmiştir. Kişi başı sağlık harcaması 2017 yılında 480 ABD doları olarak hesaplanmıştır (TÜİK 2018). Türkiye'de sağlık hizmetlerine ayrılan tutarın, OECD ülkelerinin ortalaması ile karşılaştırdığında, Türkiye'de sağlık hizmetlerine ayrılan tutarın oldukça düşük olduğu görülmektedir. OECD ülkeleri ortalama GSYH'nin % 8,9'nu sağlık hizmetlerine ayrılan tutar oluştururken, Türkiye'de bu oran yarısı kadardır ve % 4,5'dir. Kişi başına yapılan harcamalar ele alındığında, 2017 yılında sağlık harcamalarının OECD genelinde ortalama olarak 4.003 ABD dolar olduğu halde Türkiye'de 480 ABD doları olarak hesaplanmıştır. Bu duruma rağmen, 2017 yılında Türkiye'de 109.744 milyon TL kamu kaynağı kullanılmıştır. Bu önemli miktarda kamu kaynağın hangi satın alma usul ve yöntemlerle alım yapıldığı ve gerçekleşen alımlarda ne oranda Türkiye ve ne oranda yabancı menşeli ürünler satın alındığı önem arz etmektedir.

Kamu alımlarında 4734 sayılı Kamu ihale kanunda oldukça fazla alım yöntemi mevcuttur. Kanun kapsamında alım yöntemlerini tablo 1'de verilmiştir. Tablo iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde tüm kamu alım yöntemleri EKAP üzerinden elde edilen verileri göstermektedir. İkinci bölümde ise sağlıkta alım yapılan kamu alım yöntemleri MKYS'den elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunda Belirtilen Alım Usulleri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunda belirtilen alım usulleri	
Tüm Kamu Alım Yöntemleri (EKAP)	**Sağlıkta Kamu Alım Yöntemleri (MKYS)**
4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	
Açık ihale (Md. 19)	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Belli istekliler arasında (Md. 20)	Madde 20 (Belli İstekliler)
Pazarlık usulü (Md. 21 A)	MADDE 21-a (Pazarlık usulü)
Pazarlık usulü (Md. 21 B)	Madde 21-b (Pazarlık usulü)
Pazarlık usulü (Md. 21 C)	Madde 21-c (Savunma Güvenlik Özel Durum)
Pazarlık usulü (Md. 21 D)	
Pazarlık usulü (Md. 21 E)	
Pazarlık usulü (Md. 21 F)	Madde 21-f (Pazarlık usulü)
İstisna ihale usulü	
4734 / 3- a	
4734 / 3- b	
4734 / 3- c	Madde 3-c (Dünya Bankasından Alınan)
4734 / 3- d	
4734 / 3- e	Madde 3-e (DMO, İş yurdu ve Atölyeler)
4734 / 3- f	
4734 / 3- g	
4734 / 3- h	Madde 3-h (Sağlık Kurumların Birbirinden Alım)
4734 / 3- i	Madde 3-i (Kül. Var. Restorasyon Proje.)
4734 / 3- j	
4734 / 3- k (5737 / 79 Md.)	
4734 / 3- k (5583 / 9 Md.)	
4734 / 3- l	
4734 / 3- m	
Kapsam dışı ihale usulü	
Açık	
Belli istekliler arasında	
Pazarlık	
4734 ek md.10	
Tasarım yarışması	
Diğer	
Doğrudan temin	
	Madde 22-a (Doğrudan Temin)
	Madde 22-b (Doğrudan Temin)
	Madde 22-c (Doğrudan Temin)
	Madde 22-d (Doğrudan Temin)
	Madde 22-f (Doğrudan Temin)
	195 - Diğer iş avansları
	696 KHK ile Alımlar
	DMO - Sağlık Market Alımı

Kaynak: EKAP ve MKYS'de elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablodan görüldüğü gibi 4734 sayılı kanun kapsamında satın alım yöntemleri oldukça fazla olup, sağlık alımlarında yasa gereği hepsini kullanmak mümkün değildir, diğer yandan bazı satın alım yöntemleri sadece Sağlıkta yapılan alımlar için düzenlenmiştir.

1.1.1 İhaleyi Yapan En Üst İdareye Göre Kamu Alımı Tutarı Bazında Yüzde Dağılımı

Türkiye'de 4734 sayılı kamun kapsamında ihale yapan en üst idarelere Tablo 2'de yer verilmiştir.

Tablo 2. 4734 Sayılı Kamun Kapsamında İhale Yapan En Üst İdarelere Listesi

İhaleyi yapan en üst idareler listesi	
Cumhurbaşkanlığı	İl Özel İdareleri
TBMM	Belediyeler
Anayasa Mahkemesi	Mahalli İdare Birlikleri
Yargıtay	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
Danıştay	Sosyal Güvenlik Kurumları
Sayıştay	5018 Kapsamı Dışındaki Diğer İdareler
Başbakanlık	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
Adalet Bakanlığı	Döner Sermaye Saymanlıkları/DS İşletme
Millî Savunma Bakanlığı	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İçişleri Bakanlığı	Orman ve Su İşleri Bakanlığı
Dışişleri Bakanlığı	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Maliye Bakanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Millî Eğitim Bakanlığı	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
Sağlık Bakanlığı	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Tarım ve Köy işleri Bakanlığı	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Avrupa Birliği Bakanlığı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Ekonomi Bakanlığı
Çevre ve Orman Bakanlığı	Kalkınma Bakanlığı
Yükseköğretim Kurumları	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
Diğer Özel Bütçeli Kuruluşlar	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	

Kaynak: Kamu alımları izleme raporu 2017'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 2'de verilen listede adı gecen idarelerin büyük çoğunluğu Bakanlıklardan ve devletin ana organlarından oluşmakta olup, toplam 43 en üst idare mevcuttur.

Tablo 3'de, iş başlangıcı 2017 yılında KİK'e sözleşme bilgisi ulaşan kamu alımlarının, alımı gerçekleştiren en üst idare bazındaki sayısal ve oransal dağılımları verilmektedir.

Tablo 3. İhaleyi Gerçekleştiren En Üst İdareye Göre Kamu Alımlarının KDV Hariç Tutarları 2017 Yılı

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunda Belirtilen Alım Usulleri Kapsamı	Tüm İdareler (TL)	Sağlık Bakanlığı (TL)	Sağlık Bakanlığı'nın Oranı %
Kanunda Belirtilen İhale Usulleri kapsamında	210.299.779.000	12.263.365.000	5,83
Doğrudan Temin	3.286.233.000	523.252.000	15,92
İstisna	19.304.274.000	5.646.000	0,03
Toplam	**232.890.286.000**	**12.792.263.000**	**5,49**

Kaynak: Kamu alımları izleme raporu 2017'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 3'de, iş başlangıcı 2017 yılında KİK sözleşme bilgisi ulaşan kamu alımlarının, alımı gerçekleştiren en üst idare bazında tüm idarelerin toplam sayısal, Sağlık Bakanlığı'nın ise toplam sayısal ve oransal dağılımları verilmektedir. Tablodan görüldüğü üzere tüm idareler toplam yaklaşık 232 milyar TL. lık alım yapmışlardır. Bu tutardan Sağlık Bakanlığı'nın yapmış olduğu alım toplam yaklaşık 12,8 milyar TL. olup, % 5,49'a tekabül etmektedir. Kanunda belirtilen alım usulleri kapsamı bakımından tüm idarelerde olduğu gibi Sağlık Bakanlığında en fazla alım kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılmıştır. En az alım, tüm idarelerde doğrudan temin alım kapsamında yapılmış olup, Sağlık Bakanlığında ise en az alım istisna kapsamında yapılmıştır. Sağlık Bakanlığı'nın doğrudan temin alım tutarı 523 milyon TL'den fazla olup, tüm doğrudan teminlerinin yaklaşık % 16'sını oluşturmaktadır. Bu oran doğrudan temin içi oldukça yüksektir.

Tablo 4. İhaleyi Gerçekleştiren En Üst İdareye Göre Kamu Alımlarının Tutar ve Oranları 2017 Yılı

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunda Belirtilen Alım Usulleri Kapsamı	Tüm İdareler (TL)	Tüm İdareler %	Sağlık Bakanlığı (TL)	Sağlık Bakanlığı %
4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	210.299.779.000	90,30	12.263.365.000	95,87
Doğrudan Temin	3.286.233.000	1,41	523.252.000	4,09
İstisna	19.304.274.000	8,29	5.646.000	0,04
Toplam	**232.890.286.000**	**100**	**12.792.263.000**	**100**

Kaynak: Kamu alımları izleme raporu 2017'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 4'de, iş başlangıcı 2017 yılında KİK sözleşme bilgisi ulaşan kamu alımlarının, alımı gerçekleştiren en üst idare bazında Tüm idarelerin ve Sağlık Bakanlığı'nın toplam sayısal ve oransal dağılımları verilmektedir. Tablodan görüldüğü üzere tüm idarelerde olduğu gibi Sağlık Bakanlığı'nda en fazla alım kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılmıştır. Tüm idarelerin ihale usulleri kapsamında yapılan alımlar yaklaşık 210,3 milyar TL olup, toplam alımların % 90'dan fazlasını oluşturmuşlardır. Sağlık Bakanlığı'nın ihale usulleri kapsamında yapılan alımları yaklaşık 12,3 milyar TL olup, toplam alımların yaklaşık % 96 oluşturmuşlardır. Sağlık Bakanlığı'nın İhale usulleri kapsamında alımların oranı, tüm idarelere göre yaklaşık % 6 daha yüksektir. Tüm idareler yaklaşık 3,3 milyar TL alımla en az alım doğrudan temin alım kapsamında yapmış olup, toplam alımların % 1,41 tekabül etmektedir. Sağlık Bakanlığı yaklaşık 5,6 milyon TL alımla, en az alımı istisna kapsamında yapmış olup, toplam alımların % 0,04'de tekabül etmektedir. Sağlık Bakanlının alımlarında istisna kapsamında alımlar tercih edilmediği görülmektedir. Sağlık Bakanlığı'nın doğrudan temin kapsamında alım oranı % 4,09 olup, tüm idarelerin oranı ise % 1,41'dir. Bu verilerin ışında, Sağlık Bakanlığı'nın doğrudan temin kapsamında alımların oranı, tüm idarelerin oranına göre yaklaşık üç katı daha fazla olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak, Sağlık Bakanlığı'nın alımlarında doğrudan temin alım yöntemleri fazla kullanıldığı söylenebilir.

2. SAĞLIK BAKANLIĞI İDARE İLİ İSTANBUL SATINALMA YÖNTEMİ, DEĞER VE ÜRÜN MENŞEİ ANALİZİ

2.1. Taşınır Alt Düzey Detay Kod Listesi

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak ve tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve bunlara benzer diğer mali konular 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ile düzenlenmiştir. Bu kanununun 44'üncü maddesine istinaden Taşınır Mal Yönetmeliği çıkartılmıştır. Yönetmenlikle, kamu idarelerine ait taşınır malların, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın, kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve benzeri kanunda belirtilen mali konulara ilişkin esas ve usulleri belirlenmesi amaçlanmıştır. Esas ve usuller belirlenirken Taşınır Kod Listesi önemli yer almıştır.

Yönetmelik ekindeki Taşınır Kod Listesi A- Tüketim Malzemeleri ve B-Dayanıklı Taşınırlar bölümlerinden oluşmaktadır. Taşınırın tanımı: *"Çeşitleri ile kod numaraları Yönetmeliğe ekli Taşınır Kod Listesinin (A) ve (B) bölümlerinde gösterilen taşınırlar"* olarak tanımlanmıştır. Tüketim malzemelerin tanımı: "*Belirli bir hizmetin üretilmesinde kullanılan, kullanımı sonucunda tükenen veya bir süre kullanıldıktan sonra ilk özelliklerini kısmen veya tamamen kaybederek bir daha kullanılamayacak duruma gelen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (A) bölümü 150 hesap detayında yer alan malzemeler"* olarak belirlenmiştir. Dayanıklı taşınırlar tanımı: "*Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen makine ve cihazlar ile taşıtlar ve demirbaşları"* olarak belirlenmiştir. Makine ve cihazlar tanımı: *"Çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 253 hesap detayında yer alan, üretim ve hizmet amacıyla kullanılan her türlü makine, cihaz ve aletler"* olarak belirlenmiştir. Demirbaşlar tanımı: *"Belirli bir hizmete tahsis amacıyla edinilen, belli bir süreye tâbi olmaksızın uzun süre kullanılabilen ve kullanılmakla yok olmayan, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 255 hesap detayında yer alan taşınırlar"* olarak belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 37'nci maddesinde *"Taşınırın Bakanlıkça belirlenen düzey detay kodundan sonraki detay kodları, kamu idarelerince ölçü birimi esas alınarak*

belirlenir" denerek kamu idarelerince ihtiyaçları doğrultusunda belirlenebilmesine imkân tanınmıştır.Taşınır kod listesi genel tebliğinde, *"genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin taşınırlarını kayıt altına alırken uygulayacakları taşınır kod listesi ile kurumsal ihtiyaçlara göre yapabilecekleri sınıflandırmaya ilişkin usûl ve esasları belirlemektedir"*.

Genel tebliğde Taşınır Kod Listesi aşağıda gösterildiği gibi sınıflandırılmıştır:

" XXX	*Taşınır Hesap Kodu*
XXX XX	*Taşınır I inci Düzey Detay Kodu*
XXX XX XX	*Taşınır II nci Düzey Detay Kodu*
XXX XX XX XX	*Taşınır III üncü Düzey Detay Kodu*
XXX XX XX XX XX	*Taşınır IV üncü Düzey Detay Kodu*
XXX XX XX XX XX XX	*Taşınır V inci Düzey Detay Kodu"*

Taşınır kod listesi genel tebliğinde, Taşınır Kod Listesi yer alan kavramların tanımları yapılmış olup, aşağıda verilmiştir;

Taşınır Kodu: *"Taşınırın kayıtlarda detaylı izlendiği, taşınır hesap kodu ile taşınır I ve II nci düzey detay kodu ve sonraki düzey detay kodlarının birleşiminden oluşan kodu ifade eder."*

Taşınır Hesap Kodu: *"3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçeve hesap planında yer alan ve taşınırın kaydedildiği ilgili hesap kodunu ifade eder."*

Taşınır I inci Düzey Detay Kodu: *"Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınır hesap kodundan sonra gelen iki haneli detay kodunu ifade eder."*

Taşınır II nci Düzey Detay Kodu: *"Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınır I inci düzey detay kodundan sonra gelen iki haneli detay kodunu ifade eder."*

Taşınır III üncü Düzey Detay Kodu: *"Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınır II nci düzey detay kodundan sonra gelen iki haneli detay kodunu ifade eder."*

Taşınır IV üncü Düzey Detay Kodu: *"Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınır III üncü düzey detay kodundan sonra gelen iki haneli detay kodunu ifade eder."*

Taşınır V inci Düzey Detay Kodu: *"Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınır IV üncü düzey detay kodundan sonra gelen iki haneli detay kodunu ifade eder."*

Taşınır kod listesi genel tebliğinde *"kapsamdaki kamu idareleri, mülkiyetlerinde bulundurdukları taşınırları, Taşınır Kod Listesinde yapılan sınıflandırmalarda belirtilen düzeylerin altına düzey açmak suretiyle istedikleri ayrıntı düzeyinde takip edebileceklerdir."* ifadesine yer verilerek kamu idarelerince Taşınır kod listesini ihtiyaçları doğrultusunda belirlenebilmesine imkân tanınmıştır. Bu nedenle Sağlık Bakanlığı'nın belirledi Taşınır kod listesi kendine özeldir ve ihtiyaçlara göre değişiklik yapılmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın belirlediği taşınır kod listesi örneği Tablo 5'de verilmiştir.

Tablo 5. Taşınır Kod Listesi Örneği

TAŞINIR KOD LİSTESİ						
Hesap Kodu	I. Düzey Kodu	II. Düzey Kodu	III. Düzey Kodu	IV. Düzey Kodu	V. Düzey Kodu	**Malzeme Tanımı**
A- TÜKETİM MALZEMELERİ						
150						İlk Madde ve Malzemeler
150	01					Kırtasiye Malzemeleri Grubu
150	01	01				Yazı Araçları
150	01	01	01			Roller Kalemler
…	…	…	…	…	…	
150	03					Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri Grubu
150	03	01				İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler
150	03	01	01			Anti Enfeksiyon İlaçları
150	03	01	01	01		Antibiyotikler
…	…	…	…	…	…	
B- DAYANIKLI TAŞINIRLAR						
253						Tesis, Makine ve Cihazlar
253	01					Tesisler Grubu
…	…	…	…	…	…	
255	02					Büro Makineleri Grubu
255	02	01				Bilgisayarlar ve Sunucular
255	02	01	01			Bilgisayarlar ve Ekipmanları
255	02	01	01	01		Masaüstü Bilgisayarlar
255	02	01	01	01	01	Bilgisayar Kasaları
…	…	…	…	…	…	
Genel Toplam						**20.202**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Taşınır Alt Düzey Detay Kodlarının Listesi (25 Kasım 2018) tarihinde https://www.saglik.gov.tr/TR,140/tasinir-alt-duzey-detay-kodlarinin-listesi.html 'dan derlenmiştir.

Sağlık Bakanlığı'nın belirlediği taşınır kod listesinde 20 binden fazla taşınır kodu ve malzeme tanımı mevcuttur. Bu liste sabit bir liste değildir ve düzenli olarak ihtiyaçlara göre değişmektedir. Bu çalışma Tablo 6'da belirtilen taşınır kodu ve malzeme tanımları üzerinde yapılmıştır.

Tablo 6. Üzerinde Çalışma Yapılmış Olan Taşınır Kodlar Listesi

TAŞINIR KOD LİSTESİ						
Hesap Kodu	I. Düzey Kodu	II. Düzey Kodu	III. Düzey Kodu	IV. Düzey Kodu	V. Düzey Kodu	**Malzeme Tanımı**
150	03	01				İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler
150	03	03				Medikal Malzemeler
150	03	04				Laboratuvar Malzemeleri
253						Tesis, Makine ve Cihazlar
255						Demirbaşlar Grubu

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Taşınır Alt Düzey Detay Kodlarının Listesi (25 Kasım 2018) tarihinde https://www.saglik.gov.tr/TR,140/tasinir-alt-duzey-detay-kodlarinin-listesi.html 'dan derlenmiştir.

Sağlık Bakanlığında kullanılan malzemelerin çok büyük kısmı tabloda belirtilen beş taşınır kodu ve malzeme tanımları altında yer almaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın belirlediği taşınır kod listesinde 20 binden fazla taşınır kodu ve malzeme tanımı mevcuttur. Çalışmanın yapıldığı taşınır kodu ve malzeme tanımlarının, yaklaşık kod sayısın ve dağılım yüzdesi tablo 7 verilmiştir.

Tablo 7. Üzerinde Çalışma Yapılmış Olan Taşınır Kodlar Listesi

Taşınır Kodu	**Malzeme Tanımı**	**Yaklaşık Malzeme Kod Sayısı**	**Dağılım Yüzdesi %**	**Toplam Dağılım %**
150-03-01	İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler	10.805	53	87
150-03-03	Medikal Malzemeler	3.168	16	
150-03-04	Laboratuvar Malzemeleri	369	2	
253	Tesis, Makine ve Cihazlar	2.082	10	
255	Demirbaşlar Grubu	1.128	6	
Diğer	*Diğer*	*2.650*	*13*	*13*
Genel Toplam		**20.202**	**100**	**100**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Taşınır Alt Düzey Detay Kodlarının Listesi (25 Kasım 2018) tarihinde https://www.saglik.gov.tr/TR,140/tasinir-alt-duzey-detay-kodlarinin-listesi.html 'dan derlenmiştir.

Tablo 7'de görüldüğü gibi Sağlık Bakanlığı'nın onayladığı alt düzey taşınır kod listesi 20.000 den fazla kod içermektedir. Seçilerek üzerinde çalışma yapılacak malzemelerin taşınır kod sayısı 17.500 den fazladır ve alt düzey taşınır kod sayılarının % 87'sini oluşturmaktadır. Çalışma dışı tutulan malzeme tanımlarının taşınır kod

sayıları, yaklaşık 2.600 dür ve alt düzey taşınır kod sayısının, sadece % 13'nü oluşturmaktadır.

İlaçlar ve farmakolojik ürünler, yaklaşık 10.800 malzeme taşınır kod sayısı ile taşınır kod sayıların % 53'ü oluşturmaktadır. Tek başına ilaçlar ve farmakolojik ürünler çeşidi, diğer tüm malzeme tanımlarının çeşidinden daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. En az malzeme taşınır kod sayısı laboratuvar malzemelerinde olup, 369 kod sayısı ile sadece % 2'sini oluşturmaktadır. Toplam dağılım yüzde oranları ise şekil 1'de verilmiştir.

Şekil 1. Malzeme Taşınır Kodu Dağılım Yüzde Oranları

Kaynak: Tablo 7'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Şekil 1'de çalışmanın ürün çeşidi bakımından ne kadar kapsamlı olduğunu göstermektedir. İlaçlar ve farmakolojik ürünler, medikal malzemeler, laboratuvar malzemeleri, tesis, makine ve cihazlar ve demirbaşlar grubunun toplam taşınır kod sayısı yüzde oranı % 87'dir. Çalışmanın kapsamına alınmayan toplam taşınır kod sayısı yüzde oranı sadece % 13'dür. Yüzde 87 oranlık kapsam göz önüne alındığından, elde edilen sonuçların çok kapsamlı olduğunu söylenebilir.

2.2. Malzeme Kaynak Yönetim Sistemi

MKYS web tabanlı karar destek sistemidir. Sağlık Bakanlığı'na bağlı tüm kurumların malzeme takibinin yapıldığı ana modülüdür. MKYS ile tüm kurumların depolarındaki taşınırlar görünebilmekte, fiyatlar ve ihtiyaç fazlası malzemeler izlenebilmektedir. Hastane Bilgi Sistemleri (HBS) ile entegrasyonu vardır. Tek düzen muhasebe sistemi verileri günlük olarak MKYS'ye aktarılmaktadır. Bunun yanında insan kaynakları yönetim sistemi ile entegre olarak zimmet kontrolü ve malzeme çıkışı

MKYS üzerinden yapılmaktadır. Aktif olarak 2008 yılından itibaren MKYS Sağlık Bakanlığı'nda kullanılmaktadır. Mali mevzuat gereğince hazırlanması gereken birçok cetvel, belge ve defter elektronik ortamda bu sistem üzerinden hazırlanmaktadır. MKYS fiyat sorgulama modülünü kullanarak herhangi bir sağlık kurumun, ilaçlar ve farmakolojik ürünler, medikal malzemeler, laboratuvar malzemeleri, tesis, makine ve cihazlar, demirbaşlar grubu, akar yakıt tüketimi, kırtasiye vb. taşınırların kimden ne zaman ne kadar miktarda ve hangi yöntemle satın alma yapıldığı detaylandırılmış ve konsolide edilmiş raporlara ulaşılması mümkündür.

MKYS fiyat sorgulama modülünde, üst kurumun adı, ili, makbuz tarihi, ihale tarihi, taşınır kodu, alım yöntemi gibi birçok arama filtreleri mevcuttur. Arama filtrelerinden her birinin seçilebilecek alt detayları vardır. Ayrıca modüle günlük olarak Hastane Bilgi Yönetim Sisteminden (HBYS) Tek Düzen Muhasebe Sistemine (TDMS) verileri aktarılmaktadır. MKYS çok işlevli dinamik veri kaynağı ve karar destek uygulamasıdır. Bu nedenle arama yaparken seçilen arama filtreleri ve seçilen ayarların dikkatle seçilmesi gerekmektedir. Bu veri kaynağına düzenli olarak veri girişi yapılmaktadır. MKYS'nin veri tabanı sağlıkta tüm Türkiye'de kamu alanını kapsamaktadır, veri çeşidi ve miktarı çok büyüktür ve her geçen gün artmaktadır. Verilerin içinde ürün ve malzeme çeşidi çok fazla olduğundan, ölçüm birimleri de çok fazladır. Modüle tanımlı olan ölçüm birimleri şunlardan oluşmaktadır: adet, ampul, ay, bağ, blok, blister, boy, bölüm, bidon, cilt, dakika, desimetrekare, desimetreküp, doz, draje, düzine, disk, enjektör, flakon, galon, gram, gün, kapsül, kart, kartuş, kasa, kavanoz, koli, kova, kutu, kwh, kilogram, kişi, litre, makara, mci, metre, metrekare, metreküp, metretül, mikrogram, milicurie, miligram, mililitre, paket, plak, plaka, poşet, puan, rulo, saat, santimetre, santimetrekare, saniye, set, sıra, ster, tabaka, tablet, takım, teneke, test, ton, top, torba, tüp, vial, yıl, çift, ünite, şişe. Ölçüm birimlerin bu kadar fazla olması nedeniyle MKYS fiyat sorgulama raporlarında alım miktarı gösterirken birimi belirtilmemektedir.

Bu çalışmada üst kurum adı Sağlık Bakanlığı, il İstanbul seçilerek ilaçlar ve farmakolojik ürünler, medikal malzemeler, laboratuvar malzemeleri, tesis, makine ve cihazlar, demirbaşlar grubunda MKYS fiyat sorgulama modülünden alınan raporlardan istifade edilmiştir.

2.2. Medikal Malzemeleri Analizi

2.2.1. Medikal Malzemeler Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi

Medikal malzemeler kapsamı altında yaklaşık 3.100 adet alt düzey taşınır kod yer almaktadır. Bir başka ifade ile yaklaşık 3.100 malzeme çeşidini kapsamakta olduğu anlaşılmaktadır. Daha önce söz edildiği gibi alt düzey taşınır kod listesinin % 16'sını oluşturmaktadır. Malzeme çeşit sayısı bakımından tüm malzemelerin % 16'nı oluşturmaktadır. Medikal malzemeler kapsamına giren malzemelerden birkaçını saymamız gerekirse; Muayene eldiveni pudrasız nonsteril-s, kemoterapi uygulama çoklu pompa seti, femoral komponent bağ koruyan çimentolu cocr/titanyum kaplamasız, ilaç hazırlama seti-robotik, vakum yardımlı toplama seti, biyolojik aort kalp kapağı sutursuz kendiliğinden yerleşebilen, laparoskopik damar kesme ve kapama probu 10mm, Enjektör 5 ml 21g (yasıl) disposable (tek kullanımlık) üç parçalı, anjiyografi örtü seti femoral vs. örnek olarak sayabiliriz. Medikal malzemeler için en fazla harcama yapılan ilk 30 ürün Ek-1 verilmiştir. Medikal malzemeler 2. Düzey taşınır kodu 150-03-04 olarak belirlenmiştir. Çalışmamızda taşınır kodlar kilit öneme sahiptirler. MKYS fiyat sorgulama modülünde diğer arama filtrelerinin seçilen ayarları girilip girilmemesi kullanıcıya bırakılırken taşınır kodu girilmesi zorunludur. MKYS fiyat sorgulama modülüne 2. Düzey taşınır kodu girildikten sonra 3. 4. 5. düzeye kadar bu malzeme tanımın tüm alt taşınır kodlarını sorgulamaktadır ve verileri raporlara yansıtmaktadır.

Tablo 8. Medikal Malzemelerin MKYS Fiyat Sorgulama Ölçütleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu	**150-03-03**
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

MKYS fiyat sorgulama modülünde elde edilecek verilerin üzerinde seçilen arama filtreleri, seçilen ayarlar ve arama tarihinin belirleyici etkisi olduğunu dikkate alarak, çalışmada kullanılan verilerin kıyaslanabilir olmaları için, aynı özellikte olmaları gerekmektedir. Bunu sağlamak adına tablo 8'de medikal malzemelerin MKYS fiyat sorgulama kriterleri verilmiştir. Tablodan görüldüğü gibi altı adet arama filtresi seçilmiştir ve onların ayarları girilmiştir. Böylece elde edilen verilerin Sağlık Bakanlığına, İstanbul iline, ihalesi/alımı 2017 yılında gerçekleşen ihalelerin ve bu ihalelere ait makbuzların makbuz tarihlerini 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında seçilmiştir. Bu noktaya dikkat çekmek gerekir, çünkü bazı mallarda sözleşme imzalandıktan sonra teslimatlar peyderpey yapılmaktadır. Hastaneler tarafından yükleniciye sipariş çekilir ve yüklenici siparişte belirtildiği miktarda ürün teslim eder, bunun üzerine teslimat tarihinde makbuz hazırlanır ve TDMS üzerinden o tarihli ve tutar değerli makbuz bilgileri MKYS'ye aktarılmaktadır. Bazı sözleşmelerde ürünün özelliğine bağlı olarak sipariş ürünlerin tamamına çekilerken, hatta ihtiyaç hasıl olduğu durmalarda % 20'e kadar iş artışı yapılarak, örneğin tıbbi cihaz alımlarında, sözleşmede belirtilen süre içinde teslimat gerçekleşir ve fiş kesilir. Fiş üzerindeki veriler TDMS işlenerek HBYS üzerinden MKYS'ye aktarılmaktadır. Bu durumda sözleşme süresi uzun olmasına rağmen sözleşme tutarı ve varsa iş artışı yapılan ürün teslimatlarından sonra kısa sürede MKYS'ye aktarılır ve fiyat sorgulama raporlarına bu veriler yansır. Fakat bazı sözleşmelerde, ürünler sözleşme süreci boyunca peyderpey teslimat yapılır ve kesilen makbuzlar da o şekilde MKYS'ye yansıtılır. İhale sözleşme süreleri 3 yıla kadar olabilir, bu da ihalesi 2017 yılında yapılmasına rağmen üç yıl boyunca aynı ihale kapsamında MKYS'ye veri aktarılması mümkündür. Bu çalışmada yapılan MKYS fiyat sorgulamalarında makbuz tarihi 01/01/2017-18/08/2018 tarihler arasında tutulmuştur.

Tablo 8'de belirtilen ölçütlerde yapılan MKYS fiyat sorgulamasından elde edilen veriler neticesinde medikal malzemelerin satın alım yöntemleri, toplam tutarları ve bu tutarlar bazında dağlım yüzde verileri elde edilmiştir. Elde edilen verilerin özeti tablo 9'da yer almaktadır.

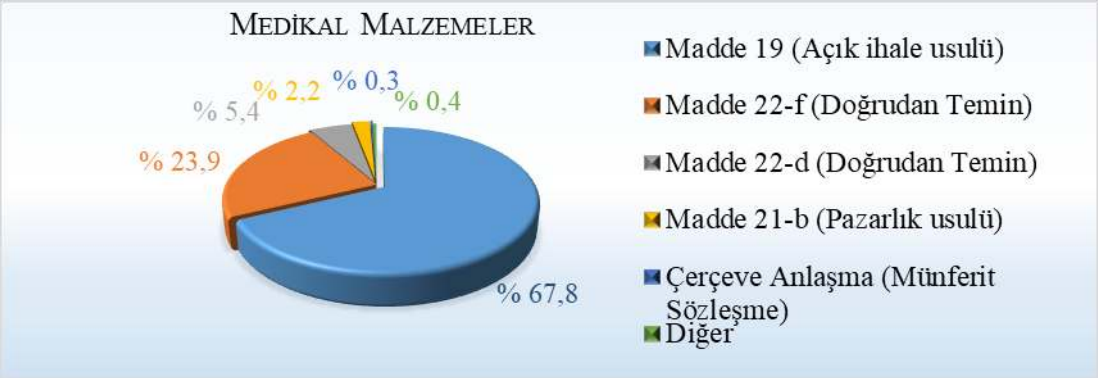
Tablo 9. Medikal Malzemelerin Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi

Alım Yöntemi	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi %
Madde 19 (Açık ihale usulü)	257.099.879	67,8
Madde 22-f (Doğrudan Temin)	90.419.139	23,9
Madde 22-d (Doğrudan Temin)	20.373.813	5,4
Madde 21-b (Pazarlık usulü)	8.378.913	2,2
Diğer	1.660.208	0,4
Çerçeve Anlaşma (Münferit Sözleşme)	1.026.671	0,3
Genel Toplam	**378.958.623**	**100,0**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

Medikal malzemelerin satın alımı en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı 257 milyon TL'den fazladır ve tutar bazında, tüm satın alımların yaklaşık % 68 oluşturmuştur. Medikal malzemelerin en az satın alım Çerçeve anlaşma münferit sözleşme satın alım yöntemi ile yapılmış olup, toplam tutarı 1 milyon TL civarındadır ve tüm satın alımların % 0,3'ünü oluşturmaktadır.

İkinci ve üçüncü sırada alım yöntemleri arasında madde 22-f ve madde 22-d belirtilen doğrudan temin usulleri yer almaktadır. 22-f ile satın alım yapılan toplam tutar yaklaşık 90 milyon TL'dir, tüm satın alım yöntemlerin % 23,9 oluşturmaktadır. Diğer doğrudan temin olan 22-d ile yapılan satın alım yaklaşık 20 milyon TL'dir ve tüm satın alım yöntemlerin % 5,4 oluşturmaktadır. Pazarlık usullü madde 21-b, Çerçeve Anlaşma Münferit Sözleşme ve Diğer satım alım yöntemlerin toplam tutarı yaklaşık 11 milyon TL'dir ve tüm satın alım yöntemlerin % 2,9 oluşturmaktadır.



Şekil 2. Medikal Malzemelerin Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı

Kaynak: Tablo 9'da yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Medikal malzemelerin satın alım yöntem dağlımı grafiği şekil 2'de görüldüğü gibi açık ihale satım alım usulün pasta grafiğinin büyük payını oluşturmuştur. Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü 4734 nolu kanunun "Temel İlkeler" 5 maddesinde temel ihale usulleri olarak kabul edilmiştir. Madde 19 açık ihale usulü katılıma açık ve ilan zorunluğu nedeniyle rekabetin oluşması için en iyi şartları sağlamaktadır. Bu durumda medikal malzemelerin satın alımında satın alım usulü bakımından rekabetin sağlanabilmesi için şartların oluştuğu söylenebilir. Dikkat çeken diğer bir husus Medikal malzemelerin satın alım yöntemlerinin içinde doğrudan teminin payı yüksek olması özellikle 22-f payı % 25 olması anlamlıdır. Doğrudan temin olan 22-f payı hastanede yatan hastalar için doğrudan hastaya özel ihtiyaçların temini için kullanılan bir alım yöntemidir. Hastalara özel alımlar "hasta başı" olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle 22-f "hasta başı" doğrudan temin olarak anılmaktadır.

Doğrudan temin usullerin alım üst sınırı mevzuatta 58.555 TL. olarak belirlenirken (01.02.2017– 31.01.2018 dönemini kapsamaktadır) 22-f de alım sınırı belirtilmemiştir. Mali yıl içinde sağlık kurumlarının tüm alımlarının ancak %10'u doğrudan temin ile alınabilir. Yasa koyucu bu düzenlemeyle doğrudan temine sınır getirerek, temel ihale usullerini teşvik etmiştir aynı zamanda 22-f satın alım üst sınırı koymayarak, satın alma veya temin güçlüğü nedeniyle muhtemel hasta mağduriyetlerinin önüne geçmiştir. Hasta başı doğrudan teminin 22-f oranın yüksek olmasının sağlık hizmetlerinin büyük ölçüde öngörülemez ve ertelenemez özeliklerinden kaynaklanmaktadır. Bununla beraber doğru ihtiyaç tespit, doğru ve etkin stok yönetimi ve en önemlisi de iyi planlama ile bu oranın büyük ölçüde düşürülmesi mümkündür.

Pazarlık usulü 22-b ile yapılan alımların oranı % 2'dir. Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir. Özel haller belirlenirken işlerin özeliği ve ivedilik gibi kriterler esas alınmıştır. Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya ön görülemez durumlarda, ihtiyacın ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması durumunda satın alım yapılan usuldür. % 2'lik bir oran özellikli ve ivedilikli durumlar için makul bir orandır.

Çerçeve Anlaşma (Münferit Sözleşme) ve diğer alım yöntemlerin tutarı % 1'dir, ve medikal malzemelerin alımında en az payı bu yöntemler almaktadır.

2.2.2. Medikal Malzemelerin Menşei Analizi

Menşe, kökeni Arapça olup, sözlük anlamı, başlangıç, bir şeyin çıktığı yer, köken, kaynak, sebep anlamına gelmektedir. (Türk Dil Kurumu) Tercihli veya tercihsiz ticaret anlaşmalarının ortak özelliği, söz konusu düzenlemelerin uygulanabilmesi için malların iktisadi milliyetinin belirlenmesini sağlayan kurallara ihtiyaç duymalarıdır. Bu bakımdan, menşe; eşyanın "iktisadi milliyeti" olarak tanımlanırken, menşe kuralları da eşyanın hangi ülke menşeli olduğunun belirlenmesini sağlayan spesifik kurallar olarak tanımlanabilmektedir. Kyoto Protokolünde menşe kuralı; "ulusal mevzuat veya uluslararası anlaşmalarla belirlenmiş ilkelerden hareketle geliştirilmiş ve bir ülke tarafından eşyanın menşeini tespit etmek amacıyla kullanılan spesifik hükümler" olarak tanımlanmıştır (T.C. Ticaret Bakanlığı 2018).

Medikal malzemelerin satın alımı % 68 ile en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olduğu şekil 9'da gösterilmiştir. Madde 19 açık ihale usulünde, katılıma açık tutulma ve ilan zorunluluğu olması nedeniyle rekabetin oluşması için en iyi şartları sağlamaktadır. Medikal malzemelerin % 68 gibi büyük oranda satın alımı, rekabetin oluşması için en iyi şartların sağlandığı, madde 19 açık ihale usulü ile yapılmıştır. Bu nedenle Medikal malzemelerin menşei tespit çalışmalarında, sadece madde 19 açık ihale usulü ile yapılan alımlarla sınırlı tutulmuş olup, elde edilen sonuçların üzerinde rekabet dışı etkenlerin etkisini asgari seviyede tutulmasını sağlanmıştır.

Medikal malzemelerin satın alınan ürünlerin ne oranda Türkiye menşeli ve ne oranda yabancı menşeli olduğu tespit edilebilmek için tablo 10'da belirtilen filtreler ve seçilen ayarlar ile MKYS fiyat sorgulaması yapılmıştır.

Tablo 10. Medikal Malzemelerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	**Arasında 01/01/2017- 31/12/2017**
* Taşınır Kodu	**150-03-03**
Alım Yöntemi	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (18 Ağustos 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 10'da belirtilen MKYS fiyat sorgulama modülünde elde edilecek verilerin üzerinde seçilen arama filtreleri ve seçilen ayarlar belirleyici etkisi olduğunu dikkate alarak, çalışmada kullanılan verilerin kıyaslanabilir olmaları için, aynı özellikte olmaları gerekmektedir. Bunu sağlamak adına tablo 8'de belirtilen filtre ve ayarların yanında filtrelere, alım yöntemi ve seçilen ayarlara madde 19 Açık ihale usulü ilave edilmiştir. Böylece arama alanını daraltarak sadece açık ihale usulü ile sınırlı tutarak arama yapılmıştır. Elde edilen veriler medikal malzemelerde kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her kalem için ÜTS veya TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 11'e yansıtılmıştır.

Tablo 11. Medikal Malzemelerin Menşei Tespit Verileri

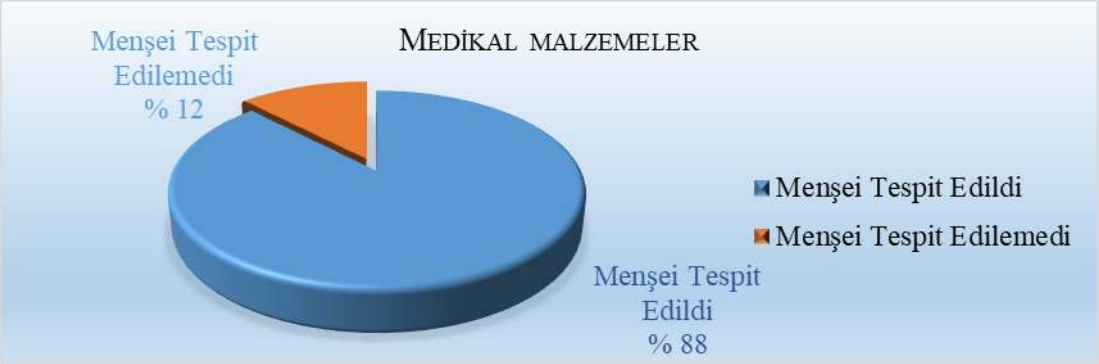
Menşei Tespit	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Menşei Tespit Edildi	9.421	186.192.004	222.045.271	88
Menşei Tespit Edilemedi	3.522	40.646.310	30.891.403	12
Genel Toplam	**12.943**	**226.838.314**	**252.936.674**	**100**

Kaynak: Tablo 10'da belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, TİTUBB ve ÜTS veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 11 görüldüğü gibi MKYS fiyat sorgulama sonrası 12.943 farklı barkodlu kalemin verilerine ulaşılmıştır. Ürünlerin barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 9.421 malzemenin menşei tespit edilmiştir ve 3.552 malzemenin menşei tespit edilememiştir. Menşei tespit yapılamamanın sebepleri MKYS fiyat sorgulamasında elde edilen verilerde ürünün barkodu eksik, hatalı veya hiç yer almaması neden olmuştur. Menşei tespit edilen kalemlerden, miktar bazında 186 milyondan fazla alım

yapılmıştır. Menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden, miktar bazında yaklaşık 41 milyon alım yapılmıştır.

Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden KDV hariç toplam tutarı 222 milyon TL'den fazla olup, menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden toplam tutarı yaklaşık 31 milyon TL'dir. Genel toplam tutar yaklaşık 253 milyon TL olup, menşei tespit edilen kalemlerden tutar bazında genel toplamın % 88'ni oluşturmakta olup, menşei tespit edilemeyen kalemler ise % 12'sini oluşturmuşlardır.



Şekil 3. Medikal Malzemelerin Menşei Tespit Dağılımı

Kaynak: Tablo 11'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Medikal malzemelerin tutar bazında menşei tespit dağlımı grafiği şekil 3'de gösterilmektedir. Menşei tespit edilenlerin oranı % 88 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmaktalar. Menşei tespit edilemeyenlerin oranı sadece % 12'dir. Menşei tespit edilenlerin medikal malzemelerin oranın % 88 olması nedeniyle buradan çıkaracağımız sonuçların anlamlı olduğunu ve çoğunluğu temsil ettiğini söylememiz için yeterli olduğu düşünülmektedir.

Menşei tespit edilen medikal malzemelerin, ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her kalem için ÜTS veya TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler Tablo 12'ye yansıtılmıştır.

Tablo 12. Medikal Malzemelerin Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Türkiye Menşeli	1.660	82.538.331	45.418.477	20
Yabancı Menşeli	7.761	103.653.672	176.626.795	80
Toplam	**9.421**	**186.192.004**	**222.045.271**	**100**

Kaynak: Tablo10'da belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 12'de görüldüğü gibi medikal malzemelerden 9.421 ürünün menşei tespit yapılmıştır. Malzemelerin barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası, Türkiye menşeli barkod sayısı 1.660'dır, yabancı menşeli barkod sayısı ise yaklaşık 5 katı fazla olup 7.761'dir. Medikal malzemelerin genel toplam tutarı KDV hariç 222 milyon TL'den fazladır. Bunun içinde Türkiye menşeli ürünlerin tutarı yaklaşık 45.5 milyon TL'dir. Yabancı menşeli ürünlerin tutarı ise yaklaşık 4 katı fazla olup, 177 milyon TL'ye yakındır. Medikal malzemelerde, yabancı menşei ürünlerden tutar bazında satın alımı dağlımı ele aldığımızda, Türkiye menşeli ürünlerin oranı % 20'i olup, yabancı menşeli ürünler oranı % 80'dir.

Şekil 4. Medikal Malzemelerin Ülke Menşei Dağılımı

Kaynak: Tablo 12'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Menşei tespit edilen medikal malzemelerin tutar bazında menşei dağlımı grafiği şekil 4'de gösterilmektedir. Türkiye menşeli medikal malzeme oranı sadece % 20'dir. Buna karşılık yabancı menşeli medikal malzeme oranı ise % 80'dir. Medikal malzemelerin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 4 katından fazladır.

Medikal malzemelerin tüm satın alım yöntemlerin arasında açık ihale usulü, alımların % 68 oluşturmaktadır. Bu nedenle burada elde edilen menşei oranlarını tüm satım alım yöntemlere yansıtılmış olup tablo 13 verilmiştir.

Tablo 13. Medikal Malzemelerinin Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
Türkiye Menşeli	20	77.514.478
Yabancı Menşeli	80	301.444.145
Toplam	**100**	**378.958.623**

Kaynak: Tablo 9 ve 12'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 13'de görüldüğü gibi, Medikal malzemelerin tüm satın alım yöntemlerinin genel toplam yaklaşık 379 milyon TL'dir. Bu tutardan, sadece yaklaşık 78 milyon TL. Türkiye menşeli, geri kalan 301 milyon TL'den fazlası yabancı menşeli üründür. Medikal malzemelerin alımında, yabancı menşei ürünlerden, yaklaşık 224 milyon TL tutarında daha fazla alım yapılmıştır.

2.3. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler Analizi

2.3.1. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi

İlaçlar ve farmakolojik ürünler kapsamı altında yaklaşık 10 bin sekiz yüz, alt düzey taşınır kod sayısı yer almaktadır. Bir başka ifade ile yaklaşık 10 bin sekiz yüz malzeme çeşidini kapsamakta olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 7'de belirtildiği gibi alt düzey taşınır kod listesinin % 53'nü oluşturmaktadır. Malzeme çeşit sayısı bakımından tüm malzemelerin % 53'nı oluşturmaktadır. İlaçlar ve farmakolojik ürünlere giren malzemelerden birkaçını saymamız gerekirse; İmmunoglobulin G 50 mg/ml 100 ml IV Flakon; Sugammadeks sodyum 100 mg/ml 2 ml IV Flakon; Sodyum klorür 0.9% 100 ml Solüsyon, Enoksaparin 60 mg/0.6 ml Enjektör … örnek olarak sayabiliriz. İlaçlar ve farmakolojik ürünlerde en fazla harcama yapılan ilk 30 ürün Ek- 2'de verilmiştir.

İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin alt düzey taşınır kod listesinde 2. Düzey taşınır kodu 150-03-01 olarak belirlenmiştir. Tablo 14'de İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin MKYS fiyat sorgulama kriterleri verilmiştir.

Tablo 14. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu	**150-03-01**
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablodan görüldüğü gibi altı adet arama filtresi seçilmiştir ve onların ayarları girilmiştir. Böylece elde edilen verilerin Sağlık Bakanlığı, İstanbul ili, ihalesi 2017 yılında gerçekleşen ihalelerin ve bu ihalelere ait makbuzların makbuz tarihlerini 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında seçilmiştir.

Tablo 14'de belirtilen ölçütlerde yapılan MKYS fiyat sorgulamasından elde edilen veriler neticesinde ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin satın alım yöntemleri,

yöntem toplam tutarları ve bu tutarlar bazında dağlım yüzde verileri elde edilmiştir. Elde edilen verilerin özeti tablo 15'de yer almaktadır.

Tablo 15. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi

Alım Yöntemi	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi %
Madde 19 (Açık ihale usulü)	263.261.086	92,3
Madde 22-f (Doğrudan Temin)	9.420.452	3,3
Madde 21-b (Pazarlık usulü)	7.167.925	2,5
Madde 22-d (Doğrudan Temin)	3.741.061	1,3
Çerçeve Anlaşma (Münferit Sözleşme)	871.745	0,3
Diğer	626.415	0,2
Genel Toplam	**285.088.684**	**100,0**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin satın alımı en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmıştır. Yaklaşık 263 milyon TL toplam tutarla açık ihale usulü, tüm satın alım yöntemlerin yaklaşık genel toplam olan 285 milyon TL'nin % 92,3 oluşturmaktadır. İkinci ve dördüncü sırada alım yöntemleri arasında madde 22-f ve madde 22-d belirtilen doğrudan temin usulleri yer almaktadır. Yirmi iki f ile satın alım yapılan toplam tutar yaklaşık 9 milyon TL'dir, doğrudan teminler tüm satın alım yöntemlerin % 4,6'sını oluşturmaktadır. Pazarlık usullü madde 21-b, Çerçeve Anlaşma Münferit Sözleşme ve Diğer satım alım yöntemlerin toplam tutarı yaklaşık 11 milyon TL'dir ve tüm satın alım yöntemlerin % 3 oluşturmaktadır. İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin açık ihale usulü % 92,3 ile en fazla satın alım yapılan usul olduğu ortaya çıkmıştır ve Medikal malzemelerde % 67,8 açık ihale usulüne göre çok daha yüksektir.

Şekil 5. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı

Kaynak: Tablo 15'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin satın alım yöntem dağlımı grafiği şekil 5'de verilmiştir. Görüldüğü gibi açık ihale satım alım usulü % 92 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmuştur. Açık ihale usulünde rekabetin oluşması için en iyi şartları sağlayan satın alım usulüdür. İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin satın alımında satın alım usulü bakımından rekabetin sağlanabilmesi için şartların oluştuğu çok rahat söylenebilir.

2.3.2 İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Menşei Analizi

İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin satın alınan ürünlerin ne oranda Türkiye menşeli ve ne oranda yabancı menşeli olduğu tespit edilebilmek için MKYS de tablo 16'da belirtilen filtreler ve seçilen ayarlar ile açık ihale fiyat sorgulaması yapılmıştır.

Tablo 16. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	**Arasında 01/01/2017- 31/12/2017**
* Taşınır Kodu	**150-03-01**
Alım Yöntemi	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (18 Ağustos 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 14 de belirtilen MKYS fiyat sorgulama modülünde elde edilecek verilerin üzerinde seçilen arama filtreleri ve seçilen ayarlar belirleyici etkisi olduğunu dikkate alarak, çalışmada kullanılan verilerin kıyaslanabilir olmaları için, aynı özellikte olmaları gerekmektedir. Bunu sağlamak adına tablo 14'de belirtilen filtre ve ayarların yanında filtrelere, alım yöntemi ve seçilen ayarlara madde 19 açık ihale usulü ilave edilmiştir. Böylece arama alanını darıltarak sadece açık ihale usulü ile sınırlı tutarak arama yapılmıştır. Elde edilen veriler İlaçlar ve farmakolojik ürünlerinin kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her kalem için tebrp veri bankasında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 17'e yansıtılmıştır.

Tablo 17. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Menşei Tespit Verileri

Menşei Tespit	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Menşei Tespit Edildi	1.192	54.049.028	245.463.471	93
Menşei Tespit Edilemedi	1.829	19.121.111	17.646.340	7
Toplam	**3.021**	**73.170.139**	**263.109.811**	**100**

Kaynak: Tablo 16'da belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, tebrp veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo17'de görüldüğü gibi yaklaşık 3 bin kalem malzeme tespit edilmiştir. Malzemelerin Barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 1.192 malzemenin menşei tespit edilmiştir ve 1.829 malzemenin menşei tespit edilememiştir. Menşei tespit edilen kalemlerden, miktar bazında yaklaşık 54 milyon TL. alım yapılmıştır. KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 263 milyon TL. olup, menşei tespit edilen kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 245 milyon TL'dir ve tutar bazında genel toplamın % 93'ni oluşturmaktadırlar.

Menşei tespit edilemeyen kalemlerden, miktar bazında yaklaşık 19 milyon TL. alım yapılmıştır. KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 263 milyon TL.olup, menşei tespit edilemeyen kalemlerin KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 18 milyon TL'dir ve tutar bazında % 7'ni oluşturmaktadırlar.

Şekil 6. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Menşei Tespit Dağılımı
Kaynak: Tablo 17'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin tutar bazında menşei tespit dağlımı grafiği şekil 6'da gösterilmektedir. Menşei tespit edilenlerin oranı % 93 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmaktalar. Menşei tespit edilemeyenlerin oranı sadece % 7'dir.

Menşei tespit edilen İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin, ürün barkodu üzerinden gidilerek, her kalem için tebrp veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 18'e yansıtılmıştır.

Tablo 18. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Türkiye Menşeli	900	48.300.597	111.172.060	45
Yabancı Menşeli	292	5.748.431	134.291.411	55
Toplam	**1.192**	**54.049.028**	**245.463.471**	**100**

Kaynak: Tablo 16'da belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, tebrp veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 18'de görüldüğü gibi ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin ürün barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 1.192 ürünün menşei tespit yapılmıştır. Türkiye menşeli barkod sayısı 900'dır, yabancı menşeli barkod sayısı 292'dir. Türkiye menşeli ürünlerden, alım miktar bazında yaklaşık 48 milyon alım yapılmıştır. Menşei tespit edilen ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 245 milyon olup, Türkiye menşeli tespit edilen ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 111 milyon TL'dir ve tutar bazında genel toplamın % 45'ini oluşturmaktadırlar.

Yabancı menşeli ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin, alım miktar bazında yaklaşık 134 milyon alım yapılmıştır. Menşei tespit edilen ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 245 milyon olup, yabancı menşeli ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 134 milyon TL'dir ve tutar bazında % 55'ni oluşturmaktadırlar. Burada belirtilmesi gereken onkoloji ilaçların bu istatistiki çalışmada yer almamasıdır bunun da sebebi onkoloji ilaçların robotik kemoterapi hizmet alımı ihaleler kapsamında alınması nedeniyle MKYS raporlarına yansımamasıdır. Eğer robotik kemoterapi hizmet alımı ihalelerinde kullanılan onkoloji ilaçları MKYS raporlarına yansımış olsaydı Türkiye menşeli oranı % 45'den daha düşük ve yabancı menşeli ürün oranı % 55'den daha yüksek olurdu. İlaçlar ve farmakolojik ürünlerinde orijinal molekül bulup, sahibi olmak çok fazla önem arz etmekte olduğunu burada belirtilmesi önemlidir.

Şekil 7. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Ülke Menşei Dağılımı
Kaynak: Tablo 18'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Menşei tespit edilen ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin tutar bazında menşei dağlımı grafiği şekil 7'de gösterilmektedir. Türkiye menşeli medikal malzeme oranı % 45'dir. Buna karşılık yabancı menşeli medikal malzeme oranı ise % 55'dir. İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin tutar bazında Türkiye menşeli ve yabancı menşeli ürün yüzdeleri birbirine yakın olduğu görülmektedir. Bu durumun Türkiye'de nispetten gelişmiş ilaç ve farmakolojik ürünler sanayisi olması ile açıklanabilir, fakat gelişmiş sanayinin yanı sıra orijinal molekül patenti sahip olma büyük önem arz etmektedir.

İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin tüm satın alım yöntemlerin arasında açık ihale usulü, alımların % 92 oluşturmaktadır. Bu nedenle burada elde edilen menşei oranlarını tüm satım alım yöntemlere yansıtılmış olup tablo 19'da verilmiştir.

Tablo 19. İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerin Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
Türkiye Menşeli	45	129.118.586
Yabancı Menşeli	55	155.970.098
Toplam	**100**	**285.088.684**

Kaynak: Tablo 15 ve 18'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 19' görüldüğü gibi, İlaçlar ve farmakolojik ürünlerin tüm satın alım yöntemlerin genel toplam yaklaşık 285 milyon TL'dir. Bu tutardan, yaklaşık 129 milyonu Türkiye menşeli, geri kalan yaklaşık 156 milyon yabancı menşeli üründür.

2.4. Laboratuvar Malzemeleri Değer Analizi

2.4.1. Laboratuvar Malzemeleri Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi

Laboratuvar malzemelerinin kapsamı altında alt düzey taşınır kod listesinde yaklaşık 369 alt düzey taşınır kod sayısı yer almaktadır. Tablo 7'de belirtildiği gibi alt düzey taşınır kod listesinin % 2'ni oluşturmaktadır. Malzeme çeşit sayısı bakımından tüm malzemelerin % 2'sini oluşturmaktadır. Laboratuvar malzemeleri kapsamına giren malzemelerden birkaçını saymamız gerekirse; serolojik tanı testleri, biyokimya ve immun-assay testleri, humman papilloma virüs (hpv) genom tipleme kıtı, kan torbası üçlü, idrar stribi doku takıp kaseti kapaklı plastik vs. örnek olarak sayabiliriz. Laboratuvar malzemeleri en fazla harcama yapılan ilk 30 ürün Ek- 3'de verilmiştir.

Laboratuvar malzemeleri ürünlerine alt düzey taşınır kod listesinde 2. Düzey taşınır kodu 150-03-04 olarak belirlenmiştir. Tablo 20'de Laboratuvar malzemeleri ürünlerin MKYS fiyat sorgulama kriterleri verilmiştir.

Tablo 20. Laboratuvar Malzemeleri MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu	**150-03-04**
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 20'de görüldüğü gibi altı adet arama filtresi seçilmiştir ve onların ayarları girilerek 25 Kasım 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulama yapılmıştır. Böylece elde edilen verilerin üst kurum Sağlık Bakanlığı, İstanbul ili, ihalesi 2017 yılında gerçekleşen ihalelerin ve bu ihalelerin sonucunda imzalanan sözleşmeler kapsamında 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında kesilen makbuzlara ait veriler elde edilmiştir.

Tablo 20'de belirtilen ölçütlerde yapılan MKYS fiyat sorgulamasından elde edilen veriler neticesinde laboratuvar malzemelerin satın alım yöntemleri, yöntem toplam tutarları ve bu tutarlar bazında yüzde dağılım verileri elde edilmiştir. Elde edilen verileriler özetlenerek tablo 21'e yansıtılmışlardır.

Tablo 21. Laboratuvar Malzemelerin Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi

Alım Yöntemi	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi
Madde 19 (Açık ihale usulü)	90.997.896	67,6
Madde 21-b (Pazarlık usulü)	23.373.885	17,4
Madde 22-d (Doğrudan Temin)	7.922.488	5,9
Madde 22-b (Doğrudan Temin)	7.667.449	5,7
Madde 22-a (Doğrudan Temin)	2.347.731	1,7
Diğer	2.270.247	1,7
Genel Toplam	**134.579.696**	**100,0**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 21'de görüldüğü gibi, laboratuvar malzemelerin satın alımı en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 91 milyon TL'dir. Tutar bazında açık ihale usulü ile satın alım, tüm satın alımların % 67,6 oluşturmuştur.

Laboratuvar malzemelerinin en az satın alım diğer satın alım yöntemlerle yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 2,2 milyon TL'dir ve tüm satın alımların % 1,7 oluşturmuştur.

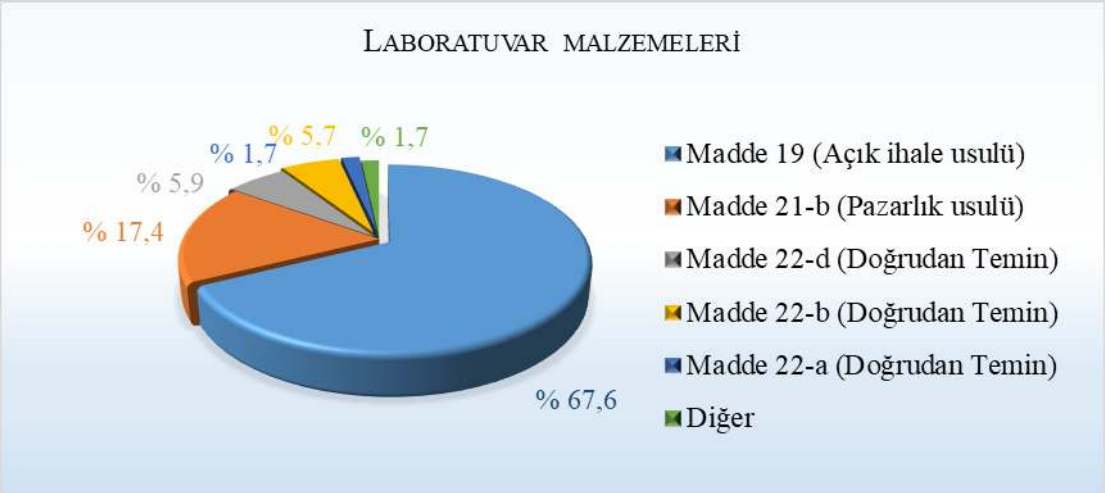
Pazarlık usulü ile yapılan 21-b satın alımların tutarı yaklaşık 23,3 milyon TL olup, tüm satın alımların % 17,4 oluşturmuştur. Doğrudan temin alım yöntemleri ile yapılan satın alım yaklaşık 18 milyon TL olup, tüm satın alımların % 13,3'ünü oluşturmuştur. Burada dikkat çeken husus, 21-b pazarlık usulü ile ve doğrudan temin yöntemi ile satın alımların oranı yüksek ve birbirine oldukça yakın olmasıdır. İkisinin toplam tutarı 41,3 milyon TL'den fazla olup, tüm satın alımların % 30,7'ni oluşturmuşlardır.

Madde 21-b pazarlık usulünde yapılacak hallerde ilan yapılma zorunluluğu bulunmamakla beraber, işe teklif veren istekli sayısının en az 3 olması gerekmektedir. Yasa koyucu tarafından isteklilerin sayısını en az 3 olma şartıyla, rekabetin sağlanması hedeflenmiştir, fakat gerek laboratuvar hizmetlerin ve cihazların özelikleri, gerekse laboratuvar ürünleri satan firmaların ağ yapılanmalarını ve pazarlama politikalarını dikkate alındığında, pazarlık usulü ile laboratuvar malzemelerinin satın alımında rekabetin fiilen gerçekleşmesi mümkün değildir. Bilindiği gibi laboratuvar hizmetlerindeki aksaklıklar, tüm hastane hizmetlerinde aksaklıklara veya durmasına neden olur, bu nedenle laboratuvar hizmetlerin önemli bir kısmının ertelenmesi mümkün değildir. Laboratuvar cihazları kit bağımlı çalışan cihazlardır. Laboratuvar ürünleri üreten firmaların veya onların distribütör firmalarının bölge bayileri vardır ve bayiler sadece kendi bölgesinde gerçekleşen satın alımlara fiyat teklifi verirler. Bu özellikler nedeni ile pazarlık usulü ile laboratuvar malzemelerinin satın alımında rekabetin fiilen gerçekleşmesi mümkün değildir.

Madde 22 doğrudan temin satın alım yöntemleri, işin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar için yasa koyucu tarafından düzenlenmiş satın alım yöntemleridir. Madde 22-a doğrudan temin "*İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi*". Madde 22-b doğrudan temin "*Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması*". (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu) denilerek kanunda bu satın alım yöntemlerin tanımlaması yapılmıştır.

Görüldüğü gibi 22-a ve 22-b doğrudan temin satın alım yöntemi ile satın alımlarda rekabetin oluşması mümkün değil.

Madde 21-b pazarlık usulü, madde 22-a ve 22-b doğrudan temin satın alım yöntemi ile laboratuvar malzemelerin satın alımının toplam tutarı yaklaşık 41 milyon TL olup, tüm satın alım yöntemlerin yaklaşık % 31'ini oluşturmuşladır. Burada görülmektedir ki laboratuvar malzemeleri satın alımında oldukça büyük bir oran ve tutar filen rekabetin sağlanamadığı yöntemlerle gerçekleşmektedir. Rekabetin oluşmadığı durumda, kamu zararı oluşması mümkündür. Bu durumun tamamen düzeltilmesi işin özellikleri gereği mümkün olmamakla beraber, doğru ve etkin planlama ile bu oran ve tutarların düşürülmesi mümkündür.



Şekil 8. Laboratuvar Malzemeleri Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı
Kaynak: Tablo 21'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Laboratuvar malzemelerinin satın alım yöntem dağlımı grafiği şekil 8'de verilmiştir. Görüldüğü gibi açık ihale satım alım usulü % 67 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmuştur. Açık ihale usulünde rekabetin oluşması için en iyi şartları sağlayan satın alım usulüdür. Pazarlık ve doğrudan teminlerin toplam payı % 31 ile pastanın önemli payını oluşturmaktadır. Laboratuvar malzemeleri satın alımında, madde 21-b pazarlık usulü ve doğrudan temin satım alım yöntemleri fiilen rekabetin sağlanmadığı satın alım yöntemleridir ve bu yöntemlerin payı % 31 oranla büyük paya sahiptir.

2.4.2. Laboratuvar Malzemelerinin Menşei Analizi

Laboratuvar malzemelerinin menşei analizinde, satın alınan ürünlerin ne oranda Türkiye menşeli ve ne oranda yabancı menşeli olduğu tespit yapılabilmesi için öncelikle hangi laboratuvar malzemelerinden, ne kadar satın alındığı tespit edilmiştir. Bu tespit çalışmaları sırasında satın alım usullerinden, rekabet koşularının oluşmasını sağladığı en iyi alım yöntemi olan madde 19 açık ihale usulü ile alım yapılan malzemeleri seçilmiştir. Menşei analizin sadece madde 19 açık ihale usulü ile yapılan alımlarla sınırlı tutulması, Laboratuvar malzemelerinin daha sonraki menşei tespit çalışmalarında elde edilen sonuçların üzerinde dış etkenlerin etkisini asgari seviyede tutulması sağlanmıştır ve böylece rekabet koşuların sağlanmadığı durumlarda oluşabilecek dış etkenlerin sonucu etkilemesi engellenmiştir.

Tablo 22. Laboratuvar Malzemelerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	**Arasında 01/01/2017- 31/12/2017**
* Taşınır Kodu	**150-03-04**
Alım Yöntemi	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (18 Ağustos 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 22'de belirtilen ölçütlerle 18 Ağustos 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulaması yapılarak veriler elde edilmiştir. Elde edilen verilerden laboratuvar malzemelerinin kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Çalışmanın sonuçları tablo 23'e yansıtılmıştır.

Tablo 23. Laboratuvar Malzemelerinin Menşei Tespit Verileri

Menşei Tespit	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Menşei Tespit Edildi	1.003	78.163.767	56.232.010	62
Menşei Tespit Edilemedi	166	124.364.975	34.727.370	38
Genel Toplam	**1.169**	**202.528.742**	**90.959.379**	**100**

Kaynak: Tablo 22'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 23'de görüldüğü gibi laboratuvar malzemelerinden 1.169 farklı barkodlu üründen satın alım yapılmıştır. Barkodlar üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 1.103 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilmiştir ve 166 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilememiştir. MKYS fiyat sorgulamasında elde edilen verilerde ürünün barkodu eksik, hatalı veya hiç yer almaması 166 farklı barkodlu kalemin menşeinin tespit edilememesine neden olmuştur. Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 78 milyondan fazla alım yapılmıştır. Menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 124 milyondan fazla alım yapılmıştır.

Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden KDV hariç toplam tutarı 56 milyon TL. dan fazla olup, menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 35 milyon TL'dir. Tutar bazında yüzde dağılım % 62 ve % 38'dir. KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 91 milyon TL. olup, menşei tespit edilen kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 56 milyon TL'dir ve tutar bazında genel toplamın % 62'sini oluşturmaktadırlar.

Şekil 9. Laboratuvar Malzemelerin Tutar Bazında Menşei Tespit Dağılımı
Kaynak: Tablo 23'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Laboratuvar malzemelerinin tutar bazında menşei tespit dağlımı grafiği şekil 9'da gösterilmektedir. Menşei tespit edilenlerin oranı % 62 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmaktalar. Menşei tespit edilemeyenlerin oranı ise % 38'dir. Bu oranda elde edilen sonuçlar tüm laboratuvar malzemelerini bağlayıcı olması için yeterlidir.

Menşei tespit edilen laboratuvar malzemelerinin, ürün barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 24'e yansıtılmıştır.

Tablo 24. Laboratuvar Malzemelerin Açık İhale Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Türkiye Menşeli	135	1.275.910	3.719.645	7
Yabancı Menşeli	868	76.887.857	52.512.365	93
Genel Toplam	**1.003**	**78.163.767**	**56.232.010**	**100**

Kaynak: Tablo 22'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, TİTUBB ve ÜTS veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 24'de görüldüğü gibi laboratuvar malzemelerin ürün barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 1.103 farklı barkodlu kalemin menşei tespit yapılmıştır. Türkiye menşeli barkod sayısı 135 olup, yabancı menşeli barkod sayısı 868'dir. Buna göre yabancı menşeli barkod sayısı Türkiye menşeli barkod sayısından 6 katından fazladır. Bu da laboratuvar malzemelerin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin çeşit bakımından büyük çoğunluğu oluşturduğunu göstermektedir.

Laboratuvar malzemelerin KDV hariç genel toplam tutarı yaklaşık 56 milyon TL. olup, Türkiye menşeli laboratuvar malzemelerin tutarı sadece yaklaşık 4 milyon TL'dir, yabancı menşeli ürünlerin tutarı ise yaklaşık 53 milyon TL'dir. Tutar bazında satın alımı dağlım ele adımızda, Türkiye menşeli ürünlerin oranı % 7'dir, yabancı menşeli ürünler oranı ise % 93'dür. Laboratuvar malzemelerin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 13 katından fazla olduğunu anlaşılmaktadır.

Şekil 10. Laboratuvar Malzemelerin Ülke Menşei Dağılımı
Kaynak: Tablo 24'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Menşei tespit edilen laboratuvar malzemelerin tutar bazında menşei dağlımı grafiği şekil 10'da gösterilmektedir. Türkiye menşeli laboratuvar malzemelerin oranı sadece % 7 olup, pasta grafiğinden çok az pay almışlardır. Buna karşılık yabancı menşeli laboratuvar malzemelerin oranı ise % 93 olup, pasta grafiğinde çok büyük paya almışlardır. Bu durumda laboratuvar malzemelerin satın alımında, yabancı menşeli ürün hakimiyeti olduğu görülmektedir.

Tablo 21'de görüldüğü gibi Laboratuvar malzemelerin tüm satın alım yöntemlerin arasında madde 19 açık ihale usulü, tutar bazında alımların % 67 ile büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Bu nedenle madde 19 açık ihale usulünde elde edilen menşei oranlarını tüm satım alım yöntemlere yansıtılmış olup tablo 25 verilmiştir.

Tablo 25. Laboratuvar Malzemelerinin Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
Türkiye Menşeli	7	8.902.201
Yabancı Menşeli	93	125.677.495
Toplam	**100**	**134.579.696**

Kaynak: Tablo 21 ve 24'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 25'de görüldüğü gibi, Laboratuvar malzemelerin tüm satın alım yöntemlerin genel toplamı yaklaşık 135 milyon TL'dir. Bu tutardan, sadece yaklaşık 9 milyonu TL Türkiye menşeli, geri kalan yaklaşık 126 milyon yabancı menşeli üründür. Burada şunu da belirtmekte fayda var, İstanbul ilinde kamu hastanelerinde Tıbbi Biyokimya ve Mikrobiyoloji laboratuvarlarında puan karşı laboratuvar sonuç hizmet alımı ihaleleri yapılmıştır, sözleşmeler imzalanmıştır ve hizmetler bu sözleşmeler kapsamında yürütülmektedir. Tıbbi Biyokimya ve Mikrobiyoloji

laboratuvar hizmetleri çok büyük ölçüde bu hizmet alımı sözleşmeler kapsamında yürütülmektedir. Hizmet alım ihalelerinde kullanılan laboratuvar malzemeleri MKYS fiyat sorgulama raporlarında yer almamaktadır, dolayısı ile tabloda belirtilen tutarlara dahil değildir. Tıbbi Biyokimya ve Mikrobiyoloji laboratuvar hizmetlerinde puan karşılığı sonuç hizmet alımı ihaleleri İstanbul ilinde kamu hastanelerinde ana alım yöntemidir ve bu ihalelerde tüketilen laboratuvar malzemelerin tutarları üste verilen tutarların birkaç kat fazlası olduğu tahmin edilmektedir.

2.5. Tesis, Makine ve Cihazlar Değer Analizi

2.5.1. Tesis, Makine ve Cihazlar Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi

Tesis, makine ve cihazlar kapsamı altında alt düzey taşınır kod listesinde yaklaşık 2.082 alt düzey taşınır kod yer almaktadır. Tablo 7'de belirtildiği gibi alt düzey taşınır kod listesinin % 12'sini oluşturmaktadır. Malzeme çeşit sayısı bakımından tüm malzemelerin % 12'sini oluşturmaktadır. Tesis, makine ve cihazlar kapsamına giren malzemelerden birkaçını saymamız gerekirse; Ultrason / USG / doppler / eko görüntüleme sistemleri, ultrasonografi sistemi renkli; Tıbbı monitör cihazları, bütünleşik hasta bası monitörü (yen doğan, pediatrik, yetişkin); Vantilatör / respirator cihazları, pediatrik dijital yoğun bakım vantilatörü; Elektro cerrahı sistemleri, bütünleşik (bipolar-monopolar) radyo frekans (rf) elektro cerrahı ünitesi; Slayt / lam cihazları, slayt / lam kapama cihazı vs. örnek olarak sayabiliriz. Tesis, makine ve cihazlar en fazla harcama yapılan ilk 30 ürün Ek- 4'de verilmiştir.

Tesis, makine ve cihazlar ürünlerine taşınır kod listesinde taşınır kodu 253 olarak belirlenmiştir. Tablo 26'de tesis, makine ve cihazlar ürünlerin MKYS fiyat sorgulama kriterleri verilmiştir.

Tablo 26. Tesis, Makine ve Cihazların MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu	**253**
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'den derlenmiştir.

Tablo 26 görüldüğü gibi altı adet arama filtresi seçilmiştir ve onların ayarları girilerek 25 Kasım 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulama yapılmıştır. Böylece elde edilen verilerin üst kurum Sağlık Bakanlığı, İstanbul ili, ihalesi 2017 yılında gerçekleşen ihalelerin ve bu ihalelerin sonucunda imzalanan sözleşmeler kapsamında 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında kesilen makbuzlara ait veriler elde edilmiştir.

Tablo 26'da belirtilen ölçütlerde yapılan MKYS fiyat sorgulamasından elde edilen veriler neticesinde tesis, makine ve cihazlar satın alım yöntemleri, yöntem toplam tutarları ve bu tutarlar bazında yüzde dağılım verileri elde edilmiştir. Elde edilen verileriler özetlenerek tablo 27'de yansıtılmışlardır.

Tablo 27. Tesis, Makine ve Cihazların Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi

Alım Yöntemi	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi %
Madde 19 (Açık ihale usulü)	59.970.206	92,4
Madde 21-b (Pazarlık usulü)	2.661.878	4,1
Madde 22-d (Doğrudan Temin)	1.330.524	2,1
Diğer	321.658	0,5
Madde 22-a (Doğrudan Temin)	305.594	0,5
Madde 3-e (DMO, İş yurdu ve Atölyeler)	258.639	0,4
Genel Toplam	**64.848.499**	**100,0**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 27'de görüldüğü gibi, tesis, makine ve cihazların satın alımı en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 60 milyon TL'dir. Tutar bazında açık ihale usulü ile satın alım, tüm satın alımların % 92,4'ünü oluşturmuştur.

Tesis, makine ve cihazların en az satın alım Madde 3-e DMO, İş yurdu ve atölyeler ’den satın alım yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 259 bin TL’dir ve tüm satın alımların % 0,4 oluşturmuştur. Madde 21-b pazarlık usulü ile, madde 22 doğrudan temin üssülerinle alımlar birbirine yakın ve düşük oranlarda olup, yaklaşık 4.3 milyon TL toplam tutarla % 7 oluşturmaktadırlar.

Şekil 11. Tesis, Makine ve Cihazların Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı
Kaynak: Tablo 27’de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Tesis, makine ve cihazların satın alım yöntem dağılımı grafiği şekil 11’de verilmiştir. Görüldüğü gibi madde 19 açık ihale satın alım usulün oranı % 92 olup, pasta grafiğinin büyük payını oluşturmuştur. Geri kalan satın alım yöntemlerine, birbirine yakın küçük paylar düştüğü görülmektedir. Tesis, makine ve cihazların gerçekleşen satın alımlarında neredeyse tamamına yakını satın alım yöntemlerinde rekabetin oluşması için en iyi şartların sağladı madde 19 açık ihale usulü ile yapılmıştır.

2.5.2. Tesis, Makine ve Cihazların Menşei Analizi

Tesis, makine ve cihazların menşei analizinde, satın alınan ürünlerin ne oranda Türkiye menşeli ve ne oranda yabancı menşeli olduğu tespit yapılabilmesi için öncelikle hangi tesis, makine ve cihazların, ne kadar satın alındığı tespit edilmiştir. Bu tespit çalışmaları sırasında satın alım usullerinden % 92 ile en fazla satın alım yapılan ve rekabet koşullarının oluşmasının sağladığı en iyi alım yöntem olan madde 19 açık ihale usulü ile alım yapılan malzemeler seçilmiştir. Menşei analizin sadece madde 19 açık ihale usulü ile yapılan alımlarla sınırlı tutulması, tesis, makine ve cihazların daha

sonraki menşei tespit çalışmalarında elde edilen sonuçların üzerinde rekabet dışı etkenlerin etkisini asgari seviyede tutulmasının sağlanması amaçlanmıştır. Böylece rekabet koşularının sağlanamadığı durumlarda oluşabilecek dış etkenlerin sonucu etkilemesi engellenmiştir.

Tablo 28. Tesis, Makine ve Cihazların MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	**Arasında 01/01/2017- 31/12/2017**
* Taşınır Kodu	**253**
Alım Yöntemi	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (18 Ağustos 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 28'de belirtilen ölçütlerle 18 Ağustos 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulaması yapılarak veriler elde edilmiştir. Elde edilen verilerden laboratuvar malzemelerinin kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Çalışmanın sonuçları tablo 29'a yansıtılmıştır.

Tablo 29. Tesis, Makine ve Cihazların Menşei Tespit Verileri

Menşei Tespit	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Menşei Tespit Edildi	976	3.590.943	44.739.660	73
Menşei Tespit Edilemedi	6	827.527	16.885.327	27
Toplam	**982**	**4.418.470**	**61.624.987**	**100**

Kaynak: Tablo 28'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, TİTUBB ve ÜTS veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 29'da görüldüğü gibi tesis, makine ve cihazların 982 farklı barkodlu üründen satın alım yapılmıştır. Barkodlar üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 976 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilmiştir ve 6 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilememiştir. MKYS fiyat sorgulamasında elde edilen verilerde ürünün barkodu eksik, hatalı veya hiç yer almaması sonucu 6 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilememiştir. Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 3.5

milyon dan fazla alım yapılmıştır. Menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 827 binden fazla alım yapılmıştır.

Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 45 milyon TL. olup, menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden toplam tutarı yaklaşık 17 milyon TL'dir. Tutar bazında yüzde dağılım % 73'e % 27'dir. KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 62 milyon olup, menşei tespit edilen kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 45 milyon TL'dir ve tutar bazında genel toplamın % 73'nü oluşturmaktadırlar.

Şekil 12. Tesis, Makine ve Cihazların Menşei Tespit Dağılımı

Kaynak: Tablo 29'da yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Tesis, makine ve cihazlarının tutar bazında menşei tespit dağlımı grafiği şekil 12'de gösterilmektedir. Menşei tespit edilenlerin oranı % 73 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmaktalar. Menşei tespit edilemeyenlerin oranı ise % 27'dir. Bu oranda elde edilen sonuçlar tüm tesis, makine ve cihazları temsil etmesi için yeterli olduğu düşünülmektedir. Menşei tespit edilen tesis, makine ve cihazların, ürün barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 30'a yansıtılmıştır.

Tablo 30. Tesis, Makine ve Cihazlarının Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Türkiye Menşeli	66	2.335.013	3.767.987	8
Yabancı Menşeli	910	1.255.930	40.971.673	92
Toplam	**976**	**3.590.943**	**44.739.660**	**100**

Kaynak: Tablo 27'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, TİTUBB ve ÜTS veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde derlenmiştir.

Tablo 30'da görüldüğü gibi tesis, makine ve cihazlarının ürün barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 976 farklı barkotlu kalemin menşei tespit yapılmıştır. Türkiye menşeli barkod sayısı 66 olup, yabancı menşeli barkod sayısı 910'dir. Buna göre yabancı menşeli barkod sayısı Türkiye menşeli barkod sayısından 13 katından fazladır. Bu da tesis, makine ve cihazlarının satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin çeşit bakımından büyük çoğunluğu oluşturduğunu göstermektedir.

Tesis, makine ve cihazlarının KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 45 milyon olup, Türkiye menşeli laboratuvar malzemelerin tutarı sadece yaklaşık 4 milyon TL'dir, yabancı menşeli ürünlerin tutarı ise yaklaşık 41 milyon TL'dir. Tutar bazında satın alımı dağlımı ele aldığımızda, Türkiye menşeli ürünlerin oranı % 8'dir, yabancı menşeli ürünlerin oranı ise % 93'dür. Tesis, makine ve cihazlarının satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 10 katından fazla olduğunu anlaşılmaktadır.

Şekil 13. Tesis, Makine ve Cihazlarının Ülke Menşei Dağılımı
Kaynak: Tablo 30'da yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Menşei tespit edilen tesis, makine ve cihazlarının tutar bazında menşei dağlımı grafiği şekil 13'de gösterilmektedir. Türkiye menşeli tesis, makine ve cihazlarının oranı sadece % 8 olup, pasta grafiğinden çok az pay almışlardır. Buna karşılık yabancı menşeli tesis, makine ve cihazlarının oranı ise % 93 olup, pasta grafiğinde çok büyük paya almışlardır. Bu durumda tesis, makine ve cihazlarının satın alımında, yabancı menşeli ürün hakimiyeti olduğu görülmektedir.

Tablo 27'de görüldüğü gibi tesis, makine ve cihazlarının tüm satın alım yöntemlerin arasında madde 19 açık ihale usulü, tutar bazında alımların % 92 ile büyük

çoğunluğu oluşturmaktadır. Bu nedenle madde 19 açık ihale usulünde elde edilen menşei oranlarını tüm satım alım yöntemlere yansıtılmış olup tablo 31'da verilmiştir.

Tablo 31. Tesis, Makine ve Cihazlarının Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
Türkiye Menşeli	8	5.464.747
Yabancı Menşeli	92	59.421.613
Toplam	**100**	**64.886.360**

Kaynak: Tablo 27 ve 30'da yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 31'de görüldüğü gibi, tesis, makine ve cihazlarının tüm satın alım yöntemlerin genel toplamı yaklaşık 65 milyon TL'dir. Bu tutardan, sadece yaklaşık 5.5 milyonu TL Türkiye menşeli, geri kalan yaklaşık 59.5 milyonu yabancı menşeli üründür. Tesis, makine ve cihazlarının satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 10 katından fazla olduğunu anlaşılmaktadır. Önemli tutarda milli kaynağın yabancı menşeli ürünlere verildiği görülmektedir.

2.6. Demirbaşlar Grubu Değer Analizi

2.6.1. Demirbaşlar Grubu Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi

Demirbaşlar grubu kapsamı altında alt düzey taşınır kod listesinde yaklaşık 1.128 alt düzey taşınır kod yer almaktadır. Tablo 7'de belirtildiği gibi alt düzey taşınır kod listesinin yüzde 6'ni oluşturmaktadır. Malzeme çeşit sayısı bakımından tüm malzemelerin yüzde 6'nı oluşturmaktadır. Demirbaşlar grubu kapsamına giren ürünlerden birkaçını saymamız gerekirse; Veri depolama sistemi; Bilgisayar kasası donanımlı; Operasyonel aydınlatma cihazları, çiftli led ameliyathane tavan lambası; Deney hayvanı kafes sistemi; Hasta nakil cihazları, tekerlekli sandalye yetişkin mekanik; yıkama / dezenfeksiyon cihazları, endoskopi yıkama cihazı vs. örnek olarak sayabiliriz. Demirbaşlar grubu en fazla harcama yapılan ilk 30 ürün Ek- 5'de verilmiştir.

Demirbaşlar grubu ürünlerine taşınır kod listesinde taşınır kodu 255 ile başlayarak belirlenmiştir. Tablo 32'de Demirbaşlar grubu ürünlerin MKYS fiyat sorgulama kriterleri verilmiştir.

Tablo 32. Demirbaşlar Grubunun MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu	**255**
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'den derlenmiştir.

Tablo 32'de görüldüğü gibi altı adet arama filtresi seçilmiştir ve onların ayarları girilerek 25 Kasım 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulama yapılmıştır. Böylece elde edilen verilerin üst kurum Sağlık Bakanlığı, İstanbul ili, ihalesi 2017 yılında gerçekleşen ihalelerin ve bu ihalelerin sonucunda imzalanan sözleşmeler kapsamında 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında kesilen makbuzlara ait veriler elde edilmiştir.

Tablo 32'de belirtilen ölçütlerde yapılan MKYS fiyat sorgulamasından elde edilen veriler neticesinde Demirbaşlar grubunun satın alım yöntemleri, yöntem toplam tutarları ve bu tutarlar bazında yüzde dağılım verileri elde edilmiştir. Elde edilen verileriler özetlenerek tablo 33'e yansıtılmışlardır.

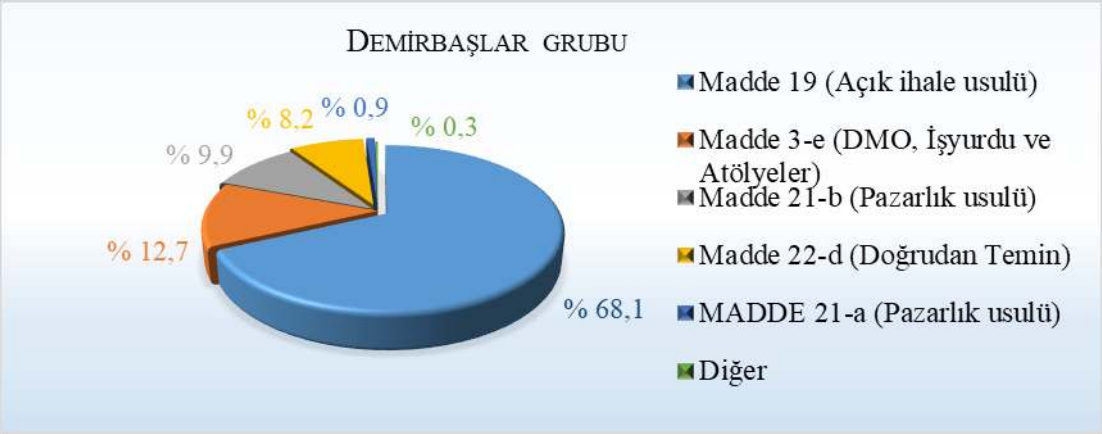
Tablo 33. Demirbaşlar Grubunun Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi

Alım Yöntemi	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi %
Madde 19 (Açık ihale usulü)	18.595.998	68,1
Madde 3-e (DMO, İş yurdu ve Atölyeler)	3.458.465	12,7
Madde 21-b (Pazarlık usulü)	2.696.965	9,9
Madde 22-d (Doğrudan Temin)	2.234.914	8,2
MADDE 21-a (Pazarlık usulü)	249.000	0,9
Diğer	77.880	0,3
Genel Toplam	**27.313.222**	**100,00**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 33'e görüldüğü gibi, demirbaşlar grubunun satın alımı en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 19 milyon TL'dir. Tutar bazında açık ihale usulü ile satın alım, tüm satın alımların yaklaşık % 68 oluşturmuştur.

Demirbaşlar grubunun en az satın alım diğer satın alım yöntemlerle yapılmış olup, toplam tutarı yaklaşık 78 bin TL'dir ve tüm satın alımların % 0,3 oluşturmuştur. Demirbaş grubunun ürünlerinin alımında DMO alımları fazla olması dikkat çekmektedir. DMO alımları toplam 3.5 milyon TL olup, satın alımların % 12,7 oluşturmaktalar. Bu oranla DMO alımları ikinci yeri almışlardır. Madde 21-b pazarlık usulü ve madde 22-d doğrudan temin alım yöntemlerin alım oranları birbirine çok yakın olup, ortalama % 9 oranlarındadır.



Şekil 14. Demirbaşlar Grubunun Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı
Kaynak: Tablo 33'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Demirbaşlar grubunun ürünlerinin satın alım yöntem dağlımı grafiği şekil 14'de verilmiştir. Görüldüğü gibi madde 19 açık ihale satın alım usulün oranı % 68 olup, pasta grafiğinin büyük payını oluşturmuştur. Geri kalan satın alım yöntemlerine, birbirine yakın paylar düştüğü görülmektedir. Demirbaşlar grubunun gerçekleşen satın alımlarında büyük kısmı satın alım yöntemlerinde rekabetin oluşması için en iyi şartların sağladı madde 19 açık ihale usulü ile yapılmıştır.

2.6.2. Demirbaşlar Grubu Menşei Analizi

Demirbaşlar grubu ürünlerin menşei analizinde, satın alınan ürünlerin ne oranda Türkiye menşeli ve ne oranda yabancı menşeli olduğu tespit yapılabilmesi için öncelikle hangi demirbaşlar grubu ürünlerinde, ne kadar satın alındığı tespit edilmiştir. Bu tespit çalışmaları sırasında satın alım usullerinden % 68 ile en fazla satın alım yapılan ve rekabet koşularının oluşmasını en iyi sağlayan alım yöntemi olan madde 19 açık ihale usulü ile alım yapılan malzemeler seçilmiştir. Menşei analizin sadece madde 19 açık ihale usulü ile yapılan alımlarla sınırlı tutulması, Demirbaşlar grubu ürünlerin daha sonraki menşei tespit çalışmalarında elde edilen sonuçların üzerinde rekabet dışı etkenlerin etkisini asgari seviyede tutulması sağlanması amaçlanmıştır ve böylece rekabet koşuların sağlanmadığı durumlarda oluşabilecek dış etkenlerin sonucu etkilemesi engellenmiştir.

Tablo 34. Demirbaşlar Grubunun Medikal Malzemelerinin MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	**Arasında 01/01/2017- 31/12/2017**
* Taşınır Kodu	**255**
Alım Yöntemi	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (18 Ağustos 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'den derlenmiştir.

Tablo 34'de belirtilen ölçütlerle 18 Ağustos 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulaması yapılarak veriler elde edilmiştir. Elde edilen verilerden Demirbaşlar grubunun kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Çalışmanın sonuçları tablo 35'e yansıtılmıştır.

Tablo 35. Demirbaşlar Grubunun Açık İhale Usulü Menşei Tespit Verileri

Menşei Tespit	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Menşei Tespit Edildi	314	69.480	14.735.013	79
Menşei Tespit Edilemedi	3	101	3.863.401	21
Toplam	**317**	**69.581**	**18.598.414**	**100**

Kaynak: Tablo 34'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, ÜTS, TİTUBB veri bankalarında ve bunların dışında ürün bazında yapılan araştırmaları neticesinde derlenmiştir.

Tablo 35'de görüldüğü gibi Demirbaşlar grubunun 317 farklı barkodlu üründen satın alım yapılmıştır. Barkodlar üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 314 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilmiştir ve 3 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilememiştir. MKYS fiyat sorgulamasında elde edilen verilerde ürünün barkodu yer almaması sonucu 3 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilememiştir. Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 69 binden dan fazla alım yapılmıştır. Menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 101 alım yapılmıştır.

Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 15 milyon olup, menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden toplam tutarı yaklaşık 4 milyon TL'dir. Tutar bazında yüzde dağılım % 79'e % 21'dir. Genel toplam tutar yaklaşık 19 milyon olup, menşei tespit edilen kalemlerden KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 15 milyon TL'dir ve tutar bazında genel toplamın % 79'nü oluşturmaktadırlar.

Şekil 15. Demirbaşlar Grubunun Menşei Tespit Dağılımı
Kaynak: Tablo 35'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Demirbaşlar grubu ürünlerin tutar bazında menşei tespit dağlımı grafiği şekil 15'de gösterilmektedir. Menşei tespit edilenlerin oranı % 79 ile pasta grafiğinin büyük

payını oluşturmaktalar. Menşei tespit edilemeyenlerin oranı ise % 21'dir. Bu oranda elde edilen sonuçlar tüm tesis, makine ve cihazları bağlayıcı olması için yeterlidir.

Menşei tespit edilen Demirbaşlar grubu ürünlerin, ürün barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS, TİTUBB veri bankalarında ve bunların dışında ürün bazında yapılan araştırmaları neticesinde ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 36'e yansıtılmıştır.

Tablo 36. Demirbaşlar Grubunun Açık İhale Usulü Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Türkiye Menşeli	157	68.279	2.426.444	16
Yabancı Menşeli	157	1.201	12.308.569	84
Toplam	**314**	**69.480**	**14.735.013**	**100**

Kaynak: : Tablo 34'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler, ÜTS, TİTUBB veri bankalarında ve bunların dışında ürün bazında yapılan araştırmaları neticesinde derlenmiştir.

Tablo 36'da görüldüğü gibi demirbaşlar grubu ürünlerin, ürün barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 314 farklı barkodlu kalemin menşei tespit yapılmıştır. Türkiye menşeli ve yabancı menşeli barkod sayıları eşit olup, 157'dir. Bu durum da Demirbaşlar grubu ürünlerin satın alımlarda çeşit bakımından Türkiye ve yabancı menşeli ürünlerin eşit olduğunu söylemek mümkündür.

Demirbaşlar grubu ürünlerin KDV hariç genel toplam tutar yaklaşık 15 milyon olup, Türkiye menşeli ürünlerin tutarı sadece yaklaşık 2.5 milyon TL'dir, yabancı menşeli ürünlerin tutarı ise yaklaşık 13.3 milyon TL'dir. Tutar bazında satın alım dağlımını ele adımızda, Türkiye menşeli ürünlerin oranı % 16'dir, yabancı menşeli ürünler oranı ise % 84'dür. Demirbaşlar grubu ürünlerin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarının 5 katından fazla olduğu anlaşılmaktadır.

Şekil 16. Demirbaşlar Grubunun Ülke Menşei Dağılımı

Kaynak: Tablo 36'da yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Menşei tespit edilen demirbaşlar grubu ürünlerin tutar bazında menşei dağlımı grafiği şekil 16'da gösterilmektedir. Türkiye menşeli demirbaşlar grubu ürünlerin oranı sadece % 16 olup, pasta grafiğinden az pay almışlardır. Buna karşılık yabancı menşeli demirbaşlar grubu ürünlerin oranı ise % 84 olup, pasta grafiğinde çok büyük paya almışlardır. Bu durumda tesis, makine ve cihazlarının satın alımında, yabancı menşeli ürün hakimiyeti olduğu görülmektedir.

Tablo 33'de görüldüğü gibi demirbaşlar grubu ürünlerin tüm satın alım yöntemlerin arasında madde 19 açık ihale usulü, tutar bazında alımların % 68 ile büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Bu nedenle madde 19 açık ihale usulünde elde edilen menşei oranlarını tüm satım alım yöntemlere yansıtılmış olup tablo 37'de verilmiştir.

Tablo 37. Demirbaşlar Grubunun Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
Türkiye Menşeli	16	4.497.724
Yabancı Menşeli	84	22.815.498
Toplam	**100**	**27.313.222**

Kaynak: Tablo 33 ve 36'da yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 37'de görüldüğü gibi, demirbaşlar grubu ürünlerin tüm satın alım yöntemlerin genel toplamı 27 milyon TL'den fazladır. Bu tutardan, sadece yaklaşık 4.5 milyonu TL. Türkiye menşeli, geri kalan yaklaşık 23 milyon TL. yabancı menşeli üründür. Demirbaşlar grubu ürünlerin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 5 katından fazla olduğunu

anlaşılmaktadır. Demirbaşlar grubu ürünlerin satın alımında önemli tutarda milli kaynağın yabancı menşeli ürünlere verildiği görülmektedir.

2.7. Konsolide Değer Analizi

2.7.1. Konsolide Satın Alım Yöntem ve Satın Alım Değer Analizi

Konsolide kapsamı altında buraya kadar ele almış olduğumuz;

- Medikal malzemeler
- İlaçlar ve farmakolojik ürünler
- Laboratuvar malzemeleri
- Tesis, makine ve cihazlar
- Demirbaşlar grubundan oluşmaktadır.

Sağlık Bakanlığı'nın oluşturmuş olduğu taşınır alt düzey kod listesi yaklaşık 20.202 adet olup, üste belirtilen beş grubun alt düzey kod sayısı yaklaşık 17.552'dir. Tablo 7'de belirtildiği gibi alt düzey taşınır kod listesinin % 87'sini oluşturmaktadır. Malzeme çeşit sayısı bakımından tüm malzemelerin % 87'sını oluşturmaktadır. Buda kapsam altına alınan ürün çeşidinin ne kadar fazla olduğunu göstermektedir.

Konsolide ürünlerin taşınır kod listesinde taşınır kodları: 150-03-01; 150-03-03; 150-03-04; 253 ve 255'den oluşmaktadır. Tablo 35'de Konsolide ürünlerin MKYS fiyat sorgulama kriterleri verilmiştir.

Tablo 38. Konsolide MKYS Satın Alım Yöntemi Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu	**150-03-01; 150-03-03; 150-03-04; 253, 255**
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 38'de belirtilen ölçütlerle 25 Kasım 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulamaları yapılarak veriler elde edilmiştir. Tabloda belirtilen beş grubun taşınır kodunu aynı anda sorgulandığında, ürün veri kapsamının çok geniş olması nedeniyle

karar destek programı üzün zaman işlem yaparak rapor oluşturamayarak zaman aşımın uğramaktadır ve sonuç vermemektedir. Bu nedenle Tablo 38'de belirtilen göstergelerde sorgulama yapılırken her taşınır kodu sorgulamasını ayrı ayrı yapılmıştır ve elde edilen veriler daha sonra yazar tarafından konsolide edilmiştir.

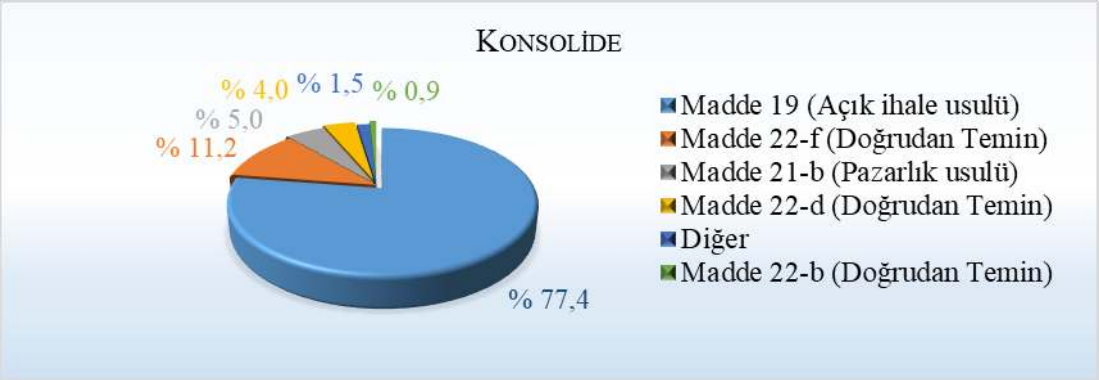
Tablo 39. Konsolide Satın Alım Yöntemi, Tutarları ve Dağılım Yüzdesi

Alım Yöntemi	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi %
Madde 19 (Açık ihale usulü)	689.925.065	77,4
Madde 22-f (Doğrudan Temin)	99.839.591	11,2
Madde 21-b (Pazarlık usulü)	44.279.566	5,0
Madde 22-d (Doğrudan Temin)	35.602.800	4,0
Diğer	13.512.114	1,5
Madde 22-b (Doğrudan Temin)	7.667.449	0,9
Genel Toplam	**890.826.585**	**100,0**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 39'da görüldüğü gibi, Konsolide ürünlerin satın alımı en fazla, madde 19'a belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 690 milyon TL'dir. Tutar bazında açık ihale usulü ile satın alım, tüm satın alımların % 77 fazlası oluşturmuştur.

Konsolide ürünlerin en az satın alım madde 22-b doğrudan temin satın alım yöntemlerle yapılmış olup, toplam tutarı yaklaşık 8 milyon TL'dir ve tüm satın alımların % 0,9 oluşturmuştur. İkinci sırada en fazla alım madde 22-f doğrudan temin "hasta başı" ile alım yapılmıştır. "Hasta başı" alımın yaklaşık 100 milyon TL olup, tüm satın alımların % 11'den fazlasını oluşturmuştur. Madde 22-f, 22-d ve 22-b doğrudan temin yöntemlerinle oldukça fazla alım yapılmıştır. Doğrudan temin usulü ile alımların toplam tutarı 143 milyon TL'den fazla olup, tüm satın alımların % 16'an fazlasını oluşturmuşlardır. Madde 21-b pazarlık usulünde alımlar 44 milyon TL'den fazla olup, tüm satın alımların % 5'ini oluşturmaktadır.



Şekil 17. Konsolide Tutar Bazlı Satın Alım Yöntem Dağılımı
Kaynak: Tablo 39'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Konsolide ürünlerin satın alım yöntem dağlımı grafiği şekil 17'de verilmiştir. Konsolide ürünlerin satın alım yöntemleri, madde 19 açık ihale usulü, madde 22-f, -d ve -b Doğrudan temin alımları ve madde 21-b pazarlık usullerinle yapıldığı görülmektedir. Bu alımların toplamı, tüm satın alımların % 99'nu oluşturmaktadır. Diğer alımlara % 1'lik çok küçük pay düşmektedir. Görüldüğü gibi madde 19 açık ihale satın alım usulün oranı %77 olup, pasta grafiğinin büyük payını oluşturmuştur. Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü 4734 nolu kanunun "Temel İlkeler" 5. maddesinde temel ihale usulleri olarak kabul edilmiştir. Açık ihale usulü gerek ilan yapılması zorunlu olması gerekse katılıma açık tutulma zorunluluğu nedeniyle rekabetin oluşması için en iyi şartları sağlamaktadır. Bu durumda konsolide ürünlerin satın alımında madde 19 açık ihale usulü % 77' i oranla, satın alım usulü bakımından rekabetin sağlanabilmesi için şartların oluştuğu söylenebilir.

Dikkat çeken diğer bir husus konsolide ürünlerin satın alım yöntemlerinin içinde doğrudan teminlerin % 16 oranla payın oldukça yüksek olmasıdır. Doğrudan teminlerin içinde madde 22-f doğrudan teminin payı en fazla olup, % 11 orana sahiptir. Madde 22-f hangi ihtiyaçların temininde kullanılacağı kanunda şu şekilde belirtilmiştir. "*Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları."* (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu) kanunda belirtilen özellikler nedeniyle "hasta başı" doğrudan temin denmektedir. Madde 22-d doğrudan temin ile Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 58.555 TL. yi (01.02.2017

– 31.01.2018 dönemini kapsamaktadır), aşmayan ihtiyaçlarına ilişkin alımlar için kullanmakta olup, % 4 orana sahiptir. Madde 22-b doğrudan temin ile sadece gerçek veya tüzel tek kişi ile ilgili özel bir hakka sahip olan ihtiyaçların temininde kullanılmakta olup % 1 oranına sahiptir.

Doğrudan temin usullerin alım üst sınırı mevzuatta belirlenirken (58.555 TL. olarak) 22-f de alım sınırı belirtilmemiştir. Mali yıl içinde sağlık kurumlarının tüm alımların ancak %10'nunun doğrudan temin ile alınabileceği Kamu İhale Genel Tebliğinde belirtilmiştir. Yasa koyucu bu düzenlemeyle doğrudan temine sınır getirerek, temel ihale usullerini teşvik etmiştir aynı zamanda 22-f "hasta başı" doğrudan temin satın alım üst sınırı koymayarak, muhtemel hasta mağduriyetlerinin önüne geçmiştir. Hasta başı doğrudan teminin 22-f oranın yüksek olmasının sağlık hizmetlerinin büyük ölçüde öngörülemez ve ertelenemez özeliklerinden kaynaklanmaktadır. Bununla beraber doğru ihtiyaç tespiti, doğru ve etkin stok yönetimi ve en önemlisi iyi planlama ile bu oranın büyük ölçüde düşürülmesi mümkündür.

Madde 21-b pazarlık usulü ile yaptırılabilecek işlerin belirlenmesi sırasında, işlerin özelliği ve ivedilik gibi kriterler esas alınmış olup, kanunda tanımlanması şu şekilde yapılmıştır. *"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması."* (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu) Bu madde kapsamında alımların oranı % 5 olup, makul bir seviyede olduğu görülmektedir.

2.7.2. Konsolide Grubu Menşei Analizi

Konsolide ürünlerin menşei analizinde, satın alınan ürünlerin ne oranda Türkiye menşeli ve ne oranda yabancı menşeli olduğu tespit yapılabilmesi için öncelikle hangi konsolide ürünlerinin, ne kadar satın alındığını tespit edilmiştir. Bu tespit çalışmaları sırasında satın alım usullerinden % 77 ile en fazla satın alım yapılan ve rekabet koşularının oluşmasını sağladığı en iyi alım yöntemi olan madde 19 açık

ihale usulü ile alım yapılan malzemeler seçilmiştir. Menşei analizin sadece madde 19 açık ihale usulü ile yapılan alımlarla sınırlı tutulması, konsolide ürünlerinin daha sonraki menşei tespit çalışmalarında elde edilen sonuçların üzerinde rekabet dışı etkenlerin etkisini asgari seviyede tutulması sağlanması amaçlanmıştır ve böylece rekabet koşuların sağlanamadığı durumlarda oluşabilecek dış etkenlerin sonucu etkilemesi engellenmiştir.

Tablo 40. Konsolide MKYS Açık İhale Usulü Fiyat Sorgulama Kriterleri

Arama Filtreleri	Seçilen Ayarlar
Üst Kurum Adı:	Sağlık Bakanlığı
İli:	İstanbul
Makbuz Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 18/08/2018
İhale Tarihi:	Arasında 01/01/2017- 31/12/2017
* Taşınır Kodu (Konsolide)	**150-03-01; 150-03-03; 150-03-04; 253; 255;**
Alım Yöntemi	Madde 19 (Açık ihale usulü)
Tedarik Türü	SATINALMA

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (18 Ağustos 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan derlenmiştir.

Tablo 40'da belirtilen ölçütlerle 18 Ağustos 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulamaları yapılarak veriler elde edilmiştir. Elde edilen verilerden Konsolide ürünlerinin kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS ve TİTUBB veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Çalışmanın sonuçları tablo 41'e yansıtılmıştır.

Tablo 40'da belirtilen ölçütlerle 18 Ağustos 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulamaları yapılarak veriler elde edilmiştir. Tabloda belirtilen beş grubun taşınır kodunu aynı anda sorgulandığında, ürün veri kapsamının çok geniş olması nedeniyle karar destek programı uzun zaman işlem yaparak rapor oluşturamayarak zaman aşımına uğramaktadır ve sonuç vermemektedir. Bu nedenle tablo 40'da belirtilen göstergelerde sorgulama yapılırken her taşınır kodu sorgulamasını ayrı ayrı yapılmıştır ve elde edilen veriler daha sonra yazar tarafından konsolide edilmiştir. Elde edilen verilerden Konsolide ürünlerinin kalem bazında ürünün barkodu, alım miktarı ve KDV hariç tutarı tespit edilmiştir. Ürünlerin barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS, TİTUBB ve tebrp veri bankalarında araştırma yaparak ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Çalışmanın sonuçları tablo 41'e yansıtılmıştır.

Tablo 41. Konsolide Açık İhale Usulü Menşei Tespit Verileri

Menşei Tespit	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Menşei Tespit Edildi	12.906	322.065.221	583.215.425	85
Menşei Tespit Edilemedi	5.526	184.960.024	104.013.841	15
Toplam	**18.432**	**507.025.246**	**687.229.266**	**100**

Kaynak: Tablo 40'da belirtilen kriterler seçilerek, taşınır kodlarını ayrı ayrı MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler ÜTS, TİTUBB, tebrp veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde elde edilen veriler konsolide edilerek derlenmiştir.

Tablo 41'de görüldüğü gibi konsolide ürünlerinin 18.432 farklı barkodlu üründen satın alım yapılmıştır. Barkodlar üzerinden yapılan araştırmalar sonrası 12.906 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilmiştir ve 5.526 farklı barkodlu kalemin menşei tespit edilememiştir. Menşeinin tespit edilememenin sebebi, MKYS fiyat sorgulamasında elde edilen verilerde ürünün barkodu hatalı, eksik veya yer almaması neden olmuştur. Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden, miktar bazında 322 milyondan fazla alım yapılmıştır. Menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden, miktar bazında yaklaşık 185 milyon alım yapılmıştır.

Menşei tespit edilen barkodlu kalemlerden KDV hariç toplam tutarı 583 milyon TL'den fazla olup, menşei tespit edilemeyen barkodlu kalemlerden toplam tutarı yaklaşık 104 milyon TL'dir. Tutar bazında yüzde dağılım % 85'e % 15'dir. Genel toplam tutar 687 milyon TL'den fazla olup, menşei tespit edilen kalemlerden toplam tutarı 583 milyon TL'den fazla olup, ve tutar bazında genel toplamın % 85'ini oluşturmuşlardır.

Şekil 18. Konsolide Menşei Tespit Dağılımı

Kaynak: Tablo 41'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Konsolide ürünlerinin tutar bazında menşei tespit dağlımı grafiği şekil 18'de gösterilmektedir. Menşei tespit edilenlerin oranı % 85 ile pasta grafiğinin büyük payını oluşturmaktalar. Menşei tespit edilemeyenlerin oranı ise % 15'dir. Bu oranda elde edilen sonuçlar tüm Konsolide ürünlerinin bağlayıcı olması için yeterlidir.

Menşei tespit edilen Konsolide ürünlerinin, ürün barkodu üzerinden gidilerek, her barkod için ÜTS, TİTUBB, tebrp veri bankalarında ürün bazında yapılan araştırmaları neticesinde ürünün menşei tespit çalışması yapılmıştır. Elde edilen veriler tablo 42'e yansıtılmıştır.

Tablo 42. Konsolide Açık İhale Usulü Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Barkod Sayısı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %
Türkiye Menşeli	2.918	134.518.131	166.504.613	29
Yabancı Menşeli	9.988	187.547.091	416.710.813	71
Toplam	**12.906**	**322.065.221**	**583.215.425**	**100**

Kaynak: Tablo 40'da belirtilen kriterler seçilerek, taşınır kodlarını ayrı ayrı MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler ÜTS, TİTUBB, tebrp veri bankalarında yapılan araştırmalar neticesinde elde edilen veriler konsolide edilerek derlenmiştir.

Tablo 42'e görüldüğü gibi Konsolide ürünlerinin, ürün barkodu üzerinden yapılan araştırmalar sonrası yaklaşık 13 bin farklı barkodlu kalemin menşei tespit yapılmıştır. Türkiye menşeli barkod sayısı yaklaşık 3 bin olup, yabancı menşeli barkod sayısı yaklaşık 10 bindir. Buna göre yabancı menşeli barkod sayısı Türkiye menşeli barkod sayısından 3,3 katından fazladır. Bu da Konsolide ürünlerinin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin çeşit bakımından çoğunluğu oluşturduğunu göstermektedir.

Konsolide ürünlerinin KDV hariç genel toplam tutar 583 milyon TL fazla olup, Türkiye menşeli ürünlerin tutarı yaklaşık 167 milyon TL'dir, yabancı menşeli ürünlerin tutarı ise yaklaşık 417 milyon TL'dir. Bu durumda yabancı menşeli ürünlerin tutarı, Türkiye menşeli ürünlere tutardan 2,5 katı fazladır.

Tutar bazında satın alımı yüzde dağılım ele aldığımızda, Türkiye menşeli ürünlerin oranı % 29'dir, yabancı menşeli ürünler oranı ise % 71'dir. Konsolide ürünlerinin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 2,5 katından fazla olduğunu anlaşılmaktadır.

Şekil 19. Konsolide Ülke Menşei Dağılımı

Kaynak: Tablo 42'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Menşei tespit edilen konsolide ürünlerinin tutar bazında menşei dağılımı grafiği şekil 19'de gösterilmektedir. Türkiye menşeli konsolide ürünlerinin oranı % 29 olup, pasta grafiğinden az pay almışlardır. Buna karşılık yabancı menşeli Konsolide ürünlerinin oranı ise % 71 olup, pasta grafiğinde büyük pay almışlardır. Bu durumda konsolide ürünlerinin satın alımında, yabancı menşeli ürün hakimiyeti olduğu görülmektedir.

Tablo 39'da görüldüğü gibi konsolide ürünlerinin tüm satın alım yöntemlerin arasında madde 19 açık ihale usulü, tutar bazında alımların %77 ile büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Bu nedenle madde 19 açık ihale usulünde elde edilen menşei oranlarını tüm satım alım yöntemlere yansıtılmış olup tablo 43'de verilmiştir.

Tablo 43. Konsolide Tüm Satın Alım Yöntemi Ülke Menşei Verileri

Ülke Menşei	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
Türkiye Menşeli	29	254.325.810
Yabancı Menşeli	71	636.500.775
Genel Toplam	**100**	**890.826.585**

Kaynak: Tablo 39 ve 42'de yer alan verilerden derlenmiştir.

Tablo 43'de görüldüğü gibi, Konsolide ürünlerinin tüm satın alım yöntemlerin genel toplamı yaklaşık 891 milyon TL'dir. Bu tutardan, yaklaşık 254 milyonu TL Türkiye menşeli, geri kalan 636 milyon TL'den fazlası yabancı menşeli üründür. Konsolide ürünlerinin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 2,5 katından fazla olduğunu anlaşılmaktadır. Bu durumda önemli tutarda milli kaynağın yabancı menşeli ürünlere verildiğini ve sağlık ürünleri temininde büyük oranda dışa bağımlı olduğunun söylenmesi mümkündür.

2.7.3. Konsolide Tüm Alım Usulleri İle Kamu Alımları 4734 Kanun Kapsamında

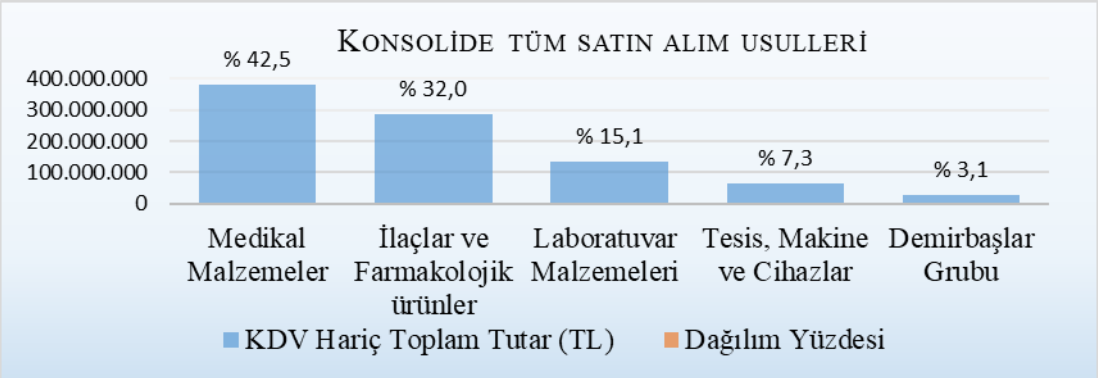
Tablo 38'de belirtilen ölçütlerle 25 Kasım 2018 tarihinde MKYS fiyat sorgulamaları yapılarak veriler elde edilmiştir ve yazar tarafından konsolide edilmiştir.

Tablo 44. Konsolide Tüm Satım Alım Usulleri

Taşınır Tanımı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım Yüzdesi %
Medikal Malzemeler	378.958.623	42,5
İlaçlar ve Farmakolojik Ürünler	285.088.684	32,0
Laboratuvar Malzemeleri	134.579.696	15,1
Tesis, Makine ve Cihazlar	64.886.360	7,3
Demirbaşlar Grubu	27.313.222	3,1
Genel Toplam	**890.826.585**	**100,0**

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, Karar Destek Sistemi MKYS (25 Kasım 2018) tarihinde https://is-zekasi.saglik.gov.tr/analytics/saw.dll?Dashboard 'dan elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tablo 44'de görüldüğü üzere belirtilen beş gurubun satın alımlarının KDV hariç toplam tutarları ve dağılım yüzdeleri verilmiştir. En fazla harcama medikal malzemeler için yapılmış olup, yaklaşık 379 milyon TL ödenmiştir. En az demirbaş grubu için harcama yapılmış olup, yaklaşık 27,4 milyon TL ödeme yapılmıştır. İlaç ve farmakolojik ürünler için 285 milyon TL'den fazla harcama yapılmış olup, laboratuvar malzemeleri için yapılmış olan yaklaşık 135 milyon TL harcamanın, iki katından fazladır. Tesis, makine ve cihazlar için yapılan ödeme yaklaşık 65 milyon olup, laboratuvar malzemeleri için yapılan ödemenin yarısından azdır.



Şekil 20. Konsolide Tüm Satım Alım Usulleri

Kaynak: Tablo 44'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Şekil 20’de beş grubun yüzde oranları görsel olarak verilmiştir. Medikal malzemelerin % 42,54 en yüksek orana sahip olup, Demir baş grubu da % 3,07 en az orana sahiptir. Tesis, makine ve cihazlar, Laboratuvar malzemeleri ve İlaç ve farmakolojik ürünler % 7,28’den başlayarak, her basamakta yaklaşık ikiye katlanarak artış göstermektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCI MENŞELİ ÜRÜN ALIMININ AZALTILMASININ FİNANSAL ETKİSİNİN ANALİZİ

İstanbul'da kamu sağlık kuruluşlarında ürünlerin satın alım yöntemi olarak en fazla, madde 19'da belirtilen açık ihale usulü kullanılmıştır ve tüm satın alımların % 77'den fazlasını oluşturmuştur. Madde 19'da belirtilen açık ihale usulü, ilan zorunluluğu ve katılıma açık tutulması nedeniyle öncelikli tercih edilen alım usulüdür. Fakat ikinci sırada yer alan satın alım yöntemi madde 22'de belirtilen doğrudan temin alım yöntemleridir. Bu alım yöntemi kamu sağlığı satın alımlarında öngörülemez durumlarda "kurtarıcı" bir satın alım yöntemi olarak bulunurken bu madde kapsamında alımların oranın yüksek olması istenmeyen bir durumdur. Bu çalışmada bu oranın yüksek çıkma sebeplerinden biri doğrudan temin verilerinin işin doğası gereği kısa zamanda MKYS'ye aktarılırken, açık ihale sözleşmelerinin büyük kısmının süresi uzun olduğundan dolayı, ürün teslimatının tamamı yapılmamıştır ve bunlarla ilgili veriler sorgulanan makbuz süresi içinde yer almamıştır. Doğrudan temin oranını; doğru ihtiyaç tespiti, doğru ve etkin stok yönetimi ve en önemlisi iyi planlama ile bu oranın büyük ölçüde düşürülmesi mümkündür.

Dikkat çeken bir diğer husus laboratuvar malzemelerin satın alım yöntemlerinin büyük bir kısmı, madde 21-b pazarlık usulü, madde 22-a ve 22-b doğrudan temin satın alım yöntemi, tüm satın alım yöntemlerin yaklaşık % 31'ini oluşturmuşladır. Bu durumda da oldukça büyük bir oran ve tutar fiilen rekabetin sağlanamadığı yöntemlerle satın alınmıştır anlamına gelmektedir. Rekabetin oluşmadığı durumda, kamu zararı oluşması mümkündür. Sağlık piyasaları içinde üretim görevini yerine getiren satıcılar arasında anlaşma koşulları da ortaya çıkabilmektedir. Satıcıların anlaşarak tekelci eğilim içine girmeleri durumunda ise tüketici ve toplum için dezavantajlar başlar (Mutlu ve Işık 2012, 67).

Laboratuvar ürünlerin satın alımında, rekabet koşulunu sağlanamadan yapılan alımların oranını, işin özelikleri gereği çok fazla düşürülmesi mümkün olmamakla beraber, doğru ve etkin planlama ile bu oran ve tutarda anlamlı ölçüde azalma gerçekleşmesi mümkündür. Fakat buradaki sorunun çözümü sadece planlama

açısından ele alarak tatmin edici sonuca ulaşmak mümkün değildir. Bunun sebepleri arsında laboratuvar cihazlarının kit bağımlı çalışmalar, işin niteliği gereği belirli bir alt yapı zorunluluğu gibi sebepler gösterilebilir. Çözüm önerisi olarak, sağlık sektörü içinde tıbbi laboratuvar hizmetlerinin ayrı ele alınarak, konu ile ilgili orta ve uzun vadeli devlet politikası ile geliştirilmesi mümkün görülmektedir.

Çalışmada ele alınan ürün guruplarının içinde ilaçlar ve farmakolojik ürünlerin % 45 menşeinin Türkiye olması ile en yüksek orana sahip oldukları dikkat çekmektedir. Bu durum olumlu kabul edilmekle beraber ilaçlar ve farmakolojik ürünlerde orijinal molekül patenti sahibi olmanın öneminin altını çizmek gerekir. Türkiye'de kanser ilaçları ile ilgili bu konuda çalışmalar olduğu bilinmektedir.

Bir önceki bölümde görüldüğü gibi sağlıkta kamu ürün alımlarının % 71 yabancı menşelidir ve sadece % 29'u Türkiye menşelidir. Bu da sağlık hizmetleri gibi elzem ve vazgeçilemez hizmetlerin büyük ölçüde dışa bağımlı hale getirmektedir. Sağlık hizmetlerinin özelikleri nedeniyle bu hizmetlerin aksaması veya verilememesi kabul edilir bir durum değildir. Sağlık hizmetlerinin sunumunda sistemin tüm unsurların payı vardır. Yönetim, doktorlar, hemşireler, eczacılar, fiziki altyapı vs. sistemi oluşturan unsurlardan birinin eksik veya hatalı olması sağlık hizmetlerinin sunumunda aksaklıklara veya durmaya neden olabilir. Bu gibi durumlar bazen telafisi mümkün olmayan çok boyutlu sorunlara neden olabilir. Hizmetin kamu hizmeti olduğu göz önünde tutulursa, bu sonuçların sosyal etkisinin çok büyük olacağının söylenmesi mümkündür. Kamu sağlık hizmetlerinin sunumunda sorunların özelliğine bağlı olarak, sorunlar yaşanmaması veya giderilmesi için iki çeşit çalışma yapılması gerekmektedir. Öngörülmesi mümkün olmayan sorunlarda, mümkün ise sorunun hızlı ve etkili şekilde giderilmesi, mümkün değilse tekrarlaması için önleyici tedbirlerin alınması gereklidir. Öngörülmesi mümkün olan sorunlarda, önleyici tedbirlerin zamanında ve imkân varsa kökten tedbirlerin alınması gerekmektedir. Burada kökten tedbirlerin alınması ifadesi ile bir sorunun ileride sorun olma ihtimalinin büyük ölçüde ortadan kaldırılması kastedilmektedir. Daha önce belirtildiği gibi İstanbul'da sağlıkta kamu mal alımlarının % 71'i yabancı menşeilidir ve sadece % 29'u Türkiye menşelidir. Bu oranlar dikkate alındığında dışa bağımlılığımızın çok büyük olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum ihtiyaç olan mazemelerin, malların teminin

yapılamaması veya çok yüksek fiyatlara satın alma zorunda kalınması gibi sorunlara neden olabileceği tahmin edilebilir, bu nedenle önleyici tedbirlerin zamanında ve imkân varsa kökten tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Ürünlerin % 71'inin yabancı menşeli olması nedeniyle 2017 yılında ihalesi yapılan ve 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında taahhüt edilen tutar 636.500.775 TL. olduğuna göre bu tutarda ithalat yapıldığı anlamına gelmektedir. Türkiye'de ithalat tutarının ihracattan yüksek olması nedeniyle dış ticaret açığına neden olmaktadır. Bu durumda yabancı menşeli ürünlerin oranı azaltıldığına ülkenin dış ticaret açığının azalmasına katkıda bulunacaktır. Türkiye menşeli ürünlerin 2017 yılında ihalesi yapılan ve 01/01/2017- 18/08/2018 tarihleri arasında taahhüt edilen tutarın oranı % 29 ve 254.325.810 TL'dir. Türkiye menşeli ürünlerin oranın artırılmasının finansal etkisinin ne olacağı çalışmamızın bu bölümünde incelenmektedir. Aşağıdaki tablolarda Türkiye menşeli ürün oranlarının % 10, % 20, % 30 ve % 50 oranında arttırıldığında döviz çıkışının ve ithalatın azaltılarak dış ticaret açığına finansal etkisinin ne kadar olacağı hesaplanmıştır.

Tablo 45. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarı % 10 Artırıldığında Yeni Durum

	Mevcut Durum		**Yeni Durum**		**Fark**	
Ülke Menşei	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Dağılım %	(TL)	%
Türkiye Menşeli	254.325.810	29	279.758.391	31	25.432.581	3
Yabancı Menşeli	636.500.775	71	611.068.194	69	-25.432.581	-3
Toplam	**890.826.585**	**100**	**890.826.585**	**100**	**0**	**0**

Kaynak: Tablo 43 'de yer alan verilerden istifade edilerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye menşeli ürünlerin mevcut tutarı % 10 artırıldığında Türkiye menşeli yüzde oran % 29'dan, % 31 yükselmektedir. Bir başka ifade ile Türkiye menşeli ürünlerin oranı % 3 artmaktadır. Tutar bazında bu değişim yaklaşık 254 milyon TL'den yaklaşık 280 milyon TL yükselmektedir. Türkiye menşeli ürünlerin toplamı yaklaşık 25 milyon TL. artmaktadır. Türkiye Merkez Bankasının 2017 yılı USD satış ortalaması 3,65 TL (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2017) olarak hesaplanmıştır. Bu durumda Türkiye menşeli ürünlerin toplam artışı yaklaşık 25 milyon TL olan tutar, doların üste belirtilen kuru dikkate alındığında yaklaşık 7 milyon USD denk gelmektedir. Bu durumda dışa bağımlığımızı ve ülke dış ticaret açığının

yaklaşık 7 milyon USD kadar azaltılabileceği öngörülmektedir. Diğer taraftan yabancı menşeli ürünlerin oranı % 71'den yaklaşık olarak % 69'a düşmektedir ve yabancı menşeli ürünlere ödenen tutar 25 milyon TL azalmaktadır.

Tablo 46. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 20 Artırıldığında Yeni Durum

	Mevcut Durum		Yeni Durum		Fark	
Ülke Menşei	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım	(TL)	%
Türkiye Menşeli	254.325.810	29	305.190.972	34	50.865.162	6
Yabancı Menşeli	636.500.775	71	585.635.613	66	-50.865.162	-6
Toplam	**890.826.585**	**100**	**890.826.585**	**100**	**0**	**0**

Kaynak: Tablo 43 'de yer alan verilerden istifade edilerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye menşeli ürünlerin mevcut tutarını % 20 artırıldığında Türkiye menşeli ürün oranı % 29'dan % 34'e yükselmektedir. Bir başka ifade ile Türkiye menşeli ürünler yaklaşık % 6 artmaktadır. Tutar bazında bu değişim yaklaşık 254 milyon TL'den yaklaşık 305 milyon TL yükselmektedir. Türkiye menşeli ürünlerin toplamı yaklaşık 51 milyon TL artmaktadır. Türkiye Merkez Bankasının 2017 yılı USD satış ortalaması 3,65 TL (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2017) olarak hesaplanmıştır. Bu durumda Türkiye menşeli ürünlerin toplam artışı yaklaşık 51 milyon TL olan tutar, doların üste belirtilen kuru dikkate alındığında yaklaşık 14 milyon USD denk gelmektedir. Bu durumda dışa bağımlığımızı ve ülke bütçe açığının yaklaşık 14 milyon USD kadar azaltılabileceği öngörülmektedir. Diğer taraftan yabancı menşeli ürünlerin oranı % 71'den, yaklaşık olarak % 66'a düşmektedir ve yabancı menşeli ürünlere ödenen tutar yaklaşık 51 milyon TL azalmaktadır.

Tablo 47. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 30 Artırıldığında Yeni Durum

	Mevcut Durum		Yeni Durum		Fark	
Ülke Menşei	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %	(TL)	%
Türkiye Menşeli	254.325.810	29	330.623.553	37	76.297.743	9
Yabancı Menşeli	636.500.775	71	560.203.032	63	-76.297.743	-9
Toplam	**890.826.585**	**100**	**890.826.585**	**100**	**0**	**0**

Kaynak: Tablo 43 'de yer alan verilerden istifade edilerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

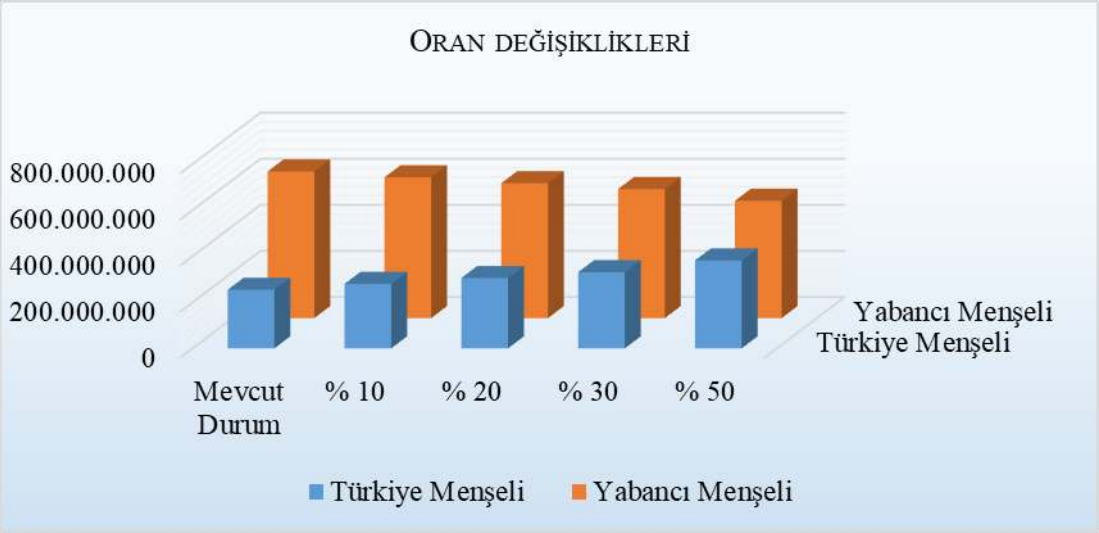
Türkiye menşeli ürünlerin mevcut tutarını % 30 artırıldığında Türkiye menşeli yüzde oran % 29'dan % 37 yükselmektedir. Bir başka ifade ile Türkiye menşeli yüzde oran % 8'den fazla artmaktadır. Tutar bazında bu değişim yaklaşık 254 milyon TL'den yaklaşık 331 milyon TL yükselmektedir. Türkiye menşeli ürünlerin toplamı yaklaşık 76 milyon TL artmaktadır. Türkiye Merkez Bankasının 2017 yılı USD satış ortalaması 3,65 TL (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2017) olarak hesaplanmıştır. Bu durumda Türkiye menşeli ürünlerin toplam artışı yaklaşık 76 milyon TL olan tutar, doların üste belirtilen kuru dikkate alındığında yaklaşık 21 milyon USD denk gelmektedir. Bu durumda dışa bağımlığımızı ve ülke bütçe açığının yaklaşık 21 milyon USD kadar azaltılabileceği öngörülmektedir. Diğer taraftan yabancı menşeli ürünlerin oranı % 71'den, % 63'e düşmektedir ve Yabancı menşeli ürünlere ödenen tutar yaklaşık 76 milyon TL azalmaktadır.

Tablo 48. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 50 Artırıldığında Yeni Durum

	Mevcut Durum		**Yeni Durum**		**Fark**	
Ülke Menşei	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)	Tutar Bazında Dağılım %	(TL)	%
Türkiye Menşeli	254.325.810	29	381.488.715	43	127.162.905	14
Yabancı Menşeli	636.500.775	71	509.337.870	57	-127.162.905	-14
Toplam	**890.826.585**	**100**	**890.826.585**	**100%**	**0**	**0**

Kaynak: Tablo 43 'de yer alan verilerden istifade edilerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye menşeli ürünlerin mevcut tutarın % 50 artırıldığında Türkiye menşeli ürün % 29'dan % 43 yükselmektedir. Bir başka ifade ile Türkiye menşeli ürün % 14 artmaktadır. Tutar bazında ise yaklaşık 254 milyon TL'den yaklaşık 382 milyon TL'ye yükselmektedir. Türkiye menşeli ürünlerin toplamı yaklaşık 127 milyon TL. artmaktadır. Türkiye Merkez Bankasının 2017 yılı USD satış ortalaması 3,65 TL (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2017) olarak hesaplanmıştır. Bu durumda Türkiye menşeli ürünlerin toplam artışı yaklaşık 127 milyon TL olan tutar, doların üste belirtilen kuru dikkate alındığında yaklaşık 35 milyon USD denk gelmektedir. Bu durumda dışa bağımlığımızı ve ülke dış ticaret açığının yaklaşık 35 milyon USD kadar azaltılabileceği öngörülmektedir. Diğer taraftan Yabancı menşeli ürünlerin oranı % 71'den, % 57'e düşmektedir ve Yabancı menşeli ürünlere ödenen tutar yaklaşık 127 milyon TL. azalmaktadır.



Şekil 21. Türkiye Menşeli Ürünlerin Tutarını % 10, % 20, % 30 ve % 50 Artırıldığında Durum Grafiği

Kaynak: Tablo 43, 45, 46, 47 ve 48'de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Şekil 21'de görüldü gibi Türkiye menşeli ürünlerin mevcut tutarını % 10, %20, % 30 ve % 50 artırıldığında Türkiye menşeli ve yabancı menşeli ürünlerin artış ve azalışları izlenebilmektedir. Bu dönüşümün sağlanabilmesi için orta ve uzun vadeli planlama, sektör ve ürün bazında teşvik programları devreye alınmalıdır. Kamu satın alımlarında Türkiye menşeli ürünlerin payını artırmak için önerilerimiz aşağıda özetlenmektedir;

- Devlet, üniversiteler ve özel sektör temsilcilerinin kısa, orta ve uzun vadeli iş birliği ile projelerin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.
- Yerli ilaç üretiminde yerli ve milli molekül patentine sahip olmak için çalışmalar yürütülmelidir. Bu alanda mevcut çalışmalar desteklenmelidir. Prof. Dr. Rana Nomak Sanyal'ın kanser ilacı çalışmaları bu konuda örnek model olabilir.
- Medikal malzeme, cihazlar için patent alınması ve yerli kaynaklarla üretilmesi desteklenmelidir. Özellikle bakıma muhtaç hastaların hayatını kolaylaştıracak, temel ihtiyaçlarını karşılamasında yardımcı olacak, tedavisinde kullanılabilecek her türlü malzeme cihaz ve gereçlerin yerli patentle üretimi teşvik edilmeli ve satın alımı devlet tarafından desteklenmelidir.

- Yerli ve Türkiye menşeli ürünlere karşı kısmen var olan önyargıyı bertaraf etmek için çalışmalar yapılmalıdır. Yerli ürünlerin kalitesinin arttırılması için üniversiteler veya yurt dışı ortaklar ile yapılacak çalışmalar desteklenmelidir.
- Devlet tarafından belli kalite standartlarına sahip olan yerli ürünlere alım garantisi verilmeli ve buna paralel olarak bağımsız denetim yapılmalıdır.
- Ürün kalitesinin arttırılması ve yerli ürünlere güven sağlanması için akredite kuruluşların kurulması ve üretim yapan firmaların akredite olmalarının sağlanması.
- Tıbbi cihaz veya malzeme üretim esnasındaki kilit işlemlerin yurt içinde yapılabilmesine yönelik araştırma, laboratuvar ve kuluçka merkezleri oluşturulmalıdır. Kuluçka merkezlerinde sağlık sektöründeki iş ve ürün geliştirme fikirleri desteklenerek gelişimleri için uygun ortamlar yaratılmalıdır. Genç girişimcilerin laboratuvarlara ulaşması ve çalışmalarını bu laboratuvarlarda gerçekleştirmeleri ve geliştirmeleri için uygun ortamlar sağlanmalıdır.
- Üniversitelerde medikal malzeme üretim bölümleri açılması teşvik edilmelidir.
- Tıbbi cihaz ve demir baş alımlarında talep edilen yedek parça ve aksesuarların fiyat teklif cetvelinde yer almasının sağlanmalıdır.
- Teknik şartnamelerde uyulması gereken zorunlu ve uyulması zorunlu olmayan standartlar getirilmesi ve kriterlerin yetkili kuruluş tarafından yılık güncellenmesi sağlanmalıdır.
- Sözleşmenin uygulaması süresinde teknik ve tıbbi konularda oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi için görüş alınabilecek yapının kurulması ve başvurulara ilişkin kurallar ve cevap sürelerinin belirlenmesi sağlanmalıdır.
- Yerli ve Türkiye menşeli ürünlerin sağlık sektöründe kamu alımlarında mal ve hizmet alım ihalelerinde etkin şekilde desteklenmesi için mekanizmalar oluşturulmalı ve yasal düzenlemelerde var olan kurallarda bu doğrultuda güncellemeler yapılmalıdır.

- İhale ve sözleşme sürecinde ilgili komisyonlarda görev alacak üyelerin seçiminde kuralların daha detaylı olarak belirlenmesi ve bazı kısıtlamaların getirilmesi.
- Sağlıkta kamu alımlarında, mevcut KİM'nı dikkate aldığımızda kamu ihtiyaçlarının ihale yapılarak giderilmesinde üç temel aşamadan söz edebiliriz. Birinci aşama ihale öncesi (hazırlık) süreci; ihtiyacın doğmasından, talebin oluşturulması, ihale dokümanların hazırlanması ve ihale tarihine kadar olan süredir. İkinci aşama ihale gerçekleşmesi ve sözleşme imzalanması sürecidir. Üçüncü aşama ise imzalanan sözleşmenin gereğini yerine getirilmesi olan sözleşme sürecidir. Bu aşamaların tümünde karar mekanizmasında etkin olan ve fiilen nihai kararı belirleyici konumda olan / olanlar işin uzmanı konumundaki kişi /kişilerdir. Sağlıkta kamu alımlarında, kamu ihtiyaçlarının ihale yapılarak giderilmesinde bu üç temel aşamada işin uzmanı konumundaki kişi / kişilerin aynı kişi / kişilerden ve aynı kurumda görev yapan kişilerden olmasını engelleyecek bir düzenleme KİM'da bulunmamaktadır. Yalnızca üçüncü aşamada imzalanan sözleşmenin gereğini yerine getirilmesi sürecinde KİM'da, kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamayacağı belirtilmiştir. Önerimiz ana süreçlerde ve karar verilmese aşaması öncesinde ilgili konuda uzman olan farklı kurumlardan, farklı kişi / kişilerin, karar aşamasında devreye girmesidir. Böylece karar sonuçlanmadan önce tüm alternatifler farklı bir uzman tarafından daha değerlendirilerek daha olumlu sonuçlar alınması ve kamu ihtiyaçlarının daha verimli olarak temin edilmesinin mümkün olabileceği düşünülmektedir. Bu durumda tüm süreç ve işleyişlerde var olması gereken kuvvetler ayrılığı ve denetim- denge mekanizmaları devreye alınmış olacaktır. Önerdiğimiz yapının tekelleşmenin ve sağlık sektöründeki oligopol yapının azaltılması ve yerli ürün alımına ağırlık verilmesi için destek olacağı düşünülmektedir.
- 4735 sayılı kanunda yerli istekliler ve yerli malı teklif eden istekliler lehine düzenlemeler mevcuttur. Hatta KİK tarafından ilan edilen orta

ve yüksek teknolojili sanayi ürünleri arasında yer alan malların ihalelerinde, yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecbur kılınarak yerli malı ürünlerin payının artırılması hedeflenmiştir. Bu yasal düzenlemelerin Türkiye menşeli ürün oranının artmasına olumlu etkisi olduğunu söylemek mümkün, fakat yabancı menşeli ürünlerin Türkiye menşeli ürünlerin 2,5 katı fazla olduğu göz önüne alınırsa tek başına yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda 03 Ağustos 2018 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından oluşturulan "Sağlık Market" uygulamasının devreye girdiği açıklanmıştır. DMO'nun "Sağlık market" uygulaması kapsamında merkezi alım nitelinde elektronik ihale yaparak kamu hastanelerinin ihtiyacı olan tıbbi sarf, ilaç ve tıbbi cihazların daha hızlı ve uygun fiyatla temin edilmesini sağlamaktadır. "Sağlık market" uygulamasının devreye alınması ile Türkiye menşeli ürünlerin oranının artmasına olumlu etki sağlaması beklenmektedir. Bu uygulama önemli ölçüde 1934'de kabul edilen 2490 sayılı "Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunun" madde 63'ü hatırlatmaktadır. O dönem kamu hastaneleri ihtiyaçları için satın alınacak ilaçların, cihazlar, araçlar ve hastane eşyası Kızılay Merkezi genel ihtiyat malzemesinden mevcudundan maliyet fiyatıyla satın alınması hükmedilmiştir.

KİM'da ahlaki değerleri ön plana çıkarılacak düzenlemelere yer verilmesi önemlidir, zira "Günümüzde profesyonellik kavramında anlam kayması yaşanmış ve profesyonellik "ahlakın sınırlarını zorlamak" la eş anlamlı olarak algılanmaya başlanmıştır. İçinde yaşadığımız sosyolojik ortamda geçerli olan temel değerler, "başarı ve güç" ve bunun kanıtı da "para kazanmak" olmuştur. Bunun sonucu olarak "başarının hangi yolla sağlandığının önemi kalmamıştır" demek abartılı olacaksa da, iyiden iyiye bu önem azalmıştır. Böylece profesyonellik kavramının ruhunu oluşturan kesin sınırların yerini "esneklik" ve "kişisel akıl yürütme" almıştır. Bunlar son derece belirsizlik taşıyan kavramlar olduğu için, bireyler "ama" diyerek kendi vicdanlarını kolayca esnetebilir duruma getirmişlerdir. Bireyler için zengin olmak, kurumlar için ise "karlılık" ön plana çıkınca, evrensel ahlak ilkeleri ve kutsal mesleklerin üzerine kurulduğu değerler erozyona uğramıştır." (Baltaş 2013, 75) Bunlara bağlı olarak

değerlerin önemi her zaman olduğu gibi günümüzde de oldukça büyük olduğu görülmektedir. Bu nedenle genç nesilleri yetiştirirken, bir yandan pozitif bilimleri öğretirken, diğer yandan normatif bilimlerin öneminin altı çizilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde sağlık ve sağlığın korunması insanlar için büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle sağlık hizmetlerinin en iyi şekilde sunulması çok önemlidir. Sağlık hizmetlerinin kendine has birçok özelliği vardır ve bu özelliklerinden dolayı, sunumunda ve tüketiminde kamusal payı çok büyüktür. Türkiye'de kamunun sunduğu sağlık hizmetleri toplam sunulan sağlık hizmetleri içinde payı çok büyüktür ve bu nedenle belirlenici niteliktedir.

Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, sağlık hizmetlerinin yüksek kalitede sürdürülmesi ve geliştirilmesi için önemlidir. Kamu sağlık kurumlarına ayrılan kaynakların kullanılmasında, KİM belirleyici rol oynamaktadır. Bu çalışmada KİM tarihsel olarak değerlendirilmiş ve Türkiye'de başlangıcından günümüze kadar kamu ihale kanunları ele alınmıştır. Günümüzde yürürlükte olan kanunlar üzerine durulmuştur ve KİM'in güncel yapısı açıklanarak KİK ve EKAP'tan söz edilmiştir.

Kamu sağlında, kısaca genel satın alma analizi yapılmıştır ve Sağlık Bakanlığı İdare ili İstanbul olarak sınırlı tutarak satın alma değer ve menşei analizi yapılmıştır. Bu analizleri yapmak için kullanılan iş zekâsı karar destek platformunun uygulamalarından olan MKYS tanıtılmıştır. Özellikle MKYS'nin fiyat sorgulama modülünden söz edilmiştir. Çalışmada birincil veriler MKYS'nin fiyat sorgulama modülünden elde edilmiştir. Fiyat sorgulamada ürünlerin taşınır kodunun belirleyici önemi üzerinde durularak taşınır alt düzey kod listesi üzerinde durulmuştur. Taşınır alt kod düzey listesi ile ilgili bilgi aktarılırken, ürün yelpazesi büyüklüğü hakkında ve çalışmanın ürün bakımından genişliği hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır.

MKYS fiyat sorgulamalarında elde edilen raporlanmış veriler, karar destek programı tarafından her ne kadar işlenmiş halde elde edilse de verilerin niceliği nedeniyle tekrar işleme tabi tutulmuştur ve konsolide edilmiştir. Raporlardan elde edilen verilerle satın alım yöntemi, alım tutarı ve ürün barkodları hakkında veri elde edilmiştir. Raporlardan elde edilen ürün barkodları tek tek UTS ve tebrp gibi veri bankalarında araştırma yaparak ürün menşei tespit edilmiştir.

Yapılan araştırmalarda ürünler beş grup altıda toplanmıştır:

- Medikal malzemeler
- İlaçlar ve farmakolojik ürünler
- Laboratuvar malzemeleri
- Tesis, makine ve cihazlar
- Demirbaşlar grubu.

Sonunda her bir grup içi elde edilen veriler konsolide edilerek, konsolide veriler elde edilmiştir.

Kamuda sağlık giderleri içinde en fazla pay Medikal malzemeler için yapılmış harcamalarda olup, yaklaşık 379 milyon TL ödenmiştir. En az demirbaş grubu için harcama yapılmış olup, yaklaşık 27,4 milyon TL ödeme yapılmıştır. İlaç ve farmakolojik ürünler için 285 milyon TL'den fazla harcama yapılmış olup, laboratuvar malzemeleri içi yapılmış olan yaklaşık 135 milyon TL harcamanın, iki katından fazladır. Tesis, makine ve cihazlar için yapılan ödeme yaklaşık 65 milyon olup, Laboratuvar malzemeleri için yapılan ödemenin yarısından azdır.

Yapılan çalışmalar neticesinde konsolide ürünlerin satın alımı en fazla, madde 19'da belirtilen açık ihale usulü ile yapılmış olup, KDV hariç toplam tutarı yaklaşık 690 milyon TL'dir. Tutar bazında açık ihale usulü ile satın alım, tüm satın alımların % 77'den fazlasını oluşturmuştur.

Konsolide ürünlerin en az satın alımı madde 22-b doğrudan temin satın alım yöntemleriyle yapılmış olup, toplam tutarı yaklaşık 8 milyon TL'dir ve tüm satın alımların % 0,9 oluşturmuştur. İkinci sırada en fazla alım madde 22-f doğrudan temin ile alım yapılmıştır. Doğrudan temin, hastanede yatan hastalar için doğrudan hasta başında ve hastaya özel olarak ihtiyaçların temini içi kullanılan bir alım yöntemidir. Bu nedenle 22-f "hasta başı" doğrudan temin olarak anılmaktadır. "Hasta başı" alımın tutarı yaklaşık 100 milyon TL. olup, tüm satın alımların % 11'den fazlasını oluşturmuştur. Madde 22-f, 22-d ve 22-b doğrudan temin yöntemleriyle oldukça fazla alım yapılmıştır. Doğrudan temin usulü ile alımların toplam tutarı 143 milyon TL'den fazla olup, tüm satın alımların % 16'an fazlasını oluşturmuşlardır. Madde 21-b pazarlık usulünde alımlar 44 milyon TL'den fazla olup, tüm satın alımların % 5'ni oluşturmaktadır.

Konsolide ürünlerin tüm satın alım yöntemlerine göre genel toplamı yaklaşık 891 milyon TL'dir. Bu tutardan, yaklaşık 254 milyonu TL Türkiye menşeli olup % 29'nu oluşturmaktadır, geri kalan % 71'i tutar bazında 636 milyon TL'den fazlası yabancı menşeli üründür. Konsolide ürünlerinin satın alımlarda yabancı menşeli ürünlerin, Türkiye menşeli ürünlerin satın alım tutarından 2,5 katından fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda önemli tutarda milli kaynağın yabancı menşeli ürünlere verildiğini ve sağlık ürünleri temininde büyük oranda dışa bağımlı olduğumuzun söylenmesi mümkündür.

Türkiye menşeli ürünlerin mevcut tutarını % 10 artırıldığında, dışa bağımlığımızı ve ülke dış ticaret açığının yaklaşık 7 milyon USD kadar azaltılabileceği, % 20 artırıldığında yaklaşık 14 milyon USD, % 30 artırıldığında yaklaşık 21 milyon USD ve % 50 artırıldığında yaklaşık 35 milyon USD dışa bağımlığımızı ve ülke dış ticaret açığının azaltılabileceği öngörülmektedir. Bu verilere dayanarak, Türkiye menşeli ürünlerin tutarını yükseltmek ve diğer yandan yabancı menşeli ürünlerin tutarını azaltmak çok önemlidir. Bunu elde etmek için farklı tavsiye ve önerilerde bulunulmuştur. Bu öneriler farklı niteliktedirler ve kabaca gruplandırıldığında ekonomik, hukuki ve teknik nitelikte olduklarını söylemek mümkündür. Bu öneriler altta verilmiştir:

- Devlet, üniversiteler ve özel sektör temsilcilerin kısa, orta ve uzun vadeli iş birliği projelerin geliştirilmesi ve uygulamasının sağlanması.
- Yerli ilaç üretiminde yerli ve milli molekül patentine sahip olmak için çalışmalar yürütülmeli. Bu alanda mevcut çalışmalar desteklenmelidir. Prof. Dr. Rana Nomak Sanyal'ın kanser ilacı çalışmaları bu konuda örnek model olabilir.
- Medikal malzeme ve cihaz patent alınmasını ve üretilmesi desteklenmeli. Özellikle bakıma muhtaç hastaların hayatını kolaylaştıracak, temel ihtiyaçlarını karşılamasında yardımcı olacak, tedavisinde kullanılabilecek her türlü malzeme cihaz ve gereçlerin yerli patentle üretimi teşvik edilmeli ve satın alımı devlet tarafından desteklenmelidir.

- Yerli ve Türkiye menşeli ürünlere karşı kısmen var olan önyargıyı bertaraf etmek için yapı oluşturulması.
- Devlet tarafından alım garantisi ve buna paralel olarak bağımsız sıkı denetim yapılması.
- Güven sağlanması için akredite kuruluşların kurulması ve akredite olmalarını sağlanması.
- Üretim esnasındaki kilit işlemlerin tarafımızdan yapılabilme kabiliyetine ulaşmak.
- Tıbbi cihaz veya malzeme üretim esnasındaki kilit işlemlerin yurt içinde yapılabilmesine yönelik araştırma, laboratuvar ve kuluçka merkezleri oluşturulması. Kuluçka merkezlerinde sağlık sektöründeki iş ve ürün geliştirme fikirleri desteklenerek gelişimleri için uygun ortamlar yaratılması. Genç girişimcilerin laboratuvarlara ulaşması ve çalışmalarını bu laboratuvarlarda gerçekleştirmeleri ve geliştirmeleri için uygun ortamlar sağlanması.
- Üniversitelerde medikal malzeme üretim bölümleri açılmasının teşvik edilmesi.
- Tıbbi cihaz ve demir baş alımlarında talep edilen yedek parça ve aksesuarlarının fiyat teklif cetvelinde yer almasının sağlanması.
- Teknik şartnamelerde uyulması gereken zorunlu ve uyulması zorunlu olmayan standartlar getirilmesi ve kriterlerin yetkili kuruluş tarafından yılık güncellenmesi.
- Sözleşmenin uygulaması süresinde teknik ve tıbbi konularda oluşabilecek tereddütler giderilmesi için görüş alına bilineceği yapının, başvuru ve cevap sürelerin belirlenmesi.
- Yerli ve Türkiye menşeli ürünlerin sağlık sektöründe kamu alımlarında mal ve hizmet alım ihalelerinde etkin şekilde desteklenmesi.
- İhale ve sözleşme sürecinde ilgili komisyonlarda görev alacak üyelerin seçiminde kuralların daha detaylı belirlenmesi ve bazı kısıtlamaların getirilmesi.

- Sağlıkta kamu alımlarında, mevcut KİM'nı dikkate aldığımızda kamu ihtiyaçlarının ihale yapılarak giderilmesinde üç temel aşamadan söz edebiliriz. Birinci aşama ihale öncesi (hazırlık) süreci; ihtiyacın doğmasından, talebin oluşturulması, ihale dokümanların hazırlanması ve ihale tarihine kadar olan süre. İkinci aşama ihale gerçekleşmesi ve sözleşme imzalanması süreci. Üçüncü aşama ise imzalanan sözleşmenin gereğini yerine getirilmesi olan sözleşme sürecidir. Bu aşamaların tümünde karar mekanizmasında etkin olan ve fiilen nihai kararı belirleyici konumda olan / olanlar işin uzmanı konumundaki kişi / kişilerdir. Sağlıkta kamu alımlarında, kamu ihtiyaçlarının ihale yapılarak giderilmesinde bu üç temel aşamada işin uzmanı konumundaki kişi / kişilerin aynı kişi / kişilerden ve aynı kurumda görev yapan kişilerden olmasını engelleyecek bir düzenleme KİM'da bulunmamaktadır. Yalnızca üçüncü aşamada imzalanan sözleşmenin gereğini yerine getirilmesi sürecinde KİM'da, kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamayacağı belirtilmiştir. Önerimiz ana süreçlerde ve karar verilmese aşaması öncesinde ilgili konuda uzman olan farklı kurumlardan, farklı kişi / kişilerin, karar aşamasında devreye girmesidir. Böylece karar sonuçlanmadan önce tüm alternatifler farklı bir uzman tarafından daha değerlendirilerek daha olumlu sonuçlar alınması ve kamu ihtiyaçlarının daha verimli temin yapılması mümkün olabileceği düşünülmektedir. Bu durumda tüm süreç ve işleyişlerde var olması gereken kuvvetler ayrılığı ve denetim- denge mekanizmaları devreye alınmış olacaktır. Önerdiğimiz yapının tekelleşmenin ve sağlık sektöründeki oligopol yapının azaltılması ve yerli ürün alımına ağırlık verilmesi için destek olacağı düşünülmektedir.

Görüldüğü gibi tavsiye ve öneriler farklı nitelik taşımaktalar, bunu nedeni konu alanının genişliği ve özelliğidir. Bazı tavsiye ve önerilerin hayata geçirilebilmesi için çok büyük emek harcanması gereklidir. Ciddi alt yapı çalışmaları yapılmasına ihtiyaç vardır ve bundan sonra uygulamaya geçilmesi mümkündür. Konunun elzem olması nedeniyle, tüm zorluklara rağmen bu alanda çalışmaların sürdürülmesi tavsiye olunur.

KAYNAKÇA

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun Tasarı Gerekçesi. «4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun Tasarı Gerekçesi.» *Türkiye Büyük Millet Meclisi* . 20 Ekim 2001. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss794m.htm (erişildi: 05 08, 2017).

4734 Sayılı Kanun İle İlgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu. «4734 Sayılı Kanun İle İlgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu.» *Türkiye Büyük Millet Meclisi* . 26 Aralık 2001. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss794m.htm (erişildi: 05 8, 2017).

Baltaş, Acar. «Sağlık Kurumlarını Değerlerle Yönetmek.» *Hastane Yönetimi* içinde, yazan Haydar Sur ve Tunçay Palteki, 75. İstanbul: Nobel Tıp Yayınları, 2013.

Büber, Bülent. *Yeni Bir Catışma Alanı: Kamu Alımları.* Ankara: Yayımlanmamış, 2008.

Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu. «678 Sayılı KHK.» *Kamu İhale Kurumu.* 22 Kasım 2016. http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx (erişildi: 05 18, 2018).

Çorbaçıoğlu, Şevket. «Osmanlıdan-Günümüze İhale Yasaları.» *Türkiye Mühendislik Haberleri*, Mayıs 1997: 11-15.

Demir, Yeşim. «Türk kamu ihale sisteminin tarihçesi.» *Kamu İhale Dünyası*, Temmuz 2016, 3 ayda b.: 100-104.

Doğanyiğit, Sadettin. *Açıklamalı – İçtihatlı – Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (Güncellenmiş ve Geliştirilmiş on altıncı baskı).* 16. Ankara: Seçkin Yayınları, 2016.

Gözler, Kemal. *Hukuka giriş.* 12. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.

Kallek, Cengiz. «Müzayede.» *İslâm Ansiklopedisi*, 1988: 236-238.

Köse, Ömer. «Ekap Nedir? Ekap Ne İşe Yarar?» *Kamu Finans.* 20 Nisan 2017. http://www.kamufinans.com/ekap-nedir-ekap-ne-ise-yarar/ (erişildi: Mayıs 22, 2017).

Mutlu, Ayşegül, ve A.Kadir Işık. *Sağlık Ekonomisine Giriş.* 3. Bursa: Ekin Yayınları, 2012.

OECD Health Statistics. «OECD Health Statistics 2018.» *OECD.* 28 6 2018. http://www.oecd.org/els/health-systems/health-expenditure.htm (erişildi: 1 27, 2019).

Şener, Mehmet. «ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE DEVLET - MÜTEAHHİT İLİŞKİSİNİ YÖNLENDİREN TEMEL POLİTİKALAR.» *www.researchgate.net.* 20 Aralık 2013. https://www.researchgate.net/publication/308694888_ERKEN_CUMHURIYET_DONEMI'NDE_DEVLET_-_MUTEAHHIT_ILISKISINI_YONLENDIREN_TEMEL_POLITIKALAR/stats (erişildi: 12 20, 2018).

T.C. Ticaret Bakanlığı. *T.C. Ticaret Bakanlığı.* 30 Austos 2018. https://www.ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/serbest-ticaret-anlasmalari/mense-kurallari-ve-mense-kumulasyonu-sistemi (erişildi: 01 16, 16).

TBMM. «2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu.» *T.C. Resmî Gazete S. 2723.* 10 Haziran 1934. http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2723.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2723.pdf (erişildi: 04 24, 2018).

—. «2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu.» *T.C. Resmî Gazete S. 18161.* 10 Eylül 1983. http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18161.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18161.pdf (erişildi: 05 1, 2018).

—. «4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.» *Kamu İhale Kurumu.* 2003. http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx (erişildi: 05 20, 2018).

—. «4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.» *Kamu İhale Kurumu.* 23 Nisan 2015. http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx (erişildi: 03 20, 2018).

—. «661 Sayılı Hükmet Namına Vuku Bulacak Müzayede ve Münakasa ve İhalat Kanunu.» *T.C. Resmî Gazete S. 97.* 28 Nisan 1925. http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/97.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/97.pdf (erişildi: 04 23, 2018).

—. «Devlet İhale Kanunu Tasarı Gerekçesi.» *Türkiye Büyük Millet Meclisi.* 25 Eylül 1981. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c010/b162/mgk_010101620092.pdf (erişildi: 05 1, 2018).

—. «Devlet İhale Kanunu Tasarısı Raporu.» *Türkiye Büyük Millet Meclisi.* 25 Eylül 1981. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM__/d02/c020/dm__02020135ss0483.pdf (erişildi: Mayıs 01, 2018).

—. «Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları 1/930.» *Türkiye Büyük Millet Meclisi.* 2 Ocak 2002. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss794m.htm (erişildi: 05 8, 2018).

—. «Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları 1/931.» *Türkiye Büyük Millet Meclis.* 2 Ocak 2002. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss795m.htm (erişildi: 05 8, 2018).

—. «Sıra No 140/597 numaralı müzayede ve münakaşa kanunu lâyihası ve Maliye ve Bütçe encümenleri mazbataları.» *Türkiye Büyük Millet Meclisi.* 02 Nisan 1933.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c022/tbmm04022051ss0140.pdf (erişildi: 05 20, 2018).

TÜİK. «Sağlık Harcamaları İstatistikleri Haber Bülteni.» *Türkiye İstatistik Kurumu.* 15 Kasım 2018. http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27621 (erişildi: 12 5, 2018).

Türk Dil Kurumu. *Türk Dil Kurumu.* 16 Ocak 2019. http://www.tdk.gov.tr (erişildi: 01 16, 2019).

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Döviz Kurları.* 2017. http://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kur2017_tr.html (erişildi: Aralık 15, 2018).

EKLER

Ek- 1: Medikal Malzemeler İçin En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün.

Sıra No	Jenerik İlaç/Malzeme Tanımı	Alım Miktarı	Toplam Tutar (TL)
1	Hvad Sınterlı Ventrikül Destek Pompası	42	8.400.000
2	Implant Koklear Düz Elektrotlu	192	5.216.000
3	Üç Boyutlu Kompleks Haritalama Icın Patch Kıtı	690	2.804.100
4	Muayene Eldiveni Pudrasız Nonsteril-M	29.917.200	2.715.655
5	Biyolojik Aort Kalp Kapağı Sutursuz Kendiliğinden Yerleşebilen	66	2.508.000
6	İlaç Hazırlama Seti-Robotik	39.330	2.322.455
7	Transkateter Aortik Kapak Setı 20 Mm Toplam	45	2.160.000
8	Koroner Stent Balona Monte Edilmiş İlaç Salınımlı (Kr1151)	4.047	2.135.630
9	Muayene Eldiveni Pudrasız Nonsteril-S	23.055.450	2.062.819
10	Embolızan, Sıvı, Yüksek Yoğunluklu Sealıng (Kapatma), Bioemilebilir Ajan (1cc) (Uygulama Kateleri İle Birlikte (Kv4013)	1.402	1.966.414
11	Kemoterapi Uygulama Çoklu Pompa Seti	40.400	1.866.400
12	Femoral Komponent Bağ Koruyan Çimentolu Cocr/Tıtanyum Kaplamasız (Ap2300)	1.244	1.845.569
13	Vakum Yardımlı Toplama Setı	7.393	1.311.745
14	Vakum Yardımlı Toplama Seti Toplam	10.113	1.709.106
15	Evorılımus Salınımlı İlaç Kaplı Sten 2.5 X 24 Mm	4.375	1.759.720
16	Ecmo-Set Reoparin Kaplı, Yetişkin	179	1.602.575
17	Membran Oksijenatör Yetıskın, Filtresiz	3.062	1.621.255
18	Membran Oksıjenator Yetıskın, Fıltrelı (1,8m², Yuzey Alanı, 0,5-7,0 Lpm Akış Oranı), Rezervuarlı, Kaplamalı	2.530	1.508.400
19	Laparoskopik Damar Kesme ve Kapama Probu 10mm	931	1.353.336
20	Kemoterapi Otomatik İlaç Hazırlama Seti	34.450	1.473.255
21	Torasik Aort Stent Greft, Tüpüler 26x127mm	111	1.410.370
22	İnfüzyon Pompa Seti Tek Yollu	152.990	1.353.482
23	Endovasküler Aortik Stentgreft (Evar) Uygulaması Malzeme Setı (Tum Parcalar Dahıl)(Kv4000)	83	1.346.550
24	Xenogreft,Özel Bicimlendirilmiş, Fasıyalar/Membranlar, Perikart 60,1-100 Cm2(Hg1090)	950	1.339.817
25	Ven-Pulmoner Arter Farmakomekanık Trombolız Kateterı (Kv3160)	240	1.318.100
26	Muayene Eldiveni Pudrasız Nonsteril-L	13.673.900	1.236.700
27	Genel Cerrahı Örtüsü Seti Disposable (Tek Kullanımlık)	30.530	1.220.680
28	Ultrasonik Kesme Ve Kogulasyon Cihazı Eğri Kogulasyon Probu 30-40cm	886	1.179.770
29	Perfuzör Enjektör Ve Seti Işıktan Korumalı	103.380	1.169.501
30	Volumetrik İnfüzyon Pompa Seti Tekli	138.180	1.156.704

Kaynak: Tablo 10'da belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler yazar tarafından düzenlenmiştir.

Ek- 2: İlaçlar ve Farmakolojik Ürünlerde En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün.

Sıra No	Jenerik İlaç/Malzeme Tanımı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
1	İmmünglobulin G 50 Mg/Ml 100 Ml IV Falakon	18.329	18.921.629
2	İnsan Albümini 20% 100 Ml IV Flakon	76.643	17.242.186
3	Sugammadeks Sodyum 100 Mg/Ml 2 Ml IV Flakon	103.733	10.411.209
4	İmmünglobulin G 100 Mg/Ml 100 Ml IV Flakon	4.057	6.820.740
5	Sevofluran 250 Ml Uçucu Çözelti/Likit	23.766	5.061.808
6	Sodyum Klorür 0.9% 100 Ml Solüsyon	4.302.260	4.899.460
7	Rekombinant Pıhtılaşma Faktörü Vııa (Aktive Edilmiş Eptakog Alfa) 2 Mg IV Flakon	1.540	4.747.060
8	Remifentanil Hidroklorür 2 Mg/5 Ml IV Flakon	160.106	4.531.977
9	Amfoterisin B (Lipozomal) 50 Mg 10 Ml IV	24.788	4.333.313
10	Asetaminofen (Parasetamol) 10 Mg/Ml 100 Ml İnfüzyon Solüsyonu	1.753.191	4.094.138
11	Enoksaparin 60 Mg/0.6 Ml Enjektör	680.030	4.086.308
12	Enoksaparin 40 Mg/0.4 Ml 0.4 Ml Enjektör	773.170	3.954.655
13	Pantoprazol Sodyum 40 Mg IV Flakon	1.598.700	3.874.508
14	Desfluran 240 Ml Solüsyon	22.551	3.862.355
15	Anidulafungin 100 Mg IV Flakon	11.024	3.831.514
16	İyoheksol 350 Mgı/Ml 100 Ml Flakon	113.695	3.661.210
17	Meropenem Trihidrat 1000 Mg IV Flakon	420.374	3.593.505
18	Fibrin Yapıştıcı (Protein, Faktör VIII, Aprotinin, Trombin, Cacl) 2 Ml 2 Ml Flakon	7.295	3.464.203
19	Piperasilin Sodyum 4 G + Tazobaktam Sodyum 0.5 G IV Flakon	465.359	3.214.627
20	Ertapenem 1 G IM/IV Flakon	56.814	3.080.123
21	İyoheksol 300 Mgı/Ml 100 Ml Flakon	93.407	2.922.610
22	Sodyum Klorür 0.9% 1000 Ml Solüsyon	1.684.646	2.909.087
23	Botulinum Toksini 100 IU Flakon	12.336	2.838.028
24	Pemetrekset Disodyum 500 Mg İnfüzyon	4.045	2.806.717
25	Sodyum Klorür 0.9% 500 Ml Solüsyon	1.696.915	2.676.210
26	Deksmedetomidin Hidroklorür 100 Mcg/Ml 2 Ml IV Flakon	64.870	2.574.930
27	Metilprednizolon Sodyum Süksinat 40 Mg Ampul/Flakon	655.628	2.516.498
28	Esmolol Hidroklorür 10 Mg/Ml 250 Ml İnfüzyon Solüsyonu	29.404	2.350.011
29	Trastuzumab Emtansin 100 Mg Flakon	908	2.177.720
30	Lipid Emülsiyonu 200 Ml + Aminoasit Solüsyonu 400 Ml + Glukoz Solüsyonu 400 Ml Periferal 1500 Ml Torba	43.286	2.036.201

Kaynak: Tablo 16'da belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler yazar tarafından düzenlenmiştir.

Ek- 3: Laboratuvar Malzemeleri En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün.

Sıra No	Jenerik İlaç/Malzeme Tanımı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
1	Sinolojik Tanı Testleri	19.770.646	6.722.706
2	Biyokimya ve ImmÜn-Assay Testleri	44.497.432	5.094.956
3	Immünohistokimya Kiti	193.051	3.425.955
4	Aptt (Parsıyel Tromboplastin Zamanı)	8.452.461	2.552.540
5	25-Hıdroksı Vitamin D	1.649.852	2.683.714
6	Tam İdrar Tetkiki (Tam Otomatik İdrar Biyokimyası ve Mikroskopisi)	2.136.146	2.547.131
7	Tam Kan Sayımı (Hemogram)	10.879.678	2.255.603
8	Kan Grubu Tayını (Abo+Rh) Tayını (Forward Gruplama)+Abo Reverse Gruplama	818.507	2.153.455
9	Amonyak (Nh3)	7.323.152	1.878.792
10	Kan Sayım Reaktifleri	9.088.498	1.877.673
11	Aferez Seti Trombosit Süspansiyonu Hazırlamak için	5.661	1.661.858
12	Fdg (F-18) Enjeksiyon Solüsyonu	3.437	1.580.635
13	Monoklonal Antikor (Akım Sitometresı)	69.628	1.516.826
14	Sıvı Bazlı Otomatık Sıtolojı Boyama Kıtı	98.520	1.546.643
15	Histokimyasal Boyama Seti	91.572	1.371.168
16	Kan Torbası Dörtlü	20.980	1.372.039
17	Array Cgh Analiz Kiti	3.340	1.315.140
18	Seker Stribi ile Kanda Glikoz Testi	3.806.834	1.302.658
19	Kan Torbası Eritrosit Filtreli Beşli	18.500	1.263.355
20	İdrar Stribi	1.551.931	1.261.743
21	Anti Nükleer Antikor (Ana)	2.724.287	1.259.751
22	Tsh	2.072.839	1.225.416
23	Yıttrium-90 (Y-90) Mikroküre	47	1.203.250
24	Teknesyum (Tc 99 M) Jeneratörü	200	1.151.848
25	Mikrotom Bıçağı (Doku için) Disposable	20.978	1.029.835
26	Enterik Rota Virüs Antijeni	2.084.430	1.112.043
27	Kan Gazı Test Kıtı	1.567.986	1.068.343
28	Kan Gazı Testi (Pao2,Paco2,Ph,Hco3)	456.767	1.065.178
29	Kan Gazları	1.945.266	1.058.631
30	Mikobakteri Antibiyotik Duyarlılık Testi (Otomatik Sistem, Her biri)	1.849.081	1.032.956

Kaynak: Tablo 22'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler yazar tarafından düzenlenmiştir.

Ek- 4: Tesis, Makine ve Cihazlar En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün.

Sıra No	Jenerik İlaç/Malzeme Tanımı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
1	Ultrason / Usg / Doppler / Eko Görüntüleme Sistemleri, Ultrasonografi Sistemi Renkli	21	2.687.300
2	Tıbbı Monitör Cihazları, Bütünleşik Hasta Bası Monitörü (Yen doğan, Pediatrik, Yetişkin)	168	2.201.405
3	Tıbbı Monitör Cihazları, Yetişkin Hasta Bası Monitörü	142	2.165.023
4	Respiratör Cihazları, Pediatrik Dijital Yoğun Bakım Vantilatörü	38	1.852.550
5	Tıbbi Monitör Cihazları, Taşınabilir Hasta Bası Monitörü	256	1.821.072
6	Ultrason / Usg / Doppler / Eko Görüntüleme Sistemleri, Doppler Sistemi Ekokardiyografi Renkli Standart Tıp	9	1.566.400
7	Endoskopi Teleskopları, Rigid Video Laparoskopi Sistemi	4	1.511.900
8	Tomografi Görüntüleme Sistemleri, Optik Koherans Tomografi (Obt / Oct) Sistemi / Göz Tomografisi	7	1.473.160
9	Diş Unitleri, Elektrikli Hidrolik Diş Tedavi ve Muayene Sistemi	31	1.167.150
10	Kuvöz / Yeni Doğan İnkübator Cihazları, Bütünleşik, Kuvöz-Radyan Isıtıcı Cihazı	28	1.089.485
11	Tıbbi Monitör Cihazları, Merkezi Monitör Sistemi	36	964.130
12	Mikroskoplar, Ameliyat Mikroskobu Optik Taşınabilir	6	945.800
13	Genetik Analiz Sistemleri, Karyotip Analiz Sistemi	10	827.500
14	Endovizyon Sistemleri, Flexıble Sistemler Uyumlu Kontrol Ünitesi, 720-1080 Pıxel (Hd) Çözünürlüklü, Xenon Işık Kaynaklı, Monitörlü (24"-30")	6	838.500
15	Kan Işınlama Cihazları, Kan Işınlama Sistemi	1	833.000
16	Mikroskoplar, Ameliyat Mikroskobu Taşınabilir (Mikro Cerrahı)	5	785.655
17	Endovizyon Sistemleri, Endovizyon Sistemi, Bütünleşik (Rıjıt/Flexıble) Uyumlu Kontrol Ünitesi, 1080-4096 Pıxel (Uhd/4k) Çözünürlüklü,Xenon Işık Kaynaklı, Monitörlü(24"-30")	4	729.884
18	Vantilatör / Respiratör Cihazları, Dijital Yeni doğan-Pediatrik	13	674.375
19	Tur / Drill Cihazları, Tur Cihazı Motorlu	8	656.880
20	Tıbbı Lazer Cihazları, Holmium / Ho Yag Lazer	7	659.330
21	Efor Test Sistemleri	10	644.130
22	Ultrasonografi Sistemi 4 Boyutlu (4d) Gerçek Zamanlı	2	607.800
23	Anestezi Sistemleri, Taşınabilir,Otomatik,Monitör veVantilatörlü	6	566.880
24	Elektro Cerrahı Sistemleri, Bütünleşik (Bipolar-Monopolar) Radyo Frekans (Rf) Elektro Cerrahı Ünitesi	27	538.657
25	Görme Alanı Olçum Cihazı / Perimetre	5	535.100
26	Perfüzyon Pompası / Perfuzatör / Perfüzör / Enjektör Pompası	140	514.000
27	Endoskopi Teleskopları, Flexıble Video Bronkoskopi Sistemi	6	590.650
28	Kuvöz / Yeni Doğan İnkübatör, Taşınabilir kuvöz Cihazı	14	505.830
29	Bipap Cihazları,	50	487.800
30	Göz Anjiyografi Sistemleri, Fundus Floresans Anjiyografi Sistemi (Ffa) / Fundus Kamera	2	486.490

Kaynak: Tablo 28'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler yazar tarafından düzenlenmiştir.

Ek- 5: Demirbaşlar Grubu En Fazla Harcama Yapılan İlk 30 Ürün.

Sıra No	Jenerik İlaç/Malzeme Tanımı	Alım Miktarı	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
1	Veri Depolama Sistemi	16	2.407.896
2	Bilgisayar Kasası Donanımlı	610	1.862.684
3	Göz Üniteleri, Göz Muayene Ve Tedavi Ünitesi	21	1.753.210
4	Swıtchler (Anahtarlar)	91	1.357.149
5	Deney Hayvanı Radyografik Görüntüleme Sistemi	2	1.258.500
6	Operasyonel Aydınlatma Cihazları, Çiftli Led Ameliyathane Tavan Lambası	23	958.825
7	Raf Sunucular	29	869.132
8	Aseptizor Cihazları, Kanallı Tıp Aseptizor Cihazı (Hava Sterilizasyon Cihazı)	9	844.050
9	Ameliyat Masaları, Ameliyat Masası Elektro Hidrolik Taşınabilir	19	750.500
10	Storage (Elektronik Ortam Depola Barımı)	8	680.713
11	Anaçtı Bilgisayar (Server)	12	678.504
12	Buzdolabı- Soğutucu Üniteler, Frozen Cihazı / Dondurucu Cihaz	4	397.148
13	Deney Hayvanı Kafes Sistemi	4	372.600
14	Dizüstü Bilgisayarlar	139	362.349
15	Sedyeler, Hasta Sedyesi Yetişkin (Standart)	102	367.721
16	Veri Klasörü Rafları (Çelik Raf)	694	315.494
17	Kompakt Tıp Aseptızor Cihazı (Hava Sterilizasyon Cihazı)	5	309.500
18	Tablet Bilgisayarlar	231	280.459
19	Duvar Tıpı Klimalar	118	273.692
20	Operasyonel Aydınlatma Cihazları, Taşınabilir Led Ameliyathane Lambası	8	240.000
21	Televizyonlar	222	229.138
22	Sedyeler, Transferli Ana Sedye	93	249.935
23	Refakatçı Koltuğu	561	241.959
24	Deney Hayvanı Kimliklime Sistemi	1	215.000
25	Çekyatlar	286	213.796
26	Barkod Yazıcılar	189	190.238
27	Malzeme/Alet Dolapları	79	190.673
28	Hasta Nakil Cihazları, Tekerlekli Sandalye Yetişkin Mekanik	218	202.237
29	Otoklav Cihazları, Buharlı Dik Tıp Sterilizasyon / Otoklav Cihazı (511 Lt - 1000 Lt)	3	184.000
30	Firewall Cihazları (Ağ Güvenlik Duvarı)	4	164.860

Kaynak: Tablo 34'de belirtilen kriterler seçilerek MKYS sorgulama sonrası elde edilen veriler yazar tarafından düzenlenmiştir.

Ek- 6: MKYS Fiyat Sorgulama Veri İzin Belgesi

İSTANBUL İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ - MÜDÜRLÜK MERKEZİ EVRAK KAYIT - 04.02.2019 11:17 - 71211201-000-14859
000086572591
Gelen Belge Kayıt

İstanbul İl Sağlık Müdürlüğü

Kamu Hastaneler Hizmetleri Başkanlığı-4'ün Başkanlığına

Konu: MKYS veri talebi

İstanbul İl Sağlık Müdürlüğü Kamu Hastaneler Hizmetleri Başkanlığı-4'de Uzman olarak görev yapmakta, aynı zamanda Beykent üniversitesi yüksek lisans öğrencisi olup, *"Sağlık Sektöründe Kamu Alım İhaleleri ve Yabancı Menşeli Ürün Alımının Azaltılmasının Finansal Etkisinin Analizi"* konulu yüksek lisans tez çalışması yapmaktayım. Yüksek lisans tezimde kullanmak üzere, Sağlık Bakanlığının, idare ili İstanbul ve ihale tarihi 01.01.2017- 31.12.2017 arasında yapılan alımların, Malzeme Kaynak Yönetim Sisteminin (MKYS) Fiyat sorgulama modülünden elde edilecek verilere ihtiyaç duymaktayım. Söz konusu verileri, tezimde kullanmak üzere tarafımca elde etmem için gerekli iznin verilmesi hususunda;

Gereğini arz ederim.

Saygılarımla
Nedim BİRİNCİ

İSTANBUL İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ - İSTANBUL İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜ
07/02/2019 13:46 - 71211201 - 949 - E.9051
00086920835

T.C.
İSTANBUL VALİLİĞİ
İl Sağlık Müdürlüğü

Sayı : 71211201-949
Konu : İzin Onayı Hk.

Sayın Nedim BİRİNCİ

İlgi : 04.02.2019 tarihli ve 14859 sayılı yazınız.

İlgi tarih ve sayılı dilekçenizde talep edilen konu belirtilen kriterler doğrultusunda MKYS verilerininin kullanılması Başkanlığımızca uygun görülmüştür.

Gereğini rica ederim.

e-imzalıdır.
Dursun KANBUR
Başkan a.
Başkan Yardımcısı.

Güvenli Elektronik İmzalı Kağıt İle Aynıdır
07./02./2019

T.C. Sağlık Bakanlığı
İstanbul İl Sağlık Müdürlüğü
Ulas AKTAŞ
Birim Sorumlusu

Fulya Mh. Mehmetçik Cd. No:63 Şişli
Telefon: Faks No: 0212 381 2945
e-Posta:ulas.aktas1@saglik.gov.tr İnt.Adresi: ulas.aktas@beyoglubirlik.gov.tr

Bilgi için:Ulaş AKTAŞ
PROGRAMCI
Telefon No:0212 386 1330 (2971)

Evrakın elektronik imzalı suretine http://e-belge.saglik.gov.tr adresinden 3f219385-51a2-4b6a-b0d3-f63989717bff kodu ile erişebilirsiniz.
Bu belge 5070 sayılı elektronik imza kanuna göre güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

ÖZGEÇMİŞ

23 Ocak 1977 Bulgaristan Kırcaali doğumluyum. İlk, Orta, Lise ve Üniversite eğitimimi Bulgaristan'da tamamladıktan sonra, ailemle birlikte 2000 yılında İstanbul'a yerleştik. 2016 yılında Anadolu Üniversitesi, Uluslararası ilişkiler bölümünden mezun oldum. Sonra Beykent Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalında Hastane ve Sağlık Kurumları Yönetimi Bilim Dalı yüksek lisans eğitimine başladım. İstanbul İl Sağlık Müdürlü Kamu Hastaneleri Hizmetleri- 4'de uzman olarak görev yapmaktayım. Özel ilgi alanım, sivil toplum kuruluşlarıdır. Yabancı dilim Bulgarca ve Rusçadır, evli ve bir çocuk babasıyım.

Nedim BİRİNCİ