

T.C.
ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

KAMU KAYNAKLARININ ETKİN KULLANIMINDA
KAMU İHALE MEVZUATININ YERİ

İbrahim SANDUK
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA
AĞUSTOS 2017

T.C.
ÇEVRE ve ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

KAMU KAYNAKLARININ ETKİN KULLANIMINDA
KAMU İHALE MEVZUATININ YERİ

İbrahim SANDUK
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

Danışman: Barış ULUSOY

ANKARA
AĞUSTOS 2017

ÖZET

Dünyada yaşanan ekonomik, jeopolitik, toplumsal ve teknolojik gelişmeler karşısında; maliye bilimi, mevcut yapılanmasını ve uygulamalarını sorgulamaya ve gelişmeler paralelinde değişim için tedbirler almaya yönelmiştir. Bu zorunlu değişimlerin en çarpıcı olanı sınırsız olan ihtiyaçları karşılamak için sınırlı kaynakların temininde maliyetlerin düşürülmesi, tasarrufun sağlanması ve etkinliğin gerçekleştirilmesidir.

Günümüzde maliye politikaları ve kamu hizmetlerinde önemli gelişmeler yaşanılması sebebiyle kamu harcamaları da giderek artmaktadır. Bu gelişmelerle kamu harcamalarının etkin yapılmasını daha da zorunlu hale getirmiştir.. Ancak harcamalarda hedeflenen fayda sağlanamamış, kamu harcamaları artmış, kamu gelirlerinde ise sızma ve israf önlenememiştir.

Kamu maliyesinin genişlemesi ve daralması ekonomiyi etkilemekte kamu harcamaları ve kamu gelirlerindeki artış veya azalışlar sosyal ve ekonomik etkileşimlere neden olmaktadır. Ekonomik ve sosyal alandaki etkileşimler ise devletlerin amaçlarına ulaşmak için yürüttükleri mali politikaları yönlendirmektedir. Kamu harcamaları, devlet kurumlarının siyasal karar alma sürecinde belirlenen kamu hizmetleri ve sınırsız olan toplumsal ihtiyaçları ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşabilmek için sınırlı kaynaklarını bütçe hakkı ve harcama yetkisine dayanarak, kanun ve belirli kurallara uyarak gerçekleştirmiş olduğu parasal harcamalardır. Parlamenter sisteminin özünü oluşturan hükümetlerin gelir toplama izni ve gider yapma yetkisini meclisten bütçe kanunu vasıtasıyla alması ilkesi, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın temelini oluşturur. Kamu harcamalarının verimliliğiyle kaynakların israf edilmemesi ve kaynakların yerinde zamanında ve etkin kullanılması aynı ödenekle daha yüksek kalitede hizmet sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada, kamu kaynaklarının etkin kullanılması bakımından kamu ihale mevzuatının önemine değinilmiş, kamu ihale sisteminin analizi hususunda yapılan

Çalışmalardan yararlanılarak ihale mevzuatı ile ilgili tespit edilen eksikliklere çözüm önerileri üretilmesi amaçlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

KAMU HİZMETLERİ, KAMU HARCAMALARI ve KAMU KAYNAKLARI.....	13
KAMU HİZMETLERİ	13
Kamu Hizmetleri ve Niteliği	13
Kamu Hizmetlerinin Tanımı ve Amaçları	14
Kamu Hizmetlerinin Ayrımı ve Türleri	15
Kamu Hizmetlerinde Siyasetin Rolü	17
Önemli Kamu Hizmetleri	18
Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması	19
KAMU HARCAMALARININ FİNANSMAN KAYNAKLARI.....	23
Tanımı ve Sınıflandırması.....	24
Kamu Gelirlerinin Türkiye'deki Sınıflandırması	24
İHALE HUKUKU	29
İHALE KAVRAMI	29
Genel Olarak.....	29
Kamu İhalesi	31
DEVLET İHALE SİSTEMİ VE HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ	35
Türkiye'de Devlet İhale Sürecinin Tarihsel Gelişimi	35
2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki Kamu İhale Sistemi	38
2886 sayılı Devlet İhale Kanununda Eksiklikler.....	51
KAMU İHALE KANUNUNUN YENİLENME NEDENLERİ	54
KAMU İHALE KANUNU'NUN KAPSAMI	57
Kanunun Amacı.....	57
Kanunun Kapsamı ve İstisnalar	58
Kamu İhale Kanununun Temel İlkeleri.....	64
Kamu İhale Kanunundaki İhale Usulleri.....	79
Doğrudan Temin	84
Kamu İhale Sisteminde Başvuralabilecek Şikayet ve Denetim Yolları	86
Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler	91
2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması	98
İHALE MEVZUATI KAPSAMINDA YAPILAN ALIMLARI İLİŞKİN İSTATİSTİKİ VERİLER, SONUÇ VE ÖNERİLER.....	105

KAMU ALIMLARINA GENEL BAKIŞ	105
Kanun Kapsamında Yürütülen Kamu Alımları.....	109
İhale Türlerine Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması	109
İhale Usulüne/Alım Türüne Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması	112
Sözleşme Bilgilerine Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması.....	117
İhalenin Eşik Değerlere Göre Sınıflandırılması	119
İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhaleler	121
Finansman Kaynağına Göre Kamu Alımları	123
İhaleyi Yapan İdarelere Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması.....	124
Sözleşme Sonrası İşlemler	126
SONUÇ VE ÖNERİLER	127
KAYNAKÇA	138

TABLOLAR

Tablo 1: Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması	102
Tablo 2: Kamu Alımlarına İlişkin Özet Bilgiler	107
Tablo 3: 2016 Yılı Sözleşme Bilgisi Gelen İhaleler ve İdare Bilgilei	108
Tablo 4: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı.....	109
Tablo 5: 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı	110
Tablo 6: Doğrudan Temin İle Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	111
Tablo 7: İstisnalar Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Dağılımı	111
Tablo 8: 4734 sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı	112
Tablo 9: Pazarlık Usulü İle Yapılan 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki İhalelerin Pazarlık Maddelerine Göre Dağılımı.....	113
Tablo 10: 4734 sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	114
Tablo 11: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Dağılımı	115
Tablo 12: İstisna Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Türü ve İlgili Kanun Maddesine Göre Dağılımı	116
Tablo 13: Kısmi Teklife Açık İhalelerde İhale Başına Ortalama Sözleşme Sayısı.....	117
Tablo 14: Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen kamu Alımlarının Sözleşme Türü ve İhale Türlerine Göre Sayısı	117
Tablo 15: Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Sözleşme Türü ve İhale Türlerine Göre Tutarı (1000 TL).....	118
Tablo 16: İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranları	119
Tablo 17: 2016 Yılı İçin Eşik Değerler	119
Tablo 18: Eşik Değerin Altındaki ve Üstündeki İhalelerin Sayısı ve Tutarı.....	120
Tablo 19: İhale Türüne Göre Eşik Değerin Altındaki ve Üstündeki İhalelerin Dağılımı.....	120
Tablo 20: Yabancı İsteklilerin Katılımına Açık Olan İhalelerin Eşik Değer Ayrımında Dağılımı	121
Tablo 21: İhale Türüne Göre Yabancı İsteklilere Açık Olan İhaleler İçinde İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerin Dağılımı	122
Tablo 22: Yabancı İstekli Açık Olan ve İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerdeki Avantaj Oranlarının Dağılımı.....	122
Tablo 23: İhale Türüne Göre Eşik Değerin Üstünde Olan ve İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerin Eşik Değerin Üstündeki Toplam Kamu Alımları İçindeki Payı.....	123
Tablo 24: 4734 sayılı Kanun Kapsamında İhale Yürüten İdarelerin Harcama Yaptığı Finansman Kaynağına Göre Dağılımı	123
Tablo 25: İstisna Kapsamında İhale Yürüten İdarelerin Harcama Yaptığı Finansman Kaynağına Göre Dağılımı.....	124
Tablo 26: İhaleyi Gerçekleştiren En Üst İdareye Göre Kamu Alımlarının Sayısı ve Tutarı	125
Tablo 27: Kamu İhale Kurumuna Bildirilen Sözleşme Sonrası İşlemlerin İhale Yılına Göre Dağılımı ...	126

KISALTMALAR

- AB** : Avrupa Birliği
- ABS** : Analitik Bütçe Sınıflandırması
- BİAİU** : Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
- ÇED** : Çevre Etki Değerlendirmesi
- DİK** : Devlet İhale Kanunu
- DTÖ** : Dünya Ticaret Örgütü
- EKAP** : Eletronik Kamu Alımları Platformu
- GFS** : Goverment Finance Statistics
(Devlet Finans İstatistikleri)
- IMF** : International Monetary Fund
- KİK** : Kamu İhale Kanunu
- KİSK** : Kamu İhaleleri Sözleşme Kanunu
- KİT** : Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- KMYKK** : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- OECD** : Organization for Economic Co_operation and Development
(Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
- TCMB** : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
- TMSF** : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
- Uncitral** : United Nations Commission on International Trade Law
(Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu)

GİRİŞ

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde; kamu hizmetlerinin neler olduğu, türleri ve sınıflandırılması, kamu harcamaları ve kamu gelirleri konularına değinilmiştir.

İkinci bölümde; ihale hukuku ele alınmış olup, ihale kavram, tarihsel gelişimi, Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu konularına değinilmiştir. Bu hususlara değinilirken Devlet İhale Kanunun neden günün koşullarına artık cevap veremediği, Kamu İhale Kanunun getirdiği yenilikler ve karşılaştırmalara yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise; 2016 yılı için ihale mevzuatı kapsamında yapılan kamu alımları ile ilgili ayrıntılı istatistiki verilere ve tablolara yer verilmiş olup, devamında ihale mevzuatı ile ilgili tespit edilen eksiklikler ve söz konusu eksiklikler ile ilgili önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ, KAMU HARCAMALARI ve KAMU KAYNAKLARI

KAMU HİZMETLERİ

Kamu Hizmetleri ve Niteliği

Devletin, kamusal alandaki yapısal ve teorik hizmetlerini araştırmak, bu hizmetlerin zamana ve çağın koşullarına göre değişkenliğini belirlemeye çalışarak hizmetlerin maliyetini saptamak ve değişikliklerin kapsam ve etkileşimlerini açıklamak, her yönetime ilişkin güç olanaklarını elinde bulunduran, devamlı ve kurumsallaşmış organizasyonların görevidir.

Organizasyon ise belirli sınırlar içinde aynı bölge ve toprağı paylaşan, nüfusun idaresini üstlenen, aynı toprak sınırları içerisinde faaliyet gösteren diğer organizasyonlardan farklılaşmış, özerk, merkezileşmiş ve bölümleri arasında koordinasyonu sağlayarak (Tilly, 1975:70) ekonomik, ideolojik ve siyasal alanda iktidar olan yönetimdir (Gianfranco'dan aktaran Özdemir, 2010:4).

Toplumsal yaşamın sürekliliği içerisinde, kıt olan değerli kaynakların etkileşimde bulunan bireylerce değiştirilmesi ve bu tür kaynaklara sahip olma isteği toplumsal yaşamın düzenini ve sürekliliğini etkilemektedir (Easton'dan aktaran Özdemir, 2010:4). Ülke ekonomisinin kıt olan kaynaklarının optimum dağılımı ve kullanımı, ihtiyaçların en etkin düzeyde karşılanması bakımından büyük önem taşımaktadır (Hyman'dan aktaran Özdemir, 2010:4). Devlet, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamakta, genel çıkarlarını gözetmekte, korumakta ve temsil etmektedir (Nadaroğlu'dan aktaran Özdemir, 2010:4). Toplumsal yaşamın devamı için kaynakların etkin kullanılması ve sürekliliği, sürekliliğin sağlanabilmesi için de yönetim anlayışının kaynak dağıtım sürecini kurumsallaştırması gerekmektedir (Durkheim'den aktaran Özdemir, 2010:4). Ayrıca, devletin

vatandaş için kamu hizmeti üreten ve sürdüren, bunun için var olan bir yapı olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, devlet bütçesinde kar/zarar hesabı yapılamaz. Devlet her türlü eylem ve işlemi, gelir ve gider konusunda vatandaş soru sormadan hesap verebilecek saydamlığı ve şeffaflığı sağlamalıdır (Anal'dan aktaran Özdemir, 2010:5).

Kamu Hizmetlerinin Tanımı ve Amaçları

Kamu kavramı “halk” anlamına gelmektedir. Toplumlar dağıtım süreci ve toplumsal yaşamın düzeni açısından kamu kesimi ve özel kesim olarak sınıflandırılabilir. Kamu kesimi, halka yönelik hizmetlerinde kamu yararını amaçlarken, özel kesimde kar marjı önemli olup kamu yararı ise ikinci planda kalmaktadır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:23).

Toplumun yapısal olarak farklılaşmış parçalarının sayısı artıkça, bunların aralarındaki işlevsel bağımlılıklar da artmaktadır. Bu durum toplumsal kaynaklar üzerindeki denetim ve tüketim paylarını, diğerlerinin zararına da olsa en üst düzeye çıkartmak isteklerinden kaynaklanmaktadır (Gouldner'den aktaran Özdemir, 2010:5). Pek çok devletin, özellikle doğuşu ve gelişimi esnasında halkı sömürdüğü ve çeşitli isimlerle gelir topladığı açıktır (Levi'den aktaran Özdemir, 2010:5).

Kamu hizmeti, tatmin edilmesi halinde toplumun tümüne yarar sağlayan ihtiyaçların (devlet bütçesinden kaynak alarak, niteliği ve amacı bakımından sosyal içerikli olarak, kamu yararını gözeterek, devlet tarafından karşılanması veya yaptırılmasıdır (Mutluer ve Diğerleri, 2007:110-111).

Devlet, gerek kamu gelirlerini toplarken ve gerekse sarf ederken, toplumu oluşturan bireylerin satın alma güçlerinin düzeyleri üzerinde etkili olmaktadır (Brownlee ve Allen'dan aktaran Özdemir, 2010:5). Devlet yüklenmiş olduğu klasik ve sosyo-ekonomik görevleri, prensip itibarıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları ile parafiskal ve

kamu ekonomik kurumlarından yararlanmak suretiyle gerçekleştirmektedir (Sandford'dan aktaran Özdemir, 2010:6). Görev ve fonksiyonlarının gittikçe artmasından dolayı devlet, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi işlerini, diğer kamu tüzel kişileriyle paylaşmak zorunda kalmıştır. Buna bağlı olarak toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının en önemlileri merkezi yönetim tarafından, yerel nitelikteki ihtiyaçların en önemlileri ise yerel yönetim kuruluşları tarafından karşılanmaktadır (Sayar, 2007:24).

İhtiyaçlar ve bu amaçla gerçekleştirilen mal ve hizmetler, içinde yaşanılan ekonomik, sosyal, siyasi ve mali koşullardan etkilenmektedir. Boyutu, önemi ve niteliği değişmekle birlikte, söz konusu ihtiyaçların karşılanması bakımından devlet, düzenleyici kuralları koymak, yol göstermek, özendirmek ve sermaye yatırmak suretiyle toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla ekonomide rol almıştır (Akdoğan, 2003:37).

Kamu Hizmetlerinin Ayrımı ve Türleri

Genel anlamda devletin üretmiş olduğu hizmetler; kamusal hizmetler, yarı kamusal hizmetler, özel hizmetler, erdemli mal ve hizmetlerdir.

Kamusal Mal ve Hizmetler (Toplumsal, Kolektif Mal ve Hizmetler)

Toplumunu oluşturan bireylerin tamamını kapsayan (Sharp ve Slinger'den aktaran Özdemir, 2010:8) toplumun yararına gerçekleştirilen hizmetlerin, faydasının bölünememesi yani bireylerin ne kadar faydalandığının tespit edilemediği (Sönmez'den aktaran Özdemir, 2010:8), yararlanılan hizmet karşılığında bedel ödenmeyen (Standford'dan aktaran Özdemir, 2010:8), hizmetten doğan faydaların kısıtlanmadığı (Peters'dan aktaran Özdemir, 2010:8), hizmetten zorunlu olarak faydalanıldığı (Eckstein'dan aktaran Özdemir, 2010:8), hizmetlere ait finansmanın vergilerle karşılandığı (Musgrave'den aktaran Özdemir, 2010:8) hizmetlerdir.

Savunma, adalet, zorunlu öğretim gibi hizmetler örnek oluşturur. Devlet tarafından karşılanmadığı takdirde üretilmeyen hizmetlerdir.

Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Yarı kamusal hizmetler, kamusal ve özel faydanın birlikte sağlandığı hizmetlerdir. Yarı kamusal hizmetlerin sunulmasıyla bir yandan topluma yarar sağlanmakta ve diğer yandan da hizmeti kullanan bireyler özel fayda elde etmektedir. Bu tür hizmetlerin kişilere olan faydası, bölünebilir ve fiyatlandırılabilir nitelik gösterir (Mutluer ve Diğerleri, 2007:109).

Bölünebilir nitelikteki toplumsal mallarda her tüketici değişik tüketim paylarına sahip olabildiğinden, fiyat uygulamasına geçilebilmekte, buna bağlı olarak tüketiciler tercihlerini belirlemekte ve belirli bir dışlama yapabilmektedirler (Sönmez'den aktaran Özdemir, 2010:9). Yarı kamusal mal ve hizmetlere; parklar ve dinlenme tesisleri, caddeler ve Şehirlerarası yollar, eğitim ve sağlık hizmetleri örnek oluşturur (Sahrp ve Sliger'den aktaran Özdemir, 2010:9). Hem kamusal hem de özel mal özelliği gösteren mallardır. Faydanın bir kısmı topluma bir kısmı da hizmetten yararlanan kişiye ait olmaktadır. Finansman biçimi kamu ve özel karma finansmandır.

Özel Mal ve Hizmetler

Hizmetin tüketiminde rekabetin söz konusu olduğu ve kamusal hizmetlerin aksine, bu malların faydaları toplum bireyleri arasında bölünebilen mallardır. Devlet tarafından, hizmetten yararlananlardan bedelinin alındığı elektrik, su, telefon, haberleşme, havayolu, denizyolu, karayolu gibi hizmetleri kapsamaktadır. Devlet, dışlanabilecek malların üretimi ile çeşitli nedenlerle ilgilenmek durumunda kalabilmektedir. Özel sektör, doğal tekel olma durumunda veya dışsal faydalar nedeniyle, en uygun düzeyde üretim yapamayabilir. Esas

yapısı itibariyle üretimi piyasaya bırakılabilecek bir mal veya hizmetin devlet tarafından üretilmesi daha uygun bulunabilir (Boadway ve Wildasin'den aktaran Özdemir, 2010:9-10). Finansman biçimi mal ve hizmetlerden yararlananlardan alınan ücretlerdir.

Erdemli Mal ve Hizmetler

Erdemli mallar, gerek toplumsal ve gerekse bireysel açıdan; özellikli, öncelikli, ya da üstünlüğü olan, vazgeçilmez nitelikteki mal ve hizmetler olarak ifade edilebilir. Bu hizmetler ya doğrudan devlet tarafından bedelsiz olarak topluma sunulmakta ve finansmanı vergilerle sağlanmakta ya da piyasa fiyatının altında pazarlanmaktadır. Ücretsiz ya da düşük ücretle sağlık ve tedavi hizmeti sunulması, kimsesiz, yaşlı ve çocuklar ile düşkünlere yardımcı olunması, özürülülerin sosyal açıdan korunmaları, bu anlamda sunulması söz konusu hizmetlere örnek teşkil etmektedir (Akdoğan, 2007:50).

Kamu Hizmetlerinde Siyasetin Rolü

Küreselleşme olgusu ile birlikte piyasalar, kamu hizmetlerinin belirlenmesinde etkili olmuştur. Piyasa talebindeki gelişmeler, devlet hizmetinin tutarını ve türlerini etkileyebilmektedir. Ancak hangi tür kamu hizmetlerinin üretileceği, kim için ve ne kadar üretileceği, tümüyle siyasal bir süreçtir. Seçmenler, seçim sistemini kullanmak suretiyle siyasal karar süreçlerine katılırlar (Mutluer ve Diğerleri, 2007:115).

Bireylerin kendi doğru tercihlerini devlete bildirmelerini sağlayacak ve bunu teşvik edecek bir planlama mekanizmasının oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu açıdan çeşitli oylama modelleri geliştirilmiştir. Bu modellerden Bunchanan ve Tullock tarafından “optimal anayasa modeli”, Bowen-Black tarafından “çoğunluk oylama modeli”, Romer-Rosental’in “bürokratlar ve seçmenler modeli” önemlidir (Broadway ve Wildasin'den aktaran Özdemir,

2010:10).

Demokratik seçilen hükümetler, yeniden seçilme olasılıklarını kaybetmeme çabası içindedirler. Seçmenler ise hizmetlerden faydalanma oranlarını artırmak istemektedirler. Bu durum kamu harcamalarından sağlanan faydanın vergilerin ilgili taraflara olan maliyetinin üzerinde olmasına yol açar (Bulutoğlu,1981:68).

Kamu hizmetlerinin düzeyi ve niteliği bakımından politikacıların, üst düzey yöneticilerin ve seçmenlerin yönlendirilmesi etkili olmaktadır. Karşılıklı etkileşim ve yönlendirme, siyasilerin yeniden seçilme çabasına bağlı olarak gerçekleştirdikleri girişim ve uygulamalar seçmenlerden etkilenmekte ve seçmenleri etkilemektedir (Hockley'den aktaran Özdemir, 2010:11). Gerek seçmenlerin arzularının gerçekleştirilmesi bakımından nüfuzlarını kullanmaları ve gerekse partilerin taahhütlerini yerine getirme çabaları, devletin yeni bazı görevler üstlenmesine yol açabilir. Bunu doğal bir sonucu olarak da bütçe gider rakamları yükselmektedir (Slade'den aktaran Özdemir, 2010:11).

Önemli Kamu Hizmetleri

Toplumunu oluşturan her birey geleceğini düşünerek ailesini ve kendisini korumak ister böylece üyesi olduğu toplumu benimseyerek devamını sağlar. Ancak işsizlik, kaza, hastalık, yaşlılık ve ölüm gibi durumlarda devlet yardımı devreye girer. Böylece bireyler riskleri kendi başına göğüslemekten kurtularak devletin verdiği güvencelere dayanırlar (Habermas'dan aktaran Özdemir, 2010:11). Bu gereksinimlerin ötesinde devlet, eğitim, adalet, sağlık, sosyal güvenlik ve savunma hizmetlerini de yerine getirerek kamu güvencelerini sağlamalıdır.

Sağlık, eğitim, adalet gibi sosyal refah avantajlarının tam anlamıyla tek dağıtıcısı devlettir. Yurttaşlığın koşulu toplum için faydalı işler yapmaktır. Siyasal ve toplumsal ilerleme mükemmeli başarmaktan geçer. Yurttaş hakları, devlet tarafından yönetilen sosyal üretim

sistemini güçlendirme amaçlı faaliyetlerin bu haklarla nasıl yürütülebileceğine göre belirlenir (Harding'den aktaran Özdemir, 2010:11-12).

Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının sınıflandırılması, kamu maliyesinin, kamu harcamalarını inceleyen bölümünün en önemli konularından (Edizdoğan'dan aktaran Ertaş, 2010:4) olup, aynı nitelikteki kamu harcamalarının diğerlerinden ayrılarak, gruplar haline getirilmesi, sınıflara ayrılması anlamını taşımaktadır (Türk, 2008:51).

Birbirinden farklı kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların belirli ölçülere göre gruplandırılması ve gruplar arasında karşılaştırmalar yapılması suretiyle, kamu harcamalarının sınıfı ile çeşitli kamu hizmetleri arasında denge kurabilmekte, devletin sınırlı kaynaklarının ülke ihtiyaçlarının önemine göre dağıtılması, mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarda harcandığının görülmesi ve mali istatistik bilgilerinin sağlanması mümkün olabilmektedir (Mutluer ve diğerleri, 2007:134).

Teorik olarak kamu harcamaları, devletin idari yapısı, fonksiyonları ve ekonomik etkileri göz önünde bulundurularak idari, fonksiyonel ve ekonomik olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Ancak ülkemizde kamu harcamaları, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (KMYKK) 24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmesiyle birlikte, 2004 yılından itibaren genel bütçeli idarelerden başlayarak, KMYKK'na tabi bütün kurumlarca Analitik Bütçe Sınıflandırmasına (ABS) göre tasnif edilmeye başlanmıştır.

İdari Sınıflandırma

Kamu harcamalarının idari sınıflandırması, kamu harcamalarının, devleti oluşturan idari birimlere göre gruplandırılmasıdır (Nadaroğlu'dan aktaran Ertaş, 2010:5) Bu sınıflandırma devletin harcama yapan organları arasındaki bir sınıflandırma olduğu için, bu sınıflandırmaya organik sınıflandırma da denilmektedir (Türk, 2008:52).

Bu sınıflandırma, genel yönetim kapsamında yer alan bütün kamu idarelerinin ayrı ayrı bütçelerinden oluşur. Örneğin Cumhurbaşkanlığı, Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi idarelerin bütçe kanunları ile belirlenmiş ödenekleri idari sınıflandırma kapsamına girmekte olup, söz konusu idarelerin bütçeleri toplamları ise toplam kamu harcamasını oluşturmaktadır.

Fonksiyonel Sınıflandırma

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması, farklı kamu yönetim birimlerinin gerçekleştirdikleri benzer faaliyetler dolayısıyla giderlerinin ortaklaşa yorumlanmasını içerir (Erdem'den aktaran Ertaş, 2010:5).

Devlet, savunma, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin topluma sunulmasında fonksiyon gördüğünden hizmetlerin gerektirdiği harcamaların tarifinde, idari yapı dikkate alınmaksızın; fonksiyonel sınıflandırma gerçekleştirilmektedir. Örneğin savunma hizmetleri Milli Savunma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından, ayrı ayrı yerine getirilmekte, eğitim hizmetleri ise Milli Eğitim Bakanlığının yanı sıra diğer bakanlıklarca hizmet-içi eğitim adı altında gerçekleştirilmektedir. Bu kuruluşların yaptıkları savunma ve eğitim hizmetlerine ilişkin giderlerin birleştirilerek toplam savunma ve eğitim giderlerinin hesaplanması durumunda ise harcamalar fonksiyonel olarak tasnif edilmiş olmaktadır.

Ekonomik Sınıflandırma

Kamu harcamalarını ekonomik kriterlere göre (Türk, 2008:57), reel harcamalar-transfer harcamaları, cari harcamalar-yatırım harcamaları, verimli harcamalar- verimsiz harcamalar olarak üç grupta incelemek mümkündür.

Reel Harcamalar- Transfer Harcamaları

Reel harcamalar, devletin üretim faktörü talebi dolayısıyla yapmak durumunda kaldığı giderlerdir (Akdoğan, 1981:141). Devlet, toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla doğrudan mal ve hizmet talebinde bulunabileceği gibi, üretim faktörlerini bir araya getirerek kendisi hizmet üretiminde de bulunabilir. Devletin yapmış olduğu bu tür harcamalar reel harcamaları oluşturmaktadır.

Transfer harcamaları ise milli gelirden bir artış ya da değişiklik yapmaksızın, kişiler ya da sosyal gruplar arasında, iktisadi, sosyal veya milli nedenlerle satın alma gücünün el değiştirmesini sağlayan harcamalardır (Edizdoğan'dan aktaran Ertaş, 2010:6). Sosyal güvenlik kurumları tarafından satın alma gücü bulunmayanlara yapılan ödemeler ve yeşil kart uygulaması, tarımsal sübvansiyonlar, dış ülkelere yapılan karşılıksız yardımlar transfer harcamalarına örnek teşkil etmektedir.

Cari Harcamalar –Yatırım Harcamaları

Cari harcamalar, ilgili yıl içinde kullanmakla ortadan kalkan, kamu tüketimi ile ilgili olan, faydaları devamlılık göstermeyen ama her yıl tekerrür eden mal ve hizmetler için yapılan harcamalardır (Mutluer ve diğerleri, 2007:141). Devlet memur ve işçilerine yapılan

ücret ödemeleri, kamu kurumlarının ısıtma, aydınlatma için yaptıkları ödemeler cari giderlere örnek teşkil etmektedir.

Yatırım harcamaları ise ekonomide sermaye birikimi sağlayan, üretim kapasitesi yaratan harcamalardır (Türk, 2008:62) Karayolları, hastane, okul yapılmasına ilişkin harcamalar yatırım harcaması niteliğindedir.

Verimli Harcamalar- Verimsiz Harcamalar

Kamu harcamalarının verimli veya verimsiz olarak sınıflandırılmasında kesin kriterler olmamakla birlikte, özel sektörün üretim kapasitesini artıracak, piyasada etkisini kuvvetlendirecek ve satışlarını çoğaltacak sonuçları yaratan dolayısıyla milli hasılayı kısa veya uzun vadede artırmada fonksiyon gören harcamalar verimli (Erginay'dan aktaran Ertaş, 2010:7), bunların dışında kalan giderler ise verimsiz harcamalar olarak tarif edilebilir. Ancak verimli-verimsiz harcamalar kesin çizgilerle ayrılmadığından örneklendirme zorluğu içermektedir. Kısa dönemde verimsiz harcama olarak gözüken harcamaların uzun dönemde milli geliri artııcı etkileri bulunabilmektedir.

Kamu Harcamalarının Türkiye'deki Sınıflandırması

Ülkemizde 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış, 1998 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) uzmanları ile birlikte çalışılarak Devlet Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics) (GFS) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur.

Avrupa Birliği katılım sürecinde bütçe kodlarının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği üzerine, 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı

yeniden gözden geçirilerek, GFS'deki değişikliklere ve Avrupa Birliğinde Uygulanan Birleştirilmiş Ekonomik Hesaplar European System Of Integrated Economic Accounts (ESA'gS) standardına uygun hale getirilmiştir.

Fonksiyonel sınıflandırmanın gerçekleştirilebilmesi, aynı kodlamanın konsolide bütçe dışındaki kuruluşlarca da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi, ölçmeye ve analize elverişli istatistiki veriler üretmeyi mümkün kılması nedeniyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır (Analitik Bütçe Sınıflandırması'ndan aktaran Ertaş, 2010:8).

ABS, konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından 2004 yılı; mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlar tarafından 2005 yılı; döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlar tarafından ise 2006 yılı başından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Analitik Bütçe Sınıflandırması;

-Harcama ve Borç Vermenin Sınıflandırılması,

-Gelirin Sınıflandırması,

-Açık/Fazla Finansman Sınıflandırması olarak üç bölümde

gerçekleştirilmektedir.

KAMU HARCAMALARININ FİNANSMAN KAYNAKLARI

Devlet üstlenmiş olduğu hizmetleri yerine getirirken en başta vergiler olmak üzere çeşitli finansman kaynaklarına ihtiyaç duyar.

Tanımı ve Sınıflandırması

Devlet, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında, üstlendiği ekonomik, sosyal ve mali fonksiyonlarının yerine getirilmesinde bir takım kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Devlet, tam kamusal nitelikli hizmetlerin finansmanını genellikle vergilerle sağlarken, yarı kamusal nitelikli hizmet maliyetlerinin bir kısmını hizmetten yararlananlardan harç olarak karşılamaktadır. Devletin sunmuş olduğu özel tüketime konu mal ve hizmet maliyetleri ise fiyat mekanizması yoluyla finanse edilmektedir. Bu durumda kamu tüzel kişileri çeşitli kaynaklardan gelir elde etmektedirler (Nadaroğlu'dan aktaran Ertaş, 2010:11-12).

Kamu gelirleri, her birinin sağlandığı kaynağın yapısı ve nitelikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle incelenebileceği gibi, gelir çeşitlerinin birbirlerine benzer nitelikleri esas alınmak suretiyle cebirlik, tekrarlanma sıklığı, asli gelir kaynağı olup olmaması, sağlandıkları kaynakların yapısal durumu dikkate alınmak suretiyle de sınıflandırılabilir (Nadaroğlu'dan aktaran Ertaş, 2010:12)

Türkiye'de ise merkezi yönetim içinde yer alan bütün kamu kurumlarına ilişkin gelirler, ABS ile tasnif edilmiştir.

Kamu Gelirlerinin Türkiye'deki Sınıflandırması

Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) yürürlüğe girdiği 2004 yılından itibaren merkezi idare gelirleri ABS'ye uygun ekonomik olarak tasnif edilmiş şekilde bütçe kanunlarının (B) cetvelinde yer almıştır.

Gelirler, yurtiçinden veya uluslararası kurumlardan elde edilen, geri ödemesiz karşılıklı veya karşılıksız bütün tahsilatı içerir, cari ve sermaye gelirleri olarak ikiye ayrılır. Cari gelirler, vergi gelirleri ile vergi dışı gelirleri kapsar. Sermaye aktifleri satışları ile devlet

dışı kaynaklardan yapılan sermaye transferleri ise sermaye gelirlerine dahil edilir. Gelirler düzeltici işlemler dışında net olarak gösterilir (Analitik Bütçe Sınıflandırılması'ndan aktaran Ertaş, 2010:12)

Kamu harcamalarının karşılanmasında söz konusu gelir kaynaklarının dışında tutulan kamu borçlanmaları için ise ABS' de Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması adı altında dört düzeyli kod yapısından oluşan ayrı bir sınıflandırma oluşturulmuştur.

Vergi Gelirleri

Vergiler, kamu hizmetlerinin en önemli finansman kaynağıdır. Vergi, kamu hizmetleri giderlerini karşılamak üzere devletin, fertlerden egemenlik hakkına dayanarak aldığı iktisadi değerlerdir (Erginay'dan aktaran Ertaş, 2010:13). Buna karşın harçlar, bazı kamu kuruluşlarının bireylere sunmuş oldukları kamu hizmetleri nedeniyle, devletin egemenlik gücüne dayanılarak ve hizmetlerden faydalananlardan faydalanma karşılığı alınan paralardır (Mutluer ve diğerleri, 2007:217).

Parafiskal gelirler ise iktisadi, sosyal, veya mesleki amaçlı kamu kuruluşlarının finansmanlarını karşılamak amacıyla bunların hizmetlerinden yararlananlardan zora dayanılarak çeşitli adlarla alınan paralardır (Erdem ve diğerleri'den aktaran Ertaş, 2010:13). Sosyal Güvenlik Kurumunca tahsil edilen primler söz konusu gelirlere örnektir.

Vergi ve harçlardan elde edilen gelirler ile Sosyal Güvenlik Kurumunca tahsil edilen primler ABS'de 01 Vergi Gelirleri Kodu altında aynı bölümde yer almıştır.

Vergi Dışı Gelirler

ABS'de 02 kodunda yer alan vergi dışı gelirler, genel olarak mülk ve teşebbüs gelirleri, devlet iştirakleri, para ve gecikme cezaları ile şerefiyelerden elde edilen gelirlerden

oluşmuştur.

Mülk ve teşebbüs gelirleri, devletin kamu ve özel hukuk statüsünde sahip olduğu taşınmaz ve taşınır mallar ile hakların işletilmesinden elde edilen gelirlerdir (Türk, 2008:97). Kamuya ait fabrika veya tesis işletmeciliği veya gayrimenkullerin kiralanması ya da işletme lisans hakkının devri sonucu elde edilen gelirler bu niteliktedir.

Para cezaları ile geniş anlamda vergiler ve vergi benzerleri gibi, devletin yaptırım gücüne dayanarak özel kesimden kamu kesimine kaynak aktarılması sağlanırken, kişileri belli davranışta bulunmaya veya bulunmamaya yöneltmek amaçlanmıştır (Uluatam, 2005:266). Vadesinde vergisini ödemeyen mükelleften veya trafik kurallarına uymayanlardan alınan cezalar bu tür gelirlerdendir.

Şerefiyeler ise kamu kuruluşlarının giriştikleri imar faaliyetleri sonucu bu faaliyetlerin yapıldığı yerlere yakın mülkleri bulunan kimseleri, artan mülk değerlerinden dolayı yapılan işlerin giderlerine iştirak ettirmek için alınan paydır (Edizdoğan'dan aktaran Ertaş, 2010:14). Park yapımı dolayısıyla park çevresinde oturanlardan alınan bedeller bu niteliktedir.

Sermaye Gelirleri

Sermaye gelirlerinin, Vergi Dışı Gelirler Kodunda yer alan Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden farkı, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, kamu kurumları tarafından işletme faaliyetlerinden dolayı elde edilen karlardan oluşurken, Sermaye Gelirleri ise maddi veya maddi olmayan varlık ve hakların satışından oluşmaktadır.

Alınan Bağış ve Yardımlar

Bağış ve yardımlar; kamu kuruluşları ile kamu yararına faaliyet gösteren kuruluşlara, gerçek ve tüzel kişiler tarafından çeşitli nedenlerle yapılan karşılıksız ödemeler olarak ifade

edilmektedir (Akdoğan, 2003:113).

ABS’de ise Bağış ve Yardımlar Kodu, çeşitli kaynaklardan elde edilen bağış ve yardımların yanı sıra kamu kurumlarının mera geliri, yol, köprü, tünel geçişlerinden tahsil edilen paralar gibi bazı özel gelirleri de kapsamaktadır.

Alacaklardan Tahsilatlar

Alacaklardan tahsilatlar, ABS’ de mahalli idarelerden, özerk kurumlardan, katma bütçeli idarelerden, kamu teşebbüslerinden, fonlardan, mali kurumlardan, sosyal güvenlik kurumlarından, döner sermayeli işletmeler ile diğer yurt içi alacaklardan tahsilatlar ile ayrıca dış ülkelere yapılan yardımlardan, uluslararası kuruluşlardan ve yurt dışına verilen diğer borçların tahsilatlarından oluşmaktadır.

Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması

Artan ve değişen toplumsal ihtiyaçlara paralel devlet fonksiyonlarında görülen değişiklikler nedeniyle kamu harcamaları, olağan gelir kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda borçlanma yoluyla karşılanmaktadır. Borçlanma devletin bir özel hukuk tüzel kişisi olarak, yurt içinde özel sektörden veya dış sermaye çevreleri ve bankalar ile yabancı devletlerden yapılabilir (Erginay’dan aktaran Ertaş, 2010:17)

Borçlanma, ABS’de ise bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki açığın hangi kaynaklardan finanse edildiğini, diğer taraftan gelirler ile giderler arasında bir fazlalığın söz konusu olması halinde ise bu fazlalığın nasıl değerlendirildiğini göstermektedir (Karaaslan’dan aktaran Ertaş, 2010:17).

İKİNCİ BÖLÜM

İHALE HUKUKU

İHALE KAVRAMI

Genel Olarak

İhale kavramı Arapça “havi” kelimesinden türetilmiştir Sözlükte ihale, ‘bir işi veya malı birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma’ anlamında kullanılmaktadır. İhale etmek ise, “bir işi en uygun görülene bırakma” anlamlarına gelmektedir. Bu içeriğiyle ihale, bir malın gerçek değeriyle satılmasını sağlamak üzere, alıcılar arasında artırma yapılarak uygulanan satışı ifade eden “müzayede” ve “mezat” kavramlarını da kapsayan bir üst/şemsiye kavramdır. Hukuki olarak ihale kavramı; arttırma ve eksiltme suretiyle yapılan sözleşmelerde en çok arttırmanın ya da eksiltmenin icabını ihaleyi düzenleyene yöneltmesidir. Bu anlamda ihale, kısaca bir işin, birçok istekliden şartlara en uygun teklifte bulunana verilmesi olarak tanımlanabilir.

Kamu hukuku anlamında ihale bir diğer deyimle kamu ihalesi, kamu hizmeti gören idarelerin piyasa aktörleriyle akdi ilişkiye girmesinde idarenin sözleşme iradesinin oluşma usulünü ifade eder.

Kamu kurum ve kuruluşları, ihalelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan mal ve hizmet alımları ile yapım işlemini gerçekleştirmek durumundadır. Kamu hizmetlerinin yapılması açısından bu faaliyetlerin yerine getirilmesi gerekir. Aksi halde kamu hizmetleri yapılamaz. Çünkü kamu hizmeti, kamu yararı için yapılmaktadır. Aslında kamunun da görevi bu hizmetlerin, kamu yararı doğrultusunda yerine getirilmesidir. Bütün bu faaliyet ve kavramlar birbiriyle ilişkilidir (Danışman’dan aktaran Altınışık, 2011:5).

İhale, kaynakların dağılımının ve fiyatların, piyasa katılımcılarının teklifleri ile belirlendiği açık kuralları olan bir piyasa mekanizmasıdır. Özel borç ilişkilerinde satıcının serbest iradesi ile veya serbest iradesi dışında hukuki cebirle malının artırma suretiyle satım kuralları ayrı ayrı düzenlenmektedir.

İhale ile amaçlanan; idare ihtiyacının en iyi fiyatla uygun mevsim ve şartlarla en ekonomik şekilde temin edilmesidir. Amaç, kamu kaynağının verimli, etkili ve ekonomik şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Asıl olan kıt kaynakların en iyi şekilde değerlendirilmesi, en küçük birimden en yüksek verimin alınmasıdır.

Bir işi veya bir malı birden çok istekli arasında en uygun şartlarla kabul edene bırakma olarak tanımlanan ihale, sahip olunan varlıkların el değiştirmesi yollarından biridir.

Kamunun mal ve hizmet alımı veya yapım işi ihtiyaçlarının karşılanması açısından bakıldığında ve bu ihtiyaçları karşılamak için ödenecek parasal değerlerin vatandaştan toplanan ve kamu hizmeti görülmesi için yetkililere emanet edilen değerler olduğu dikkate alındığında, “Kamu ihalesi bir kamu parası harcama aracıdır” denilebilir. Bu bağlamda Kamu Kurum ve Kuruluşlar ihtiyaçlarını karşılarken kamu kaynaklarını titizlikle harcamalıdır. Bu nedenle kamu ihale mekanizması, ihtiyaçları en uygun koşullarla karşılamayı sağlayacak bir düzene sahip olmalıdır (Gürhan’dan aktaran Altınışık, 2011:6).

Kamu ihaleleri özellikle kamu maliyesinin önemli bir gider kalemini oluşturmaktadır. Ayrıca ihale yoluyla yapılan satım, kiralama ve özelleştirmeye gelir de getirmektedir. Böylece kamu ihaleleri uygulama alanı nedeniyle hem kamu maliyesini hem özel sektörü, hem de ekonomik sistemi doğrudan etkilemekte olup bu da kamu ihale hukukunun doğrudan ülke ekonomisini etkilediğini göstermektedir.

Kamu İhalesi

Toplum halinde sürdürülen yaşamın ortaya çıkardığı ortak ihtiyaçlar, genellikle devlet tarafından karşılanmaktadır. Devlet bu ihtiyaçları karşılarken, vergiler ve diğer yollardan sağladığı kamu gelirlerini harcamalar yoluyla tekrar piyasaya aktarır Ekonomik nedenler bazı kamu harcamalarının, özel kesim tarafından yerine getirilmesini gerektirmektedir. Böyle bir durumda devlet, işi özel kesime ihale mevzuatı çerçevesinde devretmekte ve bedelini ödemektedir (Erdem'den aktaran Altınışık, 2011:6).

Genel olarak kamu alımlarına; kamu idarelerinin ihtiyaç duyduğu her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik alım ya da tedarik süreci denilmektedir. Kamu idareleri en uygun kalitedeki mal ve hizmeti en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini olabildiğince düşük tutmak amacıyla ihale sürecine girmektedirler. (Kepek'den aktaran Altınışık, 2011:7). Böylece kamu alımlarında, çeşitli malzemeler arasında örgüt gereksinimini en iyi karşılayacak olanların seçilmesi, miktarının saptanması ve en ucuza alınması sağlanmaktadır (Ergün'den aktaran Altınışık, 2011:7).

İhale özellikle kamu alımlarını kapsayacak şekilde 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun 4 maddesinde tanımlanmıştır. Bu yasada ihale “bu kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerinde bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi bu tanım yalnızca kamu alımlarını kapsamaktadır, oysa ihale kavramı daha geniş bir alanı kapsamakta olup kamunun yapmış olduğu alımların yanında, kamunun sahip olduğu malların satımı ve kiralanmasını da içermektedir.

Kamu ihalelerinde benimsenen yöntem şu şekildedir: Satım ve kiraya verme işlemlerinde bedel artırımı yöntemi; mal ve hizmet alımları veya kiralama gibi işlemlerde

ise bedel eksiltme yöntemi kabul edilmiştir. Buna göre, artırmalarda tahmin olunan bedelden aşağı olmamak üzere, teklif olunan bedellerin en yükseği; eksiltmelerde ise, tahmin edilen bedelden fazla olmamak üzere, teklif edilen bedellerden tercih edilene seçilip; ihale bu şartlara uygun teklifi verenin üzerinde bırakılmaktadır. En çok artıranın veya eksiltenin icabını kabul mahiyetindeki irade bildirimini ve bu iradenin oluşumunu sağlayan şartlar esas alınmak suretiyle sözleşme imzalanmasına kadar ki idari işlemin tümü, ihale süreci olarak tanımlanmaktadır. Sözleşmenin imzalanması ile ihale süreci sona ermekte, bunda sonra edimin ifası süreci başlamaktadır ki bu bölüm de borçlar hukukunun kurallarına uygun olarak tarafların karşılıklı edimlerini yerine getirmesinden oluşmaktadır (Dülger'den aktaran Altınışık, 2011:7).

Özel satım türleri arasında, yani serbest irade ile “artırma suretiyle satım” düzenlenmektedir (BK m 225-231). Artırma suretiyle satım, önceden belli edilen zamanda, yerde ve koşullarda, hazır bulunanlar arasında pey sürme sonucunda en yüksek teklifte bulunan ile yapılan satım olarak tanımlanabilmektedir. Satıcının teklifi “icaba davet”, teklifler ise “kabul” niteliğindedir.

Kamu hukuku kişilerinin ihale sonucunda ihtiyaçları olan mal veya hizmetleri satın almaları, yapım işleri, kiralama ve satma işlemleri “idari sözleşme” sayılmamakta, bunlar “idarenin özel hukuk sözleşmeleri” kavramı ile ifade edilmektedir. İdarenin hukuk sözleşmelerini yapabilmesi, Devlet İhale Kanunu (DİK) ve Kamu İhale Kanunu ile mümkündür. Bu sözleşmeler özel hukuk sözleşmelerinden birçok yönden farklıdır. Farklılık, kamu hukukundan kaynaklanan kurullarla idarenin hareket serbestisinin kısıtlanması şeklinde görülmektedir. Bu nedenle idarenin sözleşmeyi yapacağı kişiyi ve sözleşme konularını önceden belirlenmiş usule göre tespit etmesi zorunludur. Bunun nedeni, kamu hukuku tüzel kişilerinin kamu menfaati ile hareket etmeleri ve mali açıdan kamunun kaynaklarını kullanmakta olmalarıdır (Taşdelen'den aktaran Altınışık, 2011:8).

Devletin bazı işleri yaptırmak veya bir işten en fazla kar ile çıkmasını sağlamak için kullandığı yöntemlerden en başta geleni ihaledir. İhale, idarenin araç-gereç alma, ihtiyaç duymadığı malları satma, taşıma, kiralama ve her çeşit yapım konularındaki sözleşmeleri ve ayrıca bayındırlık işlerine ilişkin sözleşmelerdir. Nitekim bu sözleşmelerin genel çerçevesi kamu hukuku tarafından çizilmiştir. Böylece, idarenin sözleşme yetkisi sınırlanmakta ve keyfi davranışı önlenmektedir (Altıparmak'dan aktaran Altınışik, 2011:8).

Kamu ihale hukukunun, geniş ve dar anlamda tanımlanması mümkündür. Geniş anlamda, kamu ekonomisi içerisinde kamu idareleri tarafından yapılan gelir, gider ve mal varlığı ile ilgili her türlü ihale şeklini düzenleyen tüm kuralları içine alabilen bir anlama sahiptir. Diğer bir anlatımla, DİK, Kamu İhale Kanunu ve bu kanunlardan ayrı kuralları olan ihale türlerinin tümünü kapsamaktadır. Konu olarak mal, hizmet ve yapım işlerinin dışında mülkiyet, kira gibi diğer kamu malvarlığını da kapsamaktadır. DİK, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK), idarenin özel hukuk sözleşmelerine uygulanmaktadır. Dar anlamda ise, sadece kamu gelirini veya kamu harcamasını konu alan kurallar bütünü olarak tanımlanabilir.

Kamu hukuku tüzel kişilerinin kamu hizmetini gördürme yöntemlerinden olan, ruhsat, imtiyaz ve iltizam usulünde ihale hukuku kuralları uygulanmamaktadır. Bunlar, idari işlem ve sözleşmelerle gerçekleştirilmektedir.

Son yıllarda “devletin küçülmesi”, “harcama politikasındaki etkinlik”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik” gibi kavramların sık sık gündeme gelmesiyle birlikte özellikle kamu mali yapısını ilgilendiren kanuni düzenlemelerde kapsamın olabildiğince geniş tutulabilmesi için “devlet” kavramından “kamu” kavramına doğru bir geçiş olmuştur. “Devlet ihale Kanunu” yerine, “Kamu ihale Kanunu” kullanılmış böylece kapsam genişletilerek Kamu İktisadi Kuruluşları, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Sosyal Güvenlik

Kuruluşları, Fonlar gibi özerk bütçeli fakat kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşları da 4734 sayılı kanunun kapsamına alınmıştır (Yılmaz'dan aktaran Altınışık, 2011:8-9).

Kamu ihalesini “idarenin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerindeki ihtiyaçlarının kanunda belirtilen ilkeler egemenliğinde özel hukuk kişilerinden ihale usulleri ile sağlanması süreci” şeklinde tanımlamak mümkündür (Taşdelen'den aktaran Altınışık, 2011:9).

İhale süreci, ihale onayının verilmesiyle başlar ve ihale edilen işin sözleşmesinin imzalanması ile sona erer. Burada, çeşitli aşama ve işlemlerden oluşan daha çok usul hükümlerini içeren bir süreç karşımıza çıkmaktadır(Eroğlu'dan aktaran Altınışık, 2011:9).

İhalelerde açıklık ve rekabetin gerçekleştirilmesini ve sorumluluk taşıyan gerçekçi teklifler hazırlayabilmeleri için isteklilere yeterli hazırlık süresinin tanınmasını sağlamak amacıyla, Avrupa Birliği ihale mevzuatındaki ilan süreleri de dikkate alınarak, ihale usullerine göre farklı ilan süreleri belirlenmiştir. Ayrıca daha çok isteklinin ihalelere katılabilmesi amacıyla, günümüz teknolojilerinden yararlanmak üzere bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yoluyla ilana da imkan tanınmıştır.

4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun 4 Maddesinde ihale, Bu ihale, “ Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasında seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkisinin onayını müteakip sözleşmenin tamamlanması ile tamamlanan işlemler ” olarak ifade edilmiştir(Özdemir'den aktaran Altınışık, 2011:9). Bu durumda kamu ihale süreci en genel anlamda, idarenin tek taraflı iradesiyle oluşturduğu zincirleme işlemlerden ibarettir denilebilir. Kamu ihale süreci; “idarenin görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, karşılığı idare tarafından ödenmek üzere gerekli mal ve hizmetlerin veya işin yasada öngörülen usul

kurallarına uyulmak suretiyle oluşturulan rekabet ortamı içerisinde katılan adaylardan en uygun teklifi sunan özel bir kişiye yaptırılmasına yönelik olarak imzalanacak sözleşmelerin oluşum sürecini ifade eden bir dizi idari işlem” olarak da tanımlanabilir(Yılmaz’dan aktaran Altınışık, 2011:10).

DEVLET İHALE SİSTEMİ VE HARCAMALARIN ETKİNLİĞİ

Türkiye’de Devlet İhale Sürecinin Tarihsel Gelişimi

Devlet ihale sistemi ülkemizde ilk önce 1857 tarihli nizamname hazırlanmış ve içerdiği sınırlı hükümlerle satın almalar yürütülmeye çalışılmıştır. 10 Muharrem 1330 (1914) tarihli ek bir nizamname ile çeşitli satın almaların ve bazı yapım işlerinin, bakanların izniyle ihaleye çıkarılmaksızın yapılması kabul edilmiştir. 4 Haziran 1919 tarihinde çıkarılan ve kanuniyeti 1921 yılında tasdik edilen bir kararname ile de 1914 tarihli nizamnameye bir ilave yapılarak, merkezdeki devlet daireleriyle İstanbul'daki şubelerinin ve İstanbul'daki askeri kuvvetlerin ihtiyacı olan ve 500 lirayı aşan levazım ve eşyanın Maliye Bakanlığında kurulmuş, Tevhidi Mübayaat Komisyonu vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür. 1921 yılında ek bir kararname ile dairelerin acil ihtiyaçları hususunda bazı istisnalar getirilmiştir. 22 Nisan 1925 tarihinde 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile hükümet adına yapılacak her tür satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hükümlere bağlanmıştır (Özdemir, 2010:90).

1925 tarihinden sonra birçok konuda önemli değişiklikler yapılmış ve devlet teşkilat ve işlemleri daha modern esaslara bağlanmış olduğu halde, devlet alım satım mevzuatında

bir gelişmeye paralel bir reform yapılmamıştır. Ülkemizin o günkü ihtiyaçlarına cevap verebilecek ihale kanunu ancak 1934 yılında çıkarılmıştır. Bu kanun 2723 sayılı Resmi Gazete'de yayınlandığı, 10 Haziran 1934 tarihinden altı ay sonra 10 Aralık 1934 tarihinde yürürlüğe giren 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu dur. 02 Haziran 1934 tarih ve 2490 sayılı Kanun, Cumhuriyetimizin ilk on yılının şartlarına ve ihtiyaçlarına göre hazırlanmış, ancak zamanla büyüyen ekonomimizin gereği olan ilişkileri düzenlemede yetersiz kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı ve savaş sonu devresinde, milletlerarası ticari ilişkilerde ve ülkemizin, iktisadi ve idari bünyesinde meydana gelen büyük değişiklikler, devlet alım ve satımlarında, süratli ve pratik çözümlerin gereğini hissettirmiş ve planlı kalkınma devresi, bu gereği daha açık bir şekilde ortaya çıkarmıştır. İlk önce, 2490 sayılı kanuna ek olarak çıkartılan 24.04.1946 tarih ve 486 sayılı Kanun ile 41, 46 ve 50. maddelerde öngörülen parasal sınırlar üç kat yükseltilerek devlet ihalelerinde, o zamana göre önemli bir rahatlama sağlanmışsa da bu artış zaman içerisinde önemini yitirmiştir. Daha sonra 2171 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, 26.01.1979 tarih ve 22 sayılı KHK ile temel kanunun 2, 5, 7, 14, 16, 19, 25, 27, 36, 37, 41, 46, 50, 60 ve 66'ncı maddeleri değiştirilmiş ve 4846 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca 2490 sayılı Kanunun içerdiği katı hükümler, zaman kaybına neden olan formaliteler ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler, bazı idareleri bu kanun hükümlerinden kurtulmaya sevk etmiş ve özellikle yapım işlerinin 2490 sayılı Kanuna tabi olmaksızın yürütülmesi idareler özel kanunlarla istisnai yetkiler sağlamışlardır. Planlı kalkınmanın sürat ve güvenlik içinde yürütülmesi ve kamu ihtiyaçlarının en iyi şekilde temini için 2490 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve özel kanunlarla alınan istisnai yetkiler, sorunlara köklü çözümler getirmemiş, bütün bu nedenlerle yeni bir düzenlemeye gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Özdemir, 2010:90-91).

Türkiye'de kamu ihaleleri ilk olarak 1934 yılında 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'yla düzenlenmiştir. Bu kanun, 50 yıl kadar uygulandıktan sonra, 1983 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'yla yürürlükten kaldırılmıştır. 2886 sayılı kanun da, 19 yıl uygulanmış ve 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bazı hükümleri hariç olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır. 1934'te yürürlüğe giren kanun içermiş olduğu katı kuralları, zaman kaybına neden olan formaliteleri içeren düzenlemeleri ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler nedeniyle, giderek dozu artan yakınmalara neden olmuştur. Bunun sonucunda birtakım ihtiyaçların ve bu arada yapım işlerinin 2940 sayılı Kanuna tabi olmaksızın, pazarlıkla ve emaneten yaptırılması hususunda zaman zaman geçici ve istisnai yetkiler alınmıştır. Söz konusu yakınmaları gidermek ve planlı kalkınmanın sürat ve güven içinde yürütülmesi amacıyla, 2940 sayılı Kanun yerine 1983 yılında yürürlüğe konulan 2886 sayılı Kanun ile idarelerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, zaman kaybına neden olan formaliteler ayıklanmış, ilana ait hükümler değiştirilmiştir (Özmen'den aktaran Özdemir, 2010:91-92).

Kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en ucuzunun değil en iyisinin alınması esas tutulmuş ve bunu sağlamak üzere de idarelerin taahhüt amirlerine, ihale komisyonlarına ihaleyi yapıp yapmamakta ve en düşük fiyat yerine en uygun bedeli tespit konusunda tercih ve takdir hakkı verilmiştir. Bu kanun, kamu kaynaklarının tüm işlerinde geçerli olmayıp, sadece genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri ve belediyeleri kapsamına almıştır. Daha sonra 2886 sayılı Kanundan da yakınmalar çoğalmış ve 2003 yılı başında yürürlüğe konulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiştir. Söz konusu kanun, uzun tartışmalardan sonra ve mutabakatlar sağlanarak çıkarılmışsa da yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulanabilirliği konusunda yine geniş tartışmalar başlatmıştır. Genel ve katma bütçeli kuruluşlarda il özel idareleri ve belediyelere ek olarak, döner sermayeli kuruluşlar, KİT'ler, birlikler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar ve kamu

bankaları da kanunun kapsamına girmiştir. Kamu ihaleleri sonucunda düzenlenen sözleşmeler ile ilgili hususlar, Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmemiş ve bu konuda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu adlı ayrı bir kanun yürürlüğe konulmuştur. Öte yandan satım, kiraya verme ve mülkiyetin aynı hak tesisi gibi gelir sağlayıcı işlere ilişkin ihaleler de 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmamış ve bu tür işlerin 2886 sayılı Kanundaki esaslara göre yürütülmeye devam olunması kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda kamu ihaleleri konusunda halen üç ana kanun yürürlükte bulunmaktadır. Bunlar; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile esas olarak yürürlükten kaldırılan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun bazı hükümleridir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki Kamu İhale Sistemi

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 08.09.1983 tarihinde kabul edilerek 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kanunun Kapsamı

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kapsam başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrasında, genel bütçeye dahil idarelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satın, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütüleceği; maddenin ikinci fıkrasında ise, birinci fıkrada sayılan idare ve dairelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş bulunan fonların yukarıda belirtilen işlerinin nasıl yapılacağı Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir (DİK, md:1). Mahalli idarelerden il özel idareleri ve belediyeler Kanun kapsamında yer alırken, diğer bir mahalli

idare olan köy kanununun kapsamına alınmamıştır (Akgül'den aktaran Günal, 2011:9). Ayrıca özerk KİT'ler ve sosyal kamu kurumları gibi özerk bütçeli kuruluşlar da kanun kapsamında değildir. Bazı kamu kurumlarının Devlet İhale Kanunu kapsamında olmasına rağmen bazı kamu kurumlarının kapsam dışında bırakılması, kanunla ilgili eleştirilen önemli noktalardan biridir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini kapsamı altına alarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun bu hususlarla ilgili hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. Dolayısıyla yukarıda açıklanan kapsam maddesini "1-Genel bütçeye dahil idarelerin, 2-Katma bütçeli idarelerin, 3-Özel idarelerin, 4-Belediyelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri dışında kalan alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülür." şeklinde anlaşılması gerekir (Karaaslan'dan aktaran Günal, 2011:10).

Diğer taraftan, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında bulunan bazı işlere de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yer verilmemiştir. Bunlar satım, kiraya verme ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleridir. 2886 sayılı Kanunun bu işlerle ilgili bazı maddeleri şunlardır (Şimşek'den aktaran Günal, 2011:10);

- Kiraya verme işlemlerinde sözleşme süresi (64. madde)
- Su ürünleri istihsalı hakkı kiralalarında süre (65. madde)
- Satılan taşınmaz malların müşteri tarafından adına tescil ettirilmesi (58. madde)
- Müşterilerinin süresi içinde taşınır malları teslim almaması (59. madde)
- Kamu yararına çalışan derneklere taşınmaz mal satımı (72. madde)

- Tarihi ve bedii değeri olan taşınmaz malların kiraya verilmesi (73. madde)
- Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmazlarla ilgili işlemler (74.madde)
- Ecrimisil ve tahliye işlemleri (75. madde)
- 2886 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşların 5 l/g maddesi uyarınca pazarlık

usulü ile yapacakları kiraya verme ve mülkiyetin gayrı ayni hak tesis işlemleri

Bu işlemler eskiden olduğu gibi yine 2886 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

Kısaca 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almayan işlerin ihalelerinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması, 2886 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılmadığını, sadece kapsamının daraltıldığını göstermektedir.

Dolayısıyla yukarıda sayılan işlerde 2886 sayılı Kanun hükümleri uygulanacak, örneğin bedel tahmini, ilanlar, ihale işlem dosyasının düzenlenmesi, geçici ve kesin teminat alınması ve iadesi, ihale komisyonlarının onaylanması, sözleşme yapılması gibi işlemlerle tarafların hak ve yükümlülükleri bu kanuna tabi olacaktır. Söz konusu işlerle ilişkin olarak 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yayınlanmış bulunan tip sözleşme, şartname ve yönetmelikler de yürürlükte kalacaktır (Abacıoğlu'ndan aktaran Günel, 2011:11)

Kanunda Öngörülen Temel İlkeler

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2. maddesinde "ilkeler" başlığı altında devlet ihalelerinde uyulması gereken temel ilkeler şu şekilde sıralanmıştır:

-İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun koşullarla ve zamanında karşılanması,

-İhalede açıklık ve rekabetin sağlanması,

-İhale Konusunu oluşturan işlerin kısımlara bölünmemesi,

-Farklı istekliler tarafından karşılanması mümkün olan çeşitli işlerin aynı eksiltmede toplanmaması,

-İhalelerin kesin zaruret olmadıkça işin mahiyetine göre en uygun fiyatla temini mümkün olan mevsimlerde yapılması,

-Arsası temin edilmemiş, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış olan ve gerekli olduğu halde imar durumu, tip yapılarda tatbikat, diğerlerinde avan projeleri ve bunlara dayalı keşifleri bulunmayan yapım işlerinde ihaleye çıkılamaması.

Danıştay 10. D. bir kararında *"...Ancak; idare hukukunun kodifiye edilmemiş olmasından kaynaklanan ve gelişen ihtiyaçlara cevap vermesi açısından idari yargı yerlerinde geliştirilen bir takım ilkelerin yargı denetiminde dikkate alınması kaçınılmazdır... İhale hukuku açısından bu ilkeler; ihalenin herkese açık olarak yapılması, rekabet kurallarına aykırı olmaması, ihale aşamasında gizliliğe uyulmasıdır..."* demek suretiyle ihalelerde uyulması gereken ilkeleri belirtmiştir(<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/contamer.jsp>). Tüm bu ilkeler ihale aşamasında uyulması zorunlu ilkeler olup, bu ihalelere uyulmamış olması durumunda ihale iptal edilebilecektir.

Kanunun 2. maddesinde sıralanan ilkeleri, kanunun bütünüyle incelediğimizde temel ilkeler olarak açıklık, serbest rekabet ve uygun bedel ilkeleri başlıkları altında ayrıntılı olarak açıklayabiliriz.

Açıklık İlkesi

Açıklık idarenin yapacağı ihaleden konuyla ilgili herkesin önceden haberdar olması demektir. Açıklık ilkesi ilan yoluyla sağlanabileceği gibi, ihale sırasında teklif zarflarının hazır bulunan istekliler önünde açıklanması ile de gerçekleştirilebilir (Giritli'den aktaran Günal, 2011:12).

Devlet İhale Kanunu, idareler tarafından sözleşme yapılırken ihale işlemlerinin açık bir biçimde yürütülmesi ilkesini benimsemiştir. Bu ilke doğrultusunda Kanunun 17. maddesinde ilanlar ile ilgili olarak ihalenin yapılacağı yerdeki ilanlar, diğer şehirlerde yapılacak ilanlar, Resmi Gazete ile yapılacak ilanlar şeklinde düzenlemeler getirilerek herkesin yapılacak sözleşmeden haberdar edilmesi amaçlanmıştır. Aynı zamanda 40. maddesi ile teklif zarflarının ihaleye katılanlar huzurunda açılması öngörülmüştür.

Kamu ihalelerinin yolsuzluklara açık bir alan olması açıklık bir başka deyişle saydamlık ilkesinin önemini arttırmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi ilanın ve tekliflerin aleni olarak açılması saydamlığı sağlayarak yolsuzlukları engellemede önemli bir rol oynarken, ihale sonuçlarının ilan edilmesi uygulamasına yer verilmemesi şeffaflığı sağlamada bir eksiklik olmaktadır.

Serbest Rekabet İlkesi

Rekabet ilkesi, ihalenin usulüne uygun olarak yapılması bakımından en temel ilkedir. Çünkü rekabetin sağlanamadığı bir ihale sürecinde en uygun isteklinin ve bedelin bulunması mümkün değildir(Başaran'dan aktaran Günal, 2011:13).

2886 sayılı Kanun, ihaleye mümkün olduğu kadar çok isteklinin katılmasını ve bu isteklilerin hiçbir etki ve baskı altında kalmaksızın tekliflerini yapabilmelerini amacıyla rekabet ilkesine yer vermiştir. Kanun, bu amacın gerçekleştirilebilmesi için bazı yaptırımları öngörmüştür(Günday'dan aktaran Günal, 2011:13-14).

Bu bağlamda, Kanun'un, yönetimin gereksinimleri giderilirken, ilgililerin arasında rekabeti sağlayacak yöntemlerin uygulanmasını benimsediğini söyleyebiliriz. Rekabeti bozucu davranışlar kimden gelirse gelsin suç sayılmıştır (Gözübüyük'den aktaran Günay, 2011:13). Kanun hükümleri rekabeti sağlayacak nitelikte olmakla beraber, idareler de ihalelerde rekabeti sağlamak için uygulamalarında rekabeti engelleyici davranışlardan uzak durmalıdır.

Bu doğrultuda, 83. maddede idarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama, 85. maddede ceza sorumluluğu ve sonuçları, 86. maddede ise görevlilerin sorumluluğu açıkça belirtilerek rekabetin en iyi biçimde işletilmesi amaçlanmıştır.

2886 sayılı Kanun'un 83 üncü maddesinde, her ne şekilde olursa olsun ihale işlemlerinin hazırlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması sırasında ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırılması ya da buna teşebbüs ederek serbest rekabetin bozulması yasaklanmış, ayrıca 84. maddesinde de bu yasağa uymayanların fiil ve davranışlarının özelliğine göre bir yıla kadar tüm ihalelere katılmaktan men edilecekleri hükme bağlanmıştır(Günday'dan aktaran Günal, 2011:14).

2886 sayılı Kanun, serbest rekabet ilkesine önem vermekle birlikte, idarenin çıkarlarını gözetmek amacıyla, serbest rekabeti objektif bir biçimde sınırlandırmıştır. Bu sınırlama ile ilgili olarak 2886 sayılı Kanun 6. maddesinde, ihaleyi yapan idari kuruluşun ita amirleri ve ihaleyi hazırlamak, yürütmek ve sonuçlandırmakla görevli personeli ile

bunların eşlerinin ve belli bir dereceye kadar kan ve sihri hısımları ve ortakların ihaleye katılamayacakları düzenlenmiştir(Günel, 2011:14).

Uygun Bedel İlkesi

Bu ilkeyle ihale sonucunda en uygun bedelin bulunarak, ihalenin kamuya en az külfet ya da en iyi gelir getiren bedeli teklif edene bırakılması amaçlanmıştır(www.danistay.gov.tr/devlet_ihale_kanunundan_kamu_ihale_kanununal_1_1.htm). Burada ifade edilen en uygun bedel ise, artırmalarda(satış ve kiraya verme gibi)tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseği, eksiltmelerde (alım, yapım onarım işleri gibi) tahmin edilen bedeli geçmemek üzere teklif edilen bedellerden tercih edilendir(Günday'dan aktaran Günel, 2011:15). Bedel tahmini yapılmayan ihalelerde ise en uygun bedel, teklif edilen bedellerin uygun görülenidir. Uygun bedeli takdir yetkisi ihale komisyonlarına aittir. Komisyonlar gerekçesini de göstermek koşulu ile ihaleyi yapıp yapmamakta serbesttir (Giritli'den aktaran Günel, 2011:15).

Bedel tahmini yapılırken iç ve dış piyasa araştırması yapılması çok önemlidir. İç ve dış piyasa araştırması yapılırken ihaleye konu malın fiyatıyla emsalinin fiyatı kıyaslanmalıdır. Bunlar yapılırken de en yakın tarih baz olarak alınmalıdır(Abacıoğlu'ndan aktaran Günel, 2011:15).

İhalelere Katılım

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, ihaleye katılmak isteyen kişide belli bir teknik bilgi ve mali yeterliliğin aranmasını öngörmüştür. Kanun'un 5. maddesi ile ihaleye katılmak isteyen kişilerin "gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmak, istenilen teminat ve belgeleri

vermek" zorunda oldukları hüküm altına alınmış, Kanun'un 25. maddesi ile de istekli kişinin mali yeterliliğinin göstergesi olarak tahmin edilen bedelin %3ü olmak üzere geçici teminat alınmasını şart koşmaktadır (Gözler, 2006:457).

2886 sayılı Kanun'un 6. maddesinde ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, ihaleyi yapan idarenin ita amirlerinin, sayılan kişilerin eşleri ile ikinci dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları, ortakları (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç)(Abacıoğlu'ndan aktaran Günal, 2011:15) ve geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklananların ihalelere katılamayacakları belirtilmiştir(www.danistay.gov.tr/devlet_ihale_kanunundan_kamu_ihale_kanununal_11.htm). Aynı zamanda 16. maddeye göre tebligat için adres gösterilmesi gerekmektedir. Bu adres Türkiye sınırları içinde olacaktır.

Getirilen bu yasaklamalarla ihaleyle ilgili kuşkuları ortadan kaldırarak ihaleye güven duyulması amaçlanmıştır.

2886 sayılı Kanun'da, ihaleye katılamayacak olanların katılması halinde ne gibi işlem yapılacağı konusunda herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak ihaleye katılan isteklilerin ihale dışı bırakılarak geçici teminatlarının gelir kaydedileceği ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapılmış olması halinde, teminatın gelir kaydedilerek ihalenin iptal edileceği belirtilmiştir (Arslan'dan aktaran Günal, 2011:16).

İhale Usulleri

2886 sayılı Kanun'da, kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü olmak üzere 5 çeşit ihale usulü

benimsenmiştir. Ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile söz konusu ihale usullerinden belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yarışma usulünün arttırma ihalelerinde uygulanma imkanı ortadan kalkmıştır. Dolayısıyla bu gün itibariyle kapalı teklif usulü, açık teklif usulü ve pazarlık usulü 2886 sayılı Kanun'a göre uygulanabilecek ihale usulleridir.

2886 sayılı Kanun'un 36. maddesinde, devlet ihalelerinde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu ilkesi benimsenmiştir. Diğer ihale usulleri ise belirli şartların (bedel, işin özelliği vs.) var olması durumunda idarelerin takdirine bırakılmıştır. Kanunla belirlenen şartların varlığı halinde idareler ihalelerini açık teklif veya pazarlık usulü ile gerçekleştirebilirler(Gündoğan'dan aktaran Günal, 2011:17).

Kapalı Teklif Usulü

Bu usulde istekliler, bedel tekliflerini üzerinde isim ve adresleri yazılı olan kapalı bir zarfın içine koyarak verirler. Bu zarf da geçici teminata ait alındı veya banka teminat mektubu ve istenilen diğer belgelerle birlikte diğer ikinci bir zarfın içine konulur. Dış zarf da denilen bu zarfın üzerine isteklinin adı soyadı ve adresi yazılır. Tekliflerin açılma saati gelince, ihale komisyonunda önce dış zarflar hazır bulunan istekliler önünde açılarak, istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilmiş olup olmadığı araştırılır. Şartları yerine getirmeyen isteklilerin teklif ikinci zarfları (zarfın içindeki zarf) açılmaz. Daha sonra gerekli şartları yerine getirenlerin iç zarfları açılır ve en uygun bedel tespit edilir ve böylece idare ile sözleşme yapacak olan kişi tespit edilmiş olur(Gündoğan'dan aktaran Günal, 2011:17).

5577 sayılı Kanunla 2886 sayılı Kanun'un 40. maddesinde değişiklikler yapılmış ve ihalenin yapılamaması başlıklı 42. maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu değişiklikten önce kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde, ihale geçerli en yüksek bedeli teklif edene yapılırdı. Birkaç istekli tarafından aynı bedelin teklif edilmesi ve bunun da uygun bedel olduğunun anlaşılması durumunda ise teklif sahiplerinde ikinci bir yazılı teklif alınır, aynı bedelin yine teklif edilmesi durumunda ise ad çekme suretiyle ihale sonuçlandırılırdı. Değişiklikle birlikte, zarfların açılmasıyla tespit edilen geçerli en yüksek tekliften aşağı olmamak üzere isteklilerden sözlü tekliflerin alınması usulü düzenlenerek, idarenin en yüksek getiriye elde etmesi hedeflenmiştir(Gündoğan'dan aktaran Günal, 2011:17).

Ayrıca düzenlemenin 2. fıkrası ile zarfların açılmasından sonraki sözlü tekliflerin sadece ciddi istekliler arasında olmasını teminen, üçten fazla geçerli teklifin olması durumunda, sözlü tekliflerin alınması işlemine en yüksek üç teklif sahibinin(bu üç teklif ile aynı olan birden fazla teklifin bulunması halinde ise bu istekliler dahil edilmek suretiyle) katılmasını hüküm altına almıştır(Gündoğan'dan aktaran Günal, 2011:17-18).

Sonuç olarak getirilen düzenleme ile teklif zarfların açılması ile ihale sonuçlanmayacak ve bu da ciddi isteklilerin birbirleriyle rekabet etmesine imkan sağlayacaktır. Yaratılan bu rekabet ortamı aynı zamanda ihaleden en yüksek getiri elde edilmesini sağlayacak bir yapı oluşturması açısından da önem taşımaktadır.

Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü

Devlet bu yöntemle ihaleyi, teknik yeterlilikleri ve güçleri olan istekliler arasında yapar. İhale en az üç istekli arasında yine kapalı teklif usulü ile yapılır. Bu durumda

Maliye Bakanlığının görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı alınması gerekir(Giritli'den aktaran Günel, 2011:18).

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 44. maddesinde hangi durumlarda bu ihale usulüne başvurulacağı belirtilmiştir. Bu madde de sayılan uçak, harp gemisi alımı, baraj, enerji santrali, demiryolu, havayolu, hava meydanı gibi özelliği bulunan işlerin ihalesi, "teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilmiş en az istekli arasında kapalı teklif usulü" ile yapılabilir. Bu tür ihalelerin ilam da zorunlu değildir(Gözler'den aktaran Günel, 2011:18).

İhaleye katılacak isteklilerin teknik yeterliliklerinin ve güçlerinin idarece kabul edilmiş olması ve ihalelerde ilan yapılmasının zorunlu olmaması, ihale sisteminin objektif ve açık olmasını engellemektedir. Bu nedenle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulama imkanının ortadan kalkması olumlu bir değişim olarak nitelendirilebilir.

Açık Teklif Usulü (Açık Arttırma ve Eksiltme Usulü)

Tahmin edilen bedeli her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutan geçmeyen ihaleler açık teklif usulüyle yapılabilir. Açık teklif usulünde ihaleler, ihale şartlarını yerine getiren isteklilerin katılımıyla önceden belirtilen saatte yapılır. Bu usulde ihale komisyonu önünde, istekliler tekliflerini sözlü olarak belirtirler. Ancak bu usulde teklif, ilanda belirtilen kadar komisyon başkanlığına ulaşmış olmak şartıyla iadeli taahhütlü mektupla da gönderilebilir. Birinci teklifler tutanağa geçirildikten sonra istekliler ikinci tekliflerini verirler, ikinci tekliflerden sonra en uygun bedel tespit edilir(Gözler'den aktaran Günel, 2011:19).

Pazarlık Usulü

Her yıl Bütçe Kanunu'nda gösterilecek belli tutarlan⁵ aşmayan ve süreklilik göstermeyen işlerin ve keza 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51. maddesinde sayılan önemsiz veya acil veya özellik gösteren birtakım işlerin ihalesinde pazarlık usulü uygulanır(Günday'dan aktaran Günal, 2011:19)

Pazarlık usulünde ilan zorunlu değildir. Pazarlık usulünde belirli bir şekil de yoktur. Bu usulde ihale, idarenin yazılı veya sözlü teklif alması ve belirli bir bedel üzerinde anlaşması suretiyle yapılır.

İdare bu usulde tümüyle serbest değildir. Pazarlık kararında pazarlığın nasıl yapıldığı, ne gibi tekliflerde bulunulduğu ve hangi tekliflerin neden tercih edildiği belirtmek zorundadır. Devlet İhale Kanun'un 51. maddesinde hangi işlerin pazarlık usulü ile yapılacağı 16 bent halinde sayılmıştır. Bu bentlerde sayılan işler için şartname düzenlenmesi, tahmini bedel uygulaması ve sözleşme yapılması zorunlu değildir (Giritli'den akataran Günal, 2011:19).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun öngördüğü pazarlık usulünün artık uygulanma imkanı kalmamıştır. Bu durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun değil 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun öngördüğü pazarlık usulü uygulanır.

Yarışma Usulü

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 52. maddesine göre, "İdareler her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işleri gerekli gördüğünde, yarışma ile yaptırabilirler.

Bu işlerin mesleki kontrollük hizmetleri, projesi uygulanacak olan yarışmacıya, pazarlıkla ihale edilebilir." (DİK, md:52).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun öngördüğü yarışma usulünü artık uygulama imkanı kalmamıştır. Etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işlerinde 4734 sayılı Kanun'un öngördüğü "tasarım yarışmaları" uygulanır (Gözler'den aktaran Günal, 2011:20).

İhale Kararının Alınması ve Sözleşmenin Yapılması

2886 sayılı Kanun'a göre kapalı teklif ve açık teklif usullerinde ihale komisyonları teklifleri değerlendirerek ihaleyi yapar veya teklifleri daha iyi değerlendirmek amacıyla 15 günü geçmemek üzere ihaleyi bir başka güne erteler ya da ihalenin yapılmadığı şeklinde bir karar verir. İhale Komisyonu, ihalenin yapılmaması durumunda 15 gün içinde işi pazarlıkla ihale edilebilir (Günay, 2011:26).

İhale komisyonu yaptığı değerlendirmeye göre ihale kararının alınmasına karar verebileceği gibi, ihalenin iptaline de karar verebilir.

İdarenin ihaleye çıkıp teklif almış olması, idarenin o işi ihale etmek zorunda olduğu anlamına gelmez. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 29. maddesindeki "*Komisyonlar gerekçesini belirtmek suretiyle ihaleyi yapıp yapmamakta serbesttir. Komisyonların ihaleyi yapmama kararı kesindir*" hükmüyle bu durum belirtilmiştir. Dolayısıyla bu kararlar ita amirinin onayına tabi değildir. Ayrıca bu kararlara karşı idari başvuru yoluna da gidilemez (Günday'dan aktaran Günal, 2011:26). İhale komisyonu, ihalenin verilmesi kararı alırsa, ita amiri bu kararın iptal edebilir. Kanun'un 31. maddesine göre bu durumda ihale hükümsüz olur.

İhale kararının alınması durumunda Kanun'un 31. maddesine göre komisyonun aldığı ihale kararına ita amirinin onayına tabidir. İta amirleri, karar tarihinden itibaren en geç 15 işgünü içinde ihale kararını onaylar veya iptal eder. İta amirince onaylanan ihale kararına kesinleşir. Kesinleşen ihale kararına, onaylandığı gününden itibaren en geç 5 işgünü içinde, üzerine ihale yapılan kişiye veya onun vekiline, imzası alınmak suretiyle bildirilir veya iadeli taahhütlü mektuplu tebligat adresine postalanır. Mektubun postayla verilmesini takip eden 7. gün, kararın istekliye tebliğ tarihi sayılır (Gözler'den aktaran Günel, 2011:27)

Yönetimin onayından sonra, belli bir süre içinde, yönetim ve müteahhit sözleşmeyi yapmak zorundadır. Taraflar yükümlülüklerini yerine getirmezlerse, ihale bozulur. Müteahhidin verdiği geçici güvence hazineye gelir olarak yazılır. Taraflar sözleşme koşullarına uygun olarak, karşılıklı yükümlülüklerini yerine getirirler. Yönetim, tek yanlı olarak sözleşmede bazı değişiklikler yapabilir. Örneğin sözleşme konusu işi %30 artırabilir ya da eksiltebilir (Gözübüyük'den aktaran Günel, 2011:27).

2886 sayılı Kanun'da ihale üzerinde kalan kişinin herhangi bir nedenle sözleşme imzalamaması durumunda ihale iptal edilmekte ve yeniden yapılması gerekmektedir (Y. Arslan'dan aktaran Günel, 2011:27).

2886 sayılı Devlet İhale Kanununda Eksiklikler

Yürürlüğe girdiği dönemde, önemli yenilikler getirdiği ve büyük ölçüde kamunun ihtiyaçlarını karşıladığı düşünülen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, zamanla bir çok konuda eleştirilmeye başlanmıştır. Ülkemizde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlüğe girmesiyle, kamu ihaleleri ile ilgili daha önceki düzenlemelere göre "ihtiyaçların en iyi şekilde, en uygun şartlarla ve zamanında karşılanması" "ihalede açıklık" ve "rekabet" gibi

konularda olumlu birtakım değişimler gerçekleştirilmesi hedeflenmesine rağmen, bu konuda gerek düzenlemelerde gerekse de uygulamada yeterince ilerleme sağlanamamıştır.

Kanunun özellikle AB kamu ihale mevzuatına uyum sağlamayan düzenlemeler içermesi önemli eksiklik ve sorunların başında yer almaktadır. 2886 sayılı Kanun ile getirilen birçok hüküm AB kamu ihale sisteminin rekabetçi, şeffaf ve objektif nitelikteki düzenlemeleri ve uygulamalarıyla uyum sağlamamaktadır. AB'ye üyelik için başvuruda bulunan diğer ülkeler de olduğu gibi Türkiye için de AB'ye katılabilmek için AB'nin yasal düzenlemelerini kendi yasal düzenlemeleri ile uyumlu hale getirmesi bir zorunluluktur. Gerekli yasal düzenlemeler yapılmadıkça AB üyelik sürecinde tıkanıklıklar yaşanılması kaçınılmazdır.

Kanunda eleştirilen önemli konulardan bir de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda ihale sonucu bakımından hem "kamu gelirlerinin tahsilatı" nın hem de "kamu harcamalarının yapılması" nın aynı hukuki süreçte düzenlemiş olmasıdır. Devletin "gelir elde edeceği ihaleler" ile "kamu harcaması yapılmasını gerektiren ihaleler" için farklı kanunlar ve farklı hükümler olması gerektiği ileri sürülmüştür (Uzun'dan aktaran Günal, 2011:28-29).

Önemli eleştirilerden biri de bazı kamu kurum ve kuruluşlarının 2886 sayılı kanun hükümlerini uyguladığı halde, "kamu kaynağı" kullanmasına rağmen bazı kamu kurum ve kuruluşlarının bu kanun kapsamı dışında bırakılmasıdır (Uzun'dan aktaran Günal, 2011:29). Kamu kurum ve kuruluşları arasında yaratılan bu farklılık modern bir kamu ihale sisteminde olması gereken rekabetçi katılım ilkesini önemli ölçüde zedeleyerek, ihalelerde haksız rekabet ortamı yaratabilecektir.

Haksız rekabet sağlayabilecek bir diğer uygulama da "müteahhitlik karnesi" uygulamasında karşımıza çıkmaktadır. "Müteahhitlik karnesi" uygulamasının amacından

saptırılmasıyla elden ele devir ile hak etmediği halde, karnenin imkanlarından faydalanan isteklilere haksız rekabet ortamı sağlayabileceği gibi (Uzun'dan aktaran Günel, 2011:29), deneyim sahibi olmayı da önemsiz hale getirebilecektir.

Teknik şartnamelerin karmaşık ve düşük nitelikte olması, ihalenin değerlendirilmesi aşamasında çok fazla değişkenlik göstermesi kanuna getirilen önemli eleştirilerden bir diğeridir. İhale ve yeterlilik dokümanlarının çok sayıda olması ve hazırlanmalarının zorluğu, buna karşın bu belgeler müteahhitlerin gerçek niteliğini ölçmekte yetersiz kalması dokümanların işlevsellikten uzaklaşmasına neden olmaktadır.

2886 sayılı Kanun'da yapım işlerinin uygulama projeleri hazırlanmadan ihale edilmesi önemli sorunlardan bir diğeridir. 2886 sayılı Kanun'un öngördüğü ihale sisteminde, yapım işleri tahmini bedel ve avan proje esas alınarak ihale edilmekteydi. Bu sisteme göre her yıl Bayındırlık Bakanlığı tarafından ilan edilen malzeme, işçilik, makine, kar ve genel giderlerden oluşan analiz maliyetlerini gösteren "rayiç birim fiyatlar" ile idare tarafından tanzim edilen "metrajlar"ın çarpımının sonucunda bulunan tutar üzerinden ihaleler yapılmaktaydı. Bu uygulamanın sonucunda yüksek oranlı keşif artışları yapıldığı, inşaat işlerinin yıllarca devam ettiği, isteklilere ödenen fiyat farklılıkları, keşif bedelinin kat kat aştığı, bu sebepler kamu hizmetlerinin aksadığı, kamuoyunun, kamu gücüne olan güveninin sarsıldığı, bu olağanüstü sürecin son yıllarda olağan hale geldiği, ihalelerden haksız kazanç elde edilmesine neden olmuştur (Uzun'dan aktaran Günel, 2011:29-30).

Ayrıca ihaleye çıkılan bir yapım işiyle ilgili olarak söz konusu idarenin bütçesine ne kadar ödenek konulacağı kanuni bir ölçüye bağlanmadığından, ihaleler çok uzamakta ve idareler "ödenek yetersizliği mazeretine sığınarak isteklilere "fiyat farkı ödemeleri" ile kamu kaynaklarını aktararak (Uzun'dan aktaran Günel, 2011:30) kamu kaynaklarında israfa neden olmaktadır.

Emanet suretiyle yapılan/yaptırılan işlerin uygulamada amacı dışına çıktığı, kamu idarelerinin hem ihale ilan süreleri ve ilan şartlarıyla(sadece işin mahallindeki gazete veya gazetelere ilan vererek), hem de keşif bedelin düşük tutulmasıyla rekabetçi bir düzenlemeden uzaklaşarak sağlıklı bir şekilde ihale bedeli tespit edilememektedir (Uzun'dan aktaran Günal, 2011:30).

Bir başka sorun da ihaleler üzerindeki denetimde kendini göstermektedir. İhaleler üzerindeki idari denetimin zayıf olması ve isteklilerin idareyle ilişkileri bozmama endişesiyle yargı yoluna başvurma konusunda istekli olmamaları da önemli bir sorundur.

Görüldüğü gibi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile tam anlamıyla saydam, rekabetçi, objektif nitelikte ihale sistemi oluşturulamaması, var olan sistemde köklü değişiklikler ve yenilikler getiren bir kamu ihale kanununun düzenlenmesini zorunlu kılmıştır.

KAMU İHALE KANUNUNUN YENİLENME NEDENLERİ

Etkin, açık ve şeffaf bir kamu ihale sisteminin oluşturulmasına yönelik düzenleme çalışmaları sadece ülkemize özgü olmayıp uluslararası alanda da ortak bir kamu ihale sisteminin ve uluslar üstü normların oluşturulmasına yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu'nun (Uncitral) Mal, İnşaat ve Hizmetlerin Tedariki Hakkında Model Kanunu, Avrupa Birliği'nin kamu ihalelerini düzenleyen direktifleri, Dünya Ticaret Örgütü'nün Kamu Alımlar Anlaşması bu alanda yürütülen çalışmalardan bazılarıdır.

2000’li yılların başlarında, Avrupa Birliği adaylığı çerçevesinde mevzuatımızda AB müktesebatına uyum amacıyla yapılacak değişiklik ve yenilikler arasında kamu alımları mevzuatımızın ilgili AB Direktiflerine uyumlu hale getirilmesi de orta vadeli bir öncelik olarak yer almaktadır. Özellikle de 2001 yılı başlarında ortaya çıkan ekonomik krizi müteakip Dünya Bankası ve IMF ile yapılan anlaşmalarda da kamu alımları alanında reform yapılarak çağdaş standartlara uygun bir ihale mevzuatı hazırlanması bir kriter olarak yer almıştır. Son yıllarda uyum yasaları olarak da kabul edilen ve Türk hukuk sisteminde neredeyse yeniden yapılanma anlamına gelen hukuk ve ceza uyum yasalarının yanı sıra yaşanan ekonomik kriz, devletin harcama ve mali yasalarının da değişimini zorunlu hale getirmiştir (Yılmaz’dan aktaran Altınışık, 2011:42)

1999 Marmara Depreminde kamu binalarının ayakta kalamamasının yanı sıra en fazla yıkımın buralarda yaşanması bu yeni yasal düzenlemeyi tetikleyen nedenlerden biriydi. Diğer bir neden de AB ye Entegrasyon sürecinin yarattığı baskılanmadır(Soğancı’dan aktaran Altınışık, 2011:42)

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, Türk Kamu İhale Sistemi’ne getirilen eleştirilerin başında “ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların zamanında ve uygun şartlarda karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak, bütün kamu kurumlarını kapsayacak kapsamlı bir kanunun bulunmadığı gelmekte idi.

2000’li yılların başında başlayan kamu alımları reformu gereğince, AB ihale mevzuatı, UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ile uyumlu olarak hazırlanan, 01.01.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile kamu alımlarında şeffaflığın tesisine yönelik köklü değişiklikler getirilmiştir. 4734 ve 4735 Sayılı Kanunlar ile ulusal deneyimlerimiz ve

uluslararası düzenlemeler göz önünde bulundurularak, Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan İkincil mevzuat (yönetmelikler, idari şartnameler, sözleşmeler) ve standart ihale dokümanları 20.11.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Kömörcü'den aktaran Altınışık, 2011:43)

Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatına paralel hale getirilebilmesi için, kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, Kamu İhale Kanunu'nda, aynı amaçla kamu ihaleleri sonucunda düzenlen sözleşmeler ile ilgili hususlar ise Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir (Tokalaş'dan aktaran Altınışık, 2011:43). 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile de kamu alımlarında kullanılacak sözleşmelere uluslararası uygulamalara paralel standartlar getirilmeye çalışılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, gerekçesindeki izah kabul edilirse, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği düşüncesiyle hazırlanmıştır (Şahin'den aktaran Altınışık, 2011:43). Devlet harcamalarında oluşan dağınık yapının ve çok başlı yönetim sisteminin eksikliklerini gidermesi, standart uygulama getirmesi gibi amaçlarla çıkarılan kanun, çok önemli değişiklikler getirmiştir (Peker'den aktaran Altınışık, 2011:43). Bunlardan en önemlisi 4734 sayılı kanunla, sektörü düzenlemek ve şikayetleri incelemek üzere idari ve mali özerkliği haiz Kamu ihale Kurumu'nun kurulmasıdır (Altınışık, 2011:43-44).

Devlet tarafından gerçekleştirilen alım, satım, kiralama ve yapım işleri daha önce 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nda belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yürütülürken, 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu (Coşkun'dan

aktaran Altınışık, 2011:44); ihale sistemini yeniden düzenlemiştir Kamu ihale Kanunu'nun 2 inci maddesinde sayılan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin, bu kanunda yer alan usuller çerçevesinde yapılması ngrlmştir.

Kanun'un hazırlanması aşamasında Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve OECD tarafından tavsiye edilen UNCITRAL temel kaynak olarak kullanılmıştır Kamu ihale Kanunu, UNCITRAL Model Kanunu'ndan güçlü bir Şekilde etkilenmesi yanında AB Kamu ihale Direktiflerinin, Dünya Bankası'nın ihale sisteminin ve DT' nün ihale hükümlerinin de bazı ilkeleriyle uyumludur.

4734 sayılı Kanun, daha yrrlge girmeden başlayan değişiklik sürecinde farklı zamanlarda önemli değişiklikler yapılmış, kanunun uygulama alanı dışına ıkarılmak üzere konu ve kurum bazında birçok istisna getirilmiştir. Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının tümünü kapsamına alacak Şekilde hazırlanan kanunun, etki alanı yapılan değişikliklerle oldukça daraltılarak kamu alımları konusunda gri alanlar oluşturulmuştur (Uz'dan aktaran Altınışık, 2011:44).

KAMU İHALE KANUNU'NUN KAPSAMI

Kanunun Amacı

Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir (KİK, md:1).

Kanunun Kapsamı ve İstisnalar

4734 sayılı Kanun'un kapsam başlıklı 2. maddesinde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler; kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri; sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar; yukarıda belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini bu kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların ise sadece yapım ihaleleri bu kanuna tabidir.

Ancak, TMSF ve bunun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar (yapım ihaleleri hariç) ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu kanun kapsamı dışında tutulmuştur (KİK, md:2).

Bu maddede açıklanmamakla birlikte kanuna tabi idarelerin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri dışında kalan "kiralama" işleri de bu kanun kapsamında yürütülecektir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kapsamında yer alan "taşıma ve kiralama" işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda "hizmet" kavramı içinde sayılmıştır. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun kapsamına girmeyip de 2886 sayılı Kanun'la yürütülecek işler, esasen, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, satış, trampa ve bir devlet malının kiraya verilmesi işleri olmak üzere oldukça dar bir alandaki ihale işlemleridir (Doğanyüğit'den aktaran Günel, 2011:37).

Kurulan yeni sistemle; devlete gelir kazandırıcı ihale işlemleri ile gider yaptırıcı ihale işlemlerinin birbirinden ayrıldığını görüyoruz. Gelir getirici ihale işlemleri 2886 sayılı Kanun çerçevesinde; buna karşın mal alımı, yapım işi gibi karşılığında idarenin harcamada bulunduğu ihale işlemlerinin ise bu kanun çerçevesinde yürütüleceği açıktır (Doğanyigit'den aktaran Günel, 2011:37).

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ilk halinde kanunun kapsamının geniş bir şekilde düzenlendiği halde bir yılı geçemeyen kısa bir sürede kapsam maddesinde bir takım istisnalar yapılmıştır. 4743 sayılı Kanun istisnalar maddesi düzenlediği halde kapsam maddesinde bile istisnalara ver verilmesi kapsamın önemli ölçüde daraltılmış olduğunu gösterir. Bu da uluslararası normlardan uzaklaşmaya neden olduğu için olumsuz bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3. maddesinde aşağıdaki konulara istisna olarak yer verilmektedir. Maddeye göre;

Kanun kapsamına giren kuruluşlar tarafından, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu'na göre orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,

Savunma, güvenlik veya istihbaratla ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesine ilgili bakanlık tarafından karar verilen ya da mevzuatı gereğince sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren durumlarla ilgili bulunan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri (Sırabaşı ve Yılmaz'dan aktaran Günel, 2011:34-35),

Uluslararası anlaşmalar gereğince dış finansman ile sağlanacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri; T.C.M.B. banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları, özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,

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

Ceza infaz kurumları, tutukevleri, iş yurtları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı enstitü ve üretim istasyonları tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Başbakanlık Basımevi İşletmesi tarafından doğrudan üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar, yük, yolcu veya liman hizmetleri için Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünden, akaryakıt ve taşıt için Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar ile araştırma-geliştirme faaliyetleri kapsamında Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumundan yapacakları mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları, et ve et ürünleri için Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğünden, ray üstünde çeken ve çekilen araçlarda kullanılan monoblok tekerlek ve tekerlek takımları için Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar (Günel, 2011:35-36).

Ulusal araştırma-geliştirme kurumlarının yürütmüş olduğu ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları ile finansmanının tamamının bu Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların bu idarece sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalandığı haller hariç olmak üzere, her türlü araştırma ve geliştirme hizmeti alımları,

KİT'ler ile her çeşit şirket, müessese, birlik ve işletmelerin ticari ve sınai faaliyetleri kapsamında doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları (hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler hariç) yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüz milyar (Sekizmilyondokuzyüzseksenbinyüzyirmi Türk Lirasını)* Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları, (* Kamu İhale Kurumu'nun 2017/1 sayılı Tebliği ile 21/01/2017 tarihli ve 29955 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2017 – 31.01.2018 dönemini kapsamaktadır)

Bu Kanun kapsamındaki idarelerin kendi özel mevzuatı gereğince hale sahiplerine sağlayacakları teşhis ve tedaviye yönelik hizmet alımları ile tedavisi kurumlarınca üstlenilen kişilerin ayakta tedavisi sırasında reçeteye bağlanan ilaç ve tıbbî malzemelerin kişilerce alımları, sağlık hizmeti sunan bu Kanun kapsamındaki idarelerin teşhis ve tedaviye yönelik olarak birbirlerinden yapacakları mal ve hizmet alımları,

21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon projeleri, sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları,

Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanuna göre, acil müdahale

planlarının hazırlanması ve bir olay meydana geldikten sonra kirliliğe müdahale ve acil müdahale planlarının yerine getirilmesi için acil olarak ihtiyaç duyulabilecek hizmet alımı ile araç, gereç ve malzeme alımı,

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

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

Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. tarafından ithalat yoluyla yapılacak spot sıvılaştırılmış doğal gaz alımları,

Erbaş ve erler ile askerî malzemelerin hava yoluyla taşınması için Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığından yapılacak hizmet alımları, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünün her türlü program, haber, yapım ve yayınlarla ilgili olarak Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketinden yapacağı mal ve hizmet alımları ile uluslararası mükellefiyetlerden doğan veya ulusal amaçlı; savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlarda ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçların, süratli ve etkin bir biçimde temini amacıyla, önceden güvenceler alınmasına olanak sağlayan anlaşmalar veya sözleşmeler yapmak suretiyle mal ve hizmet alımları,

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

Gençlik ve Spor Bakanlığının uluslararası gençlik faaliyetleri ile Spor Genel Müdürlüğü ve bağımsız spor federasyonlarının ulusal ve uluslararası sportif faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları

Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararnamele kapsamında; işleticisi kim olursa olsun, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğünün kendisine veya bağlı ortaklık veya iştiraklerine ait olan kömür sahalarından yapacağı mal ve hizmet alımları,

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü ile Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketinin, Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi, Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi ve Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketinden yapacağı mal veya hizmet alımları,

Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının kurduğu veya iştirak ettiği şirketten (ÖSYM'nin yapacağı mal ve hizmet alımlarında Yükseköğretim Kurulunun uygun görüşü alınmak kaydıyla) sınav faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak yapılacak mal ve hizmet alımları,

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

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir.

Kamu İhale Kanunu'nda istisnalara geniş ölçüde yer verilmesi nedeniyle gerek mahkemelerin gerekse kamu ihale kurumunun istisnaların kapsamı ile ilgili verdiği kararları incelemek önem taşımaktadır.

Danıştay 13.D. 27.12.2005 tarih ve E.2005/967, K.2005/6208 sayılı kararında;

"2002/DK-15 sayılı kamu ihale kurulu kararının ,4734 sayılı Kanununun 22.01.2002 tarihinde yürürlüğe giren ve 22.06.2002 tarihinde değişikliğe uğrayan 53.maddesinin j/l bendinin uygulamasına yönelik olduğu; idarelerin, sözleşme bedeli üzerinden hesaplanan tutarın ,yüklenici tarafından kurum hesaplarına yatırıldığını sözleşmelerin imzalanması aşamasında aramak zorunda oldukları yolundaki dava konusu anılan düzenlemede hukuka aykırılık bulunmadığı; BTC Ham Petrol Boru Hattı Projesi 'nin uluslar arası finansmanla Yasanın 3/c maddesinde belirtilen istisna kapsamında bir yapım işi olduğu sözleşmede kurum payı alınamayacağı" açıklaması yapılarak söz konusu yapım işinin istisna kapsamında yer aldığı belirtilmiştir.

Ayrıca Danıştay 13.D. 30.11.2005 tarih ve E.2005/9275, K.2005/5717 sayılı kararında da;

"4734 sayılı Yasanın 2. Maddesinin (b) bendinde belirtilen Kamu İktisadi Teşebbüsü olmayan davacı kurumun, aynı maddenin (d) bendinde belirtilen belediyeye bağlı kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler kapsamında da bulunmadığı anlaşıldığından, anılan yasanın 3. Maddesinin (g) fıkrasında belirtilen istisnadan yararlandırılmaması yolunda tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır." denilmek suretiyle söz konusu kurumun istisna kapsamında değerlendirilmesini hukuka uygun bularak istisna maddesi ile ilgili açıklama getirmiştir.

Kamu İhale Kanununun Temel İlkeleri

4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun 5'nci maddesinde ihale hukukunun temel ilkeleri belirlenmiştir:

‘İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.

İlgili mevzuat gereğince Çevresel Etik Değerlendirme(ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınması zorunludur Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz ’ (KİK, md:5).

Saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik kamuoyu denetimi; birleştirilemezlik ilkesi, yani aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilememesi; bölünmezlik ilkesi, yani eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmemesi ve ödeneği bulunmayan iş için ihaleye çıkma yasağı, temel ilkelerdir (Özdemir’den aktaran Altınışik, 2011:70). Ayrıca temel ilkeler arasında gerekli durumlarda ÇED olumlu belgesinin alınmış olması da belirtilmiştir. Temel ihale usulleri de bu ilkeler arasında gösterilmiş olup çalışmamızda bu usulleri ayrı bir başlık altında ele alacağız. Bu ilkelerin tamamının kamu idarelerinin ihtiyaçlarının uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu söylenebilir.

Temel ilkeler kamu ihale kanununun çıkarılış amacını belirtiyor. İhale yasasında mantık Avrupa Birliği standartlarını sağlayacak şekilde oluşturulmuştur. Ancak uygulamada idarecilerimiz yasayı kendi istedikleri şekilde uygulamaya çalışarak yasaya aykırı uygulamalardan kaçınmamışlardır. Bu nedenle de yeni ihale kanunu yolsuzlukları önlemek, kamu kaynağının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması amacıyla çıkarılmıştır (Peker'den aktaran Altınışık, 2011:71).

Kamu harcama ihalesini şekillendiren, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde uygulanan temel ilkeler Kamu ihale Kanunu'nun dan önce DİK'nun da düzenlenmekteydi. Bu başlık altında, öncelikle Kamu ihale Kanunu'nda yer alan temel ilkeler konu edilecektir(m 5). Kamu harcama ihaleleri bu ilkelere bağlı olarak yapılmakta olup uyulmaması halinde ihale süreci işlemlerinin iptali yoluna gidilmektedir. Dolayısıyla, bu kuralları “kamu harcamalarında temel ihale düzeni ilkeleri” demek mümkündür Sonuçta, bu ilkelere dayalı kurullarla kamu harcamalarını konu alan kamu düzeni oluşturulmaktadır. Kamu ihalelerinde idarenin sözleşmeci tarafı seçme özgürlüğü önemli ölçüde sınırlandırılmıştır (Gözler'den aktaran Altınışık, 2011:71).

4735 sayılı Kamu ihale Sözleşmeleri Kanunu'nun Temel İlkeleri düzenleyen 4 maddesinde ise; “Bu kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur” denilmiştir (Karaca'dan aktaran Altınışık, 2011:71)

Kamu ihale Hukuku bu ilkeler üzerine bina edilmiştir. Sistem, bu ilkeleri sağlamaya yöneliktir ve amaç bu ilkelere uygun olarak ihalenin yapılmasıdır. Dolayısıyla bu ilkeler ihalelerin hukuka uygun yapılıp yapılmadığının belirlenmesi açısından da ihale mevzuatının

temel ilkeleridir. Ayrıca, bu ilkelere aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında yaptırım uygulanması da mümkündür. Bu nedenle tüm ihalelerde bu ilkelerin gerçekleştirilmesine dikkat edilerek, yapılan idari ve yargısal denetimlerde de öncelikle bu ilkelere uygunluk göz önünde bulundurulması zorunludur (Akcan'da aktaran Altınışik, 2011:71-72). Dolayısıyla bu ilkeler emredici hukuk kuralları olup, kanun kapsamındaki kamu idareleri temel ilkelere mecburen uymak zorundadırlar.

Bu bölümde, kamu ihale hukukunun temel ilkeleri rekabete açıklık ilkesinden başlamak üzere ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

Rekabet İlkesi

İdarelerin, ihalelerde rekabetin gerçekleşmesine yönelik olarak gerekli ortamın sağlanması, rekabeti engelleyici davranışlardan ve düzenlemelerden kaçınması, fiyatların oluşmasında hiçbir müdahale olmaksızın serbestçe belirlenmesi bu ilkenin gereğidir (www.ihale.gov.tr'den aktaran Günel, 2011:42).

Rekabet ilkesinin amacı en uygun ve en kaliteli seçimin yapılmasıdır. Rekabet ilkesi her zaman alıcı ve satıcı sayısının çokluğunu gerekli kılar. Bu nedenle idarenin yapacağı sözleşmelere de olabildiğince çok adayın başvurması idarenin yararınadır (Onar'dan aktaran Günel, 2011:42).

İhalelerde rekabet koşulunun sağlanabilmesi için gereken hususlar,

- 1 .İhtiyacın tam olarak belirlenmesi ve tanımlanması,
- 2.İhale dokümanında aranan yeterlik belgelerinin işin gerekleri ile orantılı olması
- 3.İhale koşullarının tüm ilgililere duyurulması olarak sayılabilir.

Rekabet ilkesinin uygulanması, kamusal kaynakların harcanmasında özen gösterilmesinin bir güvencesi olmaktadır. İhaleye katılanlar serbest rekabet ortamını bozan davranışlarda buldukları takdirde, rekabetin korunması ile kurallar uyarınca yaptırımların uygulanması söz konusu olacaktır (Kutlu'dan aktaran Günel, 2011:43). Rekabetin sağlanamadığı gerekçesiyle ihale iptal edilebilecektir (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>). Bu konu ile ilgili olarak Kamu İhale Kurumu 11.09.2006 tarih ve 2006/UY.Z.2080 sayılı kararında "yeterli rekabet sağlanamadığı gerekçesiyle, idarece ihale iptal edilebilir" demek suretiyle açıklama yapmıştır.

Rekabeti engelleyici uygulamalarla ilgili olarak Kamu İhale Kurumu'nun vermiş olduğu birçok karar vardır. Kamu İhale Kurumu 07.10.2008 tarih ve 2008/UH.I-4121 sayılı kararında *"inceleme konusu işte yapılan benzer iş tanımının öğrenci taşıma işi ile sınırlandırılmasınının 4734 sayılı Kanununun 5. Maddesinde belirtilen temel ilkelerden olan rekabet ilkesine aykırı olduğu"*; 21.01.2008 tarih ve 2008/UH.Z.252 sayılı kararında *"idarece, mesleki ve teknik yeterliliği tespit etmek maksadıyla istenecek iş deneyim belgelerine ilişkin kriterlerin Kanununun 5. Maddesinde yer alan temel ilkeler çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir. Başvuru konusu ihalede, kent temizliğine yönelik çöp toplama, çöplerin kamyonla nakli ile nitelikli olarak kabul edilmeyecek cadde-sokak süpürme işlerin bir bütün olarak benzer iş olarak belirlenmesinin rekabeti engelleyecek nitelikte olduğu"* yönünde karar vermesi örnek olarak gösterilebilir.

Rekabet ilkesi de 2886 sayılı Kanun'da yer alan ilkelerden biridir. Ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile emanet usulü, kanuni ikametgah sahibi olma zorunluluğu, müteahhitlik karnesi ve yeterlilik komisyonu gibi rekabeti engelleyen birçok uygulamaya son verilmiş, aynı zamanda rekabeti arttırmak amacıyla hangi isteklilerin yeterlilik açısından ihale dışı bırakılabileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Saydamlık

Saydamlık, idari faaliyetlerin her aşamasında dikkate alınması gereken bir ilkedir (Özdemir, 2010:54) “Saydam” kelimesi sözlük anlamı bakımından, bir cismin arkasındaki şeylerin görülebilmesine özgü ortamı; “saydamlık” ise, bir şeyin saydam olması durumunu ifade etmektedir. İhalelerde saydamlık ise, tüm ihale sürecinde ihaleye katılımcı olanlar ve kamuoyu açısından ihale ile ilgili bilgilere ulaşabilme, öğrenebilmeyi amaçlar Saydamlık ilkesinin gerçekleştirilmesi ile ihalelerde yolsuzlukların önlenmesi ve kamuya güvenin sağlanması istenmektedir (Şahin’den aktaran Altınışık, 2011:79-80). Açıklık yönetimin dış denetime açık olması anlamını taşıırken, şeffaflık denetim ve gözetim amacıyla incelendiğinde net şekilde izlenebilmesidir. Açıklık ve şeffaflık bir taraftan idari bir işlemde etkilenen kişilerin söz konusu işlemin dayanağını anlamalarını sağlarken, bir yandan da idari işlemin denetleyici kuruluşlarca dış tetkikinin yapılmasına olanak tanımaktadır. Aynı zamanda, açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli araçlardır (Kuzey’den aktaran Altınışık, 2011:80).

4734 sayılı Kamu ihale Kanununun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere saydamlık ilkesinin anlamı ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesidir. İhale belgeleri tüm olası teklif sahiplerinin teklif verebilmelerini sağlayacak biçimde açık ve erişilebilir olmalı, seçme ve ihaleyi verme kriterleri nesnel olmalı, ayrımcılık yapılmadan değerlendirilmelidir (Gürhan’dan aktaran Altınışık, 2011:80).

Saydamlık ilkesi, daha fazla katılımcının ihalelerde yer almasını da sağladığından rekabet ilkesi ile de yakından ilgilidir. Daha fazla katılımcının sağlanması sonucu fiyatta

rekabet gerekleŖmekte ve bu durum açık bir ticari etki yaratmaktadır (TaŖdelen'den aktaran Altınışık, 2011:80).

Kamu alımları öncelikle rekabet ve bunu sağlayacak açıklığı yani saydamlığı içermelidir. İhalelere saydamlığın sağlanabilmesi için katılımı ve rekabeti arttırmak, bu alandaki kamuoyu denetimini en st seviyeye çıkarmak ve bu suretle usulsüzlük ve yolsuzlukların önüne geçebilmek mümkün olacaktır.

Kamu alımlarında etkinliği bozan siyasi himayecilik, yolsuzluk ve dolandırıcılıkla mücadele etmenin en etkili yolu alım sürecinin baŖından sonuna kadar mümkün olan en st seviyede saydam tutulmasıdır. Bu saydamlık alımı yapan kamu görevlilerini kamuoyu önünde hesap verebilir bir konuma getirecek ve disiplinli alıŖmaya yönlendirecektir. Böylece görevlilerin güvenilirliği artabilecek; dolaylı olarak da böyle bir güven ortamında teklif vermek isteyen tedarikçi veya müteahhitlerin sayısı ve dolayısıyla ihalelerde rekabet artacaktır (www.ihale.gov.tr). Alımı yapan idarelerin saydamlık ilkesine uygun alıŖarak genel idare içinde ve kamuoyu önünde hesap verebilir olması gerekmektedir.

GeliŖmemiŖ ülkelerde kamu malvarlığı, kamu harcamaları tüm toplumun çıkarlarını ilgilendirmesi bakımından ortak mülkiyet gibi algılanabilir ve bu yönü ile geliŖmemiŖ ülkelerin geliŖmemiŖlik statüsünü sürdürmeleri için en elveriŖli ortamın yaratıcısı olurlar. Kamu malvarlığının ve kamusal fon kullanımının aracı devlet harcamalarıdır (KurtuluŖ'dan aktaran Altınışık, 2011:81). Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaŖlara ulaŖması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetten bir Ŗekilde kullanmasının önüne geçecektir. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır (Polat'dan aktaran Altınışık, 2011:81).

Saydamlık; ihalenin teklif verebilecek durumda olan herkese açık olması ve ihale ile ilgili belgelerin kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Bunun içinde, ihalenin, ihale işlemlerinin, ihale sürecinin teklif verebilecek durumda olan herkese açık olması, ihalenin katılanların huzurunda başlayıp sonuçlanması ve yapılış şekli ve sonucu konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir (Polat'dan aktaran Altınışık, 2011:81).

“Saydamlık” ilkesi ile “gizlilik” ilkesi çelişir gibi gözükmele birlikte, ihale sürecinde açıklanmayacak hususlar da bulunmakta ve bunlarla rekabetin sağlanması amaçlanmaktadır (Taşdelen'den aktaran Altınışık, 2011:81). Gizlilik ilkesinin ilk somut kuralı, yaklaşık maliyetin açıklanmayacağına ilişkin yasaklamadır (KİK m 9) Buna göre; ihale öncesindeki hazırlık aşamasında, ihaleye henüz çıkılmadan idarenin, ihale konusu işin yaklaşık maliyetini hesaplaması zorunludur.

Şeffaflık, isteklilerin ve satın alma kurumlarının hak ve yükümlülüklerinin ne olduğunu bilmeleri için, öncelikle ihale fırsatları ve uygulamaları hakkında bilgi verme yükümlülüğü ve bu bilgiye erişim hakkı ile ilgilidir. Dolayısıyla ihale kurallarının kamu alıcıları tarafından ihlalinin önlenmesi ve giderilmesi için aday, istekli veya istekli olabileceklere açık başvuru yollarının sağlanması da saydamlık ilkesi gereğidir (Gürhan'dan aktaran Altınışık, 2011:81). Saydamlık ilkesinin gereği olarak, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi öngörülmüştür. İhale öncesinde ihale dokümanında açıklama yapılması ve zeyilname düzenlenmesi imkanı getirilmiştir (Coşkun'dan aktaran Altınışık, 2011:81-82).

Yönetimde açıklık ile rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzlukların ortaya çıkmasına yardımcı olunur. Böylece etik ilkelerin kamu yönetiminde hâkim kılınacağı, yönetimden hesap sorabilme kanallarını genişleterek sivil toplumu güçlendireceği, yönetimin karar verme

sürecine vatandaşların daha rahat katılacağı, sorumluluktan kaçma, kurallara sığınma gibi olumsuz bürokrasiyi azaltacağı, kamu hizmetlerinin kaliteli sunulmasına yardımcı olacağı beklenmektedir(Köseoğlu'ndan aktaran Altınışık, 2011:82). Bu kapsamda şeffaf ihale sistemi rüşvet ve kayırma olgusunu bir ölçüde sınırlandırılabilir. İhale sonuçlarını ayrıntılı bir biçimde açıklanarak ihaleyi kazanan kişi ve firmaların (firmaların ortakları ile birlikte) açıklanması, özellikle yerel yönetimlerde ihale duyurularının da yaygınlaştırılması ve oldubitti ihalelerin önlenmesi saydamlığı arttırıcı, yolsuzlukları azaltıcı bir önlem olabilir (Kurtuluş'dan aktaran Altınışık, 2011:82).

Kamu harcama ihalelerinde saydamlık ilkesini gerçekleştiren somut yasal kuralların başlıcaları; ihalenin ilanı (KİK m. 13,24), tebliğ işlemleri, teklif zarflarının istekliler önünde açılması (KİK m.36) ve duyurulardır. İhalenin açıklığı ilkesi gereği ihalenin tüm ilgililere duyurulması gerektiğinden, ihalenin hazırlık aşamasında duyuru işlemi büyük önem taşımaktadır.

Kamu harcama ihalelerinde pazarlık usulüne yer verilmesi, saydamlık ilkesinin uygulanmasını önleyici bir nitelik taşımaktadır (KİK m.21). Bu bağlamda, saydamlığın gerçekleşmediği usul ise, doğrudan temin usulüdür (KİK. m.22).

Kamu ihaleleri toplumda şeffaflığın yanı sıra kamu yönetimi ve kamu maliyesinde hukukun egemenliğini ve etkinliği sağlamanın önemli unsurlarından biridir.

Eşit Muamele İlkesi

4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinde belirtilen bu ilke uyarınca, idare sözleşmeyi seçerken, tüm istekliler karşısında eşit davranmak zorundadır.

4734 sayılı Kanun'da bu durum kabul edilmekle beraber bu ilkenin bir istisnası aynı kanunun 63. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre, "yaklaşık maliyeti eşik değerin altında kalan ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması" öngörülebilir. Ayrıca aynı madde de "yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde, hizmet alımları ve yapım işlerinde bütün yerli istekliler lehine, mal alımlarında ise sanayi ve ticaret bakanlığı ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak, kurum tarafından yerli malı olarak belirlenen mallan teklif eden istekliler lehine, %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması"na imkan vermektedir (Günday'dan aktaran Günel, 2011:44).

Yerli isteklilere sağlanan bu avantajlar AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kurumlar tarafından sıkça eleştirilmektedir. AB ilerleme raporlarında yerli isteklilere sağlanan %15 oranında fiyat avantajının yüksek bir oran olduğunu belirtilmiş ve bu o durumun ihaleye katılımı eşitlik ilkesini zedeleyerek, rekabetçi bir ihale sistemini engellediği savunulmuştur.

Güvenilirlik İlkesi

Güvenilirlik ilkesi kısaca ihalelerde mevzuatın öngördüğü hususların idarelerce gözetilmesi ve mevzuata aykırı eylem ve işlemlere ilişkin olarak ilgili mevzuatta belirtilen şekilde gereğinin yapılmasının sağlanması olarak açıklanabilir (Akman'dan aktaran Günel, 2011:44).

Güvenilirlik ilkesi ile tarafların takdir yetkisi azalmakta, belirlenen kurallara uyma zorunluluğu getirilmektedir. Bu ilke dolayısıyla kuralların, eylem ve işlem tanımlarının yeterince açık olması gerekmektedir.

Gizlilik İlkesi

Kamu ihaleleri niteliği gereği şeffaf gerçekleşmesi gereken süreçlerdir. Bu süreçte yapılan eylem ve işlemler ile alınan kararların ilgililerin bilgisine açık olması harcanacak paranın kamu parası olmasının doğal ve gerekli bir sonucudur. Ancak bu süreçte gizli kalması gereken özel bilgilerin deşifre edilmemesi de ihale sisteminde önemli bir unsurdur. Zira ihalenin tarafları açısından gizli kalması gerekli olan hususlara saygı gösterilmediğinde ihaleye katılacak istekli adayları kendilerini güvende hissetmeyecek ve ihaleye katılmaktan çekineceklerdir (Akman'dan aktaran Günal, 2011:45). Bu çekinceler ihaleye katılımı azaltarak ihalenin önemli ilkelerinden rekabeti de engelleyecektir.

Diğer ilkelerde olduğu gibi gizlilik ilkesinin de ihlal edilmesi sonucu ihale işlemleri ve ihale kararları iptal edilecektir. Kamu İhale Kurumu da 19.01.2009 tarih ve 2009/UH.I.-265 sayılı kararında şartnamenin hazırlanmasında idare personeli olmayan kişilerin de görev aldığı, bu kişilerin aynı zamanda idareye iş yapan yüklenicilerin elemanı oldukları dikkate alındığında gizlilik ilkesinin ihlal edildiğine ve bu nedenle ihale işlemlerinin ve ihale kararının iptaline karar vermiştir.

Kamuoyu Denetimi İlkesi

4734 sayılı Kanun, idarenin gereksinimlerini sağlarken kamuoyu denetimine açık olması için, ihale ilan ve sonuçlarının Resmi Gazete yanında ,yurtiçi ve yurtdışı gazete ve yayın araçları ile bilgi işlem ağı ya da elektronik haberleşme yoluyla kamuoyuna duyurulması öngörülmüştür (Günday'dan aktaran Günal, 2011:45).

Kamuoyu denetimi ilkesi saydamlık ilkesi ile ilgilidir. Saydamlık ilkesine uymadan gerçekleştirilen bir kamu ihalesi ile ilgili sağlıklı bir kamuoyu denetimi yapılması zordur.

Yaklaşık Maliyetin Önceden Hesaplanması, Gizli Tutulması İlkesi

Yaklaşık maliyet ilkesi, 4734 sayılı yasa ile getirilmiştir. Bu yasanın 9.maddesine göre; “Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.”

Yaklaşık maliyet, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, katma değer vergisi hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu için öngörülen bedelini ifade eder.

Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması, yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde; hizmet alımları ve yapım işlerinde bütün yerli istekliler lehine, mal alımlarında ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Kurum tarafından yerli malı olarak belirlenen malları teklif eden yerli istekliler lehine, % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması hususlarında idarelerce ihale dokümanına hükümler konabilir. Ancak, yabancı istekliler ile ortak girişim yapmak suretiyle ihalelere katılan yerli istekliler bu hükümden yararlanamaz (Sancakdar’dan aktaran Şenbil, 2011:30-31).

Kamu İhale Kurulu üyeleri ile kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar. Yine Kamu İhale Kanununun 61’inci maddesine göre, “bu Kanunun uygulanmasında görevliler ile danışmanlık

hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile teknik ve mali yapılarına ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar.

Eşik Değer İlkesi

4734 sayılı yasanın 8.maddesi, idarenin gereksinimlerini karşılarken yaklaşık maliyetleri dikkate alarak kullanacağı “büyüklük değerlerini” belirlemiştir. Avrupa Birliği düzenlemelerinde yer alan “eşik değer ilkesi” uygulaması örnek alınarak böyle bir düzenleme getirilmiştir. İlan süreleri ve kuralları ile ihalelerde yerli isteklilerle ilgili düzenlemelerde esas alınmak üzere, yasa kapsamındaki işlerin türüne ve ihaleyi yapacak idarenin türüne göre farklı parasal limitler belirlenmiştir (Yıldırım’dan aktaran Şenbil, 2011:32).

Kamu İhale Kanununun uygulamasında yaklaşık maliyet dikkate alınarak kullanılacak eşik değerler şu şekilde belirtilmiştir:

- Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında üçyüz milyar Türk Lirası. (Birmilyonyetmişüçbinbeşyüzyirmibeş Türk Lirası)*
- Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında beşyüz milyar Türk Lirası. (Birmilyonyediyüzseksendokuzbinikiyüzonüç Türk Lirası) *
- Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde onbirtrilyon Türk Lirası. (Otuzdokuzmilyonüçyüzaltmışikibindokuzyüzyirmi Türk Lirası)* (*Kamu İhale Kurumu’nun 2017/1 sayılı Tebliği ile 21/01/2017 tarihli ve 29955 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış olup 01.02.2017 – 31.01.2018 dönemini kapsamaktadır.).

Etkinlik

Ticari faaliyetlerin hepsinde etkinlik önemli bir role sahip olup bu bağlamda etkinlikten söz edildiğinde, özellikle idari ve ticari faaliyetler üzerinde durulur. Ama kamu alımlarında da etkinliğin önemi giderek artmaktadır (Uz'dan aktaran Altınışık, 2011:85).

Kamu ihale sistemi etkili bir biçimde uygulanıyorsa, bu toplumun farklı bütün kesimlerine olumlu bir şekilde yansımaya sebep olacaktır. Vergi mükellefi vatandaşlar, vergilerinin yerinde kullanıldığından emin olacaklar, tüketiciler kamu hizmetlerinden en verimli ve uygun şekilde yararlanabilecekler, bürokratlar şeffaf bir sistemde açık kurallar rehberliğinde hareket edebilecekler ve dış yatırımcılar, açık ve adil rekabet ortamının etkisiyle yatırımlarını artıracaklardır. Etkin satın alma, devlet kuruluşlarının daha yüksek kaliteli mal ve hizmetleri daha düşük fiyattan satın alabilmesi demektir. AB deneyimi, açık kamu ihalesi yoluyla %10'a kadar varan kamu tasarruflarının gerçekleştirilebileceğini göstermektedir. Bu, AB'de her yıl 90 milyar Euro civarında tasarruf anlamına gelmektedir. Bu nedenle, altyapı ve enerji yatırımları düzeyinin daha yüksek olduğu Türkiye'de tasarruf miktarı daha da yüksek olabilir (www.ekocerceve.com).

Kanun ve hükümet tarafından belirlenen kamusal sorunların çözümü ve hedeflerin başarılması konusunda kamu yönetiminin yüksek performans göstermesini sağlamak olan etkinlik, uygulanan kamu politikalarının analizinin yapılarak değerlendirilmesi ve bu politikaların kamu idaresi ve görevlileri tarafından ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirir (Kuzey'den aktaran Altınışık, 2011:85).

Nitekim büyük iktisadi değişimlere aracılık eden kamu alımlarında etkinliğin sağlanması veya artırılması kamunun tasarrufuna önemli bir katkı sağlamaktadır. Etkinlik için; açık, adil ve rekabetçi bir piyasa olması, ihale sürecinde kuruluşlar tarafından profesyonellik ve deneyim içeren bir performans sergilenmesi ve kamu alımlarına ilişkin

düzenlemelerin etkinliği destekler nitelikte olmalıdır. Etkin bir kamu alımı, talep edilen mal ve hizmeti en ucuz fiyattan, en uygun kalitede sunabilecek tedarikçinin seçilmesini gerektirmektedir. Diğer bir ifade ile en az kaynak kullanılarak en iyi kalitede mal ve hizmet ile ihtiyacın karşılandığı ihale sürecinin etkin olduğundan söz edilebilir. Dolayısıyla etkin bir kamu alımları için idarenin, akıllı bir müşteri gibi hareket etmesi gerekir. Yani, doğru ürünü, doğru fiyata, doğru zamanda, doğru yerden alması gerekir. Bu bağlamda yolsuzluk, siyasi kayırmacılık ve tedarikçilerin rekabeti engelleyici davranışları, kamu alımlarında etkinliğin sağlanmasında önemli engeller olarak görünmektedir (Uz'dan aktaran Altınışık, 2011:85-86).

Verimlilik harcanan paranın karşılığında en iyi değerin elde edilmesidir. Kamu alımlarında verimlilik, ihtiyaç duyulan mal ve hizmet ile yapım işinin ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan almayı gerektirmektedir (Gürhan'dan aktaran Altınışık, 2011:86).

Bu ilke rekabet ilkesi ve bundan önceki ilkelerle yakından ilgilidir. Rekabet ilkesi gereği, kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında katılımcıların en üst sayıda ve en uygun rekabet ortamında ihaleye katılmaları sağlanarak, ekonomik anlamda en avantajlı ve uygun teklifin alınması amaçlanmaktadır. İhalede, ekonomik açıdan en avantajlı teklif, en düşük teklif olabileceği gibi bazı durumlarda diğer unsurlarla birlikte değerlendirilmekte olup böylece, kamu kaynaklarının en verimli şekilde harcanması sağlanmaktadır (Şahin'den aktaran Altınışık, 2011:86).

Verimlilik harcanan paranın karşılığında en iyi değerin elde edilmesidir. Kamu alımlarında etkinlik ihtiyaç duyulan mal ve hizmeti yapım işinin ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan almaktır. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu yararı gözetilerek öncelikler tespit edilmek suretiyle maksimum dönüşümü sağlayacak şekilde harcamalar yapmaktır. Kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla,

yükleniciler, idare görevlileri ve danışmanlık hizmeti sunucuları hakkında cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir (www.ekocerceve.com).

Hesap verebilirliğin özel bir boyutu kamu yönetiminin performans etkinliğinin arttırılması ile ilgilidir. Etkinliğin kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir etken olması görece olarak yeni bir olgudur. Günümüzde çoğu devletin karşılaştığı mali kısıtlamalardan dolayı, kamu idaresinin topluma kamu hizmeti sunarken performansının etkili ve verimli olması gittikçe daha çok inceleme konusu olmaktadır. Verimlilik kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasında iyi bir oran kurulmasına dayalı bir idari ilkedir (Kuzey'den aktaran Altınışık, 2011:86-87).

Etkin kamu alımı etkin kamu yönetimini sağlar ve etkin kamu alımları neticesinde ortaya çıkan tasarrufların net etkisi, kamu harcamalarının azalmasıdır Kamu maliyesinde daha iyi bir dengeye katkıda bulunmasının yanı sıra, azalan harcamalar, hızla gelişen ekonomiler üzerindeki enflasyonist baskıların da azalmasına yardımcı olmaktadır Enflasyondaki düşüş ise, doğal olarak, ekonomik alanda rahatlamayı beraberinde getirmektedir (Küçük'den aktaran Altınışık, 2011:87).

Kamu İhale Kanunundaki İhale Usulleri

2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nda temel ihale usulleri olarak kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, açık teklif usulü(açık artırma ve eksiltme usulü) pazarlık usulü, yarışma usulü olarak 5 çeşit ihale usulü öngörülmüştür.

4734 Sayılı Kamu ihale Kanunu'nda ise uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlamak amacıyla; temel ihale usulleri olarak açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale

usulü, pazarlık usulü, doğrudan temin usulü ve tasarım yarışmaları olmak üzere 5 çeşit ihale usulü öngörülmüştür (m 18-23).

Sonradan 30 07 2003 tarihinde 4964 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle diğer ihale usullerine göre önemli farklılıklar içeren doğrudan temin usulü “esasen bir ihale usulü olmadığı” gerekçesi ile ihale usulleri arasından çıkartılmıştır Uygulamada yaygın olarak kullanılan ihale usulleri kanunda; a) Açık ihale Usulü, b) Belli istekliler Arasında ihale Usulü, c) Pazarlık Usulü olarak yer almışlardır.

4734 sayılı Kamu ihale Kanunu’nda temel ihale usulleri olarak, açık teklif usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü göze çarpmaktadır Ancak kanunun belli istekliler arasında ihale usulünü düzenleyen 20 inci maddesinde bu usule ‘açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesinde’ başvurulabileceği belirtilmiş olduğundan, kanunun esasen öncelikli usul olarak açık ihale usulünü benimsediği görülmektedir (Sarı’dan aktaran Altınışık, 2011:108).

Açık İhale Usulü

Bütün isteklilerin teklif verebileceği usul olarak tarif edilmiştir. Ancak eşik değer altında kalan ihalelerde, ihale dokümanlarına ihaleye ancak yerli isteklilerin katılabileceği yönünde hüküm konulması durumunda ise yabancı isteklilerin ihaleye girmeleri mümkün bulunmamaktadır.

Tarifte belirtilen bütün isteklilerin teklif verebilmesinden kasıt ise Kanundaki sınırlamalar dışında herhangi bir sınırlama getirilememesidir (Uz’dan aktaran Ertaş, 2010:82).

KİK’nun temel ilkeleri düzenleyen 5. maddesinde açık ihale usulünün temel ihale usulü olduğu belirtildiğinden, KİK’nun 20.maddesinde düzenlenen belli istekliler arasında ihale usulü, 21. maddesinde düzenlenen pazarlık usulü, 22.maddede düzenlenen doğrudan

temin ile 48.maddesinde düzenlenen danışmanlık hizmet alımlarıyla ilgili özel haller dışında her alımın açık ihale usulü ile yapılması gerekmektedir (Gök, 2009:674).

Yapım, hizmet ve mal alımlarına ilişkin uygulama yönetmeliklerinin uygulanacak ihale usulünün seçimi maddesinde ise belli istekliler arasında ihale ile pazarlık usulünün Kanunda belirtilen hallerde uygulanması gerektiği belirtilerek ihalelerde, rekabet ilkesinin en üst seviyede gerçekleşmesini mümkün kılan açık ihale usulünün uygulanması esas olarak benimsenmiştir.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

BİAİU yapılacak ön değerlendirme sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tarif edilmiştir.

Yapım, hizmet ve mal alım ihalelerinde uzmanlık ve /veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı ihaleler ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım ihalelerinin bu usulle yapılabileceği KİK'nun 20. maddesinde ifade edilmiştir.

Buna karşın Kanunda uzmanlık ve ileri teknolojinin neler olduğu yönünde objektif kriterler içeren bir tarif yapılmadığından ileri teknoloji ve uzmanlık gerektiren işlerin belirlenmesi de idarenin inisiyatifindedir. Bilgi teknolojileri, şehir şebekelerinde kullanılan scada sistemi, su altında ulaşım amaçlı yapılan tüneller yüksek maliyet ve ileri teknoloji ile uzmanlık gerektiren işlere örnek verilebilir.

Diğer taraftan 5812 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işlerinin, BİAİU ile herhangi bir şarta bağlı olmaksızın yapılabilmesine de imkan sağlanmıştır.

Ancak belli istekliler arasında ihale usulünde uygulanacak sürece bakıldığında, bu usulde isteklilerin işi yapabilme kabiliyetlerini belirleyen yeterlilik tespitinin son derece önem arz ettiği, bu nedenle söz konusu tespitin öncelikle ön yeterlilik yaparak gerçekleştirildiği ve yeterli bulunan adayların ihalelere davet edildiği görülmektedir (Gök, 2009:677).

İdare, ön yeterlilik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlilikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sınırlanarak listeye alınan belli sayıda isteklileri veya yeterli bulunan isteklilerin tamamını teklif vermeye davet eder.

Ön yeterlilik ilanı sonucu yeterli bulunan ve teklif vermeye davet edilen istekliler tarafından verilen teklifler ihale dokümanında belirtilen kriterlere göre sıralandıktan sonra, değerlendirme kriterlerine göre değerlendirilerek ihale sonuçlandırılır.

Pazarlık Usulü

KİK’de pazarlık usulü, bu kanunda belirtilen hallerde kullanılabilen ihale sürecinin iki aşamalı gerçekleştirildiği ve idarenin için teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli ihalelerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usul olarak tarif edilmiştir.

Kanunun genel gerekçesinde ve madde gerekçesinde de, pazarlık usulü ile ihalenin uluslararası mevzuata paralel bir biçimde, özelliği olan ve ivedi olarak yapılması gereken işlerle sınırlandırıldığı belirtilmiştir (Uz’dan aktaran Ertaş, 2010:84).

KİK’nun 21. maddesinde;

a-Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucu teklif çıkması,

b-Doğal afet, salgın hastalık, can ve mal tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülmeven olayların ortaya çıkması,

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

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

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

f- İdarelerin yaklaşık maliyeti ellimilyar Türk Lirasına (Yüzdoksanbeşbinikiyüzbeş Türk Lirasına)* kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları. (* Kamu İhale Kurumu'nun 2017/1 sayılı Tebliği ile 21/01/2017 tarihli ve 29955 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2017 – 31.01.2018 dönemini kapsamaktadır.)

b-c-f bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. En az 3 istekli çağrılarak yeterlik belgeleri ve tekliflerini birlikte vermeleri istenir.

a-d-e bentlerine göre ihale dokümanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre yeterliliği tespit edilen istekliler, öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunar.

İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her istekli ile görüşür. Teknik görüşmelerin sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini içerecek şekilde tekliflerini vermeleri istenir.

Ayrıca, ilk teklif fiyatlarını aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır.

Söz konusu maddede işlerin pazarlık usulüyle yapılması şartlarından sayılan, idare tarafından önceden öngörülemeyen durumlar ile savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların neler olduğu konusunda tanımlama ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmamıştır.

Doğrudan Temin

İdarelerin ihtiyaçlarını teminde karşılaştıkları zorlukları aşmaları amacıyla getirilmiş davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek ilan verilmeksizin, teminat alınmaksızın, ihale yapılmaksızın alımın gerçekleştirilebileceği bir yöntemdir (Şimşek'den aktaran Ertaş, 2010:85-86).

KİK ilk yürürlüğe girdiğinde ihale usulleri arasında sayılmış olan doğrudan temin yöntemi, AB direktifleri ile uyum sağlanabilmesi amacıyla daha sonra ihale usulleri arasından çıkarılmıştır.

KİK'nun 22. maddesinde,

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

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

c-Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin asıl sözleşmeye dayalı (en fazla 3 yıl) olarak ilk alımının yapıldığı gerçek ve tüzel kişiden yapılması,

d-Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin (Ellisekizbinbeşyüzellibeş Türk Lirası)*, diğer idarelerin (Ondokuzbinbeşyüzyedi Türk Lirasını)□'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar, (* Kamu İhale Kurumu'nun 2017/1 sayılı Tebliği ile 21/01/2017 tarihli ve 29955 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2017 – 31.01.2018 dönemini kapsamaktadır.)

e-Belli bir süre içinde kullanım zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, kan ve kan ürünleri, ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenen hastaya özgü sarf malzemeleri, test ve tetkik malzemeleri,

f-Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıkla ilgili davalarda Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai hakların uluslararası kuruluşlarda tescili için yapılacak hizmet alımları,

g-Türkiye İş Kurumunun 4904 Sayılı Kanununun 3. maddesinin b ve c bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 4447 Sayılı Kanununun 48.maddesinin 7. fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,

h-Seçim dönemi bitmeden önce seçimlerin yenilenmesine veya ara seçime ya da Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasına karar verilen hallerde; Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılan fligranlı oy pusulası kağıdı ve fligranlı oy zarfı kağıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı, mahalli seçimlerde ise İl Seçim Kurulu Başkanlığınca oy pusulası basım hizmeti alımlarının,

doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca bu maddeye göre yapılan alımlarda ihale komisyonu kurma, yeterlilik kurallarını arama zorunluluğu bulunmadığından, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği de belirtilmiştir.

Anlaşılacağı gibi doğrudan temin, Kanununun 4. maddesindeki ihale tanımına uygun katılıma ve rekabete açık bir ihale usulü olmayıp, şartların oluşması halinde kullanılacak özel bir alım yöntemidir (Gök, 2009:731)

Kamu İhale Sisteminde Başvuralabilecek Şikayet ve Denetim Yolları

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda şikayet ve itirazın şikayet kavramları ile düzenlenen başvuru yöntemlerinin terminolojik açıdan gerek idari usul gerekse de idari yargılama usulü kavramlarıyla pek de örtüşmediği veya en azından paralellik taşımadığı ifade edilmektedir. Öte yandan itirazın şikayet kurumu ile başvuru yolları bağlamında Kamu İhale Kurumu idarenin bir parçası ya da devamı olarak karşımıza çıkmaktadır (Gök, 2012:45).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabileceklerin, Kanunda şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilmeleri hükme bağlanmıştır. Şikâyet başvuruları idareye, itirazın şikayet başvuruları Kamu İhale Kurumuna yapılır ve dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır.

Başvurular üzerine ihaleyi yapan idare veya Kurum tarafından gerekçeli olarak;

a) İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işleme gidilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,

b) İdare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlem belirlenmesine,

c) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikâyete konu işlemlerde hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazın şikâyet başvurusuna konu hususun Kamu İhale Kurumu'nun görev alanında bulunmaması hallerinde başvurunun reddine karar verilir (KİK, md:54).

Şikâyet

Şikâyet başvurusu, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren Kanunda belirtilen ve sözleşmenin imzalanmasından önce ihaleyi yapan idareye yapılan başvuru şeklidir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan farklı olarak bir kısım olumsuzlukların önlenmesi amacıyla daha hızlı bir idari denetim sağlanabilmesi için, sözleşme öncesi aşamadaki idari işlemlerin öncelikle ihaleyi yapan idare tarafından yeniden gözden geçirilmesi ve aykırılığın tespiti halinde gereken düzeltmelerin yapılabilmesine olanak sağlayan “şikâyet” adı altında bir başvuru usulü getirilmiştir (Öztürk'den aktaran Ekşi, 2013:47).

İdare, şikâyet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır. Alınan karar, şikâyetçi ile diğer aday veya istekliler ile istekli olabileceklere karar tarihini izleyen üç gün içinde bildirilir. İlan ile ihale veya ön yeterlik dokümanına yönelik başvurular dışında istekli olabileceklere bildirim yapılmaz (KİK, md:55).

Belirtilen süre içinde bir karar alınmaması durumunda başvuru sahibi tarafından karar verme süresinin bitimini, süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda ise

başvuru sahibi dâhil aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idarece alınan kararın bildirimini izleyen on gün içinde Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

İdareye şikâyet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazın şikâyet başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazın şikâyet başvurusunda bulunulması halinde ise Kamu İhale Kurumuna tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamaz.

Doğuracağı hukuki sonuç itibarıyla etkili idari başvurular arasında yer alan şikâyet, şikâyet ehliyetine sahip kişilere bu başvuruda bulunmaları bakımından tanınan iradenin niteliğine ilişkin olarak da zorunlu idari başvuruların arasında sayılmaktadır (Canbazoglu'ndan aktaran Ekşi, 2013:48). Şikâyet başvurusu yapılmadan itirazın şikâyet ve yargısal başvurunun yapılamayacağı göz önünde bulundurularak şikâyetin kamu ihale sisteminde birincil başvuru olduğu söylenebilir.

İtirazen Şikâyet

İtirazen şikâyet başvurusu, idareye şikâyet başvurusunda bulunan veya idarece alınan kararı uygun bulmayan aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan şikâyet başvurusuna ilişkin belirtilen süre içinde bir karar alınmaması durumunda başvuru sahibi tarafından karar verme süresinin bitimini, süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda ise başvuru sahibi dâhil aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idarece alınan kararın bildirimini izleyen on gün içinde, sözleşme imzalanmadan önce başvurulabilen itiraz şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

4734 sayılı Kanunda ihalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlardan, sadece şikâyet ve itirazın şikâyet üzerine alınanların itirazın şikâyete konu edilebileceği ve bu kararlara karşı beş gün içinde doğrudan Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunulabileceği düzenlenmiştir.

Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikâyet üzerine aldığı kararda belirlenen hususlar ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından inceler. İdare tarafından şikâyet veya itirazın şikâyet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazın şikâyet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı incelenir.

Kamu İhale Kurumu, itirazın şikâyete ilişkin nihai kararını, incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihi izleyen yirmi gün içinde vermek zorundadır. Bu süre 4734 sayılı Kanununun 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan pazarlık usulü ihaleler ile şikâyet ve itirazın şikâyet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazın şikâyet başvurularında on iş günü olarak uygulanır.

Kurul tarafından verilen bütün kararlar, karar tarihini izleyen beş iş günü içinde taraflara tebligata çıkarılır ve tebligata çıkarıldığı tarihi izleyen beş gün içinde Kurumun internet sayfasında yayınlanır. Kararlara erişim ücrete tabi tutulamaz. İdareler hukuki durumda değişiklik yaratan Kurul kararlarının gerektirdiği işlemleri ivedilikle yerine getirmek zorundadır (KİK, md:56)

İtirazın şikâyet, kamu ihale sisteminde idarenin bağımsız kurum ve uzmanlarca denetlenmesine olanak vermesi sebebiyle objektif bir inceleme kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak konuya ilişkin diğer bir bakış açısı ise kamu idarelerinin yapmış olduğu ihaleler hakkında Kamu İhale Kurumuna yapılan itirazın şikâyet başvurularının ihalelerin sonuçlanmasını uzatan bir faktör olması sebebiyle hizmetlerin etkinliğini olumsuz

etkileyebilecek bir risk oluşturabileceği de ifade edilmektedir (Kartalci'dan aktaran Ekşi, 2013:49).

Yargı Denetimi

Kamu ihale sisteminde şikayetleri ihaleyi yapan idare, itirazın şikayet başvuruları ise Kamu İhale Kurumu karara bağlamaktadır. 1982 Anayasası ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması ilkesi benimsenmiştir (1982 Anayasası, md:125). Yargı denetimi idarenin hesap verebilirlik ilkesinin en önemli unsurlarının başında gelmektedir. Ancak yargı yoluna başvurulabilmesi için idareye şikayet ve Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Kamu İhale Kanunu gereğince itirazın şikayetlerde Kamu İhale Kurumuna ödenen itirazın şikayet bedeli de yargısal başvurunun ön şartlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu İhale sisteminde şikâyetlerle ilgili Kamu İhale Kurumu tarafından verilen nihai kararların Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebileceği ve bu davaların öncelikle görüleceği Kanunun güvencesi altına alınmıştır (KİK, md:57). Yargısal denetimle yetkili mahkemeler de idare mahkemeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu ihale sisteminde yer alan denetim yollarının son basamağı yargı denetimidir. İhale sürecinde yaşanma ihtimali bulunan bir aksaklıkla ilgili olarak ilgililer öncelikle idareye başvuracaklar, burada söz konusu aksaklığın düzeltilmesi mümkün olmaz ise Kamu İhale kurumu devreye gelecek, son olarak Kamu İhale Kurumu'nun kararlarının denetimi ise mahkemeler yapacaktır. Hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi yönetilenleri idare karşısında korumayı amaçlamaktadır (Kestane'den aktaran Ekşi, 2013:50).

Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler

4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu ihale Sözleşmeleri Kanunu yürürlüğe girdiğinde 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu yürürlükten kaldırılmamıştır. Bunun sebebi ise bu çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği gibi, 4734 sayılı yasanın kamu harcamalarında uygulanacak ihale yöntemini, 4735 sayılı yasanın ise ihale yapıldıktan sonra idare ile istekli arasında yapılacak sözleşme ve edimin ifasını düzenlemesidir. Ancak bu yasalarda kamunun gelir getirici işlemlerinin ihalesine ilişkin kurallar bulunmamaktadır, işte 2886 sayılı yasadaki ihale yöntemleri de kamunun gelir getirici işlemlerinde uygulanacaktır. Buna göre; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, bir başka deyişle kamunun para harcamasını gerektiren işlerde 4734 ve 4735 sayılı yasalar uygulanacak, kamunun para harcamasını gerektirmeyen gelir getirici işlerde ise 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nun yürürlükte bulunan ilgili maddeleri uygulanacaktır. Bu nedenle 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'nu tamamen yürürlükten kaldırmaması nedeniyle, 4734 sayılı Kanun'un getirdiği yenilikler 2886 sayılı Kanun hükümleri göz önünde bulundurularak belirtilmeye çalışılacaktır (Göçerler'den aktaran Altınışık, 2011:44-45).

Kamu ihale sürecinde şeffaflığın ve denetimin sağlanmasında ihale sürecine ilişkin mevzuata aykırılık iddialarının incelenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, Mevzuat hükümlerine uygun ihale yapılmaması sebebiyle bir hak kaybına veya zararına uğradığını veya uğrayacağını iddia eden bütün isteklilerin inceleme talebinde bulunmasına imkan tanınmıştır. Kamu ihalelerinde, şeffaflığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi amacıyla; ihale sürecinde yer alan yetkililerin, kamu ihalelerine girmekten geçici veya sürekli yasaklanmış olanlar ile ilgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenlerin, herhangi bir şekilde ihaleye katılmaları yasaklanmıştır (Kömürcü'den aktaran Altınışık, 2011:45).

4734 sayılı Kanunu ile geçmişte yolsuzlukların en büyük kaynağı olarak gösterilen kamu ihalelerinde kayırmacılığı önlemek, yatırımların yıllarca bitirilememesine yol açan aşırı fiyat kırma gibi uygulamalara son vermek amacıyla kamu alımlarında, saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının hedeflendiği vurgulanmıştır.

İhalelerin istekliler dahil herkesin önünde açık olarak yapılması, onaylanan veya iptal edilen kararlarının bütün isteklilere bildirilmesi ve teklifi uygun görülmeyen isteklilerin ise talep etmesi halinde idarenin gerekçelerini bildirmesi zorunluluğu getirmiştir (Gürhan'dan aktaran Altınışık, 2011:45). Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiştir.

Usul ve kurallara uygunluğun denetlenebilmesi ve ihale sürecindeki işlemlere yönelik şikâyetlerin çözüme kavuşturulabilmesi için şikâyet mekanizması getirilmiş, söz konusu mekanizmanın başına da idari ve mali özerkliğe sahip Kamu ihale Kurumu yerleştirilmiştir (Akgül'den aktaran Altınışık, 2011:45-46). Hiç kuşkusuz getirilen en önemli yenilik Kamu İhale Kurumu'nun oluşturulmasıdır. Kamu İhale Kurumu idari ve mali özerkliği olan bir kurum olup, uygulamayı düzenleyip yönlendirmek, eğitim vermek, Kamu İhale Bülteni çıkarmak gibi görevleri yerine getirmekte ve bünyesinde yer alan Kamu İhale Kurulu vasıtası ile de kamu alımlarında kanunlarla getirilen usul ve esaslara uygun davranılmadığına yönelik şikâyetleri inceleyip karara bağlamaktadır. Bu kararlar da tüm idari işlem ve eylemler gibi idari yargının denetimine açıktır (www.tobb.org.tr).

Kamu Kurum ve kuruluşlarının neredeyse tamamı kapsama dahil edilmiştir. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile genel ve katma bütçeli idareler ile kanun kapsamındaki diğer idareler için farklı parasal limitlerde belirlenmiş olan eşik değerler; ihale ilan süreleri ile “yerli istekliler lehine fiyat avantajı” sağlanması konularında esas alınmak üzere düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ihale komisyonlarına vergileme gibi oldukça karmaşık bir konuda önemli ek görevler getirmektedir. İhaleye başvuranların vergi borçlarının kesinleşmiş olup olmadığının tespiti gibi bir görevi de yapmaları gerekebilecektir.

Kanunda, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlamak amacıyla; idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde, açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç ihale yöntemi belirlenmiştir. Bunlardan açık ihale usulü temel usul, diğerleri ise ancak belli şartların varlığı halinde uygulanabilecek istisnai usullerdir. Ayrıca Kanun’un ilk şeklinde bir ihale usulü olmakla beraber sonradan alım yöntemi olarak belirtilen doğrudan temin de istisnai bazı hallerde kullanılabilen bir kamu alım yöntemi olarak belirtilmiştir (Şahin’den aktaran Altınışık, 2011:46). “Temel İlkeler” başlıklı 5 maddesinde de kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller oldukları ifade edilmiştir (Çelikleş’den aktaran Altınışık, 2011:46). 4734 sayılı Kanun, temel ihale usullerinin yanında, bir de Kanun’da öngörülen koşulların gerçekleşmesi halinde uygulanabilecek “pazarlık” usulünü kurala bağlamıştır. Bu usulün uygulanma alanlarından bir tanesi de; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülmemiş olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması haline münhasırdır. Bu halde “öngörülmemiş olay”ın, doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen olaylarla sınırlı tutulması gerekmektedir (Özdemir’den aktaran Altınışık, 2011:46-47).

Ülkemizde 2886 sayılı yasa çerçevesinde, belli sayıda seçilmiş davetli firmalar arasında yapılan ihaleler ciddi söylenti ve yolsuzluklara neden olmuşken 4734 sayılı kanun ile bu sistem kaldırılarak çok daha şeffaf yöntemler benimsenmiştir. Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi öngörülmüştür (Coşkun'dan aktaran Altınışık, 2011:47).

AB müktesebatında ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) düzenlemelerinde yer alan eşik değer uygulaması ile paralellik sağlamak amacıyla kanun kapsamındaki işlerin türüne ve kuruluşların yapısına göre farklı parasal limitler getirilmiştir Eşik değerlerin altındaki ihalelerin idarelerin takdirine bağlı olarak sadece yerli isteklilere açık olması, üzerinde kalan ihalelerde ise yeni yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması imkanı getirilmiştir (Gürhan'dan aktaran Altınışık, 2011:47).

4734 sayılı Kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biri, “tahmini bedel” uygulamasının sona erdirilmesi ve idarelerce mal veya hizmet alımı ile yapım işinin ihalesi yapılmadan önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin tespit edilmesi ve ihale sonuçlanıncaya kadar gizliliğinin korunmasıdır (Gürhan'dan aktaran Altınışık, 2011:47). Böylece, idarelerce ihtiyacın en uygun fiyatla temin edilebilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, yaklaşık maliyetin en doğru şekilde hesaplanması, idarelerin ödenek miktarının belirlenmesi ve bütçelerinin programlanmasında yol gösterici olacaktır (Kömürcü'den aktaran Altınışık, 2011:47). Fiyat dışı unsurlarda dikkate alınarak ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılması yanında aşırı düşük tekliflerin sorgulanması esası getirilmiştir.

4734 sayılı KİK ile yetersiz, tecrübesiz müteahhitlik firmalarının çoğalmasına ve yatırımların bu tip firmaların eline geçmesine yol açan “Müteahhitlik Karnesi” uygulamasına da son verilmiştir.

AB mevzuatına uygun olarak isteklilerin yeterlilik değerlendirilmesi aşamasında ihale dışı bırakılabileceği haller belirlenmiştir. İsteklilerin gerçekçi teklif hazırlayabilmesi için yeterli hazırlık süresi tanınmış, AB ihale mevzuatına uygun ilan süreleri getirilmiştir (Gürhan’dan aktaran Altınışık, 2011:47). Uluslararası ihale mevzuatına uyum göstermek, sadece ihale öncesinde değil, ihale sonrasında da şeffaflığı, açıklığı ve kamu oyu denetimini sağlamak üzere belirli limitler dahilindeki ihale sonuçlarının Kanun’da Ağustos 2003’de yapılan bir değişiklikle kanuna tabi ihalelerin Kamu İhale Bülteninde yayımlanması esası getirilmiş olup bu da kamu alımları alanındaki önemli değişikliklerden biri olmuştur(www.tobb.org.tr). Ayrıca, yasa tasarısıyla elektronik ihale sistemine geçiş de öngörülmektedir ve bu sistemle ihale duyurusu yapılması halinde ihale süresi bir hafta kısalabilecektir.

Danışmanlık hizmet ihalelerine ilişkin özel düzenlemeler getirilmiştir. Taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikteki aşırı düşük tekliflerin reddedilebilmesine ilişkin özel düzenleme yapılmıştır. İhale üzerinde kalan isteklinin sözleşme imzalamaması durumunda, ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi ile ihalenin sonuçlandırılmasına imkan tanınmıştır.

Temelde artık kamu yatırımlarının ve ihalelerinin uluslar arası esaslarda, şaibe ve yolsuzluklara yer verilmeyen şekilde yapılmasını sağlayacak 4734 sayılı Kanunla artık projeleri ve kamulaştırılması yapılmamış, finansman ve ödeneği temin edilmemiş ihaleler yapılamayacaktır (Karaaslan’dan aktaran Altınışık, 2011:48). Ödeneği, uygulama projesi ve çevresel etki değerlendirme raporu (ÇED) olmadan ihaleye çıkarılamayacaktır. Kamu

kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, istekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir (Coşkun'dan aktaran Altınışık, 2011:48).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu getirdiği pek çok hüküm itibarıyla, çağın gereklerini karşılayacak ve kamu mal ve hizmet teminlerini ekonomik, hızlı ve şeffaf olarak yapılmasına olanak verecek bir niteliktedir (Altınbaz'dan aktaran Altınışık, 2011:48). 4735 sayılı Kamu Alımları Sözleşmeleri Kanunu ile de kamu alımlarında kullanılacak sözleşmelere uluslararası uygulamalara paralel standartlar getirilmeye çalışılmıştır (www.tobb.org.tr).

Görüleceği üzere Kamu İhale Kanunu'yla ihale sistemimize pek çok yeni ilkenin girdiğini görülmektedir. Saydamlık, gizlilik, eşit muamele, kamuoyu denetimi, kaynakların verimli kullanılması gibi 2686 sayılı Devlet İhale Kanununun temel ilkelerinden biri olan "açıklık" ilkesi, bu yasada yerini "saydamlık" ve "kamuoyu denetimi" ilkelerine bırakmıştır. Rekabet ilkesi ise kapsamı daha da genişletilerek eşit muamele, güvenilirlik kavramlarıyla birlikte pekiştirilmiştir. Gizlilik kavramı ise 2886 sayılı Kanunda yer alan "açıklık" ilkesinin zıddı mahiyetinde kullanılmaktadır. Gizlilik ilkesi, burada, idarece hazırlanacak veya hazırlanacak yaklaşık maliyetin gizli tutulması gereğini vurgulamak için kullanılmaktadır (Doğanyigit'den aktaran Altınışık, 2011:49).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Türk ihale sistemine belli standart düzenlemeler getirilmiş olmakla beraber henüz uygulamada tam anlamıyla bir birlik sağlanamamıştır. Hem idarelerin ve isteklilerin bu kanunu iyi bir şekilde algılayabilmesi, hem de genel düzenleyici işlemlerin rekabeti ve eşit muameleyi tam olarak sağlayabilmesi için, düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi ve bu alandaki eğitimlerin yaygınlaştırılması gerekmektedir (Şahin'den aktaran Altınışık, 2011:49).

Yukarıda belirtilen yeniliklerin yanı sıra 4734 sayılı yasa ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi de, kamu alımlarının tek çatı altında disiplin altına alınmış olmasıdır. Böylelikle 2886 sayılı yasa döneminde eleştiri konusu yapılan özellikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve diğer kurum ve kuruluşların kamu alımlarındaki farklı uygulamalarına son verilmiştir. Kamu alımlarının uluslararası kriterler, AB direktifleri ve ülkemiz gerçekleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi, öncelikle bu harcamalarda azalmayı sağlayacaktır. Harcamaların azalması, enflasyonist baskıları düşünerek, artan gelir kalemleri yeni ekonomik tercihleri gündeme getirebilecektir (Peker'den aktaran Altınışık, 2011:49). İhale öncesinde ihale dokümanında açıklama yapılması ve zeyilname düzenlenmesi imkanı getirilmiştir. Taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikteki aşırı düşük tekliflerin reddedilebilmesine ilişkin özel düzenleme yapılmıştır. İhale üzerinde kalan isteklerin sözleşme imzalamaması durumunda, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi ile ihalenin sonuçlandırılmasına imkan tanınmıştır (Acar'dan aktaran Altınışık, 2011:50).

İhale uygulamalarının en önemli aşamasını tekliflerin hazırlanması ve sunulması oluşturmaktadır. Tekliflerin geçerliliğini etkileyecek şekil şartları ihale kanunlarında ve yönetmeliklerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin esas amacı, isteklilerin ihaleye ilişkin niyetlerini açıkça belirtmelerini, idarelerin de bu niyeti doğru biçimde tespit etmelerini sağlamaya yöneliktir. 4734 sayılı Kanun ile tekliflerin hazırlanması ve sunulmasına ilişkin köklü değişiklikler öngörülmüş, 2886 sayılı Kanun dönemindeki uygulamadan tümüyle farklı yeni bir sistem getirilmiştir (Şahin'den aktaran Altınışık, 2011:50).

Kamu ihale Kanunu ile ihale mevzuatına tabi kurumların kapsamı genişletilmiş ve bu çerçevede daha önce istisnadan yararlanan enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösterenler dahil, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar, kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar da kanun kapsamına dahil edilmiştir. 4734 Sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde ise kanun kapsamına

giren kuruluşların istisnadan yararlanan alımlarına yer verilmek suretiyle, istisnalar sayılmış ve sınırlandırılmıştır (Kömürcü'den aktaran Altınışik, 2011:50).

Kamu ihale Kanunu, ihale hukuku alanında bir usul yasasıdır. Bu nedenle, ihalenin başlangıcından sonuçlanmasına kadar birçok husus düzenlenmiş ve ayrıntılı şekil kurallarına yer verilmiştir. 4734 sayılı Kanun'da hangi işlerin ihale usulü kapsamında görüleceğine açıklık getirilmiş ve Devlet ihale Kanunu'ndan farklı olarak ihalenin, ihale yetkilisinin onayından sonra sözleşmenin imzalanması ile tamamlanacağı öngörülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile keşif özetlerine dayalı tahmini bedel uygulamasına yer verilirken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile piyasa araştırmasına dayalı yaklaşık maliyet uygulaması benimsenmiştir.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile, tahmini bedelin gizliliği bulunmamakta ve hatta ihale ilanı içinde yer almaktadır.4734 sayılı Kamu İhale Kanunda ise, idarece tespit edilen yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulması kuralı getirilmiştir (İğdeler'den aktaran Günel, 2011:77-78).
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35 inci maddesi ile kapalı teklif usulü, belli istekliler arasmda kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulleri sayılmıştır. Ayrıca ihtiyaçların kamu kurumlarından karşılanması ile emanet suretiyle yapılacak işlere ilişkin istisnalara yer verilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18. maddesi ile uluslararası mevzuata uygun olarak açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç ihale usulü belirlenmiştir. (http://mulkiyetteffis.gov.tr/userfiles/BCIK_Getirdikleri.doc).

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 44. maddesinde, özelliği olan işlerin ihalesinin teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilen belli istekliler arasında yapılabileceği ve bu usulün uygulanması için ilgili veya bağlı bulunulan bakan onayının alınması zorunluluğu getirilmiş ve ayrıca ilan zorunluluğunun olmadığı hüküm altına alınmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile belirlenen belli istekliler arasında ihale usulünde bağlı ya da ilgili olunan bakan onayı alınması zorunluluğu kaldırılmıştır (http://mulldyeteftis.gov.tr/userfiles/iQK_Getirdikleri.doc).
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda ihale sonuçlarının kamuya ilanına ilişkin bir düzenleme yer almazken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ihale sonuçlarının ilanı uygulaması başlatılmıştır.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 53 üncü maddesi ile bütün ihalelerin sözleşmeye bağlanacağını, ancak Kanun'da belirtilen hallerde sözleşme yapılmasının zorunlu olmadığını ve sözleşmeler için noter onayı zorunluluğu bulunmadığı hüküm altına alınmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda ise, bütün ihalelerin sözleşmeye bağlanması ve bu sözleşmelerin notere onaylatılması ve tescil ettirilmesi esası benimsenmiştir.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda ihalelere ilişkin bir üst kurul yer almazken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur.
- 2886 sayılı Kanun'da bazı hallerden yararlanmak amacıyla ihale konusu işin parçalara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ifadeyle herhangi bir ayırım yapılmadan bu ilke konmuştur. Oysa 4734 sayılı Kanun'da ise eşik değerlerin altında kalmak amacıyla işin parçalara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla eşit değerlerin altında kalan işlerin parçalara bölünmesi gibi önemli sorunlara yol açan düzenleme bulunmaktadır (İğdeler'den aktaran Günal, 2011:79).
- 4734 sayılı Kanun'da hangi işlerin ihale usulü kapsamında gerçekleştirileceğine tanımda

açıklık getirilmiş ve Devlet İhale Kanunu'ndan farklı olarak ihalenin, ihale yetkilisinin onayından sonra sözleşmenin imzalanması ile tamamlanacağı öngörülmüştür.

- 2886 sayılı Kanun'da isteklilerin ihalelere katılabilmesi için istenilen belgelerin yanı sıra kanuni ikametgah sahibi olması şartı aranırken,4734 sayılı Kanun'da bu durumun yabancı isteklilerin ihalelere katılması konusunda sorunlar yaratması sebebiyle kanuni ikametgah sahibi olma zorunluluğu kaldırılmıştır.

- 2886 sayılı Kanun'da yapım işlerinde isteklilerin yeterliliğini belirlemede müteahhitlik karnesi uygulanırken,4734 sayılı Kanun'da bu duruma son verilmiştir.

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihaleyi idarenin belirlediği koşulları taşıyan teklifler arasından "en uygun bedeli" veren kazanacakken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bu durum "ekonomik açıdan en avantajlı teklifi" veren olarak değiştirilmiştir.

- 26.9.2001 tarih ve 24535 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2001/22 sayılı Danıştay Başkanlık Kurulu Kararına göre; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklara ilişkin davalar ile temyiz başvurularının Danıştay 10. Dairesince çözümlenirken , 2.6.2004 tarih ve 5183 sayılı Kanun ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle ise Kamu İhale Kanunu'ndan doğan uyuşmazlıklar Danıştay Onüçüncü Dairesince çözümlenmesi öngörülmüştür

(http://www.danistay.gov.tr/devlet_ihale_kanunundan_kamu_ihale_kanununal 11 .htm).

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda ihale komisyonları en az üç kişiden oluşurken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda ihale komisyonları en az beş kişiden oluşmaktadır.

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na kıyasla, 4734 sayılı Kanun'da, ihalenin daha geniş kesim tarafından duyulması, ihaleye girmeyi düşünen isteklilerin ihaleye katılma için öngörülen bilgi ve belgeleri daha rahat hazırlanabilmesi amacıyla ilan süreleri uzun tutulmuştur ve genel olarak ihalelerin Resmi Gazete'de ilan edilmesi esası benimsenmiştir

(www.mumyetteffis.gov.tr/userfiles/KIK_Getirdikleri.doc).

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda, uluslararası ilan yapılmasına ilişkin süreye yer verilmemiş iken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda uluslararası ilan yapılması halinde kanunda belirtilen süreler 12 gün daha ekleneceği hükme bağlanmıştır (www.mumyetteffis.gov.tr/userfiles/KIK_Getirdikleri.doc).

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan farklı olarak, Kamu İhale Kanunu'nda, ihtiyaçların en iyi şekilde karşılanması ve isteklilerin katılımının daha da yaygınlaştırılması için normal ilan usulleri yanında, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme imkanı da getirilmiştir.

- 2886 sayılı Kanun'da ilan yapıldıktan sonra şartnamelerde değişiklik yapılamazken; 4734 sayılı Kanun ile, ilan yapıldıktan sonra ihale öncesinde ihale dokümanında açıklama yapılması ve zeyilname düzenlenmesi ile şartnamede değişiklik yapılması imkanı getirilmiştir.

- 2886 sayılı Kanun'da ihale işlemlerinin hazırlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması sırasında yasak olan fiil ve davranışlar sayılmıştır.4734 sayılı Kanun'da yasak fiil ve davranışlara; irtikap, rüşvet, anlaşma, bir istekli tarafından kendisi veya dolaylı olarak asaleten veya vekaleten birden fazla teklif vermek, kanunda ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak eklenmiştir

(http://www.danistay.gov.tr/devlet_ihale_kanunundan_kamu_ihale_kanununal1.htm).

Tablo 1: Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması

	DİK	KİK
Kurumsal Kapsam	Genel Bütçeli Kuruluşlar, Katma Bütçeli Kuruluşlar, Belediyeler, Özel İdareler ,Bu İdarelere Bağlı Döner Sermaye ve Fonlar (Enerji, Su, Ulaştırma, Posta Hizmet Sektörü de Dahil Olmak Üzere Bütün Kamu İktisadi Kuruluşları Hariç)	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İd., Özel Bütçeli İd., İl Özel İd., Belediyeler, Bunlara Bağlı Döner Sermayeler, Kamu İktisadi Kuruluşları, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Bağımsız Bütçeli Kuruluşlar, Bu Kuruluşlardan Sermayesinin %50'sinden Fazlasına sahip Buldukları Her Çeşit Müessese, Birlik, İşletme Şirket, 4603 sayılı Kanun Kap. Bankaların Yapım İşleri
Konu	Alım, Satım, Hizmet, Yapım, Kira, Trampa, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi, Taşıma	Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri
İlkeler	İhtiyaçların En İyi Şekilde, Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması, İhalede Açıklık ve Rekabetin Sağlanması	İhalelerde; Saydamlığı, Rekabeti, eşit Muameleyi, Güvenirliği, Gizliliği, Kamuoyu Denetimini, İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanmasını ve Kaynakların Verimli Kullanılmasının Sağlanması
İhale Maliyeti	Tahmin Edilen Bedel, (Açık) Şartnameye Yazılır, İlanda Belirtilir.	Yaklaşık Maliyet (Gizli) İstekli Tekliflerinin Açıklandığı Esnada Yaklaşık Maliyette Açıklanır.
İhale Usulleri	Kapalı Teklif, Belirli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü, Açık Teklif, Pazarlık, Yarışma, Usulü	Açık İhale, BİAİU, Pazarlık
İhale Usulleri Dışındaki Alım Yöntemleri	İhtiyaçları Kamu Kurumlarında Karşılanması, Emanet İşler	İstisna Kurumlardan Alım, Doğrudan Temin

İhaleye Katılımda Gerekli Belgeler	Devredilmesi Mümkün Müteahhitlik Karnesi	İş Deneyim Belgesi
Eşik Değer Uygulaması	Yok	İlan Kuralları ve Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Kullanılmak Üzere
İhale İlanları	Basın İlan Kurumu, Resmi Gazete, Ulusal ve Yerel Basın	Kamu İhale Bülteninde, Yerel Gazetelerde, İdarenin Belirlediği Gazetelerde.
İhale Sonucunun Bildirilmesi ve İlanı	Sadece Kazanan İstekliye Bildirim, İhale Sonucu İlanı Yok	Bütün İsteklilere Bildirim, İhale Sonucu Kamu İhale Bülteninde Yayınlanır. (Kurum Tarafından Belirlenen İlanlar)
Yapım İşleri İhaleye Çıkılmasında Gerekli Şartlar	Arsa Temin Edilmiş, Mülkiyet İşleri Tamamlanmış Olması Şartı	Arsa Temin Edilmiş Olması, %10 Ödenek ve Uygulama Projesi Şartı
İhale Üzerinde Kalan İstekli Tarafından Sözleşme Yapılmazsa	İhale İptal Olur	Ekonomik Açıdan En Avantajlı İkinci Teklif Sahibi İle Sözleşme İmzalanabilir.
İşve Keşif Artışları	%30 veya Temel Tünel İşlerinde Sınır Yok	Birim Fiyatlı İşlerde %20 Anahtar Teslimi Götürü Bedel %10
Yabancı İsteklilerin İhaleye Katılımı	Kapalı	Açık Eşik Değer Altında İdarenin
Sözleşme Tescil ve Vizesi	Tescil Sayıştay, Vize Maliye	Kamu İhale Kurumunu Bildirmek
Ödenek Aşımalarının Kontrolü	Yok	Pazarlık ve Doğrudan Teminde 21-f, 22-d % Ödenek Aşımında Kamu İhale Kurulundan Onay
Modern İhale yöntemlerinin Kullanılması	Yok	Dinamik Alım Sistemi Elektronik Eksiltme Çerçeve Anlaşmalar

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHALE MEVZUATI KAPSAMINDA YAPILAN ALIMLARI İLİŞKİN İSTATİSTİKİ VERİLER, SONUÇ VE ÖNERİLER

KAMU ALIMLARINA GENEL BAKIŞ

Çalışmanın bu bölümünde ihale mevzuatı kapsamında yapılan kamu alımları ile ilgili istatistikî verilere yer verilmiştir. 2016 yılı içerisinde yapılan söz konusu kamu alımları ile ilgili bu veriler Kamu İhale Kurumunun web sitesinden alınmıştır.

Türkiye’de 2016 yılı içerisinde yapılan personel, sosyal güvenlik, eğitim, savunma, yatırım gibi harcamalar için yaklaşık olarak 570 milyar TL kamu harcaması yapılmıştır. Söz konusu tutarın 56 milyar lirası faiz için kullanılırken, 514 milyar lira içinde en büyük harcama 217.6 milyar lira ile cari transferlerden oluşmaktadır. 2016 yılında ihale mevzuatı kapsamında yapılan kamu alımlarının yaklaşık tutarı 160 milyar TL’dir. Kamu harcamaları içerisinde cari harcamaların çıkararak sadece doğrudan mal, hizmet alımını ya da yapım işi yaptırılmasını dikkate alırsanız bu oran çok daha yüksek çıkacaktır. Şunu görebiliyoruz ki ihale mevzuatı kapsamında yapılan kamu alımlarının, toplam kamu harcamaları içerisindeki oranı yaklaşık %30’dur. Bu denli yüksek bir miktarın ihale mevzuatı kapsamında yapılması, ihale mevzuatının etkinliğinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

İdareler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarına ilişkin, teyit istatistikleri, ilan istatistikleri, sözleşme istatistikleri, şikayet ve Kurul karar istatistiklerini kapsayan özet sonuçlar Tablo 2’de verilmiştir. Bu sonuçlara göre, 2016 yılında 160.437 ihale yapılmış, bu ihalelerden 15.951’i (yaklaşık %10’u) ihale tarihinden sonra iptal edilmiştir. 01.01.2016 – 31.12.2016 döneminde Kuruma sözleşme bilgisi gönderilen ve iş başlangıcı 2016 yılı olan

122.632 ihale bulunmaktadır. Bu ihaleler 12.299 idare tarafından gerçekleştirilmiştir. Kuruma bilgisi gelen sözleşme sayısı 177.231 olurken, sözleşme bedeli toplamı 169.846.093.000 TL olup belirtilen rakamlar doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımlarını kapsamamaktadır. Doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımlarının toplam bedeli ise 3.817.742.000 TL'dir. Bağtlanan 177.231 adet sözleşme, 48.151 adet gerçek/tüzel kişi tarafından yüklenilmiştir.

2016 yılında alınan teyit sayısı 1.844.328, Kamu İhale Bülteninde yayımlanan ihale ilan sayısı ise 86.012 olarak belirlenmiştir. İlgili dönemde Kurum tarafından 3.395 şikayet incelemesi yapılmış olup, 3.300 adet uyuşmazlık kararı alınmıştır. 31.12.2016 tarihi itibarıyla kayıtlı bulunan yasaklama sayısı 8.546'dır.

Tablo 2: Kamu Alımlarına İlişkin Özet Bilgiler

Özet İstatistikler	İhale Türü				Toplam
	Mal Alımı	Yapım İşi	Hizmet Alımı	Danışmanlık Hizmet Alımı	
İhale Yapan İdare Sayısı					12.299
Yapılmış İhale Sayısı	86.065	25.983	47.823	566	160.437
İhale Tarihinden Sonra İptal Edilen İhale Sayısı	6.174	3.372	6.350	55	15.951
Sözleşme Bilgisi Gelen İhale Sayısı	64.641	20.026	37.640	325	122.632
Sözleşme Sayısı	107.055	21.262	48.578	336	177.231
Kısmi Teklife Açık İhale Sayısı	11.861	586	3.995	8	16.450
Kısmi Teklife Açık İhalelerde Sözleşme Sayısı	53.805	1.812	14.784	19	70.420
Kısmi Teklife Açık İhalelerde Ortalama Sözleşme Sayısı	5	3	4	2	4
4734 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan İhalelere Ait Sözleşme Bedeli Toplamı*	26.400.162	79.693.980	48.613.172	953.877	155.661.190
İstisna Kapsamında Yapılan İhalelere Ait Sözleşme Bedeli Toplamı*	9.090.762	854.649	4.160.061	79.431	14.184.903
Doğrudan Temin Tutarı *	2.249.199	217.110	1.341.993	9.440	3.817.742
Teyit Sayısı	842.982	473.596	501.803	25.947	1.844.328
Teyit Alınan İhale Sayısı	86.017	26.690	48.152	596	161.455
Kamu İhale Bülteninde Yayımlanan İhale İlan Sayısı	33.868	24.631	27.056	457	86.012
Yüklenici Sayısı					48.151
Şikayet İnceleme Sayısı	527	966	1.902		3.395
Uyuşmazlık Karar Sayısı	508	907	1.885		3.300
Kayıt Altında Bulunan Aktif Yasaklama Sayısı					8.546

*: 1000 TL

Tablo 3: 2016 Yılı Sözleşme Bilgisi Gelen İhaleler ve İdare Bilgileri

Bütçe Türü	İhale Yapan İdare Sayısı	Sözleşme Sayısı	İhale Sayısı	Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	Kamu Alımı Tutarı (1000 USD) ⁽³⁾
Merkezi	8.049	103.716	54.377	74.729.107	21.108.725
Genel Bütçe ⁽¹⁾	6.628	78.751	37.846	41.778.487	11.801.166
Özel Bütçe ⁽²⁾	1.296	24.513	16.093	32.538.652	9.191.190
Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesi	9	64	64	83.721	23.649
Sosyal Güvenlik Kuruluş Bütçesi	116	388	374	328.246	92.720
Yerel	3.279	33.600	31.455	60.483.924	17.084.889
Belediye Bütçesi	2.997	28.767	26.866	57.815.181	16.331.049
İl Özel İdare Bütçesi	161	4.490	4.247	2.523.928	712.934
Mahalli İdareler	121	343	342	144.816	40.906
Diğer	971	39.915	36.800	34.633.062	9.782.798
Kamu İktisadi Teşebbüs (KİT) Bütçesi	410	30.567	29.194	19.519.033	5.513.540
Döner Sermaye Saymanlık	126	651	561	337.903	95.447
Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) Bütçesi	151	7.151	5.640	5.415.515	1.529.720
5018 kapsamı dışındaki idareler	284	1.546	1.405	9.360.611	2.644.091
Toplam	12.299	177.231	122.632	169.846.093	47.976.412

¹: Başbakanlık, Bakanlıklar ve yargı kuruluşları

²: Üniversiteler, diğer özel bütçeli kuruluşlar

³: 1 dolar 3,5402 TL olarak kabul edilmiştir. (02 Ocak 2017 Merkez Bankası Döviz Satış Kuru)

*: Doğrudan temin yolu ile yapılan alımlar ve çerçeve anlaşma kapsamındaki münferit alımlar hariç

Tablo 3’de ihale yapan idareler bazında gerçekleştirilen ihaleler özetlenmiştir. 2016 yılında 8.049 merkezi idare, 3.279 yerel idare (alt harcama birimleri dahil) ile Kanun kapsamında yer alan diğer 971 idare (KİT, BİT, DS.S.) tarafından 122.632 ihale yapılmış, yaklaşık 170 milyar TL tutarında mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı için toplam 177.231 sözleşme imzalanmıştır.

Kanun Kapsamında Yürütülen Kamu Alımları

Kamu alımları, 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri, doğrudan temin ve istisna kapsamındaki alımları kapsamaktadır. Tablo 4'te de görüleceği gibi 2016 yılında idareler tarafından Kuruma sözleşme bilgisi gönderilen ihale sayısı 122.632'dir. Bu ihalelerin adet olarak %72,83'ü Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilirken, %27,17'si istisna kapsamında gerçekleştirilmiştir. İlgili dönemde EKAP üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımları tutarı 173.663.835.000 TL'dir. Bu tutarın 155.661.190.000 TL'si Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında, 14.184.903.000 TL'si istisna kapsamında, 3.817.742.000 TL'si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara ilişkindir.

Tablo 4: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2016 yılı	%	2016 yılı	%
4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	89.319	72,83	155.661.190	89,63
Doğrudan Temin			3.817.742	2,20
İstisna	33.313	27,17	14.184.903	8,17
Toplam	122.632	100,00	173.663.835	100,00

İhale Türlerine Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması

İhale türlerine göre kamu alımları; mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılmaktadır.

4734 sayılı Kanun Kapsamında Belirtilen İhale Usullerine Göre Yürütülen Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Sınıflandırılması

2016 yılında ihale sonuç bilgisi Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %39,60'ı mal alımı, %22,03'ü yapım işi, %38,05'i hizmet alımı ve %0,32'si danışmanlık hizmet alımına aittir. İhaleler tutar bazında değerlendirildiğinde ise ilgili dönemde Kanun kapsamındaki usullere göre gerçekleştirilen toplam kamu alımı harcamalarının %16,96'sı mal alımı, %51,20'si yapım işi , %31,23'ü hizmet alımı ve %0,61'i ise danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilmiştir.

Tablo 5: 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2016 yılı	%	2016 yılı	%
Mal Alımı	35.374	39,60	26.400.162	16,96
Yapım İşİ	19.674	22,03	79.693.980	51,20
Hizmet Alımı	33.982	38,05	48.613.172	31,23
Danışmanlık Hizmet Alımı	289	0,32	953.877	0,61
Toplam	89.319	100	155.661.190	100

Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Sınıflandırılması

2016 yılında sonuç bilgisi Kamu İhale Kurumuna gönderilen doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının tutar olarak %58,91'i mal alımı, %5,69'u yapım işi, %35,15'i hizmet alımı ve %0,25'i ise danışmanlık hizmet alımı için harcanmıştır.

Tablo 6: Doğrudan Temin İle Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı

İhale Türü	Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2016 yılı	%
Mal Alımı	2.249.199	58,91
Yapım İşi	217.110	5,69
Hizmet Alımı	1.341.993	35,15
Danışmanlık Hizmet Alımı	9.440	0,25
Toplam	3.817.742	100

İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Sınıflandırılması

2016 yılında sonuç bilgisi Kamu İhale Kurumuna gönderilen istisna kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin adet olarak %87,85'i mal alımı, %1,06'sı yapım işi, %10,98'i hizmet alımı ve %0,11'i danışmanlık hizmet alımına ilişkindir. İlgili dönemde istisna kapsamındaki alımlar tutar bazında değerlendirildiğinde, toplam tutarın %64,09'u mal alımlarına, %6,03'ü yapım işlerine, %29,33'ü hizmet alımlarına ve %0,56'sı ise danışmanlık hizmet alımlarına harcanmıştır.

Tablo 7: İstisnalar Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Dağılımı

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2016 yılı	%	2016 yılı	%
Mal Alımı	29.267	87,85	9.090.762	64,09
Yapım İşi	352	1,06	854.649	6,03
Hizmet Alımı	3.658	10,98	4.160.061	29,33
Danışmanlık Hizmet Alımı	36	0,11	79.431	0,56
Toplam	33.313	100	14.184.903	100

İhale Usulüne/Alım Türüne Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması

Kamu alımları ihale yoluyla yapılan alımlar ve doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar olmak üzere iki kısımda incelenebilir. İhale yoluyla yapılan alımlar yine benzer şekilde Kanun kapsamında yapılan ihaleler ile istisna kapsamında yapılan ihaleler olarak iki kısımda incelenebilir.

4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usulüne Göre Sınıflandırılması

2016 yılında Kamu İhale Kurumuna gönderilen 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %73,26'sı açık ihale usulü ile, %26,36'sı pazarlık usulü ile, %0,38'i ise belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilmiştir. Tutar bazında inceleme yapıldığında, gerçekleştirilen ihalelerin %80,71'inde açık ihale usulü, %13,95'inde pazarlık usulü ve %5,34'ünde ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulanmıştır.

Tablo 8: 4734 sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

İhale Usulü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2016 yılı	%	2016 yılı	%
Açık İhale Usulü	65.437	73,26	125.632.106	80,71
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	335	0,38	8.316.864	5,34
Pazarlık Usulü	23.547	26,36	21.712.220	13,95
Toplam	89.319	100	155.661.190	100

Tablo 9: Pazarlık Usulü İle Yapılan 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki İhalelerin Pazarlık Maddelerine Göre Dağılımı

Pazarlık Kanun Maddesi	İhale Türü	İhale Sayısı	%	Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	%
21 A	Mal Alımı	19	0,08	7.740	0,04
	Yapım İşi	13	0,06	7.333	0,03
	Hizmet Alımı	17	0,07	20.654	0,10
	Toplam	49	0,21	35.728	0,16
21 B	Mal Alımı	1.217	5,17	883.294	4,07
	Yapım İşi	1.027	4,36	12.068.858	55,59
	Hizmet Alımı	4.185	17,77	4.402.581	20,28
	Toplam	6.429	27,30	17.354.733	79,93
21 C	Mal Alımı	155	0,66	176.749	0,81
	Yapım İşi	233	0,99	1.857.685	8,56
	Hizmet Alımı	95	0,40	180.618	0,83
	Toplam	483	2,05	2.215.052	10,20
21 D	Yapım İşi	1	0,0042	84	0,00
	Hizmet Alımı	1	0,0042	186	0,00
	Toplam	2	0,01	270	0,00
21 E	Mal Alımı	2	0,01	5.444	0,03
	Yapım İşi	9	0,04	316.618	1,46
	Hizmet Alımı	2	0,01	4.277	0,02
	Toplam	13	0,06	326.339	1,50
21 F	Mal Alımı	7.718	32,78	821.310	3,78
	Hizmet Alımı	8.853	37,60	958.788	4,42
	Toplam	16.571	70,37	1.780.098	8,20
Genel Toplam		23.547	100,00	21.712.220	100,00

Tablo 9'daki sonuçlara göre pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin adet olarak %27,30'u 21B kapsamında gerçekleşirken, %70,37'si 21F kapsamında gerçekleştirilmektedir. Tutar olarak değerlendirildiğinde ise, pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin toplam tutarının %79,93'ü 21B kapsamındaki alımlara, %8,20'sinin 21F kapsamındaki alımlara ve %10,20'sinin ise 21C kapsamındaki alımlara ayrıldığı görülmektedir.

Tablo 10'da, ilgili dönemde gerçekleştirilen ihalelerin ihale türü ve ihale usulüne göre dağılımları verilmiştir. Tabloda belirtilen sonuçlara göre, 2016 yılında gerçekleştirilen mal alımı ihalelerinin %74,24'ünde açık ihale usulü, %25,76'sında ise pazarlık usulü uygulanmıştır. Tablodaki diğer alımlar benzer şekilde yorumlanabilir.

Tablo 10: 4734 sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve İhale Türlerine Göre Dağılımı

İhale Usulü	İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
		2016 yılı	%	2016 yılı	%
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	26.262	74,24	24.504.050	92,8
	Yapım İşi	18.347	93,26	58.082.266	72,9
	Hizmet Alımı	20.828	61,29	43.045.790	88,5
	Toplam	65.437	73,26	125.632.106	80,7
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Mal Alımı	1	0,00	1.575	0,01
	Yapım İşi	44	0,22	7.361.136	9,24
	Hizmet Alımı	1	0,00	277	0,00
	Danışmanlık Hizmet Alımı	289	100,00	953.877	100,00
Toplam	335	0,38	8.316.864	5,34	
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	9.111	25,76	1.894.537	7,18
	Yapım İşi	1.283	6,52	14.250.578	17,88
	Hizmet Alımı	13.153	38,71	5.567.105	11,45
	Toplam	23.547	26,36	21.712.220	13,95
Toplam	Mal Alımı	35.374	100	26.400.162	100
	Yapım İşi	19.674	100	79.693.980	100
	Hizmet Alımı	33.982	100	48.613.172	100
	Danışmanlık Hizmet Alımı	289	100	953.877	100
	Toplam	89.319	100	155.661.190	100

Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Alımların İlgili Kanun Maddesine Göre Sınıflandırılması

Doğrudan temin yoluyla yapılan kamu alımlarının %52,08'ini 4734 sayılı Kanununun 22/d maddesi kapsamında yapılan alımlar oluşturmaktadır. Bunu %18,11 oranı ile istisna doğrudan temin alımları ve %5,96 oranı ile 22/a kapsamında yapılan alımlar izlemektedir.

Tablo 11: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Dağılımı

Alımın/İşin ilgili kanun maddesi	Mal Alımı	Yapım İşi	Hizmet Alımı	Danışmanlık Hizmet Alımı	Toplam	%
22/a	128.518	2.091	96.809	107	227.526	5,96
22/b	37.058	510	533.914	5.990	577.472	15,13
22/c	34.865	0	67.087	21	101.973	2,67
22/d*	1.200.000	206.576	578.428	3.193	1.988.197	52,08
22/d**	21.155	0	33.393	0	54.548	1,43
22/e	23.267	0	3.524	0	26.790	0,70
22/f	144.938	0	3	0	144.940	3,80
22/g	0	0	19	0	19	0,00
22/h	0	0	884	129	1.013	0,03
22/ı	0	0	32	0	32	0,00
22/i	0	0	534	0	534	0,01
İstisna DT	658.085	7.335	26.015	1	691.435	18,11
Kapsam dışı DT	1.313	597	1.351	0	3.261	0,09
Toplam	2.249.199	217.110	1.341.993	9440	3.817.742	100,00
%	58,91	5,69	35,15	0,25	100,00	

*1000 TL

Madde 22d*: Parasal limitler kapsamında yapılan alımlardır.

Madde 22d**: Temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlardır.

Doğrudan temin yoluyla yapılan kamu alımları türlerine göre incelendiğinde, 3.817.742.000 TL'lik kamu alımının %58,91'i mal alımları, %5,69'u yapım işleri, %35,15'i hizmet alımları ve %0,25'i ise danışmanlık hizmet alımları için harcanmıştır.

İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Kanun Maddesine Göre Sınıflandırılması

İstisna kapsamında yapılan kamu alımlarının adet bazında %90,87'sini 4734 sayılı Kanunun 3/g maddesi kapsamında yapılan alımlar oluşturmaktadır. Bunu %3,36 oranı ile Kanunun 3/a maddesinden yapılan alımlar izlemektedir. İstisna kapsamında yapılan alımlar hakkında 4734 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi incelenebilir.

Tablo 12: İstisna Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Türü ve İlgili Kanun Maddesine Göre Dağılımı

İstisna Kanun Maddesi	İhale Türü	İhale Sayısı	%	Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	%
3a	Mal Alımı	432	1,30	589.851	4,16
	Hizmet	686	2,06	72.056	0,51
	Toplam	1.118	3,36	661.907	4,67
3b	Mal Alımı	221	0,66	3.949.508	27,84
	Yapım İşi	29	0,09	90.426	0,64
	Hizmet	54	0,16	282.539	1,99
	Danışmanlık	2	0,01	14.999	0,11
	Toplam	306	0,92	4.337.472	30,58
3c	Mal Alımı	20	0,06	185.782	1,31
	Yapım İşi	4	0,01	4.436	0,03
	Hizmet	47	0,14	14.345	0,10
	Danışmanlık	3	0,01	125	0,0009
	Toplam	74	0,22	204.688	1,44
3d	Mal Alımı	2	0,01	557	0,0039
	Hizmet	3	0,01	2.267	0,02
	Toplam	5	0,02	2.824	0,02
3e	Mal Alımı	418	1,25	461.491	3,25
	Hizmet	106	0,32	43.940	0,31
	Danışmanlık	1	0,00	3.125	0,02
	Toplam	525	1,58	508.557	3,59
3f	Mal Alımı	446	1,34	156.492	1,10
	Hizmet	88	0,26	133.141	0,94
	Toplam	534	1,60	289.633	2,04
3g	Mal Alımı	27.718	83,20	3.743.719	26,39
	Hizmet	2.526	7,58	2.819.136	19,87
	Danışmanlık	26	0,08	13.155	0,09
	Toplam	30.270	90,87	6.576.010	46,36
3h	Mal Alımı	1	0,00	30	0,0002
	Hizmet	4	0,01	265	0,0019
	Toplam	5	0,02	295	0,0021
3i	Mal Alımı	6	0,02	1.801	0,01
	Yapım İşi	254	0,76	661.201	4,66
	Hizmet	64	0,19	663.043	4,67
	Danışmanlık	4	0,01	48.028	0,34
	Toplam	328	0,98	1.374.072	9,69
3k	Mal Alımı	2	0,01	1.158	0,01
	Yapım İşi	61	0,18	97.211	0,69
	Hizmet	52	0,16	8.617	0,06
	Toplam	115	0,35	106.986	0,75
3n	Hizmet	4	0,01	91.509	0,65
	Toplam	4	0,01	91.509	0,65
4964 Geçici Md. 1	Yapım İşi	4	0,01	1.375	0,01
	Toplam	4	0,01	1.375	0,01
3p	Mal Alımı	1	0,00	372	0,00
	Hizmet	10	0,03	7.042	0,05
	Toplam	11	0,03	7.415	0,05
3r	Hizmet	14	0,04	22.160	0,16
	Toplam	14	0,04	22.160	0,16
Genel Toplam		33.313	100,00	14.184.903	100,00

Sözleşme Bilgilerine Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması

2016 yılında EKAP üzerinden gerçekleştirilen 122.632 ihale için 177.231 sözleşme imzalanmıştır. Kısmi teklife açık 16.450 ihalede ise 70.420 sözleşme imzalanmıştır. Kısmi teklife açık ihalelerde genellikle birden fazla sözleşme imzalanmaktadır. Kısmi teklife açık ihalelerde ihale başına ortalama sözleşme sayısı ilgili dönemde 4,3 olarak bulunmuştur.

Tablo 13: Kısmi Tekliffe Açık İhalelerde İhale Başına Ortalama Sözleşme Sayısı

İhale Türü	İhale Sayısı	Sözleşme Sayısı	İhale Başına Ortalama Sözleşme Sayısı
Mal Alımı	11.861	53.805	4,5
Yapım İşi	586	1.812	3,1
Hizmet	3.995	14.784	3,7
Danışmanlık	8	19	2,4
Toplam	16.450	70.420	4,3

Mal alımı ihalelerinde, kısmi teklife açık ihalelerde ihale başına ortalama 4,5 sözleşme düşerken, yapım işi ve hizmet alımı ihalelerine bu değer sırasıyla 3,1 ve 3,7 olmaktadır. Danışmanlık hizmet alımları ihalelerinde 8 adet kısmi teklife açık ihale bulunmaktadır.

Tablo 4'te, 2016 yılında gerçekleşen ihalelerin sözleşme türüne göre dağılımı yer almaktadır. 4734 sayılı Kanunda belirtilen usullere göre yapılan ihalelerin adet olarak %83,73'ü için sözleşme türü birim fiyat olurken, %11,43'ü için anahtar teslim götürü bedel , %4,69'u için götürü bedel, %0,13'ü için karma olmaktadır.

Tablo 14: Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen kamu Alımlarının Sözleşme Türü ve İhale Türlerine Göre Sayısı

Sözleşme Türü	Mal Alımı		Yapım İşi		Hizmet Alımı		Danışmanlık Hizmet Alımı		Toplam	
	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%
Birim Fiyat	34.601	97,81	9.338	47,46	30.723	90,41	128	44,29	74.790	83,73
Götürü Bedel	773	2,19	0,00	0,00	3.259	9,59	161	55,71	4.193	4,69
Karma	0,00	0,00	127	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	127	0,13
Anahtar Teslimi										
Götürü Bedel	0,00	0,00	10.209	51,89	0,00	0,00	0,00	0,00	10.209	11,43
Toplam	35.374	100,00	19.674	100,00	33.982	100,00	289	100,00	89.319	100,00

Kanunda belirtilen usullere göre yapılan ihalelerin tutar olarak % 81,11'i için sözleşme türü birim fiyat olurken, %15,97'si için anahtar teslimi götürü bedel, % 1,25'i için götürü bedel ve %1,67'si için karma olmaktadır.

Tablo 15: Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Sözleşme Türü ve İhale Türlerine Göre Tutarı (1000 TL)

Sözleşme Türü	Mal Alımı		Yapım İşi		Hizmet Alımı		Danışmanlık Hizmet Alımı		Toplam	
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%
Birim Fiyat	26.181.019	99,17	52.240.281	65,55	47.136.383	96,96	697.653	73,14	126.255.335	81,11
Götürü Bedel	219.143	0,83	0	0,00	1.476.789	3,04	256.224	26,86	1.952.155	1,25
Karma Anahtar Teslimi	0	0,00	2.600.591	3,26	0	0,00	0	0,00	2.600.591	1,67
Götürü Bedel	0	0,00	24.853.108	31,19	0	0,00	0	0,00	24.853.108	15,97
Toplam	26.400.162	100	79.693.980	100	48.613.172	100	953.877	100	155.661.190	100

Tablo 16'da sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere göre oranları incelenmiştir. Yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerine uygun şekilde belirlenmesi durumunda, sözleşme bedeli yaklaşık maliyet oranı (SB/YM), kamunun gerçekleştirilen ihalelerden ne kadar tasarruf ettiğini ve istekliler açısından rekabetin nasıl yaşandığını belirleyen çok önemli bir göstergedir. Ayrıca, sözleşme imzalandıktan sonra işin yaklaşık maliyetinin ne ölçüde doğru belirlendiğinin tespit edilmesi açısından da bu göstergedeki yararlanılmaktadır.

Tablo 16'da genel olarak ortalama sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları tüm alımlar için %81 olurken, mal alımları ihalelerinde %82, yapım işleri ihalelerinde %76 hizmet alımları ihalelerinde %90 ve danışmanlık hizmet alımları ihalelerinde %75 olarak gerçekleşmiştir. İhale usullerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranlarındaki değişim incelendiğinde, açık ihale usullerinde bu oranın %80, belli istekliler arasında yapılan ihale usullerinde %81, pazarlık usulünde ise %88 olduğu görülmektedir.

İdarelerin ihale öncesinde ihale konusu iş için hesapladıkları yaklaşık maliyetlerin doğru olduğu varsayımı altında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale usullerine göre gerçekleştirilen kamu alımlarından elde edilen tasarruf, sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasındaki fark olup, 36.840.732.000 TL olarak hesaplanmaktadır.

Tablo 16: İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedelinin Yaklaşık Maliyete Oranları

İhale Usulü	İhale Türü	Tutar (1000 TL)		SB/YM*100
		Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	24.504.050	29.968.209	82
	Yapım İşi	58.082.266	79.841.675	73
	Hizmet Alımı	43.045.790	47.765.957	90
	Toplam	125.632.106	157.575.841	80
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Mal Alımı	1.575	2.542	62
	Yapım İşi	7.361.136	9.028.563	82
	Hizmet Alımı	277	216	128
	Danışmanlık Hizmet Alımı	953.877	1.276.216	75
Toplam	8.316.864	10.307.538	81	
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	1.894.537	2.165.780	87
	Yapım İşi	14.250.578	16.462.552	87
	Hizmet Alımı	5.567.105	5.990.211	93
	Toplam	21.712.220	24.618.543	88
Genel Toplam	Mal Alımı	26.400.162	32.136.531	82
	Yapım İşi	79.693.980	105.332.790	76
	Hizmet Alımı	48.613.172	53.756.384	90
	Danışmanlık Hizmet Alımı	953.877	1.276.216	75
Toplam	155.661.190	192.501.922	81	

İhalenin Eşik Değerlere Göre Sınıflandırılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Eşik Değerler ve Parasal Limitlerin Güncellenmesi” başlıklı 67 nci maddesinde, “Bu kanunda belirtilen eşik değerler ve parasal limitler bir önceki yılın Toptan Eşya Fiyatları Endeksi esas alınarak Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenir ve her yıl 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere aynı tarihe kadar Resmi Gazetede ilan edilir.” hükmü yer almaktadır. 2016 yılı için eşik değerler aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 17: 2016 Yılı İçin Eşik Değerler

Yıllar	İdareler	Mal/Hizmet Alımları	Yapım İşleri
2016	Genel Bütçeye Dahil İdareler	976.465	35.804.003
	Kanun Kapsamındaki Diğer İdareler	1.627.445	35.804.003

*: 1 Şubat 2016 tarihinden 31 Ocak 2017 tarihine kadar geçerli olan eşik değerler

Kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin olarak, Tablo 17’de, 2016 yılı için Kurum tarafından belirlenen eşik değerler verilmiştir. Bu değerlere göre, ihaleler eşik değerinin altında ve üstünde olarak sınıflandırılmıştır. Tablo 18’de iş başlangıcı 2016 yılı olan 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihaleler eşik değerler bakımından sınıflandırılmıştır.

Tablo 18: Eşik Değerin Altındaki ve Üstündeki İhalelerin Sayısı ve Tutarı

Dönem	Eşik Değer	Adet	%	Tutar (1000 TL)	%
2016 Yılı	Eşik Değerin Altında	79.231	88,71	43.890.662	28,20
	Eşik Değerin Üstünde	10.088	11,29	111.770.528	71,80
	Toplam	89.319	100,00	155.661.190	100,00

Tablo 18’de, 2016 yılında Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %88,71’i eşik değerinin altında, %11,29’u eşik değerinin üstünde gerçekleşmiştir. Yine bu dönemde yapılan ihalelerin tutar olarak %28,20’si eşik değerinin altında, %71,80’i ise eşik değerinin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 19’da eşik değerinin altında ve üstündeki ihalelerin ihale türüne göre dağılımı verilmiştir. Buna göre, eşik değerinin üstündeki alımların tutar bazında %17,71’ini mal alımları oluştururken, %44,12’sini yapım işleri, %37,35’ini hizmet alımları, %0,83’ünü danışmanlık hizmet alımları oluşturmaktadır.

Tablo 19: İhale Türüne Göre Eşik Değerin Altındaki ve Üstündeki İhalelerin Dağılımı

İhale Türü	Eşik Değerin Altında				Eşik Değerin Üstünde			
	Adet	%	Tutar (1000 TL)	%	Adet	%	Tutar (1000 TL)	%
Mal Alımı	31.423	39,66	6.609.494	15,06	3.951	39,17	19.790.668	17,71
Yapım İşi	19.221	24,26	30.383.714	69,23	453	4,49	49.310.265	44,12
Hizmet Alımı	28.534	36,01	6.867.555	15,65	5.448	54,00	41.745.617	37,35
Danışmanlık								
Hizmet Alımı	53	0,07	29.899	0,07	236	2,34	923.978	0,83
Toplam	79.231	100,00	43.890.662	100,00	10.088	100,00	111.770.528	100,00

Tablo 20’de yabancı isteklilerin katılımına açık olan ihalelerin eşik değer ayrımında dağılımı verilmiştir. Kamu ihale mevzuatına göre eşik değerinin altındaki ihalelerin yabancı isteklilerin

katılımına açılması zorunluluğu bulunmadığı halde yaklaşık 4 milyar TL tutarındaki 7.077 ihale yabancı isteklilerin katılımına açılmıştır. Eşik değer üstündeki ihalelerin ise tamamı yabancı isteklilerin katılımına açık olarak gerçekleştirilmiştir.

Tablo 20: Yabancı İsteklilerin Katılımına Açık Olan İhalelerin Eşik Değer Ayrımında Dağılımı

İhale Türü	Eşik Değer Altında		Eşik Değer Üstünde		Toplam	
	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet	Tutar (1000 TL)
Mal Alımı	4.387	1.243.945	3.946	19.786.486	8.333	21.030.431
Yapım İşi	454	2.010.796	453	49.310.265	907	51.321.061
Hizmet Alımı	2.228	773.251	5.446	41.743.552	7.674	42.516.803
Danışmanlık Hizmet Alımı	8	3.642	236	923.978	244	927.620
Toplam	7.077	4.031.634	10.081	111.764.281	17.158	115.795.915

İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhaleler

Bu bölümde, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin yabancı isteklilerin katılımına açık olanları bakımından, ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen ihaleler adet ve tutar bazında incelenmiştir. Bu çerçevede özellikle belirtilmelidir ki, ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağını belirtmesi, fiilen yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulandığını göstermez. Nitekim yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajının fiilen uygulanması, ancak aynı ihaleye yerli ve yabancı isteklilerin bir arada katılımı/yerli ve yabancı malların bir arada teklif edilmesi halinde mümkün olabilmektedir.

Tablo 21’de gösterildiği üzere, yabancı isteklilere açık olan 17.158 adet ihalenin 5.824 adedinde (%34) ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilmiştir. Tutar bazında değerlendirme yapıldığında, yabancı isteklilere açık olarak gerçekleştirilen yaklaşık 115,8 milyar TL’lik kamu alımının 48,8 milyar TL’lik kısmında (%42) yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilmiştir.

Tablo 21: İhale Türüne Göre Yabancı İsteklilere Açık Olan İhaleler İçinde İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerin Dağılımı

İhale Türü	Yabancı İsteklilere Açık Olan İhaleler		Yabancı İsteklilere Açık Olan İhaleler İçinde İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhaleler			
	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet (%)	Tutar (%)
Mal Alımı	8.333	21.030.431	4.525	9.093.634	54,30	43,24
Yapım İşi Hizmet Alımı	907	51.321.061	307	31.068.213	33,85	60,54
Danışmanlık Hizmet Alımı	7.674	42.516.803	843	8.052.017	10,99	18,94
Toplam	17.158	115.795.915	5.824	48.782.045	33,94	42,13

*İstisna kapsamındaki alımlar hariç.

Tablo 22’de ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen ihalelerin avantaj oranlarına göre dağılımı verilmiştir. %15 oranında fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen ihalelerin bütün içindeki payı adet olarak %37,55 iken tutar olarak %82,79’ dur.

Tablo 22: Yabancı İstekli Açık Olan ve İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerdeki Avantaj Oranlarının Dağılımı

Avantaj oranı	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet %	Tutar %
1	2.556	4.562.154	43,89	9,35
2	38	79.229	0,65	0,16
3	66	176.712	1,13	0,36
4	1	4.288	0,02	0,01
5	529	1.455.188	9,08	2,98
6	3	4.681	0,05	0,01
7	4	22.485	0,07	0,05
8	4	2.765	0,07	0,01
10	423	1.940.978	7,26	3,98
12	9	141.521	0,15	0,29
14	4	4.342	0,07	0,01
15	2.187	40.387.699	37,55	82,79
Toplam	5.824	48.782.045	100,00	100,00

Tablo 23’de, eşik değerinin üzerinde olan ve ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen ihalelerin ihale türüne göre dağılımı ve eşik değerinin üzerindeki toplam kamu alımları içindeki payı verilmiştir. Buna göre, eşik değerinin üstünde olan ve ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen

mal alımı ihalelerinin eşik değerinin üzerindeki ihaleler içindeki payı tutar olarak %42,23 olurken, bu oran yapım işi ihalelerinde %62,21, hizmet alımı ihalelerinde %19,10 ve danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde %61,30 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 23: İhale Türüne Göre Eşik Değerin Üstünde Olan ve İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerin Eşik Değerin Üstündeki Toplam Kamu Alımları İçindeki Payı

İhale Türü	Eşik Değerin Üstünde Olan ve İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhaleler		Eşik Değerin Üstündeki Toplam Kamu Alımları		Eşik Değerin Üstünde Olan ve İhale Dokümanında Yerli İstekli/Yerli Malı Lehine Fiyat Avantajı Uygulanacağı Belirtilen İhalelerin Eşik Değerin Üstündeki Toplam İhaleler İçindeki Payı (%)	
	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet (%)	Tutar (%)
Mal Alımı	1.819	8.357.334	3.951	19.790.668	46,04	42,23
Yapım İş	248	30.677.810	453	49.310.265	54,75	62,21
Hizmet Alımı	639	7.972.252	5.448	41.745.617	11,73	19,10
Danışmanlık Hizmet Alımı	144	566.441	236	923.978	61,02	61,30
Toplam	2.850	47.573.836	10.088	111.770.528	28,25	42,56

Finansman Kaynağına Göre Kamu Alımları

Tablo 24’te 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülen kamu alımları ihalenin finansman kaynağına göre sınıflandırılmıştır. Sonuçlara göre tutar bazında 2016 yılında Kuruma sözleşme bilgisi ulaşan ihalelerin %36,32’si belediye bütçesinden, %23,67’si genel bütçeden, %20,55’i özel bütçeden ve %9,85’i ise KİT bütçesinden karşılanmıştır.

Tablo 24: 4734 sayılı Kanun Kapsamında İhale Yürüten İdarelerin Harcama Yaptığı Finansman Kaynağına Göre Dağılımı

İdarenin Harcama Yaptığı Kaynağı	Kamu Alımları Sayısı		Kamu Alımları Tutarı	
	Adet	%	(1000 TL)	%
Genel Bütçe	37.312	41,77	36.843.183	23,67
SGK Bütçesi	374	0,42	328.246	0,21
Döner Sermaye Bütçesi	534	0,60	331.815	0,21
Özel Bütçe	14.632	16,38	31.983.225	20,55
Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesi	64	0,07	83.721	0,05
Belediye Bütçesi	26.257	29,40	56.529.563	36,32
İl Özel İdare Bütçesi	4.230	4,74	2.464.254	1,58
Mahalli İdare Birlik Bütçesi	341	0,38	144.681	0,09
KİT Bütçesi	3.376	3,78	15.333.588	9,85
Diğer Bütçe	2.199	2,46	11.618.914	7,46
Toplam	89.319	100	155.661.190	100

*Diğer Bütçe 5018 sayılı Kanun kapsamı dışındaki kurum kuruluş bütçesi ile Belediye İktisadi Teşekkülleri (BIT) bütçelerinin kapsamaktadır.

Tablo 25’te istisna kapsamında yürütülen kamu alımlarının finansman kaynağına göre dağılımı verilmiştir. İlgili dönemdeki kamu alımlarının tutar bazında sırasıyla %34,79’u genel bütçeden, %29,51’i KİT bütçesinden ve %22,26’sı diğer bütçelerden karşılanmıştır.

Tablo 25: İstisna Kapsamında İhale Yürüten İdarelerin Harcama Yaptığı Finansman Kaynağına Göre Dağılımı

İdarenin Harcama Yaptığı Kaynağı	Kamu Alımları Sayısı		Kamu Alımları Tutarı	
	Adet	%	(1000 TL)	%
Genel Bütçe	534	1,60	4.935.304	34,79
Döner Sermaye Bütçesi	27	0,08	6.088	0,04
Özel Bütçe	1.461	4,39	555.428	3,92
Belediye Bütçesi	609	1,83	1.285.618	9,06
İl Özel İdare Bütçesi	17	0,05	59.673	0,42
Mahalli İdare Birlik Bütçesi	1	0,00	134	0,00
KİT Bütçesi	25.818	77,50	4.185.446	29,51
Diğer Bütçe	4.846	14,55	3.157.211	22,26
Genel Toplam	33.313	100,00	14.184.903	100

*Diğer Bütçe 5018 sayılı Kanun kapsamı dışındaki kurum kuruluş bütçesi ile Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) bütçelerini kapsamaktadır.

İhaleyi Yapan İdarelere Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması

Tablo 26’da, iş başlangıcı 2016 yılında olan ve Kuruma sözleşme bilgisi ulaşan kamu alımlarının, alımı gerçekleştiren en üst idare bazındaki sayısal ve oransal dağılımları verilmektedir. Bu sonuçlara göre, ilgili dönemde gerçekleşen toplam kamu alımı tutarının %33,97’si belediyeler tarafından harcanmıştır. Belediyeleri, sırasıyla; diğer özel bütçeli kuruluşlar, KİT’ler ve Sağlık Bakanlığı izlemektedir.

Tablo 26: İhaleli Gerçekleştiren En Üst İdareye Göre Kamu Alımlarının Sayısı ve Tutarı

En Üst İdare	4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında		Doğrudan Temin	İstisna		Toplam	
	Adet	Tutar(**)	Tutar(**)	Adet	Tutar(**)	Adet	Tutar(**)
Cumhurbaşkanlığı	14	47.500				14	47.500
Türkiye Büyük Millet Meclisi	49	39.603	35			49	39.638
Anayasa Mahkemesi	4	2.553				4	2.553
Yargıtay	9	29.306				9	29.306
Danıştay	6	23.535	1.084			6	24.619
Sayıştay	14	61.688				14	61.688
Başbakanlık	399	201.146	9.796	69	229.096	468	440.038
Adalet Bakanlığı	1.809	1.725.384	23.666	4	766	1.813	1.749.816
Milli Savunma Bakanlığı	3.656	3.651.095	118.342	162	4.348.888	3.818	8.118.325
İçişleri Bakanlığı	3.608	4.238.839	716.143	107	266.737	3.715	5.221.719
Dışişleri Bakanlığı	10	12.206	76	1	14.630	11	26.912
Maliye Bakanlığı	356	236.867	5.023	1	5.099	357	246.989
Milli Eğitim Bakanlığı	12.777	3.389.591	101.859	89	34.180	12.866	3.525.630
Sağlık Bakanlığı	9.532	15.758.350	177.949	21	5.415	9.553	15.941.714
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	6	62.406				6	62.406
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	47	17.993	3.815			47	21.808
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	19	14.348	792			19	15.140
Kültür ve Turizm Bakanlığı	468	131.283	4.150	17	9.509	485	144.942
Çevre ve Orman Bakanlığı	160	523.023	2.409			160	525.432
Yükseköğretim Kurumları	5.270	7.523.566	776.783	470	185.398	5.740	8.485.747
Diğer Özel Bütçeli Kuruluşlar*	9.319	24.437.004	336.161	991	370.030	10.310	25.143.195
Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar	71	100.988	2.342			71	103.330
İl Özel İdareleri	4.230	2.464.254	38.144	17	59.673	4.247	2.562.071
Belediyeler	26.257	56.529.563	1.180.647	609	1.285.618	26.866	58.995.828
Mahalli İdare Birlikleri	341	144.681	10.038	1	134	342	154.853
Kitler	3.376	15.333.588	122.323	25.818	4.185.446	29.194	19.641.357
Sosyal Güvenlik Kurumları	374	328.246	22.704			374	350.950
5018 Kapsamı Dışındaki Diğer İdareler	1.318	9.133.418	22.488	87	227.193	1405	9.383.099
Bitler	881	2.485.497	45.219	4.759	2.930.018	5.640	5.460.734
Döner Sermaye Saymanlıkları/Döner Sermaye İşletmeleri	648	344.445	24.662	27	6.088	675	375.195
Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	12	3.500	954			12	4.454
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	400	130.641	9.386	3	10.005	403	150.032
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	536	297.009	9.796	51	6.102	587	312.907
Gençlik ve Spor Bakanlığı	26	21.928	1.552	6	2.783	32	26.263
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	57	50.445	266			57	50.711
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	21	7.425	1.003			21	8.428
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	2.227	749.611	24.495			2.227	774.106
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	711	580.978	8.982	2	998	713	590.958
Avrupa Birliği Bakanlığı	9	2.866	2.188			9	5.054
Ekonomi Bakanlığı	31	16.193	696			31	16.889
Kalkınma Bakanlığı	97	47.259	1.956	1	1.095	98	50.310
Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı	164	4.761.366	9.819			164	4.771.185
Genel Toplam	89.319	155.661.190	3.817.742	33.313	14.184.903	122.632	173.663.836

*:Yüksek öğretim kurumları dışındaki özel bütçeli kurumları kapsamaktadır.

**1000 TL

Sözleşme Sonrası İşlemler

Tablo 27’de 2013-2016 döneminde sözleşme sonrası gerçekleşen fiyat farkı, fiyat eksilişi, iş artışı, iş eksilişi, hakediş ve sözleşme fesih işlemlerine ait istatistikler yer almaktadır. 2016 yılında 1.068.905.233 TL tutarındaki 2.227 sözleşmeye ait 100.112.226 TL tutarında 2.613 iş artış işlemi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, toplam 224 sözleşmeye ait 19.244.427 TL tutarında sözleşme fesih işlemi gerçekleştirilmiştir. Hakediş kaydı yıllara yaygın taahhüt işleri yapan işletmelerin üstlendikleri işlerden, gerçekleştirdikleri kısım karşılığında aldıkları hakedişlerin izlendiği hesapları kapsar ve 2016 yılı içerisinde 452.833.109 TL’lik hakediş kaydı yapılmıştır. İş eksilişi, fiyat farkı artışı ve fiyat farkı eksilişine yönelik rakamlar da Tablo 27’de yer almaktadır.

Tablo 27: Kamu İhale Kurumuna Bildirilen Sözleşme Sonrası İşlemlerin İhale Yılına Göre Dağılımı

İhale Yılı	İşlem Türü	Gerçekleştirilen Tutar	İşlem Sayısı	Toplam Sözleşme Bedeli	Sözleşme Sayısı
2013	Fiyat Farkı (-)	2.118.193	409	135.013.579	64
	Fiyat Farkı (+)	59.873.078	2.689	1.033.740.517	434
	Hakediş Kayıt	1.463.602.797	11.039	1.990.287.823	1.715
	İş Artış (+)	398.687.791	5.759	4.059.885.832	3.950
	İş Eksiliş (-)	57.140.141	1.331	834.510.681	1.024
	Fesih	126.012.613	364	375.688.733	363
2014	Fiyat Farkı (-)	10.873.026	1.267	499.398.510	183
	Fiyat Farkı (+)	117.219.319	3.539	1.635.371.541	505
	Hakediş Kayıt	2.230.552.657	18.994	3.306.486.221	3.185
	İş Artış (+)	622.829.221	8.593	5.686.823.033	5.600
	İş Eksiliş (-)	67.938.668	1.698	1.064.360.795	1.401
	Fesih	457.747.552	436	576.692.334	436
2015	Fiyat Farkı (-)	7.474.570	736	304.359.019	150
	Fiyat Farkı (+)	66.697.564	3.193	1.158.007.891	523
	Hakediş Kayıt	1.626.333.818	19.394	2.633.517.015	3.702
	İş Artış (+)	511.955.042	9.383	5.275.457.173	6.427
	İş Eksiliş (-)	98.821.061	1.837	1.515.429.869	1.563
	Fesih	149.356.853	461	618.168.146	461
2016	Fiyat Farkı (-)	156.399	52	102.941.442	19
	Fiyat Farkı (+)	2.883.549	273	299.402.485	65
	Hakediş Kayıt	452.833.109	4.389	993.745.178	1.725
	İş Artış (+)	100.112.226	2.613	1.068.905.233	2.227
	İş Eksiliş (-)	25.866.554	356	192.690.970	335
	Fesih	19.244.427	224	114.725.435	224

SONUÇ VE ÖNERİLER

Organizasyonların yapısı ve işleyişinde, siyasal süreçlerinde ve kamu maliyesinin dokusunda meydana gelen belli başlı değişimlerin analizinde, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için; şeffaflık, denetlenebilirlik ve serbest rekabet açılarından uluslararası standartlara uygun bir ihale sisteminin oluşturulması ve sürdürülmesi büyük bir önem taşımaktadır. Ülkemizde, 01.01.2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile bu konuda büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Ayrıca, 5812 sayılı Kanunla 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarla birlikte Avrupa Birliği'nin değişen müktesebatıyla büyük ölçüde uyum sağlandığı gözlenmektedir. Ancak, kamu alımları mevzuatı dinamik bir yapıya sahiptir ve teknolojik değişikliklerden çok fazla etkilenmektedir. Bu çerçevede, zaman içerisinde kamu ihale mevzuatında değişiklikler yapılma olasılığı yüksektir.

Kamu ihale mevzuatı AB mevzuatı ile tam anlamıyla uyumlu değildir. Özellikle 4734 sayılı Kanun'un kapsamı ve istisnaları hususlarında çözülmeyi bekleyen çok fazla sorun vardır. Avrupa Birliği en çok bu hususlarda ülkemizi eleştirmekte ve kısa sürede çözümlenmesini beklemektedir. Bu hususta sadece Maliye Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumu'nun değil aynı zamanda ilgili kamu idarelerinin de Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde istekli davranmaları ve hatta ortak ve uyumlu bir eylem planı konusunda uzlaşmaları, dolayısıyla bu alanda ortak tek bir strateji çerçevesinde Kanunun kapsamı ve istisnaları hususlarında çözüm bulmaları gerekmektedir.

Kamusal karar alma süreci içerisinde kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde dağıtılması sorunu, bütçe hakkının hükümete vermiş olduğu harcama yapma ve borçlanma yetkisi kontrol edilebilir bir saydamlık kazanmalıdır. Üç yıllık performans dayalı bütçeleme sisteminin etkilerinin sonraki hükümetleri bağlayacağı unutulmamalıdır.

Kamu alımlarını düzenleyen 4734 sayılı İhale Kanunu'na son dokuz yıl içinde içerisinde çok sayıda ekleme, değişiklik ve istisna getirilmesi şeklinde müdahalede bulunulduğunu tespit edilmiştir.

Kanunun değiştirilmesi aşamasındaki genel gerekçelerden birinin AB uyum sürecine olumlu katkıda bulunma çabası olmasına rağmen kanunun bazı maddeleriyle söz konusu sürecin taahhütlerine uygun olarak önemli değişiklikler getirildiği değerlendirilmektedir. Bu değişikliklere karşılık, kanunun ilk yapılış sürecinde yer alan, AB mevzuatıyla uyumlu bazı maddelerin yürürlükten kaldırıldığına ve ilerleme raporlarında belirtilmesine rağmen hiçbir değişiklik yapılmayan alanların bulunduğu dikkat çekilmektedir

OECD tahminlerine göre, kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi, ülkelerin GSYH'larının ortalama % 15'ine tekabül etmektedir. Bu yönü ile kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı tahsis edilmektedir. Bu denli önemli kamu kaynağının kullanılması dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından küresel bir önem taşımaktadır. Kamu alımları kamu ve özel kesimlerin ilişkide bulunduğu en önemli alandır. Bu da, hem kamu görevlilerinin hem de özel kesimin kamu fonlarını kişisel çıkarlar için kullanmalarına yol açma riski taşımaktadır.

Bu durumda kamu alımları konusunda dikkat edilmesi gereken bazı noktaların altını çizmek gerekmektedir:

Kamu alımları her şeyden önce rekabeti ve bunu sağlayacak açıklığı (saydamlık) içermelidir. Bunun anlamı, ihaleye katılanların hepsini kapsayacak şekilde açık ve net kurallar konulmasıdır. Zorunlu hallerde istisna getirilmesi gerekiyorsa, istisna kuralları ve uygulamaları da açık olmalıdır.

Kamu alımları için rekabeti sağlayacak saydamlık gerekli şart olmakla beraber yeterli değildir. Bu konuda yapılan çalışmalar, kamu alımları için harcanan kaynakların iyi

yönetilmesi gerektiğine, dolayısı ile bu işle uğraşan kurumsal yapıların ve kamu görevlilerinin mesleki yeterliklerinin tam olması gerektiğine işaret etmektedir. Bu açıdan kamu alımları işi basit bir idari işlev olarak değil, kurumun stratejik bir fonksiyonu olarak görülmelidir.

4734 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar ortaya çıkan eksiklikler, daha doğrusu risk unsurları ise genel olarak aşağıdaki alanlarda yoğunlaşmıştır:

- Kamu idarelerinin hepsinin tek bir ihale kanununda kapsanmamış olması,
- Kamu idarelerinin ihalelere yeterli hazırlık ve planlama yapmadan çıkmaları,
- İhaleye eşit düzeyde katılımı sağlayacak bir biçimde ihale hazırlığı için yeterli zaman verilmemesi,

-İhale karar belgelerine ulaşım yetersizliği, gibi sorunlar bulunmaktadır. Bu risk unsurlarının ne ölçüde giderildiği ve mevzuatın AB'ye uyumlaştırılıp uyumlaştırılmadığı konusu önem arz etmektedir.

5812 sayılı Kanunla Kamu İhale Kanunu ve Kamu Sözleşmeleri Kanununda yapılan değişikliklerin genel gerekçelerden bir tanesi de AB uyum sürecine olumlu biçimde katkıda bulunmasıdır. Gerçekten de Kanunun bazı maddeleri söz konusu sürecin taahhütlerine uygun olarak önemli değişiklikler getirmiştir. Ancak öte yandan, 4734 sayılı Kanunun ilk yapılış sürecinde içerdiği ve AB mevzuatıyla uyumlu bazı maddeler yürürlükten kaldırıldığı gibi, İlerleme Raporlarında belirtilmesine rağmen hiçbir değişiklik yapılmayan alanlar da bulunmaktadır.

Kamu alımlarında etkinliğin artırılması, kamu alım politikalarında bütünlüğün sağlanması aşağıdaki düzenlemelerin yapılarak istisnaların olabildiğince azaltılması ile mümkündür. AB direktiflerinde ve AB ülkelerinde yürürlükte olan ihale mevzuatlarında oniki istisna maddesi vardır. Türkiye'de 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu İhale Kanununun ilk halinde sadece altı istisna maddesi bulunurken, güncel haliyle yirmi istisna maddesi vardır.

Tabi ki değişen koşullar ve hem ülkemizdeki hem de uluslararasıdaki gelişmelerle beraber istisna maddelerinde değişimler kaçınılmazdır. Ancak, rekabeti artırmak, saydamlığı ve verimliliği sağlamak adını istisna maddelerinde bir takım düzenlemelerin yapılmasının daha doğru olacağı değerlendirilmektedir.

-Toplam kamu alımları içinde %13 gibi büyük bir oranı oluşturan istisnalara tabi konu ve kurumların azaltılması,

- İstisnaların saydam, anlaşılır ve sistematik olarak düzenlenmesi,

3. maddede yer alan istisnalardan

b -Savunma, güvenlik, istihbarata ilişkin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,

c- Uluslararası anlaşmalar gereği farklı ihale usulleri uygulanacağı belirtilen mal, hizmet alımı ve yapım işleri, uluslararası piyasalardan borçlanmalara ilişkin danışmanlık hizmetleri, Merkez Bankası'nca kıymetli evrak basımı ile ilgili mal ve hizmet alımları,

d-İdarelerin yabancı ülkelerdeki mal, hizmet ve yapım işleri,

f-Uluslararası araştırma geliştirme kurumlarının yürüttüğü araştırma geliştirme için gerekli mal ve hizmet alımları ile finansmanın tamamı ile Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların bu idare tarafından sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalandığı haller hariç, her türlü araştırma ve geliştirme hizmeti alımları, dışındaki diğer bentlerin istisna kapsamından çıkarılması, b bendinde yer alan savunma ve güvenlik alımları ile düzenlemesinde ise "ilgili bakanlığın karar vermesi" ibaresinin çıkarılarak istisnanın hangi mal, hizmet ve yapım işine ilişkin olduğunun ayrıntılı olarak belirtilmesi şeklinde düzenlenmelerin yapılması ile kaynakların daha etkin kullanılması sağlanacaktır.

Ayrıca KİK'de yer alan istisnalar haricinde KİK 66. maddesine aykırı olarak başka

kanunlarla getirilen konu, kurum ve organizasyonlara münhasır istisnaların kaldırılarak yeni istisnalar getirilmemesi kanun bütünlüğü ve etkinliği açısından önemlidir.

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı içerisinde ihale mevzuatını incelerken önem verilmesi gereken bir diğer husus ise idarenin takdir yetkilerini objektif kriterler çerçevesinde kullanmasıdır. Kamu alımlarında, idarenin kullandığı bu yetki doğrudan rekabet, saydamlık, eşit muamele ilkelerini etkilemektedir.

İdarenin takdir yetkisi ile ilgili olarak bir diğer önemli husus ise doğrudan temindir. Doğrudan temin daha önce de belirttiğimiz gibi bir ihale usulü değil, mevzuatta belirtilen koşulların gerçekleşmesi durumunda yapılan ayrı bir alım yöntemidir. Doğrudan temin ile alım yönteminde, Kamu İhale Kanunu devre dışı kalmakta, rekabet ilkesi bertaraf edilmektedir.

KİK’de yer alan idari takdir yetkilerini olabildiğince azaltarak objektif kriterler içerecek düzenlemeler yapılmasının ihalelerde başta rekabet olmak üzere saydamlık ve eşit muamele ilkelerinin gerçekleştirilmesinde büyük katkı sağlayacağı açıktır.

Bahsi geçen nedenlerle, idarenin takdir yetkisini sınırlamak amacıyla aşağıdaki düzenlemeler yapılabilir.

İhale uygulama yönetmeliklerine göre ihalelerde, istekliden istenecek iş deneyim belge tutarlarını yönetmelik tarafından tespit edilmiş alt ve üst oranlar arasında belirleme yetkisi idareye bırakılmıştır. Açık ihale usulü asgari kriterleri sağlayan bütün isteklilerin teklif vereceği usul olduğuna göre bu uygulamadaki idarenin belli oranlar arasında belirleme yetkisinin kaldırılarak, uygulama yönetmeliklerinde belirlenmiş asgari oranlarda iş bitirme belgesinin idare tarafından isteneceğine ilişkin düzenlemelerin yapılması kanunun etkinliği açısından önemlidir. Konuyu bir örnekle açıklamak gerekirse, A idaresinin bir temizlik hizmet alımında asgari %25 iş deneyim tutarını yeterli kriteri olarak belirlerken, B idaresinin

aynı iş için asgari %50 iş deneyim tutarını yeterlik kriteri olarak belirlediği bir durum düşünüldüğünde, bu sektörde iş yapan bir firmanın bu ihalelerden birine girerken diğerine girememe olasılığı yüksektir. Bu durum, ihalelerde rekabet ilkesini zedeleyeceğinden etkinlik sağlanamamış olacaktır.

Uzmanlık ve /veya ileri teknoloji gerektiren işler için ve açık ihale usulü ile yapılması mümkün olmayan işler için düzenlenmiş bulunan BİAİU'nün kapsamından, yaklaşık maliyeti eşik değerlerin yarısını aşan yapım işlerinin çıkarılması Kanunun bütünlüğü ve etkinliği açısından önemlidir. Zira Türkiye'de eşik değerlerin yarısını aşan yapım işleri ihalelerine katılabilecek çok sayıda inşaat firması vardır ve bu ihalelerin açık ihale usulüyle yapılması etkinliğin ve rekabetin sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

Kanunun 48. maddesinde belirtilen danışmanlık hizmetleri kapsamına alınan ve sadece BİAİU ile yapılması öngörülen mühendislik, mimarlık, etüt ve proje, imar planı hazırlama hizmetlerinin açık ihale ile yapılacak şekilde yeniden düzenlenmesi, ancak bu hususlar ileri teknoloji ve/veya uzmanlık gerektiriyorsa BİAİU ile ihale edilmesi ve tabiki hangi durumlarda ileri teknoloji ve/veya uzmanlık gerektiğine mevzuatta açıklık getirilmesi kanun bütünlüğü ve etkinliği açısından önemlidir.

BİAİU ve uygulama yönetmeliklerinde tanımlanan uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektiren işlerin tanımlanması, hangi işlerin bu kapsamda değerlendirileceğinin açıklanması ya da belli eşikleri geçen ihalelerde idarenin ihale öncesinde işin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirdiğinin üniversiteler ya da TÜBİTAK gibi kurumlarca belgelendirilmesi rekabet ve etkinliğin artmasına katkı sağlayacaktır.

KİK'nun 21 inci maddesinin b-bendinde düzenlenen, idarelerin pazarlık usulüyle ihaleye çıkabilmesinin şartlarından biri de idare tarafından önceden "ön görülmeyen olayların" ortaya çıkması durumu olup, kanun ve yönetmeliklerde tanımı yapılmamıştır. İdare tarafından önceden öngörülemeyen durumları tarif eden hallerin kanun ya da uygulama

yönetmeliklerinde tarif edilerek açıklanması gerekmektedir.

21 inci maddenin c-bendinde ise idarelerin pazarlık usulüyle ihaleye çıkılabilmelerinin şartlarından biri de “savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması” olarak belirtilmiştir. Bu husus da mevzuatta tanımlanmamış, tereddüde açık bir konudur. Savunma ve güvenlikle ilgili hangi alımların bu bent hükmüne göre yapılması gerektiği ile özel güvenlik alımlarının da bu kapsama girip girmeyeceğinin kanunda açıklanması önerilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. maddesine göre idareler Kanununun 21 ve 22 inci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz. Ancak, uygulamada pek çok kamu kurumunun Kamu İhale Kurulundan uygun görüş almadan %10 sınırını aştığı, sınırı aşan kurumlar için mevzuatta her hangi bir yaptırım öngörülmediği, Kamu İhale Kurulunun da idarelere bu anlamda mütemadiyen uygun görüş verdiği görülmektedir. Kurumun burada yeterli ve objektif bir değerlendirme yapmadan karar aldığı algısını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Kamu İhale Kurulundan uygun görüş hususu ile ilgili olarak objektif kriterlerin belirlenmesi kamu kaynaklarının etkin kullanımında daha faydalı olacaktır.

21 inci maddenin (b) bendinde, “doğal afetler, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olduğu” hallerde idarelerin pazarlık usulü ile ihaleye çıkabilecekleri belirtilmiş yine aynı maddede b- bendi için ilan yapılması zorunluluğunun bulunmadığı ancak en az 3 isteklinin davet edilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Çok acil durumların hatta can kaybının ifade edildiği madde hükmünde en az 3 isteklinin davet edilme mecburiyeti kendi içinde çelişki içermektedir. Bu gibi durumlarda Kanunun, rekabeti sağlamak yerine, idarenin olaya bir an önce müdahale ederek, can ve mal

kaybını önleyecek şekilde uygun zamanda mal ya da hizmeti temin etmesini sağlayacak esneklikte olması gerekmektedir.

Kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlamak amacıyla daha önce de belirtildiği gibi kamu ihale mevzuatında pek çok değişiklik yapılmış ve yapılmaya da devam edilmektedir. Nitekim, mevzuatta değişiklik yapmak ve mevzuata uyum sağlamak bile kamu harcaması gerektirmektedir. Şöyle ki, değişiklik yapılması için bir çalışma gerekirken, süreçte görev alan personelin eğitimi için de ayrı bir çalışma ve kamu kaynağı gerekmektedir.

Tabiki de kamu kaynaklarının etkin kullanımını sadece ihale mevzuatında yapılacak değişikliklerle sağlamak mümkün değildir. En ideal ihale mevzuatına sahip olsanız bile diğer birçok etkenin bir araya gelmesi gerekmektedir. Öncelikle, mevzuatı doğru yorumlayan ve uygulayan personele ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’de birçok ihale, idarelerin mevzuatı çok iyi bilmemesi ya da doğru yorumlayamaması nedeniyle iptal edilmektedir. Bu durum, hem kamu kaynaklarında israfa, hem de devletin vatandaşlarına sunmak istediği hizmetin gecikmesine neden olmaktadır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı ile kamu harcamalarının gerçekleşmesi sürecinde görev alan personelin bilgi düzeyi arasında doğru bir orantı vardır. Bu bağlamda, ihale mevzuatına hakim personel sayısının artırılması, konu ile ilgili eğitimlerin düzenlenmesi, bu eğitimlerinin etkinliğinin yöneticilerce takip edilmesi kamu kaynaklarının etkinliği açısından elzem bir durumdur.

İhale kararlarına karşı yapılan itiraz ve şikayeten itiraz sayısı oldukça yüksektir ve yine Kamu İhale Kurulu Kararlarına bakıldığında birçok karar itirazın yerinde bulunması yönündedir. Bu durum, ihale komisyonlarının şikayetleri iyi incelemediği ya da yeteri kadar mevzuata hakim olmadığı şeklinde yorumlanabilir. İhale sürecinde görev alan personelin yeterli bilgi düzeyinde olamaması sorunu bu durumda da karşımıza çıkmaktadır. Şikayetlerin doğru bir şekilde incelenmemesi Kamu İhale Kurumunun iş yükünü artırmakta, ihale sürecinin uzamasına neden olmakta ve kamu hizmetinin gecikmesine neden olmaktadır.

Öte yandan, ihale sürecinde ihale mevzuatı ile ilgili bilgi düzeyi yüksek personel çalıştırılrsa bile pek doğal olarak hatalar yapılmaktadır. Bu hataların bir çoğu düzeltici işlemlerle giderilebilecekken, idareler ihaleyi iptal etme yetkisini kullanmaktadır. İptal edilen ihaleler sürecin en baştan başlaması anlamına gelmekte, bu durum zaman, kaynak israfı ile birlikte, hizmetinde gecikmesine sebep olmaktadır. Böylesi durumlarda idarelerin sorumluluk olarak düzeltici işlemlerle giderilebilecek hataları düzelterek, ihale sürecine devam etmesinin kamu kaynaklarının etkin kullanımına fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Bununla birlikte, süreçte görev alan personelin yeterli bilgi düzeyinde olmaması, objektif verilerle hazırlanmayan yaklaşık maliyetler, karışık ve iyi hazırlanmamış teknik şartnameler, objektif yapılmayan piyasa fiyat araştırmaları gibi ihale sürecindeki pek çok aşama rekabeti engelleyerek kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından olumsuz sonuçlara sebep olmaktadır.

Yapılan değerlendirmelerden anlaşılacağı üzere Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesi ile ihale mevzuatına birçok yenilik gelmiştir. Çalışmada da belirtildiği üzere söz konusu yenilikler ile ihale mevzuatı daha rekabetçi, saydam ve sistematik bir hal almıştır. Bu çalışma ile kamu kaynaklarının daha etkin kullanımı için bazı değişiklikler önerilmiş olup, istisna maddelerinin azaltılması, idarelerin takdir yetkilerinin daraltılması, mevzuatta objektif kriterlerin belirlenmesi, ihale sürecinde görev alan personelin mevzuat ile ilgili bilgi düzeyinin artırılması ve kamu kaynaklarının etkin kullanımının önemi ile ilgili farkındalık oluşturulması şeklinde özetlenebilir.

KAYNAKÇA

TÜRK, İsmail; **Kamu Maliyesi**, 7. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008.

ULUATAM, Özhan; **Kamu Maliyesi**, 9.Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005.

MUTLUER, M.Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet; **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

MUTLUER, M.Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet; **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

AKDOĞAN, Abdurrahman; **Kamu Maliyesi**, 7. Baskı, Ankara, Gazi Kitapevi, 2007.

SAYAR, N. (1975). *Kamu Maliyesi* - Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri, 5. B., İ.İ.T.İ.A.
Nihad Sayar - Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1975

GÖZLER, Kemal(2): **İdare Hukuku, İkinci Baskı**, Bursa, 2009.

GÖK, Y., 2012. *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*. 5. Baskı. Ankara: İlksan Matbaası,
Geliştirilmiş ve Güncellenmiş. ss.41-209

ÖZDEMİR, Emrah; **Kamu Harcamalarının Etkinliği Açısından Devlet İhale Sisteminin Analizi**, Tokat, 2010

ALTINIŞIK, Resul; **Kamu İhale Hukukunun Türk Kamu Yönetimindeki Yeri ve Temel İlkeleri**, 2011

KMRC, Gökhan; **4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Uygulamasında KarŐılaŐılan Sorunlar**, 2006

ŞENBİL, Serhan; **Türk İhale Sistemindeki GeliŐmelerin Kamu Harcamaları Boyutuna Analizi**, Manisa 2011

ERTAŞ, Rıza Cem; **Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda ngrlen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi**, Ankara, 2010

EKŞİ, Hakkı; **Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi**, Bursa, 2013

www.tobb.com

www.ekocerceve.com

www.ihale.gov.tr

www.kik.gov.tr

www.danistay.gov.tr

www.mulkiyetestis.gov.tr