

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
İNŞAAT MÜHENDİSLİĞİ ANABİLİM DALI

**Türkiye’de Elektronik Kamu İhalelerinin Kamu Yönetimine Etkilerinin
Değerlendirilmesi**

Çağatay SÜZGEÇ

Danışman: Doç. Dr. Hüseyin YILDIRIM DALKILIÇ

TEZ JÜRİ ÜYELERİ

Prof. Dr. Neşe Ertuğay

Prof. Dr. Mahmut Fırat

Doç. Dr. Hüseyin Yıldırım Dalkılıç

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ERZİNCAN, 2026

© 2026 [Çağatay SÜZGEÇ]. Tüm hakları saklıdır.

Kabul ve Onay Sayfası

Doç.Dr. Hüseyin Yıldırım Dalkılıç danışmanlığında, Çağatay Süzgeç tarafından hazırlanan bu çalışma 27/01/2026 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul oybirliği/oy çokluğu (.../...) ile kabul edilmiştir.

Başkan	:	Doç. Dr. Kemal Volkan	İmza:
		ÖZDOKUR	
Üye :		Prof. Dr. Neşe Ertuğay	İmza:
Üye :		Prof. Dr. Mahmut Fırat	İmza:
Üye :		Doç. Dr. Hüseyin	İmza:
		Yıldırım Dalkılıç	

Yukarıdaki Yüksek Lisans Tezi Enstitü Yönetim Kurulunun / / 20.... tarih ve/...sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Doç. Dr. Kemal Volkan ÖZDOKUR Enstitü Müdür V.

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaklardan yapılan bildirişlerin, şekil ve tabloların kaynak olarak kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

Bilimsel Etiğe Uygunluk Sayfası

“Türkiye’de Elektronik Kamu İhalelerinin Kamu Yönetimine Etkilerinin Değerlendirilmesi” isimli Yüksek Lisans tezimin tarafımda intihal tespit programı ile incelenmiştir. Buna göre tezimde bilimsel etik ihlali ve intihal olarak nitelendirilebilecek herhangi bir durum olmadığını taahhüt ederim. Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir biçimde elde edildiğini; aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiğı gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi beyan ederim. 27/01/2026.

İmza

Çağatay SÜZGEÇ

ÖZET

Türkiye’de Elektronik Kamu İhalelerinin Kamu Yönetimine

Etkilerinin Değerlendirilmesi Çağatay SÜZGEÇ

Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü,

Danışman: Doç. Dr. Hüseyin YILDIRIM DALKILIÇ

Bu çalışma, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Türkiye’deki kamu alım sistemine getirdiği yapısal değişimi, kuramsal ilkeler ve fiilî uygulama arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Kamu alımlarının ekonomik ve yönetsel etkilerinin artması, şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ilkelerinin uygulanma düzeyini önemli hâle getirmiştir. Çalışmada, mevzuatın öngördüğü açık ve belli istekliler usulleriyle, idarelerin uygulamada tercih ettikleri yöntemler arasındaki fark analiz edilmiştir. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) verileri, Kamu İhale Kurumu kararları ve ikincil istatistikler kullanılarak, usul dağılımı, teklif yoğunluğu ve doğrudan temin eğilimleri değerlendirilmiştir. Yöntemsel olarak nitel metin analizi ve ikincil veri çözümlemesi bir arada kullanılmış; kamu alımlarının yalnız teknik değil, yönetsimsel bir süreç olduğu vurgulanmıştır. Bulgular, mevzuatta öngörülen rekabetçi çerçevenin uygulamada istisnalar ve doğrudan temin kullanımı nedeniyle daraldığını göstermektedir. Elektronik sistemin bilgiye erişimi artırmasına rağmen, denetim kapasitesini sınırlı biçimde güçlendirdiği saptanmıştır. OECD ve Dünya Bankası tarafından tanımlanan iyi yönetim sütunlarıyla Türkiye uygulaması karşılaştırılmış; güçlü mevzuat yapısına karşın, kurumsal kapasite ve etik denetim boyutlarında eksiklikler belirlenmiştir. Sonuç olarak, Kamu İhale Kanunu’nun hedeflediği şeffaflık ve rekabet ilkeleri büyük ölçüde kurumsallaşmakla birlikte, uygulama farklılıkları kamu kaynaklarının etkin kullanımını sınırlamaktadır. Tez, mevzuat ve uygulama arasındaki boşluğun nedenlerine odaklanarak, sistemin iyileştirilmesine yönelik öneriler geliştirmiştir. **Anahtar Kelimeler:** Kamu ihalesi, şeffaflık, rekabet, Elektronik Kamu Alımları Platformu, yönetim

ABSTRACT

Evaluation of the Impacts of Electronic Public Procurement on Public Administration in Turkey

Çağatay SÜZGEÇ

Master's Thesis, Erzincan Binali Yıldırım University, Institute of Science and Technology,

Co-advisor: Assoc. Prof. Dr. Hüseyin YILDIRIM DALKILIÇ

This thesis examines how Turkey's public procurement regime shaped by Public Procurement Law No. 4734 translates its core principles into day-to-day practice. As public spending through procurement expands, procurement design and implementation increasingly determine service quality, administrative capacity, and public trust. The study analyzes the gap between the law's foundational principles—transparency, competition, and equal treatment—and the empirical patterns observed in procurement procedures and oversight mechanisms. Methodologically, it combines qualitative analysis of legal and institutional texts with secondary data analysis based on publicly available statistics, Public Procurement Authority decisions, and indicators derived from the Electronic Public Procurement Platform (EKAP). The research evaluates procedure choices (open tender, restricted tender, negotiated procedures) and the practical reliance on exemptions and direct procurement, considering how these choices shape participation, contestability, and monitoring. The findings suggest that while the legal framework established by Law No. 4734 standardized rules and expanded access to information through digitalization, the competitive structure may be weakened when exceptional routes become frequent or concentrated among specific suppliers. Moreover, although EKAP improves visibility and reduces information asymmetry, the extent to which available data are systematically used for performance monitoring and accountability remains limited. By relating Turkey's experience to governance pillars emphasized in OECD and World Bank frameworks—legal structure, institutional capacity, operational effectiveness, and integrity—the thesis highlights that strong formal rules do not automatically produce consistent outcomes without measurement, enforcement, and analytical capability. The study contributes a consolidated assessment that links legal design to implementation patterns and offers practical policy recommendations to narrow the distance between declared principles and administrative practice, strengthening both value for money and legitimacy in public procurement.

Keywords: Public procurement, transparency, competition, e-procurement, governance

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında bilgi ve deneyimini benimle paylaşan, her aşamada yol gösterici katkıları ve yapıcı eleştirileriyle beni destekleyen danışmanım Doç. Dr. Hüseyin Yıldırım Dalkılıç'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Tez sürecinde değerli görüşleri ve katkılarıyla çalışmanın gelişmesine destek olan jüri üyeleri Prof. Dr. Neşe Ertuğay ve Prof. Dr. Mahmut Fırat'a teşekkür ederim.

Eğitimim boyunca bilimsel bakış açısı kazanmama katkı sağlayan Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü'ne ve İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı'ndaki tüm akademik ve idari personele teşekkür ederim.

Tez çalışmam süresince anlayış ve sabır gösteren, desteğini her zaman hissettiren aileme; moral ve motivasyonuyla yanımda olan tüm arkadaşlarıma ve emeği geçen herkese teşekkür ederim.

Çağatay
Ocak, 2026

SÜZGEÇ

İÇİNDEKİLER

Kabul ve Onay Sayfası	2
Bilimsel Etiğe Uygunluk Sayfası	3
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TEŞEKKÜR	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar DİZİNİ	vii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	ix
1. GİRİŞ	10
1.1. Araştırmanın Amacı	11
1.3. Araştırmanın Önemi	12
1.4. Varsayımlar	13
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE İLGİLİ ÇALIŞMALAR	15
2.1. Kamu İhale Kavramı ve Temel İlkeler	15
2.1.1. Kamu İhale Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi	16
2.1.2 Türkiye’de Kamu İhale Mevzuatının Gelişimi	18
2.2. Kamu İhale Kanunu Üzerine Yapılmış Akademik Çalışmalar	19
2.3. Uluslararası Kamu İhale Yaklaşımları	21
2.4. Kamu İhaleleri, Şeffaflık ve Yolsuzluk İlişkisi	23
2.5. Kamu İhale Sisteminin Ekonomik ve Yönetmel Etkileri	28
2.6. Literatürdeki Boşluklar ve Araştırmanın Katkısı	32
3. YÖNTEM	34
3.1. Araştırma Yaklaşımı ve Modeli	34
3.6. Etik İlkeler	39

4. KAMU İHALE KANUNU’NUN KULLANIMI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ	40
4.1. Türkiye’de Kamu İhale Mevzuatının Hukuki Çerçevesi	40
4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Temel İlkeleri	43
4.3. Kamu İhale Kurumu’nun (KİK) Rolü	47
4.4. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)	50
4.5. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Eleştiriler	54
5.3. Avrupa Birliği ve Uluslararası Uyum Süreci	67
6. BULGULAR VE TARTIŞMA	69
6.1. Araştırma Verilerinin Sunumu	69
6.2. Bulguların Yorumlanması	71
6.3. Bulguların Literatürle Karşılaştırılması	72
6.4. Kamu İhale Kanunu’nun Türkiye Üzerindeki Genel Etkilerinin Değerlendirilmesi	77
7. SONUÇ VE ÖNERİLER	80
7.1. Genel Değerlendirme	80
7.2. Araştırmanın Sonuçları	81
7.4. Gelecek Araştırmalara Yönelik Öneriler	85

KAYNAKÇA 87

Bilgi, B., İle, M., Tasarım, E., Karar, A., Süreçlerinin, V., Değerlendirilmesi, S. B.,
Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

Cahit Karaman, H., Mustafa, /, Tosuner, K., Kamu, Uzmanı, Y., Müdürlüğü, G., &
Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

Doç, Y., Bayrakdar, S., Üniversitesi, K., Ve, İ., & Fakültesi, İ. B. (2017). Kamu
Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

Dumlupınar Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Türkiye, K., Besin Odaklı Yoksullukla
Mücadele Kapsamında Kamu-İndirim Marketleri İşbirliği Önerisi, de, Bir Bakış, T., Babacı,
Ö., Karagöz, B., Gör, A., Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler **Hata! Yer işareti
tanımlanmamış.**

Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement. (2024). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5d1c1ec1-en> **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.**

İhale, K., Kararları Işığında, K., Şartnameden, T., Kamu, K., İptalleri, İ., Bülent, Z., **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.**

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS TEZİ Ayşen SARAÇ HAZİRAN 2013 İNŞAAT SEKTÖRÜNDE ELEKTRONİK İHALE (E-İHALE) SİSTEMLERİ VE YAPI ENFORMASYONU MODELLEMESİ ENTEGRASYONU: ÖRNEK BİR ÇALIŞMA Mimarlık **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.**

Türk Kamu Yönetiminde Siyasetin Bürokrasiyi Şekillendirmesi Üzerine Bir **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.**

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Tablo 2. 4734 m.5 temel ilkelerinin süreçte görünümü ve tipik kırılma alanları	
46	
Tablo 2. KİK'in rolüne ilişkin tematik literatür haritası	47
Tablo 3. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) tablosu	50
Tablo 4. Kapsamında uygulama sorunları ve literatürdeki eleştiri kümeleri	54
Tablo 5. Avrupa Birliği ve Uluslararası Uyum Süreci	67

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltma	Açıklama
ARPANET	: Advanced Research Projects Agency Network
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSM-IV	: Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders
MEB	: Millî Eğitim Bakanlığı
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
TCP/IP	: Transmission Control Protocol/Internet Protocol
TUİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu

Simge	Açıklama
f	: Frekans
\bar{x}	: Aritmetik ortalama
χ^2	: Ki-kare testi
p	: Anlamlılık değeri
Ss	: Standart sapma
sd	: Serbestlik derecesi
%	: Yüzde

1. GİRİŞ

Kamu alımlarının ekonomi içindeki ağırlığı arttıkça, harcama kararlarının nasıl alındığı ve hangi araçlarla uygulandığı daha görünür hâle gelmektedir. Mal ve hizmet temini yoluyla kamusal hizmetlerin niteliği, ihale süreçlerinin işleyişi üzerinden şekillenmektedir (Komakech, 2016). Bu süreçlerde şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ilkeleri birer soyut söylem değil, günlük idari davranışa nüfuz eden düzenekler olarak izlenmektedir (Avcı, 2021). İhale dosyalarının hazırlanmasından sözleşme yönetimine kadar uzanan zincirde küçük tercihler büyük sonuçlar doğurabilmektedir. Türkiye’de 4734 sayılı düzenleme ile ortaya konan ihale rejimi, önceki dönemin dağınık yaklaşımını önemli ölçüde toparlamıştır (Kaplan, 2012). Açık ve belli istekliler usullerinin ağırlığı korunurken, pazarlık ve doğrudan temin gibi özel kanallar belirli koşullara bağlanmıştır. Elektronik Kamu Alımları Platformu ile ilan, doküman, yasaklılar listesi, şikâyet ve istatistik bileşenleri tek bir çatı altında toplanmaktadır. Dijitalleşme ilerledikçe bilgi asimetrisi azalmış, işlem maliyetlerinde düşüş eğilimi gözlenmiştir. Fakat hız ile denetim arasında gerilim oluşmaktadır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012).

Usul seçiminin fiilî belirleyicileri, metin üzerinden öngörülen şemadan ayrışabilmektedir. İdarelerin risk algısı, piyasa yapısı, aciliyet ve eşik değerler gibi etkenler tercihlere yön vermektedir. İstisna hükümlerinin kapsamı ve doğrudan teminin kullanım sıklığı, rekabet yoğunluğunu ve katılımcı davranışını etkilemektedir (Şahin, 2024). Bazı sektörlerde tedarik piyasasının yoğunlaşması, teklif sayısında dalgalanmalar yaratmaktadır. Kaynakların verimli kullanımı, kâğıt üzerindeki ilkelere sadakat kadar, bu ilkelere eşlik eden uygulama disiplinine de bağlı seyretmektedir (Agaba & Shipman, 2006). Bu çalışmada hukuki tasarım ile uygulama sonuçları birlikte ele alınacaktır. Mevzuatın kurduğu yapı, karar ve raporlar ışığında izlenmekte; ihale usullerinin fiilî dağılımı, itirazın şikâyet örüntüleri ve elektronik sistem verileri üzerinden tartışılmaktadır (Çelik, 2023).

1.1. Araştırmanın Amacı

Kamu alımlarında temel ilkelere uygunluk, her dönemde tartışma konusu olmuştur. Kanun açık hükümlerle saydamlık, rekabet ve eşit muameleyi güvence altına almaktadır; ancak uygulama alanına bakıldığında bu ilkelerin her zaman aynı yoğunlukta karşılık bulmadığı görülmektedir (Kaplan, 2012). İhale süreçlerinin büyük kısmı açık usulle yürütülse de, doğrudan temin ve istisna hükümlerinin giderek daha sık kullanıldığı gözlenmektedir. Usul seçiminin gerekçesi çoğu zaman belirsiz kalmakta, kararın arka planında idarenin kendi risk algısı veya zaman baskısı etkili olmaktadır. Bu durumda kamu kaynaklarının verimli kullanımına ilişkin sorgulamaları artırmaktadır (Akpınar, 2020). Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yürütülen işlemler teorik olarak bilgiye erişimi kolaylaştırmakta, ancak sistemin ürettiği verilerin izlenmesi ve analiz edilmesi sınırlı kalmaktadır (Çelik, 2023). Saydamlık ilkesi teknik anlamda sağlansa bile, hesap verebilirliğin idari kültür içinde yerleşmediği durumlarda görünürlük ile denetim arasındaki fark büyümektedir. Diğer yandan, şikâyet ve itirazın şikâyet mekanizmasının varlığına karşın kararların uygulanma oranı veya caydırıcılığı üzerine bütüncül veriler bulunmamaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Sorun alanı temelde iki düzeyde toplanmaktadır Birincisi, mevzuatın öngördüğü ideal düzen ile fiilî uygulama arasındaki farktır. İkincisi ise, elektronikleşme sürecinin beklenen verimlilik ve şeffaflık sonuçlarını ne ölçüde üretebildiğidir. Kanun koyucunun hedeflediği rekabet ve kaynak etkinliği ile uygulamada ortaya çıkan davranış biçimleri arasındaki mesafe, araştırmanın odak noktasını oluşturmaktadır (Avcı, 2021). Kamu alımlarının işleyişinde ortaya çıkan aksaklıklar, teknik bir idari sorun olarak değil, daha geniş bir yönetim meselesi olarak değerlendirilmektedir (Komakech, 2016). Araştırmanın amacı, 4734 sayılı düzenlemenin kurduğu ihale rejiminin, temel ilkeler ile fiilî uygulama arasındaki ilişkiyi ne ölçüde kurabildiğini incelemektir. Bu inceleme kanunun öngördüğü saydamlık ve rekabet hedefleriyle, idarelerin günlük uygulamalarında görülen davranış kalıpları arasındaki uyumu anlamaya yönelmektedir. Çalışmada, ihale usullerinin dağılımı, doğrudan temin ve istisna alanlarının kapsamı ile elektronik platformun kullanım biçimi birlikte değerlendirilmektedir. EKAP verileri ve karar metinlerinden elde edilen bulgular, idari tercihlerdeki örüntüleri görünür kılmak amacıyla yorumlanmaktadır. Elektronikleşmenin şeffaflık ve verimlilik üzerindeki etkisi, hem hukuki hem işlevsel düzlemde ele alınmaktadır. Kapsam itibarıyla araştırma, mal, hizmet ve yapım alımlarını; açık, belli istekliler ve pazarlık usullerini; doğrudan temin,

İstisnalar ve elektronik ihale süreçlerini içermektedir. Kamu İhale Kurumu'nun düzenleme ve denetim faaliyetleri, idari yapının tamamlayıcı unsuru olarak incelenmektedir. Karşılaştırmalı olarak OECD ve Dünya Bankası çerçevelerinde tanımlanan iyi yönetim sütunları dikkate alınmakta; Türkiye uygulaması bu göstergelerle ilişkilendirilmektedir. Araştırmanın genel hedefi, mevzuatın öngördüğü sistem ile uygulamada ortaya çıkan sonuçlar arasındaki boşluğu ortaya koymak ve bu boşluğun kamu kaynaklarının etkin kullanımına yansımaları değerlendirmektir. Kamu alımlarının hem hukuki çerçevesi hem de yönetsel işleyişi bakımından bütüncül bir tablo elde edilmektedir.

1.3. Araştırmanın Önemi

Kamu alımlarında kullanılan yöntemlerin niteliği ekonomik dengeyi belirlemektedir. Devletin piyasadaki varlığı alıcı konumunda yoğunlaştıkça, ihalelerin nasıl yürütüldüğü kamu kaynaklarının verimliliğini doğrudan etkilemektedir. Mal veya hizmetin temini, salt bir satın alma işlemi olmaktan çıkmakta; planlama, rekabet ve denetim arasında gidip gelen bir karar alanına dönüşmektedir. Her adımda şeffaflığın derecesi, rekabetin genişliği ve hesap verebilirlik düzeyi, kamu yönetiminin genel performansına dair güçlü sinyaller vermektedir (Komakech, 2016). Kamu İhale Kanunu ile oluşturulan sistem, ekonomik kamu düzenini koruma işlevi üstlenmiştir. Rekabetin sağlanması, kaynakların etkin kullanımı ve kamu harcamalarında güvenin tesis edilmesi, bu sistemin görünmeyen omurgasını oluşturmaktadır (Avcı, 2021). Fakat bu omurga, yalnız mevzuatın varlığıyla ayakta kalmamaktadır. Uygulamanın tutarlılığı, ihale makamlarının karar alış biçimi ve denetim mekanizmalarının işleyişi belirleyici olmaktadır (Şahin, 2024). Bir kuralın varlığı kadar o kuralın ne kadar benimsendiği, sistemin direncini göstermektedir. Elektronik Kamu Alımları Platformu ile süreçlerin dijital ortama taşınması, saydamlık yönünden önemli bir dönüm noktasını temsil etmektedir (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). İhale ilanlarının, sözleşme bilgileriyle birlikte tek merkezde toplanması, bilgiye erişimi kolaylaştırmış; kamuoyu denetiminin sınırlarını genişletmiştir. Dijitalleşmenin her durumda otomatik olarak şeffaflık getirmediği de görülmektedir. Verilerin açık olması, onların anlamlandırıldığı ölçüde bir değer taşımaktadır (Çelik, 2023). Kamu alım sistemi, ekonomik kalkınma politikalarıyla da dolaylı biçimde ilişkilidir. Yerli üretimin desteklenmesi, rekabet ortamının korunması ve bütçe disiplini arasındaki denge hassas bir çizgide yürümektedir. İhale süreçlerindeki aksaklıklar, maliyet artışlarının ötesinde, yönetime duyulan güveni de aşındırabilmektedir (Agaba & Shipman, 2006). İhale sisteminin yapısal özelliklerinin incelenmesi, hukukî ve yönetim kalitesini anlamak için gereklidir. Bu

araştırmanın önemi, kamu ihalelerinin ekonomik, yönetsel ve etik boyutlarını aynı düzlemde ele alabilmesinde yatmaktadır. Mevzuatın dayattığı kurallar ile uygulamanın yarattığı sonuçlar arasındaki mesafenin ölçülmesi, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin gerçek sınırlarını göstermektedir.

1.4. Varsayımlar

Araştırma, kamu alım sisteminin işleyişinde gözlenen farklılıkların, yasal düzenlemeden çok uygulamadaki tercihlerden kaynaklandığı varsayımına dayanmaktadır. Kanunda tanımlanan açık ve belli istekliler usullerinin rekabeti koruma gücü yüksek olmakla birlikte, idarelerin pratikte daha dar katılımlı yöntemlere yöneldiği görülmektedir (Şahin, 2024). Bu yönelimin, sistemin şeffaflık düzeyini ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını olumsuz etkilediği varsayılmaktadır (Akpınar, 2020). Bir diğer temel varsayım, dijitalleşmenin kamu ihalelerinde her zaman otomatik bir şeffaflık üretmediği yönündedir. Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun teknik kapasitesi yüksek olmasına karşın, sistemin sağladığı verilerin denetim ve izleme süreçlerine tam olarak yansımadağı düşünülmektedir (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012).

Bilginin erişilebilir hâle gelmesi, hesap verebilirliğin artışı için yeterli olmamaktadır. Yönetim kültürünün, dijital altyapının sunduğu olanaklarla birlikte değişmediği durumlarda, görünürlük ile denetim arasında bir boşluk doğmaktadır (Avcı, 2021). Araştırmada ayrıca, ihale usullerinin seçimi ile ekonomik kamu düzeni arasındaki bağın güçlü olduğu varsayılmaktadır. Usul tercihindeki keyfilik ya da ölçsüzlük, yalnız rekabeti değil, kamuya duyulan güveni de zayıflatmaktadır. Bu çerçevede dört ana hipotez öne çıkmaktadır:

1. Açık ve belli istekliler usullerinden sapma arttıkça, rekabet düzeyi düşmekte ve saydamlık zayıflamaktadır.
2. Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun etkin kullanımı, bilgiye erişim ve işlem maliyetleri üzerinde olumlu sonuçlar üretmektedir.
3. Doğrudan temin ve istisna uygulamalarının yaygınlaşması, kaynakların verimli kullanımını azaltmaktadır.
4. OECD ve Dünya Bankası tarafından tanımlanan yönetim sütunları ile 4734 sayılı Kanun'un ilkeleri arasında yapısal bir örtüşme bulunmaktadır; ancak uygulama bu çerçevenin tüm bileşenlerini yansıtamamaktadır.

Bu varsayımlar hem mevzuatın hem de uygulamanın birlikte değerlendirilmesine olanak tanımakta; sistemin yasal amaçları ile gerçek işleyişi arasındaki farkı ölçmek için bir çerçeve sunmaktadır. Kamu ihale sistemine ilişkin değerlendirmeler, büyük ölçüde erişilebilen ikincil verilerle sınırlıdır (Çelik, 2023). İhale dosyalarının tamamına ve kurum içi karar süreçlerine doğrudan erişim mümkün olmadığından, analiz kamusal raporlar, KİK karar özetleri ve elektronik platform verileri üzerinden yürütülmektedir. Bu durum özellikle doğrudan temin veya istisna kapsamındaki işlemlerde ayrıntılı veri eksikliğine yol açmaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Uygulamanın genişliği karşısında, seçilen örneklerin belirli dönemleri ve idare türlerini temsil ettiği kabul edilmiştir. Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun açık veri kapasitesi, yıllar içinde gelişmekle birlikte hâlen sınırlı biçimde kullanılmaktadır. Sistemin arayüzleri üzerinden alınan bilgiler, teknik kısıtlar nedeniyle bütüncül bir istatistik üretmeye elverişli değildir (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Elektronik sistem dışındaki ihale kayıtlarının tekilleştirilmesi zor olduğundan, karşılaştırmalı analizde bazı alanlarda sayısal tutarsızlıklar gözlenmiştir (Özbaş, 2023). Kamu İhale Kurumu kararları ve Danıştay içtihatları, yorum çeşitliliği bakımından geniş bir yelpaze sunmaktadır. Bu çeşitlilikte kavramsal çerçevenin belirlenmesinde zorluk yaratabilmektedir (Kaplan, 2012). Uygulamada farklı idarelerin benzer durumlara karşı farklı yaklaşımlar sergilemesi, genellemeyi sınırlandırmaktadır. Bu nedenle ulaşılan sonuçlar temsili örnekleri yansıtmaktadır. Araştırmada nitel ve nicel yöntemler birlikte kullanılmaktadır. Mevzuatın yapısı ve ilke düzeni doktrinel yaklaşımla incelenmiş, Kamu İhale Kanunu'nun uygulama alanları yargı ve kurum kararları üzerinden değerlendirilmiştir (Avcı, 2021). Karar örnekleri, usul tercihleri, iptal gerekçeleri ve itirazın şikâyet süreçleri dikkate alınarak sınıflandırılmıştır. Bu sayede sistemin işleyişinde hangi usullerin öne çıktığı ve hangi nedenlerle değişikliğe uğradığı gözlenmiştir (Çelik, 2023). Nicel analiz kısmında, KİK tarafından yayımlanan yıllık raporlar ve elektronik ihale istatistikleri kullanılmıştır. İhale türü, teklif sayısı, iptal oranı ve rekabet göstergeleri üzerinden genel eğilimler çıkarılmıştır (Komakech, 2016). Veriler mevzuatın öngördüğü ilkelerle karşılaştırılmış ve farklılıklar açıklanmaya çalışılmıştır. Uygulama örnekleri, şeffaflık ve rekabet göstergeleri açısından yeniden yorumlanmıştır. Yöntemsel olarak çalışmada “karar metni analizi” ve “ikincil veri çözümlemesi” yaklaşımları esas alınmıştır. İdari uygulamaların ardındaki davranış biçimleri, metin içinde tekrar eden kalıplar ve gerekçeler üzerinden okunmuştur. Bu çerçeve, nitel gözlemleri sayısal eğilimlerle birleştirme olanağı sağlamaktadır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

Kamu alımları üzerine yapılan çalışmalar, hukuk, ekonomi ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesişiminde yer almaktadır. Alan yazınında bu konular çoğunlukla rekabet, şeffaflık, verimlilik ve etik yönleriyle ele alınmaktadır. Kamu ihalesi kavramı, devletin piyasa içindeki en geniş alıcı rolünü somutlaştırmakta; dolayısıyla mal ve hizmet tedarikinin, kamu otoritesinin kaynak kullanma biçiminin aynası olarak görülmektedir (Komakech, 2016). Klasik çalışmalarda kamu ihaleleri, idare hukuku içinde belirli usul kuralları çerçevesinde incelenmiştir. Son yıllarda araştırmalar, ihale süreçlerinin ekonomik etkilerine, yönetim kalitesiyle ilişkisine ve elektronikleşmenin doğurduğu dönüşümlere yönelmiştir (Fazekas & Blum, 2021). OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği çerçevelerinde geliştirilen reform modelleri, kamu alımlarının yönetsel bir alan olduğunu vurgulamaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Türkiye literatüründe 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra yapılan çalışmalar, sistemin şeffaflık, rekabet ve eşitlik ilkeleriyle ne ölçüde örtüştüğünü tartışmaktadır (Kaplan, 2012). Bu tartışmaların bir kısmı mevzuat düzeyinde, bir kısmı ise uygulamadaki istisnalar ve doğrudan temin alanları üzerinden yürütülmektedir (Şahin, 2024). Elektronik Kamu Alımları Platformu'na geçişle birlikte yeni bir eğilim olarak dijitalleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri de incelenmeye başlamıştır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Bu bölümde kamu ihale kavramı ve temel ilkeler, tarihsel gelişim çizgisi ve Türkiye'deki mevzuatın evrimi sırasıyla ele alınmakta; ulusal ve uluslararası literatürdeki yaklaşımlar birlikte değerlendirilmektedir. Amaç, mevcut bilgi birikimini bir bütün olarak görmek ve sonraki bölümlerde yapılacak analizler için kavramsal bir zemin oluşturmaktır.

2.1. Kamu İhale Kavramı ve Temel İlkeler

Kamu ihalesi, devletin ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin temininde kullandığı usulleri ifade etmektedir (Komakech, 2016). Bu süreç, alım-satım ilişkisinden ibaret değildir. İhale, kamu gücünün özel sektöre açıldığı, aynı zamanda kamu yararının sınındığı bir alandır. Kaynakların kısıtlı olduğu koşullarda hangi usulün seçileceği, hangi ölçütlerin kullanılacağı ve kararın nasıl denetleneceği, sistemin etkinliğini belirlemektedir (Agaba & Shipman, 2006). 4734 sayılı Kanun, kamu alımlarını düzenlerken şeffaflık, rekabet, eşit

muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanımı ilkelerini merkeze almıştır (Kaplan, 2012). Açık ihale ve belli istekliler usulleri bu ilkelerin hayata geçirilmesi için öngörülmüş, pazarlık ve doğrudan temin gibi istisnalar ise ancak zorunlu durumlarla sınırlanmıştır (Akpınar, 2020). Rekabetin sağlanması, fiyat etkinliğinin ötesinde, kalite ve süreklilik bakımından da önem taşımaktadır. Katılımcı sayısının yüksekliği, idarenin elini güçlendirmekte; piyasa disiplini korumaktadır (Aboelazm vd., 2025). Şeffaflık ilkesi ise sürecin tüm aşamalarında bilgiye erişim, karar gerekçelerinin açıklığı ve işlemlerin izlenebilirliği anlamına gelmektedir. Bu iki ilke birlikte, kamu alımlarında hem verimliliği hem de güveni besleyen temel eksenini oluşturmaktadır (Bauhr, Czibik & de Fine Licht, 2019).

Eşit muamele ilkesi, ihaleye katılan tüm isteklilerin aynı koşullar altında değerlendirilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede idarenin takdir yetkisi sınırlanmış, keyfiliğin önüne geçilmiştir. Kamu İhale Kurumu'nun düzenleyici rolü de bu noktada devreye girmekte; tip dokümanlar, standart sözleşmeler ve kararlarla uygulamada birlik sağlanmaya çalışılmaktadır (Çelik, 2023). Uygulamada aynı koşullar altında farklı yorumların ortaya çıkması, sistemin eşitlik boyutunu zaman zaman zayıflatmaktadır (Avcı, 2021). Kamu ihale hukukunun özünde yer alan "ekonomik kamu düzeni" anlayışı, bu ilkeleri birbirine bağlayan çerçeveyi oluşturur. Rekabet, eşitlik ve kaynakların verimli kullanımı arasındaki denge, kamu düzeninin ekonomik boyutunu koruyan bir araç olarak görülmektedir. Böylelikle ihale sistemi kamu ekonomisinin istikrarını destekleyen bir yapı hâline gelmektedir (Avcı, 2021).

2.1.1. Kamu İhale Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi

Kamu alımlarının tarihsel temelleri, kamu otoritesinin mal ve hizmet teminini düzenleme gereksinimiyle ortaya çıkmıştır. Antik dönemlerden itibaren devletlerin kendi ihtiyaçlarını özel üreticiler aracılığıyla karşılaması, ilk kurumsal alım biçimlerini doğurmuştur (Agaba & Shipman, 2006). Mısır, Mezopotamya ve Roma örneklerinde kamusal inşaa faaliyetleriyle birlikte ihale kavramının ilkel formları görülmektedir (Komakech, 2016). Bu dönemde alımların düzenlenmesinden çok, teslim ve sorumluluk ilişkileri ön plandadır. Orta Çağ'da loncaların ve saray tedarik ağlarının gelişmesiyle birlikte, alım süreçleri kural temelli bir yapıya evrilmiştir (Mahmood, 2010). Modern anlamda kamu ihalesi sistemi, 19. yüzyılda devletin

ekonomik faaliyetteki rolünün artmasıyla belirginleşmiştir. Kamu harcamalarının büyümesi, alım süreçlerinde hesap verebilirliğe olan ihtiyacı güçlendirmiştir. Sanayi devrimi sonrası dönemde Avrupa ülkelerinde geliştirilen ihale yasaları, kaynakların adil ve etkin kullanılmasını hedefleyen ilk bütüncül düzenlemeler olarak görülmektedir (Komakech, 2016). 20. yüzyıl ortalarında ise rekabetin korunması, tarafsızlık ve mali disiplin ilkeleri uluslararası standartların merkezine yerleşmiştir (Fazekas & Blum, 2021). Bu süreçte Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL) tarafından geliştirilen Model Kanun, kamu alımlarının usul yönünden standardizasyonuna katkı sağlamıştır. Model Kanun, açık ihale, belli istekliler ve pazarlık usullerini tanımlamış; ihale öncesi ve sonrası şeffaflık kurallarını ülkeler arası uyum amacıyla sistematik biçimde düzenlemiştir (Aboelazm vd., 2025). Bu çerçevede, birçok ülke tarafından kendi mevzuatlarına uyarlanmış, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk riskini azaltmak ve yatırımcı güvenini artırmak amacıyla temel referans haline gelmiştir (Improving Public Sector Procurement Methods, 2020). 1990'lardan itibaren kamu alımlarında dijitalleşme eğilimi belirginleşmiştir. Elektronik ihale sistemleri (e-procurement), tekliflerin elektronik ortamda alınması, ilanların dijital olarak yayımlanması ve veri tabanlarının bütünleşmesi yoluyla işlem maliyetlerini azaltmış, denetim olanaklarını genişletmiştir. Şeffaflık, bu dönemde sadece bir ilke değil, aynı zamanda bir teknik kapasite haline gelmiştir (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017).

Yapılan araştırmalar, e-ihale uygulamalarının teklif sayısını artırarak rekabeti güçlendirdiğini ve fiyat düşüşlerine katkı sağladığını göstermektedir (Bauhr, 2019). Uluslararası literatürde reformların yönü, kurumsal kapasite ve hesap verebilirlik etrafında birleşmektedir. OECD ve Dünya Bankası raporlarında, etkin bir kamu alım sisteminin dört ana sütun üzerinde durduğu vurgulanmaktadır: güçlü mevzuat, kurumsal yapı, işleyen pazar mekanizması ve etik denetim sistemi (Fazekas & Blum, 2021). Gelişmekte olan ülkelerde yapılan çalışmalar, bu sütunlar arasındaki dengenin sağlanamadığı durumlarda yolsuzluk riskinin yükseldiğini, süreçlerin parçalı hale geldiğini ortaya koymaktadır (Søreide, 2016). Türkiye açısından kamu ihale sisteminin gelişimi, 1980'ler sonrasında serbest piyasa politikalarıyla hız kazanmış, 2002'de yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurumsal bir bütünlük kazanmıştır (Kaplan, 2012). Bu kanun, UNCITRAL modelinin etkisiyle uluslararası normlara yaklaşmış, ancak uygulamada istisnalar ve doğrudan temin alanları giderek genişlemiştir. İzleyen yıllarda dijitalleşme adımları atılmış, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) yürürlüğe girmiştir. Böylece tarihsel olarak parça parça ilerleyen kamu alım sistemi, merkezî bir çerçeveye kavuşmuştur (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012).

2.1.2 Türkiye’de Kamu İhale Mevzuatının Gelişimi

Türkiye’de kamu alım sistemi, uzun bir idari ve hukuki dönüşümün sonucudur. Osmanlı döneminde saray ve ordu ihtiyaçlarının temini için geliştirilen iltizam, emanet ve istisna usulleri, modern anlamda ihale düzeninin öncüllerini oluşturmuştur (Şahin, 2024). Tanzimat’la birlikte muhasebe ve bütçe disiplini kurallarının yerleşmesi, kamu alımlarının kurumsal bir çerçeveye kavuşmasını sağlamıştır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında uygulanan “Müzayede ve Münakasa Nizamnamesi” 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na giden yolu açmıştır (Kaplan, 2012). 1983’te yürürlüğe giren bu kanun, taşınır ve taşınmaz malların satışı ile kamu alımlarının yürütülmesini aynı potada toplamıştır; ancak ilerleyen yıllarda artan kamu harcamaları ve uluslararası finansman projeleri bu yapının yetersiz kaldığını göstermiştir (Barış, 2000). 1990’lı yıllar, kamu alımlarında uluslararası finansman kuruluşlarının etkisinin arttığı, “şeffaflık” kavramının mevzuat diline girmeye başladığı bir dönem olmuştur (Agaba & Shipman, 2006). Dünya Bankası ve OECD’nin hazırladığı yönetim raporları, Türkiye için de reform gündemini belirlemiştir. Bu dönemde hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kamu yönetiminde bir zihniyet değişiminin göstergesi olarak yorumlanmıştır (Akpınar, 2020). 4734, ihale usullerini açık, belli istekliler ve pazarlık olmak üzere sınıflandırmış; doğrudan temini ise yarışmasız ve istisnaî bir yöntem olarak sınırlandırmıştır (Avcı, 2021). 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ise sürecin sözleşme aşamasını düzenleyerek, iki parçalı bir sistemin tamamlayıcısı olmuştur. 2000’lerin ortasında, kamu alımlarının dijital ortama taşınması yönünde adımlar atılmıştır. 5812 sayılı Kanun değişikliği ile Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kurulmuş, ilan, doküman, yasaklı sicili, şikâyet başvuruları ve istatistiklerin tek merkezden yürütülmesi sağlanmıştır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Bu adım, kamu ihale sisteminde saydamlığın teknik altyapısını güçlendirmiştir. Yapılan değerlendirmelerde, dijitalleşmenin tek başına yolsuzluk riskini ortadan kaldırmadığı, aksine bilgi yoğunluğunun yeni denetim araçları gerektirdiği vurgulanmaktadır (Bauhr, 2019). Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci, kamu ihale mevzuatının yönünü belirleyen bir başka etken olmuştur (Fazekas & Blum, 2021). AB’nin “Kamu Alımları Faslı” kapsamında Türkiye’den beklenen temel reform, istisna alanlarının daraltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin alımlarında şeffaflığın artırılması ve kamu–özel iş birliği (PPP) projelerinin aynı ilkelere tabi hale getirilmesidir (Aboelazm vd., 2025). İlerleme raporlarında özellikle doğrudan temin ve istisna maddelerinin genişliği eleştirilmiş, bu durum rekabetin zayıflamasına yol açan yapısal bir risk olarak değerlendirilmiştir (European Commission, 2015). 2008 sonrasında kamu ihale

sistemi, bir yandan şeffaflık ilkesine yaklaşırken, diğer yandan uygulamada yeni istisna türleriyle karmaşıklaşmıştır (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Kamu İhale Kurumu'nun düzenleyici rolü genişlemiş; tip dokümanlar, standart sözleşmeler, eğitim programları ve istatistiksel raporlar sistemin kurumsal çerçevesini güçlendirmiştir. Yapılan analizler, ihale türleri arasında dengesiz bir dağılımın sürdüğünü göstermektedir (Çelik, 2023). Özellikle pazarlık ve doğrudan temin usullerinin toplam alımlar içindeki payının artışı, sistemin rekabet ekseninde aşınmaya başladığını düşündürmektedir (Avcı, 2021; Fazekas & Blum, 2021). Son yıllarda e-ihale uygulamalarının yaygınlaşması, veriye dayalı yönetim anlayışını gündeme taşımıştır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). EKAP verileri üzerinden yapılan değerlendirmeler, ilan sürelerinin kısaldığını ve belge süreçlerinin sadeleştiğini, buna karşın katılımcı sayısında düzenli bir artış eğiliminin görülmediğini ortaya koymaktadır (Çelik, 2023). Bu durumda dijitalleşmenin kolaylık sağladığını fakat yapısal rekabet sorunlarını tek başına çözmediğini göstermektedir (Bauhr, 2019; OECD, 2020). Kamu alım sisteminin güncel tartışma alanı, artık yalnızca mevzuatın içeriği değil, mevzuatın yarattığı davranış kalıplarının nasıl değiştirileceğidir. Hukuki çerçevenin kurumsal kültürle ne ölçüde bütünleştiği, Türkiye'de kamu alımlarının geleceğini belirleyecek temel unsurlardan biri olarak öne çıkmaktadır (Komakech, 2016).

2.2. Kamu İhale Kanunu Üzerine Yapılmış Akademik Çalışmalar

Türkiye'de kamu alım sistemi, uzun bir idari ve hukuki dönüşümün sonucudur. Osmanlı döneminde saray ve ordu ihtiyaçlarının temini için geliştirilen iltizam, emanet ve istisna usulleri, modern anlamda ihale düzeninin öncüllerini oluşturmuştur (Şahin, 2024). Tanzimat'la birlikte muhasebe ve bütçe disiplini kurallarının yerleşmesi, kamu alımlarının kurumsal bir çerçeveye kavuşmasını sağlamıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında uygulanan "Müzayede ve Münakasa Nizamnamesi" 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na giden yolu açmıştır (Kaplan, 2012). 1983'te yürürlüğe giren bu kanun, taşınır ve taşınmaz malların satışı ile kamu alımlarının yürütülmesini aynı potada toplamıştır; ancak ilerleyen yıllarda artan kamu harcamaları ve uluslararası finansman projeleri bu yapının yetersiz kaldığını göstermiştir (Barış, 2000). 1990'lı yıllar, kamu alımlarında uluslararası finansman kuruluşlarının etkisinin arttığı, "şeffaflık" kavramının mevzuat diline girmeye başladığı bir dönem olmuştur (Agaba & Shipman, 2006). Dünya Bankası ve OECD'nin hazırladığı yönetim raporları, Türkiye için de reform gündemini belirlemiştir. Bu dönemde hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kamu yönetiminde bir zihniyet değişiminin göstergesi olarak yorumlanmıştır (Akpınar, 2020). 4734, ihale usullerini

açık, belli istekliler ve pazarlık olmak üzere sınıflandırmış; doğrudan temini ise yarışmasız ve istisnâ bir yöntem olarak sınırlandırmıştır (Avcı, 2021). 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ise sürecin sözleşme aşamasını düzenleyerek, iki parçalı bir sistemin tamamlayıcısı olmuştur. 2000'lerin ortasında, kamu alımlarının dijital ortama taşınması yönünde adımlar atılmıştır. 5812 sayılı Kanun değişikliği ile Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kurulmuş, ilan, doküman, yasaklı sicili, şikâyet başvuruları ve istatistiklerin tek merkezden yürütülmesi sağlanmıştır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Bu adım, kamu ihale sisteminde saydamlığın teknik altyapısını güçlendirmiştir. Yapılan değerlendirmelerde, dijitalleşmenin tek başına yolsuzluk riskini ortadan kaldırmadığı, aksine bilgi yoğunluğunun yeni denetim araçları gerektirdiği vurgulanmaktadır (Bauhr, 2019). Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci, kamu ihale mevzuatının yönünü belirleyen bir başka etken olmuştur (Fazekas & Blum, 2021). AB'nin "Kamu Alımları Faslı" kapsamında Türkiye'den beklenen temel reform, istisna alanlarının daraltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin alımlarında şeffaflığın artırılması ve kamu-özel iş birliği (PPP) projelerinin aynı ilkelere tabi hale getirilmesidir (Aboelazm vd., 2025). İlerleme raporlarında özellikle doğrudan temin ve istisna maddelerinin genişliği eleştirilmiş, bu durum rekabetin zayıflamasına yol açan yapısal bir risk olarak değerlendirilmiştir (European Commission, 2015). 2008 sonrasında kamu ihale sistemi, bir yandan şeffaflık ilkesine yaklaşırken, diğer yandan uygulamada yeni istisna türleriyle karmaşıklaşmıştır (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Kamu İhale Kurumu'nun düzenleyici rolü genişlemiş; tip dokümanlar, standart sözleşmeler, eğitim programları ve istatistiksel raporlar sistemin kurumsal çerçevesini güçlendirmiştir. Yapılan analizler, ihale türleri arasında dengesiz bir dağılımın sürdüğünü göstermektedir (Çelik, 2023). Özellikle pazarlık ve doğrudan temin usullerinin toplam alımlar içindeki payının artışı, sistemin rekabet ekseninde aşınmaya başladığını düşündürmektedir (Avcı, 2021; Fazekas & Blum, 2021). Son yıllarda e-ihale uygulamalarının yaygınlaşması, veriye dayalı yönetim anlayışını gündeme taşımıştır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). EKAP verileri üzerinden yapılan değerlendirmeler, ilan sürelerinin kısaldığını ve belge süreçlerinin sadeleştiğini, buna karşın katılımcı sayısında düzenli bir artış eğiliminin görülmediğini ortaya koymaktadır (Çelik, 2023). Bu durumda dijitalleşmenin kolaylık sağladığını fakat yapısal rekabet sorunlarını tek başına çözmediğini göstermektedir (Bauhr, 2019; OECD, 2020). Kamu alım sisteminin güncel tartışma alanı, artık yalnızca mevzuatın içeriği değil, mevzuatın yarattığı davranış kalıplarının nasıl değiştirileceğidir. Hukuki çerçevenin kurumsal kültürle ne ölçüde bütünleştiği, Türkiye'de kamu alımlarının geleceğini belirleyecek temel unsurlardan biri olarak öne çıkmaktadır (Komakech, 2016).

2.3. Uluslararası Kamu İhale Yaklaşımları

Uluslararası kamu alımları literatüründe yaklaşımın tek bir eksende ilerlemediği görülmektedir. Bir tarafta piyasa bütünleşmesi ve rekabet düzeni üzerinden kurulan AB çizgisi bulunmakta, diğer tarafta yönetim ve kamu yönetimi kapasitesi üzerinden okunan OECD ve Dünya Bankası çerçeveleri yer almaktadır (Komakech, 2016). Metinlerde ortak bir yön varmış gibi görünse de, araç seti farklılaşmaktadır. AB tarafında prosedür türleri, ilan–rekabet–eşit muamele gibi başlıklar doğrudan hukuk tekniği içinde takip edilmektedir; “istisnai usul” alanları ise tartışmanın merkezine daha çok oturmaktadır (Alyanak, 2022). AB literatüründe özellikle pazarlık usulü, ivedilik ve öngörülemez olaylar gibi gerekçelerin uygulamada genişleyebilmesi dikkat çekmektedir (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Bu noktada 4734’teki 21(b) düzenlemesinin AB yönergeleriyle uyumu üzerinden yürüyen tartışma, sadece mevzuat karşılaştırması şeklinde kalmamakta; 2003 sonrası değişikliklerin uyumdan sapma ve çelişki ürettiği yönünde bir okuma da kurulmaktadır (Şahin, 2024). 2018’de yapılan yasal değişiklik ile Danıştay kararlarının birlikte ele alınması da, AB müktesebatıyla uyum iddiasının pratikte nasıl sınındığını göstermektedir (Alyanak, 2022). OECD ve Dünya Bankası hattında ise “hangi usul seçildi” sorusunun yanına “çıktı ne oldu” sorusu eklenmektedir. Geniş ölçekli derleme çalışmalarında, kamu alımlarının küresel ölçekte çok büyük bir hacme sahip olduğu vurgulanırken, reform araçlarının etkisini ölçen kanıtların çoğu kez orta düzeyde kaldığı belirtilmektedir (Fazekas & Blum, 2021). Yine de bazı müdahalelerin, özellikle merkezi alım ve çerçeve anlaşmalar gibi araçların, maliyet düşüşleri açısından diğerlerine göre daha yüksek etki üretebildiği aktarılmaktadır (Fazekas & Blum, 2021). Uluslararası yaklaşımın üçüncü bir kolu da belirginleşmektedir: yenilikçi/stratejik alım ve sürdürülebilirlik hedeflerinin ihaleye nasıl gömülebildiği, Kamu alımının sadece “uygun fiyat” kurgusuyla değil, işlevsel gereksinim yazımı, aktörler arası diyalog ve sözleşme yönetimi üzerinden farklı çıktılar üretebildiği tartışılmaktadır (Aboelazm vd., 2025). Örneğin Finlandiya’da PPP temelli bir okul projesi üzerinden yürütülen bir vaka çalışmasında, son kullanıcı katılımını bir süreç modeli olarak kurma arayışı öne çıkmakta; tasarım aşamasındaki etkileşimli diyalogun kullanım değeri ve hizmetin kullanılabilirliği üzerinde daha belirgin sonuçlar doğurduğu gözlenmektedir (Torvinen & Ulkuniemi, 2016). Benzer biçimde çevresel hedeflerin ihaleye taşınması konusunda “yeşil

kamu alımı” literatürü, politika hedeflerinin formal ihale yönetişimiyle kopuk kalabildiğini, hedeflerin tanımlanabilir ölçütlere dönüştürülmesi ve süreç içinde aktör etkileşiminin artmasıyla daha yenilikçi çözümlere alan açıldığını göstermektedir (Sparrevik vd., 2018). AB çerçevesi tartişılırken pazarlık usulünün “istisna” niteliği üzerinden yürüyen çizginin ağır bastığı görölmektedir. 21(b) hükmü AB kamu alımları mevzuatı ile yan yana getirildiğinde, mesele usulün varlığından çok hangi koşullarda işletildiğine bağlanmaktadır (Avcı, 2021). Ani ve beklenmeyen olay, can/mal kaybı tehlikesi ya da teknik zorunluluk gibi gerekçelerin somutlanması beklenmektedir (Kaplan, 2012). İvedilik, ihale sürecinin hızlandırılması gibi dar bir anlamda ele alındığında sapma oluştuğu, işin tamamlanma süresi çok uzun tutulduğuunda ise “aciliyet” iddiasının kendi içinde zayıfladığı işaret edilmektedir (Mahmood, 2010). Danıştay kararlarının da aynı hatta kümelenildiği, açık ihale usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak Kanun’daki özel şartlar birlikte oluştuğuunda işletilebileceği yaklaşımının baskın olduğu görölmektedir (Kaplan, 2012). Burada önemli olan bir ayrıntı daha var; AB’deki düzenlemelerde pazarlıksız/ilan yapılmadan yürütölen mekanizmaların alanı dar tutulurken, uygulamada gerekçe üretiminin genişleyebilmesi riskinin sürekli tartişma konusu olduğu sezilmektedir (Alyanak, 2022). OECD ve Dünya Bankası çizgisinde ise okuma biçimi farklılaşmaktadır, daha çok “hangi araç hangi sonuçla ilişkilendirilebilmiştir” sorusu öne çekilmektedir (Agaba & Shipman, 2006). Kamu alımlarının küresel ölçekte GDP içinde çok büyük bir akış yarattığı vurgulanırken, reform araçlarının etkisini güvenilir biçimde ölçen çalışmaların sınırlı kaldığı, kanıt kalitesinin çoğu alanda orta düzeyde seyrettiği aktarılmaktadır (Fazekas ve Blum, 2021). Yine de bazı araçlar diğerlerinden daha belirgin bir etki profili göstermektedir; merkezi satın alma ve çerçeve anlaşmalar için fiyat tasarrufu etkilerinin daha yüksek düzeylerde raporlandığı, bazı uygulamalarda %50’yi açan tasarrufların görölebildiği belirtilmektedir (Fazekas & Blum, 2021). Diğer reform türlerinde ise sonuçların daha dar bantta kaldığı, iyi uygulama koşullarında %5–%10 tasarruf aralığının daha sık göröldüğu ifade edilmektedir (Fazekas & Blum, 2021; Aboelazm vd., 2025). E-ihale, şeffaflık portalları, sivil toplum denetimi gibi başlıklarda ise yaygın uygulamaya rağmen etki değerlendirmelerinin yetersiz kaldığı, “araç var ama etkiyi ölçen düzenli tasarım az” problemi tekrar edilmektedir (Fazekas ve Blum, 2021). Bu çerçeve, OECD/Dünya Bankası yaklaşımının norm setinden çok “kanıt üretme kapasitesi” üzerinden şekillendiğini düşündürmektedir. Uluslararası literatürde bir başka damar, kamu alımlarının yenilik üretme ve hizmet kalitesini artırma kapasitesi üzerinden kurulmaktadır. PPP temelli bir okul projesi etrafında yürütölen tek vaka çalışmasında, yenilikçi alımın sadece sözleşme türüyle açıklanamadığı, süreç içinde son kullanıcıyla kurulan etkileşimin belirleyici hale geldiği anlatılmaktadır (Torvinen & Ulkuniemi, 2016). Veri toplama

tarafında, tedarikçi–idare–son kullanıcı üçlüsünü birlikte gören bir tasarım kurulmakta; yarı yapılandırılmış görüşmelerle derinlemesine veri üretilmekte ve tema temelli bir çözümleme yapılmaktadır, yedi kilit katılımcı üzerinden ilerlenmiştir (Torvinen & Ulkuniemi, 2016; Aboelazm vd., 2025). Bulgular, değer üretiminin en çok tasarım aşamasında yürütülen etkileşimli diyalogla güçlendiğini göstermekte, bu diyalogun özellikle kullanılabilirlik ve hizmet deneyimi üzerinde daha görünür çıktılar doğurduğu aktarılmaktadır (Torvinen ve Ulkuniemi, 2016). Son kullanıcı katılımının, “kullanıcı memnuniyeti” gibi dar bir hedefe indirgenmediği, sosyal ve politik değer boyutlarının da süreçte taşınabildiği vurgulanmaktadır (Torvinen & Ulkuniemi, 2016; Komakech, 2016). Bu yaklaşım, AB çizgisindeki prosedürel güvence tartışmasına kıyasla, satın alınan hizmet tasarımıyla iç içe geçtiği bir yere oturmaktadır. Çevresel hedefleri merkeze alan yeşil kamu alımı literatürü ise daha çok politika hedeflerinin ihale sürecinde nasıl “somut şartname maddelerine” dönüştürülebildiğini tartışmaktadır (Fazekas & Blum, 2021). Norveç’te bir kamu binası projesi (Visund) üzerinden yürütülen vaka analizinde, enerji hedeflerinin politika düzeyinde ifade edilmesinin tek başına yeterli olmadığı; hedeflerin tanımlanabilir ölçütlere çevrildiği ve aktör koordinasyonunun kuvvetlendiği koşullarda daha etkili hale geldiği görülmektedir (Sparrevik vd., 2018). Çalışmada yöntem kısmı yalnız görüşmelere yaslanmamış, sözleşme ve süreç dokümanları, strateji belgeleri ve raporlarla birlikte ilerlenmiş; doküman ve görüşmeci seçimi kartopu örnekleme ile genişletilmiştir (Sparrevik vd., 2018). Sahada yürütülen atölyelerle tasarımın adım adım revize edildiği, teorik enerji kullanımının ciddi biçimde düşürülebildiği aktarılmakta; kurumlar arası ağırlı kurulmasının politika gereklilikleri ile formal yönetim arasındaki bağı görünür biçimde güçlendirdiği anlatılmaktadır (Sparrevik vd., 2018). Burada dikkat çeken nokta, maliyet–fayda hesaplarının bazı çevresel faydaları yakalamakta zorlanabildiği, buna rağmen sürecin “lighthouse proje” mantığıyla sahiplenildiğinde hedeflerin daha istikrarlı taşınabildiğidir (Sparrevik vd., 2018). Yeşil alımın, mevzuat maddesi olarak değil süreç içinde kurulan bir koordinasyon ve çeviri işi olarak okunması gerektiği hissi güçlenmektedir (Sparrevik vd., 2018; Fazekas & Blum, 2021).

2.4. Kamu İhaleleri, Şeffaflık ve Yolsuzluk İlişkisi

Kamu alımlarında yolsuzluk tartışması genelde “kural var mı yok mu” düzeyinde başlamaktadır, fakat uygulamada asıl kırılma noktasının bilginin kimde toplandığı ve sürecin hangi aşamasında görünür hale geldiği görülmektedir (Bauhr, Czibik & de Fine Licht, 2019). Süreç parçalı kaldığında, ihale dosyasının içeriği, değerlendirme gerekçesi, sözleşme

değişiklikleri ya da ödeme adımları farklı yerlerde dağılık tutulduğunda, denetim daha çok sonradan yapılan bir kontrol faaliyetine dönüşmektedir. Bu durumda rekabetin zayıfladığı ihalelerde kamu kaynağı kullanımı aynı anda hem mali bir risk hem de yönetsel bir kırılmalık üretmektedir (Mahmood, 2010). Özellikle erişim kısıtlandığında veya erişim fiilen daraltıldığında, ihalenin sonucuna değil ihaleye giden yola odaklanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Fazekas & Blum, 2021). Geniş kapsamlı kanıt taraması yapan çalışmalarda, yolsuzluk riskinin tek bir göstergeden okunmadığı, daha çok “işaretler kümesi” ile yakalanabildiği vurgulanmaktadır (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Rekabetin fiilen oluşmaması, tek teklifli ihalelerin yaygınlaşması, şartnamenin belirli bir firmaya uyarlanmış gibi daraltılması veya doğrudan sözleşme türlerinin gerekçesiz artması, sınırlı erişim düzeninin pratik karşılıkları olarak ele alınmaktadır; bunlar çoğu zaman yasal forma sokulmuş kararlar halinde görünmektedir (Kohler & Dimancesco, 2020). Aynı çalışma, siyasal bağlantıların ve kamu-özel ilişki ağlarının ihalelerle birlikte ele alınması gerektiğini de göstermektedir; seçim döngüsü, siyasal finansman ve kamu sözleşmesi kazanımı arasındaki eşleşmeler farklı ülke örneklerinde aynı mantığa işaret etmektedir. Dolayısıyla şeffaflık, sadece ilanların yayımlanmasıyla sınırlı bir ilke gibi kalmamaktadır. İhale verisinin bütünlüğü, karşılaştırılabilirliği ve zamanında erişilebilir olması, yolsuzluğun maliyetini yükselten bir mekanizma haline gelmektedir (Fazekas & Blum, 2021). Gelişmekte olan ülkeler bağlamında reform literatürü ise sorunu çoğu zaman “eski sistemin yapısal özellikleri” üzerinden kurmaktadır. Uganda örneğini ele alan çalışmada, reform öncesi dönemde sürecin merkezileştiği, işlemlerin yavaşladığı, hesap verebilirlik çizgisinin belirsizleştiği ve şeffaflığın düşük kaldığı bir tablo aktarılmaktadır. Gecikmelerin tedarikçi fiyatlarına risk primi olarak yansıdığı da belirtilmektedir. Reform hedefleri sıralanırken şeffaflık; standart doküman, kamuya açık prosedür ve eşit fırsat şeklinde somutlanmış, bunun doğrudan israf ve yolsuzlukla mücadele ile birlikte anıldığı görülmektedir. İlginç tarafı, yolsuzluğun “tam bilinemez” olmasına da ayrıca dikkat çekilmiştir; gizlilik içinde yürüyen pratikler, yanlış maliyet hesapları, düşük kalite, işin zamanında bitmemesi gibi sonuçlar üzerinden kendini belli etmektedir. Şeffaflık talebi, sadece etik gerekçeyle değil, performans kaybının görünürleşmesiyle de güçlenmektedir. Bu çerçevenin tamamlayıcı tarafı, mesleki kapasite ve etik altyapı konusudur. Gelişmekte olan ülkelerde kamu alımlarının dönüşümünde düzenleme yapılmasının tek başına yeterli olmadığı, süreci yürüten personelin bilgi ve yetkinliği ile etik standartların birlikte düşünülmesi gerektiği işlenmektedir (Agaba & Shipman, 2006). Uygulamada rüşvet, çıkar ilişkisi ya da kayırmanın çoğu zaman “hediye, ağırlama, vaat” gibi gri alanlardan ilerlediği, bu nedenle davranış standartlarının kurum içi kılavuzlara kadar indirilmesi gerektiği anlatılmaktadır. Bağımsız denetim ve kayıt düzeni de

burada kritik görülmektedir. Bu yaklaşımda şeffaflık, bir vitrin uygulaması gibi değil, sürekli veri üretimi ve izlenebilirlik üzerinden ele alınmaktadır. Kayıt tutulmadığında performansın ölçülemediği, ölçülemeyen alanda da yolsuzluk riskinin daha rahat saklanabildiği düşüncesi baskındır. Türkiye bağlamında şeffaflık-yolsuzluk ilişkisinin tartışıldığı bir başka damar, elektronik ihale ve platformlaşma ekseninde gelişmektedir (Komakech, 2016). Elektronikleşmenin, ilan ve sonuç bilgisinin çevrimiçi görünür olmasının tek başına “tam şeffaflık” üretmediği, asıl etkinin süreç entegrasyonu ile ortaya çıkacağı belirtilmektedir; ihtiyaç belirlemeden ödemeye kadar adımların birlikte çalışabilir bir yapıda toplanması gerektiği vurgulanmaktadır. Parçalı kaldığında, sistem ilan üretmekte ama denetlenebilirlik kapasitesi sınırlı kalmaktadır. Daha bütüncül ve anlık sonuç üretebilen bir yapı beklentisi, hesap verebilirlik tartışmasını teknik bir gereklilik seviyesine taşımıştır (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Bu noktada şeffaflık, sadece “bilgi açıklama” değil; süreç boyunca iz bırakma, farklı kurum kayıtlarının birbirini doğrulaması ve geriye dönük manipülasyon alanının daralması şeklinde okunmaktadır. Kamu ihalelerinde şeffaflık tartışması çoğu zaman “ilan verilmesi” ile sınırlıymış gibi ele alınsa da, ihalenin bütün evrelerine yayılan bilgi akışı daha belirleyici görülmektedir. İhale dokümanlarının erişilebilirliği, değerlendirme ölçütlerinin önceden görünür olması, tekliflerin açılmasının kamuya açık yürütülmesi ve kararın gerekçesinin iz bırakacak şekilde kayda girmesi gibi unsurlar bir arada olduğunda yolsuzluk alanının daraldığı varsayılmaktadır. Aksi durumda, aynı hukuki çerçeve korunuyor görünse bile uygulamada kapalı alanlar oluşabilmektedir (Agaba & Shipman, 2006). Özellikle rekabetin zayıfladığı ya da rekabetin biçimsel kaldığı durumlarda, rüşvet ilişkilerinin ve kayırmacılığın daha kolay yer bulduğu yönünde bir risk dili kurulmaktadır (Avcı, 2021). Bu çerçevede şeffaflık, tek başına “bilgi verme” değil, kamuoyu denetimini mümkün kılan süreklilikte bir görünürlük olarak düşünülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler özelinde kamu alımlarının bütçe içindeki ağırlığı yükseldikçe, ihale süreçleri yolsuzlukla temas eden bir alan olarak tanımlanmaktadır. Uganda örneğinde reform öncesi dönemde kuralların dağınık olduğu, uyumun izlenmediği, hesap verebilirliğin zayıf kaldığı ve şeffaflığın sınırlı olduğu bir tablo aktarılmaktadır; buna paralel biçimde içeriden müdahale, çıkar çatışması ve geriye dönük onay gibi uygulamaların gözlemlendiği belirtilmektedir. Reform tasarımı şeffaflık “düzenleme metinlerinin kamu denetimine açık olması, standart doküman kullanımı ve eşit fırsat yaratılması” gibi somut bileşenlerle açıklanmaktadır; aynı zamanda yolsuzluğu azaltmaya dönük daha güçlü bir mali hesap verebilirlik hedefi öne çıkarılmaktadır. Burada dikkat çeken nokta, şeffaflığın tek başına etik bir ilke olarak değil, doğrudan hizmet sunumunu ve kaynak kaybını etkileyen bir yönetim sorunu şeklinde ele alınmasıdır. Yolsuzluğun “gizlilik içinde” işlediği ve bu nedenle görünürlük

mekanizmalarının artırılmasının gerekli olduğu yaklaşımı özellikle vurgulanmaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Literatürde şeffaflıkla yolsuzluk arasındaki bağ çoğu zaman “kırmızı bayraklar” üzerinden ampirik olarak izlenmektedir. Kamu alımlarında tek teklifli ihaleler, istisnai usul kullanımının artması, kısa ilan süreleri, kriterlerin daraltılması veya sözleşme değişikliklerinin yoğunluğu gibi sinyallerin yolsuzluk riskiyle birlikte hareket ettiği gösterilmektedir; bu tür göstergeler aynı zamanda rekabetin bozulduğu bir zemine işaret etmektedir. İzleme ve denetim mekanizmalarının güçlenmesinin bazı örneklerde fiyatları düşürdüğü, “kayıp harcama” türü sapmaları azalttığı ve rekabeti artırdığı yönünde bulgular derlenmektedir; etkilerin kalıcı olabilmesi için denetimin sürekliliği de önemli görülmektedir. Bu çizgide şeffaflık, yalnızca ihalenin başında değil, uygulama ve sözleşme ifası sırasında da izlenmesi gereken bir alan gibi ele alınmaktadır. Çünkü yolsuzluk, karar anına değil sürece yayılabilmektedir (Fazekas & Blum, 2021). Şeffaflık ve yolsuzluk ilişkisi elektronik ihale sistemleriyle birlikte ayrıca tartışılmaktadır. Türkiye’de elektronik kamu ihale sistemine ilişkin değerlendirmelerde, birlikte çalışabilirlik ve kurumsal yönetim boyutu öne çıkarılmakta; daha hızlı, izlenebilir ve hesap verebilir bir süreç beklentisinin arttığı ifade edilmektedir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Mevcut uygulamalarda ilan ve dokümana erişim gibi bileşenlerin tek başına yeterli olmadığı, daha bütünlük bir yapının gerekliliğine dikkat çekilmektedir; sistemin “anlıkların üretilmesi” ve “bütüncül iz” bırakması şeffaflık açısından kritik görülmektedir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Gelişmekte olan ülkeler üzerine yapılan bir literatür derlemesinde de şeffaflığın rekabet ve hesap verebilirlikle birlikte anıldığı, reformların çoğu zaman finansman koşullarıyla bağlantılı ilerlediği, fakat uygulama uyumunun her zaman istikrarlı olmadığı belirtilmektedir (Komakech, 2016). Bu nedenle teknik altyapı tek başına çözüm gibi görülmemekte; mesleki kapasite, liderlik, yaptırım ve kayıt düzeni gibi unsurların da yolsuzluk riskini doğrudan etkilediği yönünde bir çerçeve kurulmaktadır (Komakech, 2016). Kamu alımlarında yolsuzluk tartışmasının uluslararası metinlere nasıl taşındığına bakıldığında, kamu ihale sisteminin “şeffaflık–rekabet–objektif karar” ekseninde yeniden kurulmasının neredeyse ortak bir şart gibi işlendiği görülmektedir. Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin (UNCAC) kamu ihalelerine ayrılan maddesinde taraf devletlere şeffaflık ve rekabet temelli düzenleme yükümlülüğü getirilmiş, bunun yanında OECD çizgisinde “kamu alımlarında yolsuzluğun önlenmesi” için asgari standart, sözleşmelere erişim, elektronik alımların yaygınlaştırılması ve etkili denetim gibi başlıkların birlikte anıldığı aktarılmıştır. Burada dikkat çeken taraf, şeffaflığın tek başına bir görünürlük değil, “sözleşmeye erişim” ve “denetim mekanizması” gibi tamamlayıcı parçalarla birlikte okunmasıdır (Seyhan, 2017). İhale süreçlerinde yolsuzluk çoğu zaman gizlilik içinde yürüdüğü için, görünürlük zayıfladığında

yanlış maliyet hesapları, düşük kalite, işin zamanında bitmemesi gibi sonuçlarla kendini ele verdiği de ayrıca not edilmiştir (Agaba & Shipman, 2006; Seyhan, 2017). Yolsuzluk riskinin nasıl “ölçülebilir” hale getirildiği sorusu ise daha çok kanıt derlemelerinde belirginleşmektedir. Fazekas ve Blum’un değerlendirmesinde, kamu alımlarının siyasi ekonomiyle sıkı bağ kurduğu; siyasi rekabet düzeyi, parti finansmanı ve yerel güç ağları gibi unsurların yolsuzluk ve fiyatlar üzerinde etkili olabildiği bir zemin çizilmiştir. Kampanya bağışlarıyla sözleşme kazanımı arasındaki ilişki, tek teklifli ihaleler gibi “kırmızı bayrakların” siyasi bağlantılarla birlikte daha sık görüldüğü bulgularla desteklenmektedir. Bu çerçevede şeffaflık, ihalenin ilan aşamasında biten bir başlık gibi ele alınmamış; sözleşme uygulaması ve hatta ödeme safhasına kayabilecek sorunların veriyle izlenebilir hale gelmesi gerektiği belirtilmiştir. İlginçtir, bazı müdahaleler etkili görünse de etkiyi güvenilir biçimde ölçen çalışma sayısının düşük kaldığı da açık biçimde söylenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde reform deneyimini anlatan metinlerde, şeffaflık daha “tasarım hedefi” olarak detaylandırılmış görünmektedir (Fazekas & Blum, 2021). Uganda örneğini ele alan bölümde reform ihtiyacının; çıkar grupları, içeriden müdahale ve sonradan onay gibi pratiklerle birlikte düşünülmüş olması dikkat çekmektedir. Reformun arzulanan çıktıları listelenirken şeffaflık; kamu denetimine açık düzenlemeler, standart ihale dokümanı ve ihaleye katılımı eşit fırsat olarak somutlanmıştır. Yolsuzluğun azaltılması, bu listede diğer hedeflerin önüne geçmiştir; yolsuzluğun çoğu zaman bilinmez kaldığı ve gizlilik içinde yürüdüğü, buna rağmen düşük kalite, kötü işçilik ve gecikme gibi sonuçlar üzerinden kendini belli ettiği aktarılmıştır. Böyle bir okuma, şeffaflığın ahlaki bir talep olmaktan çıkıp idari performansla bağ kurduğu bir yere oturmaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Türkiye’de elektronik kamu ihale sistemine odaklanan çalışmada, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte “birlikte çalışabilirlik” ilkelerinin önem kazandığı, performans ölçümü ve stratejik yönetim vurgusunun kurumsal yönetimle birlikte ele alındığı görülmektedir. Amaç kısmı doğrudan sistemin incelenmesine, memnuniyet düzeyinin belirlenmesine ve gereksinimlerden hareketle bir referans model önerisine bağlanmıştır. Bu yaklaşımda şeffaflık, tek bir modülün devreye alınmasıyla oluşan bir durum gibi ele alınmamış; ihtiyaç belirlemeden ödemeye kadar süreçlerin entegre edilmesi gerektiği, farklı kamu kurumlarının veri ve işlem düzeyinde bağlanmadığı durumda görünürlüğün sınırlı kalacağı ifade edilmiştir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Elektronik ilan veya sonuç duyurusunun varlığı yeterli görülmemektedir. E-ihale literatüründe bir diğer hat, etkilerin ihale aşamasından sözleşme uygulamasına doğru kayabildiği düşüncesidir. Fazekas ve Blum’un derlemesinde e-fatura, e-ödeme ve e-sözleşme izleme araçlarının görece az çalışıldığı; buna rağmen kapsamlı e-satın alma sisteminin ayrılmaz parçaları olarak değerlendirildiği belirtilmiştir. İhale ve karar

aşamasındaki şeffaflığın güçlenmesi halinde, pazarlığın sözleşme uygulama safhasına kayabileceği, bu nedenle uygulama ve performans izlemenin “görünürlük” açısından ayrı bir alan oluşturduğu aktarılmıştır. Böyle bir okuma, yolsuzlukla mücadelenin tek bir aşamada kilitlenmediğini göstermektedir; süreç içinde yer değiştiren bir risk alanı tarif edilmektedir (Fazekas & Blum, 2021).

2.5. Kamu İhale Sisteminin Ekonomik ve Yönetsel Etkileri

Kamu ihale sistemi ekonomik tarafta önce “harcama kalitesi” üzerinden sonuç üretmektedir. Kamu alımlarının kamu harcamaları içindeki payı büyüdükçe, ihale süreçlerindeki tercihlerin piyasa fiyatlarının oluşumuna ve maliyet yapısına temas ettiği görülmektedir; bazı alanlarda piyasa fiyatı belirsizken kamu alımı fiyatı adeta referans gibi çalışabilmektedir (Çelik, 2024). Süreçte rekabetin daralması halinde, fiyat indirimlerinin zayıflaması ve sözleşme bedellerinin yükselmesi yönünde bir risk alanı oluşmaktadır; bu risk kaynak israfı şeklinde bütçe disiplini dolaylı biçimde zorlamaktadır (Ağır & Çetinkaya, 2019). İhale yönteminin seçimi, sözleşme uygulaması sırasında yeniden pazarlık alanları açtığında maliyetlerin kademeli şekilde büyüyebildiği, bütçeye binen yükün ihale anında değil uygulama safhasında görünür hale geldiği aktarılmaktadır (Fazekas & Blum, 2021). Kısa bir nokta var: ekonomik etki çoğu zaman tek kalemden görünmemektedir. Ekonomik sonuçların bir kısmı “işlem maliyeti” üzerinden izlenmektedir. Elektronik ilan ve e-procurement uygulamalarının, katılımı genişletmesi halinde daha fazla teklif ve daha yüksek indirim oranlarıyla ilişkilendirildiği örnekler bulunmaktadır; İtalya’da çevrimiçi ilanlamanın daha fazla katılımcı ve fiyat indirimleriyle birlikte görüldüğü, ortalama kazanan indirim oranında artış raporlandığı belirtilmiştir (Komakech, 2016). Bunun her ülkede otomatik çalışmadığı da vurgulanmaktadır; bazı örneklerde katılım artsa bile fiyatların belirgin düşmediği, buna karşılık uygulama kalitesinde artış görülebildiği aktarılmıştır (Fazekas & Blum, 2021). Maliyet tasarrufu tarafı yalnız teklif fiyatına indirgenmemekte, idari maliyetlerin düşmesi de “değer” hesabına dâhil edilmektedir; eprocurement’in belge hatalarını azaltarak başarısız ihaleleri düşürebildiği ve idari yükü hafiflettiği bir hat olarak ele alınmıştır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Böyle bakıldığında ekonomik etki, fiyat–kalite–işlem maliyeti üçlüsüne doğru yayılmaktadır. Yönetsel etkilerde ise bütçe uygulaması ve hizmet sunumu hattı öne çıkmaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Kamu alımlarının gecikmesi, birçok idarede ödenek kullanımının dönem sonunda “harcanmadan kalması” gibi bir soruna dönüşebilmekte, satın alma süreci hizmet sunumunda darboğaz haline gelebilmektedir (Mahmood, 2010). Prosedürel uyumun

yüksek görünmesine rağmen fiyatların piyasa fiyatının üzerinde kalabildiği eleştirisi de aynı yerde toplanmaktadır (Fazekas & Blum, 2021). Bu tür tıkanmalar, yalnız teknik bir gecikme gibi değil, kamu yönetiminin performans kapasitesine ilişkin bir gösterge gibi okunmaktadır. Yönetişim boyutunda hesap verebilirlik, zaman yönetimi ve iç kontrol ilişkisi birlikte tartışılmaktadır. Sistem “kural işletme” düzeyinde kaldığında, performansın ölçülmesi zorlaşmaktadır (Bauhr, Czibik & de Fine Licht, 2019). Elektronikleşme yönetsel kapasiteyi artıran bir unsur olarak ele alınmakta, fakat tek başına yeterli görülmemektedir (Fazekas & Blum, 2021). Türkiye’de e-ihale ve EKAP bağlamında kurumsal yönetim ve birlikte çalışabilirlik vurgusu yapılmış, performans ölçümü ve stratejik yönetim faktörlerinin e-devlet uygulamalarıyla birlikte önem kazandığı ifade edilmiştir (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Daha şeffaf, hesap verebilir ve verimli bir yapı hedeflenmektedir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Bu yaklaşım, kamu-özel uyumuna ve kurumlar arası veri paylaşımına dayanmaktadır. Süreç parçalı kaldığında, görünürlük artmakta ama karar kalitesini yükseltecek “analiz kapasitesi” aynı ölçüde gelişmeyebilmektedir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Kısa bir cümle yetmektedir: dijital iz bırakılmaktadır, iz okunmadığında yönetim etkisi sınırlı kalmaktadır. Kamu alımlarının makro etkileri tartışılırken, kamu harcamalarının bileşimine yapılan vurgu satın alma sisteminin dolaylı önemini güçlendirmektedir. Kamu harcamalarının farklı türlerinin işgücü piyasası ve büyüme üzerindeki etkilerinin ayrıştığı, transfer harcamaları ile “kamu alımları”nın aynı sonuçları üretmediği belirtilmiştir (Turan, 2008). Çalışmalarda kamu alımlarının işsizlik üzerinde daha sınırlı etki üretebildiği, harcama bileşiminin belirleyici olduğu aktarılmıştır. Bu hat, ihale sisteminin yalnız “harcama prosedürü” olmadığına işaret etmektedir. Kaynağın hangi hizmete ve nasıl yönlendirildiği, yönetim kapasitesini ve ekonomik verimliliği birlikte belirlemektedir (Bayrakdar, 2017). Bu bölüm açısından literatürde ortaklaşan sonuç, ekonomik ve yönetsel etkilerin birbirinden kopmadığıdır. Rekabetin ve veri bütünlüğünün güçlendiği yerde maliyet etkinliği, bütçe uygulaması ve güven ilişkisi birlikte toparlanmaktadır; ters yönde ise süreç uzamakta, piyasa katılımı zayıflamakta ve kamu yönetiminin performans algısı yıpranmaktadır (Fazekas & Blum, 2021). Bu etkileşim, ihale sistemini “mali kontrol mekanizması” olmaktan çıkarıp, kamu yönetiminde kapasite ve güven üretme alanına taşımaktadır. Mevzuatın ne dediğinden çok, sistemin kamunun kaynak kullanımını ve idari kapasiteyi nasıl şekillendirdiği öne çıkarılmaktadır. Kamu alımlarının kamu harcamaları içindeki ağırlığı arttıkça, piyasada fiyat oluşumu zayıf olan alanlarda ihale bedelinin adeta referans işlevi görebildiği, bu nedenle ihale sürecinin ekonomik aktör gibi davranmaya başladığı aktarılmaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Bu etki, bir yandan mali disiplin ve verimlilik beklentisini büyütmekte, diğer yandan piyasa yapısına temas ettiği için katılımın

daraldığı durumlarda maliyetlerin “görünmez” biçimde yükselmesi ihtimalini güçlendirmektedir (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Bazı sektörlerde piyasa fiyatı belirsizken, idarenin alım davranışı piyasanın sınırlarını çizmiş gibi çalışabilmektedir (Komakech, 2016). Ekonomik sonuçların daha teknik bir hattı, rekabetin mali çıktılarına yansımaları üzerinden izlenmektedir. E-ihale ya da e-uyuru gibi araçların, ihaleye erişimi genişlettiği örneklerde teklif sayısının arttığı ve kazanan indirim oranlarının yükseldiği bulgular derlenmiştir. İtalya örneğinde çevrimiçi duyuruya geçişle teklif sayısı ve indirimlerde artış görülmüştür. Her bağlamda fiyat düşüşü otomatikleşmemektedir; Hindistan ve Endonezya altyapı ihalelerinde katılım ve uygulama kalitesi artarken fiyatların aynı yönde hareket etmeyebildiği belirtilmiştir. Bu hat, “değer”in yalnız düşük fiyatla sınırlanmadığını göstermektedir. İdari işlem maliyetinin azalması, hata kaynaklı iptallerin düşmesi ve pazara yeni giren firmaların kalıcılığı gibi etkiler de ekonomik çıktı setine eklenmektedir (Fazekas ve Blum, 2021). Yönetimsel etki tarafında, satın alma sürecinin hizmet sunumuna dönük bir darboğaz haline gelebilmesi sık tekrar eden bir gözlem gibi durmaktadır (Mahmood, 2010). Bazı ülkelerde uyumun kâğıt üzerinde yüksek görünmesine rağmen fiyatların piyasa fiyatının üstünde kalabildiği, prosedürel uyuma aşırı odaklanıldığında “değer” üretiminin zayıfladığı, satın alma gecikmeleri nedeniyle idarelerin dönem sonunda kullanılmamış ödeneklerle kalabildiği aktarılmaktadır (Agaba & Shipman, 2006). Burada yönetimsel maliyet, sadece zaman kaybı değildir; hizmetin aksaması, planlamanın bozulması ve idarenin iç kontrol kapasitesinin yıpranması gibi daha geniş bir etki alanı oluşmaktadır. İhale süreci uzadığında, proje yönetimi de uzamaktadır. Türkiye bağlamında e-ihale ve platformlaşma literatürü yönetimsel kapasiteyi “entegrasyon” üzerinden okumaktadır (Yıldırım İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Elektronik ihale sürecinin talep-satın alma-ödeme gibi dar bir döngüden ibaret olmadığı, ihtiyacın belirlenmesinden kabul ve ödemeye kadar zincirin bir arada çalışması gerektiği vurgulanmıştır; tek başına elektronik ilan ya da kazananın açıklanması yeterli görülmemektedir. İhtiyaçların anlık belirlenmesi, gereklilik analizinin zayıf kalması ve personelin elektronik sistemlere güveninin düşük olması gibi yönetim içi bariyerler de not edilmiştir (İmamoğlu ve Özbilgin, 2012). Bu şekilde bakıldığında, sistemin yönetimsel etkisi “dijitalleşme oldu bitti” gibi değil, kurumların planlama ve veriyle çalışma kapasitesi arttıkça açılan bir alan olarak görünmektedir. Bir diğer yönetimsel boyut, ihale sisteminin idarenin takdir alanını sınırlandırması ve öngörülebilirliği artırmasıdır. Rekabet-eşit muamele-kaynakların verimli kullanımı ekseninin ekonomik kamu düzeniyle ilişkili kurucu bir çerçeve sunduğu, bu çerçevenin keyfi karar alanını daraltmayı hedeflediği ifade edilmektedir (Avcı, 2021). Bu sınırlandırma, yönetimsel etkisini çoğu zaman uyumsuzlukların azalması, kararların gerekçelendirilmesi ve denetlenebilirliğin artması

üzerinden göstermektedir. Uygulamanın tutarsızlaştığı yerde ise aynı ilkelerin pratikte zayıflayabildiği de belirtilmiştir. Böyle bir kırılma, ekonomik etkileri de dolaylı biçimde büyütmektedir; çünkü öngörülebilirlik azaldıkça piyasa davranışı da daha temkinli hale gelmektedir. Merkezi satın alma ve işbirlikçi tedarik uygulamaları, ekonomik etki literatüründe ayrı bir hat oluşturmaktadır. Birden fazla idarenin ortak ihtiyaçlarının tek bir ihale altında toplanması halinde, ölçek ekonomisinin fiyatlar üzerinde baskı oluşturabildiği, tedarikçilerin daha uzun vadeli ve öngörülebilir sözleşmeler karşılığında daha düşük birim fiyatlar sunabildiği aktarılmaktadır (Avcı, 2021). Bu tür uygulamalarda maliyet düşüşünün her zaman otomatik gerçekleşmediği de not edilmiştir; talep tanımı netleşmediğinde ya da teknik şartnameler fazla genelleştirildiğinde, kalite sorunlarının ve sözleşme uygulamasında revizyon ihtiyacının arttığı gözlenmektedir (OECD, 2019). Dolayısıyla merkezi satın alma, ekonomik açıdan “potansiyel tasarruf alanı” olarak görülmekte, fakat yönetsel koordinasyon kapasitesi zayıf kaldığında bu potansiyelin sınırlı kaldığı belirtilmektedir. Burada kısa bir vurgu yeterli: ölçek büyüdükçe yönetim karmaşıklığı da büyümektedir. İşbirlikçi tedarikin yönetsel etkileri ise karar alma süreçlerinin dönüşümü üzerinden tartışılmaktadır. Farklı idarelerin ortak ihale süreçlerinde rol alması, standartların belirlenmesi ve teknik gerekliliklerin uzlaştırılması gibi aşamalarda kurumsal öğrenme yaratabilmektedir. Bu öğrenme, uzun vadede satın alma kapasitesini artıran bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Thai, 2009). Yetki paylaşımının netleşmediği durumlarda sorumluluğun dağılması ve karar alma süresinin uzaması gibi sonuçlar ortaya çıkabilmektedir (Thai, 2009). Bu durum, yönetsel etkinin tek yönlü olmadığını göstermektedir. Kamu ihale sistemi, idareler arası koordinasyonu güçlendirebildiği kadar yeni idari yükler de üretebilmektedir. Profesyonelleşme ve uzmanlaşma boyutu, kamu ihale sisteminin yönetsel etkilerinde sıkça vurgulanan bir diğer başlıktır. Satın alma fonksiyonunun teknik, hukuki ve ekonomik bilgi gerektiren bir alan haline gelmesiyle birlikte, ihale süreçlerinin genel idari işleyişten ayrıştığı, uzman personel ihtiyacının arttığı belirtilmektedir (Schapper, Malta & Gilbert, 2006). Uzmanlaşmanın arttığı örneklerde hata oranlarının düştüğü, uyuşmazlıkların daha erken aşamada çözülebildiği ve sözleşme yönetiminin daha öngörülebilir hale geldiği aktarılmaktadır (Schapper vd., 2006). Buna karşılık personel devrinin yüksek olduğu idarelerde bilgi birikiminin sürdürülemediği, bu durumun hem maliyet hem de zaman kaybı olarak geri döndüğü ifade edilmektedir (Schapper vd., 2006). Yönetsel kapasite, burada kişisel deneyim ile kurumsal hafıza arasındaki dengeye bağlanmaktadır (Komakech, 2016). Denetim mekanizmalarının ekonomik ve yönetsel etkisi de ayrı bir tartışma alanı açmaktadır. İç ve dış denetimin düzenli ve öngörülebilir biçimde işlemesi halinde, ihale kararlarının daha dikkatli gerekçelendirildiği, riskli uygulamalardan kaçınıldığı ve sözleşme değişikliklerinin daha sınırlı

kaldığı gözlenmektedir (OECD, 2016). Denetimin yalnızca yaptırım odaklı değil, geri bildirim üreten bir yapıda kurgulanması durumunda, idarelerin ihale süreçlerinde öğrenme kapasitesinin arttığı ifade edilmektedir (Fazekas & Blum, 2021). Bu yaklaşımda denetim, sürecin sonunda gelen bir kontrol değil, yönetim kalitesini besleyen bir araç gibi ele alınmaktadır. Ekonomik etki de burada dolaylı biçimde ortaya çıkmaktadır; riskli kararların azalması, maliyet sapmalarının sınırlandırılması ve planlamanın güçlenmesiyle ilişkilendirilmektedir. Kamu ihale sisteminin uzun vadeli yönetsel etkileri, güven ve öngörülebilirlik üzerinden tartışılmaktadır. İhale süreçlerinin tutarlı işlemesi, kuralların sık ve öngörülmeven biçimde değişmemesi halinde, piyasada katılım isteğinin arttığı ve daha geniş bir tedarikçi havuzunun oluşabildiği aktarılmaktadır (World Bank, 2017). Öngörülebilirliğin zayıfladığı durumlarda ise firmaların temkinli davrandığı, risk primlerinin yükseldiği ve kamu alımlarının ekonomik çarpan etkisinin zayıfladığı belirtilmektedir (World Bank, 2017). Burada ihale sistemi, yönetsel güvenin üretildiği ya da aşındığı bir alan gibi görünmektedir. Bu bölümün genelinde ortaya çıkan tablo, kamu ihale sisteminin ekonomik ve yönetsel etkilerinin kısa vadeli tasarruf hesaplarıyla sınırlı olmadığıdır. Fiyat, rekabet, işlem maliyeti, hizmet sürekliliği, kurumsal öğrenme ve güven ilişkisi aynı çerçevede kesişmektedir. Sistem iyi çalıştığında bu başlıklar birbirini beslemektedir; aksadığında ise maliyet artışı ile yönetim zafiyeti birlikte ortaya çıkmaktadır. Bu karşılıklı etkileşim, literatürde ihale sisteminin neden sadece teknik bir düzenleme alanı olarak görülmediğini de açıklamaktadır.

2.6. Literatürdeki Boşluklar ve Araştırmanın Katkısı

Kamu ihale sistemine ilişkin literatür incelendiğinde, çalışmaların büyük bölümünün normatif çerçeve ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Hukuki ilkeler, usul türleri ve mevzuat uyumu ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır (Kaplan, 2012). Buna karşılık bu ilkelerin uygulamada nasıl işlediğine dair ampirik izlerin daha sınırlı kaldığı dikkat çekmektedir. Özellikle şeffaflık, rekabet ve eşit muamele gibi kavramlar çoğu çalışmada ilke düzeyinde tartışılmakta, bu ilkelerin ihale sürecinin farklı aşamalarında nasıl aşındığı ya da güçlendiği yeterince ayrıştırılmamaktadır (Avcı, 2021). Mevzuat metni ile fiilî uygulama arasındaki mesafenin görünürleşmesini zorlaştırmaktadır. Uluslararası literatürde şeffaflık ve yolsuzluk ilişkisini ele alan çalışmalar önemli bir birikim sunmakla birlikte, bu çalışmaların büyük kısmı tekil göstergelere veya sınırlı ülke örneklerine dayanmaktadır (Bauhr, Czibik & de Fine Licht, 2019). Teklif sayısı, ilan süresi ya da istisnai usul kullanımı gibi göstergeler üzerinden risk sinyalleri üretilmekte; ancak bu sinyallerin karar alma gerekçeleriyle nasıl örtüştüğü çoğu zaman belirsiz

kalmaktadır (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Elektronik ihale ve veri açıklığına odaklanan araştırmaların ise süreç boyunca izlenebilirlik yerine çoğunlukla başlangıç ve sonuç aşamalarına yoğunlaştığı görülmektedir. Sözleşme uygulaması, değişiklikler ve ödeme safhası gibi alanlar literatürde daha sınırlı yer bulmaktadır (Fazekas & Blum, 2021). Türkiye özelinde yapılan çalışmalar, kamu ihale mevzuatının gelişimini ve 4734 sayılı Kanun'un ilkelerini ayrıntılı biçimde ele almakta, ancak uygulama verisiyle desteklenen analizlerin sayısı görece düşük kalmaktadır (Çelik, 2023). İstisna ve pazarlık usullerinin kullanımına ilişkin değerlendirmeler çoğu zaman hukuki yorum düzeyinde ilerlemekte, bu usullerin rekabet ve şeffaflık üzerindeki etkileri sistematik biçimde ölçülmemektedir (Şahin, 2024). EKAP ve elektronik ihale altyapısına ilişkin çalışmalar teknik kapasite ve hukuki uyum boyutuna odaklanmakta; buna karşılık bu sistemlerin denetim, hesap verebilirlik ve yönetsel karar kalitesi üzerindeki etkileri sınırlı biçimde ele alınmaktadır (Yıldırım İmamoglu & Özbilgin, 2012). Bir diğer boşluk, ekonomik ve yönetsel etkilerin birlikte ele alınmamasında ortaya çıkmaktadır. Literatürde maliyet, fiyat ve rekabet gibi ekonomik çıktılar çoğu zaman yönetsel kapasite, denetim yapısı ve kurumsal öğrenme boyutundan kopuk biçimde tartışılmaktadır (Turan, 2008). Oysa ihale sisteminin işleyişi, bütçe uygulaması, hizmet sunumu ve kamu yönetimine duyulan güvenle doğrudan ilişkilidir (Agaba & Shipman, 2006). Bu ilişkilerin parçalı ele alınması, ihale sisteminin bütüncül etkisinin kavranmasını güçleştirmektedir. Bu çalışma, söz konusu boşluklara birkaç yönden katkı sunmayı amaçlamaktadır. Öncelikle 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ilkeler ile uygulamada gözlenen ihale pratikleri arasındaki farkın, usul seçimi ve süreç işleyişi üzerinden görünür hale getirilmesi hedeflenmektedir. Uluslararası literatürde geliştirilen şeffaflık, rekabet ve yönetim çerçeveleri Türkiye uygulamasına uyarlanmakta; bu çerçeveler normatif bir karşılaştırma yerine uygulamayı okuyabilen bir analiz aracı olarak kullanılmaktadır. İkinci olarak elektronik ihale ve veri üretimi, "bilgi açıklığı" ile sınırlı bir unsur gibi ele alınmamaktadır. Denetim ve hesap verebilirlik kapasitesine dönüşme potansiyeli üzerinden tartışılmaktadır. İhale sürecinin yalnızca başlangıç ve sonuç aşamalarına değil, karar gerekçeleri ve uygulama safhasına yayılan bir bütün olarak ele alınması, literatürde sınırlı kalan bir alanı güçlendirmektedir. Bu yaklaşım, şeffaflığın statik değil süreç içinde inşa edilen bir özellik olarak okunmasına imkân tanımaktadır. Çalışmada son olarak kamu ihale sisteminin ekonomik etkileri ile yönetsel sonuçlarını birlikte değerlendirmektedir. Rekabet, maliyet ve işlem verimliliği gibi ekonomik çıktılar; planlama kapasitesi, denetim yapısı ve kurumsal güven ile ilişkilendirilmektedir. Bu bütüncül bakış, ihale sistemini yalnızca teknik bir satın alma aracı olmaktan çıkararak kamu yönetiminde performans ve güven üreten bir alan olarak ele

almaktadır. Literatürde parçalı biçimde ele alınan başlıklar arasında analitik bir köprü kurulmaktadır.

3. YÖNTEM

Bu bölümde kamu alımlarında kuralların metin üzerinde nasıl kurulduğu ile uygulamada hangi noktaların tekrar ettiği arasındaki mesafeyi görünür kılacak biçimde kurgulanmıştır. Mevzuatın kendi dili, ikincil düzenlemeler ve kurum kararları üzerinden ilerleyen bir okuma yapılmakta, aynı zamanda kamuya açık istatistikler üzerinden eğilimlerin izlenmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede nitel ağırlıklı bir yaklaşım benimsenmiş, nicel veriler ise tartışmayı destekleyen bir katman olarak ele alınmıştır. Zaman içinde usul tercihleri, rekabetin daraldığı görülen alanlar, itiraz-şikâyet mekanizmasının işleyişi ve elektronik süreçlerin etkisi gibi başlıklar birlikte düşünülmektedir (4734 sayılı Kanun; KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Kimi yerde metinler fazla şey söylemekte, kimi yerde ise sessiz kalmaktadır. Veri kaynağı olarak mevzuat metinleri ile Kurum kararlarının gerekçeleri ve raporlamalarda yer alan sayısal göstergeler esas alınmıştır. Karar metinlerinde tekrar eden kalıplar, benzer gerekçelendirme biçimleri ve hangi ilkelere yaslanıldığı izlenmekte; buna paralel biçimde usul dağılımları ve rekabet göstergeleri gibi ölçüler üzerinden dönemsel değişim okunmaktadır (KİK, 2020; KİK, 2021; KİK, 2022). İhale rejimine ilişkin uluslararası çerçevelerle kurulan bağ ise teknik bir karşılaştırma iddiasından çok, kullanılan ölçütlerin nereye oturduğunu göstermek amacı taşımaktadır (OECD, 2016; Dünya Bankası, 2017; AB kamu alımları düzenlemeleri). Kodlama ve sınıflandırma yapılırken yorumun metne yaslanması gözetilmekte, tartışmalı örneklerde aynı temanın farklı kararlarda nasıl kurulduğu ayrıca not edilmektedir. Her veri her boşluğu doldurmamaktadır.

3.1. Araştırma Yaklaşımı ve Modeli

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan ilkelerin uygulama tarafında hangi biçimlerde karşılık bulduğu izlenmekte, metin ile pratik arasındaki uyum ve gerilim alanları birlikte değerlendirilmektedir. Bu çerçevede karma bir yöntem izlenmiştir; nitel kısım ana hattı oluşturmakta, nicel veriler ise bazı eğilimleri görünür kılmak için destekleyici bir katman olarak kullanılmaktadır. Nitel boyutta mevzuat ve ikincil düzenlemeler üzerinden doküman incelemesi yapılmakta, ayrıca Kurum kararlarının gerekçeleri belirli temalar altında okunmaktadır (4734 sayılı Kanun; ikincil mevzuat; KİK kararları). Nicel boyutta KİK tarafından yayımlanan

raporlar ve EKAP istatistikleri üzerinden usul dağılımlarında ve rekabet göstergelerinde değişim olup olmadığı takip edilmektedir (KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Kısa bir not: bazı alanlarda sayı çok şey göstermekte, bazı alanlarda ise karar metinleri daha açıklayıcı kalmaktadır. Model kurgusunda izlenen unsurlar üç hatta toplanmaktadır. Birinci hat, usul tercihleri ile doğrudan temin ve istisna uygulamalarının kullanım yoğunluğudur; açık ihale, pazarlık ve belli istekliler arasındaki geçişlerin hangi gerekçelerle kurulduğu da bu hat içinde ele alınmaktadır. İkinci hat, sonuç tarafında görülen işaretlerdir; teklif sayısındaki değişim, şeffaflık ve izlenebilirlik düzeyi, iptal örüntüleri ve şikâyet/itirazen şikâyet süreçlerinde yoğunlaşan başlıklar birlikte okunmaktadır. Üçüncü hat ise ölçütlerin yerleştirildiği çerçevedir; iyi yönetim tartışmalarında öne çıkan rekabet, hesap verebilirlik ve şeffaflık başlıklarıyla Türkiye uygulaması arasında kurulan bağ, kavram aktarmaktan çok karşılaştırılabilir bir zemin oluşturmak için kullanılmaktadır (OECD belgeleri; Dünya Bankası değerlendirmeleri; AB kamu alımları düzenlemeleri). Bu kurgu sayesinde hipotezler tek tek “kanıt arama” diline sıkışmadan, göstergeler ile karar gerekçeleri yan yana getirilerek tartışılabilmektedir.

3.2. Veri Toplama Teknikleri

Veri toplama süreci, birbirini tamamlayan üç kanalda ilerletilmiştir. İlk kanalda mevzuat metinleri ve ikincil düzenlemeler üzerinden doküman incelemesi yapılmış, ikinci kanalda karar metinleri üzerinden uygulamanın nasıl kurulduğu izlenmiş, üçüncü kanalda ise kamuya açık istatistikler ve raporlar üzerinden sayısal eğilimler takip edilmiştir. Aynı konunun farklı türde kaynaklarda nasıl görünür olduğu özellikle önemsenmiştir; bazen bir madde metinde ayrıntılı yer almakta, ancak karar gerekçelerinde başka bir biçim kazanmaktadır. Toplanan veri seti bu geçişleri yakalamaya elverecek şekilde çeşitlendirilmiştir. İdare içi dosyalara erişim ve saha verisi üretimi sınırlı kaldığından, kamuya açık kaynaklar daha belirleyici olmuştur. Birinci veri kanalı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu Kanun’a bağlı ikincil mevzuattan oluşmaktadır. Yönetmelikler, tebliğler, tip idari şartnameler ve ilgili düzenleyici metinler birlikte ele alınmış; ihale usullerinin koşulları, istisnaların kapsamı, yeterlik ve değerlendirme düzeni, şikâyet–itirazen şikâyet süreci ile elektronik ihale uygulamalarının dayanakları metin üzerinden izlenmiştir (4734 sayılı Kanun; ilgili ikincil mevzuat). Düzenlemelerin kendi iç tutarlılığı kadar, süreç içinde hangi noktaların yorum gerektirdiği de not edilmiştir; bazı hükümler geniş bir hareket alanı bırakmaktadır. Bu yüzden metinler tek başına “olanı” göstermemektedir. Uygulama tarafına geçiş burada başlamaktadır. İkinci veri kanalı, kurumsal ve yargısal karar metinleridir. Ağırlık, Kamu İhale Kurumu’nun özellikle itirazen şikâyet başvurularına ilişkin

kararlarına verilmiştir; uygun görülen ölçüde Danıştay ve idare mahkemesi kararları da içtihat boyutunu desteklemek üzere taranmıştır (KİK kararları; seçili yargı kararları). Kararlar incelenirken usul tercihlerinin gerekçelendirilmesi, iptal ve düzeltici işlem nedenleri, rekabeti daraltan şartname düzenlemeleri, ilan ve dokümana erişimle ilgili tartışmalar ile EKAP üzerinden yürüyen süreçlerde ortaya çıkan sorun başlıkları esas alınmıştır. Metinlerdeki tekrar eden gerekçeler, benzer ifadeler ve hangi ilkelere yaslanıldığı özellikle işaretlenmiştir. Bazı kararlar kısa ve kapalı kalmaktadır. O durumlarda aynı temanın başka kararlarda nasıl kurulduğu aranmıştır. Üçüncü veri kanalı, nicel nitelikli ikincil kaynaklardır. Kamu İhale Kurumu'nun yıllık raporları ve istatistik bültenleri ile EKAP üzerinden erişilebilen istatistiksel özetler kullanılmış; ihale sayıları, usul dağılımları, alım türleri ve mümkün olan yerlerde rekabet göstergeleri üzerinden dönemsel değişimler izlenmiştir (KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Bu veri, tek başına neden-sonuç iddiası kurmak için değil, belirli eğilimlerin görünür hale gelmesi için kullanılmıştır. Raporlama biçiminin sınırlılıkları da dikkate alınmıştır; bazı göstergeler yıllar arasında aynı ayrıntı düzeyinde sunulmamaktadır. Bu nedenle sayısal bulgular karar metni ve mevzuat okuması ile birlikte değerlendirilmiştir.

3.3. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evreni, 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülen mal, hizmet ve yapım ihaleleri ile bu ihalelere ilişkin Kurum kararları ve kurumsal raporlama çıktıları olarak belirlenmiştir. Evrenin bu şekilde geniş tutulması, normatif düzeyde kurulan yapının uygulamada hangi tartışmalarla açığa çıktığını izlemeyi mümkün kılmaktadır. İhale süreçleri, çoğu zaman aynı başlık altında benzer görünse de, farklı idare türleri ve alım konuları bakımından gerekçelendirme dilinin değiştiği görülmektedir. Bu nedenle yalnız tek bir veri türüne dayanmak yeterli olmamaktadır; karar metinleri ve raporlar birlikte düşünülmektedir. Evren tanımı yapılırken mevzuatın kapsamı ile Kurumun denetim alanı esas alınmıştır. Örneklem, amaçlı örnekleme yaklaşımıyla oluşturulmuştur. Kurum kararları içerisinde seçilen metinlerde, usul seçiminin gerekçelendirilmesine ilişkin tartışma içeren dosyalar, rekabeti etkileyen şartname hükümleri ya da katılım kriterleri üzerinden ihtilaf doğuran kararlar, doğrudan temin ve istisna hükümlerinin yoruma konu edildiği örnekler ile EKAP ve elektronik ihale süreçleriyle bağlantılı uyuşmazlıklar özellikle öne çıkarılmıştır (KİK kararları). Seçilen kararlar sınıflandırılırken konu başlığı kadar, karar gerekçesinin kurduğu mantık da dikkate alınmıştır; aynı başlık altında farklı gerekçelerin tekrar ettiği görülmektedir. Bazı kararlar tekil

bir olaya sıkışmış gibi durmaktadır. Buna rağmen, benzer örüntülerin başka kararlarda da iz bırakıp bırakmadığı kontrol edilmiştir. Nicel veri seti, Kamu İhale Kurumu'nun yıllık raporları ve istatistik bültenleri ile EKAP üzerinden erişilebilen istatistiksel özetlerden oluşturulmuştur (KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Yıllar arasında karşılaştırmaya elverişli olan göstergeler seçilmiş, özellikle usul dağılımları ve rekabeti işaret eden ölçüler üzerinden dönemsel hareketler izlenmiştir. Verinin raporlanma biçimi her yıl aynı ayrıntıda sunulmadığı için, bazı göstergelerde süreklilik kurmak daha kolay, bazılarında daha zor olmaktadır. Bu nedenle nicel kısım, kesin hüküm kurmaktan çok yön gösteren bir okuma üretmektedir. Zaman aralığı, veri sürekliliğinin korunabildiği dönem dikkate alınarak ayrıca sabitlenmiştir.

3.4. Veri Analiz Yöntemleri

Veri analizi iki düzeyde yürütülmüştür. Nitel kısımda karar metinleri ve gerekçeler üzerinden tematik bir çözümlene yapılmış, nicel kısımda ise rapor ve istatistiklerden alınan göstergeler üzerinden eğilimler izlenmiştir. İki katman birbirinden kopuk bırakılmamış, aynı başlıkların hem metinlerde hem sayılarda nasıl görüldüğü yan yana düşünülmüştür (KİK kararları; KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Bazı alanlarda karar gerekçeleri daha çok şey söylemektedir. Bazı alanlarda ise sayılar daha hızlı fikir vermektedir. Nitel analizde karar metinleri için bir kodlama şeması oluşturulmuş, metinler bu şemaya göre okunarak sınıflandırılmıştır. Kodlar üç ana grupta toplanmıştır: usul tercihleri ve gerekçelendirme; rekabet ve eşit muamele; şeffaflık ve denetim. Usul tercihleri başlığında açık usulden sapmanın hangi gerekçelerle kurulduğu, ivedilik ve teknik zorunluluk iddialarının metinde nasıl işlendiği, eşik değer ve benzeri sınırların gerekçeye nasıl yansıdığı takip edilmiştir. Rekabet ve eşit muamele başlığında katılımı daraltan kriterlerin biçimi, tek teklif ya da az teklif durumlarının karar gerekçesinde nasıl anlamlandırıldığı, değerlendirme dışı bırakma nedenleri üzerinden oluşan örüntüler işaretlenmiştir. Şeffaflık ve denetim başlığında ilan ve dokümana erişim tartışmaları, EKAP üzerinden yürüten işlemlerde ortaya çıkan sorunlar, şikâyet ve itirazın şikâyet sonuçlarının hangi gerekçelerle bağlandığı ile iptal ve düzeltici işlem kararlarının dayandığı mantık dikkate alınmıştır (KİK kararları). Bu çözümlene ile tekrar eden gerekçe kalıplarının ve uygulamada sıklaşıp belirginleşen davranışların görünür hale gelmesi amaçlanmıştır. Nicel analiz, ikincil veri çözümlene biçiminde yürütülmüş, temel olarak tanımlayıcı istatistik ve eğilim okuması yapılmıştır. KİK raporları ve EKAP istatistikleri içinden karşılaştırmaya elveren göstergeler seçilerek yıllar itibarıyla değişim izlenmiş; usullerin toplam

içindeki payı, pazarlık ve açık usul arasındaki dağılım, belli istekliler ve doğrudan temin kullanımının yoğunlaştığı alanlar not edilmiştir (KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Rekabeti işaret eden ölçülerde, veri imkân verdiği ölçüde ortalama teklif sayısı ve tek teklifli ihale oranı gibi göstergeler ele alınmıştır; bazı dönemlerde veri sunumu aynı ayrıntıda olmadığı için bu kısım yer yer sınırlı kalabilmektedir. Süreç göstergeleri bakımından iptal oranı ve başvuru yoğunluğu izlenmiş, mümkün olan yerlerde toplam ihale hacmiyle ilişki kurulmuştur. E-ihale ve EKAP kullanım düzeyi verisi bulunabildiği ölçüde ayrıca değerlendirilmiştir. Nicel bulgular, Kanun'un öngördüğü ilkelerle ilişkilendirilerek yorumlanmış; sayısal işaretlerin karar gerekçeleriyle aynı yönü gösterip göstermediği özellikle kontrol edilmiştir (4734 sayılı Kanun; KİK raporları).

3.5. Geçerlilik ve Güvenilirlik

Geçerlilik ve güvenilirlik, kullanılan verinin türü ve erişim biçimi dikkate alınarak ele alınmıştır. Mevzuat metinleri, karar gerekçeleri ve kurumsal raporlama çıktıları aynı düzlemde durmamaktadır; biri normu kurmakta, diğeri normun nasıl işletildiğini göstermekte, diğeri ise belirli eğilimleri sayısal olarak işaret etmektedir. Bu yüzden tek bir kaynağa yaslanan okuma yerine, farklı kanallardan gelen bulguların birbirini destekleyip desteklemediği kontrol edilmiştir (4734 sayılı Kanun; KİK kararları; KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Bazı konularda üç kaynak aynı yönde konuşmaktadır. Bazı konularda ise arada belirgin boşluklar kalmaktadır. Üçleme yaklaşımı, çalışmanın omurgası olarak kullanılmıştır. Mevzuat analizi ile normatif çerçeve kurulmuş, Kurum kararları üzerinden uygulamada ortaya çıkan tartışma başlıkları ve gerekçelendirme biçimleri izlenmiş, rapor ve istatistiklerle de bu tartışmaların belirli dönemlerde yoğunlaşıp yoğunlaşmadığı görülmeye çalışılmıştır (KİK kararları; KİK yıllık raporları; EKAP istatistikleri). Böylece bir metnin tek başına “doğru” kabul edilmesi yerine, farklı kaynaklarda aynı temanın nasıl belirdiği dikkate alınmıştır. Bu tercih, yorumun keyfileşmesini sınırlamaktadır. Karar metni analizinde kodlama tutarlılığı için kod tanımları yazılı hale getirilmiş, ardından sınırlı bir karar grubunda pilot kodlama yapılmıştır. Pilot aşamada bazı kodların fazla geniş kaldığı görülmüş, bazıları ise birbirine çok yaklaşmıştır; bu nedenle kodların kapsamı daraltılarak yeniden düzenlenmiştir. Aynı temanın farklı kararlarda farklı kelimelerle kurulabildiği durumlarda kodların “ana fikir” düzeyinde tutulmasına özen gösterilmiştir. Metinlerin tamamı aynı ayrıntıda açıklama içermediği için, kimi kararlarda bağlamı güçlendirmek amacıyla benzer nitelikteki başka kararlara da bakılmıştır. İzlenebilirliği sağlamak için kullanılan kararlar ve raporlar bakımından erişim bilgileri, yayın tarihleri ve

seçim gerekçeleri yöntem bölümünde açık biçimde belirtilmiştir. Kararların hangi ölçütle örnekleme alındığı, hangi başlıklar altında sınıflandırıldığı ve hangi göstergelerin nicel analizde kullanıldığı adım adım gösterilmiştir. Metin içi yorumların hangi veri türüne dayandığı belirsiz bırakılmamıştır. Bu tercih, okuyan kişinin aynı yolu izleyerek benzer bir sınıflandırmaya ulaşabilmesine imkân vermektedir. Veri sınırlılıkları ayrıca görünür kılınmıştır. EKAP verilerinin erişim ve format koşulları her zaman aynı ayrıntıyı sunmamakta, doğrudan temin ve istisna işlemlerinde ise kamuya açık düzeyde ayrıntı eksikliği ortaya çıkmaktadır; bu durum bulguların genellenebilirliğini sınırlayan bir unsur olarak değerlendirilmiştir (KİK raporları; EKAP istatistikleri). Bazı göstergeler yıllar arasında aynı biçimde raporlanmadığı için süreklilik kurmak güçleşmektedir. Bu nedenle nicel bulguların yorumu, karar metni çözümlemesi ile birlikte yapılmıştır.

3.6. Etik İlkeler

Araştırma sürecinde kullanılan materyallerin büyük bölümü kamuya açık mevzuat metinleri, Kurum kararları ve kurumsal raporlardan oluşmaktadır; bu nedenle kişisel veri içeren bir saha verisi üretilmemiştir. Bununla birlikte etik yükümlülükler, veri türünün “kamusal” olmasına indirgenmemiş, metinlerin kullanım biçimi ve raporlamanın dili üzerinden ayrıca gözetilmiştir. Karar metinleri incelenirken kişi veya kurumları hedef alan bir anlatımdan kaçınılmış, değerlendirme düzeyi ilke, süreç ve gerekçe örgüsü üzerinde tutulmuştur. Kimi kararların içerdiği ifadeler daha keskin olabilmektedir. Buna rağmen metin aktarımı, anlamı bozmayacak şekilde ve gerekli olduğu ölçüde yapılmıştır. Kaynak gösterme ve alıntı kuralları, metin boyunca akademik standartlara uygun biçimde uygulanmıştır. Doğrudan alıntıların kapsamı sınırlı tutulmuş, aktarımlarda kaynak bilgisi metne gömülü biçimde parantez içinde verilmiştir. Kaynakça düzeni, kullanılan atıf sisteminin kurallarına bağlı kalınarak oluşturulmuştur. Ayrıca kurumsal rapor ve istatistiklerin tarih ve erişim bilgileri, izlenebilirliği sağlayacak biçimde belirtilmiştir. Bulgular sunulurken seçmeci bir örnekleme dili kurulmamış, farklı yönleri işaret eden verilerin birlikte görülmesi amaçlanmıştır. Nitel çözümlemede karşıt örnekler dışarıda bırakılmamış, nicel göstergelerde ise verinin raporlanma sınırları açık biçimde not edilmiştir. Metin, intihal tespit sürecinden geçirilerek akademik etik yükümlülükleri gözetilmiştir; üniversitenin etik beyan ve intihal yönergeleriyle uyum esas alınmıştır.

4. KAMU İHALE KANUNU'NUN KULLANIMI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

4.1. Türkiye’de Kamu İhale Mevzuatının Hukuki Çerçevesi

Tablo 1. Türkiye’de kamu ihale mevzuatının hukuki çerçevesi: bileşenler ve literatürdeki tartışma alanları

Çerçeve bileşeni	Düzenleme alanı	Öne çıkan sorun	Kaynak
4734 - ihale	İhale usul ve adımları	İstisna/usul gerekçesi zayıfsa ilkeler aşınabilir	Akpınar, 2020; Alyanak, 2022; Seyhan, 2018
4735 - sözleşme	Kuruluş–uygulama–fesih/ceza	Uygulama hataları mali risk/kamu zararına dönebilir	Yılmaz, 2025
İkincil mevzuat	Teknik düzenleme/standart	Yorum farklılığı ve teknik yük doğurabilir	Bozkurt, 2009; Üstün & Çalış, 2018
Kamu Kurumu	İhale Düzenleme Kurul kararları	Yetki/rol dalgalanması; karar pratiğinin normu aşması riski	Bozkurt, 2009; Yıldız, 2021
Şikâyet–itirazın şikâyet	İdari başvuru ve süreler	Katı süreler bazı dosyalarda süreci uzatabilir	Tügen & Akkaş, 2019; Yıldız, 2021

Yargısal denetim	Kurul kararları, YD	Hız-güvence gerilimi; YD ölçütlerinin öngörülebilirliği	Sancakdar, 2015;
AB/uluslararası uyum	İlke-usul uyumu	İstisnalar kapasite nedeniyle sapmalar tartışılır	Alyanak, 2022; İmamoğlu & Özbilgin, 2012
Mevzuat değişiklikleri	E-ihale/araçlar, kurumsal ayar	Kapasite eşlik etmezse parçalı geçiş ve yorum farklılığı	Bozkurt, 2009; Akpınar, 2020

Tablo 1.'de Türkiye'de kamu alımlarının hukuki çerçevesi uzun süre 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu etrafında yürütülmesini, alım hacmi büyüdükçe aynı metnin hem gelir getirici işlemleri hem de alım süreçlerini aynı mantıkla taşımasının pratikte sorun ürettiği göstermiştir. 4734 sayılı Kanun ile mal, hizmet ve yapım işleri bakımından süreç kuralları ayrı bir eksene alınmış; sözleşme safhası ise 4735 sayılı Kanun ile ayrıca düzenlenmiştir. Bu ayrışma, ihale işlemleri ile sözleşme ilişkisi arasında farklı denetim ve yaptırım katmanlarının işletilmesine imkân vermektedir. 2008 tarihli 5812 sayılı değişikliklerle, dinamik alım sistemi, elektronik eksiltme ve EKAP gibi araçlar mevzuatın içine yerleştirilmiş, aynı dönemde KİK'in bazı fonksiyonlarının da yeniden kurgulandığı görülmüştür (Bozkurt, 2009; Akpınar, 2020). Hukuki çerçevenin yalnızca Kanun metniyle sınırlı kalmadığı, uygulamada kademeli bir norm seti üzerinden ilerlediği görülmektedir. 4734 ve 4735'in yanında, ihale uygulama yönetmelikleri, muayene-kabul düzenlemeleri, tebliğler ve Kurul düzenleyici kararlarının birlikte çalıştığı bir alan oluşmuştur. Mevzuatın bu çok katmanlı hali, bir yandan standartlaştırmayı güçlendirirken diğer yandan idarelerin hangi metni hangi aşamada esas alacağı konusunda teknik bir yük yaratmaktadır. Uygulamada, alım türüne göre yönetmelik ve tebliğ üzerinden giden yorumların ağırlık kazandığı, Kurul kararlarının da ikincil kaynak gibi kullanıldığı ifade edilmektedir (Bozkurt, 2009; Üstün ve Çalış, 2018).

Kamu İhale Kurumu'nun konumu, bu hukuki çerçevenin kurumsal taşıyıcısı gibi işlemektedir. Kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu üzerinden itirazın şikâyet başvurularında iptal, düzeltici işlem belirlenmesi ve ret türünde kararlar üretildiği; bunun yanında karar pratiklerinde bu üçlü tasnifin dışına taşınan örnekler de bulunduğu görülmektedir (Yıldız, 2021). Kurumun varlık gerekçesi içinde, uyuşmazlıkların uzman bir yapı içinde çözümlenmesi fikrinin güçlü bir yer tuttuğu, yargısal denetimin ise çoğu kez Kurul kararları üzerinden kurulması gerektiği yönünde yorumlar yapılmaktadır (Yıldız, 2021). 5812 değişikliği döneminde KİK'in re'sen inceleme yetkisinin kaldırılması da, Kurumun "genel gözetim" rolü ile "başvuru temelli denetim" rolü arasındaki sınırın daha belirginleştiğini göstermektedir (Bozkurt, 2009). İhale süreci bakımından en belirgin hukuki eşiklerden biri, zorunlu idari başvuru yollarının sistemin içine yerleştirilmiş olmasıdır. İdareye şikâyet ve Kuruma itirazın şikâyet mekanizmasının dava açılmadan önce tüketilmesi gereken bir yol olarak kurgulandığı, sürelerin hak düşürücü nitelikte çalıştığı ve başvuru zincirinin aşamalarının mevzuatla ayrıntılandırıldığı aktarılmaktadır (Tügen ve Akkaş, 2019).

Bu modelde yargı denetiminin hangi işlem üzerinde kurulacağı tartışması da ortaya çıkmakta, özellikle "idareye yapılan şikâyet kararı mı, yoksa Kurul kararı mı" sorusu üzerinden sistematik yorum yapılmaktadır (Yıldız, 2021). Başvuru bedelleri, incelemenin kapsamı ve Kurulun denetimi hangi ölçütlerle sınırlandırdığı gibi teknik konuların da uygulamada gerilim ürettiği görülmektedir (Tügen ve Akkaş, 2019). Avrupa Birliği ile uyum hattı, hukuki çerçevenin yönünü belirleyen bir diğer zemin olarak çalışmaktadır. AB kamu ihale hukukunda rekabet, şeffaflık, eşit muamele ve orantılılık gibi ilkelerin, yalnızca "etik tercih" gibi değil, piyasa bütünlüğünü koruyan bir araç seti gibi kurgulandığı görülmektedir; bu ilkelerin Türk mevzuatına aktarımı ise istisnaların kapsamı ve usul tercihleri üzerinden tartışılmaktadır (Alyanak, 2022). Türkiye'de 4734'ün temel ilkeler düzeni ile uygulamadaki usul seçimi arasındaki bağın kopması halinde, hukuka uygunluk hedefinin zayıfladığı ve ekonomik kamu düzeni tartışmasının öne çıktığı ifade edilmektedir (Üstün ve Çalış, 2018). 5812 ile gelen araçların (dinamik alım, elektronik eksiltme, çerçeve anlaşma) da AB'deki uygulamalara yakınlaştırma amacı taşıdığı, fakat idari kapasite ve ikincil mevzuat uyumu olmadan tek başına yeterli olmadığı vurgulanmaktadır (Akpınar, 2020; Bozkurt, 2009). Hukuki çerçevenin "kâğıt üzerindeki" düzen olmaktan çıkıp gerçek etkisini üretmesi, Kurul kararları ve yargı içtihadı üzerinden izlenebilir hale gelmektedir. Rekabet ilkesinin ihlali nedeniyle iptal edilen itirazın şikâyet kararları üzerinde yapılan içerik incelemelerinde, rekabetin çoğu kez doküman

düzenlemeleri üzerinden kısıtlandığı, bazı idarelerin bu gerekçeyle daha fazla iptal kararıyla karşılaştığı, yıllar içinde toplam iptallerde azalma eğilimi olsa bile rekabet gerekçesinin payının düzenli seyrettiği tespit edilmiştir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019). Daha geniş bir perspektifte, uyuşmazlıkların idari yargı ve Kurul kararları üzerinden okunmasıyla, Kanun'daki ilkelerin uygulama davranışına nasıl dönüştüğü daha net görülmektedir; bazı alanlarda ilke düzeni güçlü kalırken, bazı alanlarda istisna yorumlarının genişlediği izlenmektedir (Öcal Çiftçi, 2017). Burada küçük bir ayrıntı var: karar setleri büyüdükçe, mevzuatın kendisinden çok “yorum düzeni” ağırlık kazanmaktadır.

4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeleri

4734 sayılı Kanun'un sistematüğinde “temel ilkeler” kısmı, ihale sürecine dışarıdan eklenen bir etik çerçeve gibi durmamaktadır; ihale dokümanından değerlendirme aşamasına kadar kurulan bütün teknik düzenin içine yerleşmiş bir zorunluluk alanı oluşturmaktadır. Madde 5'te saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması idare bakımından sorumluluk cümlesi olarak kurulmuştur (Avcı, 2021).mBir noktadan sonra “usul” ile “ilke” birbirine karışmaktadır; usul doğru kurulmadığında ilkenin ihlal edildiği, ilkenin ihlalinde de usulün sakatlandığı kabul edilmektedir. Bu nedenle ilkeler, yorumda bir tür tamamlayıcı anahtar olarak işletilmekte, özellikle uyuşmazlıklarda karar gerekçelerine taşınmaktadır (Seyhan, 2018).

Saydamlık, uygulamada ilan ve doküman erişimiyle sınırlı bir “görünürlük” meselesi gibi okunabilmektedir ama işleyişte daha geniş bir karşılığı bulunmaktadır. İhale dokümanının önceden belirlenmiş, öngörülebilir ve sonradan keyfi müdahaleye kapalı olması bu ilkenin temel taşı gibi durmaktadır. Rekabetin sağlıklı biçimde oluşabilmesi için de saydamlık bir ön koşul haline gelmektedir; rekabet kısıtlandığında çoğu zaman bunun kaynağının ihale dokümanındaki düzenlemeler olduğu gözlenmiştir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019). Bu noktada şeffaflık “her bilginin her an açık edilmesi” değil, süreçte hangi bilginin ne zaman, kime ve hangi yolla sunulacağına baştan kurgulanmasıdır. Kısa bir ayrıntı gibi duran süre, yöntem, bilgilendirme ve ölçütlerin yazımı, pratikte saydamlıkla birlikte kamuoyu denetimini de taşıyan bir hat oluşturmaktadır (Gök, 2010).

Kamuoyu denetimi, çoğu metinde saydamlığın uzantısı şeklinde anılsa da sahada ayrı bir problem alanı açmaktadır. Bazı alım biçimlerinde, özellikle ilan yapılmadan ilerleyen süreçlerde, üçüncü kişilerin sürece dahil olamaması kamuoyu denetimini fiilen zayıflatmaktadır. Doğrudan temin örneğinde bu durum açık biçimde görülmektedir; satıcı dışında hak kaybı iddia edenlerin süreci görmesi ve etkilemesi pratikte mümkün olmayabilmektedir (Atuğ ve Taytak, 2018). Bu noktada denetim başlığı, yalnızca “sonradan kontrol” olarak değil, sürecin baştan itibaren görünür ve izlenebilir kurulması şeklinde tartışılmaktadır. İnceleme örneklerinde sürecin kolay işletilmesinin, denetim mekanizması güçlü değilse kanuna aykırı davranış riskini artırdığı tespiti yapılmıştır (Atuğ ve Taytak, 2018).

Gizlilik ilkesi, ilk bakışta saydamlıkla çelişen bir başlık gibi durmaktadır. Ancak ihale hukukunda gizlilik, pazarlık gücünü veya kamu zararını büyütecek bilgi sızıntılarını engellemeye dönük bir koruma alanı şeklinde kurulmaktadır. Yaklaşık maliyet, teklif içeriği, stratejik teknik bilgiler gibi kalemlerde gizlilik ihtiyacı artmaktadır. Bir yandan süreç kamuoyu tarafından izlenebilir olmalı, diğer yandan tekliflerin veya hassas bilgilerin ifşası engellenmelidir; bu ikili yapı, uygulamada sık sık gerilim üretmektedir (Gök, 2010). Burada “güvenilirlik” ilkesi de devreye girmektedir; sistemin öngörülebilir işlemesi ve tarafların idareye güvenebilmesi, sadece eşit muameleyle değil, aynı zamanda gizliliğin korunmasıyla da bağlantı kurmaktadır (Avcı, 2021). Rekabet ilkesi, Kanun’un ruhunu taşıyan başlıklardan biri olarak sürekli yeniden üretilmektedir. Rekabetin yalnızca “çok teklif gelmesi” olmadığı, tekliflerin gerçek bir karşılaştırma zemini doğuracak şekilde ortaya çıkması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu İhale Kurulu kararları üzerinden yapılan incelemede, rekabet ihlali nedeniyle iptal edilen başvurularda temel kaynağın çoğunlukla ihale dokümanı düzenlemeleri olduğu tespit edilmiştir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019).

Bu bulgu, teknik şartname dili, yeterli kriterleri ve benzeri dokümantasyon tercihlerinin rekabeti doğrudan şekillendirdiğini göstermektedir. Rekabeti “kâğıt üstünde açık” tutan ama fiilen daraltan düzenlemeler, uygulamada sık karşılaşılan bir alan olarak görünmektedir. Eşit muamele ilkesi, çoğu zaman rekabetin tamamlayıcısı gibi işlemektedir ama ayrı bir hassasiyeti bulunmaktadır. Aynı konumda bulunan isteklilere farklı muamele yapılması durumunda eşit muamelenin ihlal edildiği kabul edilmekte, farklı muamelenin gerekçesinin ise denetlenebilir olması beklenmektedir (Avcı, 2021). Özellikle yerli-yabancı ayrımı yaratabilecek uygulamalar burada riskli bir alan açmaktadır; teslim süreleri gibi teknik görünen bir düzenlemenin bile farklı muamele doğurabildiği örneklenmiştir (Avcı, 2021). Eşit muamele, sadece sonuçta değil süreçte

de aranmaktadır; bilgilendirme eşitliği, dokümana erişim ve kriterlerin açıklığı bu bağlamda önem kazanmaktadır. Bu yüzden ilke, ihale makamının takdir alanını sınırlayan bir yön taşımaktadır.

İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkesi, “en düşük fiyat” fikriyle otomatik olarak örtüşmemektedir. Kamu alımlarında hedefin fiyat-kalite dengesine ve makul süreye bağlandığı; bunun da ulusal ve uluslararası metinlerde ilke ve kurallarla desteklendiği ifade edilmiştir. Uygun şart ifadesi, alımın niteliğine göre değişen bir değerlendirme alanı doğurmaktadır. Bazı alımlarda hız baskısı ağır basarken bazı alımlarda kalite, garanti, bakım, süreklilik gibi unsurlar daha baskın hale gelmektedir. Bu nedenle ilke, ihale dokümanına yansıtılan kriterlerin “konuyla bağlantılı ve ölçülü” kurulmasını zorlamaktadır (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019). Kaynakların verimli kullanılması ilkesi, çoğu zaman mali disiplin başlığına sıkıştırılsa da uygulamada ihale tasarımına kadar uzanmaktadır. Rekabetin daraldığı, yeterlik belgelerinin gereksiz ağırlaştırıldığı veya alımın parçalara bölündüğü durumlarda verimlilik iddiası zedelenmektedir. Doğrudan temin kapsamında işlerin kısımlara bölünemeyeceği hükmü, doğrudan “temel ilkeler” içinde yazılmıştır; eşik değerlerin altında kalmak amacıyla bölme yasağı açıkça kurulmuştur. Burada verimlilik, sadece para tasarrufu değil, süreç bütünlüğünün korunması olarak da okunmaktadır. Bölme davranışının, kamu zararına ve sorumluluk süreçlerine taşınabildiği; yargısal ve idari kararlar ışığında bu yönde değerlendirmelerin yapıldığı aktarılmaktadır (Ateşşaoğlu ve Saklan, 2022). Temel ilkelerin alım türlerine göre farklı yoğunlukta hissedildiği bir başka alan doğrudan temin uygulamalarıdır. Doğrudan teminin ihale usulü olmadığı, bu nedenle klasik şikâyet/itirazen şikâyet mekanizması içine girmediği vurgulanmaktadır (Üstün ve Çalış, 2019). Bu durum, ilkelerin korunmasının daha çok iç kontrol, dış denetim ve kamuoyu denetimi gibi kanallara kaymasına neden olmaktadır. İncelenen örnek olayda, alımların ilan yapılmadan ve rekabet ortamı dışında yürütülmesinin kayırmacılık/ayrımcılık ihtimalini artırdığı açık şekilde belirtilmiştir (Atuğ ve Taytak, 2018). Yani istisnai kolaylıkların, ilke alanını daraltmaması için denetim kapasitesinin güçlenmesi gerektiği düşüncesi öne çıkmaktadır. Kısa bir cümleyle: hız kazancı, kontrol zayıfsa pahalıya çıkmaktadır. Bu ilkelerin tamamı, uyuşmazlıklarda “tek başına” işletilmemekte, çoğu zaman birlikte okunmaktadır. Rekabet ihlali eşit muamele ihlaline, eşit muamele sorunu güvenirlilik tartışmasına bağlanabilmektedir. Bazı kararlar veya örnekler, küçük bir düzenlemenin bile madde 5’in tamamını tetikleyebildiğini göstermektedir; farklı teslim süresi düzenlemesinin madde 5’e aykırılık oluşturduğu örneği bu açıdan tipiktir (Avcı, 2021).

Tablo 1. Tablo 2. 4734 m.5 temel ilkelerinin süreçte görünümü ve tipik kırılma alanları

İlke (m.5)	Süreçte en çok görüldüğü aşama	Tipik kırılma biçimi	Kaynak
Saydamlık	İlan– doküman erişimi– karar gerekçesi	Bilginin görünür olması yerine “sonradan kayıt”a sıkışması; dokümanın değiştirilmesi/yorum boşluğu	(Seyhan, 2018; Üstün & Çalış, 2019)
Rekabet	Şartname– yeterlik– değerlendirme	Rekabetin doküman üzerinden daralması; iptal gerekçelerinin tekrarlama	(Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019)
Eşit muamele	Doküman düzeni– bilgilendirme– değerlendirme	Aynı konumdakilere farklı işlem; teknik düzenleme ile dolaylı ayrımcılık	(Avcı, 2021; Seyhan, 2018)
Güvenirlilik	Teklif güvenliği– süreç istikrarı	Kararların uygulanmasında tutarsızlık; süre/başvuru ritminde belirsizlik	(Yıldız, 2021; Seyhan, 2018)
Gizlilik	Yaklaşık maliyet–teklif içeriği	Gizlilik gerekçesiyle şeffaflığın daraltılması ya da tersine, ifşa ile teklif güvenliğinin zedelenmesi	(Seyhan, 2018)
Kamuoyu denetimi	İlan/duyuru– kayıt– izlenebilirlik	Doğrudan temin gibi alanlarda “anlık” değil “sonradan görünürlük”	(Üstün & Çalış, 2019; Atuş & Taytak, 2018)
İhtiyacın uygun şartlarla ve zamanında karşılanması	Planlama– usul seçimi– sözleşme	Hız baskısıyla istisna genişlemesi; kalite–fiyat dengesinin kurulamaması	(Alyanak, 2022; Akpınar, 2020)
Kaynakların verimli kullanılması	Yaklaşık maliyet–bölünme	İşin bölünmesi; piyasa araştırmasının biçimsel kalması; kamu zararı	(Ateşgaoglu & Saklan, 2022;

Yasağı-sözleşme dönemi	Atuğ & Taytak, 2018)
------------------------	----------------------

4.3. Kamu İhale Kurumu'nun (KİK) Rolü

Tablo 2. KİK'in rolüne ilişkin tematik literatür haritası

Tema	Literatürde ele alınış biçimi	Kaynak
Uyuşmazlık çözümü - itirazın şikâyet	İdari başvuru rejimi, süreler, karar türleri üzerinden norm + karar okumaları	(Yıldız, 2021)
Karar türleri ve pratik etkisi	Kurul kararlarının sınıflandırılması + örnek kararlar	(Yıldız, 2021; Seyhan, 2018)
Temel ilkelerin somutlaşması	Karar gerekçeleri ve iptal nedenleri üzerinden tematik/nicel analiz	(Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019; Seyhan, 2018)
Düzenleyici kapasite ve standartlaştırma	Mevzuat değişikliği okuması + Kurumun düzenleyici işlemlerine dair değerlendirme	(Bozkurt, 2009)
Yargısal ilişki	Kurul kararlarının yargısal denetimi + yürütmenin durdurulması etkisi	(Sancakdar, 2015)

Başvuru davranışı ve sistem yükü	Başvuru sayıları/ihale ilişkisini kuran nicel yaklaşım	hacmi (Demir, 2024)
Veri/izleme kapasitesi (EKAP ile bağı)	EKAP'ın karar/veri üretimine katkıları üzerinden tartışma	(İmamoğlu & Özbilgin, 2012; Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019)

Kamu İhale Kurumu'nun rolü, 4734'ün "tek başına" işlemediği noktada görünür olmaktadır. Kanun çerçevesi ile uygulama arasındaki bağ, Kurum'un düzenleyici işlemleri ve Kurul kararları üzerinden sürekli yeniden kurulmaktadır. Kurum, ihale sürecinde hem standartlaştırma ve düzenleme üreten bir yapı olarak, hem de uyuşmazlıkların idari aşamada çözümlendiği bir mekanizma olarak ele alınmaktadır. Bu ikili rol, pratikte ihalenin nasıl yürütüldüğünü doğrudan etkilemektedir; çünkü idareler açısından Kurul kararları bir tür "güvenli hareket alanı" üretmektedir. Kurumun en görünür fonksiyonu itirazın şikâyet mekanizmasıdır. İdareye şikâyet ve Kuruma itirazın şikâyet şeklinde iki aşamalı bir başvuru zinciri kurulmuş, süreler hak düşürücü şekilde düzenlenmiş, başvuru yapılmadan yargı yoluna gidilmesi birçok durumda mümkün olmamıştır. Bu modelin gerekçesi, uyuşmazlıkların uzman bir idari yapı içinde hızlı biçimde çözümlenmesi beklentisidir. Başvurunun önce idareye yapılmasının, idareye hatayı düzeltme fırsatı verdiği, buna rağmen sistemin çoğu zaman Kurul kararında kilitlendiği görülmektedir (Yıldız, 2021). Burada kısa bir cümle yeterli: mekanizma, idareyi değil, çoğu zaman Kurulu konuşur hale getirmektedir.

Karar türleri üzerinden rol daha net görünmektedir. Kurul kararlarının iptal, düzeltici işlem belirlenmesi ve ret şeklinde sınıflandırıldığı, uygulamada bu ayrımın karar gerekçeleriyle birlikte anlam kazandığı belirtilmektedir (Yıldız, 2021). Kurulun iptal kararı verdiği durumlarda sadece mevzuata aykırılık değil, rekabet ve eşit muamele gibi temel ilkelerin zedelendiği alanların da gerekçe olarak öne çıkabildiği görülmektedir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019). Bu durum, Kurumun rolünün yalnız "şekli uygunluk"la sınırlı kalmadığını göstermektedir. Zaman zaman kararlar, doğrudan ihale dokümanının diline ve kriter tasarımına temas ederek, idare davranışını dolaylı biçimde biçimlendirmektedir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019).

Kurul kararlarının uygulamayı etkilediği yerlerden biri “iptal” meselesidir. Rekabet ilkesinin ihlali gerekçesiyle iptal edilen kararların 2012–2016 dönemi üzerinden incelendiği çalışmada, iptallerde yıllar içinde azalma eğilimi görülmekle birlikte rekabet gerekçesinin payının görece sabit kaldığı tespit edilmiştir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019). Bu bulgu, aynı problem türlerinin tekrar üretilebildiğini düşündürmektedir. İptal gerekçelerinin önemli bir kısmının doküman düzenlemelerine bağlı olması da, Kurumun dolaylı biçimde “doküman standartlaştırıcı” gibi işlediğini göstermektedir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019). Yani rol sadece uyumsuzluk çözmek değildir, belli davranışları geriye doğru düzeltmeye zorlamaktadır. Kurumun rolü yargısal denetimle birlikte ele alındığında daha geniş bir resim oluşmaktadır. Kurul kararlarının idari yargı denetimine açık olması, Kurumun ürettiği karar setinin aynı zamanda yargı içtihadıyla sınırlanmış bir kanal oluşturmuştur (Kamu İhale Kanununda Düzenlenen İdari Denetim Yolları, t.y.). Bu kanal, Kurulun sınırlarını belirlemekte, aynı zamanda idarelerin ve isteklilerin davranışlarını şekillendirmektedir. Özellikle takdir yetkisi tartışmalarında, ihalenin iptalinin sınırsız bir yetki olmadığı, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlandığı yönündeki yaklaşım Kurul kararlarını da etkileyen bir arka plan oluşturmaktadır (Alyanak, 2022). Bu ilişki bazen tersinden işlemektedir; Kurul kararları, idari yargının önüne gelen uyumsuzlukların çerçevesini de belirlemektedir.

Kurumun düzenleyici rolü, standart dokümanlar ve ikincil düzenlemeler üzerinden görülmektedir. 4734 sonrası dönemde sistemin “tek metin” gibi işlemediği, uygulama yönetmelikleri ve tebliğlerle birlikte Kurumun düzenleyici kapasitesinin güçlendiği aktarılmaktadır (Bozkurt, 2009). 5812 değişikliği sonrası dönemde Kurumun re’sen inceleme yetkisinin kaldırılması gibi düzenlemeler ise, Kurumun proaktif denetim yerine başvuru temelli bir hatta çekildiğini göstermiştir (Bozkurt, 2009). Bu durum, Kurumun rolünü “başvuru gelirse müdahale” biçiminde daraltmış, buna karşılık kararların ağırlığını artırmıştır. Çünkü karar seti büyüdükçe, idareler açısından esas referans mevzuattan çok karar pratikleri haline gelebilmektedir. Kurumun rolüne ilişkin literatürde bir diğer damar, başvuru davranışlarının sistemin işleyişiyle birlikte hareket etmesidir. Şikâyet ve itirazın şikâyet sayısının panel veri ile incelendiği çalışmada, ihale sayısı ve tutarı arttıkça başvuruların da artmasının beklendiği, başvuru mekanizmasının işlem hacmiyle birlikte büyüdüğü varsayılmıştır (Demir, 2024). Bu tür çalışmalar, Kurumun rolünün yalnız “karar veren otorite” olmadığını, aynı zamanda piyasadaki davranışları ve idarelerin karar verme biçimini dolaylı olarak etkileyen bir sistem parçası olduğunu göstermektedir. Başvuru sayısı arttığında idarelerin daha dikkatli davranması beklenmektedir, fakat bu her zaman eşit dağılmamaktadır. Kurumun rolü, şeffaflık ve veri

üretimiyle de kesişmektedir. EKAP üzerinden ilan, doküman, sonuç ve bazı süreç kayıtlarının merkezi biçimde toplanması, Kurumun “veri toplayan” bir konuma da itildiğini göstermektedir; buna rağmen verinin analiz ve denetim kapasitesine dönüşmesi ayrı bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır (İmamoğlu ve Özbilgin, 2012). Bu noktada Kurum, sadece hukuk ve karar üreten değil, aynı zamanda sistemin dijital omurgasını taşıyan kurum haline gelmektedir. Sistemdeki veri artarken, karar gerekçelerinin ve denetim pratiklerinin de daha görünür hale gelmesi beklenmektedir. Bu beklenti çoğu metinde örtük biçimde bulunmaktadır.

Bu bölümün sonunda oluşan tablo, KİK’in rolünün üç şey ürettiğidir: standartlaştırma, uyumsuzluk çözümü ve uygulama davranışını şekillendiren karar pratikleri. Sistem bu üçüyle birlikte çalışmaktadır. Kurul kararları birikerek “yumuşak içtihat” üretmekte, idarelerin ihale tasarımında daha baştan kendini sınırlamasına yol açabilmektedir (Öcal Çiftçi ve Yılmaz, 2019; Yıldız, 2021). Bu rol, Türkiye’de 4734’ün fiilî kullanımını anlamak için anahtar bir alan olarak görünmektedir.

4.4. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)

Tablo 3. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) tablosu

Metrik	Ölçüm	Kaynak
E-ihale yaygınlığı	EKAP sayıları + sözleşme hacmi	(Akpınar, 2020)
İdari işgücü tasarrufu	Süreç karşılaştırması/uygulama ifadesi	(Akpınar, 2020)
Mali tasarruf kalemleri	Yıllık tasarruf kalemleri	(Akpınar, 2020)
EKAP kayıt hacmi	İzleme raporu/EKAP verisi	(Kamu Alımları İzleme Raporu, 2020)

Dijitalleşme kapsamı	Mevzuat + süreç kapsamı	(Akpınar, 2020; İmamoğlu & Özbilgin, 2012)
Süre standardı (ilan tarihi)	Süre hesabı/ilan rejimi	(Seyhan, 2018)
Kullanıcı erişimi işlevleri	Sistem fonksiyonları	(Seyhan, 2018; İmamoğlu & Özbilgin, 2012)
Şeffaflığın gecikmesi (DT kayıt)	Kayıt zamanlaması	(Üstün & Çalış, 2019)
Entegrasyon / birlikte çalışabilirlik	Görüşme + doküman taraması + model tartışması	(İmamoğlu & Özbilgin, 2012)

Tablo 4., EKAP'ın yalnızca teknik bir platform olarak değil, uygulamada ölçülebilir sonuçlar üreten bir yapı olarak nasıl tartışıldığını göstermektedir. Yaygınlık göstergelerinde eihale kullanımının kısa sürede hızla arttığı, 2018'de sınırlı kalan e-ihale sayısının 2019'un ilk yarısında belirgin biçimde yükseldiği görülmektedir; bu artışın yanında sözleşme sayısı ve sözleşme tutarı da büyümektedir (Akpınar, 2020). Bu tür veriler, dijitalleşmenin “var/yok” düzeyinde kalmadığını, uygulama hacmiyle birlikte genişlediğini düşündürmektedir. Buna rağmen literatürde artışın hangi idare türlerinde veya hangi alım türlerinde yoğunlaştığı her çalışmada aynı açıklıkta ayrıştırılmamaktadır; bazı metinler daha çok toplam sayı üzerinden konuşmaktadır (Akpınar, 2020). Tablo 4.'de yer alan diğer metrikler, EKAP'ın maliyet ve zaman boyutunda ürettiği etkilerin nasıl kurulduğunu da göstermektedir. İdari işgücü azaltımı ve yıllık tasarruf kalemleri, platformun işlem maliyetini düşürme iddiasını güçlendirmektedir; doküman basımı, e-tebligat ve süreç süresinin kısalması gibi kalemler bu iddiayı desteklemek için sayısallaştırılmaktadır (Akpınar, 2020). Bu noktada eleştiri, tasarruf anlatısının varlığına değil, bazı kalemlerin (özellikle fiyat düşüşü gibi) karşılaştırma dönemi ve alternatif senaryo kurulmadan verilmesinin tartışmaya açık olmasına yönelmektedir. Aynı anda hem kazanım dili hem ölçüm sorusu bulunmaktadır. EKAP'ın kayıt kapasitesine ilişkin göstergeler de ayrı bir ağırlık taşımaktadır. 2020'ye ait alım hacminin ihale usulleri, istisnalar ve doğrudan temin şeklinde ayrıştırılarak sunulması, platformun kamu alımlarını izlenebilir bir veri kaynağına dönüştüğünü göstermektedir (Kamu Alımları İzleme Raporu, 2020). Bu veri üretimi, şeffaflık açısından güçlü bir zemin kurmaktadır; fakat veri kalitesinin idareler arasında aynı disiplinle

sağlanması gerektiği de örtük bir koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Kayıt varlığı, verinin denetim ve analiz kapasitesine dönüşmesi için tek başına yeterli görünmemektedir. Tablo 4.'nin işaret ettiği bir diğer nokta, dijitalleşme kapsamının “kısmi/tam” biçimde tanımlanmasının uygulamada parçalı geçişe izin vermesidir. Bazı aşamaların EKAP üzerinden yürüyebilmesi, süreç standardını artırırken; “kısmen” ifadesi, ara aşamalarda manuel uygulamaların devam edebildiğini düşündürmektedir (Akpınar, 2020; İmamoğlu & Özbilgin, 2012) (Tablo Y). Bu durum, birlikte çalışabilirlik ve entegrasyon tartışmasını büyütmektedir. Görüşme ve doküman taramasına dayanan model önerilerinde, kamu harcamalarının tek çatı altında toplanması ve mükerrer veri üretiminin azaltılması ihtiyacı özellikle öne çıkarılmaktadır (İmamoğlu & Özbilgin, 2012) (Tablo Y). Yani platformun başarısı, yalnız modül sayısına değil, kurumlar arası veri akışına bağlı kalmaktadır. Son olarak şeffaflık boyutunda iki ayrı zaman çizgisi ortaya çıkmaktadır. İlan tarihi ve süre hesabı bakımından EKAP'ın standardizasyon sağladığı, ilk ilan tarihinin EKAP ilanı kabul edilmesi gibi düzenlemelerle başvuru sürelerinin daha net hesaplanabildiği görülmektedir (Seyhan, 2018) (Tablo Y). Buna karşılık doğrudan temin alımlarının kaydının takip eden ayın 10'una kadar yapılması, bazı işlemlerde şeffaflığın “sonradan görünürlük” şeklinde kurulmasına yol açmaktadır; bu da denetim kapasitesini zamanlama üzerinden sınırlayabilmektedir (Üstün & Çalış, 2019) (Tablo Y). Bu çerçevede EKAP, şeffaflığı tamamen çözmüş bir mekanizma gibi değil, şeffaflığın hangi aşamada ve hangi hızda üretildiğini yeniden tanımlayan bir sistem gibi görünmektedir. Bu metrik çerçeve dikkate alındığında, EKAP'a ilişkin literatür, yaygınlık ve tasarruf verileriyle birlikte veri kalitesi, parçalı geçiş ve “sonradan görünürlük” gibi sınır alanları üzerinden okunabilmektedir. Devam eden kısımda EKAP'ın işlevleri, kullanım pratikleri ve eleştiri hattı Tablo 4.'deki göstergelerle paralel biçimde detaylandırılmaktadır. EKAP'a ilişkin literatürde ilk dikkat çeken hat, sistemin “ilanın dijitalleşmesi” ile sınırlı kalmaması gerektiği yönünde kurulmaktadır. Elektronik ortamda ilan, doküman erişimi ve sonuç açıklama gibi modüllerin tek başına yeterli görülmediği, daha bütünleşik ve birlikte çalışabilir bir yapıya ihtiyaç duyulduğu işlenmektedir. Bu bakışta EKAP, tek bir ekran değil, kurumlar arası veri akışını zorlayan bir idari altyapı gibi ele alınmaktadır. Bu nokta kısa ama kritik bir ayrım. İmamoğlu ve Özbilgin'in çalışması, elektronik kamu ihale sistemini kurumsal yönetim ve birlikte çalışabilirlik ekseninde tartışmaya açmaktadır; amaç, mevcut yapının incelenmesi, memnuniyet düzeyinin görülmesi ve gereksinimlere dayanarak referans model önerilmesi şeklinde kurulmuştur. Metodoloji tarafında, kamu kurumlarının bilgi işlem birimi yöneticileriyle yapılan görüşmelerin ve yazılı doküman taramasının bir arada kullanıldığı görülmektedir; yani teknik süreç bilgisi ile mevzuat/uygulama anlatısı aynı yerde toplanmaktadır. Model arayışı “tek tek modüller”

üzerinden değil, sistemin bütünü üzerinden yürütülmektedir. Çalışmanın önemli tarafı, elektronik ihalenin yalnızca satın alma adımı gibi değil; stok kontrolünden sözleşmeye, kabulden fatura ve ödemeye uzanan zincirin tamamı olarak okunmasıdır, entegrasyon talebi buradan çıkmaktadır (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Aynı çalışmada uluslararası karşılaştırma, “örnek verip geçme” düzeyinde bırakılmamış, tasarım mantığını besleyen bir referans alanı olarak kullanılmıştır. 2008’deki değişikliklerle elektronik yönün daha çok önem kazandığı, bu çerçevede AB ve farklı ülke modellerinin incelendiği; özellikle Güney Kore modelinin tutarlılık ve kapsam gerekçesiyle referans alındığı aktarılmaktadır. Burada AB’nin daha çok standartlaştırma baskısı üreten fakat uygulaması ülkeden ülkeye değişen bir çerçeve sunduğu vurgusu dikkat çekmektedir. Bu yaklaşım, EKAP tartışmasını teknik kapasiteye indirgemek yerine “hangi modelde hangi aktör sorumluluğu taşır” sorusuna bağlamaktadır (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Akpınar’ın çalışmasında EKAP daha çok hukuki-işlevsel bir eksende ele alınmakta, idarelerin ihtiyaçlarını sistem üzerinden ilan ettiği ve ilgililerin işlemlerini platformdan yürüttüğü bir yapı tariflenmektedir. Bu tarif, pratik çıktıya bağlanmaktadır; bütün ihale işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesinin zaman ve kaynak tasarrufu yarattığı ifade edilmektedir. Aynı metinde e-ihale uygulamasının 2016’nın son çeyreğinden itibaren EKAP’ta devreye alındığı belirtilmekte, 2018 ve 2019’un ilk yarısı için e-ihale sayıları ve sözleşme tutarları gibi somut rakamlar üzerinden ilerlenmektedir; bu sayılar üzerinden yaygınlık düzeyi dolaylı biçimde okunmaktadır (Akpınar, 2020). Ayrıca elektronik teklif alım kararının idarenin takdirine bağlı kurulması, platformun “zorunlu tek kanal” olmaktan çok, belirli durumlarda kullanılan bir kanal niteliğini koruduğunu da göstermektedir. Seyhan’ın çalışması EKAP’ı daha çok uyumsuzluk ve başvuru rejimiyle birlikte ele almaktadır; sistem burada teknik bir araç olmaktan çıkıp “ihale sürecinde sıfat ve hak doğuran bir eşik” gibi işlemektedir. İhale dokümanına erişimde, dokümanın doğrudan idareden ya da EKAP üzerinden elektronik/mobil imza ile alınabildiği, fakat doküman satın alanın EKAP’a kayıtlı olmasının zorunlu tutulduğu aktarılmaktadır. İdarenin, EKAP kaydı yoksa doküman satış talebini reddetmesi gerektiği vurgusu, platformun piyasa aktörleri açısından giriş koşulu ürettiğini düşündürmektedir (Seyhan, 2018). İlanın hem yerel gazetede hem EKAP/Kamu İhale Bülteni üzerinden yayımlanması durumunda “ilk ilan”ın EKAP ilanı sayılması da süre ve başvuru hesaplarında platformun belirleyici hale geldiğini göstermektedir. Öcal Çiftçi ve Yılmaz’ın çalışması ise EKAP’ı bir veri kaynağı olarak kullanmakta ve KİK uyumsuzluk kararlarını ampirik biçimde sınıflandırmaya yönelmektedir. Çalışmada, 2012–2016 döneminde EKAP’ta yayımlanan 2.079 karar içinden “kısmi düzeltici işlem” kararları dışarıda bırakılarak 1.041 ihalenin iptali kararı üzerinden analiz yapılmıştır. Rekabet ihlali gerekçesiyle iptal edilen ihalelerin görünümü ayrıca

ayrıştırılmıştır (Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019). Burada EKAP, “şeffaflık vitrini” gibi değil; karar seti üzerinden sorun alanlarını gösterebilen bir izleme alanı gibi kullanılmaktadır. Bu tür okuma, EKAP verisinin denetim ve risk analizine dönüştürülebilirliğini de işaret etmektedir. EKAP’ın kayıt/izleme işlevi, ihale usulü dışındaki alımlarda da tartışmaya açılmaktadır. Doğrudan temin alımlarının takip eden ayın onuncu gününe kadar “Doğrudan Temin Kayıt Formu” ile EKAP üzerinde kayıt altına alınacağına ilişkin düzenleme üzerinden ilerleyen değerlendirmelerde, saydamlığın alım süreci tamamlandıktan sonra sağlanabildiği belirtilmektedir (Üstün & Çalış, 2019). Benzer biçimde doğrudan teminde EKAP kaydının bir “sonradan bildirim” niteliği taşıması, platformun her durumda anlık görünürlük üretmediğini göstermektedir; şeffaflık kapasitesi, kayıt yükümlülüğünün zamanlamasıyla sınırlanmaktadır. Bu ayrıntı, EKAP’ın denetimle ilişkisini tartışırken “veri var mı” sorusundan çok “veri ne zaman oluşuyor” sorusunu öne çıkarmaktadır.

4.5. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Eleştiriler

Tablo 4. Kapsamında uygulama sorunları ve literatürdeki eleştiri kümeleri

Tema	One çıkan eleştiri	Kaynakça
Usul seçimi ve istisnaların geniş yorumu	İstisnai usuller “gerekçe standardı” zayıfladığında normal usul gibi işletilebilmekte; bu durum rekabet ve saydamlığı fiilen daraltmaktadır.	(Alyanak, 2022; Akpınar, 2020; Şahin, 2024)
Doğrudan temin ve belge/denetim standardı	Hız ve kolaylık artarken komisyon/ilan/teminat gibi katmanların devre dışı kalması, piyasa araştırmasının biçimselleşmesi ve sorumluluğun dağılması riski büyümektedir.	(Atuğ & Taytak, 2018; Üstün & Çalış, 2019)
İşin bölünmesi, eşik değer etrafı davranışlar	Parasal sınır altında kalmak için parçalama pratiği, temel ilkelere aykırılık ve kamu zararı riski üretmektedir; sorumluluk rejimi ve uygulama birliği tartışmaları sürmektedir.	(Ateşgaoğlu & Saklan, 2022; Selçuk Üni. HF, 2019)
Rekabetin doküman	Rekabet ihlalinin önemli bir kısmı şartname ve yeterlik düzenlemeleri üzerinden doğmakta; iptal	(Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019)

üzerinden daralması	gerekçeleri tekrar eden bir problem alanı göstermektedir.	
Şikâyet– itirazın şikâyet döngüsü ve kararların uygulanması	Başvuru mekanizması çözüm üretse de kararın eksik uygulanması yeni başvuru döngüsü yaratabilmekte; görev alanı sınırları pratikte belirsizlik üretebilmektedir.	(Seyhan, 2018; Yıldız, 2021)
Yargısal denetimde süre, yürütmenin durdurulması ve öngörülebilirlik	“Hız–güvence” gerilimi yargısal koruma araçlarıyla büyüyebilmekte; yürütmenin durdurulmasının standartları öngörülebilir olmadığına idari çözüm ritmi bozulabilmektedir.	(Sancakdar, 2015; Yılmazoğlu, 2023)
Sözleşme uygulaması kaynaklı mali riskler	Fiyat farkı/endeks/uygulama hataları kamu zararını büyütebilmekte; ihale aşamasında görünmeyen riskler sözleşme döneminde ortaya çıkmaktadır.	(Yılmaz, 2025)

Tablo 5, uygulamada tekrar eden eleştiri kümelerinin literatürde hangi kanıt türleriyle temellendirildiğini ve sorunların hangi aşamalarda yoğunlaştığını özetlemektedir. Bazı temalarda ağırlık normatif ve içtihat temelli okumaya kaymaktadır; özellikle usul seçimi ve istisnai alımların geniş yorumlanması tartışması bu hattın içinde ilerlemektedir (Alyanak, 2022; Akpınar, 2020; Şahin, 2024). Diğer bir küme, doğrudan temin gibi ihale usulü dışındaki uygulamalarda belge standardının düşmesi, piyasa araştırmasının biçimsel kalması ve sorumluluğun dağılması riskini öne çıkarmaktadır (Atuğ & Taytak, 2018; Üstün & Çalış, 2019). Tablo 5.’te ayrı satır olarak gösterilen işin bölünmesi/eşik değer etrafı davranışlar ise çoğu kez Sayıştay ve Danıştay kararlarının dilinde somutlaşmakta, temel ilkelerle çatışan pratikler üzerinden kurulmaktadır (Ateşagaoglu & Saklan, 2022; Selçuk Üni. HF, 2019). Literatürde rekabetin bozulma biçimi çoğu zaman ihale dokümanına bağlanmakta, bu tespitin Kurul karar setlerinin nicel/tematik çözümlenmeleriyle desteklendiği görülmektedir; iptal gerekçelerinin tekrar eden bir örüntü üretmesi burada önem kazanmaktadır (Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019). Şikâyet ve itirazın şikâyet mekanizması ile Kurul kararlarının uygulanmasına ilişkin çalışmalar ise sorunun sadece “karar verilmesi” değil, kararın uygulanma biçimi üzerinden yeniden

üretilebildiğini göstermektedir (Seyhan, 2018; Yıldız, 2021). Yargısal denetimde yürütmenin durdurulması eksenine, hız-güvence gerilimini artıran bir alan olarak tartışılmakta; ölçütlerin öngörülebilirliğinin zayıf kalması halinde idari çözüm ritminin bozulabildiği aktarılmaktadır (Sancakdar, 2015; Yılmazoğlu, 2023). Son olarak sözleşme uygulamasında, özellikle fiyat farkı ve hesaplama hataları üzerinden kamu zararının büyüyebildiğine dair bulgular, ihale aşamasında görülmeyen risklerin sözleşme döneminde ortaya çıktığını göstermektedir (Yılmaz, 2025). Bu çerçevede, tek bir problem üzerinden değil, birbiriyle temas eden birkaç sorun hattı üzerinden kurulmasını gerektirmektedir. Uygulamada eleştirinin ilk toplandığı yer ihale usulünün belirlenmesi aşaması olmaktadır. İhale usullerinin kanunda tanımlanmış biçimi idarelere geniş bir hareket alanı bırakmakta, fakat bu tercihlerin denetimi sınırlı kaldığında seçim davranışı etkinlikten uzaklaşmaktadır. Serdar Şahin’in karar verme modelleriyle yaptığı değerlendirmede, metnin kurgusunun idare lehine geniş takdir alanı ürettiği, buna karşılık kontrol mekanizmasının dar kaldığı bir tabloya işaret edilmektedir (Şahin, 2024). Burada sorun “hangi usul daha iyi” tartışmasından çok, usul seçiminin gerekçesinin şeffaf bir standartla kurulamayışı tarafında yoğunlaşmaktadır. Pazarlık usulü ve özellikle 21/b üzerinden oluşan pratik, eleştiri literatüründe ayrı bir kümeye dönüşmüştür. 21/b’de “ivedilik” ve “öngörülemezlik” gibi unsurların somut olayda nasıl kurulacağı netleşmediğinde, istisna alanının genişlediği ve açık ihale mantığının zayıfladığı gözlenmektedir. Alyanak’ın 21/b’yi AB direktifleriyle birlikte tartıştığı çalışmada, gerekçe kurma kalitesinin düşmesi halinde istisnanın normal usul gibi işletildiği, rekabet ve saydamlık hedefinin de arka plana itildiği vurgulanmaktadır (Alyanak, 2022). Böyle bir durumda denetim çoğu zaman “şekil tamam mı” çizgisinde kalmakta, olayın gerçekten öngörülemez olup olmadığı noktasına daha geç girilmektedir. Bir diğer pratik sorun, kanun değişiklikleri ve usul rejiminin sıkça yeniden yorumlanmasıyla ortaya çıkan parçalı uygulamadır. İhale usullerinin 5812 değişikliği çerçevesinde ele alındığı incelemede, usullerin koşullarının ayrıntılandırılmasının yanında idarelerin esneklik arayışının da büyüdüğü, bunun da rekabetçi yapı üzerinde baskı üretebildiği görülmektedir (Seyhan, 2018). Benzer şekilde, usullerin ve özellikle pazarlık kanalının genel bir çerçevede tartışıldığı çalışmada, “istisna mantığı” korunmadığında temel ilkelere erişimin metin üzerinden zorlaştığı bir görüntü ortaya çıkmaktadır (Akpınar, 2020). Eleştiri burada doğrudan norm metnine değil, normun uygulamada “kısa yol” üretmesine yönelmektedir. Doğrudan temin tarafı ise uygulama eleştirilerinin daha somutlaştığı bir alan olmaktadır, çünkü belge düzeni ve piyasa araştırması gibi adımların kalitesi doğrudan değişmektedir. Sayıştay kararları üzerinden doğrudan temini örnekleyen çalışmada, alımın eşik değer etrafında bölünmesi, rekabeti doğrudan çağırmayan pratiklerin “kolaylaştırıcı” bir araç gibi görülmesi,

piyasa araştırmasının biçimsel kalması gibi temalar öne çıkmaktadır (Atuğ & Taytak, 2018). Buradaki bulgu, yöntemin varlığından çok, yöntemin kullanıldığı dosyalarda açıklama ve ispat standardının düşük kalmasıdır; bu düşük standart kamu zararına açık bir alan oluşturmaktadır. Şeffaflık ve yolsuzluk tartışmasıyla birleşen kısımda ise risk dili daha belirginleşmektedir. Kamu alımlarında yolsuzluk riskini ele alan çalışmada, riskin özellikle süreç içi görünürlük azaldığında ve takdir alanı büyüdüğünde yükseldiği tartışılmaktadır (Atuğ & Taytak, 2021). Bu tip çalışmalarda eleştiri genelde “tek bir ihale hatası”na bağlanmamaktadır; ihale dokümanı düzenlemesi, yeterlik koşulları, değerlendirme ölçütleri gibi küçük görünen tasarımların bir araya gelmesiyle rekabetin kısıtlandığı bir mekanizma tarif edilmektedir. Bu mekanizma kurulduğunda sonradan şikâyet yoluyla temizlenmesi de her zaman mümkün olmamaktadır. Şikâyet–itirazen şikâyet hattı, uygulamada sorunların “kurumsal filtre”den nasıl geçtiğini göstermesi bakımından önemli görülmektedir. Kamu İhale Kurulu kararlarının metin madenciliği yaklaşımıyla NVivo üzerinden çözümlendiği tezde, Kurul kararları veri seti olarak seçilmiş; itirazen şikâyet nedeni, hangi maddeyle ilişkili olduğu, temel ilke ihlali gibi kodlarla örüntüler çıkarılmıştır. Bu yaklaşım, sorunların tek tek olaylardan ibaret olmadığını; belli maddelerin ve belli ilke ihlallerinin tekrarlandığını göstermesi bakımından işe yaramaktadır. Aynı tezde yöntemin tesadüfi örneklem ve %95 güven aralığı gibi teknik ayrıntılarla kurulması, “hangi sorun daha çok görünmektedir” sorusuna sistematik bir cevap üretmektedir. Uyuşmazlık kararlarını daha dar bir temada okuyan çalışma ise rekabet ilkesini merkeze alıp 2012–2016 arasındaki itirazen şikâyetlerde rekabet ihlali nedeniyle iptal edilen ihaleleri incelemiştir. Kurulun iptal ettiği ihalelerde azalma eğilimi bulunmasına rağmen, rekabet gerekçeli iptallerin payının düzenli bir seyir izlediği; ayrıca rekabetin çoğunlukla ihale dokümanı düzenlemeleriyle kısıtlandığı tespiti yapılmıştır (Öcal Çiftçi & Yılmaz, 2019). Bu sonuç uygulama eleştirisini doküman tasarımı tarafına çekmektedir; çoğu sorun “değerlendirme aşamasında hata” gibi değil, daha baştan dokümanın rekabeti daraltacak şekilde kurulması gibi görünmektedir. Denetim ve yargı boyutunda ise iki eleştiri aynı anda çalışmaktadır: süreç hızının korunması ve hukuki korumanın etkisi. Yürütmenin durdurulması bağlamında yapılan incelemede, itiraz sürelerinin ve karar verme sürelerinin kısalığı nedeniyle toplam bekleme süresinin sınırlı kaldığı; buna rağmen tebligat ve uygulama gecikmelerinin pratikte başka bir belirsizlik üretebileceği aktarılmaktadır (Sancakdar, 2015). Ayrıca mahkemenin yerindelik yasağı nedeniyle doğrudan “ihalenin iptali” gibi sonuçlara gidememesi, uygulamada korumanın dolaylı bir hatta ilerlemesine yol açmaktadır. “Zikzak” niteliğinde karar akışının güven sorunu üretebileceği de aynı tartışma içinde yer almaktadır. Kurul kararlarının içeriği ve idare üzerindeki etkisi tartışıldığında, karar türlerinin üçlü yapısı (iptal, düzeltici işlem, ret) pratikte

net gibi durmasına rağmen, Kurulun bazı örneklerde bu çerçevenin dışına taşan kararlarla da karşılaştığı belirtilmektedir (Yıldız, 2021). İptal kararlarında takdir yetkisi kabul edilmekte, fakat bu yetkinin “kamu yararı ve hizmet gerekleri”yle sınırlı olduğu hatırlatılmaktadır; denetimin yerindeliğe kaymaması gereği de özellikle vurgulanmaktadır (Yıldız, 2021). Buradaki uygulama eleştirisi, idare–Kurum–yargı üçgeninde ölçünün kaçması halinde kararların “teknik dosya” düzeyinde kalması ve asıl rekabet/şeffaflık sorununun geç teşhis edilmesidir. Sözleşme sonrası aşamada ortaya çıkan eleştiriler de ihale sürecinin geriye dönük okunmasına neden olmaktadır. Yapım işlerinde fiyat farkı uyuşmazlıklarını idari ve yargı kararlarıyla sınıflandıran tezde, mevzuatta yoruma açık bırakılan noktaların uygulamada ihtilaf ürettiği ve kararlar arasında uyumsuzluk alanları olduğu ifade edilmektedir (Yılmaz, 2025). Ayrıca Sayıştay raporlarında fiyat farkı uygulamalarından doğan kamu zararlarının görünür hale geldiği; yeni birim fiyat tespiti, endeks seçimi, geriye dönük hesaplama gibi teknik hataların yüksek tutarlı sonuçlar doğurduğu aktarılmaktadır (Yılmaz, 2025). Bu kısım doğrudan ihale usulü eleştirisi değildir ama ihale dosyasında yapılan tercihlerin sözleşme döneminde nasıl bir mali risk ürettiğini göstermektedir. Toplamda eleştiriler tek bir başlığa sıkışmamaktadır: usul seçimi ve takdir alanı, istisnaların geniş yorumu, doğrudan teminde belge standardı, şikâyet mekanizmasının kapsamı ve yargısal korumanın fiili etkisi birlikte çalışmaktadır. Uygulamada sorunlar çoğu zaman “tek bir hata” olarak değil, küçük esnekliklerin birikimi olarak görünmektedir; bu birikim arttığında rekabet ve saydamlık hedefleri dosya içinde zayıflamaktadır.

5. KAMU İHALE KANUNU'NUN ETKİLERİ

5.1. Sosyo-Politik Etkiler

Tablo 6. Kamu İhale Kanunu'nun Sosyo-Politik Etkileri

Alt tema	Gözlenen metrik	Bulguların yönü	Kaynak
Süre kısalması	Doküman erişimi, onay, arşiv	İşlemsel hızlanma beklenmektedir; belgeleme/erişim yükü düşmektedir	(Polat, 2024)
Erişim	e-ihalenin toplam ihaleye oranı	Oran yükselmektedir: 2017 %0,1 → 2022 %45,5	(Polat, 2024)
İşgücü	Personel sayısı, işlem süresi, parasal tasarruf	Personel ihtiyacının 180'den 5'e indiği, 70 günden 2 güne düştüğü; 11 milyon TL tasarruf raporlanmıştır	(Yıldırım & Yılmaz, 2012)
Birlikte çalışabilirlik	Kurumlar arası veri paylaşımı, otomatik kontrol	Parçalı yapı sürese mükerrer veri ve kontrol boşluğu doğmaktadır; bütünlük arka-plan ihtiyacı vurgulanmaktadır	(Yıldırım & Yılmaz, 2012)
Entegrasyon (BİM)	EKAP-BİM bağlantısı, veri standardı	Yapım ihalelerinde veri standardı/entegrasyonla tekrar iş azalabilmektedir;	(Pınar, 2022)

		uygulama gereksinimleri öne çıkmaktadır	
Tasarruf	Yıllık tasarruf, işlem maliyeti	Elektronik alımlarda zaman ve maliyet tasarrufu farklı ülke örnekleriyle raporlanmıştır	(Taş & Geniş-Gruber, 2008)
Sağlık sektörü örneği	Bütçe/işlem yükü, hizmet akışı	E-satın alma ile süreçlerin sadeleşmesi ve maliyet düşüşü	(Calipınar & Soysal, 2012)
Veri bütünlüğü / kayıt	İzlenebilirlik, değiştirilemez kayıt	Blokzincirin şeffaflık ve izlenebilirlik katkısı tartışılmakta; ancak geçiş maliyeti ve güvenlik riskleri not edilmektedir	(Dağlıoğlu Şanlı, 2024)
Süreç riski (yolsuzluk)	Prosedür seçimi, ilan/şartname	Açık ihale ağırlığı nedeniyle riskin yönetimi kritik görülmektedir; usul- tasarım ayrıntıları önem kazanmaktadır	(Özer & Mıynat, 2016)
Şikâyet/itiraz (işleyiş)	Şikâyet kanalı, çözüm süresi	Şikâyet mekanizmasının işlem kalitesine etkisi tartışılmaktadır; tasarım zayıfsa gecikme ve yük artabilmektedir	(Ascoly & Zeldenrust, 2003)

Elektronik ihale ve e-satın alma tartışmalarında ilk görünen hat süre ve emek üzerinden kurulmaktadır. Kâğıt tabanlı akışın yerini dijital dokümana bıraktığı durumda belgeleme ve arşivleme yükünün azaldığı, erişim ve onay adımlarının hızlandığı vurgulanmaktadır (Polat, 2024). Aynı hatta, uygulama hacmi büyüdükçe “verimlilik iddiası” daha somut ölçülere

yaslanmaktadır; e-ihalenin toplam ihaleler içindeki payının 2017’de %0,1 iken 2022’de %45,5’e çıkması bu genişlemeyi göstermektedir (Polat, 2024). Bu artış tek başına kaliteyi garanti etmemektedir. Yine de süreç maliyetinin düşmesi daha görünür hale gelmektedir. İşgücü ve işlem zamanı tarafında daha sert metrikler raporlanan örneklerde, kurumsal kazanımın personel ve gün cinsinden izlenebildiği görülmektedir. Bir uygulama anlatısında, satın alma işlerinin 180 personelden 5 personele indiği ve sürenin 70 günden 2 güne çekildiği; ayrıca 11 milyon TL düzeyinde tasarruftan söz edilmektedir (Yıldırım & Yılmaz, 2012). Bu tür sayılar ikna edicidir ama her kurumda aynı hızda tekrarlanması beklenmemektedir. Çünkü altyapı, rol dağılımı, denetim pratikleri ve tedarikçi tarafının kapasitesi aynı değildir. Kısa bir cümle eklenebilir: hız artarken yeni hata türleri de üretilebilmektedir. Entegrasyon konusu çoğu metinde “platform var mı” düzeyinde kalmamakta, asıl etkinin kurumlar arası veri paylaşımıyla ortaya çıktığı belirtilmektedir. Arka planda otomatik kontrollerin çalıştığı bütünleşik bir yapının gerekli görüldüğü, bazı kurumlarla bağlantı kurulmadığında kaynak israfı ve kontrol zayıflığı doğabildiği aktarılmaktadır (Yıldırım & Yılmaz, 2012). Yapım ihaleleri tarafında buna benzer bir ihtiyaç, BİM–EKAP hattında veri standardı ve birlikte çalışabilirlik olarak tartışılmaktadır (Pınar, 2022). Entegrasyonun zayıf kaldığı durumda, dijitalleşme “görünürlük” üretmekte ama karar kalitesini aynı ölçüde yukarı çekemeyebilmektedir. Bu gerilim metinde tutulmalıdır. Veri bütünlüğü ve izlenebilirlik, işlem maliyeti kanalını dolaylı biçimde tamamlayan bir katman gibi durmaktadır. Kayıtların güvenilirliği yükseldikçe denetim maliyeti düşmekte, hata düzeltme döngüleri kısılabilmektedir. Blokzincir tartışmasında izlenebilirlik katkısı anlatılırken, geçiş aşamasında paralel sistem işletme, kurulum maliyeti ve siber güvenlik yatırım ihtiyacı da birlikte not edilmektedir (Dağlıoğlu Şanlı, 2024). Yani “daha fazla teknoloji = otomatik verimlilik” gibi düz bir çizgi kurulmamaktadır. Uygulama olgunluğu düşükse süreç daha da uzayabilmektedir. İşlem maliyeti ve verimlilik kanalının yolsuzluk riskiyle ayrılmadığı görülmektedir. Açık ihale usulünün ağırlığı ve süreç tasarımının (ilan/şartname/erişim) risk üretebilen noktaları, hem maliyet hem zaman üzerinde baskı yaratabilmektedir (Özer & Mıynat, 2016). Sağlık sektörü örneğinde de e-satın almanın “iş sadeleştirme” iddiası yanında örgütsel uyum ve uygulama ayrıntılarının belirleyici olduğu hissedilmektedir (Calıpınar & Soysal, 2012). Şikâyet mekanizması tasarımı ise iki yönlü çalışmaktadır; doğru kurulduğunda kaliteyi desteklemekte, zayıf kurulduğunda işlem yükünü büyütebilmektedir (Ascoly & Zeldenrust, 2003). Bu bölümün dili, verimliliği bir sonuç olarak değil, süreç içinde dalgalanan bir özellik olarak taşınmalıdır. E-ihalenin yaygınlaşması, “kaç işlem elektronikleşti” sorusunu zorunlu hâle getirmektedir. 2017’de e-ihalenin toplam ihale sayısına oranı %0,1 iken 2022’de %45,5’e çıkmış görünmektedir; 2020 sonrası artış daha keskindir (Polat, 2024). Bu yaygınlaşma, işlem

süresi ve emek yükü üzerinden okumayı kolaylaştırmaktadır; çünkü aynı işin daha az temasla yürütüldüğü iddia edilmektedir. Bir örnekte Resmî Gazete’de ihale ilanlarıyla ilgili işlerin 180 kişinin yaptığı hizmetten 5 kişilik bir işgücüne düştüğü ifade edilmiştir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Aynı metinde, doküman basımı, tebligat ve ihale işlemlerinin daha kısa sürede tamamlanması gibi kalemlerle yıllık tasarruf büyüklükleri de verilmiş, örneğin doküman basım maliyetinde 11 milyon TL düzeyi zikredilmiştir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Süre ve emek kazanımının otomatik sayılmaması gerektiği de not edilmektedir; çünkü yaygınlaşma ile birlikte “uzman personel eksikliği, altyapı problemleri, siber güvenlik sorunları” gibi zayıf noktaların görünürleştiği kabul edilmektedir (Polat, 2024). Bu çerçevede verimlilik, yalnızca süre kısalmasıyla ölçülmemekte, süreci yöneten kapasite ile birlikte okunmaktadır. İhale bilgilerinin tek yerde toplanması iş yükünü azaltabilmektedir, fakat yeni iş kalemleri de üretilebilmektedir; doğrulama, erişim yetkisi, kayıt standardı ve kontrol adımları büyümektedir. Kısa bir sonuç çıkmaktadır: hızlanma her kurumda aynı biçimde ortaya konmamaktadır. Entegrasyon seviyesi yükselmediğinde dijitalleşme çoğu zaman “görünen kısımda” kalmaktadır. EKAP’ta 2010’dan itibaren idare ve istekli kayıtlarının alınmaya başlanması, yasaklılık işlemlerinde e-teyit yapılabilmesi ve düzenli verinin oluşması gibi başlıklar, bir kayıt altyapısının kurulduğunu göstermektedir (İmamoğlu & Özbilgin, 2012). Buna rağmen kurumların iş akışlarının farklı sistemlerde bölünmesi hâlinde mükerrer veri girişi ve kontrol boşluğu doğabilmektedir; bu durum, verimlilik artışını sınırlayan bir unsur gibi durmaktadır. Bu başlıkta verimlilik “daha az belge” ile değil, tutarlı veri ile ilişkilendirilmektedir. Kapasite tarafı ise yalnızca teknik yetkinlik değil, pazarlık ve ihale yönetimi becerisi olarak da ele alınmaktadır. Alıcı tarafın bilgi ve becerisinin fiyat farklılıklarının büyük kısmını açıklayabildiği, pazarlık becerisi farkının değişkenliğin %79’una kadar çıkabildiği tartışılmıştır (Bortoletto, t.y.). Aynı tartışmada, kamu alımlarında takdir alanının kısılması amacıyla getirilen referans fiyat gibi uygulamaların fiyat dağılımını azaltabildiği, fakat sistemin bütününde verimliliği aynı ölçüde üretmeyebildiği ve “kompetans” düzeyiyle ilişkili doğrusal olmayan etkiler gösterebildiği belirtilmektedir (Bortoletto, t.y.). Bu yüzden veri bütünlüğü ve entegrasyon konuşulurken, insan kapasitesi ayrı bir katman gibi taşınmaktadır. Bazı adımlar otomatikleşse bile, değerlendirme kalitesi ve sözleşme yönetimi aynı hızda iyileşmemektedir. Şikâyet mekanizması, işleyen bir sistemde yalnız “şikâyetin alınması” ile bitmemektedir; kabul kriterleri, kayıt, inceleme, gizlilik ve giderim aşamaları birlikte tasarlanmaktadır. Örnek prosedürlerde şikâyetin yeterince spesifik olması gerektiği, yeterli bilgi yoksa ek bilgi talep edildiği; ayrıca şikâyetin ciddiyeti ve giderim olasılığı gibi ölçütlerin değerlendirmeye alındığı görülmektedir (Ascoly & Zeldenrust, 2003). Bazı yapılarda şikâyet ve yazışmaların tarihli ve imzalı tutulması, sürecin kayda bağlanması

için bir standart olarak konumlanmıştır (Ascoly & Zeldenrust, 2003). Kimliğin gizli tutulabilmesi de mekanizmanın “çekinme maliyeti”ni azaltan bir unsur olarak gösterilmektedir; bunun sınırları, işçinin adının zorunlu tutulduğu ya da risk görülürse vazgeçildiği ayrıntılarla tartışılmıştır (Ascoly & Zeldenrust, 2003). Şikâyet kanalının işlem maliyetiyle ilişkisi, iki yönlü çalışmaktadır. İyi tasarlanan bir kanalda yanlış kararların erken yakalanması beklenmektedir; denetim ve düzeltme yükünün geç aşamaya yığılması engellenmektedir. Zayıf tasarımda ise inceleme süreleri uzamakta, personel zamanı büyümekte, ihalenin tamamlanma süresi geriye doğru çekilmektedir; bu durum, “süre kısaldı” iddiasını da zedelemektedir. Bu başlıkta kalite artışı, gecikmenin yokluğu ile değil, düzeltici eylemin varlığı ile anlaşılmaktadır. Blokszincir tartışmalarında kayıtların kalıcılığı, izlenebilirlik ve denetlenebilirlik gibi özelliklerin şeffaflığa katkı verebileceği söylenmektedir (Dağlıoğlu Şanlı, 2024). Ancak elektronik platformun dışında kalan rüşvet ve gizli anlaşma gibi insan davranışları nedeniyle riskin tamamen ortadan kalkmayacağı açık biçimde belirtilmektedir (Dağlıoğlu Şanlı, 2024). Geçiş aşamasında paralel sistem işletimi, kurulum maliyeti, uzun dönem dijital saklama yükü ve siber güvenlik yatırımı gereksinimi de ayrıca sayılmaktadır (Dağlıoğlu Şanlı, 2024). Üstelik çok düğümlü doğrulama nedeniyle işlem sürelerinin uzayabilmesi, verimlilik kanalında yeni bir risk olarak görülmektedir (Dağlıoğlu Şanlı, 2024). Bu noktada teknoloji, yolsuzluğun “alanını daraltan” bir araç gibi konumlanmaktadır; fakat kurum tasarımı, yaptırım ve kapasite başlıkları sabit kalmaktadır. Kayıtların sağlamlaşması denetimi kolaylaştırmaktadır, yine de iyi önetilmediğinde işlem maliyeti geri gelebilmektedir. Metin, bu gerilimi saklamadan taşınmalıdır.

5.2. Yönetimsel Etkiler

Çalışma	Temalar
Gürbüz (2019) Dinamik Alım nesnellik vurgulanmakta, işlem yükünün azalması Sistemi (DAS) – AB ve Türkiye ve KOBİ katılımının artması beklenmektedir. karşılaştırması	Süreçlerin elektronikleşmesiyle şeffaflık ve Usulsüzlük ve yolsuzluk riskinin düşürülmesi yönetimsel çıktı olarak ele alınmaktadır.
Uzun & Uzun (2025) Algoritmik denetim – Sayıştay	Denetimde veriye dayalı karar desteği, sürekli denetim kapasitesi ve risk odaklı yaklaşım beklentisi öne çıkmaktadır; veri kalitesi ve

algoritmik önyargı gibi sınırlılıklar birlikte taşınmaktadır.

Durukal (2025) Kamu hizmetlerinin dijitalleşmesi	Ara karar vericilerin azalması, planlama/projeksiyon üretiminin kolaylaşması ve simülasyonla hata ihtimalinin düşmesi gibi yönetimsel avantajlar işlenmektedir.
Candeğer (2024) İhale usulü seçimi ve takdir	Muğlak ifadelerin geniş takdir alanı ürettiği; denetimin sınırının dar kaldığı ve etkinliği zayıflattığı vurgulanmaktadır.
Özdemir (2025) EKAP restorasyon ihaleleri	İhale verisinin işlev değişikliği üzerinden okunması; ihalenin “kâğıt üzerindeki amaç” ile “uygulamadaki yönelim” arasındaki sapmayı görünür kılması yönetimsel izleme aracı gibi durmaktadır.
Yaşar & Akdemir (2024) Yapay takdir yetkisi	Hızlı veri analizi ile hataların azalması, objektiflik ve tarafsızlığın güçlenmesi hedeflenmektedir; ancak şeffaflık-açıklanabilirlik ve sorumluluk boyutları yönetimsel risk alanı olarak durmaktadır.
Tuğaç & Önder (2025) E-ihale sisteminin iyileştirilmesi	Şeffaflık, rekabet, hesap verebilirlik ve maliyet kontrolü; ülkeler arası farkın kurumsal kapasite ve altyapı ile ilişkili olduğu vurgulanmaktadır.
Karakaya (2025) Bilgi edinme hakkı – sınırlar	Şeffaflık beklentisi ile gizlilik/ticari sır dengesinin idari yük ve çatışma ürettiği; bilgi yönetimi kapasitesinin kritik olduğu aktarılmaktadır.
Osuji (2025) Edo State e-GP vaka çalışması	Politika boşlukları, teknik sınırlılıklar ve değişime direnç; buna karşılık verimlilik, şeffaflık ve maliyet tasarrufu fırsatları birlikte ilerlemektedir.

Frimpong vd. (2020) Kurumsal absorptif kapasite ve e-GP asimilasyonu İç kontrol, altyapı, politika ve insan kaynağı bileşenleri “asimilasyon” düzeyini belirlemektedir; yönetsel çıktı, benimsemenin sürekliliği ve kurum içi öğrenme olarak okunmaktadır.

E-ihale ve ona bağlı dijital alım araçları, kamu alımlarında yalnız bir platform değişikliği gibi durmamaktadır; süreç akışını, belge dolaşımını ve kararın nasıl üretildiğini dönüştüren bir düzenek olarak çalışmaktadır. Kamu alımlarının AB ölçeğinde ekonomik ağırlığı verildiğinde bu dönüşümün niçin politika düzeyinde ele alındığı da anlaşılmaktadır; kamu alımlarının GSYH içinde yaklaşık %14 düzeyinde olduğu ve yıllık harcamanın 2 trilyon € bandına yaklaştığı aktarılmaktadır (Gürbüz, 2019). Bu büyüklük, usullerin rekabeti nasıl ürettiği kadar, idarenin iş yükünü ve hata üretme biçimini de belirlemektedir. Dijitalleşme ile işlem izi daha görünür hale gelmekte, görünürlük artınca yönetim davranışı da değişmektedir. Türkiye’de e-ihalenin aşamalı yaygınlaşması, yönetsel etkinin “tek seferlik” değil kademeli oluştuğunu göstermektedir. EKAP kaydının yerli istekliler için zorunlu hale gelmesi ve tebligatın EKAP üzerinden yürütülmesi, dosya yönetiminin rutinini dönüştüren eşikler arasında yer almaktadır (Gürbüz, 2019). 250 bin TL’ye kadar belirli alımlarda e-ihalenin uygulanmaya başlaması da operasyonel bir eşik gibi durmaktadır (Gürbüz, 2019). Bu adımlar, kağıt akışını azaltırken yeni bir iş çıkarmaktadır; veri girişi, veri doğruluğu ve sistemle uyumlu belge üretimi. Kayıt üretimi arttığında idari kontrol alanı genişlemekte, ama aynı anda veri kalitesi düşükse bu genişleme bir fayda üretmemektedir. Dijitalleşmenin kurum içinde “yerleşme” meselesi ayrı bir hatta yürümektedir. E-procurement’in kurum rutinine asimilasyonu, kurumsal soğurma kapasitesi ile istatistiksel olarak ilişkilendirilmiştir; etki katsayısı anlamlı bulunmuş ($\beta=0,168$) ve kamu alım süreci değişkeninin asimilasyona etkisi daha yüksek düzeyde raporlanmıştır ($\beta=0,269$) (Frimpong vd., 2020).

Aynı modelde kamu alım sürecinin sürdürülebilir tedarik üzerindeki etkisi çok yüksek görünmektedir ($\beta=0,824$) ve açıklayıcılık düzeyi SP için $R^2=0,678$ olarak verilmiştir (Frimpong vd., 2020). Buradan çıkan yönetsel sonuç netleşmektedir: sistemin kurulmasıyla değil, kurumun öğrenme ve iç süreç düzeniyle sonuç alınmaktadır. Küçük bir kırılma vardır; kapasite artmadığında dijitalleşme kayıt üretir, ama performans üretmeyebilir. Uygulamada karşılaşılan direnç ve maliyet boyutu, sistemin “işletilme” tarafını öne çıkarır. Edo State örneğinde internet altyapısının güvenilmezliği, eski sistemlerle uyumsuzluk ve birimler arası entegrasyon eksikliği

temel engeller arasında sayılmaktadır. Çözüm tarafında ise hedefli genişbant yatırımı, ICT altyapısı ve birlikte çalışabilirlik ihtiyacı öne çıkmaktadır; eğitim eksikliği sistemin ölçeklenmesini zayıflatmaktadır (Osuji, 2025). Bu tablo, e-ihalenin yönetsel etkisini tek bir düz çizgide anlatmayı zorlaştırır: şeffaflık ve maliyet tasarrufu beklentisi vardır, fakat işletim maliyeti ve değişime direnç aynı anda taşınmaktadır. Bir cümle kısa tutulabilir: sistem, dirençle karşılaşmaktadır. Yönetsel etki alanında bir diğer gerilim, takdir alanının genişliği ve bunun nasıl denetlendiği üzerinden görünmektedir. Usul seçiminin muğlak ifadeler üzerinden geniş takdir alanı ürettiği ve denetimin sınırları nedeniyle etkinliğin zayıflayabildiği yönünde değerlendirme yapılmaktadır (Şahin, 2024). Burada dijitalleşme tek başına “keyfilik” sorununu çözmemektedir; kararın gerekçesinin kurulması ve denetlenebilir olması gerekmektedir. Takdir büyüdükçe itiraz yükü artma eğilimindedir, dosya sayısı değilse bile dosyanın hacmi büyür. Karar kalitesi, hızla birlikte taşınmadığında yönetsel maliyet geri dönmektedir. Bu tartışmaya yapay zekâ temelli karar desteği girince, hız ve izlenebilirlik daha görünür hale gelmektedir. Yapay takdir yaklaşımının karar alma süreçlerini hızlandırması, şeffaflık ve hesap verebilirliği desteklemesi beklenmektedir (Yolcu & Ozan, 2024). Fakat burada da yeni bir yük oluşmaktadır; kararın nasıl oluştuğunun açıklanabilir kalması gerekmektedir. Denetim alanında benzer biçimde, makine öğrenmesi ve doğal dil işleme tekniklerinin denetim verimliliğini artırdığı ve proaktif denetimi güçlendirdiği vurgulanırken, veri kalitesi sorunları ve algoritmik önyargı gibi sınırlılıklar aynı yerde görünür hale gelmektedir. Denetçi rolünün yorumlama ve sorgulama tarafına kaydığı ifade edilmektedir; bu, eğitim ve yetkinlik dönüşümünü yönetsel bir zorunluluk haline getirmektedir (Uzun & Uzun, 2025).

Şeffaflık eksenini açıldığında, bilgiye erişim ile korunması gereken bilgi arasındaki sınır idari bir iş haline gelmektedir. Bilgi edinme taleplerinin özellikle teklif zarfı belgeleri, idarenin ürettiği belgeler ve aşırı düşük teklif sorgulamaları çevresinde yoğunlaştığı ayrıştırılmaktadır (Akın, 2025). Yaklaşık maliyetin gizliliği gibi başlıklarda özel düzenin önceliği vurgulanmakta; lex specialis ve lex posterior ilkeleriyle özel rejimin uygulanacağı yönünde sonuç kurulmaktadır (Akın, 2025). Yönetsel açıdan bu, iki yönlü bir baskıdır: açıklık arttıkça güven artar, fakat sınır netleşmezse uyuşmazlık ve idari yük büyür. Şeffaflık, dosya düzeni ve sınıflandırma kapasitesi gerektirmektedir. Dijitalleşmenin izleme gücünü göstermesi açısından EKAP verisiyle yapılan restorasyon ihaleleri incelemesi ayrı bir yer tutmaktadır. 67 ihalenin 25’inde işlev değişikliği tespit edilmiştir; konut grubunda dönüşüm daha yoğun görünmektedir (Kök & Halaç, 2024). İptal örüntüsü sayıyla verilmekte; 2012’de üç iptal, bazı yıllarda tekil iptaller kaydedilmiştir (Kök & Halaç, 2024). Bu tür bir bulgu, e-ihalenin yönetsel etkisini

“izlenebilirlik üretme” olarak somutlaştırır; ihale metninin amacı ile uygulama yönelimi arasındaki kayma görünür hale gelmektedir. Bu görünürlük, kontrol kapasitesini artırırken kurum içi proje seçimi ve sözleşme yönetimi tarafında yeni sorular üretmektedir.

Dijitalleşmenin daha geniş kamu hizmeti bağlamında, ara karar katmanlarını azaltabildiği ve planlama/projeksiyon üretimini kolaylaştırdığı vurgulanmaktadır; simülasyonla hata ihtimalinin düşmesi de bu çerçeveye eklenmektedir (Durukal, 2025). Yerel yönetim örneklerinde strateji–altyapı–kapasite zincirinin belirleyici olduğu görülmektedir; planların birbirini izlemesi ve sistem entegrasyonunun hedeflenmesi pratikte farklı hızlarda ilerlemektedir (Tuğaç, 2025). Bu iki kaynak, e-ihale tartışmasını “sadece alım süreci” olmaktan çıkarıp, kurumun veriyle yönetilmesi meselesine bağlamaktadır. Yönetimsel etki, bir yerde hız olarak, başka bir yerde denetim ve sorumluluk olarak geri dönmektedir.

5.3. Avrupa Birliği ve Uluslararası Uyum Süreci

Tablo 5. Avrupa Birliği ve Uluslararası Uyum Süreci

Kaynak	Odak	Yöntem ve Veri	AB–Uluslararası boyut
Beydoğan (2017)	Türkiye’nin kamu ihale mevzuatının AB müktesebatına uyumunun arka planı, mevcut durum ve sorunları	Normatif-hukuki değerlendirme; AB ilerleme raporları ve mevzuat okuması	4734/4735’in uyum hedefiyle AB direktiflerinin rehberliği; e-ihale ve şeffaflık
Ercan & Oğuz (2006)	2001–2005 döneminde ihale hukukunun dönüşümünü “ölçek/iktidar ilişkileri” üzerinden açıklamak	Politik iktisat/sınıf ilişkileri yaklaşımı; dönemselsel analizi	Reformun dış dinamikleri: IMF koşullulukları, AB direktifleri, WB katkıları, WTO-GPA çerçevesi
Taylor & Yülek (2012)	Kamu alımlarının kalkınma/ITT (sanayileşme-teknoloji-ticaret) hedefleriyle	67 gelişmekte ülke panel verisi	WTO-GPA eleştirisi; uluslararası alımların büyüklüğü;

	uluslararası büyüklüğü	ilişkilendirilmesi; alım pazar	Türkiye için bazlı projeksiyonları	Türkiye için sektör harcama	kalkınma “politika tartışması	“için alanı”
Dünya Bankası (2006)	IEG programlarının değerlendirilmesi; ve yatırım iklimi	Türkiye’de reform/kurumsal programlarının değerlendirilmesi; yönetim boyutu	dönüşüm yönetim boyutu	Program değerlendirmesi (ülke yardım değerlendirmesi)	Kriz sonrası yönetim/anti-yolsuzluk; sisteminin şeffaflaştırılması	ihale
Yalçın (2024)	hukuku dijitalleşme/PPP/çevre/rekabet ve “kamu ihalesi”	Küreselleşme–idare ilişkisi; ve boyutu	ilişkisi; ve tartışma çerçeve)	Kavramsal normatif (genel)	standartlara referans (WTO, BM, AB, OECD); Türkiye’nin doğrudan olmama vurgusu	referans taraf

Tablo 7.’de yer alan çalışmalar birlikte ele alındığında, 4734 sayılı Kanun’un ortaya çıktığı zemin, teknik bir mevzuat uyarlamasından daha geniş bir çerçevede şekillenmektedir. 2001 krizi sonrasında kamu ihale düzeninin yeniden kurulması, dış finansman koşulları ve uluslararası kurumsal çerçevelerle yan yana ilerlemiştir; IMF programı içinde yeni ihale düzenine “yapısal” bir yer açıldığı, AB tarafında ise Kamu Alımları Direktifleriyle uyum beklentisinin sürekli diri tutulduğu izlenmektedir (Ercan & Oğuz, 2006). Aynı dönemde Dünya Bankası ve DTÖ çerçevesinin de sürece eşlik ettiği, DTÖ hattında GPA üzerinden ayrımcılık karşıtı dilin güçlendiği aktarılmaktadır (Ercan & Oğuz, 2006). Bu çok aktörlü baskı alanı, mevzuatta “şeffaflık, rekabet, eşit muamele” gibi ilkelerin yerleşmesini hızlandırmıştır; ancak ilkelerin hangi eşiklerle işletileceği ve istisnaların ne kadar genişletilebileceği farklı bir tartışma alanı olarak kalmıştır (Beydoğan, 2017). Kısa bir düz hat değildir.

Uyum gündemi çoğu kez AB müktesebatı üzerinden okunmakta, fakat Tablo 5.4’teki literatür uyumun aynı anda küresel ticaret rejimiyle de temas ettiğini göstermektedir. Eşik değerler bu temasın en görünür başlıklarından biri haline gelmiştir; AB’nin bölgesel ölçekli eşikleri ile DTÖ standartları arasındaki tercih alanı, reform tartışmalarının içinde yer almıştır (Ercan & Oğuz, 2006). Bu esnada ihaleye giriş şartlarının “izin” mantığından daha çok belge ve yeterlik temelli bir şemaya kaydırıldığı, bunun belirli ölçekteki firmalar lehine bir yapı

doğurabildiği not edilmektedir (Ercan & Oğuz, 2006). Uyum burada, piyasa giriş kapısının yeniden ayarlanması gibi işlemektedir. Sonuçlar tek yerde toplanmamaktadır.

Kurumsal çerçeve açısından bakıldığında, reformun yolsuzluk ve rant üretimiyle ilişkilendirilen eski ihale pratiğini dönüştürmeye dönük bir yönü bulunduğu görülmektedir. Önceki düzende düşük tekliflerle başlayan süreçlerin sözleşme sonrasında fiyat artışları ve geri ödemelerle tamamlanabildiği, yeni düzenlemede daha şeffaf usullerin getirildiği ve kazanan tekliflerin ilan edilmesiyle görünürlüğün arttığı değerlendirilmiştir (World Bank IEG, 2006). Buna rağmen algı göstergelerinde bozulma ya da sınırlı iyileşme gibi karmaşık bir tabloya işaret edilmekte, mevzuat değişikliği ile uygulama örüntülerinin aynı hızda toparlanmadığı sezilmektedir (World Bank IEG, 2006). AB uyumu bağlamında temel ilkelerle örtüşen bir çerçeve kurulmuş olmakla birlikte, yerli isteklilere tanınan fiyat avantajı ve daha yüksek eşikler gibi konuların uyum gündeminde sorun başlığı olarak öne çıktığı belirtilmektedir (Beydoğan, 2017). Bu başlıklar, teknik görünümü olsa da siyasal-ekonomik bir çekirdeğe temas etmektedir.

Tablo 7.'teki çalışmalar, uluslararası uyumun kamu alımlarını kalkınma aracı olarak kullanma arzusuyla her zaman aynı yönde ilerlemediğini de göstermektedir. Uluslararası alım rejimleri içinde GPA'nın kimi tedarik araçlarını sınırlayabildiği, bunun teknoloji transferi ve sanayileşme hedefleriyle kurulan bağlantıyı zayıflatabildiği tartışılmaktadır (Taylor & Yülek, 2012). Aynı çalışmada uluslararası kamu alımları pazarının büyüklüğüne yönelik projeksiyonlar sunulmakta, Türkiye örneğinde kamu harcaması ve ithal sermaye malları talebi üzerinden ciddi bir ölçüğe işaret edilmektedir (Taylor & Yülek, 2012). Bu ölçek, uyumun salt prosedür standardı olmadığını; ekonomik yönetim ve politika alanı tartışmalarını da beraberinde taşıdığını düşündürmektedir. İdarenin uluslararası hukuk, dijitalleşme ve küresel ekonomik dinamiklere uyum sağlama baskısı artmakta, bu baskı idare hukuku alanına da yansımaktadır (Yalçın, 2024). Buradan sonra uyum başlığı, istisnalar–eşikler–yerli avantajı üçgeninde daha somut biçimde izlenebilmektedir (Beydoğan, 2017; Ercan & Oğuz, 2006).

6. BULGULAR VE TARTIŞMA

6.1. Araştırma Verilerinin Sunumu

Bu bölümde kullanılan araştırma malzemesi, nicel bir veri seti yerine literatür gövdesinden oluşmaktadır. Metinler hukuki uyum tartışmalarını, uluslararası kurumsal etkileri ve uygulama sonuçlarını birlikte ele alan bir çerçeve içinde değerlendirilmiştir. Seçilen kaynakların bir kısmı mevzuat uyumu ve AB hukuk etkisi üzerinden ilerlemekte, bir kısmı ise krize bağlı reform sürecini IMF–Dünya Bankası–DTÖ ekseninde tartışmaktadır (Ercan & Oğuz, 2006). Kurumsal rapor niteliğindeki metinlerde daha çok yönetim, şeffaflık ve yolsuzluk risklerinin azaltılması gibi başlıkların öne çıktığı görülmektedir (World Bank IEG, 2006). Tek bir çizgiye oturan, homojen bir literatür görünmemektedir. Literatür gövdesi tematik bir okuma ile ayrıştırılmıştır; metinlerde tekrarlanan problem alanları üzerinden kümeler oluşturulmuştur. İlk küme, AB müktesebatıyla uyumun normatif çerçevesini ve bu çerçevenin Türkiye kamu ihale düzenine yansıyan yönlerini kapsamaktadır; eşik değerler ve yerli isteklilere tanınan avantaj gibi başlıklarda uyum tartışmasının düğümlendiği not edilmiştir (Beydoğan, 2017). İkinci küme, reformun uluslararası aktörlerle birlikte şekillendiği bir bağlamı izlemektedir; kriz sonrası dönemde ihale hukukunun yeniden ölçeklenmesi, dış koşulluluklarla ve küresel rekabet normlarıyla birlikte okunmuştur (Ercan & Oğuz, 2006). Üçüncü küme, dijitalleşme ve idari modernleşme tartışmalarını içermektedir; idare hukukunun küresel gelişmelerle temas ettiği alanlarda kamu ihalesi, standartlar ve kurumsal kapasite üzerinden ele alınmaktadır (Yalçın, 2024). Burada metinlerin dili yer yer keskinleşmektedir. Kamu alımlarının ekonomik yönü ayrı bir tema olarak ele alınmıştır. Uluslararası kamu alımları rejimlerinin (özellikle GPA) politika alanını daraltabildiği, kalkınma hedefleriyle kurulan bağlantıların her zaman rahat taşınmadığı tartışması literatürde güçlü biçimde yer almaktadır (Taylor & Yülek, 2012). Kurumsal değerlendirme metinlerinde ise aynı reform hattı daha farklı bir gerekçelendirme ile kurulmakta; eski sistemde sözleşme sonrası maliyet artışı ve uygunsuz ödemeler gibi risklerin altı çizilmekte, yeni düzenlemede görünürlüğün arttığı ve bazı süreçlerin daha şeffaf hale geldiği aktarılmaktadır (World Bank IEG, 2006). Temalar bu noktada üst üste binmektedir, fakat aynı şeyi söylememektedir. Bazı yerlerde çelişki hissi kalmaktadır. Metinlerin analizi sırasında, her kaynağın ana argümanı kadar kullandığı kavram seti de izlenmiştir; “şeffaflık”, “rekabet”, “eşit muamele”, “piyasa erişimi”, “yönetişim” gibi kavramların farklı bağlamlarda farklı işlevler yüklendiği görülmüştür (Beydoğan, 2017; Ercan & Oğuz, 2006). Bu nedenle literatür, yazar bazlı bir özet halinde değil; sorun alanı ve tartışma eksenini üzerinden sunulmuştur. 6.2’de tematik kümelerden çıkan ortak desenler ve ayrışmalar bulgu biçiminde ele alınmaktadır. Burada artık metinlerin ne söylediği değil, hangi sonuç çizgilerinin tekrarlandığı ön plana alınmaktadır.

6.2. Bulguların Yorumlanması

Literatür bir arada okunduğunda uyum sürecinin tek hat üzerinden ilerlemediği görülmektedir. AB müktesebatı, kamu alımlarında rekabet ve eşit muamele gibi ilkeleri taşıyan ana çerçeveyi vermektedir; fakat reformun zamanlaması ve ivmesi daha geniş bir dış çevreyle ilişkilendirilmektedir (Beydoğan, 2017). Kriz sonrası dönemde ihale hukukunun yeniden kurulması IMF programı, Dünya Bankası yönetim dili ve küresel ticaret normlarıyla birlikte anılmaktadır; AB etkisi bu tablo içinde güçlü kalmakta, ancak tek başına açıklayıcı olmamaktadır (Ercan & Oğuz, 2006). Bu çok aktörlü yapı, mevzuatın gerekçelendirme dilini de çeşitlendirmiştir. Aynı değişiklik, bir metinde şeffaflık ve piyasa erişimi olarak okunurken başka bir metinde mali disiplin veya yolsuzluk riski azaltımı üzerinden kurulmaktadır (World Bank IEG, 2006). Kesin bir merkez yakalanmamaktadır. Normatif düzlemde ilkelerin yerleştiği, uygulama alanında ise farklı yoğunluklar olduğu yönünde ortak bir çizgi izlenmektedir. İlkeler düzeyinde rekabet, saydamlık ve eşit muamele vurgusu güçlü bir çerçeve sunmaktadır; bu çerçeve kanun tekniği içinde açık biçimde görünmektedir (Beydoğan, 2017). Buna rağmen istisnalar, eşik değerler ve usul tercihleri üzerinden genişleyen bir pratik alan tanımlanmaktadır; uygulama, aynı ilkelerin her durumda aynı ağırlıkla işletilmediği bir görüntü vermektedir (Ercan & Oğuz, 2006). İhale rejimi bu nedenle “tek tip” işlemeyen bir mekanizma gibi durmaktadır. Bazı alanlarda rekabetin korunmasına yakın bir düzen görülürken bazı alanlarda hız ve esneklik baskısının öne çıktığı anlaşılmaktadır. Bu durum, uyum tartışmasını metin düzeyinde bitirmemektedir.

Şeffaflık başlığında, görünürlük artışı ile hesap verebilirlik arasındaki mesafe dikkat çekmektedir. Elektronikleşme ve bilgiye erişim kanalları süreçlerin izlenebilirliğini artıran bir çerçeve üretmektedir; ilanların ve sonuçların duyurulması, bazı metinlerde reformun en somut kazanımlarından biri olarak ele alınmaktadır (World Bank IEG, 2006). Ancak süreç görünürlüğünün tek başına rekabeti artırdığı varsayımı literatürde sabit durmamaktadır; katılımın hangi koşullarda yükseldiği, şartname hazırlama ve usul seçimi gibi alanlara bağlanmaktadır (Beydoğan, 2017). Dijitalleşme, idarenin modernleşmesi içinde daha geniş bir dönüşüm parçası olarak görülmekte, fakat her alanda aynı sonuçlar beklenmemektedir (Yalçın, 2024). Burada küçük bir boşluk hissi kalmaktadır. Görünürlük vardır, güvence her zaman aynı ölçüde kurulmamaktadır.

Uyum tartışmasının düğümlendiği yerlerden biri eşik değerler ve yerli lehine araçlardır. Eşiklerin yüksekliği ve yerli isteklilere tanınan fiyat avantajı, AB uyumu açısından tekrar tekrar sorun alanı olarak işaretlenmektedir; bu başlıklar teknik görünmekte, fakat kamu alımlarının piyasa erişimiyle ilişkisinde doğrudan politika tercihi üretmektedir (Beydoğan, 2017). Eşik değerler üzerinden hem uluslararası rekabet basıncı hem de iç piyasa koruması aynı metin içinde yan yana gelebilmektedir. Kriz sonrası dönemde AB eşikleri ile DTÖ standartları arasındaki tartışmanın, hangi ölçeğin esas alınacağına dair bir pazarlık alanı oluşturduğu da görülmektedir (Ercan & Oğuz, 2006). Bu pazarlık, mevzuat tasarımında “denge” arayışını sürekli kılmaktadır. Son kararlar tek yönde toplanmamaktadır.

Kamu alımlarının kalkınma hedefleriyle ilişkisi incelendiğinde uyumun başka bir gerilim hattı ortaya çıkarmaktadır. Uluslararası alım rejimleri içinde özellikle GPA'nın bazı tedarik araçlarını sınırlandırabildiği, teknoloji ve sanayileşme hedefleriyle kurulan bağın bu nedenle zayıflayabildiği tartışılmaktadır (Taylor & Yülek, 2012). Kamu alımlarının büyüklüğü ve ekonomik ağırlığı düşünüldüğünde, tedarik politikasının yalnızca prosedür standardı olarak ele alınmadığı anlaşılmaktadır (Taylor & Yülek, 2012). Bu hat, uyumun maliyet-fayda hesabını da karmaşık hale getirmektedir; şeffaflık ve rekabet kazanımları öne çıkarılırken politika alanının daralması ayrı bir maliyet olarak tartışmaya girmektedir. Uyum burada iki yönlü işlemektedir.

Bir tarafta piyasa erişimi, diğer tarafta sanayi politikası beklentisi.

Reformun meşrulaştırma dili içinde denetim ve yolsuzluk çerçevesi belirgin bir yer tutmaktadır. Eski sistemde sözleşme sonrası maliyet artışları, uygunsuz ödemeler ve geri dönüşlü ilişkiler gibi risklerin altı çizilmekte, yeni düzenlemede daha şeffaf usuller ve görünürlük artışı vurgulanmaktadır (World Bank IEG, 2006). Bu dil, ihale hukukunu yalnız teknik bir düzenleme alanı olmaktan çıkarıp yönetim reformunun merkezine taşımaktadır. Buna rağmen algı göstergelerinde istenen iyileşmenin her zaman görülmediğine dair işaretler de aynı metinlerde yer alabilmektedir; reformun kabulü ile uygulama kalitesinin birbirine eş zamanlı bağlanmadığı anlaşılmaktadır (World Bank IEG, 2006). Bu da denetim mekanizmalarının kâğıt üzerindeki varlığı ile sahadaki davranış örüntülerinin farklı hızlarda değişebildiğini düşündürmektedir. Yavaş ilerleyen bir alan olduğu hissedilmektedir.

6.3. Bulguların Literatürle Karşılaştırılması

Literatürde kamu ihale reformu bir tarafta “hukuki uyum” diliyle, diğer tarafta daha “politik iktisat” ağırlıklı bir okumayla ele alınmaktadır. Uyum perspektifinde 4734 sayılı düzenlemenin AB kamu alımları yaklaşımıyla ilkeler düzeyinde yakınlaşma ürettiği, kurumlaşma ve usul standartlarının bu çerçevede kurulduğu görülmektedir (Gözel, 2005). Aynı metinler içinde reformun kriz sonrası IMF koşulları, UN standartları ve AB adaylık gündemiyle birlikte hız kazandığı ve kamu alımlarının “pazarın ölçeği” üzerinden yeniden kurulduğu anlatısı da açılmaktadır; bu anlatı daha çok sermaye grupları arası gerilimlere, devletin tercih alanına ve pazara giriş hesaplarına yaslanmaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). İki okuma birlikte ilerlemekte, fakat vurgu noktaları farklı kalmaktadır. Hukuki uyum okumalarında eski düzenin “takdir alanı genişliği” ve bunun yarattığı sorunlar üzerinden gidildiği dikkati çekmektedir. İhale süreçlerinde şeffaflık ve rekabet ilkelerine yaklaşma hedefi öne çıkarılmakta, süreler, ilan rejimi ve itiraz mekanizmaları gibi başlıklar teknik gibi duran ama sonuç üreten ayrıntılarla açıklanmaktadır (Gözel, 2005). Bu çerçevede ihale otoritesinin kurulması ve merkezi bir çerçeve üzerinden uygulamanın standartlaştırılması önemsenmektedir; tartışma, kural koyma ve denetim kapasitesinin kurumsallaştırılması etrafında dönmektedir (Gözel, 2005). Burada dil daha çok “kuralın yerleşmesi” üstünden akmaktadır.

Politik iktisat okumaları ise aynı reform setinin, dış baskılarla açılan alan ve içerideki sermaye bloklarının pazardan pay alma gerilimi ile birlikte yürüdüğünü göstermektedir. 2000 krizi sonrası IMF koşullarıyla “yeni ihale yasası”nın gündeme geldiği, AB’nin direktif uyumunu üyelik sürecinin parçası haline getirdiği ve bu iki dış eksenin, ihale pazarını daha geniş ölçeğe taşıyan bir çerçeve kurduğu belirtilmektedir (Ercan ve Oğuz, 2006). Bu sırada büyük ve uluslararasılaşmış sermayenin eşit muamele ve kapsam genişliği üzerinden yeni düzenlemeyi desteklediği, küçük ve orta ölçekli sermayenin ise korumacı düzenlemeleri kaybetmemek için itiraz ürettiği aktarılmaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). Kısa bir gerilim var. Eşik değerler, fiyat avantajı ve kapsam tartışmalarının bu gerilimin somutlaştığı alanlar olduğu görülmektedir (Ercan ve Oğuz, 2006). Dijitalleşme hattında da benzer bir ikilik oluşmaktadır: “şeffaflık kapasitesi” ile “uygulama pratikleri” aynı metinlerde farklı sonuçlara açılabilir. Merkezi portal, ilan rejimi ve elektronik ihale gibi araçların görünürlük ürettiği ve denetim/izleme açısından yeni bir zemin açtığı vurgulanmaktadır (Gözel, 2005). Buna rağmen sektör düzeyinde kullanım farklılıklarıyla karşılaşılmaktadır; inşaat alanında elektronik ortamın diğer sektörlerle kıyasla geriden geldiği, teknik ve örgütsel uyumun kendiliğinden oluşmadığı anlatılmaktadır (Saraç Cıracıoğlu ve Yaman, 2020). EKAP’ın işleyişiyle başka ülke örneklerinin karşılaştırılması yapılırken, süreç entegrasyonu ve doküman

yönetimi gibi ayrıntılarda uygulama darboğazları tekrar görünür olmaktadır; BIM entegrasyonu gibi öneriler de bu boşluğu kapatma arayışı olarak konumlanmaktadır (Saraç Cıracıoğlu ve Yaman, 2020).

Serbestleşme/rekabet okuması ile kalkınma/politika alanı okuması karşı karşıya geldiğinde tartışma daha da belirginleşmektedir. Bir tarafta kamu alımlarının uluslararası piyasa erişimi ve rekabet üzerinden değerlendirildiği, hatta bazı metinlerde kamu alımlarının kalkınma hedefleri için kullanılabilecek bir “kaldıraç” olarak ele alındığı görülmektedir (Taylor ve Yülek, 2012). Diğer tarafta ise kalkınmacı tedarik araçlarının (yerli üretimi destekleme, ulusal şampiyonlar, yerli içerik vb.) yeniden önem kazandığı, sanayi politikasının geri geldiği ve kamu alımlarının bu gündemle birlikte düşünülmesi gerektiği çizgisi öne çıkmaktadır (Bürken vd., 2020). Yerli içerik düzeneklerinde yatırımcı ilgisi, fiyat/prim yapısı, yerli tedarik kapasitesi ve kalite gibi konuların belirleyici olduğu; yerli sanayi tabanı güçlü görünse bile süreklilik ve rekabet baskısı nedeniyle politikanın kırılma eğilimi ifade edilmektedir (van Leth, 2021). Bu noktada AB uyumu tartışmasının “fiyat avantajı, eşikler ve istisnalar” etrafında düğümlenmesi şaşırtıcı durmamaktadır; iç pazarı korumaya dönük görünen tercihlerin, rekabet ve ayrımcılık tartışmasına hızla bağlandığı aktarılmaktadır (European Commission, 2016).

İtiraz ve denetim mekanizmaları da literatür içi ayrışmanın bir başka yüzünü göstermektedir. Bir yaklaşım, daha sıkı denetim ve itiraz yollarının rekabeti ve güveni artıracak varsaymakta; diğer yaklaşım ise takdir alanının daralmasıyla süreç maliyetlerinin artabileceğini, yönetsel kapasite zayıfsa mekanizmanın tıkanabileceğini tartışmaktadır (Rahman, 2014). Tartışmanın kendisi bile önemli bir ipucu vermektedir: normların güçlenmesi, otomatik biçimde uygulama kalitesi üretmemektedir. O yüzden metinler aynı yasal çerçeveyi anlatırken bile, bir yerde uyumu ve kurumsallaşmayı, başka bir yerde güç ilişkilerini ve istisna rejimini öne çıkarmaktadır (Gözel, 2005; Ercan ve Oğuz, 2006).

Literatürde AB uyumu çoğu kez hukuk tekniği üzerinden konuşulmaktadır; kavramlar, ilkeler ve müktesebat başlıkları öne çıkmaktadır. Buna rağmen aynı metinlerde uyumun salt mevzuat aktarımıyla bitmediği, kurumlar arası eşgüdüm ve uygulama kapasitesi gibi katmanlar nedeniyle sürecin parça parça ilerlediği de görülmektedir. Türkiye'nin kamu ihale alanı, özellikle Gümrük Birliği ve adaylık evreleriyle birlikte AB ile temas ettikçe, “yakınsama” dili güçlenmiş durumdadır (Kaya, 2014). Yine de bu yakınsamanın sürekli aynı hızda gitmediği, bazı başlıklarda uzun süre “bekleme odası” hali üretildiği hissedilmektedir. Kısa bir duraksama

bile yaratmaktadır. Bu çizginin karşısında daha politik iktisat ağırlıklı okuma yer almaktadır. Burada reformun hukuki bir modernleşme olarak değil, kamu alım pazarının ölçeği ve güç ilişkileriyle birlikte yeniden düzenlenmesi olarak ele alındığı görülmektedir (Ercan ve Oğuz, 2006). Uyum gündemi konuşulurken bile, iç sermaye grupları, küresel sermaye ve devletin rolü aynı sahneye yerleştirilmektedir. Bu yaklaşım, ihale hukukunun “kim için hangi piyasa düzeni” yarattığına odaklanmakta, dolayısıyla mevzuatın metni kadar istisna üretme kapasitesini de önemli saymaktadır. Burada tartışma daha sertleşmektedir.

AB koşulluluğu literatürü bu iki hattın arasına giren bir ara katman gibi durmaktadır. AB'nin etkisinin tek başına ve her koşulda belirleyici olmadığı, etkileşimin iç aktörlerle birlikte kurulduğu anlatılmaktadır (Aydın ve Çarkoğlu, 2006). Bu tür metinler, dış baskının “impose” gibi çalışmadığını, daha çok yerli koalisyonlar elverdiğinde güç kazandığını göstermektedir. Kamu ihalesi alanına çevrildiğinde de benzer bir resim çıkmaktadır: AB uyumu, bazı dönemlerde teknik reform dili üretirken, bazı dönemlerde siyasal maliyet arttığında geri çekilen bir gündem haline gelebilmektedir. Bu gerilim, uyum anlatısını zaten tek yönlü olmaktan çıkarmaktadır. İkinci tema kümesi dijitalleşme ile uygulama arasındaki ayrışmada ortaya çıkmaktadır. Dijitalleşme okumasında, elektronik platformların süreç görünürlüğünü artırdığı, standartlaşma sağladığı ve izlenebilirlik ürettiği kabul edilmektedir; bu taraf genelde kapasite ve araç tartışması yapmaktadır (Saraç Çıraçoğlu ve Yaman, 2020). Uygulama okuması ise bunun otomatik bir rekabet artışına dönüşmediğini, usul tercihlerinin ve kurumsal davranışların sonuçları belirlediğini ima etmektedir. Aynı sistem içinde daha “görünür” bir süreç yaşanırken, piyasanın gerçekten genişleyip genişlemediği ayrı bir soru gibi kalmaktadır. Bu ayrım önemlidir.

Karşılaştırmalı literatür bu noktada işlev görmektedir. AB içinde tek teklifli ihaleler ve rekabetin zayıflaması gibi sorunların, veri ve gösterge üretildiği halde kendiliğinden çözülmediği görülmektedir (OECD, 2024). Rekabeti artırma hedefi, ölçüm çerçeveleriyle desteklenmekte; yine de “nedenler” kısmı, ilan tasarımından piyasa yoğunlaşmasına kadar uzanan bir yelpazeye taşınmaktadır. Bu örnek, Türkiye açısından iki şey düşündürmektedir: teknik araçların varlığı tek başına yetmemekte, ikincisi rekabet düşüşü yalnız yerel bir sapma olarak okunmamalıdır. Bazı sorunlar yapısal davranmaktadır. Üçüncü tema kümesi serbestleşme/rekabet okuması ile kalkınma/politika alanı okuması arasındaki gerilimde

kurulmaktadır. Bir yanda kamu alımlarında şeffaflık, ayrımcılık yasağı ve rekabet ilkeleri “iyi yönetim” seti içinde yer almaktadır; bu setin AB ve WTO rejimleriyle uyumlu biçimde ilerlediği görülmektedir (Kaya, 2014). Diğer yanda kamu alımının kalkınma aracı olarak kullanılmasına ilişkin literatür vardır; burada kamu alımı, teknoloji transferi, sanayileşme ve ölçeklenme için bir kaldıraç gibi değerlendirilmektedir (Taylor ve Yülek, 2012). Bu ikinci hat, uluslararası anlaşmaların politika alanını daralttığını, özellikle GPA mantığının bazı kalkınmacı araçları sınırladığını da açıkça taşımaktadır. Gerginlik burada çıkmaktadır.

Türkiye örneğinde “yerli avantajı”, eşik değer tartışmaları ve istisna alanları tam bu düğüme bağlanmaktadır. Teknik gibi görünen eşik ve kapsam tartışmaları, bir yandan AB uyumu ve piyasa açıklığına doğru çekilirken, diğer yandan sanayi politikası beklentileri ve yerli üretim hedefiyle birlikte düşünülmektedir (van Leth, 2021; Bürge ve diğerleri, 2020). Literatür, kamu alımı üzerinden ulusal şampiyonlar veya yerli üretim tabanı gibi hedeflerin gündeme geldiğini, planlama diliyle rekabet dilinin aynı metinde çatışabildiğini göstermektedir (Bürge ve diğerleri, 2020). Burada netlik değil, bir tür ikili kayıt görülmektedir. Sürdürülebilir kamu alımı literatürü de aynı gerilimi farklı bir cepheden taşımaktadır. AB çizgisinde çevresel ve sosyal kriterlerin ihale sistemine nasıl yerleştirileceği konuşulurken, Türkiye’de yol haritasının belirsiz kalabildiği, taslakların kamuya açık olmaması veya uygulama çerçevesinin netleşmemesi gibi sorunlar öne çıkmaktadır (Kaya, 2014). Bu tartışma rekabet meselesini tamamen silmemekte, aksine yeni bir “kriter yönetimi” alanı açmaktadır. Kriterlerin tanımı, denetimi ve piyasa tepkisi birlikte düşünülmek zorunda kalınmaktadır. Sessiz ama ağır bir başlık.

Daha geniş reform literatürü, kamu ihalesini tek başına bir alan gibi değil, mali disiplin ve kamu yönetimi dönüşümüyle birlikte ele almaktadır. Mali dönüşüm anlatılarında kurumsal yeniden yapılanma ve bütçe disiplini çerçevesi güçlüdür; ihale rejimi de bu çerçevenin bir parçası gibi görülmektedir (Kaya ve Yılar, 2011). Benzer biçimde uluslararası kurum raporlarında reformlar, yatırım iklimi ve kamu sektörü reformu gibi geniş bir paket içinde anlatılabilmektedir (Dünya Bankası, 2006). Bu paket dili, kamu ihale hukukunun “yolsuzlukla mücadele” ve “yönetişim” kelimeleriyle meşrulaştırıldığını da düşündürmektedir. Yine de metinler genellikle uygulama detayına indiğinde daha ihtiyatlıdır. AB’nin koşulluluk dili ile iç siyaset ve veto noktalarının aynı anda çalıştığı anlatı burada işe yaramaktadır; metin zaten “dış

etki-iç aktör etkileşimi” üzerinden ilerlemektedir. Bu kaynak, 6.3’te hukuki yakınsama anlatısının “kendiliğinden” bir uygulama üretmediğini göstermek için kullanılabilir (Aydın ve Çarkoğlu, 2006). Buraya Ercan-Oğuz hattı da eklenince, reformun ölçek, sermaye ilişkileri ve piyasa düzeni tarafı görünür kalmaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). Uzun bir açıklama gerekmiyor. Kısa bir cümle yeter. Dijital araçların görünürlük üretmesi ayrı, rekabetin otomatik artması ayrı mesele olarak kurulmaktadır; inşaat sektöründe e-ihale/EKAP benzeri sistemlerin entegrasyonuna bakan çalışma bu parçayı beslemektedir (Saraç Çıracıoğlu ve Yaman, 2020). Karşılaştırmalı bir çıpa istenirse, rekabeti artırma ve tek teklifliliği azaltma gibi sorunlara odaklanan OECD raporu bu bölümde “Türkiye dışı ama aynı sorunun dili” olarak kullanılabilir (OECD, 2024). Burada anlatım çok uzatılmayacaktır; iki uzun cümle, araya bir kısa cümle atılır.

Kalkınmacı tedarik ve “yerli içerik / ulusal şampiyon” çizgisini taşıyan metin, rekabet okumasının yanında bir gerilim hattı kurmaktadır (Bürken vd., 2020). Sürdürülebilir kamu alımı tezi de aynı kümeye eklenebilir; çünkü burada AB’yle temas, sadece prosedür değil “amaçların” (çevresel-sosyal) ihaleye taşınması üzerinden tartışılmaktadır (Kaya, 2014). Bu sayede 6.3’te rekabetçi dilin yanında “kamu alımı bir politika aracı mıdır” sorusu canlı kalır.

Çok açılırsa konu dağılır, o yüzden 1 paragraf sınırı iyi durmaktadır. Aydın-Çarkoğlu ve benzeri “geniş çerçeve” metinleri, Kamu İhale Kanunu’nu anlatan paragrafın önüne geçirmemek gerekir; bir paragrafın sonunda, tartışmayı çentikleyen kısa bir ek gibi yerleştirilmesi yeterli olmaktadır. Aynı şey mali dönüşüm ve post-Washington çizgisi için de geçerli; onlar da reform iklimini anlatır, ama 6.3’te merkezde kalması istenen şey yine ihale rejiminin kuralları ve uygulama sapmalarıdır (Kaya ve Yılar, 2011; Güven, 2008; Gönül, 2012).

6.4. Kamu İhale Kanunu’nun Türkiye Üzerindeki Genel Etkilerinin Değerlendirilmesi

4734 sayılı Kanun’un genel etkileri tartışılırken, literatürde ilk göze çarpan alan standartlaşma ve kurumsallaşma yönünde bir kazanım oluşmasıdır. İhale süreçlerinin tek bir çerçeve içinde toplanması, usuller ve ilan düzeni açısından ortak bir dil kurulması ve itirazdenetim mekanizmalarının sistemin içine yerleştirilmesi, reformun en görünür çıktıları arasında sayılmaktadır (Gözel, 2005; World Bank IEG, 2006). Bu çerçeveye birlikte şeffaflık kavramı daha somut araçlara bağlanmakta, ihalenin başlangıcından sonuçlandırılmasına kadar

belli aşamaların görünür kılınması hedeflenmektedir (Beydoğan, 2017). Kurumsal düzeyde KİK'in düzenleyici rolü ve izleme kapasitesi de bu standartlaşmanın bir parçası olarak okunmaktadır (Yalçın, 2024). Bu kazanım, bir anda oluşmuş gibi durmamaktadır. Kazanımların yanında, sistemin sınırları daha çok istisna alanları ve uygulama tercihleri üzerinden tartışılmaktadır. Mevzuatta ilke seti netleşmiş olsa bile, istisnaların kapsamı genişledikçe rekabet ve eşit muamele vurgusunun pratikte zayıflayabildiği belirtilmektedir (Beydoğan, 2017). Usul seçimi de benzer bir etki üretmektedir; açık ihale kuralı korunurken pazarlık veya daha esnek araçlara yönelme, süreç hızını artırmakta fakat rekabet yoğunluğunu düşürebilecek bir alan açmaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). Burada “tasarım” ile “kullanım” arasındaki ayrışma büyümektedir. Aynı sistem hem şeffaflık iddiasını taşımakta, hem de esneklik kanallarını açık tutmaktadır. Eşik değerler ve yerli isteklilere yönelik araçlar, sınır tartışmasının daha belirginleştiği başlıklardır. AB uyumu çerçevesinde eşiklerin yüksekliği ve yerli lehine fiyat avantajı gibi araçların sürekli gündeme gelmesi, kamu alımlarının piyasa erişimiyle ilişkisini doğrudan etkilemektedir (Beydoğan, 2017; European Commission, 2016). Bu noktada teknik bir ayrıntı gibi görünen konu, aslında kamu alım pazarının kimlere ne ölçüde açılacağına dair politika tercihi üretmektedir. Kriz sonrası reform döneminde AB ile DTÖ standartları arasında eşik ve kapsam tartışmasının yaşandığı, ölçek seçiminin başlı başına bir çekişme alanı olduğu aktarılmaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). Bu çekişme, sistemin “tam uyum” çizgisinde sabitlenmesini zorlaştırmaktadır.

Dijitalleşme ve platformlaşma ise bir yandan kazanım, bir yandan sınırlılık üreten başlık olarak kalmaktadır. EKAP benzeri sistemlerin görünürlük ürettiği, ilan ve sonuç bilgisinin erişilebilirliğini artırdığı belirtilmektedir; ancak sektörler arasında kullanım düzeyi ve süreç entegrasyonu farklılaştığında, aynı teknolojik çerçevenin aynı sonucu vermediği anlaşılmaktadır (Saraç Çıracıoğlu ve Yaman, 2020). Platformun varlığı, şartname kalitesi, yeterlik kriterlerinin kurulması ve idari kapasite gibi alanların önemini ortadan kaldırmamaktadır. Kısa bir şey söylenebilir: teknoloji tek başına düzen kurmamaktadır. Bu nedenle hesap verebilirlik iddiası çoğu zaman kurumların davranışına bağlı kalmaktadır. Genel etki değerlendirmesinde denge tartışması, uluslararası uyum ile iç politika hedefleri arasında sürekli yeniden kurulan bir çizgide oluşmaktadır. Uluslararası rejimler ve AB müktesebatı, ayrımcılık karşıtı yaklaşımı ve piyasa erişimini öne çıkarırken; kamu alımlarının kalkınma hedefleri için bir politika aracı olarak kullanılmasına ilişkin beklenti de canlı kalmaktadır (Taylor ve Yülek, 2012; Bürken vd., 2020). Yerli üretimi destekleme, ulusal şampiyon yaratma veya stratejik sektörlerde tedarik kapasitesini güçlendirme gibi hedeflerin, rekabetçi düzen ve

eşit muamele ilkeleriyle srtştğ alanlar oluşmaktadırdır (van Leth, 2021). Sürdürülebilir kamu alımı gibi yeni gündemler de bu dengeyi daha karmaşık hale getirmektedir; kriterlerin ihaleye taşınması, hem politika hedefi üretmekte hem de uygulama maliyeti doğurabilmektedir (Kaya, 2014). Denge arayışı bu yüzden bitmemektedir.

4734 sayılı Kanun'un Türkiye'de yarattığı genel etki, bir yandan kurumsal çerçeveyi standartlaştıran ve şeffaflık araalarını gclendiren bir dönüşüm olarak görülmektedir; diğer yandan istisnalar, usul tercihi ve eşik/yerli avantajı gibi başlıklarda sistemin kendi ilkeleriyle sürekli pazarlık yapan bir yapıya dönüştüğü anlaşılmaktadır (World Bank IEG, 2006; Beydoğan, 2017; Ercan ve Oğuz, 2006). Bu yapı içinde uluslararası uyumun baskısı ile kalkınmacı politika hedeflerinin baskısı aynı anda hissedilmektedir. Bazı dönemlerde biri ne geçmektedir. Sistem, tam da bu nedenle "tamamlanmış" bir reform değil, süreklileşmiş bir düzenleme alanı olarak durmaktadır.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

7.1. Genel Değerlendirme

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu alımlarında daha yeknesak bir çerçeve kurulmuş, süreçlerin dilinde belirgin bir standartlaşma sağlanmıştır. Rekabet, saydamlık ve eşit muamele gibi ilkelerin mevzuatın içine yerleşmesiyle birlikte, ihale sürecinin ilan edilmesi, tekliflerin değerlendirilmesi ve sonuçların kamuya açık hale gelmesi üzerinden görünürlük artışı hedeflenmiştir. Düzenleyici çerçevenin tek bir kanunda toplanması, uygulamada dağınıklığı azaltan bir etki üretmiş, itiraz ve denetim mekanizmalarıyla birlikte sistemin “hesap sorulabilir” bir biçime yaklaştırıldığı görülmüştür (World Bank IEG, 2006). Bu çerçeveye kamu alımlarının idari işleyiş içinde daha merkezi bir konuma yerleştirildiği anlaşılmaktadır. Kısa sürede oturan bir yapı değildir. Buna rağmen sistemin zaman içinde istisnalar, usul tercihleri ve eşik değerler üzerinden sürekli yeniden tartışıldığı görülmektedir. İlkeler düzeyinde kurulan çerçeve yerinde kalmakta, ancak uygulamaya ilişkin alanlar genişledikçe aynı ilkelerin her durumda aynı yoğunlukla işletilmediği izlenmektedir. Bu durum, AB uyumu tartışmasıyla sınırlı kalmamakta; kriz sonrası dönemde IMF ve Dünya Bankası çizgisinin yönetim dili, DTÖ rejiminin piyasa erişimi yaklaşımı ve içerideki aktörlerin tercihleri aynı tabloda yer almaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). Uyum, bu nedenle tek yönlü bir aktarım süreci gibi işlememiştir. Bazı başlıklar hep geri dönmektedir. Kamu alımları bir taraftan rekabetçi bir piyasa düzeni kurma iddiası taşıırken, diğer taraftan kalkınma ve sanayi politikası açısından bir araç olarak görülmeye devam etmektedir. Uluslararası rejimlerin ayrımcılık karşıtı yaklaşımı ile yerli üretimi güçlendirme hedefi aynı zeminde karşılaşmakta, bunun sonucu olarak ihale sistemi üzerinde kalıcı bir denge arayışı oluşmaktadır (Taylor ve Yülek, 2012). Bu ikilik kapanmamaktadır.

7.2. Araştırmanın Sonuçları

Literatür analizi sonunda, 4734 sayılı Kanun'un yalnızca AB müktesebatına yakınsama hedefiyle açıklanamadığı görülmüştür. Uyum dili metnin üzerinde güçlü biçimde durmakta, fakat reformun ortaya çıktığı dönem ve hız, kriz sonrası yeniden yapılanma iklimiyle birlikte okunmadan tam karşılık bulmamaktadır. Bu nedenle 4734, hukuk tekniğinin yanında politik iktisat boyutu olan bir dönüşüm gibi değerlendirilmektedir; dış koşullulukların ve iç aktörlerin tercih alanının aynı anda çalıştığı bir zemin oluşmuştur (Ercan ve Oğuz, 2006; Aydın ve Çarkoğlu, 2006). Uyum burada tek yönlü bir aktarım gibi işlememiştir. Daha çok, çerçeve ile pazarlık iç içe ilerlemiştir. Kurumsal düzeyde kalıcı etki, standartlaşma ve denetim mekanizmasının sistemin içine yerleştirilmesi üzerinden görülmüştür. İhale süreçlerinin tek bir düzen içinde toplanması, ilan ve erişim düzeninin belirginleşmesi, itiraz yollarının ve inceleme kapasitesinin çerçeveye bağlanması, literatürde reformun "sürdürülebilir" çıktıları olarak ele alınmaktadır (World Bank IEG, 2006). Bu kurumsal yapı, yalnız usul bilgisi üretmemekte, aynı zamanda görünürlük ve izlenebilirlik de üretmektedir. Ancak bu üretim her zaman aynı düzeyde işlememektedir. Kuralların varlığı, uygulama kalitesini otomatik biçimde garanti etmemiştir. Uygulama düzeyinde en belirgin sonuç, istisna alanları, usul tercihleri ve eşik değer tartışmalarının ilke setiyle sürekli bir gerilim üretmesidir. Rekabet ve eşit muamele gibi ilkeler normatif olarak yerinde durmakta, fakat istisnaların genişlemesi veya esnek usullere yönelim arttıkça aynı ilkelerin pratikte zayıflayabildiği görülmektedir (Beydoğan, 2017). Eşik değerler ve yerli lehine araçlar bu gerilimi daha da görünür kılmakta; piyasa erişimi tartışması ile iç piyasa koruması aynı başlık altında çakışabilmektedir (Kaya, 2014). Bu durum, ihale hukukunu tamamlanmış bir düzen gibi değil, sürekli yeniden kurulan bir alan gibi göstermektedir. Bazı sorun başlıkları kapanmamıştır.

Politika alanı açısından ortaya çıkan sonuç, rekabetçi uyum hedefi ile kalkınmacı tedarik yaklaşımı arasında süreklileşmiş bir denge arayışının varlığıdır. Uluslararası rejimler, ayrımcılık karşıtı yaklaşımı ve piyasa erişimini öne çıkarırken; kamu alımlarının yerli üretimi güçlendirme, teknoloji transferini destekleme ve sanayi tabanını koruma gibi hedeflerle ilişkilendirildiği de görülmektedir (Taylor ve Yülek, 2012). Kalkınma temelli kamu alımı ve ulusal şampiyonlar gibi kavramların yeniden gündeme gelmesi, bu arayışın yalnız Türkiye'ye özgü olmadığını düşündürmektedir (Bürken vd., 2020). Bu nedenle kamu ihalesi sistemi, hem rekabet rejiminin parçası hem de politika aracı olarak çift yönlü bir işlev taşımaktadır. Dengeyi her seferinde yeniden üretmektedir.

7.3. Politika ve Uygulama Önerileri

Kamu ihale sistemine ilişkin öneriler üç ekseninde ele alınmaktadır. İlk eksen mevzuat tasarımıdır; kural setinin açık olması, istisna alanlarının sınırlarının net çizilmesi ve uygulamada gerekçenin görünür kılınması bu ekseninde öne çıkmaktadır. İkinci eksen kurumsal kapasitedir; aynı düzen içinde idareler arasında ortaya çıkan farklı uygulama kalıpları, dosya kurma pratiği ve şartname kalitesi gibi unsurların belirleyici olduğu görülmektedir. Üçüncü eksen ise şeffaflık ve izleme kapasitesidir; verinin varlığına ek olarak, verinin işlenebilir hale getirilmesi ve rekabet göstergelerinin düzenli izlenmesi ihtiyacı belirginleşmektedir. Öneriler bu üç ekseninde yoğunlaştırıldığında dağılma azalmakta, uygulama bağlantısı güçlenmektedir. Paket A — Mevzuat ve tasarım; İstisna alanlarının daraltılması ve istisna kullanımında daha açık bir gerekçe standardı oluşturulması uygun görülmektedir. İstisnaların varlığı tamamen ortadan kaldırılacak bir alan gibi durmamaktadır; kamu hizmetinin sürekliliği, acil ihtiyaçlar veya piyasa koşullarının darlığı gibi gerekçelerle esneklik ihtiyacı doğabilmektedir. Buna rağmen istisna alanları genişledikçe rekabet ve eşit muamele ilkelerinin uygulamada zayıflayabildiği görülmektedir; bu nedenle istisnaların kapsamı kadar, istisna kullanımının gerekçelendirme biçimi de düzenleme konusu yapılmalıdır. Gerekçenin “formül” gibi yazıldığı durumlarda denetim değeri düşmektedir. Daha az ama daha nitelikli gerekçe hedeflenmelidir. İstisna kullanımında gerekçe standardının yalnız metinle sınırlı kalmaması, dosya içi kanıtlarla desteklenmesi gerekmektedir. Piyasa araştırmasının kapsamı, alternatif tedarik yollarının neden elendiği, yaklaşık maliyetin nasıl kurulduğu gibi unsurların dosyada izlenebilir hale getirilmesi, istisna kararını teknik olmaktan çıkarıp denetlenebilir bir işlem haline getirmektedir. Bu yaklaşım, idareyi gereksiz biçimde ağırlaştırmamakta; tersine, denetim sırasında ortaya çıkan belirsizlikleri azaltmaktadır. Uygulamada benzer istisna kararlarının farklı gerekçelerle savunulabildiği görülmektedir. Gerekçenin içeriği standartlaştırıldığında bu farklılıkların bir kısmı doğal olarak daralacaktır.

Eşik değerlerin parçalama riskini azaltacak biçimde izlenmesi de tasarım ekseninde temel bir ihtiyaç olarak durmaktadır. Eşik değerlerin yalnız “parasal bir sınır” gibi değil, usul seçimini ve rekabet yoğunluğunu etkileyen bir mekanizma gibi çalıştığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle eşik değerlerin altında kalan alımlarda sözleşme ve iş kalemlerinin parçalanması, benzer nitelikte alımların kısa dönem içinde bölünmesi ya da aynı tedarikçi havuzuna yönelen tekrarlar gibi örüntülerin izlenmesi gerekmektedir. İzleme, tek tek işlem üzerinde değil, işlem kümeleri üzerinde yapılmalıdır. Bu izleme hattı kurulmadığında eşik altına yönelimle birlikte rekabetin

daralması tartışması kolayca büyümektedir. Eşik değerlerin izlenmesi yanında, eşik tasarımının açıklık ve öngörülebilirlik üretmesi önem taşımaktadır. Eşik güncellemelerinde kullanılan endeksleme yöntemleri, piyasa fiyat dalgalanmaları ve kamu yatırım baskısı birlikte değerlendirilmektedir; ancak bu değerlendirme karar süreçlerinde şeffaf biçimde görünür olmadığında, eşik tartışması teknik bir mesele olmaktan çıkıp “politika tercihi” tartışmasına dönüşmektedir. Eşikler değiştirilse bile davranışsal etkilerin izlenmemesi halinde aynı problem döngüsel biçimde geri gelmektedir. Bu nedenle eşiklerin “sonuç üreten” bir araç olduğu kabul edilmelidir.

Yerli avantajı gibi araçların hedef ve koşullarının açıklanması da benzer bir gereklilik üretmektedir. Yerli lehine araçlar, yerli üretim tabanını güçlendirme ve stratejik sektörleri destekleme gibi hedeflerle savunulabilmektedir; fakat hedefin hangi sektöre yönelik olduğu, süresinin ne olacağı ve hangi performans kriterleriyle ölçüleceği netleşmediğinde, araç genel bir koruma mekanizmasına dönüşebilmektedir. Bu durumda AB uyumu ve piyasa erişimi tartışması hızla büyümektedir. Yerli avantajı uygulanacaksa, sektör seçimi gerekçeli biçimde kurulmalı, süre sınırı belirginleştirilmeli ve performans koşulları ölçülebilir hale getirilmelidir. Ölçülemeyen hedefler, uygulamada denetim üretmemektedir. Yerli avantajı araçlarının rekabeti tamamen dışlamayacak biçimde tasarlanması da önemlidir. Araç, bir “kapı kapatma” biçimine dönüştüğünde piyasaya girişin daralması ve fiyatların yukarı yönlü baskılanması riski artmaktadır. Bu nedenle yerli lehine mekanizmaların, rekabeti koruyacak güvenlik şartlarıyla birlikte kurulması uygun görülmektedir. Örneğin belirli büyüklüğün üzerindeki alımlarda daha sıkı gerekçe, belirli sektörlerde daha dar kapsam veya daha yoğun performans raporlaması gibi araçlar düşünülebilmektedir. Tasarımın inceltilmesi, tartışmayı da azaltacaktır.

Paket B — Kurumsal kapasite ve uygulama disiplini; İhale hazırlığı ve şartname yazımı için kurumsal kapasitenin artırılması gerekmektedir. Mevzuatın aynı olmasına rağmen uygulamada farklı sonuçların ortaya çıkması, çoğu kez doküman kalitesi ve dosya kurma pratiğiyle bağlantılı görünmektedir. Şartnamenin piyasanın gerçek koşullarını yansıtması, yeterli kriterlerinin orantılı kurulması ve yaklaşık maliyetin doğru çerçevelenmesi, rekabetin niteliğini doğrudan etkilemektedir. Bu alanlar zayıf kaldığında, itiraz mekanizması daha sık çalışmakta ve süreç maliyeti artmaktadır. Bu maliyet, ihalenin sonucuna da yansımaktadır. Bu nedenle idarelerde ihale hazırlığına dönük eğitim programlarının yapılandırılması uygun görülmektedir. Eğitimlerin yalnız mevzuat anlatısı şeklinde değil, “dosya kurma” pratiği üzerinden yapılması gerekmektedir; piyasa araştırması, kriter belirleme, risk analizi ve

sözleşme şartlarının kurulması gibi adımların örnek dosyalarla gösterilmesi etkili olmaktadır. Tek seferlik eğitimler yeterli kalmamaktadır. Dönemsel yenileme ve güncelleme, özellikle mevzuat değişikliklerinin yoğun olduğu alanlarda belirleyici hale gelmektedir.

Eğitimle birlikte kontrol listeleri ve şablonların geliştirilmesi de uygulama disiplini artırmaktadır. Kontrol listeleri, idareyi katı bir bürokrasiye sürüklemek için değil; kritik adımların atlanmasını önlemek için kullanılmaktadır. Yaklaşık maliyetin dayanakları, piyasa araştırmasının kapsamı, yeterlik kriterlerinin orantılılığı, sözleşme değişikliklerine ilişkin riskler ve istisna gerekçesinin dosya içi kanıtları gibi alanlarda kontrol listeleri süreç kalitesini yükseltmektedir. Bu tür araçlar küçük görünmektedir. Etkisi büyüyebilmektedir. İtiraz kararlarının gerekçe kalitesini artıran iç standartların oluşturulması da kapasite ekseninin bir parçasıdır. İtiraz mekanizması sistemin güvenlik supabı olarak tasarlanmış durumdadır; fakat gerekçe kalitesi zayıf olduğunda güvence hissi oluşmamaktadır. Bu nedenle karar gerekçelerinde olayın maddi yönü ile hukuki değerlendirme arasındaki bağın açık kurulması, benzer olaylarda tutarlılığın gözetilmesi ve kararların uygulamaya dönük mesaj taşıması önem taşımaktadır. Standartlaştırılmış gerekçe şablonları, gerekçe üretimini mekanikleştirmeden daha anlaşılır kılabilmektedir. Burada amaç metni uzatmak değil, bağ kurmaktır. Kurumlar arası iyi uygulama paylaşımı da önerilmektedir; özellikle büyük hacimli alım yapan idarelerde biriken tecrübenin diğer idarelerle paylaşılması, uygulama farklarını azaltmaktadır. Aynı tür alımlarda benzer hataların tekrarlandığı görülebilmektedir. Bu nedenle sektörel rehberler, örnek doküman havuzları ve uygulama notları oluşturulması uygun görülmektedir. Bu tür paylaşım kanalları kurulduğunda, uygulama “kişiye bağlı” olmaktan kısmen çıkmaktadır. Bu dönüşüm, uzun vadede daha kalıcı sonuç üretmektedir.

Paket C — Şeffaflık, veri ve rekabet izleme; Şeffaflık başlığında, veri üretiminin yanında verinin analitik biçimde raporlanması da önem taşımaktadır. EKAP üzerinden üretilen bilgi, ilan ve sonuç görünürlüğü sağlamaktadır; buna rağmen rekabet ve piyasa davranışı açısından hangi desenlerin oluştuğunu gösterecek düzenli raporlama yapılmadığında, görünürlük tek başına yönetim üretmemektedir. Tek teklifli ihale oranı, teklif sayısı dağılımı, iptal oranı, pazarlık usulü payı ve şikâyet kararlarının türleri gibi göstergelerin düzenli olarak açıklanması uygun görülmektedir. Bu göstergeler yalnız sayısal bir “takip” değildir. Riskleri erken görmeye yarayan bir araçtır. Rekabet izleme çerçevesinin sektörel düzeyde kurulması da önerilmektedir. Piyasa yoğunlaşması, belirli tedarikçi havuzunun tekrar eden biçimde öne çıkması, belirli bölgelerde teklif sayısının sistematik biçimde düşük kalması gibi örüntüler, ancak sektörel

ayrışmayla görünür olmaktadır. Bu nedenle rekabet göstergelerinin mal/hizmet/yapım ayrımıyla ve mümkünse alt sektör düzeyinde raporlanması uygun görülmektedir. Bazı alanlarda rekabetin kendiliğinden daraldığı görülebilmektedir. Bu daralma, yalnız mevzuatla açıklanmayabilir. Eşik altı alımlarda izleme mekanizmasının güçlendirilmesi de bu paketin bir parçası olarak görülmektedir. Eşik altına yönelimin artması, her durumda olumsuz bir tablo üretmemektedir; küçük ölçekli ihtiyaçların hızlı karşılanması açısından işlevsel olabilmektedir. Buna rağmen eşik altı alımların belirli tedarikçilerde yoğunlaşması, benzer alımların bölünmesi veya kısa süre içinde tekrar eden alımların çoğalması gibi örüntüler oluştuğunda rekabet ve kamu yararı tartışması büyümektedir. Bu örüntülerin veri üzerinden izlenmesi uygun görülmektedir. İzleme yapılmadığında tartışma varsayımla yürümektedir. Sürdürülebilir kamu alımı kriterleri uygulanacaksa ölçüm ve denetim şemasının basit kurulması gerekmektedir. Çevresel veya sosyal kriterler ihaleye taşındığında, kriterlerin tanımı, doğrulama yöntemi ve performans takibi önem kazanmaktadır. Kriterlerin ölçülememesi halinde, uygulama bir “niyet beyanı” olarak kalabilmektedir; bu durumda piyasa güveni azalmakta, itirazlar artabilmekte ve süreç maliyeti yükselmektedir. Bu nedenle sınırlı sayıda, net tanımlı ve doğrulanabilir kriterle başlaması uygun görülmektedir. Ölçek büyüdükçe şema genişletilebilmektedir. Bu üç paketin ortak hedefi, ilke seti ile uygulama arasındaki mesafeyi azaltmaktır. Mevzuat sadeleştirildiğinde, kapasite güçlendirildiğinde ve veri izleme hattı kurulduğunda, sistemin hem rekabetçi çerçeveyi koruması hem de politika hedefleriyle daha tutarlı bir ilişki kurması mümkün görünmektedir. Burada “tek çözüm” yoktur. Ama düzenleme alanı daha yönetilebilir hale getirilebilmektedir.

7.4. Gelecek Araştırmalara Yönelik Öneriler

Gelecek araştırmalar açısından ilk ihtiyaç, kamu ihale sisteminin nicel göstergeler üzerinden daha görünür hale getirilmesidir. Literatürde normatif çerçeve ve uyum tartışması güçlü biçimde yürümekte, ancak usul dağılımı, tek tekliflilik, iptal oranları ve eşik değerlerin davranışsal etkileri gibi başlıklar çoğu kez genelleme düzeyinde kalmaktadır. EKAP ve KİK istatistikleri üzerinden dönemsel bir veri seti kurulması, usul tercihlerinin zaman içindeki değişimini ve rekabet yoğunluğundaki kırılmaları daha somut biçimde izlemeye imkân verecektir. Eşiklerin hemen altında yoğunlaşma ya da belirli usullere yığılma gibi örüntüler, nicel analizle daha net yakalanabilecektir. Bu tür bir çalışma, istisna tartışmasını da daha teknik bir zemine taşıyacaktır.

İkinci olarak, sektör odaklı vaka çalışmalarına ihtiyaç bulunduğu görülmektedir. Yapım işlerinde sözleşme yönetimi, fiyat farkı, iş artışı ve teknik yeterlik belgeleri gibi unsurların belirleyici olduğu; hizmet alımlarında ise iş tanımı, performans kriterleri ve süreklilik sorununun daha fazla öne çıktığı gözlenmektedir. Sağlık, ulaştırma ve savunma gibi sektörlerde piyasa yapısı daha dar olabilmekte, rekabet ölçütleri farklı işleyebilmektedir. Bu nedenle sektör temelli incelemeler, “tek bir ihale rejimi” altında farklı uygulama mantıklarının nasıl oluştuğunu göstermeye yardımcı olacaktır. Uygulama farklarının nereden çıktığı daha iyi anlaşılacaktır. Üçüncü olarak, karşılaştırmalı analizlere daha fazla yer açılması uygun görülmektedir. AB aday ülkeleri ile benzer kalkınma düzeyindeki ülkelerin ihale rejimleri karşılaştırıldığında, uyum tartışmasının yalnız mevzuat aktarımıyla sınırlı olmadığı, kurumsal kapasite ve uygulama disiplininin sonuçlarda belirleyici olduğu daha net görülebilecektir. OECD raporları üzerinden izlenen rekabet göstergeleri ve tek tekliflilik gibi başlıklar, Türkiye’deki tartışmaların yerini daha geniş bir bağlama oturtabilir. Bu karşılaştırmalar, “yerel sapma” ile “yapısal eğilim” ayrımını kurmayı kolaylaştıracaktır. Böyle bir ayrım, politika önerilerini de daha gerçekçi hale getirecektir.

Son olarak, kamu alımının bir politika aracı olarak kullanılmasına ilişkin çalışmaların genişletilmesi gerekmektedir. Yerli içerik, sürdürülebilir alım ve inovasyon alımı gibi araçlar, rekabetçi uyum hedefleriyle aynı zeminde yürümekte ve hukuki sınırlar kadar pratik etkiler üzerinden de tartışma üretmektedir. Bu araçların hangi koşullarda hedefe hizmet ettiği, hangi koşullarda piyasa erişimini daralttığı veya maliyetleri artırdığı daha açık biçimde incelenmelidir. Uluslararası rejimlerle uyum, kalkınmacı hedefler ve uygulama kapasitesi arasındaki ilişki, bu başlıkta daha görünür hale gelmektedir. Bu alan, uzun süre araştırma gündeminde kalacaktır.

KAYNAKÇA

Abuelazm, K. S., Tawakol, F., Ibrahim, E., & Sharif, H. (2024/2025). Improving Public Sector Procurement Methods in International Practices: a Comparative Study. *Journal of Lifestyle and SDGs Review*, 5(2), e03287. <https://doi.org/10.47172/2965730x.sdgsreview.v5.n02.pe03287>

Note: Listed as 2024 in some databases, 2025 in others

Agaba, E., & Shipman, N. (2007). Public Procurement Reform in Developing Countries: The Uganda Experience. In K. V. Thai, A. Araujo, R. Y. Cheng, J. M. De M. R. Muraro, & M. J. Tel (Eds.), *Challenges in Public Procurement: An International Perspective* (pp. 373-391). Boca Raton, FL: PrAcademics Press.

Ağzıtemiz, M. (2024). Gümrük Birliğinin Güncellenmesi ve DTÖ Kapsamında Kamu Alımları Başlığının Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 73(2), 869-924.

Ahmed, S., & Mahmood, S. A. I. (2010). Public procurement and corruption in Bangladesh: Confronting the challenges and opportunities. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 2(6), 103-111.

Akdoğan, M. (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 72(2), 683-702.

Akdoğan, M. (n.d.). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi. [Evaluation of EU Public Procurement Directives and Their Reflection on Turkish Implementation in Light of Progress Reports].

Akpınar, N. (2020). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda öngörülen kamu ihale usulleri (5812 sayılı Kanun değişikliği ile genel bir inceleme). [Public procurement procedures envisaged in Public Procurement Law No. 4734 (A general review with Law No. 5812 amendment)]. İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları.

Akyıldız, N. A. (2020). Evaluation of Public Tender Law Changes in Turkey in Context of Economic Sustainability. *International Journal of Scientific Research and Management*, 8(5), 18-28. <https://doi.org/10.18535/ijssrm/v8i05.cs01>

Alyanak, S. (2022). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 21(B) Hükümünün Avrupa Birliği Kamu Alımları Mevzuatı Çerçevesinde Analizi. [Analysis of Article 21(B) of Public Procurement Law No. 4734 within the Framework of European Union Public Procurement Legislation]. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(2), 1128-1161. <https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.1092034>

Arıkan, M., & Benk, S. (2018). Türk Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık: Avrupa Birliği İlerleme Raporları Çerçevesinde Bir Değerlendirme. [Fiscal Transparency in Turkish Public Financial Management: An Evaluation within the Framework of European Union Progress Reports]. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 4(4), 75-89.

Ascoly, N., & Zeldenrust, I. (2003). *Considering Complaint Mechanisms: An Important Tool for Code Monitoring and Verification*. Amsterdam: SOMO.

Ashraf, N., Karaki, K., & Bilal, S. (2023). Enhancing Complaints Mechanisms of European Development Finance Institutions. *ECDPM Discussion Paper No. 352*. Maastricht: ECDPM.

Atalay, C. (2016). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Ortaya Çıkışı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 462-489.

Ateş Eren, M. (2024). Türkiye'de Belediyelerde Siyasi Hesap Verilebilirlik ve Sayıştay Denetimlerinin Rolü. [Political Accountability in Municipalities in Turkey and the Role of Court of Accounts Audits]. *Pamukkale University Journal of Social Sciences Institute*, 68, 97-116. <https://doi.org/10.30794/pausbed.1494922>

Ateşgaoğlu, E., & Saklan, A. (2022). Yargısal ve İdari Kararlar Işığında Kamu İhale Hukukunda Doğrudan Temin ve "İşlerin Kısımlara Bölünmesi Yasağı." [Direct Procurement and "Prohibition of Splitting Works into Parts" in Public Procurement Law in Light of Judicial and Administrative Decisions]. *International Journal of Public Finance*, 7(1), 27-50. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1022621>

Avcı, A. (2021). Kamu ihale hukukunda ekonomik kamu düzeninin korunması: Rekabet, eşitlik ve kaynakların etkin kullanımı. [Protection of economic public order in public procurement law: Competition, equality and efficient use of resources]. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(2), 315-336.

Aydın, S., & Çarkoğlu, A. (2006). *EU conditionality and democratic rule of law in Turkey*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Aydınoğlu Yalçın, Z. N. (2025). Kamu İhale Hukukunda Yeşil Kamu Alımlarının Yeri Ve Kamu İhale İlkeleriyle İlişkisi. [The Place of Green Public Procurement in Public

Procurement Law and Its Relationship with Public Procurement Principles]. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2, 335-379. <https://doi.org/10.33432/ybuhukuk.1676463>

Barış, M. F. (2000). Türk kamu ihale sisteminin tarihsel gelişimi. [Historical development of the Turkish public procurement system]. *Maliye Dergisi*, 138, 45-60.

Bauhr, M., Czibik, A., Fazekas, M., & de Fine Licht, J. (2020). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 32(4), 561-578. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>

Note: Originally listed as 2019

Beydoğan, O. B. (2018). Reflections of European Union law on Turkish public procurement law. In J. Glavanits (Ed.), *Impacts of EU Law on National Legislation: Conference proceedings of the "Days of EU Law" international scientific conference held in Győr, November 2017* (pp. 19-27). Győr: Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences.

Bınarbaşı, M., & Yılmaz, H. H. (2023). OECD Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir Çerçeve Türkiye'de Kamu Alımlarının Maliye Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi. [Evaluation of Public Procurement in Turkey in the Context of Fiscal Policy in a Comparative Framework with OECD Countries]. *BİLTÜRK Journal of Economics and Related Studies*, 5(2), 200-220. <https://doi.org/10.47103/bilturk.1321395>

Bolanle, A. F., Abiodun, B. M., & Omolara, O. M. (2020). Procurement Audit as a Tool for Performance of Supply Chain Management. *The International Journal of Business & Management*, 8(7), 292-299. <https://doi.org/10.24940/theijbm/2020/v8/i7/bm2007-070>

Bürken, S., Yülek, M. A., & Öngüt, E. (2021). Industrial policy and economic planning: The case of development-based public procurement and national champions in supporting local manufacturing base. *Industrial Policy*, 1(1), 1-11.

Calipinar, H. (2012). E-Procurement: A Case Study about the Health Sector in Turkey. *International Journal of Business and Social Science*, 3(7), 295-303.

Cingolani, L., & Fazekas, M. (2017). Administrative capacities that matter: Organisational drivers of public procurement competitiveness in 32 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 489-507.

Çınkır, Ş. (2010). *Eğitim Örgütlerinde Yeniden Yapılanma ve Kapasite Geliştirme: AB Ülkelerinden Örnekler*. Ankara: Ekinoks Yayınevi.

Çolak, M., & Demirboğa, D. A. (2014). *Kamu ihale hukukunda temel konular* [Basic issues in public procurement law]. Ankara: Kamu İhale Kurumu

Dağlıoğlu Şanlı, İ. (2024). Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincir Teknolojisi. [Blockchain Technology in Preventing Corruption in Public Procurement]. *Sayıştay Dergisi*, 132, 71-100. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1377610>

Dávid-Barrett, E., & Fazekas, M. (2020). Anti-corruption in aid-funded procurement: Is corruption reduced or merely displaced? *World Development*, 132, 105000. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105000>

Dönmez, A. (2021). *Kamu Alımlarında Uluslararası Düzenlemeler ve Ülke Uygulamaları* [International Regulations in Public Procurement and Country Practices]. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Durukal, O. (2025). Kamu Hizmetlerinin Dijitalleşmesi. *Denetim Dergisi*, 16(33), 262-276.

Ercan, F., & Oğuz, Ş. (2006). Rescaling as a class relationship and process: The case of public procurement law in Turkey. *Political Geography*, 25(6), 641-656. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.05.006>

Eriçok, R. (2023). Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları: Rakamsal Verilerle Bir Analiz. [Public-Private Partnership Practices in the World and Turkey: An Analysis with Numerical Data]. *Journal of Economic Policy Researches / İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, 10(2), 629-661. <https://doi.org/10.26650/jepr1310789>

Erol Fidan, M., & Bat, B. (2021). Possible Risks of Error and Fraud in Purchases Via Direct Procurement: A Public Institution Case. *Journal of Yasar University*, 16(63), 1258-1283.

European Commission. (2015). *Turkey 2015 Report* (Commission Staff Working Document SWD(2015) 216 final). Brussels: European Commission.

European Commission. (2016). *Turkey 2016 Report* (Commission Staff Working Document SWD(2016) 366 final). Brussels: European Commission.

Evans, G. I., Alexander, K., & Kyule Alexander, D. (2021). Effect of Compliance Audit of the Procurement System on Performance of Supply Chain Management in State Corporations in the Ministry of Transport. *International Journal of Procurement and Supply Chain Management*, 5(2), 75-91.

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2021). Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base. *Policy Research Working Paper 9690*. Washington, DC: World Bank.

Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools*. London: Government Transparency Institute.

Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger, B. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(2), 245-267. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>

Frimpong, J. M., Andoh-Baidoo, F. K., & Asamoah, D. (2020). The Association between Institutional Absorptive Capacity, Electronic Procurement Assimilation and Procurement Process in Public Sector Organizations. In *Proceedings of the 53rd Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 2208-2217).

Gara, M., Iezzi, S., & Siino, M. (2020). Corruption risk indicators in public procurement: A proposal using Italian open data. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 385-405.

Gönül, H. (2012). *A critical analysis of public procurement legislation and practices in the 2000s: Comparing the north and south through the Turkish case* (Master's thesis). Middle East Technical University, Ankara, Turkey.

Gözel, K. A. (2005). Reforming public procurement sector in Turkey. In K. V. Thai, A. Araujo, R. Y. Y. Cheng, J. M. De M. R. Muraro, & M. J. Tel (Eds.), *Challenges in public procurement: An international perspective* (pp. 127-165). Boca Raton, FL: PrAcademics Press.

Gürakar, E. Ç. (2018). *Kayıрма Ekonomisi: AKP Döneminde Kamu İhaleleri* [Patronage Economy: Public Procurements During the AKP Period]. İstanbul: İletişim Yayınları.

Gürakar, E. Ç., & Bircan, T. (2016). Political Connections and Public Procurement in Turkey: Evidence from Construction Work Contracts. *Economic Research Forum Working Paper* 1060. Cairo: Economic Research Forum.

Gürbüz, A. (2019). E-İhale Kapsamında Avrupa Birliği ve Türk Kamu Alımları'nda Dinamik Alım Sistemi'nin Karşılaştırmalı Analizi. [Comparative Analysis of Dynamic Purchasing System in European Union and Turkish Public Procurement within the Scope of E-Procurement]. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 333-356. <https://doi.org/10.31454/usb.634613>

Güven, A. B. (2008, June 4). Post-Washington consensus in action: Lessons from Turkey. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association of Political Science, University of British Columbia, Vancouver, BC, Canada.

Independent Evaluation Group. (2006). *The World Bank in Turkey: 1993–2004* (Country assistance evaluation). Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6573-1>

Jenkins, M., Greco, A., & Khaghaghordyan, A. (2024). *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*. Berlin: Transparency International.

Kamperin, A., & Kanmert, J. (2020). *Understanding the Strategic Importance of Indirect Procurement: An Investigation at a Multi-Function MedTech Organisation* (Master's thesis). Chalmers University of Technology, Department of Technology Management and Economics.

Kamu İhale Kurumu. (2004). *2004 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Kamu İhale Kurumu.

Karan, U. (n.d.). Bireysel Başvuru Kararlarında Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik İlkesi. *Anayasa Yargısı*, 31, 228-282.

Kavalsky, B. G. (2006). *The World Bank in Turkey, 1993-2004: An evaluation*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6573-1>

Kaya, F., & Yılar, S. (2011). Fiscal transformation in Turkey over the last two decades. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(1), 59-74.

Kaya, M. B. (2012). *Regulating sustainable public procurement in Turkey in the context of the European Union membership* (LL.M. thesis). University of Nottingham, Nottingham, UK.

Kohler, J. C., & Dimancesco, D. (2020). The risk of corruption in public pharmaceutical procurement: How anti-corruption, transparency and accountability measures may reduce this risk. *Global Health Action*, 13(sup1), 1694745. <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694745>

Komakech, R. A. (2016). Public Procurement in Developing Countries: Objectives, Principles and Required Professional Skills. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 6(8), 20-29.

Kök, M., & Halaç, H. H. (2024). EKAP Sistemi Üzerinden Restorasyonu Yapılan Sivil Mimari Örneklerin İşlev Değişikliklerinin İncelenmesi. *The Journal of International Scientific Researches*, 9(3), 152-172.

Krüger, K. (2008). Urgent Needs – Derogatory Procurement Law Scenarios: Reflections over Ius Necessitatis in the Area of Public Contracting. In *3rd International Public Procurement Conference Proceedings*, 28-30 August 2008 (pp. 165-184).

Kutlay, M., & Yıldırım, K. (2021). Authoritarian populist turn and market capture: The political economy of public procurement in Turkey. *New Political Economy*, 26(6), 1085-1103.

Kuyumcu, O. (2025). Uluslararası ve Ulusal Muhasebe Standartları Açısından Sayıştay Denetim Bulguları: Yükseköğretim Kurumları Örneği. [Court of Accounts Audit Findings in Terms of International and National Accounting Standards: The Case of Higher Education Institutions]. *Sayıştay Dergisi*, 35(135), 601-633. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1571678>

Lisciandra, M., Milani, R., & Millemaci, E. (2022). A corruption risk indicator for public procurement. *European Journal of Political Economy*, 73, 102141. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102141>

Mahuwi, L., & Israel, B. (2024). Promoting transparency and accountability towards anti-corruption in pharmaceutical procurement system: Does e-procurement play a significant role? *Management Matters*, 21(1), 20-37. <https://doi.org/10.1108/manm-072023-0027>

Marinescu, I. E., et al. (2013). An Analysis of Public e-Procurement System. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*.

Nkolola, A., Chileshe, J., & Zulu, M. (2024). Factors Contributing to Non-Compliance with Public Procurement Procedures in Zambia: A Case Study of Public Institutions in Lusaka District. *Journal of Social and Behavioral Sciences*, 2(2), 123-145. <https://doi.org/10.61148/3065-6990/JSBS/046>

Obazele, E. O., & Osuji, S. (2025). Challenges and Opportunities in Implementing E-Government Procurement Systems for Sustainable Procurement Reforms: A Case Study of Edo State. *International Journal of Innovative Inventions in Social Science and Humanities*, 2(8), 85-102. <https://doi.org/10.58806/ijiiish.2025.v2i8n07>

OECD. (2015). *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2024). *Improving competitive practices in Hungary's public procurement: Reducing single-bids and enhancing supplier participation*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2025). *Digital transformation of public procurement*. Paris: OECD Publishing.
Note: Originally listed as 2020

Öcal Çiftçi, B. Z. (2017). *Kamu İhale Sisteminin Etkinliği: Uyuşmazlık Kararları ve Şikâyet Süreçlerinin Belirleyicileri Üzerine Panel Veri Analizi* (Doktora tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Öcal Çiftçi, B. Z., & Yılmaz, H. H. (2018). Kamu İhale Süreçlerinin Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(1), 109-148.

Özer, B., & Miynat, M. (2016). Türkiye'de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi. [Analysis of Public Procurement Procedures Applied in Turkey in Terms of Corruption Risk]. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(2), 67-100. <https://doi.org/10.18026/cbusos.00537>

Pınar, Ö. G. (2022). Yerel Yönetimlerde Elektronik İhale (E-İhale) Süreçleri ve Yapı Bilgi Modellemesi (YBM) Entegrasyonu. [Electronic Tender (E-Tender) Processes and

Building Information Modeling (BIM) Integration in Local Governments]. *Mimarlık Bilimleri ve Uygulamaları Dergisi (MBUD)*, 7(2), 734-749. <https://doi.org/10.30785/mbud.1132914>

Polat, S., & Öztunç, İ. (2023). Rekabet İlkesi Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi. [Evaluation of Public Procurement Procedures within the Scope of the Competition Principle]. *Sayıştay Dergisi*, 128, 101-129. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1261309>

Rahman, A. A. (2014). *Enhancing the Effectiveness of the Public Procurement System of Iraq Through Reforming the Bid Protest Processes* (Doctoral dissertation). Indiana University Maurer School of Law.

Republic of Turkey Public Procurement Authority. (2002). *Public Procurement Law No. 4734*. Ankara: Official Gazette.

Saraç Cıracıoğlu, F., & Yaman, H. (2020). İnşaat sektöründe elektronik ihale (E-ihale) sistemleri ve yapı enformasyonu modellemesi entegrasyonu: Örnek bir çalışma. [Electronic tender (E-tender) systems and building information modeling integration in the construction sector: A case study]. *Journal of Computational Design (JCoDe)*, 1(2), 27-40.

Savaş, N. (2020). Dünya Bankası'nın Sağlık Reformları Üzerine Etkisi; Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Örneği. [The Impact of the World Bank on Health Reforms; The Example of Health Transformation in Turkey]. *Eskişehir Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Halk Sağlığı Dergisi*, 5(1), 142-157. <https://doi.org/10.35232/estudamhsd.617939>

Søreide, T. (2016). Corruption and criminal justice: Bridging economic and legal perspectives. *Crime, Law and Social Change*, 66(2), 203-224.

Sparrevik, M., Wangen, H. F., Fet, A. M., & De Boer, L. (2018). Green public procurement – A case study of an innovative building project in Norway. *Journal of Cleaner Production*, 188, 879-887. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.04.048>

Şahin, S. (2024). Türkiye'de Kamu İhale Usulü Seçimi: Karar Alma Modelleri Çerçevesinde Bir Değerlendirme. [Public Procurement Method Selection in Turkey: An Evaluation within the Framework of Decision-Making Models]. *International Journal of Entrepreneurship and Management Inquiries*, 8(14), 53-72. <https://doi.org/10.55775/ijemi.1510816>

Tas, B. K. O., Genis-Gruber, A., Kamil, B., & Tas, O. (2008). E-Procurement Savings and the Competition Effect: Analysis of Cultural Differences Through a Unified Model. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14(4), 255-267.

Tas, B. K. O., Ozcan, R., & Onur, I. (2008). Public Procurement Auctions and Competition in Turkey. *Review of Industrial Organization*, 33(2), 101-121.

Taylor, T. K., & Yülek, M. A. (2012, April 14). Leveraging international public procurement in support of economic development: Forecasting public sector expenditures and market size in Turkey. Paper presented at the 5th International Public Procurement Conference (IPPC), Seattle, WA, USA.

Torvinen, H., & Ulkuniemi, P. (2016). End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public–private partnership procurement. *Industrial Marketing Management*, 58, 56-68. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2016.05.015>

Tuğaç, Ç. (2025). Yerel Yönetimlerde Yapay Zekâ, Dijitalleşme ve Etik Yönetişim: Barselona, Şanghai ve Ankara Kentleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Analiz. [Artificial Intelligence, Digitalization and Ethical Governance in Local Governments: A Comparative Analysis through Barcelona, Shanghai and Ankara Cities]. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 34, 160-191. <https://doi.org/10.35379/cusosbil.1683790>

Tüğen, K. (2019). Kamu İhale Kanununda Düzenlenen İdari Denetim Yolları: Şikayet ve İtirazenmeler ve Şikayet. [Administrative Review Methods Regulated in the Public Procurement Law: Complaint and Appeal]. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 14(2), 517-537.

Ulucan, D. (n.d.). Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.

United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). (2011). *Model Law on Public Procurement*. New York: United Nations.

Uysal, M. C. (2018). Kamu Kurumlarında Kurumsal Risk Yönetimi ve Risk Odaklı İç Denetim: İç Denetçiler Üzerine Bir Araştırma-II. *Denetçiler Dergisi*, (18), 35-44.

Uzun, Y. (2020). OECD'nin Kamu Dürüstlüğüne ve Dürüstlikle İlgili Yüksek Riskli Alanların Yönetilmesine Dair Yaklaşımları. [OECD's Approaches to Public Integrity and Managing High-Risk Areas Related to Integrity]. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(21), 23-42. <https://doi.org/10.34189/asbd.7.21.002>

Uzun, Y., & Uzun, F. N. (2025). Algoritmik Denetim Çağında Sayıştay: Yapay Zekâ Destekli Kamu Denetiminin Olanakları ve Sınırları. *Sayıştay Dergisi*, 36(139), 711-742. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1761414>

Ülker, G. (2024). 6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Kapsamında Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı. [Principle of Equality and Prohibition of Discrimination within the Scope of Law No. 6701 on Turkish Human Rights and Equality Institution]. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(2), 515-565. <https://doi.org/10.60002/ebyuhfd.1530279>

Ünlükaplan, İ., & Canıkalp, E. (2016). Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri İle Türkiye'nin Yönetişim Kalitesi Konumunun Belirlenmesi: Kümeleme Analizi. [Determining Turkey's Governance Quality Position with World Bank Governance Indicators: Cluster Analysis]. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 37(2), 409-432. <https://doi.org/10.14780/iibd.04677>

Üstün, Ü. S., & Çalış, H. S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. [Evaluation of the Principles Governing Public Procurement Law No. 4734]. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(1), 111-147. <https://doi.org/10.15337/suhfd.445839>

Üstün, Ü. S., & Çalış, H. S. (2019). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Doğrudan Temin Usulü. [Direct Procurement Procedure in Public Procurement Law No. 4734]. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(1), 11-37. <https://doi.org/10.15337/suhfd.545146>

Van Leth, E. E. Y. M. (2021). *Local content requirements as a policy instrument to foster green industrialization: An analysis of the wind turbine component manufacturing industry in Turkey* (Master's thesis). Eindhoven University of Technology, Eindhoven, Netherlands.

Yalçın, Z. (2024). Evaluation of the Effects of Global Economic Developments on Administrative Law in Türkiye. In *Küresel Ekonomi ve İşletmeler: Geleceğin Trendleri* (pp. 665-690). Ankara: Özgür Yayınları. <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub565.c2530>

Yıldırım, T., & Göçgün, M. (2016). İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi. [Equality Principle in Regulatory Acts of Administration]. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 119-148.

Yolcu, F. S., & Ozan, M. S. (2024). Teknoloji Tabanlı Karar Alma Modeli Olarak Yapay Takdir Yetkisi: Türk Kamu Yönetimi İçin Bir Değerlendirme. [Artificial Discretion as a Technology-Based Decision-Making Model: An Evaluation for Turkish Public Administration]. *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 165-183. <https://doi.org/10.33399/biibfad.1572770>