

T.C.

**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**



**TÜRKİYE'DE KAMU MAL VE HİZMET ALIMLARINDA  
SAYDAMLIK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN**

**HAZIRLAYAN**

**DOÇ. DR. KADİR KARTALCI**

**ŞEYDA AKKUŞ**

**MALATYA-2019**

**T.C.**  
**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE KAMU MAL VE HİZMET**  
**ALIMLARINDA SAYDAMLIK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HAZIRLAYAN**  
**ŞEYDA AKKUŞ**

**DANIŞMAN**  
**DOÇ. DR. KADİR KARTALCI**

**MALATYA-2019**

T.C.

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE KAMU MAL VE HİZMET  
ALIMLARINDA SAYDAMLIK  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN  
Doç. Dr. Kadir KARTALCI

HAZIRLAYAN  
ŞEYDA AKKUŞ

Jürimiz 13/02/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu yüksek lisans tezini/doktora tezini (oybirliği / oyçokluğu) ile başarılı bulunarak *M.Şeyda* Anabilim, ..... Bilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan- Ad ve Soyadları

İmzalar

1. Prof. Dr. Serkan BENLİ

*Serkan Benli*

2. Doç. Dr. Uğur Abdurrahman YILDIZ

*Uğur Yıldız*

3. Doç. Dr. Kadir KARTALCI

*Kadir Kartalci*

İNönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun ..... tarih ve .....sayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet KUBAT  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## ONUR SÖZÜ

Doç. Dr. Kadir Kartalci'nın danışmanlığında yüksek lisans tezi olarak hazırladığım "**Türkiye'de Kamu Mal ve Hizmet Alımlarında Saydamlık**" başlıklı bu çalışmanın; bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Şeyda AKKUŞ

## İTHAF

*Duruşu, ilkeleri ve bana kattıklarıyla hayatım boyunca yolumu aydınlatan,  
her daim şükran ve minnet borçlu olduğum Annem'e ve Babam'a...*

*Her şartta yanımda olan ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen Aileme...*

## ÖNSÖZ

Çalışma ile Türkiye kamu alım sisteminde, özellikle mal ve hizmet alımlarında saydamlığın sağlanabilmesi adına 4734 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler ve bu düzenlemelerin muhtemel etkileri incelenmek istenmiştir. Hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi birçok kavramın da ön koşulu olan ve kamu alım sisteminin temel ilkeleri arasında bulunan saydamlığın, kamu mal ve hizmet alımlarında uygulanan yasal mevzuat açısından değerlendirilmesine ilişkin literatürde sınırlı sayıda çalışma bulunması nedeniyle çalışmanın literatüre katkı sağlamasını umarım.

Çalışmanın her aşamasında gerek yönlendirme gerekse danışmanlık etme hususunda yardım ve desteğini esirgemeyen çok değerli danışman hocam Doç. Dr. Kadir Kartalci'ya saygı ve minnetle şükranlarımı arz ederim.

Bana hayatımın her aşamasında destek olan ve güçlü kılan, tüm sıkıntılara benimle birlikte katlanan, çalışma imkânı sağlayan, üzerimdeki emeklerini asla ödeyemeyeceğim canım annem Gülsüm Çınar, babam Ömer Çınar ve ablam Şeyma Akkuş'a sonsuz sevgi ve minnet duygularımı sunarım.

Bu süreçte bana olan inancını yitirmeyen, cesaret veren ve moral kaynağı olan sevgili eşim Aytaç Akkuş'a şükranlarımı bir borç bilirim.

Varlıklarıyla bana sonsuz mutluluğu yaşatan, sevgilerinden daima kuvvet aldığım ve çalışma boyunca kendilerine ayırmam gereken zamandan fedakârlık eden küçük yol arkadaşlarım Berin Ceyda, Muhammed Kayra ve Ahsen Beyza'ya çok teşekkür ederim.

## ÖZET

Devlet tarafından yürütülen faaliyetler içerisinde kamu alımları önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Kamu idareleri, kendilerine yüklenen görevleri gerçekleştirmek için mal ve hizmet alımı yapmalıdırlar. Kamu mal ve hizmet alımlarının gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan ve kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödenekler ise yasal mevzuatta yer alan ilke ve kurallara uygun olarak harcanmalıdır. Günümüzde kamu idarelerince yapılan bu harcamalar çerçevesinde önem kazanan bir husus, kamu alım mevzuatının temel ilkeleri arasında sayılan saydamlığın, kamu mal ve hizmet alım sürecinde sağlanıp sağlanmadığına ilişkindir.

2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte mal ve hizmet alımlarında saydamlığın tesisine ilişkin birçok yeni düzenleme uygulamaya konulmuştur. Bu düzenlemelerle ihale sürecinde saydamlık, etkinlik ve verimlilik artışı amaçlanmıştır. Gerçekleştirilecek ihalelere ilişkin, istekliler ne kadar fazla bilgi sahibi olursa o kadar iyi teklifler hazırlayabilecek; hazırlanan teklifler de daha iyi kalite ve uygun fiyatlarla mal ve hizmet satın alınmasına olanak tanıyacaktır. Saydamlığın tesis edilmesi ile kamu alımı; ihale öncesi, ihale sırasında ve ihale sonrasında adil bir biçimde ve hakkaniyete uygun olarak yapılacak ve güven ortamı oluşacaktır. Etkinliğin, verimliliğin, ekonomik istikrarın sürdürülebilmesi ve satın alınan mal ve hizmeti kullanacak olan bireyler ile ihalede yer alacak olan istekliler için bu güvenin sağlanması oldukça önemlidir.

Çalışmanın amacı, Türkiye kamu alım sisteminde, devlet faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için alınan mal ve hizmetlerin temin sürecinde, temel ilkeler arasında yer alan saydamlığın tesis edilmesi adına yürürlükte bulunan yasal mevzuatla hangi düzenlemelerin getirildiğinin belirlenmesi ve bu düzenlemelerin uygulamadaki etkilerinin incelenerek örnek uyuşmazlık kararları ile somutlaştırılmasıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Saydamlık, Kamu Mal Ve Hizmet Alımları, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

## ABSTRACT

Public purchases are used as an important tool in the activities carried out by the state. Public administrations must purchase goods and services to perform the tasks that are assigned on them. The appropriations that are necessary for the provision of public goods and services and the budgets of public administrations must be spent in accordance with the principles and rules contained in the legal legislation. Today, an important issue in the context of expenditures made by public administrations is whether transparency, which is considered as one of the basic principles of public procurement legislation, is achieved during the public goods and services process.

With the entry into force of the Public Procurement Law No. 4734 in 2003, many new regulations regarding the establishment of transparency in the procurement of goods and services have been put into practice. These regulations aim to increase transparency, efficiency and productivity in the tender process. The more knowledgeable the bidders will be able to prepare such good proposals for the tenders; The prepared proposals will also allow for better quality and reasonable prices to be purchased for goods and services. With the establishment of transparency, public procurement will be conducted in a fair and equitable manner before the tender, during the tender and after the tender, and the trust environment will be formed. It is very important to maintain efficiency, economic stability and to provide this trust for individuals who will use the goods and services purchased and tenderers who will take part in the tender.

The aim of the study was to ensure that in the Turkish public procurement system, in the process of supplying the goods and services taken to the establishment of State activities, the legislation which is in force in the provision of transparency among the fundamental principles Determination of the arrangements and the effects of these arrangements in the application are embodied by example dispute resolution.

**Key Words:** Transparency, Procurement Of Public Goods And Services, Public Procurement Law No. 4734



## İÇİNDEKİLER

|                       |      |
|-----------------------|------|
| KABUL ONAY .....      | iii  |
| ONUR SÖZÜ .....       | iv   |
| İTHAF .....           | v    |
| ÖNSÖZ .....           | vi   |
| ÖZET .....            | vii  |
| ABSTRACT .....        | viii |
| İÇİNDEKİLER .....     | ix   |
| TABLolar DİZİNİ ..... | xiv  |
| ŞEKİLLER DİZİNİ ..... | xv   |
| KISALTMALAR .....     | xvi  |
| GİRİŞ .....           | 1    |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MAL VE HİZMET ALIM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Kavramsal Çerçeve .....  | 4  |
| 1.2. Türkiye'de Kamu Alım Sisteminin Gelişimi .....   | 7  |
| 1.2.1. 661 sayılı Hükümet Nâmına Vukû' Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu .....        | 8  |
| 1.2.2. 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu .....   | 9  |
| 1.2.3. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu .....  | 10 |
| 1.2.3.1. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Amacı ve Kapsamı .....                               | 10 |
| 1.2.3.2. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Uygulanma Süreci ve Kanuna Yönelik Eleştiriler ..... | 11 |
| 1.2.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu .....  | 13 |
| 1.2.4.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Amacı ve Kapsamı .....                                 | 14 |
| 1.2.4.1.1. Kamu Hukuku Kavramı .....  | 15 |
| 1.2.4.1.2. Kamu Denetimi Kavramı .....  | 15 |
| 1.2.4.1.3. Kamu Kaynağı Kavramı .....   | 16 |
| 1.2.4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu İle Getirilen Yenilikler .....                             | 16 |
| 1.2.5. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu .....   | 18 |

|  |    |
|--|----|
| 1.2.5.1. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Amacı.....                     | 18 |
| 1.2.5.2. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Çıkarılış<br>Gerekçeleri ..... | 19 |
| 1.2.5.3. 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Getirilen Yenilikler .....                  | 20 |
| 1.3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yer Alan Kurumlar.....                   | 21 |
| 1.3.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(a) bendi Kapsamındaki<br>Kurumlar.....   | 21 |
| 1.3.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(b) bendi Kapsamındaki<br>Kurumlar.....   | 22 |
| 1.3.3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(c) bendi Kapsamındaki<br>Kurumlar.....   | 23 |
| 1.3.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(d) bendi Kapsamındaki<br>Kurumlar.....   | 24 |
| 1.3.5. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(e) bendi Kapsamındaki<br>Kurumlar.....   | 25 |
| 1.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yer Almayan Kurumlar .....               | 25 |
| 1.5. Kapsama İlişkin Diğer Hususlar.....   | 26 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

|   |    |
|---|----|
| 2.1. Saydamlığın Tanımı .....               | 29 |
| 2.2. Saydamlığın Boyutları .....            | 31 |
| 2.3. Saydamlığın Gerekliliği .....          | 32 |
| 2.4. Saydamlığın Önündeki Engeller .....    | 34 |
| 2.5. Saydamlığın Etkileri .....             | 35 |
| 2.5.1. Saydamlığın Toplumsal Etkileri ..... | 35 |
| 2.5.2. Saydamlığın Siyasi Etkileri.....     | 36 |
| 2.5.3. Saydamlığın İktisadi Etkileri.....   | 37 |
| 2.6. Saydamlığın Türleri.....               | 38 |
| 2.6.1. Yönetimde Saydamlık .....            | 38 |
| 2.6.2. Performans Saydamlığı.....           | 39 |
| 2.6.3. Mali Saydamlık.....                  | 40 |

|   |    |
|---|----|
| 2.6.3.1. IMF Mali Saydamlık Standartları .....  | 42 |
| 2.6.3.1.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması .....  | 43 |
| 2.6.3.1.1.1. Kamu Kesiminin Tanımlanması .....  | 43 |
| 2.6.3.1.1.2. Kamu Sektörünün Ekonominin Diğer Sektörleri İle<br>İlişkileri.....                             | 44 |
| 2.6.3.1.1.3. Kamu Sektörü İçinde Sorumlulukların Dağılımı ve<br>Koordinasyonun Sağlanması.....              | 44 |
| 2.6.3.1.1.4. Yasal ve İdari Çerçevenin Önemi .....  | 45 |
| 2.6.3.1.2. Bilginin Kamuya Açık Olması .....  | 45 |
| 2.6.3.1.3. Saydam Bütçe Hazırlığı, Uygulaması ve Raporlaması .....  | 46 |
| 2.6.3.1.4. Mali Bilgilerin Doğruluğunun ve Güvenilirliğinin Bağımsız<br>Teminatları .....                   | 46 |
| 2.7. Türkiye’de Kamuda Saydamlık.....   | 47 |
| 2.7.1. Türkiye’de Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Reformlar.....   | 47 |
| 2.7.1.1. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin<br>Güçlendirilmesi Eylem Planı ..... | 48 |
| 2.7.1.2. SAY2000i Sisteminin Oluşturulması.....   | 49 |
| 2.7.1.3. 58’inci ve 59’uncu Hükümet Acil Eylem Planları.....  | 50 |
| 2.7.1.4. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık<br>Özel İhtisas Komisyonu Raporu.....  | 51 |
| 2.7.1.5. Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Yapılan Diğer Çalışmalar .....                                    | 51 |
| 2.7.2. Türkiye’de Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler ...                                   | 52 |
| 2.7.2.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ...                                       | 52 |
| 2.7.2.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu .....  | 53 |
| 2.7.2.3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında<br>Kanun.....                            | 55 |
| 2.7.2.4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu .....  | 56 |
| 2.8. Kamu Alımlarında Saydamlık .....   | 57 |
| 2.8.1. Avrupa Birliği Kamu Alımlarında Saydamlık .....  | 58 |
| 2.8.2. Türkiye’de Kamu Alımlarında Saydamlık .....  | 60 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU MAL VE HİZMET ALIMLARINDA SAYDAMLIK

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Mal ve Hizmet Kavramları .....   | 62 |
| 3.1.1. Mal Kavramı .....  | 62 |
| 3.1.2. Hizmet Kavramı .....   | 63 |
| 3.2. Türkiye’de Kamu Mal ve Hizmet Alımları ile Danışmanlık Hizmet Alımları .....   | 64 |
| 3.2.1. Türkiye’de Kamu Mal Alımları .....   | 64 |
| 3.2.2. Türkiye’de Kamu Hizmet Alımları .....  | 65 |
| 3.2.3. Türkiye’de Kamu Danışmanlık Hizmet Alımları.....   | 66 |
| 3.3. Mal Alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Toplam Kamu Alımları İçerisindeki Payı .....                     | 67 |
| 3.4. Hizmet Alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Toplam Kamu Alımları İçerisindeki Payı.....                   | 68 |
| 3.5. Kamu Mal ve Hizmet Alımlarında Saydamlığın Rolü.....   | 69 |
| 3.6. Kamu Mal ve Hizmet Alımlarında Saydamlığın Sağlanması Açısından Hesap Verme Sorumluluğunun Önemi.....                                      | 72 |
| 3.7. Doğrudan Temin ve Saydamlık İlişkisi .....   | 73 |
| 3.8. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhale Edilen Mal ve Hizmet Alımları Uygulama Süreçlerinin Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi..... | 77 |
| 3.8.1. İhalenin Hazırlık Aşamasında Saydamlık.....  | 81 |
| 3.8.1.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması.....  | 83 |
| 3.8.1.2. Teknik Şartnamenin Hazırlanması.....   | 84 |
| 3.8.1.3. Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi.....   | 85 |
| 3.8.1.4. Uygulanacak İhale Usulünün Tespiti.....  | 87 |
| 3.8.1.4.1. Açık İhale Usulü .....   | 88 |
| 3.8.1.4.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü .....  | 89 |
| 3.8.1.4.3. Pazarlık Usulü .....   | 90 |
| 3.8.1.5. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanları.....  | 91 |
| 3.8.1.6. İhale Onayının Alınması .....  | 93 |
| 3.8.1.7. İhale Komisyonunun Kurulması .....   | 94 |
| 3.8.1.8. İhale İlanı ve Ön Yeterlik İlanı.....  | 95 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.8.1.9. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi, Satın Alınması, Değişiklik ve Açıklama Yapılması.....                           | 97  |
| 3.8.2. İhale Aşamasında Saydamlık .....   | 99  |
| 3.8.2.1. Tekliflerin Alınması ve Açılması .....   | 99  |
| 3.8.2.2. Tekliflerin Değerlendirilmesi.....   | 100 |
| 3.8.2.3. Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi .....  | 100 |
| 3.8.2.4. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi.....  | 101 |
| 3.8.3. İhale Sonrası Saydamlık .....  | 102 |
| 3.8.3.1. İhale Sonucunun Bildirilmesi .....   | 102 |
| 3.8.3.2. İhale Sonucuna İtiraz .....  | 103 |
| 3.8.3.3. Sözleşme Aşaması .....   | 105 |
| 3.8.4. Kamu İhale Bülteni .....   | 106 |
| 3.9. Elektronik İhale ve Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun Mal ve Hizmet Alım Sürecinde Saydamlığın Sağlanmasına Olan Katkısı..... | 108 |
| 3.9.1. Elektronik İhale (E-İhale) Uygulamalarının Mal ve Hizmet Alım Sürecinde Saydamlığın Sağlanmasına Olan Katkısı .....              | 108 |
| 3.9.2. Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun (EKAP) Mal ve Hizmet Alım Sürecinde Saydamlığın Sağlanmasına Olan Katkısı .....           | 109 |
| 3.10. Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Saydamlık Açısından Önemi .....  | 110 |
| 3.11. Kamu Mal ve Hizmet Alımı İhalelerinde Saydamlığa İlişkin Kamu İhale Kurulu Kararları .....  | 113 |
| SONUÇ .....   | 118 |
| KAYNAKÇA.....   | 123 |
| EKLER .....   | 133 |

## TABLolar DİZİNİ

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tablo 1.</b> 2017 Yılı Sözleşme Yapılan İhaleler ve İdare Bilgileri.....                            | 28  |
| <b>Tablo 2.</b> Kamu Mal Alımlarının Toplam Kamu Alımları İçindeki Payı .....                          | 67  |
| <b>Tablo 3.</b> Kamu Hizmet Alımlarının Kamu Alımları İçindeki Payı .....                              | 68  |
| <b>Tablo 4.</b> Doğrudan Temin İle Yapılan Toplam Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı ..... | 77  |
| <b>Tablo 5.</b> Şikâyet İncelemelerinin Toplam İhaleler İçindeki Payı .....                            | 104 |



## ŞEKİLLER DİZİNİ

|  |    |
|--|----|
| Şekil 1. Türk Kamu Yönetimi: Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri ..... | 6  |
| Şekil 2. Doğrudan Temin Süreci .....   | 74 |
| Şekil 3. Mal ve Hizmet Alım Süreci.....                                      | 80 |



## KISALTMALAR

|         |  |
|---------|--|
| AB      | : Avrupa Birliği   |
| AEP     | : Acil Eylem Planı                                       |
| BİT     | : Belediye İktisadi Teşekkülleri                         |
| BM      | : Birleşmiş Milletler                                    |
| CD      | : Compact Disc   |
| DPT     | : Devlet Planlama Teşkilatı                              |
| DTÖ     | : Dünya Ticaret Örgütü                                   |
| E-İHALE | : Elektronik İhale                                       |
| EKAP    | : Elektronik Kamu Alımları Platformu                     |
| GSMH    | : Gayrisafi Milli Hasıla                                 |
| HAİUY   | : Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği            |
| IMF     | : International Monetary Fund                            |
| İDT     | : İktisadi Devlet Teşekkülü                              |
| KHK     | : Kanun Hükümünde Kararname                              |
| KİK     | : Kamu İhale Kurumu                                      |
| KİT     | : Kamu İktisadi Teşekkülü                                |
| KMYKK   | : Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu                    |
| MAİUY   | : Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği               |
| OECD    | : Organisation for Economic Co-operation and Development |
| RG      | : Resmî Gazete   |
| SPK     | : Sermaye Piyasası Kurulu                                |
| T.C.    | : Türkiye Cumhuriyeti                                    |
| TBK     | : Türk Borçlar Kanunu                                    |
| TBMM    | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                           |
| TDK     | : Türk Dil Kurumu  |
| TESEV   | : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı               |



## GİRİŞ

Saydamlık, günden güne önemi artan bir değer olarak kamu alımları sistemi içerisinde yer almaktadır. Özellikle kamu mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığın sağlanarak alım sürecinin hesap verilebilir bir hale getirilmesi çağdaş kamu yönetimlerinin ihtiyaçlarından biri haline gelmiştir.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin gerçekleştirilebilmesi saydamlığın sağlanabilmesi ile mümkün olmaktadır. Saydamlığın sağlanması ile devlet topluma karşı daha sorumlu ve hesap verilebilir bir hale gelmektedir. Kamu alımlarında saydam bir sistemin oluşturulması ve uygulanması; bilgilere doğru, tam ve zamanında ulaşımın sağlanmasına ve değerlendirilmesine olanak tanıyarak kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik artışı sağlamaktadır.

4734 sayılı Kanun öncesinde kullanılan kamu alım sistemlerinin günün değişen ve gelişen ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kaldığı, gerektiği ölçüde saydam olmadığı ayrıca etkin ve verimli yürütülemediği düşünceleri yeni bir kamu alım mevzuatının oluşumunu zorunlu kılmıştır. Bu nedenle, Türkiye’de 2002 yılında kamu alımlarına yönelik reformlar gerçekleştirilmiş, sürece ilişkin yasal çerçeve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile çizilmiştir.

Çalışmanın amacı, Türk kamu alım sistemi içerisinde saydamlığın sağlanabilmesi bakımından en uygun ve uygulanabilir kanun olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığın tesis edilmesine yönelik getirilen düzenlemeler ve bu düzenlemelerin kamu alım sürecine ve uygulamalarına olası etkilerinin incelenmesidir.

Çalışmada, kamu mal ve hizmet alım sisteminin Türkiye uygulaması incelenmiş ve bu hususta yasal mevzuata ve saydamlığa ilişkin örnek uyuşmazlık kararlarına yer verilmiştir.

Çalışma, kamu mal ve hizmet alımlarına yönelik düzenlenen yasal mevzuatla sınırlandırılmış yapım işlerine ilişkin düzenlemeler çalışmaya dahil edilmemiştir.

Üç bölüm halinde hazırlanan çalışmada; literatür taraması, yasal mevzuat, Kamu İhale Kurumu raporları ve Kamu İhale Kurulu kararlarından yararlanılmıştır

Çalışmanın birinci bölümünde; kavramsal çerçeveye ilişkin bilgilendirmenin yapılmasının ardından Türkiye’de kamu alım sistemine ait tarihsel süreç ve işleyişe yer verilmiştir. 661 sayılı Kanun ile başlayan ve son olarak 4734 ve 4735 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesi ile tamamlanan yasal mevzuat ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir. Birinci bölüm sonunda, kurumlara göre uygulanan kamu alım mevzuatı detaylarıyla birlikte ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; genel olarak kamu yönetiminde saydamlık ele alınmıştır. Öncelikli olarak saydamlık kavramına açıklık getirildikten sonra saydamlığın etkileri, türleri, boyutları, gerekliliği ve saydamlığın önündeki engeller belirtilmiştir. Türkiye’de saydamlığın sağlanmasına yönelik reformlar ve yasal düzenlemelere ilişkin detaylı bilgiler sunulmuştur. İkinci bölümde son olarak, Avrupa Birliği ve Türkiye kamu alımlarında saydamlığa ilişkin çeşitli bilgilerin aktarılmasıyla karşılaştırma yapılması imkânı tanımak amaçlanmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise; çalışmanın esas amacını oluşturan Türkiye’de kamu mal ve hizmet alımlarında saydamlık değerlendirilmiştir. Mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen toplam kamu alımları içerisindeki payları Kamu İhale Kurumu raporları ile açıklanan sayısal veriler kullanılmak suretiyle incelenmiştir. Yine bu bölümde mal ve hizmet alımlarında kullanılan ihale usullerinin neler olduğu ve bu usullerin saydamlıkla olan ilişkileri değerlendirilmiştir. Bunlarla birlikte, mal ve hizmet alımlarına ilişkin ihale uygulama süreçleri saydamlık açısından; ihalenin hazırlık aşaması, ihale aşaması ve ihale sonrası olmak üzere üç alt başlık altında açıklanmaya çalışılmıştır.

Kamu mal ve hizmet alımlarında güven ve saydamlığı tesis etmeyi gaye edinen, tedarik sürecinde uyulması gereken bütün kuralların bilgi-iletişim teknolojileri kullanılması suretiyle gerçekleştirilmesini hedefleyen ve ihalelere ilişkin bütün işlemlerin elektronik ortamda yapılmasına olanak tanıyan elektronik ihale ve Elektronik Kamu Alımları Platformu’nun mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığın sağlanmasına olan katkısı da çalışmanın üçüncü bölümünde açıklanmaya çalışılmıştır.

Son olarak, kamu alımlarında saydamlık esası üzerinde çalışmakta olan, Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden ihale süreçlerinin takibini yapan ve ihalelerin gerçekleşmesi hususunda yardımcı rol üstlenen Kamu İhale Kurumu hakkında bilgiler

sunulmuştur. Ardından Kamu İhale Kurulu'nun saydamlığın tesisi amacıyla verdiği birkaç örnek uyuşmazlık kararına yer verilerek çalışma sonlandırılmıştır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE MAL VE HİZMET ALIM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde kamuya ilişkin kavramsal çerçevenin çizilmesinin ardından Türkiye’de kamu alım sistemine ait tarihsel süreç ve işleyişe yer verilecektir. Türkiye’de mal ve hizmet alımlarına yönelik 661 sayılı Kanun ile başlayan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile tamamlanan yasal mevzuat ayrıntılı olarak değerlendirilecektir. Bunlarla birlikte kurumlara göre uygulanan kamu alım mevzuatına da bu bölümde değinilecektir.

#### 1.1. Kavramsal Çerçeve

Etimolojik açıdan “kamu” sözcüğünün en eski ifadesinin Orhun Yazıtlarına (735) kadar uzandığı ve “kamağ” sözcüğünden türediği belirtilmektedir<sup>1</sup>.” Kamu kavramı esas olarak halk anlamına gelmekle birlikte<sup>2</sup>, Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde “Bir ülkedeki halkın bütünü, halk, devlet” şeklinde yer almaktadır<sup>3</sup>. Diğer adı amme olan bu kavram dilimizde topluluk anlamına da gelmekle beraber genellikle toplumu idare etme, yönetme anlamındaki kullanımıyla öne çıkmaktadır. Bu bakımdan söz konusu kavram esasen topluma güç uygulama yetkisine sahip bir birim olan devlete karşılık gelmektedir<sup>4</sup>.

Türkiye’de kamu dendiğinde ilk akla gelen devlet (merkezi idare), ardından yerinden yönetim kuruluşlarıdır<sup>5</sup>. Devlet tüzel kişiliği ile birlikte uygulanan yerinden yönetim, bir başka ifadeyle mahalli idareler de T.C. Anayasası’nda<sup>6</sup> kamu tüzel kişiliği olarak belirtilmiştir<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Eyüboğlu, İ. Z., Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü, (2. baskı), Sosyal Yayınları, İstanbul 1991, s. 370’den aktaran, Küçük, Ünal, Kamu Özel Ortaklıklarının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin 2017, s. 3.

<sup>2</sup> Öztürk, Nazım, Kamu Mali Yönetimi, Ekin Yayınevi, Bursa 2013, s. 11.

<sup>3</sup> Türkçe Sözlük, (4), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 2013, s. 294.

<sup>4</sup> Kartalçı, Kadir, “Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi”, (Yayımlanmamış doktora tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı, İstanbul (Türkiye), 2007, s. 6.

<sup>5</sup> Kuntoğlu, Ömer Faruk, “Kamu Tüzel Kişiliği”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2011, s. 45.

<sup>6</sup> Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Kanun No.: 2709 Kabul Tarihi: 7.11.1982), m. 127.

<sup>7</sup> Günday, Metin, İdare Hukuku, (5. baskı), İmaj Yayınevi, Ankara 2002, s. 66,67.

Devlet, toplumun bir arada yaşamaya yönelik yani kolektif veya toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çeşitli faaliyetlerde bulunur. Bu faaliyetleri gerçekleştirirken de piyasadan çeşitli mallar ve hizmetler satın alarak topluma sunar<sup>8</sup>.

Devletin toplumsal mal ve hizmetleri sağlaması, diğer bir deyişle toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılaması, kamu hizmeti olarak nitelendirilebilir<sup>9</sup>. Bir başka deyişle, kamu hizmetleri, toplumun ortak özellikteki gereksinimlerinin giderilebilmesi açısından devletin gerçekleştirmesi gereken hizmetler şeklinde değerlendirilebilir<sup>10</sup>.

Devletin ilk görevi, kamu hizmetlerinin temelinde bulunan, toplumun iç ve dış güvenliğinin sağlanması ile adalet hizmetlerinin sunulmasıdır<sup>11</sup>. Anayasal sınırlar içinde savunma, adalet ve emniyet gibi genel idare hizmetleri ile başlayan bu süreç, ekonomik hizmetler; tarım, orman, köy işleri, madencilik, bayındırlık vb., sosyal hizmetler; eğitim, sağlık, kültür vb. hizmetlerin de eklenmesiyle devam etmiştir<sup>12</sup>. Devlet, yüklenmiş olduğu söz konusu yükümlülükleri birtakım kurumlar vasıtasıyla gerçekleştirmektedir<sup>13</sup>.

Bu çerçevede, Türkiye’de 24.12.2003 tarihinde yasalaşan “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu (KMYKK)<sup>14</sup>” da yer alan ve kamu hizmeti üreten kurumlar aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

---

<sup>8</sup> Erdem, Metin, Devlet Borçları, Ekin Yayınevi, Bursa 2012, s. 1.

<sup>9</sup> Pehlivan, Osman, Devlet Bütçesi, Celepler Matbaacılık, Trabzon 2014, s. 16.

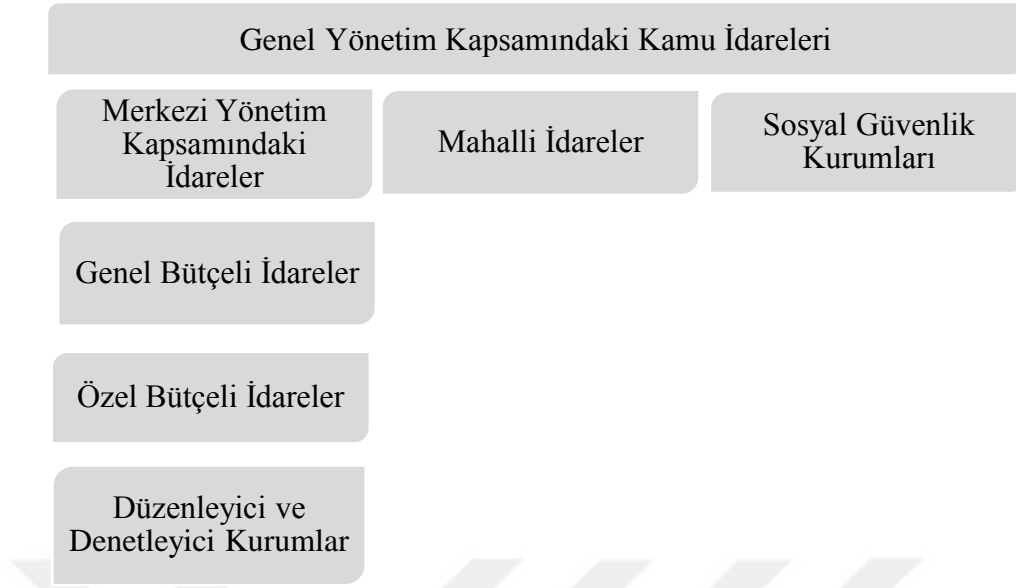
<sup>10</sup> Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, (13), Ankara 2009, s. 39.

<sup>11</sup> Özdemir, K. ve S. Durusoy, Türkiye Ekonomisi, (1. baskı), Lisans Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 370,371.

<sup>12</sup> Ejder, Haydar Lütfü, “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980 – 2002 Dönemi Analizi”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2006, s. 5.

<sup>13</sup> Akdoğan, 2009, s. 29.

<sup>14</sup> RG: 24.12.2003; 25326.



**Şekil 1.** Türk Kamu Yönetimi: Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri<sup>15</sup>

5018 sayılı Kanunda kamu yönetiminin çerçevesi uluslararası standartlara göre, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idareleri şeklinde düzenlenmiştir. Şekil 1’de de belirtildiği üzere söz konusu kanun;

- Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin,
- Sosyal güvenlik kurumlarının,
- Mahalli idarelerin oluşturduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

Yetersizliği gerekçesiyle 5018 sayılı Kanun’un yerine getirildiği 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ise yalnızca devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan idarelerle özel mevzuatlarında bulunan hükümler saklı kalmak koşuluyla katma bütçeli<sup>16</sup> ve özel bütçeli idarelerin, mali yönetim ile denetimlerini kapsamaktaydı<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Bkz. 5018 sayılı KMYKK, m. 2.

<sup>16</sup> 5018 sayılı KMYKK ile bütçe kapsamı genişletilmiştir. Katma bütçe, bütçe türlerinin uluslararası normlara göre düzenlenerek yeniden tanımlanması ile sınıflandırılması gerekçesi ile kaldırılmıştır. Katma bütçe içerisinde bulunan kamu idarelerinin bütçeleri idari ve mali statüsüne uygun olarak genel bütçe veya özel bütçeli idareler haline getirilmişlerdir. Dalgıç, Başak, “5018 Sayılı Kanun’a Göre Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kahramanmaraş (Türkiye), 2010, s. 23.

<sup>17</sup> Dalgıç, 2010, s. 26.

Bu kurumların dışında kamu hizmeti üreten kurumlar “Fon Kurumları<sup>18</sup>”, “Döner Sermaye İşletmeleri<sup>19</sup>” ve “Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)<sup>20</sup>”dir. Fon Kurumlarının 5018 sayılı Kanun ile 2007 yılı sonunda tasfiyesi öngörülmüştür. Ancak daha sonra yapılan düzenlemeler ile bu kuruluşlar ilgili genel bütçeli kurumların bütçeleri ile birlikte düzenlenmeye başlanmıştır. Aynı biçimde döner sermaye işletmelerinin de tasfiyesi düşünülmüş fakat ilgili kanuni düzenlemeler yapılamadığı için bu kurumlar da ilgili genel ya da özel bütçeli kurumların içine alınmışlardır. KİT’lerin ise özelleştirme süreci devam etmektedir<sup>21</sup>.

## 1.2. Türkiye’de Kamu Alım Sisteminin Gelişimi

Türk kamu alım sisteminde kamu alımlarına ilişkin yasal mevzuat sürecinin ülkemizde ilk düzenleme niteliğinde olan Osmanlı İmparatorluğu zamanındaki 1857 tarihli nizamname ile başladığı görülmektedir<sup>22</sup>. Millî mücadele döneminde söz konusu nizamname uygulanmamıştır. Millî mücadele ihtiyaçlarının Başkomutanlık emriyle ve Bakanlar Kurulu Kararnameleriyle sağlanması yoluna gidilmiştir<sup>23</sup>.

Cumhuriyet sonrası dönemde ise, kamu alımlarının birçok düzenlemeye konu olduğu görülmektedir<sup>24</sup>. Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar uzanan bu alımlara yönelik yapılan düzenlemeler; 661 sayılı Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu, 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu, ardından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve son olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile onun tamamlayıcısı ve ayrılmaz bir parçası niteliğinde olan 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunudur.

<sup>18</sup> Türkiye’de özellikle 1980 sonrası tüzel kişilik verilerek sayısı artan fonların 2001 yılında yapılan düzenleme ile sayılarının azaldığı görülmektedir. Öztürk, 2013, s. 31,32.

<sup>19</sup> Döner Sermaye işletmeleri, kamu idareleri tarafından genel idare esaslarına göre yürütülemeyen, fiyatlandırılabilir nitelikte olan mal ve hizmet üretimi amacıyla kurulan birimlerdir. Pehlivan, 2014, s. 53.

<sup>20</sup> Kamu iktisadi teşebbüsü, kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle iktisadi alanda özel hukuk hükümlerine göre faaliyet göstermek üzere kurulan Devlet kuruluşlarıdır. Pehlivan, 2014, s. 56.

<sup>21</sup> Özdemir, K. ve S. Durusoy, 2011, s. 371,372.

<sup>22</sup> Şahin, İlkorkor, Zehra, “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model:İhale Yöntemi” Türk İdare Dergisi, 2010, (468), ss. 63-84. Konu hakkında ayrıca bkz. Aygün, Erdem, Rekabet Politikalarının Kamu Alımları Üzerine Etkileri, (Yayımlanmamış doktora tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2016, s. 32.

<sup>23</sup> Aygün, 2016, s. 32.

<sup>24</sup> Özkan, Yasin, Açıklamalı Kamu İhale Kanunu, Bilge Yayınevi, (1), Ankara 2013, s. 37.

### 1.2.1. 661 sayılı Hükümet Nâmına Vukû' Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu

Cumhuriyetin ilanının ardından kamu ihalelerini düzenleyen ilk kanun 661 sayılı Hükümet Nâmına Vukû' Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu<sup>25</sup>'dur. Adı geçen kanun hükümlerine göre; hükümet namına yapılacak her türlü alım, satım, yapım, onarım, kiraya verme gibi işler, açık artırma ve eksiltme, pazarlık, emanet ya da kapalı zarf yöntemlerinden biri ile yapılmaktadır. Söz konusu kanunda belirtilen işlerin hangi yönetime göre yapılacağına dair usul ve esaslar yine ilgili hükümlerle düzenlenmiştir<sup>26</sup>.

661 sayılı Kanun m. 1'de temelde üç ihale usulü yer almaktadır. Bunlar, kapalı zarf ve pazarlık usulleri ile alenî müzayede (açık arttırma) ya da alenî münakasa (açık eksiltme) usulleridir<sup>27</sup>. Söz edilen kanunda temel ihale usulünün kapalı zarf usulü olduğu belirtilmekle birlikte; m. 18'de pazarlık usulüne, m. 16'da yer alan işlerin alenî müzayede (açık arttırma) veya alenî münakasa (açık eksiltme) ile yapılabileceğine yer verilmiştir. Ayrıca, yasal bir düzenleme olması şartıyla inşaat ve işletme işlerinin emanet usulüyle yapılabileceği hükme bağlanmıştır<sup>28</sup>.

Zaman içerisinde kamu alımları rejiminin gerekli ihtiyaçlara uygun duruma getirilebilmesi bakımından 661 sayılı kanuna ek kanunlar düzenlenmiştir. 1926 yılında 799, 878 ve 1300 sayılı Kanunlar çıkarılmıştır. Ayrıca, 1929 yılında 1540 ve 1933 yılında da 2338 sayılı Kanunlar çıkarılmıştır<sup>29</sup>. Ancak söz konusu kanun, değişen ve yeniden yapılandırılan Cumhuriyet idaresinin ihtiyaçlarına cevap verememesi nedeniyle yürürlükten kaldırılmıştır<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> RG: 28.04.1341; 97.

<[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300661.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300661.pdf)> (02.01.2018).

<sup>26</sup> Özkan, 2013, s. 38.

<sup>27</sup> 661 sayılı Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu m. 1: "Hükümet namına vuku bulacak her nevi mubayaat satış, icar, inşaat ve tamirat ve istikşafat ve imalât ve işletme ve nakliyat ve mümasili işlerin münakaşa veya müzayedesini kapalı zarf usulü üzere icra olunur.

Âtidedeki on sekizinci maddede tadat olunan ahvalde pazarlık ve on altıncı maddede gösterilen işlerde aleni müzayede veya münakaşa caiz olduğu gibi inşaatı nafia ve işletme umuru bir kanunu mahsusa müstenit olmak şartıyla emaneten icra olunabilir."

<sup>28</sup> Büber, Bülent, "Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları", (Yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2008, s. 75.

<sup>29</sup> Güven, Ülfer, Yıldırım, "Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyumu, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu", Ankara 2007.

<sup>30</sup> Özkan, 2013, s. 38.



### 1.2.2. 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu

661 sayılı Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu'nun ihtiyaçları karşılayamaması üzerine, ihtiyaçlara cevap verebilecek değişiklikler içeren 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu<sup>31</sup> kabul edilmiştir.

2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, birçok eklerine karşın oldukça az değişiklik gören kanunlardan biridir. Yürürlükte kalma süresi bakımından elli yıl kadar uygulanan söz konusu kanun, T.C.'nin en uzun zaman yürürlükte bulunan ihale kanunudur<sup>32</sup>.

Çıkarıldığı dönemin ihtiyaçlarına göre düzenlenen 2490 sayılı Kanunda, gelişen ekonomik ihtiyaçlar ve İkinci Dünya Savaşı yıllarının getirdiği şartlara uyum sağlaması hedeflenerek, 24.04.1946 tarihli ve 4876 sayılı Kanun ile parasal limitlerin artırılmasına<sup>33</sup> yönelik değişiklikler yapılmıştır. Fakat yapılan bu düzenlemeler zamanın değişen şartları karşısında yetersiz kalmış<sup>34</sup> ve 4876 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır<sup>35</sup>.

İkinci Dünya Savaşı ile savaşın sona erdiği dönemde, uluslararası ticarî ilişkilerde ülkemizin iktisadî ve idarî bünyesinde oluşan önemli değişimler alım ve satımlarda hızlı aynı zamanda kolay usullerin uygulanması gerekliliğini öne çıkarmıştır. Planlı kalkınma dönemi ise bu gerekliliği özellikle ortaya koymuştur. İhtiyaçların zamanında ve etkin bir şekilde karşılanmasında yetersiz kalınması ve bu ihtiyaçların giderilmesi hususunda oluşturduğu zorluklar sebebiyle idareler de 2490 sayılı Kanundan uzaklaşmaya yönelmiştir<sup>36</sup>.

2490 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın pazarlık ve emaneten yaptırılan iş ve ihtiyaçların karşılanması konusunda kimi zaman istisnai ve geçici yetkiler de söz konusu olmuştur. Geçici ve istisnai yetkilerin alınması ile planlı kalkınmanın hızlı ve güvenli bir

---

<sup>31</sup> RG: 10.06.1934; 2723.

<sup>32</sup> Akdoğan, Muzaffer, "Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi" İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2014/74, (2): ss. 683-702.

<sup>33</sup> 2490 sayılı Kanun m. 41, 46, 50'de belirtilen parasal limitler üç kat artırılarak ihalelerde o günün koşullarında rahatlama sağlanmış, ancak zaman içinde enflasyonist ekonomilerin para değerindeki aşındırmalarıyla bu artış önemini kaybetmiştir. Güven, 2007, s. 75.

<sup>34</sup> Özkan, 2013, s. 38.

<sup>35</sup> Güven, 2007, s. 75.

<sup>36</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Genel Gereğesi,  
<<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss257m.htm>> (03.01.2018).

şekilde yürütülmesi zorunluluğu, yeni bir kanunun hazırlanmasının başlıca nedenleri olmuştur<sup>37</sup>.

### **1.2.3. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu**

2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'nun ardından daha köklü bir çözüm için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 01.01.1984 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir<sup>38</sup>.

#### **1.2.3.1. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Amacı ve Kapsamı**

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu m.1'in birinci fıkrasına göre, adı geçen kanunun amacı, belediyeler, özel idareler, katma bütçeli idareler ile genel ve katma bütçeye dahil dairelerin her türlü alım, satım, yapım, trampa, kira, taşıma, hizmet ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi işlerinin söz edilen kanun hükümlerince gerçekleştirilmesini sağlamaktır<sup>39</sup>.

Esasen 2886 sayılı Kanun, m. 1'de belirtilen işlerin, açıklanan şartlarda gerçekleştirilmesi, istekliler arasında ayırım ve kayırma yapılmasının engellenmesi, rekabetin sağlanması ve belli yöntemlere dayanarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla çıkarılmıştır<sup>40</sup>.

Adı geçen kanun m.1'in ikinci fıkrasında ise;

*Birinci fıkra da sayılan daire ve idarelere 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 belirtilir<sup>41</sup>. hükmüne yer verilmiştir.*

Söz konusu maddenin bütününden anlaşıldığı üzere anılan kanun, genel bütçeli kuruluşlarla katma bütçeli kuruluşların, il özel idareleri ile belediyelerin; gelir getirici ve harcama gerektiren faaliyetlerinin tamamını kapsama alırken bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarla fonların bu işlerinin ise çıkarılacak yönetmeliğe göre gerçekleştirileceğini belirterek kapsam dışı bırakmıştır.

Döner sermayeli kuruluşlar ve fonların kapsam dışında tutulması ile Türk idari teşkilat yapısının merkezi idare, özel idare ve belediyeler ile sınırlı olmadığı hususuna dikkat edilmeyerek hazırlanan ve kapsam olarak ciddi eksilikler barındıran 2886 sayılı

<sup>37</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Genel Gerekçesi.

<sup>38</sup> RG: 10.09.1983; 18161.

<sup>39</sup> Bkz. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m. 1.

<sup>40</sup> Özkan, 2013, s. 38.

<sup>41</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m. 1.

Kanun, daha yürürlüğe girmeden kendisinden beklenen amacı gerçekleştirmesi bakımından yetersiz kalmıştır<sup>42</sup>.

2886 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği ilk aylarda 02.03.1984 tarihli ve 2990 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle, kapalı teklif usulü ile yapılacak ihalenin istisnaları artırılmış, bununla birlikte özel kanunlarla yapılan düzenlemelerle 2886 sayılı Kanun'un uygulanmasındaki istisnaların kapsamı da genişletilmiştir<sup>43</sup>.

2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanunla birlikte hizmet alımı, mal alımı ve yapım işlerinin, 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmış ve kiraya verme ile satım işlerinin ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre<sup>44</sup> yürütüleceği ortaya konmuştur<sup>45</sup>. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, kapsamına giren tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yalnızca<sup>46</sup>;

1. Bütçeye gelir getirici menkul/gayrimenkul malların satışı veya kiraya verilmesi,
2. Kamu kaynağı kullanımını/harcamasını gerektirmeyen, yani bütçeden herhangi bir harcama yapılmasına gerek olmayan mülkiyetin gayri ayni hak tesisi veya kat/arsa karşılığı inşaat işleri,
3. Trampa işlerinde uygulanacaktır<sup>47</sup>.

### **1.2.3.2. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Uygulanma Süreci ve Kanuna Yönelik Eleştiriler**

2886 sayılı Kanun "İlkeler" başlıklı m. 2'de: *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık*

<sup>42</sup> Yılmaz, Bekir Mustafa, "Kamu Alımlarında İdari Denetim", (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kırıkkale (Türkiye), 2006, s. 40.

<sup>43</sup> Özkan, 2013, s. 39.

<sup>44</sup> 2886 sayılı Kanun tamamen yürürlükten kaldırılmamış, sadece kapsamı daraltılmıştır.

Bkz. Akış, Ercüment, 4734 ve 4735 Sayılı Kanunların Özellikleri İle Uygulanması- Kamu İhale Mevzuatı, Egebilim-Beyaz, İzmir 2010, s. 5.

<sup>45</sup> Nalçakar, Haluk, Açıklamalı-Yargı ve KİK Kararlı 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, (2. baskı), Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara 2014, s. 20.

<sup>46</sup> Nalçakar, 2014, s. 21.

<sup>47</sup> 4734 sayılı Kanun'un kapsamına, mal ve hizmet alımı, yapım işlerine yönelik ihaleler alınmış olmasına rağmen, Devlet İhale Kanunu m. 1'de gerekli değişiklik yapılmamıştır. 4734 sayılı Kanun m. 68'de bu kanunda belirtilen işlerin ihalelerinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmış olsa da Devlet İhale Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle bu işlerin kapsamdan çıkarılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Güven, 2007, s. 76,77.

*ve rekabetin sağlanması esastır...*” ifadesine yer verilerek ihtiyaçların karşılanması sürecinde öncelikli unsurlar belirtilmiştir<sup>48</sup>.

2886 sayılı Kanun’un uygulanmasında uygunluk, açıklık, rekabet, ihalelerin bütünlüğü, ihalelerin mevsiminde yapılması gibi temel ilkelerin benimsenmesinin yanı sıra, ilana yönelik düzenlemelere de yer verilmiştir. Bunlarla birlikte söz konusu kanunda ihaleye katılıma yönelik bazı düzenlemeler yanında açıklık ve rekabetin sağlanmasına yönelik şartnamelerde yer alması gereken düzenlemeler de yer almaktadır<sup>49</sup>. Ancak ilerleyen süreç içerisinde bahsi geçen ilkelerin aksine kamu ihalelerine ilişkin yoğun yolsuzluk söylentileri ile kamu görevlilerinin siyasal müdahaleler veya rüşvet ilişkileriyle ihale işlemlerinde kayırmacılık yaptıkları iddiası yeni bir yasal düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir. İhalelerde partizanlık yapılması, yüksek maliyetli ve verimsiz ihale işlemleri, yapım işleri ihalelerinde müteahhitlerin gizli anlaşmalarla ihale sürecini yönlendirmeleri de uygulanan ihale sistemine yöneltilen eleştirilerden birkaçıdır<sup>50</sup>.

Açıklık ve rekabetin sağlanmasının hedeflenmesine rağmen, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda, yürütülen usulün kamuoyunun yeterince bilgilenebilmesine yönelik olmadığı, hedeflenen saydam ihale kaidelerinin gerçekleştirilemediği, katılımcılara yönelik ayrımcılığın yapılmadığı ve dolayısıyla 2886 sayılı Kanundan beklenen faydanın oluşmadığı da ortaya konmuştur<sup>51</sup>.

2886 sayılı Kanun’a yönelik getirilen en önemli eleştirilerden bir diğeri de söz konusu kanunun ihalelere yönelik uluslararası uygulamalar ve Avrupa Birliği (AB) direktiflerine uymadığına ilişkindir. Buna ilişkin yapılan eleştirilerde, ilgililere ihale sürecinde oluşması muhtemel kanuna aykırılıklar karşısında itiraz ve başvuru hakkı tanınmaması ile başvuru sonrası gerekli durumlarda ihale işlemlerinde yürütmenin durdurulması veya ihalenin iptali ile tazminat haklarına yönelik istemlerin değerlendirilebileceği bağımsız bir denetim organının olmayışı 2886 sayılı Kanunda öne çıkan en önemli eksiklikler olarak belirtilmiştir<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m. 2.

<sup>49</sup> Özkan, 2013, s. 39.

<sup>50</sup> Büber, 2008, s. 99.

<sup>51</sup> S. İğdeler, A. Göçerler ve M. Öztürk, (2003), “T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme Raporu”, <<http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/inceleme-arastirma-raporlari>> (09.01.2018).

<sup>52</sup> Canbazoglu, Kerem, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru ve Denetim Yolları”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2008, s. 33.

Ülkemizin AB'ye aday ülke ilan edilmesinden sonra, sözü edilen müktesebata uyum gösterebilmek adına gerçekleştirilecek yenilik ve değişikliklerden oluşan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı<sup>53</sup> hazırlanmıştır<sup>54</sup>. Ulusal Programda, kamu ihalelerinin denetimi konusunda özel olarak görevlendirilen bir kuruluşun olmadığı, yürürlükteki 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulaması konusunda yönlendirme ve denetimin Maliye Bakanlığı, yapım işlerine yönelik uygulamaların ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Söz edilen metnin "Gerekli Kurumsal Değişiklikler" başlığı altındaki bölümünde ise kamu ihalelerini içeren gereklilikleri düzenleyecek ve şikayetleri sonuçlandıracak yasal ya da idari bağımsız bir otorite oluşturulması gereksinimi ifade edilmiştir. Kamu alımları konusunda bağımsız bir idari otorite kurulması yönündeki yaklaşım, Birleşmiş Milletler standartları (UNCITRAL)'a uyum gösteren bir ihale kanununun 15.10.2001 tarihine kadar parlamentoya sunulması biçiminde 03.05.2001 tarihli IMF'ye gönderilen niyet mektuplarında da belirtilmiştir<sup>55</sup>.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun'un, değişmekte ve gelişmekte olan ihtiyaçları karşılayamadığı, tatbik edilme noktasında oluşan eksiklikleri gideremediği ve AB, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM) vb. uluslararası kuruluşların yöntemlerine ve standartlarına, uyumlu olmadığı gerekçeleriyle, kamu ihalelerine yönelik 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu hazırlanmıştır<sup>56</sup>.

#### **1.2.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 04.01.2002 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır<sup>57</sup>.

4734 sayılı Kanun altı kısımdan oluşmakla birlikte:

- ✓ Birinci kısımda, "Genel Hükümler" başlığı altında, uygulanma ilkeleri, amacı, kapsamı, istisnalar ile ihale katılım kuralları,

---

<sup>53</sup> RG: 24.03.2001; 24352.

<sup>54</sup> S. İğdeler, A. Göçerler ve M. Öztürk, 2003, s. 3.

<sup>55</sup> 03.05.2001 ve 31.07.2001 tarihli niyet mektupları Bkz. Özkan, 2013, s. 42.

<sup>56</sup> Baş, H. H. ve E. Y. Seyhan, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Ve İlgili Mevzuat, (1. baskı), Beta Basım Yayım, İstanbul 2008, s. 8.

<sup>57</sup> RG: 22.1.2002; 24648.

- ✓ İkinci kısımda, “İhale Süreci” başlığı altında, ihale usulleri ile uygulanması, ön yeterliğin ilanı, ihale dokümanı, tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi ile danışmanlık hizmeti ihaleleri;
- ✓ Üçüncü kısımda, Kamu İhale Kurumu ile şikâyetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümü;
- ✓ Dördüncü kısımda, yasaklar ve ceza sorumluluğu;
- ✓ Beşinci kısımda, idarelerce uyulması gereken diğer kurallar, sürelerin hesabı, bildirim ve tebligat esaslarıyla eşik değerlerin ve parasal limitlerin güncellenmesi gibi çeşitli hükümler;
- ✓ Altıncı kısımda ise “Son Hükümler” başlığı altında uygulanmayacak hükümler ile geçici ve ek maddeler düzenlenmiştir<sup>58</sup>.

#### **1.2.4.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Amacı ve Kapsamı**

4734 sayılı Kanun’da temel olarak saydamlık, güvenilirlik, rekabet, kaynakların verimli kullanılması, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması, gizlilik, kamuoyu denetimi gibi temel ilkelerin ihalelerde en kapsamlı biçimde yer alması ve uygulanması amaçlanmıştır. Kaynak kullanımını gerçekleştirecek olan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulama bütünlüğünün sağlanması adına yalnızca tek bir kanuni düzenlemeye bağlı olmaları da adı geçen kanunun amaçlarından biridir. Ayrıca, önceden olduğu gibi tahmini bedele göre indirim yapılması şeklinde ihaleye çıkılmasının yerine piyasa rayiçlerine uygun fiyatlarla tespit ve tekliflerin yapıldığı gerçekçi bedellerle ihaleye çıkılması da hedeflenmiştir<sup>59</sup>.

Bu bağlamda, 4734 sayılı Kanun’un amaçlarından birincisinin kamu kaynakları kullanılarak gerçekleştirilen alımların yalnızca 4734 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak bütüncül bir mevzuatla uygulanması, ikincisinin ise uygulamaya yönelik tüm kanunlarda amaçlandığı üzere, kamu alımlarının esas ve usullerini belirlemek olduğu söylenebilir<sup>60</sup>.

Bu bütüncül mevzuatın sağlanabilmesi adına da 4734 sayılı Kanun m. 1’de: “*Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan*

<sup>58</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

<sup>59</sup> Dedeoğlu, Erdoğan, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, (3. baskı), İz Yayıncılık, Ankara 2016, s. 92.

<sup>60</sup> Kartalçı, Kadir, “Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz” Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 2010/9 (32): ss. 133-149;<[www.esosder.org](http://www.esosder.org)>, (10.01.2018).

veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir<sup>61</sup>.” hükmü yer almaktadır.

İlgili madde hükmüne bakıldığında söz konusu kanunun amacı ile birlikte kapsama yönelik işaretlerinde yer aldığı görülmektedir<sup>62</sup>. Bu bakımdan Kanun’un kapsama yönelik önemle üzerinde durduğu noktalar “Kamu hukuku”, “Kamu denetimi” ve “Kamu kaynağı” ifadeleridir.

#### **1.2.4.1.1. Kamu Hukuku Kavramı**

4734 sayılı Kanun m. 1 hükmünde yer verilen kamu hukukuna tabi olmak ifadesi, diğer kamu kurumları yanında KİT’ler için de kullanılmaktadır. Kapsam maddesinde görüleceği üzere kamu iktisadi kuruluşları da Kamu İhale Kanunu’na tabidirler<sup>63</sup>. Fakat 4761 sayılı Kanun<sup>64</sup> m. 11 ile 4734 sayılı Kanun m. 3’de değişikliğe<sup>65</sup> gidilmiştir. Buna göre, kamu iktisadi kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu iktisadi teşebbüslerinin uluslararası kaidelere ve piyasa şartlarına uygun olarak gerçekleştirmesi gereken ve hemen karar verme mecburiyeti olan faaliyetleri bakımından ilgili ya da bağlı bulunan bakanlığın teklifi üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenerek mal ve hizmet alımları kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bu değişiklikle hangi mal ve hizmet kalemlerinin kanun hükümlerinden muaf tutulacağına ilişkin tespit, ilgili ve bağlı olunan bakanlık ile Kamu İhale Kurulu’na bırakılmaktadır. Ancak, 4761 sayılı Kanunla öngörülen bu düzenlemenin 4734 sayılı Kanunun amacından bir sapma niteliğinde olduğu düşünülebilir<sup>66</sup>.

#### **1.2.4.1.2. Kamu Denetimi Kavramı**

4734 sayılı Kanun’un amaç maddesinde yer alan ikinci ifade kamunun denetimi altında bulunmaktır. Ancak, 4734 sayılı Kanun’a tabi olmak için, kamunun denetimi altında olmak tek başına yeterli olmamaktadır. Bu birimlerin kamunun denetimi altında bulunmanın yanı sıra birer kamu kurum ve kuruluşu da olması gereklidir<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 1.

<sup>62</sup> Kartalçı, 2010, s. 135.

<sup>63</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 2.

<sup>64</sup> RG: 22.06.2002; 24793.

<sup>65</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 3 (g) bendi.

<sup>66</sup> Doğanığiit, Sadettin, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, (4), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007, s. 78.

<sup>67</sup> Doğanığiit, 2007, s. 79.

### 1.2.4.1.3. Kamu Kaynağı Kavramı

Kamunun gücüne dayalı olarak kanuni bir mükellefiyet ve yükümlülük gereği kamu kurum ve kuruluşları tarafından elde edilen kaynak kamu kaynağı olarak isimlendirilebilir<sup>68</sup>.

Ancak bir kamu tüzel kişinin bütçesinin oluşumunun ve bununla beraber yapılan harcamaların finansmanının kamu kaynağı ile sağlanıyor olması o tüzel kişiliği 4734 sayılı Kanun'a tabi kılması için yetersizdir. Kamu kaynağıyla beslenen söz konusu tüzel kişiliklerin aynı zamanda birer kamu kurum ve kuruluşu da olması gereklidir. Örneğin; 5253 sayılı Dernekler Kanunu<sup>69</sup> m. 10'a göre kamu kurum ve kuruluşları yürütecekleri ortak projeler için derneklere nakdi ve ayni yardımda bulunmak suretiyle kamu kaynağı aktarabilmektedirler. Ancak, bu biçimde dolaylı veya dolaysız olarak kamu kaynağı kullanan derneklerin Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları söylenemez. Tek başına kamu kaynağı kullanıyor olmak bunun için yeterli değildir. Kamu kaynağı kullanan bu birimlerin, söz konusu kanuna tabi olabilmesi için aynı zamanda birer kamu kurum ve kuruluşu da olması gerekmektedir<sup>70</sup>.

Konuya ilişkin alınan bir Kamu İhale Kurulu kararında, şikâyete konu ihalenin, idarenin kamu kaynağı kullanmamış olması nedeniyle 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında olduğu ve Kamu İhale Kurumunun inceleme görev ve yetkisi bulunmadığı belirtilmiştir<sup>71</sup>.

### 1.2.4.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu İle Getirilen Yenilikler

4734 sayılı Kanun m.9 ile ihalelerin gerçekleşmesi öncesinde idare tarafından mal, hizmet ve yapım işlerine yönelik her türlü fiyat araştırması yapılmak suretiyle, KDV hariç olarak yaklaşık maliyetin belirlenmesi hüküm altına alınmıştır. Söz konusu madde hükmünde ayrıca, belirlenen yaklaşık maliyetin tüm dayanaklarıyla beraber hesap cetvelinde gösterilmesi gerektiği ve yaklaşık maliyetin ihale ilanı ve ön yeterlik ilanında bulunmayacağı, isteklilere yahut ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayanlara açıklanmayacağı<sup>72</sup> da belirtilerek, yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesi getirilmiştir. Bununla

<sup>68</sup> Böke, Veli, Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhaleleri Şikâyet Hukuku, (1. baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s. 89.

<sup>69</sup> RG: 23.11.2004; 25649.

<sup>70</sup> Doğanyigit, 2007, s. 79.

<sup>71</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 04.07.2005 tarih ve 2005/UH. Z -1283 sayılı kararı Böke, 2006, s. 90.

Konuya ilişkin ayrıca bkz. Böke, 2006, s. 90., Kamu İhale Kurulu'nun 18.07.2005 tarih ve 2005/UY. Z -1345 sayılı kararı.

<sup>72</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 9.



beraber ilgili uygulama yönetmeliklerinde de yaklaşık maliyetin tespit edilme yöntemi ayrıntılı olarak açıklanmıştır<sup>73</sup>.

Söz konusu Kanun m. 13'de ise yapılacak ihalelerde açıklığın ve rekabetin sağlanabilmesi ve istekli olanlara hazırlayacakları teklifleri gerçekçi olarak belirleyebilmeleri için yeterince zaman tanınması adına, AB ihale mevzuatında yer alan ilan sürelerini de dikkate alarak ihale yöntemleri ile eşik değerlere uygun farklı ilan süreleri hükme bağlanmıştır.

Ayrıca ihalelerde saydamlığın sağlanabilmesi için ihalelerin açık bir şekilde hazır olan herkesin önünde gerçekleştirilmesi ve talepte bulunması durumunda istekliye ihale dışı bırakılma ya da teklifinin uygun bulunmama gerekçesinin belirtilmesi öngörülmüştür. İhalelere daha çok katılımcının sağlanabilmesi adına teknolojik gelişmelerden de yararlanılarak elektronik haberleşme ve bilgi işlem vasıtasıyla ilana olanak sağlanmıştır<sup>74</sup>. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile aşağıda belirtilen yenilikler getirilmiştir:

- Hizmet sunucusu, tedarikçi, eşik değer, yaklaşık maliyet, ekonomik açıdan en avantajlı teklif gibi yeni kavramlara yer verilmiş,
- Kapsamdaki kuruluşlar genişletilmiş,
- Yalnızca kamu harcaması gerektiren mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri kapsama alınmış,
- Yerli isteklilerden yana fiyat avantajı sağlanmasına imkân verilmiş,
- İdarelerin ÇED raporunun, uygulama projesinin ve ödeneğinin bulunmaması halinde ihaleye çıkılamayacağı hükme bağlanmış,
- Tüm değerlendirmelerin te bir komisyonca yönünde hükümler getirilmek sureti ile ihale komisyonunun görev alanı genişletilmiş ve söz konusu komisyon dışında farklı isimler verilerek komisyonlar oluşturulamayacağı belirtilmiş,
- İş bitirme belgeleri uygulamasına geçilerek müteahhitlik karnesi uygulamasından vazgeçilmiş,
- İhalelerde şeffaflığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için ihalelere katılamayacak olanlar belirlenmiş,

---

<sup>73</sup> Baş, H.H. ve E. Y. Seyhan, 2008, s. 10.

<sup>74</sup> A.g.e., s. 10.

- Ön yeterlik ilanının yapılması belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanmasında zorunlu tutulmuş,
- Aşırı düşük teklif sorgulaması getirilmiş,
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekliye ihalenin bırakılması esası benimsenmiş,
- İhale sonuçlarının bildirimine ilişkin düzenlemelere gidilmiş,
- Danışmanlık hizmet alımları hususunda özel düzenlemeler yapılmış,
- Kamu İhale Kurumu kurulmuştur<sup>75</sup>.

### **1.2.5. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu**

4734 sayılı Kanunla başlayan kamu alımlarına ilişkin süreç, alımlara yönelik yapılacak ihalelerde sözleşmelere ilişkin düzenlemelerin yapılması ve uygulanmasını içeren 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile tamamlanmaktadır. 2002 yılına gelinceye kadar hukuki düzenlemelerde doğrudan “kamu alım sözleşmesi” kavramına yer verilmemişken<sup>76</sup> 22 Ocak 2002 tarihi itibarıyla Resmî Gazetede yayımlanan “4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu<sup>77</sup>”, 4734 sayılı Kanunla birlikte 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>78</sup>.

#### **1.2.5.1. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun Amacı**

TBK m. 1’de “Sözleşme, tarafların iradelerini karşılıklı ve birbirine uygun olarak açıklamalarıyla kurulur<sup>79</sup>.” ifadesi yer almaktadır. Kamu alımlarında söz konusu taraflardan birinin kamu idaresi diğerinin ise mal veya hizmet alınan özel kişilerin olduğunu söylenebilir. İdarelerin yaptığı bu alımlarda, kamu yararı gözetmek aynı zamanda kamu kaynaklarını da ekonomik ve verimli kullanmak zorunda olması bu alımları gerçekleştirirken keyfi hareket edilmesinin önüne geçecek ayrıca birtakım kurallara ve sürece uyma zorunluluğunu da beraberinde getirecektir<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Özkan, 2013, s. 45,46.

<sup>76</sup> Yılmaz, 2006, s. 16.

<sup>77</sup> RG: 22.1.2002; 24648.

<sup>78</sup> Kanun 05.01.2002 tarihinde kabul edilmiş olup bazı maddeleri (4964, 5680, 5794, 5812 ve 6552 sayılı Kanunlar ile) değişikliğe uğramıştır. 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu ve bahsi geçen Kanun değişiklikleri için bkz. <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4735.pdf>> (02.02.2018).

<sup>79</sup> RG: 11.01.2011; 27836. TBK, m. 1. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110204-1.htm>> (03.02.2018).

<sup>80</sup> Yılmaz, 2006, s. 15.

Bu bağlamda, 4734 sayılı Kanun hükümlerince gerçekleştirilen ihalelerin ardından düzenlenen sözleşmelerin içereceği usuller ile esasların 4735 sayılı Kanunla düzenlenmesi hedeflenmiştir<sup>81</sup>.

4735 sayılı Kanun temelde:

- Nesnel bir biçimde ve detaylarıyla yüklenicilerle görevlilerin sorumluluklarının düzenlenmiş olması,
- Muayene kabul işlemleri, denetim, fiyat farkı verilmesi, sözleşmede değişiklik yapılabilmesi, sözleşmenin devredilmesi ile feshi, yasak olan davranışlarla fiillerin belirtilmesi,
- İhalelerde tek tip uygulamanın sağlanabilmesi için tip sözleşmelerin düzenlenerek gerçekleştirilecek sözleşmelerin bu çerçevede yapılması mecburiyeti getirmesi,
- Birim fiyat sözleşme, götürü bedel ve anahtar teslimi götürü bedel gibi sözleşme türlerini uygulamaya kazandırmış olması, gibi özellikleri içermektedir<sup>82</sup>.

#### **1.2.5.2. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Çıkarılış Gerekçeleri**

4735 sayılı Kanunun çıkarılış gerekçeleri olarak<sup>83</sup>:

- Gerçekleştirilen ihalelerde sözleşme farklılıklarının yer alması ve değişik uygulamaların gerçekleştirilmesi,
- 2886 sayılı Kanunda ihalelerin sözleşme ve uygulamayı içeren hükümlerinin ayrı olarak düzenlememesi,
- 2886 sayılı Kanun'un zamanın farklılaşan ve gelişim gösteren ihtiyaçları ve AB standartlarıyla uyum içerisinde olamaması,
- İhale sonrasında yapılan sözleşmelerde detaylı düzenlemelere ihtiyaç duyulması,
- Çok defa sözleşmeye ilişkin çıkan uyuşmazlıklar sonucu yargı yoluna başvurulması, sayılabilir.

Diğer bir bakış açısıyla 4735 sayılı Kanun; idarenin kamu kaynaklarını etkin, aynı zamanda verimli biçimde kullanması ve ihale sonrası imzalanan sözleşmelerle belirtilen

---

<sup>81</sup> Kaplan, Sami, "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması" Maliye Dergisi, 2012 (162), s. 28. Ayrıca bkz. 4735 sayılı Kanun, m. 1.

<sup>82</sup> Kaplan, 2012, s. 28.

<sup>83</sup> S. İğdeler, A. Göçerler ve M. Öztürk, 2003, s. 7.

üstlenmelerin de etkin olarak gerçekleşmesinin sağlanması için sözleşmelere yönelik ayrı bir kanun çıkarılmıştır<sup>84</sup>.

### 1.2.5.3. 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Getirilen Yenilikler

4735 sayılı Kanunun beraberinde getirdiği en önemli yeniliklerden birinin idarenin kamu hukukundan kaynaklanan üstün yetkilerini ortadan kaldıran ve piyasa aktörleriyle eşit konuma geldiğini gösteren ifadeler<sup>85</sup> “İlkeler” başlıklı m. 4’de yer almaktadır. Söz konusu yenilik adı geçen maddede;

*...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. hükmüyle ifade edilmektedir<sup>86</sup>.*

Ayrıca, söz edilen kanun m.5’de yer alan hüküm ile daha önce gerekliliği belirtilmiş olan tip sözleşmelere de yer verildiği görülmektedir<sup>87</sup>.

Bunların dışında 4735 sayılı Kanun’un getirdiği diğer yenilikler aşağıdaki şekilde sıralanabilir<sup>88</sup>:

- Kanunda sözleşmede yer alması gereken hususlar, 22 bent halinde ayrı ayrı sayılarak hepsinin düzenlenecek sözleşmede bulunması zorunluluğu öngörülmüştür.
- Sözleşme devri içi üç sene içerisinde sadece bir defa hak tanınmıştır.
- Kanunla idarenin takdir yetkisi kaldırılarak, sözleşmenin feshedilmesini veya sürenin uzamasını gerektirecek zorlayıcı nedenlerin hangileri olduğu ayrı ayrı belirlenmiştir.
- Sözleşmenin yürütülmesi esnasında oluşabilecek yasak fiillerle davranışlar da kanunda ayrı ayrı sayılarak ifade edilmiştir.
- Sözleşmenin değiştirilmesi, söz edilen kanunda belirtilen bazı koşullar (sözleşmede belirtilen bedeli geçmemesi koşuluyla işin teslim ya da yapım yeri,

<sup>84</sup> A.g.e., s. 7.

<sup>85</sup> Toprak Eren, “Türkiye’de Kamu Alımları Politikası; Devlet Piyasa İlişkisinin Karşılıklı Bağımlılığı Üzerinden Bir İnceleme”, (Yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2014, s. 121.

<sup>86</sup> 4735 sayılı Kanun, m. 4.

<sup>87</sup> Bkz. 4735 sayılı Kanun, m. 5: (Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/31).

<sup>88</sup> S. İğdeler, A. Göçerler ve M. Öztürk, 2003, s. 7.

süre öncesi teslim ya da yapım koşuluyla işin süresi ile ödeme koşulları) haricinde olanaksız hale getirilmiştir.

- Bu Kanun ile uygulamada görev alanların ceza sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir. Söz konusu görevlilerle danışmanlık hizmeti sunanlar için, gizli bilgileri açıklamalarına ilişkin yasak konmuştur.
- İdareler, imalat sürecinin denetlenmesi için (yapılan sözleşmede hükmün yer alması koşuluyla) yetkilendirilmiştir.
- Sözleşmenin feshedilmesi hususunda, yüklenicinin yalnızca mali acz içinde olması koşulu aranırken idareye fazlaca yetki tanınmıştır.
- Kanunda alt yüklenicilerin, yüklenicilerle beraber on beş sene müteselsilen sorumlu olduğu da öngörülmüştür.

### **1.3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yer Alan Kurumlar**

Mal ve hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan kamu idareleri söz konusu kanun m. 2’de hüküm altına alınmıştır. Günümüze kadar çeşitli kanunlarla değiştirilen madde hükmü son şekliyle alt başlıklar halinde incelenecektir<sup>89</sup>.

#### **1.3.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(a) bendi Kapsamındaki Kurumlar**

Bu bent ile esas itibarıyla dört tür idari yapılanma (genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri-özel bütçeli idareler-il özel idareleri-belediyeler) ile, söz edilen idarelere bağlı olan döner sermayeli kuruluşlar, tüzel kişi ve birlikler<sup>90</sup> mal alım, hizmet alım ve yapım ihaleleri yönünden 4734 sayılı Kanun’a bağlı kılınmaktadır<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> 4734 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarih itibarı ile genel, katma, özel ve özerk bütçe ile bunlara ilave olarak döner sermaye işletmeleri ve bütçe dışı fonlar bulunmaktaydı. Ancak 5018 sayılı KMYKK ile bütçe sistemi yeniden belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanun m. 2’de bu kanun kapsamında yer alan idareler düzenlenmiştir. Adı geçen kanun m. 12’de ise bütçe türlerinin bu madde hükmü çerçevesinde hazırlanacağı ve uygulanacağı, kamu idareleri tarafından bu türlerin dışında başka adlar altında bütçe oluşturulamayacağı hükmüne bağlanmıştır. Bu itibarla, kapsamda herhangi bir değişiklik olmamakla beraber 4734 sayılı Kanun m.2’de belirtilen genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler ve özel idareleri 5018 sayılı Kanun’a ekli cetveldeki şekliyle anlamak gerekmektedir. Baş, H.H. ve E. Y. Seyhan, 2008, s. 18,19.

<sup>90</sup> Meslekî kuruluş biçiminde faaliyette bulunanlar ve bunların üst kuruluşları dahil edilmemiştir. Bilgi için bkz.4734 sayılı Kanun, m. 2 (a) bendi (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.).

<sup>91</sup> Doğanyigit, 2007, s. 81.

5018 sayılı KMYKK'da, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ve özel bütçeli idarelere; bu kanuna eklenen I ve II sayılı cetvelde yer verilerek tek tek belirtilmiştir<sup>92</sup>.

İlaveten kendi kanunlarında, "idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanan belediyeler<sup>93</sup> ile il özel idareleri<sup>94</sup> de bu bent kapsamında bulunmaktadır. Söz konusu idareler tarafından kurulan mahalli idare birlikleri 4734 sayılı Kanuna dahil edilirken yalnızca köy tüzel kişiliklerince kurulan mahalli idare birlikleri kapsam dışı bırakılmıştır<sup>95</sup>.

Bunların dışında<sup>96</sup>:

- Devlet Tiyatroları Vakfı, Milli Eğitim Vakfı, Çevre Koruma Vakıfları gibi gerçekleştirdikleri faaliyetler açısından idareye bağlı olan vakıflar,
- Tüzel kişiliği olmadığı hükmü 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu<sup>97</sup>'nda belirtilen, kamu görevi bulunan genel idare içerisindeki çeltik komisyonları,
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün belirttiği fiyat üzerinden finansmanı gerçekleştirilen, milli takım hazırlık ve kamp merkezlerinde bulunan milli takım sporcularının giderlerine yönelik alımları,
- Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü,
- Harcama komisyonlarınca gerçekleştirilecek etüt ve beslenme merkezli ilköğretim okullarının mal alımları ile hizmet alımları ihaleleri,
- Tüzel kişiliği olmayan ancak sermayesi bulunan Tanzim Satış Fonları,
- Sandık ana statüsünde belirtilen hususlara uygun olarak kurulan sandıklar,
- Adı geçen kanunda yer alan idareler içerisinde bulunan ve ayrı olarak tüzel kişilikleri olmayan kamu kuruluşları ile kurumlarına ait sosyal tesisler, 4734 sayılı Kanun m. 2 (a) bendi hükmünce adı geçen kanun kapsamında bulunmaktadır.

### **1.3.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(b) bendi Kapsamındaki Kurumlar**

Kamu iktisadi teşebbüsü, kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle iktisadi alanda özel hukuk hükümlerine göre faaliyet göstermek üzere kurulan devlet kuruluşlarıdır. 1984

<sup>92</sup> Bkz. 5018 sayılı KMYKK, I ve II sayılı cetveller, <<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>> (15.03.2018).

<sup>93</sup> RG: 13.07.2005; 25874.

<sup>94</sup> RG: 22.02.2005; 25745.

<sup>95</sup> Akış, 2010, s. 16.

<sup>96</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 108-110.

<sup>97</sup> RG: 23.06.1936; 3337.

yılında çıkarılan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de KİT’lerin kuruluş ve işleyişleri öngörülmüştür.<sup>98</sup>.

KİT özelliği taşıyan kuruluşlar 19.yüzyıldan itibaren devletin birtakım nedenlerle ekonomik yaşama müdahalesinin bir sonucu olarak oluşturulmuşlardır. KİT’lerin reforma tabi tutulmasına yönelik girişimler ise 1990’lı yıllardan sonra gündemin üst sıralarında yer almakla birlikte 1994 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu oluşturularak özelleştirme uygulamalarına hız verilmektedir. KİT’lerin ekonomideki etkinlikleri özellikle 2000’li yıllardan günümüze önemli ölçüde azalmaktadır. KİT’ler tarafından yaratılan katma değerın GSYH içerisindeki payı her geçen gün daralmaktadır. Artan özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak, kamunun toplam istihdam içindeki payı giderek azalmaya başlamaktadır<sup>99</sup>.

Kamu İktisadi Kuruluşları ve İDT’leri içeren KİT’ler mal ve hizmet temini ile yapım işleri için 4734 sayılı Kanuna tabi kılınmıştır. Fakat, su, telekomünikasyon ve enerji ile ulaştırma dallarında faaliyette bulunan şirket, işletme ve teşebbüsler söz edilen kanun kapsamında 4964 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle çıkarılmıştır<sup>100</sup>.

### **1.3.3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(c) bendi Kapsamındaki Kurumlar**

Özel kanunlarla ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle<sup>101</sup> kurulan, kamu görevi verilmiş tüzel kişiliği bulunan kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç), sosyal güvenlik kuruluşları, bağımsız bütçeli kuruluşlar mal ya da hizmet temini ve yapım işleri ihalelerini 4734 sayılı Kanuna uygun olarak gerçekleştireceklerdir<sup>102</sup>.

Bent kapsamındaki kuruluşlardan olan sosyal güvenlik kuruluşları, 5018 sayılı KMYKK’da ekli olan IV sayılı cetvelde bulunan kamu kurumlarını ifade etmekle birlikte bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’dür<sup>103</sup>.

Fonlar ise, birtakım devlet görevlerinin yerine getirilmesi için bütçe ya da bütçenin dışında hukuki olanaklarla sağlanan, genel mevzuattan ve bütçeden ayrı bir niteliği

---

<sup>98</sup> Pehlivan, 2014, s. 56.

<sup>99</sup> Öztürk, 2013, s. 374.

<sup>100</sup> Doğanyigit, 2007, s. 82.

<sup>101</sup> İlgili bentte yer alan “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle” ibaresi, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK m. 171 ile eklenmiştir

<sup>102</sup> 4734 sayılı Kanun, m. 4, (Değişik: 30/7/2003-4964/1 md.).

<sup>103</sup> Bkz. 5018 sayılı KMYKK IV sayılı cetvel, <<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>> (15.03.2018).

bulunan paralar ile kıymetleri içermektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu fonlara örnek olarak gösterilebilir<sup>104</sup>.

Bu çerçevede<sup>105</sup>:

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları,
- İstanbul Menkul Kıymetler Borsası,
- Sermaye Piyasası Kanunu'ndan aldığı yetki ile kurulan İstanbul Altın Borsası,
- Türk Standartları Enstitüsü,
- Türk Akreditasyon Kurumu, 4734 sayılı Kanun m. 2 (c) bendi hükmünce söz edilen kanun kapsamında yer almaktadır.

#### **1.3.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(d) bendi Kapsamındaki Kurumlar**

4734 sayılı Kanun m. 2 (d) bendi uyarınca, söz konusu madde hükmünde yer verilen (a), (b), (c) bentlerinde söz edilen kurumların doğrudan ya da dolaylı olarak, birlikte veya ayrı, sermayesinin yarısından daha fazlasına haiz buldukları şirket<sup>106</sup>, kuruluş, işletme<sup>107</sup>, birlik ile müesseseler<sup>108</sup>, 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almaktadır.

Dolayısı ile belediyelerin doğrudan ya da dolaylı olarak, beraber veya ayrı ayrı sermayesinde %50'den daha fazlasına haiz olunması durumunda, sahip olunan şirketlerin gerçekleştireceği kamu alımları da 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olacaktır<sup>109</sup>. Bu nedenle bir belediye şirketinin söz konusu Kanun kapsamından çıkabilmesi için şirket hisselerinin en az %51'ini kendi yönetiminde bulundurmaması gerekmektedir. Bu şekilde başta Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) olmak üzere, kamu kurumlarına ait şirketlerin en az %51 hissesi, yani çoğunluk hisseleri satılarak özelleştirilmesi teşvik edilmektedir<sup>110</sup>.

---

<sup>104</sup> Öztürk, 2013, s. 31.

<sup>105</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 113,114.

<sup>106</sup> TBK, şirket kavramını m. 520'de iki ya da daha çok kişinin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca ulaşmak için birleştirmeleri şeklinde tanımlamıştır.

<sup>107</sup> Müesseselerle bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleri işletme olarak tanımlanmaktadır. Bağlı ortaklık ise, sermayesinin yarısından fazlası bir KİT'e ait olan işletme ya da işletmeler topluluğunun oluşturduğu anonim şirketlerdir. Pehlivan, 2014, s. 57.

<sup>108</sup> Müessese, sermayesinin tamamı bir KİT'e ait olan, ona bağlı işletme ya da işletmeler topluluğudur. Pehlivan, 2014, s. 57.

<sup>109</sup> Özkan, 2013, s. 49.

<sup>110</sup> Doğanığit, 2007, s. 83.



### 1.3.5. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2/(e) bendi Kapsamındaki Kurumlar

4603 sayılı Kanun<sup>111</sup> kapsamında bulunan bankalar<sup>112</sup> ile bu bankaların doğrudan ya da dolaylı, beraber veya ayrı, sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına haiz buldukları şirketlerin yapım ihaleleri 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Buna karşın mal ve hizmet satın alımı, kiralama, kiraya verme gibi iş ve işlemleri 4734 sayılı Kanun hükümlerince yapılmaktadır. Anılan bendin sonraki paragrafında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile bu fonun hisselerinin bir kısmına veya tamamına haiz olunan bankaların 4734 sayılı Kanun kapsamında olmadıkları da belirtilmektedir<sup>113</sup>.

### 1.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yer Almayan Kurumlar

4734 sayılı Kanun'un kapsamı dışında yer alan kurumlar arasında özel bir yasayla kurulmayan, bir idarenin bünyesinde bulunmayan ayrıca bağıllık ilişkisi içerisinde olmayan, dernek statüsünde bir özel hukuk kişiliği kabul edilen Türkiye Kızılay Derneği<sup>114</sup> ile Türk Hava Kurumu<sup>115</sup> sayılabilir<sup>116</sup>.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun m. 2'de<sup>117</sup> yer alan “...(*mesleki kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç*)...” şeklinde eklenen ibare ile, Anayasaya<sup>118</sup> aykırı olduğu gerekçe gösterilerek vakıf üniversitelerinin de mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihalelerine yönelik 4734 sayılı Kanun kapsamı içerisinde bulunmadığı ifade edilmiştir.

Bunların dışında:

- Karayolları Genel Müdürlüğü'nden karayolunda farklı kurum ve kuruluşlarca yapılacak çalışmalar için kanuni olarak alınması gereken izin ile verilecek olan teknik yardım ve sonrası bakım onarım hizmetleri,
- Türk Kültür ve Sanatları Ortak Yönetimi Genel Müdürlüğü,
- Tarımsal amaçlı kooperatiflerin desteklenen projeler için gerekli olan alımları, 4734 sayılı Kanun kapsamı dışındadır<sup>119</sup>.

<sup>111</sup> RG: 25.11.2000; 24241.

<sup>112</sup> 4603 sayılı Kanun'a tabi kılınan bankalar Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası iken Emlak Bankasının lağvedilip hisselerinin Ziraat Bankası ile Halk Bankası arasında pay edilmesi ile kapsamda bulunan banka sayısı ikiye inmiştir. Doğanyığıt, 2007, s. 84.

<sup>113</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 2 (Değişik ikinci fıkra: 13/2/2011-6111/176).

<sup>114</sup> Bkz. Kamu İhale Kurulu'nun 31/12/2002 tarihli ve 2002/96 sayılı kararı.

<sup>115</sup> Bkz. Kamu İhale Kurulu'nun 01/04/2003 tarihli ve 2003/DK. D-96 sayılı kararı.

<sup>116</sup> Doğanyığıt, 2007, s. 88.

<sup>117</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 2 (c): (Değişik: 30/7/2003-4964/1).

<sup>118</sup> Bkz. T.C. Anayasası, m. 130.

<sup>119</sup> Kamu İhale Genel Tebliği.

4734 sayılı Kanun m. 3’de ise söz konusu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların mal alımları ve hizmet alımlarına ilişkin istisnai durumlar hükme bağlanmıştır. Adı geçen madde hükmünün (g) bendi uyarınca, m. 2 birinci fıkranın (b) ile (d) bentlerinde belirtilen kuruluşlarca, sınai ve ticari faaliyetlerinde; (direkt olarak bütçenin transfer tertibinden aktarma yapılmasıyla finanse edilenlerle Hazine garantisi haricindeki) esas faaliyetleri ya da doğrudan mal ve hizmet üretimleri için gerçekleştirmeleri gereken alımları, yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 10.369.344,- TL<sup>120</sup> (On milyon üç yüz altmış dokuz bin üç yüz kırk dört Türk Lirası)’nın üzerinde olmayan mal ya da hizmet teminlerinin 4734 sayılı Kanun’dan istisna olduğu hükme bağlanmıştır<sup>121</sup>.

### **1.5. Kapsama İlişkin Diğer Hususlar**

4734 sayılı Kanun m. 2’de adı geçen idarelerin mal alımları, hizmet alımları ve yapım işlerine yönelik 4734 sayılı Kanun’a tabi oldukları ve 2886 sayılı Kanun kapsamı içerisinde yer almayan idareler de barındırdığı görülmektedir. Bu durum kapsam içerisinde yer almayan idarelerin mal ya da hizmet alımlarının ve yapım işlerinin haricindeki her türlü alım, satım, yapım, trampa, kira, taşıma, hizmet ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi işlerinin nasıl yapılacağı sorusunu akla getirmektedir<sup>122</sup>.

2886 sayılı Kanun kapsamında yer almayan ancak 4734 sayılı Kanun kapsamında olan idareler için mal alımı, hizmet alımı ile yapım işleri haricindeki ihalelerde, söz konusu idarelerin kendi tabi buldukları mevzuatın uygulanması söz konusudur. Örneklendirmek gerekirse; 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunmayan döner sermayeli kuruluşlar, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunmaktadır. Bu bakımdan söz konusu kuruluşlar mal ve hizmet ile yapım işlerinde, 4734 sayılı Kanuna tabi iken mal alımı ya da hizmet alımı ve yapım işleri dışında kalan ve yukarıda bahsedilen işleri bakımından 2886 sayılı Kanun’a da 4734 sayılı Kanun’a da tabi bulunmamaktadır. Bu sebeple döner sermayeli kuruluşlar, 15 Haziran 1984 tarihli ve 84/8213 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

<sup>120</sup> 2018 yılına ait güncellemeye dayalı olarak belirtilmiştir. Bkz. 2018/1 No’lu Kamu İhale Tebliği, <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180119-6.htm>> (25.03.2018).

<sup>121</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 3: (Değişik: 30/7/2003-4964/2).

<sup>122</sup> Karaarslan, Erkan, Kamu İhale Mevzuatında Kapsam Sorunsalı, Mali Kılavuz, 2004, <<http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/12.3-Kamu-Mevzuat%C4%B1nda-Kapsam-Sorunsal%C4%B1.pdf>> (27. 03. 2018).

gereğince yürürlüğe giren, Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği düzenlemelerine uygun olarak bahsi geçen işlerini, yürüteceklerdir<sup>123</sup>.

Çalışmanın bu bölümünde ifade edilen idareler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarına ilişkin sayısal verilerin belirtilmesi kapsamındaki kurumların alımlarının boyutunu açıklayıcı nitelikte olacaktır. Bu amaçla Tablo 4’de Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan 2017 yılına ait verileri içeren Kamu Alımları İzleme Raporuna yer verilmiştir. Söz konusu raporda toplam kamu alımı tutarının idareler bazında ayrımı gösterilmiştir.

---

<sup>123</sup> Karaarslan, 2004, s. 7.

**Tablo 1.** 2017 Yılı Sözleşme Yapılan İhaleler ve İdare Bilgileri

| Bütçe Türü  | İhale Yapan İdare Sayısı | Sözleşme Sayısı | İhale Sayısı | Kamu Alımı Tutarı (1000 TL) | Kamu Alımı Tutarı (1000 USD) <sup>124</sup> |
|---|--------------------------|-----------------|--------------|-----------------------------|---|
| <b>Merkezi</b>                                      | 7.916                    | 97.738          | 52.873       | 106.963.393                 | 28.357.961                                  |
| <b>Genel Bütçe<sup>125</sup></b>                    | 6.529                    | 72.548          | 35.553       | 43.379.497                  | 11.500.702                                  |
| <b>Özel Bütçe<sup>126</sup></b>                     | 1.272                    | 24.757          | 16.907       | 62.961.583                  | 16.692.273                                  |
| <b>Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesi</b>      | 10                       | 77              | 76           | 83.212                      | 22.061                                      |
| <b>Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi</b>               | 105                      | 356             | 337          | 539.101                     | 142.926                                     |
| <b>Yerel</b>  | 3.303                    | 34.537          | 32.319       | 77.265.041                  | 20.484.382                                  |
| <b>Belediye Bütçesi</b>                             | 3.011                    | 29.194          | 27.239       | 73.226.401                  | 19.413.664                                  |
| <b>İl Özel İdare Bütçesi</b>                        | 165                      | 5.028           | 4.768        | 3.900.102                   | 1.033.989                                   |
| <b>Mahalli İdare Birlikleri</b>                     | 127                      | 315             | 312          | 138.538                     | 36.729                                      |
| <b>Diğer</b>  | 1.064                    | 33.715          | 29.414       | 45.375.619                  | 12.029.910                                  |
| <b>Kamu İktisadi Teşebbüs (KİT) Bütçesi</b>         | 471                      | 22.509          | 20.944       | 24.877.157                  | 6.595.391                                   |
| <b>Döner Sermaye Saymanlık</b>                      | 124                      | 654             | 553          | 168.742                     | 44.737                                      |
| <b>Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) Bütçesi</b> | 162                      | 8.916           | 6.410        | 6.169.708                   | 1.635.703                                   |
| <b>5018 kapsamı dışındaki idareler</b>              | 307                      | 1.636           | 1.507        | 14.160.011                  | 3.754.079                                   |
| <b>Toplam</b>                                       | 12.283                   | 165.990         | 114.606      | 229.604.053                 | 60.872.254                                  |

Kaynak: 2017 yılı (01.01.2017-31.12.2017 Dönem) Kamu Alımları İzleme Raporu<sup>127</sup>

Tablo 1’de görüldüğü üzere belirtilen süreçte yapılan ihaleler; merkezi idare tarafından 7.916, yerel idare ve bu idarelerin alt harcama birimleri tarafından 3.303, 4734 sayılı kanunda bulunan KİT, Döner Sermaye Saymanlık, BİT ve 5018 sayılı kanun kapsamı dışındaki idareler tarafından toplam 1.064 idarece, toplam 114.606 ihale gerçekleştirilmiş, ortalama 230 milyar TL tutarında hizmet alımı, mal alımı, danışmanlık hizmet alımı ve yapım işi için toplam 165.990 sözleşme imzalanmıştır<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> 1 \$ = 3,7719 TL olarak kabul edilmiştir. (02.01.2018 Merkez Bankası Döviz Satış Kuru)

<sup>125</sup> Başbakanlık, bakanlıklar ile yargı kuruluşları.

<sup>126</sup> Üniversiteler ve diğer özel bütçeli kuruluşlar.

<sup>127</sup> Doğrudan temin yolu ile yapılan alımlar ve çerçeve anlaşma kapsamındaki münferit alımlar hariç tutulmuştur.

<sup>128</sup> Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Kamu Alımları İzleme Raporu, 2017(01.01.2017-31.12.2017 Dönem), Şubat 2018, Ankara.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

Çalışmanın bu bölümünde; öncelikli olarak saydamlık kavramına açıklık getirildikten sonra saydamlığın etkilerine, türlerine, boyutlarına, gerekliliğine ve saydamlığın önündeki engellere değinilecektir. Ayrıca, Türkiye’de saydamlığın sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen reformlar ve yasal düzenlemelere ilişkin detaylı bilgiler sunulmasının ardından, Avrupa Birliği ve Türkiye kamu alımlarında saydamlık ele alınacaktır.

#### 2.1. Saydamlığın Tanımı

Kelime anlamı bakımından saydamlık, Latince’de “trans (öte)” ve “parere (görünmek ya da bir taraftan diğer tarafı görmek)” sözcüklerinin birleştirilmesiyle oluşmuştur. İngilizce’de ise “transparency” sözcüğünü karşılayan saydamlık terimi, Fransızca’da “transparent”, Almanca’da “transpa’rent” olarak ifade edilmektedir<sup>129</sup>. TDK sözlüğünde ise saydamlık sözcüğü, “şeffaf, transparan, açık seçik, belirgin” anlamlarına gelmektedir<sup>130</sup>.

Literatürde saydamlığa ilişkin birçok tanım yapılmakla birlikte tanımlardaki değişiklikler daha çok saydamlığa konu faaliyet alanının ne olduğuna göre değişebilmektedir. Bu çerçevede, saydamlığa yönelik yapılan tanımlardan birkaçı ele alınacaktır.

Bir tanıma göre saydamlık, içinde bulunulan şartlara, kararlara ve eylemlere yönelik bilginin anlaşılabilir, ulaşılabilir ve görünür kılındığı süreç şeklinde açıklanmıştır. Bu tanıma göre saydamlık, karar alınma ve uygulama süreçlerinin, vatandaşların yeteri kadar bilgi sahibi olmasını sağlamak için anlaşılabilir ve açık kılınması şeklinde belirtilmektedir<sup>131</sup>.

Bir başka tanıma göre saydamlık, devlet tarafından anlaşılır, güvenilir, düzenli ve tutarlı bir şekilde sunulması gereken bilginin, devletin hedeflerine erişebilmek adına gerçekleştirdiği politikalar ve sonuçlarının izlenebilmesi için gerekli bir unsur olduğu

<sup>129</sup> Cansız, Harun, “Kamusal Mali İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gereği” Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 2000 (6): ss. 85-107.

<sup>130</sup> Türkçe Sözlük, 2013, s. 530.

<sup>131</sup> Bakkal, Hakan, Alper Kasımoğlu, “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi” Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 2015/52 (599), s. 38.

şeklindedir. Söz konusu tanımda iki nokta dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki saydam olmanın ön koşulunun aktörlerin yaptıklarının bilinmesinin yanı sıra niyetlerinin de açık olarak kamuoyuna açıklanması gerektiğidir. İkinci nokta ise var olan bilginin, sistemi saydam gösterebilmesi için düzenli, tutarlı, anlaşılabilir bir şekilde etkin kullanım sağlayabilmesidir<sup>132</sup>.

Yine bir tanıma göre saydamlık, devletin topladığı vergilerle ve elde ettiği diğer kaynaklarla yaptığı harcamalar ve hizmetler hakkında gerekli bilgileri (kaynakların nereye ne kadar ne şekilde harcandığı) kamuoyuyla paylaşmasıdır<sup>133</sup>.

IMF tarafından formüle edilen şekliyle saydamlık ise devletler tarafından mali işlemlere yönelik alınan kararlar ile mali projeksiyonlara ve kamusal hesaplara kamuoyunca erişilebilir olması, ayrıca bahsedilen mali işlemlerin fonksiyonlarıyla yapısına ve bütün işlemlerin uygulanma sonuçlarının da erişilebilir olması ile kamuoyunun bilgilendirilmesi şeklindedir<sup>134</sup>.

Bu tanımlar gibi birçok saydamlık tanımı yapılmakla birlikte varılan ortak nokta devletin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kamusal politikalarını ve sonuçlarını anlaşılabilir, tutarlı, açıklayıcı, güvenilir ve düzenli bir biçimde kamuoyuna sunabilmesi şeklindedir.

Bu tanımlardan yola çıkılarak belirtilmesi gereken diğer bir husus ise, bilgiye yalnızca bireylerin ihtiyaçları olarak değil bireyler dışında da bilginin talep edilmesi noktasında bir genelleme yapılması gerekliliğidir. Öyle ise saydamlık bir diğer deyişle şeffaflık; devlet, özel kuruluş ve uluslararası kuruluşların karar, mali durum ve faaliyetlerini içeren nitelikli ve ilgili bilgiye gerektiği anda güvenilir ve anlaşılır olarak, devlet, özel kuruluş, birey veya uluslararası kuruluşlarca erişilebilmesi olarak tanımlanabilir<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Atiyas, İ. ve Ş. Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı” Kamu Maliyesinde Saydamlık, (ed. İzak Atiyas- Şerif Sayın), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul 2000, s. 27,28.

<sup>133</sup> Karakaş, Mehmet, “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2005/10 (2), s. 297..

<sup>134</sup> G., Sak ve S. Sönmez, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi” 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, <<http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1372373191-15-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf>> (15.06.2018).

<sup>135</sup> Kartalçı, 2007, s. 22.

Ayrıca şeffaflık, açıklık, aleniyet terimleriyle de açıklanabilecek olan saydamlık ilke olarak da bilginin ilgili bütün taraflara ve özellikle potansiyel tedarikçilere ve hizmet sunucularına verilmesini sağlamak ve bütün gerekli bilgilere ulaşma hakkı olarak tanımlanmaktadır<sup>136</sup>. Bu bakımdan çalışmanın devamında zaman zaman yer alacak olan şeffaflık terimi de aynı anlamı ifade etmesi sebebiyle saydamlık terimi ile eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

## 2.2. Saydamlığın Boyutları

Kopits ve Craig tarafından saydamlık üç önemli alan/boyutta açıklanmaktadır. Bu alan/boyutlardan ilkinde göre, maliye politikasına ve uygulanmasına destek sağlamak için yetkililer kamuoyunu bilgilendirmelidir. Devlet tarafından uygulanacak maliye politikalarının, genel olarak devlete dair işleyiş ile yapının ve devlete ait hesap ve projeksiyonların kamuoyuna açıklanması olarak da belirtilen birinci boyut, devletin yapısı, ilişkilere yansıyan kamu sektörü ile özel kurumlar arasında ve kamu sektöründeki etkileşimleri içermektedir<sup>137</sup>.

İkinci alan/boyut, devletin mali işlemlerinin, mülkiyetin ve yükümlülüklerinin maliye politikaları için gerekli şekilde ölçülmesi yani kamu hesaplarında şeffaflıktan oluşmaktadır. Bu amaçla, ilgili akış ve stokların kapsamı, kayıt esası, değerlemesi, tanınması ve sınıflandırılmasına odaklanmak gerekmektedir<sup>138</sup>. İkinci boyut, kamuoyu tarafından uluslararası karşılaştırmalara olanak tanıyan özelliklere sahip bilgiye ulaşılmasına yöneliktir. Söz edilen boyuta göre gerek merkezi hükümet içerisinde gerekse merkezi hükümet dışında devlet tarafından üstlenilen yükümlülükler ve gerçekleştirilen aktivitelere anlaşılabilir, tutarlı, açıklayıcı, güvenilir ve düzenli olarak gereken zamanda ulaşımın sağlanması gerekmektedir. Merkezi yönetim çerçevesinde kapsamlı ve ayrıntılı olarak üretilen mali verilerle bilgileri içeren ikinci boyuta ilişkin; ayrıntılı bütçe belgeleri ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemiyle üretilen, muntazam olarak sınıflandırılan muhasebe verilerinin açıklanması gerektiği belirtilmektedir<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> Vondoren, Paul, "Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik" I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Ankara 2004, s. 26,27.

<sup>137</sup> K, George, John Craig, "Transparency in Government Operations" International Monetary Fund Occasional Papers, (158), Washington DC, November, 1998, s. 5.

<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>> ( 20.06.2018).

<sup>138</sup> A.g.e., s. 5.

<sup>139</sup> Bakkal, Hakan, Alper Kasımoğlu, 2015, s. 39.

Üçüncü alan/boyut, maliye politikası duruşunu değerlendirmek için kullanılan özet göstergelerin şeffaflığı ile ilgilidir ve mali projeksiyonların yanı sıra sürdürülebilirlikle kamu hesaplarının kalitesine ve şeffaflığına da bağlıdır<sup>140</sup>. Söz konusu alan/boyut, kurumsal davranışlarla alakalıdır. Davranışsal yöne vurgu yapan üçüncü boyut saydam kamu alımı ve istihdam pratiklerini, vergi yetkililerine yönelik etik kurallar ile yayımlanan performans denetim raporlarını içermektedir. Ayrıca şeffaf bir mevzuat ile atanmış olan yetkililerle seçilenlere ilişkin çıkar çatışmalarını engelleyen kurallar ve bilgi edinme hakkı da bu alan/boyutta bulunmaktadır<sup>141</sup>.

Söz edilen üç alan/boyutta da saydamlık, başarılı biçimde yürütülen iyi yönetimle ilgili görülmekle beraber çalışmanın konusunu oluşturan kamu alımları üçüncü boyutta kendine yer bulmaktadır.

### **2.3. Saydamlığın Gerekliliği**

Günümüzde saydamlık taleplerinde oluşan artışın ve saydam olma gereksiniminin dünyadaki demokrasi anlayışında ve demokrasi biçimindeki gelişmenin bir sonucu olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, seçmenler seçilen yöneticilerden neler yaptıkları konusunda bilgi isterken yöneticiler de daha evvelki uygulamaların aksine seçmenleri düzenli bir şekilde bilgilendirme gereksinimi içindedirler<sup>142</sup>.

Demokrasi aynı zamanda kamusal faaliyetlerin halk adına yapıldığı bir rejimi ifade ettiğinden, bu faaliyetlerin halka açılması gerekmektedir. Bu bağlamda, bilgi edinme hakkı demokratik gelişme içinde vatandaşlara tanınan bir haktır<sup>143</sup>.

Saydamlığın artması ve kamu hesap verebilirliğinin oluşturulması ile karar alınma ve alınan kararın uygulanma sürecinde, vatandaşların fikirlerini beyan etmesi ve etkin katılımın gerçekleştirilebilmesi sağlanmaktadır<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Kopits ve Craig, 1998, s. 5.

<sup>141</sup> Bakkal, Hakan, Alper Kasımoğlu, 2015, s. 39.

<sup>142</sup> Gümüş, Turgut, "Saydamlık Üzerine (1): Kavramsal Ve Kuramsal Bir Yaklaşım" Ekonomik Yaklaşım, 2006/17 (58), s. 11.

<sup>143</sup> Maraş, Gökçe, Mali Saydamlık: Teori ve Uygulama, (Yayımlanmamış doktora tezi), Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Kayseri (Türkiye), 2011, s. 17.

<sup>144</sup> Eroğlu Erdal, Tolga Demirbaş, "Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2016/20 (1), s. 290.



Saydamlığın açıklığı gerektiriyor olması, etkinliğin kamu harcamalarında da artırılmasını sağlamaktadır. İhaleye fesat karıştırılmasının kamu alımının saydam bir biçimde yapılması sayesinde güçleşeceği bu duruma örnek olarak verilebilir<sup>145</sup>.

Saydamlığın, açıklığın ve daha fazla bilgi paylaşımının, kamu kararlarının daha doğru bir şekilde alınmasını ve dikkatli olunmasını sağladığı görülürken, devletin uygulamalarında şeffaflığı artırdığı, suistimal ve yolsuzluk ihtimalini azalttığı da gözlemlenmektedir<sup>146</sup>. Güven sağlanması noktasında, öngörülebilirliğe olanak sağlanması bakımından da bilgilerin düzenli, şeffaf ve anlaşılabilir bir biçimde kamuya sunulması gerekmektedir<sup>147</sup>.

Aynı zamanda saydamlık bir bilgi üretimi olup esas manasını bilgiye erişim noktasında, üretilen bilginin faydalı, güvenilir, ayrıntılı ve kaliteli olması ile bulmaktadır. Üretilen bilginin etkili olması ise bu niteliklerin dışında açık, zamanlı, tam ve karşılaştırılabilir olması ile mümkündür. Bazı kişi ve kurumlar için bilginin tüm bu özelliklere haiz olmaması yanıltıcı durumlara neden olmaktadır. Saydamlık, bu nedenlerle, hem bilgiye erişimi içine alan bir terim hem de bilgi üretimidir<sup>148</sup>.

Yönetim politikalarının başarılı olarak uygulanması bakımından da elzem olan saydamlık, makroekonomik politika ile tercihlerin kamuoyunca algılanabilmesi sonucunda beklentilerde de olumlu sonuçlar yaratmaktadır. Doğru bilgilendirilen kamuoyu neticesinde idareye olan güven ve temel makroekonomik politikalara olan destek artacak, düşük maliyetli borçlanma olanağı da sağlanmış olacaktır<sup>149</sup>.

Saydamlık riskleri ve belirsizlikleri azaltır, yatırımları teşvik eder, rüşvet ve yolsuzluk fırsatlarını azaltır, gizliliği açığa çıkarmaya yardımcı olur. Ayrıca saydamlık, yatırımcılara yardım eder ve sürdürülebilirliği kolaylaştırır<sup>150</sup>.

Devletler açısından bakıldığında saydamlık ise hem ulusal ve uluslararası piyasalar karşısında hem de uluslararası ilişkiler açısından bir kredibilite kaynağıdır. Kamu

---

<sup>145</sup> Kızıldaş Uzunali, Emine, IMF Mali Saydamlık Standartları Çerçevesinde 2000’li Yılların Başlarında Türkiye’de Mali Saydamlık, Detay Yayıncılık, Ankara 2007, s. 6.

<sup>146</sup> Gümüş, 2006, s. 7,8.

<sup>147</sup> Bilginoğlu, Mehmet Ali, Gökçe Maraş, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi ile Analizi” Ege Akademik Bakış, 2011/11, (Özel Sayı), s. 60.

<sup>148</sup> Eroğlu Erdal, Tolga Demirbaş, 2016, s. 290.

<sup>149</sup> Kızıldaş, 2007, s. 6.

<sup>150</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Public Sector Transparency and The International Inventor”, 2003, s. 8.

<<https://www.oecd.org/investment/investment-policy/18546790.pdf>> (11.07.2018).

hesaplarında sağlanan saydamlık kamu politikalarındaki saydamlığı da sağlayacak ve finansman maliyetleri düşerek kredibilite artacaktır<sup>151</sup>.

Saydamlık, hükümetlerin kredibilitesinin artırılmasında yardımcı olmanın yanı sıra etkin mali yönetimin de ön koşuludur. Bu bağlamda, saydamlığın sağlanmasıyla devlet faaliyetlerinde daha evvel gerçekleştirilen faaliyetlerle oluşturulan sorunların çözümü de sağlanabilmektedir. Kanunların belirlenmesinde ya da vergilerde yapılan politik teşviklerde günlük olarak verilen bilgiler ve hükümetlerin politikalarına yönelik verilen düzenli bilgiler, kamu sektörünün politik kontrolünü sağlamasının yanı sıra izlenmesi ve değerlendirilmesine de olanak tanımaktadır<sup>152</sup>.

“Etkinlik” saydamlığın gerekçesini ya da varlık nedenini karşılayan bir sözcük olarak değerlendirilebilir. Burada söz edilen “etkinlik” ilgili bütün kişilerle kurumların etkin olmalarıdır. Literatürde de saydamlığın, para, insan gücü, zaman gibi açılardan gerek uluslararası ilişkilerde gerekse politika, ekonomi ve sosyal alanlarda kaynak kullanımında etkinliğe hizmet edeceği hususunda fikir ortaklığı vardır<sup>153</sup>. Saydamlığın olmaması ise kamu sektörünün kalitesinin düşük olmasına yol açmanın yanı sıra etkinliğin azalmasına, yetersiz politikalara ve birçok hükümet sorununa<sup>154</sup>, ekonomik istikrarsızlığa ve beraberinde mali istikrarsızlığa yol açarak, verimliliğin azalmasına ve eşitsizliğin artmasına sebep olmaktadır<sup>155</sup>.

#### 2.4. Saydamlığın Önündeki Engeller

Saydamlık kavramına ilişkin yapılan çalışma ve tartışmalara bakıldığında söz konusu kavramın kapsam ve içeriğinin oldukça geniş bir perspektifle değerlendirildiği görülmektedir<sup>156</sup>. Bu bağlamda, saydamlığın sağlanabilmesi adına ilk olarak, uygulama ve yöntemlerden hangilerinin saydamlığı engellediği belirlenmelidir. Bu engeller arasında<sup>157</sup>;

- Gerçekleri yansıtmayan ve şişirilen kamu gelirleri,

---

<sup>151</sup> G., Sak Ve S. Sönmez, 2000, s. 97.

<sup>152</sup> OECD, “Public Sector Transparency and International Investment Policy, Directors for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs”, 2003, s. 8. <<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/2506884.pdf>> (28.07.2018).

<sup>153</sup> Gümüş, 2006, s. 138.

<sup>154</sup> Tanzi, Vito, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, (çev: Özgür Saraç), <[http://www.canaktan.org/yonetim/toplam\\_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm](http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm)> (30.07.2018).

<sup>155</sup> Kızıldaş, 2007, s. 6.

<sup>156</sup> G., Sak Ve S. Sönmez, 2000, s. 81.

<sup>157</sup> A.g.e., s. 79.

- Birtakım kalemlere ödenek tahsisinin siyasal amaçlar gözetilerek fazla yapılması,
- Harcama projeksiyonlarının olması gereken düzeyin altında yapılması,
- Bütçenin birlik ilkesi ile genellik ilkesinin gereklerine aykırı hareket etmek,
- Makroekonomik değişkenlerde yapılan doğruluktan uzak öngörüler, bulunmaktadır.

Bunların dışında görev yetki ve sorumluluk dağıtımında boşluk ve çatışma, dağınık yapılaşma, çok başlılık, eşgüdüm zorluğu, karar alma güclüğü, bilgi akışında tıkanıklığın da saydamlığı zedelediği söylenebilir. Yine hazine garantili borç ödemeleri türünden olan ödemelerin bütçe içinde gözükmemesi ve bütçe dışında yer alması, nakit dışı borçlanmaların da merkezi bütçede yer almaması ile kullanılan muhasebe sistemindeki aksaklıklar saydamlığı engelleyen unsurlar arasında sayılabilir. Son olarak, yeterli ve kapsamlı denetimin yapılamaması, yayınlanan verilerin yetersizliği ve kamuoyunun yeteri kadar bilgilendirilmemesi, mali risklerin yer aldığı yayınların eksikliği gibi olgular da mali yapıyı bozarak saydamlığın engellenmesine yönelik öğeler olarak belirtilebilir<sup>158</sup>.

## **2.5. Saydamlığın Etkileri**

Günümüzde saydamlığın çağdaş kamu yönetimleri açısından bir ihtiyaç ve gereklilik olarak görülmesinin yanı sıra birtakım iktisadi siyasi ve toplumsal etkileri de olmaktadır. Saydamlık, vatandaşların kendileri ile ilgili olan bilgilere istedikleri zaman serbestçe ulaşabilmelerini sağlarken; kamu kaynaklarının kullanımı, rüşvet ve yolsuzluk gibi özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemli iktisadi, siyasi ve toplumsal etkilerde yer alan hususların gözlenmesine de imkân vermektedir<sup>159</sup>. Çalışmanın bu kısmında gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde etkileri bulunan saydamlığın toplumsal, siyasi ve iktisadi etkilerine değinilecektir.

### **2.5.1. Saydamlığın Toplumsal Etkileri**

Gerek kamu hesaplarında gerekse kamusal faaliyetlerde etkinliğin ve saydamlığın sağlanmasının kişi hareketleri üzerinde birtakım etkileri vardır. Toplum, bireylerden

---

<sup>158</sup> A.g.e., s. 103,104.

<sup>159</sup> Avcı, Mehmet Alpertunga, Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara 2008, s. 64.

oluşan büyük bir organizma olduğundan, bireylerin kamuya ve kamusal faaliyetlere güvenmesi büyük ölçüde saydamlıkla sağlanır<sup>160</sup>.

Kamu harcamalarının finanse edilmesi için gelirlerinin belirli bir kısmını vergi yoluyla devlete aktaran bir birey, ödemiş olduğu vergilerin nerelerde ve nasıl kullanıldığını bilmek isteyecektir. Birey bu sorulara ne kadar tatmin edici cevap alırsa, o ölçüde kamuya ve kamusal faaliyetler dolayısıyla devlete olan güven artacaktır. Bireyin devlete olan güveninin artması ise, gelecek kaygısını azaltacağından toplumsal barış daha üst seviyelerde tesis edilmiş olacaktır. Gerek ailevi gerekse kültürel yaşamda bireysel beğeniler ön plana çıkarak toplumsal yaşam kalitesi artacaktır. Ancak tam tersi bir durumda yani devlete olan güvensizlik neticesinde, bireylerin gelecek kaygıları günlük yaşamlarına büyük ölçüde etki ederek toplumsal barış tehlikeye düşecektir. Gündelik işlerini bile yapmakta zorlanan kişide meydana gelecek huzursuzluklar ileride topluma sıçrayarak, toplumsal huzursuzluklar meydana gelecektir. Sonuç olarak gerek bireysel gerekse toplumsal yaşam kalitesinde büyük ölçülerde düşüşler meydana gelecektir<sup>161</sup>. Yukarıda yapılan açıklamalar şu şekilde şematize edilebilir:

Sorular → Tatmin Edici Cevap → Devlete Güven → Toplumsal Barış → Yaşam Kalitesi

Sorular → Tatmin Etmeyen Cevap → Devlete Güvenmeme → Toplumsal Huzursuzluk → Yaşam Kalitesi

### 2.5.2. Saydamlığın Siyasi Etkileri

Kamusal faaliyetlerde ve kamusal hesaplarda saydamlığın sağlanmasının bir takım siyasi etkileri de olmaktadır. Bu bağlamda siyasi partiler tarafından saydamlığa atfedilen önem, rakip siyasi partilerle arasında farklılık yaratacaktır. Ancak bu konuda siyasi partilerin açık bir şekilde iradelerini ortaya koymaları gerekmektedir<sup>162</sup>.

Vatandaş, kendilerini mecliste temsil eden politikacılar tarafından yapılanları, verdiği yekinin nasıl kullanıldığını ve aynı zamanda kamu kaynaklarının ne şekilde ve hangi amaçlar için harcandığını bilmemesi durumunda sağlıklı oy kullanamayacaktır.

<sup>160</sup> Avcı, 2008, s. 18.

<sup>161</sup> A.g.e., s. 19.

<sup>162</sup> A.g.e., s. 19.

Buna karşın politikacı da üretilen politikanın nasıl uygulandığını gözlemleyemediği anda bürokrasiyi gerektiği şekilde yönlendiremeyecek ve politikaların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayamayacaktır<sup>163</sup>.

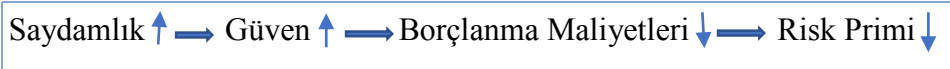
Kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması vatandaşları birçok konuda olduğu gibi siyasiler hakkında da bilgilendirecektir. Vatandaşların edindikleri bilgileri oy kullandıklarında göz önünde bulundurması; siyasilerin iktidarı kamu zararına neden olacak şekilde kullanmalarını güçleştiren, onları vatandaş isteklerine daha duyarlı hale getiren mühim etkenlerdendir. Temsili demokrasilerde, kamu hesaplarında saydamlığın olmaması; vatandaşın, yasama ve yürütmenin yetkilerini ne biçimde kullandığı hususunda bilgi sahibi olamaması, seçimler gibi devletin denetlenmesi amacıyla kurulan mekanizmaların etkinliklerini yitirmelerine sebep olmaktadır<sup>164</sup>.

### 2.5.3. Saydamlığın İktisadi Etkileri

İktisadi açıdan bakıldığında ise saydamlık, devlete olan güvenin artması veya azalması noktasında değerlendirilmektedir.

Gerek ulusal gerekse uluslararası mali piyasaların dikkat ettikleri hususların başında güven gelmektedir. Bu güvenin tesisi de büyük ölçüde saydamlıkla mümkün olmaktadır. Devlete olan güvenin artması halinde devletin hem ulusal hem de uluslararası mali piyasalardan borçlanma maliyetleri düşecek ve devletin ödemek zorunda olduğu risk primi azalacaktır. Bunun tam tersi bir durumda ise, ülkeleri iktisadi buhranlara (günümüzde çoğunlukla finansal kriz şeklinde kendini göstermektedir) götüren borçlanma maliyetleri ve devletin ödemek zorunda olduğu risk primleri artacak, dolayısıyla olumsuz bir yapı ortaya çıkacaktır<sup>165</sup>.

Bu açıklamalar aşağıdaki şekilde şematize edilebilir<sup>166</sup>:



<sup>163</sup> Atiyas, İ. ve Ş. Sayın, 2000, s. 7.

<sup>164</sup> A.g.e., s. 8.

<sup>165</sup> Avcı, 2008, s. 20.

<sup>166</sup> A.g.e., s. 21.

Bu bağlamda, kamu mali yönetiminde saydamlıktan umulan esas amacın borçlanma maliyetlerini olabildiğince alt seviyelere indirebilmek ve tam anlamıyla bilgilendirilmiş vatandaşların makroekonomik politikalara yönelik desteğini sağlayabilmek olduğu söylenebilir. Saydamlık özelliğinin yitirilmiş ya da hiç taşınmamış olduğu sistemlerde ise bu durum istikrarsızlığa, etkinsizliğe ve hakkaniyet yoksunluğuna sebep olabilmektedir<sup>167</sup>.

## 2.6. Saydamlığın Türleri

Kamu yönetiminde saydamlık konusu iktisat ve maliye yazınında; vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin, ulusal ve uluslararası piyasaların, kamusal faaliyetler hakkındaki derin merakları ve ilgileri nedeniyle giderek daha da önem kazanmıştır. Devletler de kendi hesap ve faaliyetlerini büyük bir açıklık içerisinde izleyerek, geçmiş tecrübelerinden faydalanarak kamusal politikalarını yönlendirirken saydamlığa ihtiyaç duyduklarından, saydamlık kavramı ve kapsamı kendini yenileyerek güçlenmektedir<sup>168</sup>.

Çalışmanın bu kısmında saydamlık kavramı ve kapsamına ilişkin; mali saydamlık, yönetimde saydamlık ve performans saydamlığı olmak üzere üç türünden kısaca bahsedilecektir.

### 2.6.1. Yönetimde Saydamlık

Kamusal alanla alakalı bilgilerin sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaşlara sunulması devlet yönetiminde saydamlık olarak tanımlanmaktadır. Saydamlıkla burada ifade edilmek istenen, politika yapma süreci ile devletin siyasal sisteminin dış gözlemcilerle açık olması anlamındadır<sup>169</sup>.

Günümüzde çağdaş kamu yönetimleri devlet faaliyetlerinin halk tarafından daha görünür, izlenir olmasını (akvaryum etkisi) temin etmek üzere sistemlerine çeşitli uygulama araçları dahil etmiştir. Kamunun genel finansörü olan halkın talepleri arttıkça demokratik araçlarda gelişmiştir. Dünyada OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi

---

<sup>167</sup> Bilginoğlu, Mehmet Ali, Gökçe Maraş, 2011, s. 61,62.

<sup>168</sup> Avcı, 2008, s. 11.

<sup>169</sup> Aktan, Coşkun Can, “Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetim, İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar”, SPK Yayını, Kurumsal Araştırmalar Serisi, No: 5, 2005, s. 4.

uluslararası kuruluşlar bu ihtiyaca uygun olarak saydamlığın prensiplerini oluşturma ve geliştirme yönündeki çabalarını arttırmışlardır<sup>170</sup>.

Yönetimin işleyiş süreçlerinin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde izlenen aşamaların saydam olması ve toplum tarafından görülebilmesi, yönetsel faaliyetlerin, dosyaların herkes tarafından görülebilmesi saydamlığın sağlanabilmesi bakımından önemlidir. Ayrıca yönetimde saydamlığın sağlanabilmesi adına her türlü bilgi ve belge alınması, kamuoyunun yönetimde neler olduğundan haberdar olması, yönetimin kararlarının ve bu kararların uygulanması ile ortaya çıkan sonuçların ayrıntılı olarak açıklanması da gerekmektedir. Toplumun görüş, eleştiri ve önerilerinin alınması, yöneticilerin karar, eylem ve davranışlarının gizlilik içinde yürütülmemesi, yönetimin hukuki tasarruflarını bütün ayrıntılarıyla topluma açıklaması, kamuoyunda bunların tartışılması ve bu tartışmalardan çıkan sonuçlardan yararlanılması da yönetimde açıklık/saydamlık olarak tanımlanmıştır<sup>171</sup>.

Yönetimde saydamlık/açıklık demokrasinin bir gereğidir ve vatandaşlar bu sayede nasıl yönetildiklerini görerek, idarenin faaliyetlerini denetleyebilme imkânına kavuşabilmektedir<sup>172</sup>. Saydamlık, yönetim ve yönetilenler arasındaki ilişkinin güvenilir, dengeli ve belli bir düzen içerisinde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Saydam yönetim, toplum ve yönetim arasındaki mesafeyi kaldıracak ve kendisinden korkulan yönetim anlayışı yerini halkın hizmetinde olan bir yönetime bırakacaktır. İdare gizli kapaklı olmadığı sürece bireyler idarenin dürüstlüğüne, gerçeğe bağlılığına ve adilliğine güvenebilecektir. Böylelikle vatandaşların devlete karşı olan şüphesi ortadan kalkacak ve diyaloga dayalı bir ilişkinin oluşması sağlanacaktır<sup>173</sup>.

### **2.6.2. Performans Saydamlığı**

Mal ve hizmet üretiminde, performans saydamlığı, söz konusu üretimin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi ile elde edilen sonuçların kamuoyuna açıklanmasıdır. Öncelikli olarak mal ve hizmet üreten kurumların performans

---

<sup>170</sup> Arcagök, M. Sait, vd. Açıklamalı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (1. baskı), Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2015, s. 26.

<sup>171</sup> Canat Sürekli, 2013, s. 14.

<sup>172</sup> A.g.e., s. 14.

<sup>173</sup> A.g.e., s. 29,30.

kriterlerinin belirlenmesi ile söz konusu açıklama yapılabilir<sup>174</sup>. Burada performans ile kastedilen sunulacak kamu mal ve hizmetlerinin miktarının, kalitesinin ve maliyetinin tanımlanmasıdır. Sunulacak olan kamu mal ve hizmetinin etkinliği önemli olduğundan, mal ve hizmetten yararlanan kimselerin ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı, karşıladıysa ne derece karşıladığına bakılmaktadır<sup>175</sup>.

Performans saydamlığının sağlanabilmesi için kamu mali yönetiminde performans denetiminin sağlanması gerekmektedir. Başka bir biçimde ifade edilecek olursa performans saydamlığı; hizmet arzının verimliliği ve hizmetlerin etkinliği gibi değişkenlerin kalite, maliyet ve miktar bakımından tanımlanarak birbirleriyle bağlantılı hale getirilmesidir<sup>176</sup>.

Mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimliliğin ana gaye olması durumunda kamu mali yönetimi içerisinde performans saydamlığının tesis edilmesi bir gerekliliktir<sup>177</sup>. Ancak kamu kurumları ile kuruluşları için performans kriterleri ile buna ilişkin değerlendirme raporu henüz ülkemizde üretilen kamu mal ve hizmetlerine yönelik gerçekleştirilmemektedir<sup>178</sup>. Eleştiri konusu olan bu hususa ilişkin, kuruluşların bilgi üretmemeleri sonucunda hizmetlerinin etkin ve verimli olması bakımından iyi yönetilemeyeceği gerekçe gösterilmektedir<sup>179</sup>.

### 2.6.3. Mali Saydamlık

Kavramsal olarak, saydamlığın mali açıdan tesis edilmesi şeklinde açıklanan mali saydamlık<sup>180</sup> devlete yönelik maliye politikası hedeflerinin, hesapların, projeksiyonların, işleyişin ve yapının kamuoyuna açıklanması şeklinde tanımlanabilir. Literatür ve IMF standartları bakımından da mali saydamlık; kamu sektörü hesapları, maliye politikası planları ile hükümet yapısı ve uygulamalarının kamuya açıklığı olarak tanımlanmaktadır<sup>181</sup>.

---

<sup>174</sup> Özer, Barış, “Türkiye’de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi” (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Manisa (Türkiye), 2015, s. 89.

<sup>175</sup> Karakaş, 2005, s. 302.

<sup>176</sup> Maraş, 2011, s. 13.

<sup>177</sup> Avcı, 2008, s. 15.

<sup>178</sup> Özer, 2015, s. 89.

<sup>179</sup> Avcı, 2008, s. 15.

<sup>180</sup> Önen, S. Mustafa, Bedrettin Özmen, “Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk” Sayıştay Dergisi, 2011, (81), s. 98.

<sup>181</sup> Methibay, Yaşar, Harcama Hukuku (Kamu Harcamalarının Hukuki Analizi), Orion Kitabevi, Ankara 2014, s. 114.



Aynı zamanda mali saydamlık, kamu mali raporlamasının açıklığı, güvenilirliği, periyodikliği (sıklığı), zamanlılığı ve ilgili olması ile devletin mali karar süreçlerinin kamuya açık olmasını ifade eder. Bu çerçevede açıklık; bu raporların kullanıcılar tarafından kolay anlaşılabilmesini, güvenilirlik; bu raporların devletin gerçek mali durumunu yansıtmasını, periyodiklik ise bu raporların düzenli olarak yayınlanmasını ifade etmektedir. Söz edilen zamanlılık; bu raporların dağıtımını (yayımı) içeren zaman aralığını ifade ederken, ilgililik; bu raporların kullanıcıların etkin karar alması için ihtiyacı olan bilgileri sağlamasını açıklamaktadır. Kamuya açık olma ise; kamunun, mali politika kararlarının açıklanması konusunda devlet üzerindeki kontrol ve etkisinin olmasına işaret etmektedir<sup>182</sup>.

Kamu hesaplarının saydamlığı, demokratikleşme süreci açısından önem taşımalarının yanı sıra kamunun toplam harcamalarında da etki yaratacaktır. Kamu mali idaresinin hazinesinde bulunan para miktarını ve harcama kalemlerine olan kaynak aktarımlarını günü gününe takip etmesi, söz konusu idarenin performansının değerlendirilmesini sağlamanın yanı sıra etkinliği de artıracak ve masrafları azaltabilecektir<sup>183</sup>.

Mali saydamlık, dengeli büyümenin sağlanmasında, makroekonomik istikrara ulaşılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Mali saydamlığın sağlanması ve makroekonomik politikalarla tercihlerin kamuoyunca anlaşılması, beklentileri olumlu yönde etkileyerek güvenilirliğin artırılmasını sağlamaktadır. Güvenilirliğin ve saydamlığın artması ise kamunun makroekonomik politikalara olan desteğini artıracaktır<sup>184</sup>.

Kamu yönetiminde etkinlik sağlanabilmesi ve ekonominin daha doğru değerlendirilmesi için temel şartlardan biri saydamlığın sağlanabilmesidir. Bununla birlikte mali disiplinin tesis edilmesi, kaynakların stratejik önceliklere uygun olarak dağıtılması ve etkin biçimde kullanılması şeklindeki bütçeye ilişkin durumlarda mali saydamlık gerekli araçlardan biri haline gelmiştir. Bütçenin kamusal harcama alanının yalnızca bir kısmının kavrandığı, kodlama yapısı, muhasebe yapısı ve raporlamanın yetersiz olduğu ve standartların geliştirilmediği, ayrıca sorumluluklarla yetkilerin doğru bir şekilde ayrıştırılmadığı bir kamu yönetim sisteminin etkinlik ve sorumluluktan uzak

---

<sup>182</sup> Arcagök vd., 2015, s. 26.

<sup>183</sup> G., Sak Ve S. Sönmez, 2000, s. 77,78.

<sup>184</sup> Methibay, 2014, s. 114.

bir biçimde çalıştığı söylenebilir. Bu nedenle kamu yönetiminde gerçekleştirilecek değişiklik ve düzenlemelerin temelinde saydamlığın yer alması gerektiği söylenebilir<sup>185</sup>.

### **2.6.3.1. IMF Mali Saydamlık Standartları**

Saydamlığın temin edilebilmesi adına kamunun mali kaynaklarının kullanımda etkin bir raporlamanın gerekli olduğu gözlemlenmektedir. Mali raporlamanın önemi, ülkelerce her geçen gün biraz daha fark edilmekte ve bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Devletin mali politika uygulamaları ile gerekçelerinin ve politika hedeflerinin açık olarak belirtilmesi, uygulamanın yakından izlenmesi ve belirlenen hedefler ile elde edilen sonucun ne kadar uyumlu olduğu veya bu hedeflerden ne kadar sapma gerçekleştiği etkin bir mali raporlama ile ortaya konmaktadır. Bu raporlama bağımsız bir dış denetim organı tarafından da denetlenmektedir. Gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere bugün birçok ülkede bu hususlar çerçevesinde raporlamalar hazırlanmaktadır. Bu ülkelerin tecrübelerinden yararlanan uluslararası kuruluşlar, sonraki uygulamaları kolaylaştırmak için ilke, standart ve yöntemler geliştirmişlerdir<sup>186</sup>.

Bu kuruluşlar arasında temelde IMF tarafından yapılan çalışmalar öne çıkmaktadır. Üye ülkelere yönelik 16.04.1998 tarihinde IMF Yönetim Kurulu Geçici Komitesi tarafından gerçekleştirilen toplantıda saydamlığa ilişkin olması gereken kuralları ortaya koyan “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (Code of Good Practice on Fiscal Transparency)” kabul edilmiş<sup>187</sup> daha sonra 2007 yılında yeniden yayınlanmıştır<sup>188</sup>.

Adı geçen tüzükte belirtilen temel amaç; kısa vadede bütçe dışı faaliyetler ve koşullu yükümlülükler hususunda yeterince bilgi üretilmesini sağlayarak etkin bir bütçe oluşturmak, uzun vadede ise üretilen verilerle mali sürdürülebilirliği doğru biçimde değerlendirebilmektir<sup>189</sup>.

Yine 2007 yılında IMF tarafından yayınlanan “Mali Saydamlık El Kitabı’nda” (Manual on Fiscal Transparency) mali saydamlığın sağlanması için gerekli şartlar ortaya konulmuştur. Bu düzenlemelerdeki ortak prensipler çerçevesinde<sup>190</sup>:

- Rol ve sorumlulukların açık olması,

---

<sup>185</sup> Avcı, 2008, s. 16.

<sup>186</sup> Kızıldaş, Emine, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği Ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, Ankara 2001, s. 3.

<sup>187</sup> Kızıldaş, 2001, s. 3.

<sup>188</sup> Arcagök vd., 2015, s. 27.

<sup>189</sup> Kızıldaş, 2001, s. 3.

<sup>190</sup> Arcagök vd., 2015, s. 27.

- Bütçe süreçlerinin açık olması
- Kamunun bilgiye erişimi,
- Doğruluğun temini, sağlanmalıdır.

### **2.6.3.1.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması**

IMF'nin Tüzüğünde bu başlık altında kamunun tanımı ve buradan hareketle kamunun gerek kendi içerisinde gerekse diğer sektörlerle ilişkilerinde olması gereken özelliklere değinilirken, kamu mali yönetiminde açık-anlaşılır, kanuni-yönetimsel kapsam irdelenmektedir<sup>191</sup>.

Adı geçen tüzükte rollerin ve sorumlulukların açık olmasına ilişkin öngörülen minimum standartlar açık olarak yer almaktadır<sup>192</sup>. Söz konusu tüzüğe göre rollerin ve sorumlulukların açık olması için, bir ülkedeki kamu kesiminin örgütsel yapısının ve bu örgütsel yapı içerisinde görev ve sorumluluk dağılımının, kamu kesiminin ekonominin geri kalan kısmına müdahalesinin ne olduğunun bilinmesi önemlidir. Bu hususun kanunlarla açıkça ortaya konulması gerekmektedir. Rollerin ve sorumlulukların açıklığının bir diğer belirleyici ölçütü de bütçenin hükümet faaliyetlerinin ne kadarını kapsadığı ve işlevselliği, mali mevzuatın açıklığı ve genelliği ile uygulanabilirliğidir<sup>193</sup>.

#### **2.6.3.1.1.1. Kamu Kesiminin Tanımlanması**

Bu bölümde kamu kesimi (geniş anlamda devlet) ve ekonominin geri kalanı arasında sınırların iyi çizilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kamu kesiminin tanımı bütçe dışı faaliyetleri de kapsayacak şekilde oluşturulmalıdır. Bu konuda Tüzüğün öne sürdüğü minimum şart ülkelerin kamu kesimi tanımlarının Milli Hesaplar Sistemi veya IMF Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı tanımlamalarına uygun olmasıdır<sup>194</sup>. Bu bakımdan düzenleme merkezi hükümet bütçesi ile birlikte mahalli idareler, sosyal güvenlik fonları ve bütçe dışı fonları da kapsama almaktadır.

Ancak, bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken dernek, koşullu yükümlülükler, vakıf, yarı mali nitelikli faaliyetler, döner sermaye ve vergi harcamaları gibi birçok

---

<sup>191</sup> Kızıldaş, 2007, s. 13.

<sup>192</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Karaarslan, E, "Mali Saydamlığın Genel Esasları" <<http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/51.5-MALİ-SAYDAMLIĞIN-GENEL-ESASLARI.pdf>> (25.08.2018).

<sup>193</sup> Kartalci, 2007, s. 161.

<sup>194</sup> Kızıldaş, 2007, s. 13.

kamusal harcama alanının bütçe içinde yer almaması ve bu alanın önemli bir oranının kamu kesimi genel dengesi dışında kalması da söz konusudur<sup>195</sup>.

### **2.6.3.1.1.2. Kamu Sektörünün Ekonominin Diğer Sektörleri İle İlişkileri**

Kamu kesiminin çeşitli vesilelerle ekonominin diğer sektörleriyle ilişkilerinde belirli kuralların hâkim olması gerektiği ve bu tür ilişkiler kapsamında yerine getirilen işlemlerin de kamuoyuna açık olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Kamunun banka dışı özel kesime olan müdahaleleri ile bankacılık kesimine olan müdahalelerinin kamuya açıklanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca kamu elinde özel sektöre ait hisse senedi bulunduruyor ve bu yolla özel sektöre müdahalede bulunuyorsa bunların da açıklanması gerektiği ifade edilmektedir<sup>196</sup>.

Kamunun KİT'ler, merkez bankaları ve kamu bankalarıyla bulunan ilişkilerinden ortaya çıkan ve aslında bütçede yer alması gerekli olan yükümlülüklerinin de kamuya açıklanması saydamlık açısından büyük önem arz etmektedir. Dünyada çoğu ülke, bütçe kaynaklarının kısıtlı olması nedeniyle bazı yükümlülüklerini adı geçen kurumlar aracılığıyla bütçe dışında yerine getirmektedir. Bu duruma örnek olarak tarım sektörünün desteklenmesi için bütçeden kaynak aktarılmasının yerine kamu bankalarından düşük faizli kredi verdirilmesi ile kamu bankalarında görev zararı oluşması gösterilebilir<sup>197</sup>.

### **2.6.3.1.1.3. Kamu Sektörü İçinde Sorumlulukların Dağılımı ve Koordinasyonun Sağlanması**

Kamu kesiminin sorumluluk ve görev dağılımının açık ve anlaşılabilir bir şekilde gerek kendi içerisinde gerekse yasama, yürütme ve yargı organları arasında yapılması gerekmektedir<sup>198</sup>. Bu durum genellikle anayasa ile sağlanmaktadır. Tüzükte, ülkelerin sahip olduğu idari örgütlenme şekillerine göre kamu yönetiminin merkezi idare, yerel idareler ve çeşitli birimlerden oluştuğu belirtilerek, aynı anda vergilendirme ve harcama yapmaya yetkili kurum ve kuruluşların bulunması karşısında geçişmelerin ve tekrarların önlenmesi ve mali durumun tam anlamıyla kavranabilmesi açısından açıklığın önemi

<sup>195</sup> Kartalçı, 2007, s. 161.

<sup>196</sup> Hürcan, Yasemin, vd. ... "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde? - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme" TESEV Yayınları, Aralık 1999 s.4'den aktaran Şalçı, Filiz, Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık ve Türkiye Örneği, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2004, s. 7.

<sup>197</sup> Kızıldaş, 2007, s. 14.

<sup>198</sup> Şalçı, 2004, s. 9.

vurgulanmaktadır. İdari sorumlulukların yeterince açık ve kesin tanımlanmaması durumunda hesap verme sorumluluğunun zayıflayacağı, iletişim kopukluğu meydana geleceği ve sonuçta da kararların yeterince etkin alınamayacağı belirtilmektedir<sup>199</sup>.

#### **2.6.3.1.1.4. Yasal ve İdari Çerçevenin Önemi**

Mali yönetimde yasal ve idari çerçevenin açık ve anlaşılır olması da saydamlık açısından önem taşımaktadır. Mali yönetimin saydamlığının kabul edilmesi için bütçe ile bütçe dışı uygulamaların kapsamlı ve etkin kanuni çerçevede gerçekleştirilmesi, vergileme adına kanuni dayanağın bulunması ve çalışanların davranışlarına ilişkin ahlaki standartlar getirilmesi gerekmektedir<sup>200</sup>.

IMF'nin Tüzüğünde, uygulamada bütçe kanunlarının kamu kaynaklarının kullanımını sınırlamadığı; ek bütçeler, yedek ödenekler, emanet uygulamaları (ödenmeyen borçlar) sebebiyle bütçelerin saydam olma özelliklerini kaybettiği ve kamu kaynaklarının kullanılmasının yasal dayanağının olması; bir bütçe kanunu veya mali mevzuatın bütçe içi kadar bütçe dışı faaliyetleri de kapsamaması gerektiği, ifade edilmektedir. Bunların yanı sıra, vergi idarelerinin gelişmiş bilgi erişim sistemlerini kullanmalarının vergilemede saydamlığı arttıracığına, eğer yapılıyorsa, vergilemede netleştirme işlemlerinin de açıkça raporlanması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Vergiyi ödeyenler açınsansa mükelleflerin vergi yükümlülüklerinden doğan hakları ile sorumluluklarının açıkça ifade edilmesi gerektiğine değinilmektedir<sup>201</sup>.

Devlet memurlarının davranışlarının ahlaki standartları da öncelikli olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, ceza kanunundaki ilgili maddeler, memurların yargılanmasıyla ilgili 4483 sayılı Yasa, rüşvet ve zimmetle mücadele hakkında çıkarılmış olan 3628 sayılı Yasa ve vergi kanunları gibi kanunlarla belirlenmiştir<sup>202</sup>.

#### **2.6.3.1.2. Bilginin Kamuya Açık Olması**

Mali saydamlığın sağlanabilmesi için sürekli ve etkin bir şekilde bilgi aktarımı gerekmektedir. Aktarımı yapılan bilgi geçmiş dönemleri, içinde bulunulan dönemi ve planlanan dönemleri içermelidir. Dönemler arası kopukluğu önlemek için geçmiş ve

---

<sup>199</sup> Kızıldaş, 2007, s. 14,15.

<sup>200</sup> Kartalci, 2007, s. 164,165.

<sup>201</sup> A.g.e., s. 164,165.

<sup>202</sup> Kartalci, 2007, s. 166.

gelecek dönemlerle bağlantı kurarak bilginin sunulması gerekmektedir. Bu bağlamda kamuya sunulması gereken bilgi seti<sup>203</sup>;

- Bütçenin detaylı bir şekilde kapsamı,
- Tahminler ve bunların gerçekleşme oranları,
- Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler (banka krizleri sonucu oluşabilecek yükümlülükler gibi), vergi harcamaları ve yarı mali nitelikteki faaliyetler hakkındaki raporlar,
- Borçlar ve mali varlıklarla ilgili zamanında ve kapsamlı veriler yayınlanması hususlarını içermelidir.

#### **2.6.3.1.3. Saydam Bütçe Hazırlığı, Uygulaması ve Raporlaması**

Bu kapsamda tüzükte yer alan hususlar, mali raporlamaya, bütçe ile alakalı dokümanların içeriğine, bütçe faaliyetleri ve işlemlerinin izlenmesine ve bütçe tahminlerinin sınıflandırılmasına yöneliktir<sup>204</sup>.

Bölümde temelde, gelir-gider tahminleri ile mali riskler hususunda açık ve anlaşılır bilgiler verilmesi, ayrıca maliye politikası planlarının makro çerçevede parlamento ile kamuya açıklanması hedeflenmektedir. Bütçe dokümanlarında bulunan bilgilerin analize uygun niteliklere haiz olması, harcama yapılması ile gelir toplanması süreçlerinin eksiksiz ve açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca ödeneklerin kullanımlarının düzenli bir biçimde izlenmesi ile bütçenin parlamentoya mali yılın başlamasından bir süre önce sunulması gibi konular temelde bütçe süreçleri ile mekanizmaların saydamlığının değerlendirilmesine yöneliktir<sup>205</sup>.

#### **2.6.3.1.4. Mali Bilgilerin Doğruluğunun ve Güvenilirliğinin Bağımsız Teminatları**

Devlet tarafından üretilen mali bilgilerin güvenilir olup olmadığı ve bununla beraber hesap verebilirliğin temini için gereken kanuni alt yapı ve standartların oluşturulabilmesi için mali verilere ilişkin olarak<sup>206</sup>;

- Belli bir kalite ve standartta olması,

---

<sup>203</sup> Karakaş, 2005, s. 299.

<sup>204</sup> Kızıldaş, 2001, s. 28.

<sup>205</sup> Şafak Birol Acar, "Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu", Ankara 2007.

<sup>206</sup> Acar, 2007, s. 40,41.

- Kaliteli olması bakımından yürütmeden bağımsız bir ulusal istatistik ofisinin kamuoyunu bilgilendirmesi,
- Uluslararası standartlara uyumlu olması,
- Mevcut yapı ile politika taahhütlerini göstermesi, hususları gerekli görülmektedir.

Ayrıca hesapların bağımsız olan dış bir denetim organınca denetlenerek sonuçlarının parlamentoya düzenli olarak raporlanması da devletin ürettiği mali verilerin güvenilirliği ve doğruluğu açısından değerlendirilmektedir<sup>207</sup>.

## **2.7. Türkiye’de Kamuda Saydamlık**

Kamu yönetimlerinde yolsuzluk sorununun önüne geçilebilmesi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve saydamlığın artırılması suretiyle gerçekleştirilmektedir. Temelde kamu mali yönetimlerini daha hesap verebilir bir hale getirmek için yapılan düzenlemeler ülkemizi de etkilemiş ve saydamlık kamu mali yönetimimizin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir<sup>208</sup>.

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de saydamlığın sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen reformlara ve yasal düzenlemelere yer verilecektir. Ancak, çalışmanın bu kısmında konuyu daha geniş bir perspektifle inceleme imkânı olması nedeniyle zaman zaman saydamlık kavramı mali saydamlık kavramı ile eş anlamlı olarak ele alınacaktır.

### **2.7.1. Türkiye’de Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Reformlar**

Türkiye’nin potansiyelinin gerisinde bir performans göstermesinin sebebi olarak, etkinlikten uzak kamu yönetimi, uzun yıllar süren kamu açıkları, yüksek faiz ve enflasyon oranları, kayıt dışı ekonomideki büyüklük ile ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar gösterilmektedir. Ülkemizde temelde var olan sorunları düzeltebilmek amacıyla mali disiplinin sürdürülebilir kılınması, kamu harcamalarında etkinliğin artırılması, kamu kesiminde iyi yönetişimin yerleştirilmesi ile saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi kapsamında birtakım reformlar gerçekleştirilmiştir<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> A.g.e., s. 40,41.

<sup>208</sup> Avcı, 2008, s. 135.

<sup>209</sup> A.g.e., s. 158,159.

### **2.7.1.1. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı**

Bakanlar Kurulu kararı ile 12.01.2002 tarihinde kabul edilen Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı ile kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyetini esas alarak, hizmet kalitesi ile sonuçlarına odaklanılarak kamu yönetiminin etkin ve güvenilir kılınması hedeflenmektedir. Hesap verme sorumluluğu ile yönetimde saydamlığın oluşturulması, performans artışı, çalışanların performansının etkin biçimde ölçümü ayrıca etkinlik, tutumluluk ve verimlilik artışı gerekliliği söz konusu planın kabul edilme gerekçesi olarak belirtilmektedir. Türkiye’de yolsuzluğun azaltılması ve saydamlığın artırılmasına yönelik genel prensiplerin oluşturulması için 12 Ocak 2002 tarihinde Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu adı altında bir komisyon kurulmuştur. Söz konusu komisyonun adı, 2009/19 sayılı genelgeyle Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu şeklinde değiştirilmiştir<sup>210</sup>.

Yolsuzlukla mücadele ve saydamlığın artırılmasına yönelik kararlılığın birer göstergesi olması bakımından 22 Şubat 2010 tarihinde 2010-2014 yıllarına<sup>211</sup> ardından 30 Nisan 2016 tarihinde 2016-2019 yıllarına ait Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı<sup>212</sup> hazırlanmıştır.

Farklı ülkelerde uygulanan çalışmalar da baz alınarak yolsuzluğun artmasına sebep olan yapı ve kamu hizmet sunum şekline yönelik problemler ve öneriler söz konusu planlarda yer almaktadır. Bu çerçevede düzenlenen eylem planlarının onaylanması, gereken zamanda kamuoyu ile paylaşılması ve uygulanması ayrıca, eylem planıyla gerçekleştirilmek istenen hedeflere ulaşılmasında etkinlik ve koordinasyonun sağlanması için Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu görevlendirilmiş uygulamaların denetlenmesi için de Türkiye’de

<sup>210</sup> RG: 05.01.2009; 27423. Bkz. 2009/19 sayılı Genelge <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091205-10.htm>> (02.09.2018).

<sup>211</sup> RG: 22.02.2010; 27501. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100222-1.htm>> (03.09.2018).

<sup>212</sup> RG: 30.04.2016; 29699.<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160430.pdf>> (03.09.2018).



Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu oluşturulmuştur<sup>213</sup>.

### 2.7.1.2. SAY2000i Sisteminin Oluşturulması

02.03.1999 tarihinde başlatılan ve Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesindeki 1656 saymanlığı kapsayan Web Tabanlı Saydamlık Otomasyonu Projesi (SAY2000i) güncel sorunlara kısa vadeli çözümler sunmayı hedeflemiştir<sup>214</sup>.

Proje ile<sup>215</sup>:

- Saymanlıkların merkeze bir ağ ile bağlanması,
- Devletin günlük gelir- gideri ile borç- alacak ve nakit işlemlerinin görülebilmesi,
- Her gün toplanan bilgilerin ertesi gün internette yer alan kamu hesapları bülteninde yayınlanabilmesi,
- Devletin nakit giriş ve çıkışını anında izleyebilmesi sonucunda nakit ihtiyacının daha sağlıklı tespit edilebilmesi ve bunun neticesinde borçlanma yükünün hafifletilmesi,
- Devlet memurları için merkezde bir veri tabanı oluşturularak, maaş bordrolarının hesaplanmasının kontrolünün sorun olmaktan çıkması,
- Devlet harcamaları konusunda kamu kuruluşlarına online destek verilmesi,
- Uygulamada birlikteliğin sağlanabilmesi amacıyla yürürlükteki mevzuatın güncel olarak kullanıcıların kolaylıkla ulaşabileceği internet ortamında yer alması, amaçlanmıştır.

SAY2000i Projesinin hayata geçirilmesi sonucunda, saymanlıklarda hızlı ve kaliteli hizmet sunulmaya başlanmış, saymanlıklardaki uygulama farklılıkları giderilmiş, bütçe ödeneklerinin zamanında ve ihtiyaca göre dağıtılmasına katkı sağlanmıştır. Bunlarla birlikte söz konusu proje ile, kurumlar arası elektronik veri alışverişine imkân tanınmış, devletin gelir ve giderleri günlük olarak takip edilebilmiş, elektronik devlet modelinde, kamu mali yönetimi için dünya standartlarında bir altyapı oluşturulmuş, kamu harcamalarında ve kamu hesaplarında saydamlık ve tasarruf sağlanmıştır<sup>216</sup>.

<sup>213</sup> Bkz. Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi 2016/10 sayılı Genelge, <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160430.pdf>> (03.09.2018).

<sup>214</sup> Şalci, 2004, s. 163.

<sup>215</sup> Avcı, 2008, s. 214,215.

<sup>216</sup> Maraş, 2011, s. 124.

### 2.7.1.3. 58'inci ve 59'uncu Hükümet Acil Eylem Planları

Türkiye'de saydamlık konusu ele alınırken değinilmesi gereken birtakım planlar bulunmaktadır. Saydamlığın bir hükümet politikası olduğunu ispat eder nitelikte olan bu planlar başlatılan reform çalışmalarının devamlılığını sağlamaktadır<sup>217</sup>.

Öncelikli olarak, 58'inci Hükümet Acil Eylem Planında (AEP) saydamlığın sağlanmasına ilişkin alınacak önlemler, yolsuzlukla mücadele çerçevesinde öne çıkan taahhütler çerçevesinde sıralanmıştır<sup>218</sup>.

Yolsuzlukla mücadele çerçevesinde söz edilen önlemlerden biri siyasetin finansmanının saydamlaştırılmasıdır. Bu kapsamda siyasi partilere ait finansman kaynakları ile limitlerin saydam bir şekilde, siyasi partilerle iş birliği yapılması ve mutabakat sağlanması suretiyle saptanacağı ayrıca bu hususa uyulmaması halinde yaptırımların ağırlaştırılacağı belirtilmektedir. 4778 sayılı ve 02.01.2003 tarihli Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun<sup>219</sup> ile konuya ilişkin birtakım hükümler getirilmiştir. Fakat, bu düzenlemelerde beklenen sonuçların alınamadığı belirtilmekle beraber siyasi partilerin hesaplarına yönelik denetim de zayıf kalmıştır<sup>220</sup>.

Saydamlık, 18 Mart 2003 tarihinde açıklanan 59'uncu Hükümet AEP'de de birçok taahhütün içerisinde yer alan ana ilke olarak dikkat çekmektedir. 59'uncu Hükümet AEP'de yönetimde saydamlığın, bilgi-iletişim teknolojilerinden faydalanılarak kamu kuruluşlarına yönelik işlemler ile hizmetlerin vatandaşlara açıklanması ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılması şeklinde tesis edileceği belirtilmiştir. Söz konusu planda saydam aynı zamanda etkin mali ve finansal sistemin oluşturulacağı, e-devlet uygulamalarının genişletileceği, performans raporu sunulması için hizmet birimlerine yönelik düzenlemeler yapılacağı ve ekonomi yönetiminin tek bir çatı altında toplanacağı da düzenlenmiştir. Ayrıca kamuda verimliliğin artırılması ve saydamlığın gerçekleştirilebilmesi için bilgi gizleme, hatalı, yanlış veya eksik veri ve bilgi sunumu vb. olumsuzlukların engellenmesine ilişkin önlemler ile yolsuzluğun engellenmesine yönelik taahhütler de saydamlığın tesisi adına siyasi iradenin ortaya koyduğu düzenlemelerdir<sup>221</sup>.

<sup>217</sup> Avcı, 2008, s. 204.

<sup>218</sup> Acar, 2007, s. 91.

<sup>219</sup> RG: 11.01.2003; 24990.

<sup>220</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 18.

<sup>221</sup> Acar, 2007, s. 91,92.

#### **2.7.1.4. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**

Saydamlık bakımından Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu ülkemizdeki sorunların belirlenmesi ve çözüm yollarının bulunabilmesi için gerçekleştirilen en sistemli çalışma olarak değerlendirilmektedir. Çalışmalarına ortalama elli kişinin katıldığı söz edilen komisyon tarafından sunulan rapor problemler ve çözümlerine ilişkin yapılması gerekenleri göstermektedir<sup>222</sup>.

8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na yönelik çalışmalar 14.08.1999 tarih ve 1999/7 sayılı Başbakanlık genelgesiyle başlatılmıştır. Söz konusu genelgeye göre “...*Yeni bir yüzyıla girerken Türkiye'nin ciddi atılımları gerçekleştirebilmesi için, öncelikle kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlığı artırıcı düzenlemelerin yapılarak mali disiplinin güçlendirilmesi gerekmektedir.*” ifadeleriyle planın öncelikli unsurlarının saydamlık ve etkinlik olduğu belirtilmiştir<sup>223</sup>.

#### **2.7.1.5. Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Yapılan Diğer Çalışmalar**

Ülkemizde kamu yönetiminin etkinliği ve saydamlığın sağlanabilmesi adına yukarıda bahsi geçen reformların yanı sıra birçok çalışma yapılmıştır. Bunlardan bazıları<sup>224</sup>:

- 21 Eylül 2001 tarihinde düzenlenen uluslararası konferans,
- 12 Şubat 2001 ve 16 Mayıs 2001 tarihli Başbakanlık onayı ile oluşturulan çalışma grubu,
- Kamu mali yönetimi reformunun uygulanmasında koordinasyonun sağlanması için kurulan yönlendirme komitesi,
- Kamuda denetim reformu konusunda oluşturulan çalışma grubu,
- 12-13 Temmuz 2001 tarihleri arasında Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla düzenlenen workshop,
- 10 Aralık 2001 tarihinde ikinci defa düzenlenen uluslararası konferans,

---

<sup>222</sup> Acar, 2007, s. 79.

<sup>223</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/>> (10.09.2018).

<sup>224</sup> Avcı, 2008, s. 161-163.

- Bir sivil toplum kuruluşu olan Türkiye Ekonomik ve Siyasi Etütler Vakfı tarafından (TESEV), konunun uzmanı öğretim üyelerine 2000 yılı Kasım ayında yaptırılan hane halkı anketi, şeklinde özetlenebilir.

### **2.7.2. Türkiye’de Saydamlığın Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler**

Türkiye’de saydamlığın sağlanması amacıyla bir takım yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin ortak noktaları ise kamusal faaliyetler hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesini en iyi şekilde sağlamak ve hesap verme sorumluluğunu kurum kültürü haline getirmektir<sup>225</sup>. Bu bakımdan saydamlık ve mali disiplin açısından önemli olan yasal düzenlemeler temel olarak şu dört başlık altında incelenebilir:

- 5018 sayılı KMYKK
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

#### **2.7.2.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)**

Ulusal program ve politika belgesi kapsamında düzenlenen 5018 sayılı KMYKK, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için AB normları ve uluslararası standartlara uygun bir kamu mali yönetim anlayışının sağlanması hedeflenerek, 2003 yılında kabul edilmiştir. Kamu mali yönetiminde disiplinin, saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması; kamu kaynak kullanımında ekonomikliğin, etkinliğin ve verimliliğin gelişmesi ve uygulanması için getirilen 5018 sayılı Kanun, 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren geçerli olarak kendisinden önceki 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu yürürlükten kaldırmıştır<sup>226</sup>.

Ülkemizde kamu mali yönetiminin baştan düzenlenmesini sağlayan 5018 sayılı Kanun’un temelinde; hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak ayrıca kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasının sağlanması gibi temel amaçları hedeflediği söylenebilir<sup>227</sup>.

5018 sayılı Kanun’un amaçları arasında yer alan kaynakların elde edilmesi ve kullanılması hususunda performansın gözetilmesi, ekonominin temel prensibinin bir

---

<sup>225</sup> Avcı, 2008, s. 163.

<sup>226</sup> Methibay, 2014, s. 58.

<sup>227</sup> Arcagök, 2015, s. 1,2.

gereğidir. Söz konusu diğer iki amaçtan hesap verebilirliğin sağlanması, genel kamu yönetiminin artık temel bir prensibi ve 5018 sayılı Kanunun da temel taşıdır. Mali saydamlığı ise daha geniş anlamda saydamlık kavramı içerisinde değerlendirmek ve hesap verme sorumluluğuna katkı sağlayan bir anlayış ve prensip olarak düşünmek gerektiği söylenebilir<sup>228</sup>.

Adı geçen kanuna ait gerekçede de saydamlığa ilişkin;

*Mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır<sup>229</sup> ... ifadesi yer almaktadır.*

5018 sayılı Kanun m. 7’de hükme bağlanan mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ile birlikte adı geçen Kanun’un en önemli maddeleri arasında yer almaktadır<sup>230</sup>. İlgili madde hükmüne ilişkin gerekçe ise<sup>231</sup>;

*Mali saydamlık, çağdaş kamu mali yönetiminin temel ilkelerindedir. Saydam bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması, mali verilerin zamanında kamuoyuna açıklanması ve raporlanmasıyla mümkündür. Maddede, mali saydamlığın sağlanması amacıyla dikkate alınacak ilkeler belirtilmiştir. Mali saydamlığın gerçekleştirilmesine yönelik olarak öngörülen temel mekanizmalara ise, Kanunun değişik maddelerinde<sup>232</sup> yer verilmiştir. biçiminde yer almaktadır.*

### **2.7.2.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu**

Kamu ihalelerinin gün ışığında gerçekleştirilmesini amaçlayan saydamlık, ihale işlemlerinde, açıklık ve şeffaflık anlamlarına gelmektedir. 2886 sayılı Kanunda saydamlık ilkesinin karşılığı açıklık iken yeterince açık olmadığı ileri sürülen 2886 sayılı Kanundan sonra yürürlüğe konulan 4734 sayılı Kanunda açıklık yerine saydamlık terimi kullanılmıştır<sup>233</sup>.

İhale perspektifinden baktığımızda saydamlığın; ihale sürecinde idare tarafından tesis edilen işlemlerin piyasa aktörlerine ve kamuoyuna açık bir şekilde gerçekleştirilmesi olduğu söylenebilir. Bu sayede, idare tarafından ihale sürecinde gerçekleştirilen işlemler

<sup>228</sup> Arcagök, 2015, s. 2.

<sup>229</sup> Bkz. 5018 sayılı KMYKK Genel Gerekçesi, <<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>> (05.10.2018).

<sup>230</sup> Arcagök, 2015, s. 26.

<sup>231</sup> 5018 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, m. 7.

<sup>232</sup> Konuya ilişkin bkz. 5018 sayılı Kanun m. 13, 17, 29, 30, 36, 41, 49, 61, 76.

<sup>233</sup> Böke, Veli, Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhaleleri Şikâyet Hukuku, (1. baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s. 105.

piyasa aktörleri ile kamuoyu açısından görünür ve anlaşılır kılınmaktadır. Saydamlık mekanizması ile ihaleler üzerinde kamuoyu denetimi de sağlanmış olmaktadır<sup>234</sup>.

Çalışmanın daha önceki bölümünde de değinildiği üzere, 2886 sayılı Kanun'un dönemin farklılaşan ihtiyaçlarını karşılayamadığı, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamadığı, oluşan birtakım eksikliklerin giderilmesinde yeterli olmadığı görülmüştür. 2886 sayılı Kanun'un ayrıca AB, Dünya Ticaret Örgütü ve Dünya Bankası uygulamalarına da uyum sağlayamaması nedeniyle kamu ihalelerine ilişkin daha geniş çerçevede bir yasa oluşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede kamu kurumları ile kuruluşlarını gerçekleştirecekleri ihalelerde tek bir kanuna tabi kılmak, kamu kaynaklarının verimli kullanımını sağlamak, uygun şartlar ile zamanında ihtiyaçları karşılamak ve ihalelerde; güvenilirlik, saydamlık, gizlilik, eşit muamele ile rekabet ilkelerini tesis etmek hedeflenmiştir<sup>235</sup>. Bu nedenlerle, 1 Ocak 2003 tarihi itibarıyla 4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kanun yürürlüğe konmuştur<sup>236</sup>.

4734 sayılı Kanun KİT'lerle döner sermayeleri de kapsaması ve saydamlığın tesisi adına hükümler içermesi dolayısıyla 2886 sayılı Kanuna nazaran daha ileri bir kanun olarak değerlendirilmektedir<sup>237</sup>.

4734 sayılı Kanun ile kamu ihalelerinin uluslararası standartlara kavuşturulması sağlanmaktadır. Ayrıca söz konusu kanunla hem ihaleye katılanlar arasında rekabet hem de kamu ihalelerinde saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır<sup>238</sup>.

İhalenin ve ihale ile ilgili bilgilerin isteklilere sunulması ve herkese açık olması saydamlık ilkesinin bir gereğidir<sup>239</sup>. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunda; Kamu İhale Kurulunca ihaleye ilişkin dokümanların ayrıntılı biçimde hazırlanması, ilanlara yönelik kuralların tüm ayrıntılarıyla birlikte düzenlenmesi, ihale anında zarfların herkesin önünde açılması, belgelerin kamuoyu önünde açılması, ihale kararının gerekçeli olarak verilmesi, ihale sonucunun ilan edilmesi gibi kurallar da saydamlık ilkesinin gereklerinden bazılarıdır<sup>240</sup>. Bu hususlara çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

---

<sup>234</sup> Demirel, Salim, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde İhalesi Yapılan Mal Ve Hizmet Alımlarıyla Yapım İşlerinde İhaleye Fesat Karıştırma Suçu", (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2014, s. 72.

<sup>235</sup> 4734 sayılı Kanunun Genel Gereğesi, bkz. <<http://www.kik.gov.tr>> (07.10.2018).

<sup>236</sup> Bkz.4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmî Gazete.

<sup>237</sup> Acar, 2007, s. 93.

<sup>238</sup> Karakaş, 2015, s. 303.

<sup>239</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 158.

<sup>240</sup> Böke, 2006, s. 105.

Özet olarak, ihalede saydamlığın sağlanması için ihalenin tüm isteklilere açık olması, ihalenin usulüne uygun olarak eksiksiz bir şekilde tüm isteklilere duyurulmuş olması, ihale dokümanlarında bazı isteklilerin ihaleye katılımını engelleyecek şartlara yer verilmemiş olması, idarenin tutumunda ve ihalenin seyrinde isteklilerde şüphe uyandıracak, birinin diğerine tercih edildiği düşüncesini oluşturacak noktaların olmaması ve ihalenin ihaleye katılan tüm istekliler huzurunda başlatılıp sonuçlandırılması gerekmektedir<sup>241</sup>.

### 2.7.2.3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Belirsizlik dönemlerinde piyasaların istikrara kavuşmasına yardımcı olan saydamlık, piyasadaki katılımcıların riskleri tanınması adına gerekli bilginin elde edilmesine olanak tanınmasıyla da etkin kaynak dağılımı ve açıklanan politikanın etkinliğini sağlamaktadır<sup>242</sup>.

28.03.2002 tarihinde kabul edilen “4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>243</sup>” kamu borç sisteminin tek yasa altında birleştirilerek, bu alanda oluşan dağınıklığı giderme amacı ile<sup>244</sup> 09.04.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Adı geçen kanunun birinci bölümü m. 1’de söz konusu kanunun amacı:

*“Ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2’nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir<sup>245</sup>.”* şeklinde belirtilmiştir.

Kamu borç yönetiminin daha saydam hale gelmesi ve raporlama standartlarının getirilmesi Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu ile sağlanmıştır<sup>246</sup>. Bu amaçla, üç ay aralıklarla kamu borç yönetim raporu yayımlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne gönderilmeye başlanmıştır. Söz edilen raporlar, hesap

<sup>241</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 159.

<sup>242</sup> Maraş, 2011, s. 133.

<sup>243</sup> RG: 09.04.2002; 24721.

<sup>244</sup> Dalgıç, 2010, s. 16.

<sup>245</sup> Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, m. 1.

<sup>246</sup> Karakaş, 2015, s. 303.

verebilirlikle saydamlığın uygulamada yer alan göstergeleridir. Bunun dışında saydamlığı artıracak bir başka uygulama ise, borç yöneticilerince ihraç takvimlerinin düzenli olarak ilanına başlanmasıdır<sup>247</sup>.

Ayrıca adı geçen kanun mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin olarak dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesi düzenlemesine de yer vermiştir. Bu kapsamda geçmiş dönemlerde mali saydamlığın sağlanmasına engel teşkil eden ve harcaması yapılmasına rağmen bütçe hesaplarına yansıtılmayan dış proje kredisi kullanımlarının bütçe ile ilişkilendirilmesi, kanun ile zorunluluk haline gelmiştir<sup>248</sup>.

Bunların dışında söz konusu kanunun beşinci bölümünde “Hazine Garantileri ve Borç Üstlenimi” başlığı altında ve m.8’de yer alan hükümlerle Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle borç sisteminin dağınıklığına son verilerek halkın bilgilendirileceği ifade edilmiş, böylece saydamlığın gerçekleştirilmesi adına büyük bir adım daha atılmıştır<sup>249</sup>.

#### **2.7.2.4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları yıllarca kamuya yönelik bilgiler ile belgeleri gizleme ve kamuoyuna açıklamama düşüncesine sahip olmuştur<sup>250</sup>. Kapalı kapılar ardında yürütülen işlemler, hesap verme kaygısının olmaması, idarenin olabildiğince hesapsız ve keyfi hareket etmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle, devlet ile toplumun bütünleşmesi, saydamlığı sağlamak, yolsuzluğu önlemek, yönetilenleri olan bitenden haberdar etmek ve halkın yönetime katılımını arttırmak için bilgi edinme hakkına işlerlik kazandırılması önemli bulunmaktadır<sup>251</sup>.

Bu bağlamda, son yıllarda bilgi edinme hakkına ilişkin olumlu adımların atıldığı görülmektedir<sup>252</sup>. Ülkemizde bilgi edinme hakkına yönelik kanuni düzenlemelere bakıldığında üç temel belgeden söz edilebilir. Bunlar, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu<sup>253</sup> ile bu yasa hükümlerince çıkarılan yönetmelik (yürürlük maddesi uyarınca

---

<sup>247</sup> A.g.e., s. 303.

<sup>248</sup> Maraş, 2011, s. 133.

<sup>249</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, m. 8.

<sup>250</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 17.

<sup>251</sup> Canat Sürekli, 2013, s. 37.

<sup>252</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.17.

<sup>253</sup> RG: 09.10.2003; 25269.



24.04.2004 tarihinden itibaren geçerli olmuştur.) ve 24 Ocak 2004 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesidir<sup>254</sup>.

4982 sayılı Kanun m. 1’de söz konusu kanunun amacı “*Bu kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.*” biçiminde hüküm altına alınmıştır.

Bireylerin bütün idari belgeleri arşiv ve kayıtları yerinde inceleyebilme, belgeler hakkında bilgi ve açıklama isteyebilme, idari belgelerin suretlerinin kendisine verilmesini isteme ve bireylere kendi hakkındaki idari belgelerde herhangi bir hata gördüğü takdirde bu hatanın düzeltilmesini talep etme olanağını bilgi edinme hakkı vermektedir<sup>255</sup>.

Bilgi ve belgelere ulaşımı garanti altına alan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun bilgiye erişim adına gerçekleştirilen en önemli gelişme olduğu ifade edilmektedir<sup>256</sup>.

## **2.8. Kamu Alımlarında Saydamlık**

Başarılı bir kamu alım sistemi ancak kayırmacılık, rüşvet vb. etik dışı davranışların dışlanması ile mümkündür. Kamu alımlarında ayrımcılığın engellenebilmesi ve objektifliğin sağlanabilmesi bakımından saydamlık kamu alım ilkelerinin tamamlayıcısı niteliğinde olup büyük önem taşımaktadır. İhtiyaca konu mal ve hizmetlerin en uygun şartlarda ve en iyi değerde karşılanması kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin temel amacını oluşturmaktadır<sup>257</sup>.

Kamu alımları yolsuzluğa en açık devlet uygulamalarından biri şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu kaynakları, kimi zaman kişisel çıkarların sağlanması amacıyla ve doğruluk kavramına ters düşecek biçimde kullanılabilir. Bu bakımdan, sistemin doğruluğunun sağlanması kamu alımlarında yolsuzluğun engellenebilmesinin ve saydamlık ile rekabetin artırılmasının en etkili yollarından biri olarak görülmektedir<sup>258</sup>.

---

<sup>254</sup> Asrak Hasdemir, Tuğba, Kamusal İletişimde Bilgi Edinme Hakkı, (1. baskı), Dipnot Yayınları, Ankara 2007, s. 52.

<sup>255</sup> Canat Sürekli, 2013, s. 37.

<sup>256</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 17.

<sup>257</sup> Demircioğlu, Mustafa Yaşar, “İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki” TBB Dergisi, 2014 (115), s. 129.

<sup>258</sup> Demircioğlu, 2014, s. 129.

AB üyesi olan ülkelerde de şeffaflığın sağlanması ve geliştirilmesi adına gerçekleştirilen çalışmalar kamu yönetiminin güven artışı sağlamasına neden olan unsurlar arasında sayılmaktadır<sup>259</sup>.

Ülkelerin kamu yönetiminde büyük bir yer tutan kamu alımları ayrıca ülke ekonomilerinde de önemli bir boyuttadır. AB'ye üye ülkelerin GSMH'nin %16'sını kamu alımlarının oluşturduğu görülmektedir. Türkiye'de ise GSMH'nin ortalama %12-15'inin kamu alımlarından oluştuğu belirtilmektedir. AB, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası ve bölgesel ekonomik örgütler kamu alımları alanında birlikte kaideler oluşturmuşlar ve söz konusu bu kaideleri yayma ve geliştirme çabası içerisinde girmişlerdir<sup>260</sup>.

### **2.8.1. Avrupa Birliği Kamu Alımlarında Saydamlık**

Avrupa Adalet Divanı İçtihadı, Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması, Avrupa Topluluğu İhale Direktifleri ve Roma Antlaşması AB Hukukunun kamu alımlarına yönelik temel düzenlemeleridir<sup>261</sup>.

AB kamu alım mevzuatının temel hükümleri; Klasik sektör şeklinde de isimlendirilen 2004/18/EC sayılı direktif ile altyapı sektörü şeklinde de isimlendirilen 2004/17/EC sayılı direktiftir. Avrupa Parlamentosu ile AB Bakanlar Konseyince onaylanan söz konusu direktifler, belediyeler, merkezi yönetim idareleri, bakanlıklar ile hava limanı tesisleri, liman yönetimi, enerji, su artırımını gibi alanlarda faaliyette bulunan ihale makamları gibi çokça makamı kapsamaktadır. Adı geçen direktiflerin amacı ise alım prosedürlerini daha kolay hale getirmek, ihalelerde saydamlık ve rekabeti sağlamak olarak özetlenebilir<sup>262</sup>.

AB direktiflerinde belirtilen temel ilkeler "Eşit muamele", "Orantılılık", "Tarafsızlık", "Ayrımcılık Yapmama", "Saydamlık" ve "Tam Rekabet" şeklinde belirtilebilir<sup>263</sup>.

---

<sup>259</sup> Karakaş, 2005, s. 303.

<sup>260</sup> Gözel Akın, "Türkiye'nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından", <[www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc](http://www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc)> (28.10.2018).

<sup>261</sup> Ekşi, Hakkı, Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Bursa (Türkiye), 2013, s. 52.

<sup>262</sup> Akdoğan, 2014, s. 687.

<sup>263</sup> Ekşi, 2013, s. 53.

AB direktifleri çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin olarak, ihale belgelerinin ulaşılabilir ve açık olması, ihale usullerinin ihale öncesinde kararlaştırılması, ihale kayıtları ile şartlarının ihale öncesinde bilinmesi saydamlığın unsurları olarak belirtilebilir<sup>264</sup>.

AB düzenlemeleri ayrıca, kamu alımlarındaki sorunların çözümüne yönelik iki direktifi de içermektedir. İhtilafların çözümüne ilişkin direktiflerle, saydam bir şekilde gerçekleştirilmeyen kamu alımlarında, öngörülen inceleme usulleri ile hızlı ve etkin düzeltimin yapılması amaçlanmaktadır<sup>265</sup>. İhtilaf direktifleri ile, yasadışı alınan kararlar ve ihlaller nedeniyle zarar gören kişilere tazminat hakkı temin edilerek ve geçici tedbirler sunulmaktadır<sup>266</sup>.

Bunlarla beraber, ihale süreciyle direkt olarak ilgisi bulunmayan hususlar adı geçen direktiflerin kapsamı dışında bulunmaktadır. Ayrıca AB direktifleri yalnızca büyük ihale sözleşmelerine ilişkin olduğundan üye ülkelere kamu alımları hususunda geniş takdir yetkisi tanımaktadır. Ortak Pazar Programı'nın mühim bir kısmını da AB direktifleri, oluşturmaktadır<sup>267</sup>.

2004/17 ve 2004/18 sayılı direktiflerin kamu alımları ile kamu ihale sözleşmelerine yönelik mevzuatı rasyonelleştirmek ve basitleştirmek adına atılan önemli adımlar şeklinde değerlendirilmesine karşın Avrupa Parlamentosu tarafından söz edilen mevzuatın modernizasyonu ve basitleştirilmesi amacıyla yeni düzenlemelerin gerekliliği de vurgulanmıştır<sup>268</sup>.

Özetle, AB'de devlet alımlarında egemen olan iki anahtar ilke üzerinde durulmaktadır. Söz konusu ilkeler “ayrım gözetmeme” ve “şeffaflık” ilkeleridir<sup>269</sup>. AB müktesebatı<sup>270</sup>, şeffaflık ve eşit muamele ilkelerinin yanı sıra kamu alımları ile ilgili olarak serbest rekabetin tesisine yönelik düzenlemeler de yapmıştır. Ayrıca, AB

---

<sup>264</sup> A.g.e., s. 53.

<sup>265</sup> SIGMA Rapor No:30, “Kamu Alımları İnceleme Usulleri”, Çev. Pelin Kuzey, OECD, 2000, s. 1.

<sup>266</sup> A.g.e., s. 1.

<sup>267</sup> A.g.e, s. 3.

<sup>268</sup> Andrea Mozatti ve Giorgia Afferni, Recent Developments in the European Law of Public Contracts , ERCL, 2011, s.552.’den aktaran Akdoğan, Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi, İÜHFM, 2014, s. 687.

<sup>269</sup> Vonderen Paul, 1. Uluslararası “Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu”, 27-28 Mayıs 2004, İstanbul, s. 26.

<sup>270</sup> AB Müktesebatı, AB Hukuk sistemine verilen addır. Yaklaşık 120 bin sayfadan oluşmaktadır. AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <[https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakereleri\\_37.html](https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakereleri_37.html)> (30.10.2018).

çerçevesinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik ihalelerde belli eşik değerin üzerinde kalınması durumunda özel ihale usullerinin uygulanmasına ve gerçekleşen ihalelerde inceleme ve şikâyet kurallarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir<sup>271</sup>. AB müktesebatında bu alandaki temel düzenlemeler<sup>272</sup> yukarıda açıklanan direktifler ile yapılmış olup söz edilen direktiflerle var olan hukukun daha sade hale getirilerek uygulamalarda kolaylık sağlanması ve ihalelerde yaşanan problemlerin çözümüne yönelik geleneksel kuralların modern hale getirilmesi hedeflenmektedir<sup>273</sup>.

### 2.8.2. Türkiye’de Kamu Alımlarında Saydamlık

Kamu alımları, ülkemizde özellikle 1990’lı yıllar sonrasında gerçekleşen ekonomik büyüme ve ticaretteki artış ile önemli hale gelmiş ve artış göstermiştir. Bu süreçte kamu alımlarına yönelik düzenlemelerin ve mevzuatın alımlarda yaşanan problemleri gidermede yetersiz kaldığı ve iletişim teknolojilerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bahsedilen bu nedenler kamu alımlarında saydamlığın sağlanabilmesi bakımından da kabul edilemez bir tablo ortaya çıkarmış ve yeni bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştır<sup>274</sup>.

AB ve Birleşmiş Milletler (BM)’in 1990’ların sonu ve 2000’lerin başında ülkemizde uygulanan kamu alımlarına ilişkin mevzuatın şekillenmesinde etkili olduğu görülmektedir. 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’ye aday üyelik statüsü tanınmasıyla beraber kamu alımlarında AB etkisi başlamıştır. Ülkemiz kamu alımlarına yönelik bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemeleri AB Direktiflerine uygun biçimde düzenlemiş ve mevzuatını her bakımdan birlik hukukuna yaklaştırmıştır. İhale sisteminin UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu’na göre değiştirilmesi hususunun, Uluslararası Para Fonu Stand-by Anlaşmalarında ön şart olarak belirtilmesi ise kamu alımlarında BM etkisini göstermektedir<sup>275</sup>.

Ayrıca, 2001 yılında baş gösteren ekonomik krizin ardından Dünya Bankası ve IMF ile yapılan anlaşmalarla kamu alımlarına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilerek modern standartlara uyumlu bir ihale mevzuatı hazırlanması, öngörülmüştür. Dolayısıyla 2000’li

---

<sup>271</sup> Ekşi, 2013, s. 51.

<sup>272</sup> Avrupa Birliğinin Kamu Alımları konusundaki müktesebatının özeti ve bölümleri için bkz. <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s11000.htm>> (30.10.2018).

<sup>273</sup> Ekşi, 2013, s. 52.

<sup>274</sup> Eroğlu Erdal, Tolga Demirbaş, 2016, s. 297,298.

<sup>275</sup> Alkan, Ece, Kabulünden Günümüze Kadar Kamu İhale Kanunu Üzerinde Yapılan Değişiklikler Hakkında Bir Araştırma, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Düzce Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği Ana Bilim Dalı, Düzce (Türkiye), 2017, s. 8.

yılların başından itibaren yürütülen kamu alımlarına yönelik reform çalışmaları, AB direktifleri ve UNCITRAL model ilkeleri esas alınarak gerçekleştirilmiş ve saydamlığın aynı zamanda rekabetin sağlanması bakımından reform niteliğinde düzenlemeler getirmiştir<sup>276</sup>.

Uluslararası standartlara paralellik gösteren ve AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilen Türk kamu alım mevzuatı 4734 sayılı Kanun ile uygulamaya konulmuştur. Kamu alımları hususunda rekabetin, saydamlığın ve verimliliğin artması ayrıca hesap verebilirlik ve kamuoyu denetiminin sağlanması yeni kamu alım sistemi ile düzenlenmiştir. Devletin daha verimli ve etkin kamu hizmeti sunabilmesi ve farklılaşan koşullara uyum sağlayabilmesi 4734 sayılı Kanun'un amaçları arasındadır. Bunlarla birlikte, kamu alımları alanını düzenlemek, yargı aşamasından önce şikâyetleri inceleyerek çözüme kavuşturmak, yetki ve görevleri tek elde toplamak ve saydamlığı tesis etmek amacıyla Kamu İhale Kurumu Türk devlet yapısına kazandırılmıştır<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> A.g.e., 2017, s. 8.

<sup>277</sup> Kamu İhale Kurumu, 1. Uluslararası "Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu", 27-28 Mayıs 2004, İstanbul, s. 11,12.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU MAL VE HİZMET ALIMLARINDA SAYDAMLIK

Çalışmanın bu bölümünde; mal ve hizmet kavramlarına yönelik tanımlar yapıldıktan sonra Türkiye'de kamu mal ve hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen toplam kamu alımları içerisindeki payları Kamu İhale Kurumu raporları ile açıklanan sayısal veriler göz önünde bulundurularak incelenecektir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen mal ve hizmet alımlarına ilişkin ihale uygulama süreçleri saydamlık açısından; “İhalenin Hazırlık Aşaması”, “İhale Aşaması” ve “İhale Sonrası” olmak üzere üç alt başlık altında ele alınacaktır. Elektronik ihale ve Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığın sağlanmasına olan katkılarına da çalışmanın bu bölümünde değinilecektir. Son olarak, Kamu İhale Kurumu hakkında çeşitli bilgiler sunulurken, Kamu İhale Kurulu'nun saydamlığın tesisi amacıyla verdiği örnek uyumsuzluk kararlarına yer verilecektir.

#### 3.1. Mal ve Hizmet Kavramları

Bu başlık altında mal ve hizmet kavramlarına ilişkin genel bir çerçeve çizildikten sonra söz konusu kavramlara çeşitli açılardan değinilecektir.

##### 3.1.1. Mal Kavramı

Mal kavramı, TDK sözlüğünde “Alınıp satılabilen her türlü ticaret eşyası” şeklinde açıklanmaktadır<sup>278</sup>. 4734 sayılı Kanun m. 4'de ise “*Mal, satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklardır.*” biçiminde ifade edilmektedir.

Adı geçen maddede söz edilen ihtiyaç terimi, günlük kullanımda, gereksinim duyulan şeylerin karşılığı olarak kullanılırken; iktisat literatüründe karşılanmadığı zaman acı ve üzüntü veren, karşılandığında ise mutluluk ve haz veren duygu olarak tarif edilmektedir. Konumuz itibarıyla ise ihtiyaç terimini, idarelerin görevlerini yerine getirebilmek için gereksinim duydukları her türlü mal ve haklar şeklinde tanımlayabiliriz. Söz konusu mallar, taşınır ve taşınmaz mallar olarak ikiye ayrılmaktadır. Taşınır mal; bir yerden başka bir yere taşınabilen eşyalar, taşınmaz mallar ise yerinde sabit olan şeylerdir.

<sup>278</sup> Türkçe Sözlük, 2013, s. 394,395.

Bahsedilen haklar ise fikri haklar, mülkiyetin gayri ayni hakları ve irtifak hakları gibi haklardır<sup>279</sup>.

Özetle konumuz açısından mal kavramı, idarelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla satın aldığı ihtiyaç maddeleriyle, taşınır-taşınmaz mal ve haklar biçiminde tanımlanabilir.

### 3.1.2. Hizmet Kavramı

TDK sözlüğünde hizmet kavramı, “1. Birinin işini görme veya birine yarayan bir işi yapma; 2. Görev.” şeklinde tanımlanmıştır<sup>280</sup>. İktisadi manada hizmetse, gereksinimleri karşılama ve üretildiği anda tüketilme özelliklerine sahip her çeşit etkinliktir<sup>281</sup>.

4734 sayılı Kanun m. 4’de hizmet tanımı yer almakla birlikte bu maddeye göre;

*Hizmet, bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, imar uygulama, her ölçekte imar planı, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanması ve benzeri diğer hizmetlerdir.*

Söz konusu hizmet tanımlamasından da anlaşılacağı üzere, 4734 sayılı Kanunda genel bir hizmet tanımı yapılmak yerine sayma yöntemi kullanılmıştır. Ancak söz konusu hizmet tanımına giren işler sınırlı olarak sayılmamış, “benzer nitelikte olan hizmetler “de hizmet tanımı kapsamına alınmıştır. 4734 sayılı Kanunda belirtilmeyen ayrıca mal alımı veya yapım işi<sup>282</sup> niteliği bulunmayan işlerin benzeri diğer hizmetler kapsamında ihale

<sup>279</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 152.

<sup>280</sup> Türkçe Sözlük, 2013, s. 249.

<sup>281</sup> Arapgirli, Murat, Açıklamalı Kamu İhale Mevzuatı, Denetler Yayıncılık, İzmir 2016, s. 42.

<sup>282</sup> Yapım kavramı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda açıklanan tanımından yola çıkılarak Doğanıyğit tarafından şu şekilde açıklanmıştır:

Bu kavrama esasen üç unsur dahil edilmiştir. Bunlar;

•Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, altyapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekupaj gibi her türlü inşaat.

•Yukarıda sayılan işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri.

•Benzeri yapım işleridir.

Bu kanun ile birlikte işleyecek olan Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, yüklenicilerin yanı sıra taşeron ve alt yüklenicilere de zincirleme sorumluluk öngörmektedir. Bunun tabii sonucu olarak yapım kavramı geniş tanımlanmış ve birincil olarak sayılan işlerin alt işleri durumundaki tesisat, ihzarat, nakliye, montaj gibi işler de yapım kapsamında değerlendirilmiştir.

Yine “benzeri yapım işleri” denilerek bilim ve tekniğin gelişimine paralel bir uyum sağlanması amaçlanmıştır. Doğanıyğit, 2007, s. 134.

vasıtasıyla alınıp alınamayacağı; kendi mevzuatında, alım konusu idarenin görevi kapsamında bulunup bulunmadığı, söz edilen işin ihale vasıtasıyla yaptırılmasına mâni bir düzenleme olup olmadığı durumları değerlendirilerek belirlenmelidir<sup>283</sup>.

Kamu hizmeti kavramıysa, bir kamu tüzel kişisi ya da kamu tüzel kişisi denetimi altında bir özel kişi tarafından yapılan kamu yararı amaçlanarak gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Kamu hizmetinin değişik açılardan tanımlanması da söz konusudur. Kamu hizmeti, organik açıdan bakıldığında belli bir görevi gerçekleştirmek amacıyla kamu tüzel kişisince tahsis edilen ajan ve vasıtaların tümüdür. Maddi açıdan bakıldığında kamu hizmeti, tatmininde kamu faydası bulunan toplumsal ihtiyaçları gideren faaliyettir. Kamu hizmeti şekli açıdan ise, belli bir rejimi ve usulü ifade etmektedir<sup>284</sup>.

### **3.2. Türkiye’de Kamu Mal ve Hizmet Alımları ile Danışmanlık Hizmet Alımları**

Türkiye’deki ihale mevzuatının kamu alımlarını, konularına göre mal ve hizmet alımları ile yapım işleri şeklinde tanımladığı söylenebilir. Konularına göre yapılan bu ayırmda mal alımları, piyasada hazır halde bulunan veya özel imalat süreci gerektiren mal veya haklar; hizmet alımları, üretimi için görece daha fazla emek gücü gerektiren konular; yapım işleri ise belirli bir proje kapsamında bir yapı eserinin inşa edilmesi şeklinde özetlenebilir<sup>285</sup>.

#### **3.2.1. Türkiye’de Kamu Mal Alımları**

Devlet, yükümlülüklerini gerçekleştirebilmek amacıyla gerekli görülen taşınır ve taşınmaz malları, özel kişilerde olduğu gibi satın alarak temin etmektedir. Fakat devlet söz konusu temin sürecinde özel şahıslardan farklı birtakım işlemler yürütmek mecburiyetindedir. Devletin faaliyetlerini yürütebilmesi için mal almak istemesi durumunda, söz konusu alımın geçerli olabilmesi için mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesi de gerekmektedir<sup>286</sup>.

İhale sürecine giren kamu idareleri, en uygun zamanda, en uygun kalitede ve en uygun fiyata mal satın almak ve alım maliyetlerini mümkün olduğunca aşağı çekmek istemektedirler. Söz edilen amaçlarla ihale sürecine giren kamu idareleri, Türkiye’de

---

<sup>283</sup> A.g.e., s. 42.

<sup>284</sup> A.g.e., s. 39.

<sup>285</sup> Büber, 2008, s. 10.

<sup>286</sup> Methibay, 2014, s. 469.



4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kanun hükümlerine uygun şekilde mal alımlarını gerçekleştirmektedirler. Ayrıca idareler, mal alım sürecinde adı geçen kanunlarla beraber ilgili yönetmeliklerde belirtilen şekil ve şartlara da uymak durumundadırlar.

### 3.2.2. Türkiye’de Kamu Hizmet Alımları

İdareler ihtiyaç duydukları hizmetler için alım yaparlar. Ancak idare tarafından hizmet tanımı yapılmaksızın ve teknik şartnamede ihale konusu işin detaylarına yer verilmeksizin yalnızca çalışacak personel sayısı ile niteliğin belirtilmesi şeklinde ihaleye çıkılması hizmet alımı yerine idarenin dolaylı biçimde personel istihdamı manasına gelmektedir. İhale, idarelerin söz konusu ihtiyaç duyulan hizmetlerini temin yöntemlerinden biridir<sup>287</sup>.

Daha önce “Hizmet kavramı” başlığı altında da açıklandığı üzere Türkiye’de hizmet alımları, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde tanımlanırken bu işler sayma yöntemiyle belirlenmiş ve sayılan benzer işler de hizmet kapsamında kabul edilmiştir. Örnek olarak ne hizmet alımları arasında ne de yapım işleri arasında belirtilmeyen “ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve fidan dikim” işlerinin<sup>288</sup> hizmet tanımı içerisinde kabul edilmesi gerekmektedir<sup>289</sup>.

4734 sayılı Kanunun ifade ettiği hizmet tanımı içerisinde sayılmayan bir işin, hizmet alımı olup olmadığının belirlenmesine ilişkin kamu ihale mevzuatında açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, ihaleye konu alımın aralarında doğal bağlantı bulunan hizmet alımı, mal alımı ya da yapım işlerinin asgari ikisinden oluşması durumunda, iki yaklaşımdan söz edilebilir. İlk yaklaşım, yaklaşık maliyet içinde bedel bakımından fazla paya sahip olan ve işin temelini oluşturan kısmının ihale edildiği yöntemle göre işin diğer kısımlarının da bu yöntemle ihale edilmesidir. Yani alım türüne yaklaşık maliyetin içindeki nispi ağırlığa göre karar verilmesi gerekmektedir. Bir diğer yaklaşımsa, ihaleye konu alımın proje bütünlüğü içindeki önemi ile alımı öngörülen işin temelde ne işi olduğunun belirlenerek, ihale alım yönteminin ona göre belirlenmesidir<sup>290</sup>.

---

<sup>287</sup> Arapgirli, 2016, s. 48.

<sup>288</sup> “Yapım işinin gerektirdiği uygulama projesi veya kesin proje gerektirmeyen, yaptırılacak işin uzman tarafı olan yapım müteahhidine ihtiyaç bulunmayan, malzeme makine ve ekipmandan ziyade vasıfsız iş gücü girdisinin ağırlıklı olduğu ve yaptırılacak işin uygulama projesini ve kesin projesini de kapsayan teknik şartnamesine göre fen ve sanat kurallarına uygun olarak bir eserin meydana getirilmesi gereği bulunmayan işler olduğundan” Bkz. Doğanığit, 2007, s. 144.

<sup>289</sup> Doğanığit, 2007, s. 144.

<sup>290</sup> Arapgirli, 2016, s. 42,43.

### 3.2.3. Türkiye’de Kamu Danışmanlık Hizmet Alımları

Danışmanlık Hizmet Alımları Tip Sözleşmesi’nde danışman, “danışmanlık hizmeti veren hizmet sunucusu” şeklinde tanımlanmaktadır. Bahsi geçen hizmet sunucusu kavramı ise, “hizmet alımı ihalesine teklif veren ya da teklif vermesi için yeterlik neticesinde çağrılan gerçek ve tüzel kişiler” olarak tanımlanmıştır<sup>291</sup>.

Kamu ihale mevzuatında danışmanlık hizmetlerinin tanımına yer verilmek yerine, bu danışmanlık hizmetleri sayma yöntemi ile belirlenmiştir. Danışmanlık esas itibarıyla bir hizmet olmakla birlikte danışmanlık hizmetlerinin özel niteliği nedeniyle 4734 sayılı Kanunun beşinci bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir<sup>292</sup>. Söz konusu kanun m. 48’e göre:

- Mimarlık ve mühendislik,
- Etüt ve proje,
- Harita ve kadastro,
- Her ölçekte imar planı,
- İmar uygulama,
- ÇED raporu hazırlanması,
- Plan, Tasarım, Yazılım geliştirme,
- Teknik şartnamenin hazırlanması ile, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınmaktadır.

Bu hizmetler danışmanlık hizmetleri kapsamında olup bunların ihalesinin 4734 sayılı Kanun m. 48-52’de yer alan danışmanlık hizmet ihaleleri ile alakalı özel hükümlere göre yapılması gerekmektedir. Söz konusu maddelerde düzenlenen danışmanlık hizmetleri ihale yöntemi, sadece yukarıda sayılan danışmanlık hizmetlerine uygulanabilecek bir ihale yöntemidir. Danışmanlık hizmetleri arasında sayılmayan hizmet alımlarının bu yöntemle gerçekleştirilmesi mümkün değildir<sup>293</sup>. Ayrıca, danışmanlık hizmet sunucularından alınması gereken ve yukarıda sayılan danışmanlık

---

<sup>291</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 472.

<sup>292</sup> Arapgirli, 2016, s. 46.

<sup>293</sup> Dedeoğlu, 2016, s. 472,473.

hizmetleri çalışmanın ilerleyen kısmında açıklanacak olan belli istekliler arasında ihale usulü dışında kalan açık ihale usulü veya pazarlık usulüyle ihale edilememektedir<sup>294</sup>.

### 3.3. Mal Alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Toplam Kamu Alımları İçerisindeki Payı

4734 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen kamu alımları, söz edilen kanunda yer alan ihale usulleri olan; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü ile doğrudan teminle yapılan alımlar ve istisna kapsamındaki alımlardan oluşmaktadır. Bu çerçevede 2010-2017 yılları itibarıyla gerçekleşen toplam kamu alımları içerisinde mal alımlarının adet ve tutar bazındaki payı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 2.** Kamu Mal Alımlarının Toplam Kamu Alımları İçindeki Payı (2010-2017 Yılları)

| Yıl  | Adet   | Adet Bazında Toplam Alımlardaki Pay (%) | Mal Alımı Tutarı (1000TL) | Tutar Bazında Toplam Alımlardaki Pay (%) |
|------|--------|---|---------------------------|--|
| 2010 | 38.842 | 44,15                                   | 14.365.867                | 26,46                                    |
| 2011 | 44.720 | 44,61                                   | 13.862.061                | 22,02                                    |
| 2012 | 40.709 | 43,23                                   | 15.829.853                | 20,66                                    |
| 2013 | 39.626 | 40,43                                   | 16.491.693                | 18,48                                    |
| 2014 | 36.103 | 39,63                                   | 19.644.253                | 20,16                                    |
| 2015 | 36.714 | 39,53                                   | 24.438.526                | 19,06                                    |
| 2016 | 35.374 | 39,60                                   | 26.400.162                | 16,96                                    |
| 2017 | 35.158 | 39,36                                   | 30.101.939                | 14,31                                    |

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (2010-2017 Yılları) Kamu Alımları İzleme Raporları

Tablo 2 incelendiğinde söz konusu sekiz yıla ait istatistiki veriler gösteriyor ki Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler tarafından gerçekleştirilen mal alımı ihalelerinin adet bazında toplam alımlardaki payı, söz konusu süreçte %44,15’den %39,36 seviyesine inmiştir. Tutar bazında değerlendirildiğinde ise, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen toplam kamu alımı harcamaları

<sup>294</sup> Ancak, m. 48’in ikinci fıkrasında istisnai olarak; “Yaklaşık maliyeti 13’üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir.” ifadesi yer almaktadır. Bkz.4734 sayılı Kanun m. 48.

içerisinde mal alımlarının 2010 yılında %26,46 düzeyinde iken 2017 yılında kayda değer bir düşüş göstererek %14,31 oranında gerçekleştiği görülmektedir.

### **3.4. Hizmet Alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Toplam Kamu Alımları İçerisindeki Payı**

4734 sayılı Kanun kapsamında, toplam kamu alımları içinde hizmet alımları önemli bir paya sahiptir. Söz edilen toplam kamu alımları 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale usulleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü ile doğrudan teminle yapılan alımlar ve istisna kapsamındaki alımlardan oluşmaktadır. Bu bağlamda, 2010-2017 yıllarında 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan toplam kamu alımları içerisinde hizmet alımlarının adet ve tutar bazındaki payları Tablo 3. ile belirtilmiştir.

**Tablo 3.** Kamu Hizmet Alımlarının Kamu Alımları İçindeki Payı (2010-2017 Yılları)

| <b>Yıl</b>  | <b>Adet</b> | <b>Adet Bazında<br/>Toplam Alımlardaki<br/>Pay (%)</b> | <b>Hizmet<br/>Alımı Tutarı<br/>(1000TL)</b> | <b>Tutar Bazında<br/>Toplam Alımlardaki<br/>Pay (%)</b> |
|-------------|-------------|--|---|---|
| <b>2010</b> | 31.992      | 36,36  | 21.212.520                                  | 39,07   |
| <b>2011</b> | 33.685      | 33,60  | 16.037.591                                  | 25,47   |
| <b>2012</b> | 32.798      | 34,83  | 17.000.347                                  | 22,18   |
| <b>2013</b> | 35.608      | 36,33  | 18.841.756                                  | 21,11   |
| <b>2014</b> | 38.211      | 41,94  | 37.671.054                                  | 38,67   |
| <b>2015</b> | 36.045      | 38,81  | 49.101.534                                  | 38,29   |
| <b>2016</b> | 33.982      | 38,05  | 48.613.172                                  | 31,23   |
| <b>2017</b> | 32.494      | 36,38  | 48.025.258                                  | 22,84   |

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (2010-2017 Yılları) Kamu Alımları İzleme Raporları

Tabloda da açıkça görüldüğü üzere 2010-2017 yılları arasında, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerde bazı yıllar artışlar ve düşüşler yaşanmasına karşın toplam alımların adet olarak ortalama %36'sı hizmet alımlarına aittir. Tutar bazında ise, toplam kamu alımları içerisinde hizmet alımların payı 2010 yılında %39,07 oranında iken yıllar itibarı ile inişli çıkışlı seyretmiş ve 2017 yılında %22,84'e düşmüştür.

### 3.5. Kamu Mal ve Hizmet Alımlarında Saydamlığın Rolü

Kamu mal ve hizmet alımlarında optimum seviyeye ulaşılabilmesi için ihtiyaç konusu alımlar, tüm isteklilerin katılımının sağlanacağı biçimde gerçekleştirilmelidir. Aynı zamanda, alım sürecinin başlangıcından bitişine kadar devam eden tüm aşamaların güvenilir, saydam, hesap verilebilir, etkin ve verimli bir biçimde sürdürülmesi gerekmektedir. Bunların yanı sıra, etkin ve hızlı işleyen bir denetim mekanizması da oluşturulmalıdır<sup>295</sup>.

Kamu mal ve hizmet alımları perspektifinden ihale, kamu idareleri tarafından görevleri yerine getirilirken ihtiyaç duyulan mal ve hizmeti yasal düzenlemelere uygun olarak özel kesimde en uygun teklif verenden alma süreci<sup>296</sup> olarak ifade edilmektedir. Ekonomideki değişimin önemli bir kısmı kamu ihaleleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. İdarelerce, mal alımı ve hizmet alımlarına ilişkin fiyatlandırma mekanizması olarak çoğunlukla ihale uygulamaları tercih edilmektedir. Bu nedenle, önemli boyutta iktisadi değişime aracılık eden kamu ihalelerinin etkinliğinin artırılması kamu tasarrufunun sağlanması suretiyle ekonomiye katkı sağlayacaktır<sup>297</sup>.

Kamu ihalelerinde etkinliğin sağlanması ise, ihtiyaç konusu mal ve hizmetin temininde en uygun fiyatı veren tedarikçinin seçilebilmesini gerektirmektedir<sup>298</sup>. Ekonomik ve sosyal yönü bulunan ve çok çeşitli sektörlerde uygulama alanı olan kamu alımları, birçok tedarikçiyi etkilemektedir<sup>299</sup>. Kamu mal ve hizmet alımlarında, söz konusu tedarikçiler tarafından yolsuzluğa, siyasi himayeciliğe ve rekabetin bozulmasına yönelik davranışlar sergilenmesi halinde etkinlik arayışı olumsuz etkilenmektedir. Kamu alımlarında etkinliğin zedelenmesine neden olan söz konusu davranış ve kararları engellemek amacıyla öncelikli olarak saydam ve katılımcılar arasında ayırım gözetmeyen, rekabeti sağlayan açık bir ihale tasarımı yapılmalıdır<sup>300</sup>.

Mal alımları ve hizmet alımları için vazgeçilmez bir önem arz eden saydamlık, aynı zamanda objektif kamu alımı ilkelerini tamamlayıcı niteliktedir. Neredeyse tüm ülkelerde

---

<sup>295</sup> Emek Uğur, "Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması Ve Korunması", DPT, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/hukuk/emeku/kamuihal.pdf>> (12.11.2018).

<sup>296</sup> Çetinkaya, vd. ... "Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2018/6, (1), s. 314..

<sup>297</sup> Demircioğlu, 2014, s. 128.

<sup>298</sup> Emek, 2002, s. 1.

<sup>299</sup> Ünübol Neyzar, "Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması Ve Rekabet Savunuculuğu", Rekabet Kurumu, 2012, Ankara, s. 1.

<sup>300</sup> Emek, 2002, s. 1.

kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin bir ücret karşılığında ve uygulanacak belli usuller sonrasında özel şahıslardan temin edilmesi “kamu alımları” olarak nitelendirilmekte ve birtakım kaidelerle yapılmaktadır<sup>301</sup>.

Etkili bir ihale sistemiyle yapılan kamu alımları, tüm ülkeler için önemli bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Özellikle gelişen ülkelerde, gelişmiş ülkelere kıyasla kamu açıklarının makro ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri ve kamu harcamalarının iktisadi faaliyetlerdeki büyük payı kamu alımlarının önemini daha fazla hissettirmektedir<sup>302</sup>. Öyle ki OECD, Dünya Ticaret Örgütü ve Dünya Bankası gibi organizasyonlar tarafından gelişme ve kalkınmanın sağlanması adına gereken uygulamalar arasında kamu alımlarının etkin şekilde yapılmasına daima yer verilmiştir. Bu kuruluşlar arasında yer alan Dünya Ticaret Örgütü’ne göre kamu kurumları, üstlerine düşen vazifeleri yerine getirmek için alımlar yapmak zorundadır. Bu alımların yapılması esnasında da rekabeti koruyacak şekilde şeffaflığın sağlanması ve ayrımcı olmayan bir ihale düzeninin tesis edilmesi etkinliğin sağlanabilmesi için gereklidir<sup>303</sup>. Ayrıca yine, Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Artırılmasına İlişkin OECD Tavsiyelerinde “Üye ülkeler, rekabetçi ihalelerde şeffaflığı maksimize etmeli ve özellikle, rekabetçi ihalelere ilişkin istisnai uygulamalarda dürüstlüğü artırmak üzere gerekli önleyici tedbirleri hayata geçirmelidir,” ifadesi yer almaktadır. Söz konusu tavsiyeye göre, ülkeler hem potansiyel tedarikçiler hem de kamu alımlarına ilişkin üst gözetim organları gibi ilgili taraflara yönelik olarak yalnızca sözleşmelerin imzalanmasını içeren değil tüm kamu alımları sürecini içerecek biçimde şeffaflığı sağlamalıdır. Bilgiye ihtiyacı olan ilgili tarafları ve kamu alımları sürecinin aşamalarını dikkate alarak şeffaflık derecesini belirlenmeli ve özellikle, potansiyel tedarikçilere hareket alanı tanımak ve aralarında gizlice anlaşmalarını engellemek amacıyla, gizli bilgilerin korunmasını temin edilmelidir. Aynı zamanda, sistemin etkinliğinin sağlanması için, kamu alımlarına ilişkin mevzuatın, kırmızı çizgiler yaratmaksızın yolsuzluk kontrolünü artıracak düzeyde bir şeffaflığı içerdiğinden emin olunmalıdır<sup>304</sup>. Dolayısıyla, mal ve hizmet alımlarında etkinliğin sağlanması adına objektif kriterlere göre saydamlığın tesis edilmesi olmazsa olmazlar arasında yer almakla

---

<sup>301</sup> Demircioğlu, 2014, s. 128.

<sup>302</sup> Emek, 2002, s. 2.

<sup>303</sup> Aygün, Erdem, Rekabet Politikalarının Kamu Alımları Üzerine Etkileri, (Yayımlanmamış doktora tezi), Hacettepe Üniversitesi, İktisat Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2016, s. 14.

<sup>304</sup> “Recommendation of The Council On Enhancing Integrity In Public Procurement”, (çev. Ali,Kayım) Denetim, 2010/5, ss. 64-67.

beraber söz konusu alımların ihale yöntemiyle yapılması da rekabetin tesisi ve korunması adına önemlidir<sup>305</sup>.

Ülkemizde kamu idareleri, mal ve hizmet alımlarında gerek duyulan ihtiyaçların uygun zaman ve koşullarla karşılanabilmesi, aynı zamanda kaynakların verimli kullanımının sağlanabilmesi amacıyla 4734 ve 4735 sayılı Kanun hükümlerine uygun biçimde ihale yapmaktadır. Adı geçen kanunların hedefi, ihale sürecinde kamu idarelerinin yapacakları alımlarda öncelikle saydam, bunun yanı sıra güvenilir, ticari sırları koruyan, eşitlikçi aynı zamanda kamuoyu tarafından denetlenebilir bir sistemin oluşturulmasıdır<sup>306</sup>.

Söz konusu sistemin verimli biçimde yürütülebilmesi için ihaleye katılanlarda bilgi eksikliği olmaması gerekmektedir. İhaleye katılanların yeterli bilgiye sahip olmaması kamu alımları sürecini uzatmakta, bu durum maliyet artışının yanı sıra kamu kaynağının gereksiz harcanmasına da sebep olmaktadır<sup>307</sup>. Bu nedenle saydamlık, ihale ilanlarının herkes tarafından görülebilecek biçimde duyurulması ve değerlendirme prosedürünün açık olarak belirlenmesini zorunlu kılmaktadır<sup>308</sup>.

Tüm bunlara ek olarak, mal ve hizmet alımları gerçekleştirilirken saydamlıkla beraber gizliliğin de sağlanması gereklidir. İlk bakışta birbiri ile çelişiyor gibi görünen bu iki kavramın (saydamlık ve gizlilik) söz konusu alımların sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için birlikte uygulanması zorunludur<sup>309</sup>. Bu durumda öncelikle saydamlığın sağlanabilmesi adına mal ve hizmet alım ihale sürecindeki tüm bilgilerin şeffaf bir şekilde ilgili bütün paydaşlarla paylaşımı gerekmektedir. Bununla beraber rekabetin tesisi ve ihaleden beklenen faydaların elde edilmesi için de birtakım bilgilerin kamuya açılma zamanının farklılaşması gerekmektedir. Örneğin, kapalı teklif ihaleleri bakımından idarelerce hesaplanan ve teklifler açılmadan önce açıklanması doğru olmayan yaklaşık maliyet bilgileri bahsi geçen bu bilgilerin en önemlilerindedir. Öyle ki, bazı tekliflerin geçersiz sayılması ve kazanan teklif bedelinin belirlenmesi sürecinde önemli olan yaklaşık maliyet bilgisinin, teklifler açılmadan bilinmemesi ve idare tarafından kimseyle paylaşılmaması gerekmektedir. Bu bakımdan yaklaşık maliyete

---

<sup>305</sup> Aygün, 2016, s. 15.

<sup>306</sup> Aksoy, M. ve K.E. Erbay, Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2006, s. 70.

<sup>307</sup> A.g.e., s. 70.

<sup>308</sup> Demircioğlu, 2014, s. 128.

<sup>309</sup> Arapgirli, 2016, s. 136.

ilişkin bilginin belirli süre gizli kalması kamu alım ihalelerinde temel ilkelerden birini oluşturmakla birlikte tekliflerin açılmasının ardından idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyetin ne olduğunun kamuoyu ile paylaşılması ise saydamlık ilkesinin bir gereğidir. O halde bu iki ilkenin esasen birbirini tamamlayıcı nitelikte olduğu söylenebilir<sup>310</sup>.

### **3.6. Kamu Mal ve Hizmet Alımlarında Saydamlığın Sağlanması Açısından Hesap Verme Sorumluluğunun Önemi**

5018 sayılı KMYKK m. 8’de hesap verme sorumluluğu;

*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır. biçiminde yer almaktadır<sup>311</sup>.*

Kamu harcamaları açısından hesap verme sorumluluğu ise genel olarak kendisine kamu kaynakları emanet edilenlerin, verilen görevlerin gerçekleştirilme şekli hususunu açıklayabilme görevidir<sup>312</sup>. Bu açıdan, hesap verme sorumluluğu, kaynak tahsis edilen ve kaynak kullanımında yetkili olan görevlilerin söz konusu kaynakları ve yetkileri kullanma biçimleri hususunda rapor sunmaları şeklinde de ifade edilebilir<sup>313</sup>.

Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık karşılıklı etkileşim içerisinde bulunan kavramlardır. Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu yerine getirmenin ön koşulu iken hesap verme sorumluluğu da saydamlığı temin etmenin vazgeçilemez bir aracıdır. Yani saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de saydamlığa ihtiyaç vardır. Zaten temelde hesap verme sorumluluğu kamu fonlarının kullanımında açıklığı sağlama, yani bu alanda saydam olma zorunluluğudur<sup>314</sup>.

Kamu yönetiminde, yolsuzlukların engellenmesi de saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesine bağlıdır. Hesap verebilirliğin ve saydamlığın bulunmadığı ülkelerde kamu yönetimince gerçekleştirilen uygulamaların suiistimale elverişli olduğu ve yolsuzluklara yol açabileceği söylenebilir<sup>315</sup>. Ülkemizde de 4734 sayılı Kanun ve 4735

<sup>310</sup> Aygün, 2016, s. 45.

<sup>311</sup> Bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m. 8.

<sup>312</sup> Methibay, 2014, s. 159.

<sup>313</sup> Özer, 2015, s. 89,90.

<sup>314</sup> Karaarslan, 2012, s. 20.

<sup>315</sup> Özer, 2015, s. 90.



sayılı Kanun ile daha saydam ve hesap verilebilir hale getirilen kamu alım sistemi, farklılaşan ve gelişen şartlara uyum sağlayabilmeyi, uluslararası uygulamalara paralellik gösterebilmeyi ve devletin yurttaşlarına verimli ve etkin hizmet sunabilmesini sağlamayı amaçlamaktadır<sup>316</sup>.

Sonuç olarak, hesap verme sorumluluğu saydamlığın sağlanabilmesinin en önemli unsuru; saydamlık ise hesap verme sorumluluğunun uygulanabilmesinin vazgeçilmez temel koşuludur. Hesap verme sorumluluğunun saydamlık olmaksızın bir diğer deyişle doğru, güvenilir, zamanlı, ulaşılabilir, tutarlı ve zamanlı bilgi olmaksızın gerçekleşmesi söz konusu değildir<sup>317</sup>.

### 3.7. Doğrudan Temin ve Saydamlık İlişkisi

Doğrudan temin, 4734 sayılı Kanun m. 18'in değiştirilmesi öncesinde ihale usulleri arasında sayılmıştır. Ancak niteliği ve içerdiği hususlar itibarıyla "ihale" tanımına girmeyen alım ve yapım işlerinin ihalesiz temini yöntemi olarak görüldüğünden<sup>318</sup> 4964 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklikle<sup>319</sup> ihale usulleri arasından çıkarılmıştır.

Doğrudan temin, işin doğasından kaynaklı olarak ilan yapılmadan ve teminat alınmadan ihtiyacın belli isteklilerden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak düzenlenmiştir<sup>320</sup>. Doğrudan temin, "*Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul*" olarak tanımlanmaktadır<sup>321</sup>.

Doğrudan temin sürecinin işleyişi ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

---

<sup>316</sup> Koçberber, Güler, "Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen İhalelerin İhale Mevzuatına Uygunluğunun Yeni Bir Yaklaşım İle İncelenmesi" Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2009/24, (2): ss.151-176.

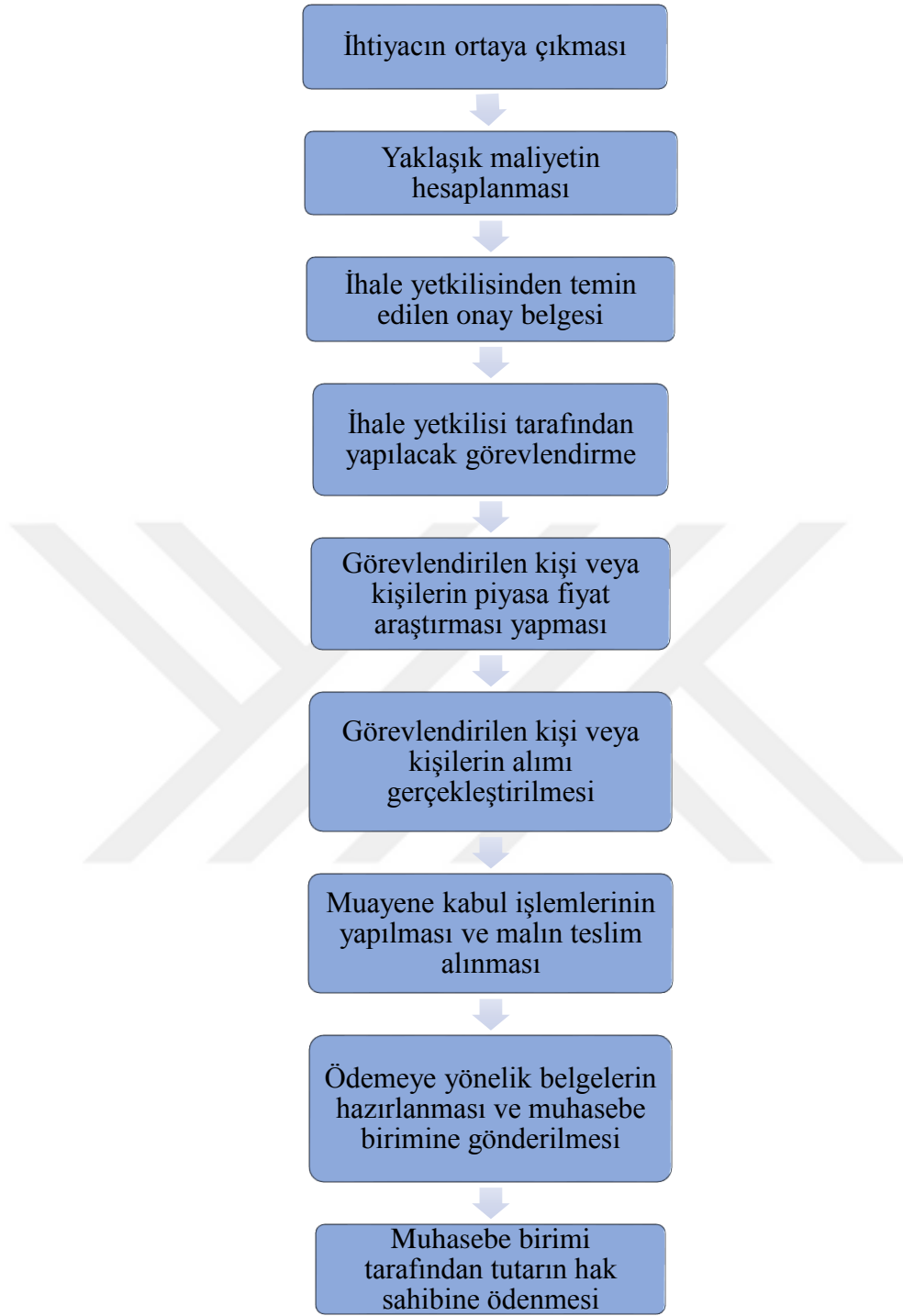
<sup>317</sup> Özer, 2015, s. 90.

<sup>318</sup> Böke, 2006, s. 465.

<sup>319</sup> RG: 15.08.2003; 4964

<sup>320</sup> Methibay, 2014, s. 337.

<sup>321</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 4.



**Şekil 2.** Doğrudan Temin Süreci<sup>322</sup>

Şekil 2.'de görüldüğü üzere doğrudan temin yöntemi gerek ihale hazırlık işlemleri gerekse ihale süreci bakımından 4734 sayılı Kanun'da sayılan ihale usulleri için

<sup>322</sup> Sürece ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve T.C. Kamu İhale Kurumu Doğrudan Temin Kullanım Kılavuzu.

belirlenmiş kurallardan farklılıklar barındırmaktadır<sup>323</sup>. Ancak, her ne kadar söz konusu ihale usulleri için öngörülen kaidelerin doğrudan teminde uygulanma mecburiyeti bulunmasa da doğrudan teminin doğasına zıt düşmeyen, saydamlığın da içerisinde yer aldığı temel ilke ve genel kuralların uygulanması gerekmektedir<sup>324</sup>.

4734 sayılı Kanun m. 22’de yapılan değişiklikle birlikte doğrudan temin usulünün kapsamı genişletilmiştir<sup>325</sup>. İlgili madde hükmünde, idarelerin ihtiyaçları için doğrudan temin usulüne aşağıda yer alan hallerde ilân yapmaksızın ve teminat almaksızın başvurabilecekleri ifade edilmiştir<sup>326</sup>;

- a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.
- b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.
- c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.
- d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 67.613 (Altmış yedi bin altı yüz on üç) Türk Lirası, diğer idarelerin 22.524 (Yirmi iki bin beş yüz yirmi dört) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar<sup>327</sup>.
- e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.
- f) Özellikle belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.
- g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.
- h) 08/01/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanunun 22 ve 36’ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.
- i) Türkiye İş Kurumunun, 25/06/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/08/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,
- i) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı.

<sup>323</sup> Doğanıyigit, 2007, s. 436.

<sup>324</sup> Özkan, 2013, s. 533.

<sup>325</sup> Methibay, 2014, s. 337.

Bkz. s. 136-141., 4734 sayılı Kanun, m. 22: “Doğrudan Temin”, ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

<sup>326</sup> RG: 22.01.2002; 24648.

<sup>327</sup> Parasal limitler 1/2/2018 tarihinden itibaren uygulanan 19/1/2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Kurumu’nun 2018/1 No.lu Kamu İhale Tebliğinden alınmış olup 01.02.2018-31.01.2019 dönemini kapsamaktadır.

Anılan madde metnine bakıldığında, söz edilen özellikteki ihtiyaçların kolay olarak temin edilmesi hedeflenmiş olup, ihtiyacın özelliğine göre, katılımcılarda yeterlik kriteri aranması, ihale komisyonu kurulması, ilan yapılması, sözleşme ve şartname düzenlenmesi hususlarının alımı gerçekleştirecek olan idarenin takdirinde bulunduğu görülmektedir. Fakat idareler, duruma göre ilan yaparlarsa, ihale komisyonu kurarlarsa veya isteklilerden teminat alırlarsa da mevzuata aykırı hareket etmiş olmayacaklardır<sup>328</sup>.

Doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilecek mal ve hizmet alımlarında, teminat alınmaksızın, ilan yapılmaksızın, ihale komisyonu kurmaksızın ve 4734 sayılı Kanun'da belirtilen yeterlik kurallarını arama mecburiyeti olmaksızın, ihale yetkililerince görevlendirilen kişi veya kişilerce piyasada fiyat araştırması yapılarak kamu ihtiyaçları giderilmektedir<sup>329</sup>. Hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanabilmesi adına doğrudan temin sürecinde rol alan bu kişilerin sistem içerisindeki görev ve konumları ile yasal sorumluluklarının iyi belirlenmesi ve denetim mekanizmasının işlerliği ile süreç içerisinde ortaya çıkabilecek olası kanuna aykırılıkların tespiti oldukça önemlidir<sup>330</sup>.

Doğrudan temine ilişkin olarak, idareler tarafından ilgili kanun m. 22 (d) bendinin farklı şekillerde yorumlandığı ve parasal limitleri aşan ihtiyaçların kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulüne başvurulduğu gözlenmektedir. Bu olumsuz durumun telafisi amacıyla da 4964 sayılı Kanunla 4734 sayılı Kanun m. 62 (ı) bendi<sup>331</sup> eklenmiş ve buradaki parasal limitlerin ilgili ödeneklerin yüzde 10'unu aşmayacak şekilde yapılması öngörülmüştür<sup>332</sup>. Ancak, bahsedilen limitin aşılp aşılmadığı hususunda kontrol mekanizmasında bulunan eksiklik, söz konusu kanuni düzenlemenin uygulanması noktasında tereddütlere sebep olmaktadır. Bu husus, söz edilen sınırlamaya aykırılık gerekçesiyle yapılacak olan bir alıma itiraz edilebilmesinin ve dolayısıyla saydamlığın tesisi edilmesinin de önüne geçebilmektedir<sup>333</sup>.

---

<sup>328</sup> Doğanıyigit, 2017, s. 436.

<sup>329</sup> Methibay, 2014, s. 338.

<sup>330</sup> Atuğ Mustafa, Mustafa Taytak, "Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi", Sayıştay Dergisi, 2018, (110), ss. 91-123.

<sup>331</sup> "Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmî Gazete (Ek: 30/7/2003 4964/38 m.).

<sup>332</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, 2004, s. 97,98.

<sup>333</sup> Turşucu, Mehmet, Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Isparta (Türkiye), 2011, s. 119.

Aşağıda yer alan tabloda, 2015, 2016 ve 2017 yılları arasında doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen toplam kamu alımlarına ilişkin sayısal veriler; mal, hizmet, yapım işi ve danışmanlık hizmet alımı olmak üzere türlerine ayrılarak belirtilmiştir.

**Tablo 4.** Doğrudan Temin İle Yapılan Toplam Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı (1000 TL) (Mal Alımı, Hizmet Alımı, Yapım işi, Danışmanlık Hizmet Alımı)

| <b>Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)</b> |             |          |             |          |             |          |
|------------------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| <b>İhale Türü</b>                  | <b>2015</b> | <b>%</b> | <b>2016</b> | <b>%</b> | <b>2017</b> | <b>%</b> |
| Mal Alımı                          | 5.580.362   | 67,42    | 2.249.199   | 58,91    | 2.239.287   | 68,14    |
| Yapım İşİ                          | 465.728     | 5,63     | 217.110     | 5,69     | 214.114     | 6,52     |
| Hizmet Alımı                       | 2.218.620   | 26,81    | 1.341.993   | 35,15    | 821.276     | 24,99    |
| Danışmanlık Hizmet Alımı           | 12.052      | 0,15     | 9.440       | 0,25     | 11.555      | 0,35     |
| Toplam                             | 8.276.761   | 100      | 3.817.742   | 100      | 3.286.233   | 100      |

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (2015,2016,2017 Yılları) Kamu Alımları İzleme Raporları

Tablo 4’de yer alan 2015, 2016 ve 2017 yıllarına ait veriler incelendiğinde, mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin ile yapılan alımların ortalama %95’ini oluşturduğu görülmektedir. Mal alımlarının oran ve tutar bazında hizmet alımı ve yapım işlerinden belirgin olarak yüksek olmasının nedeni olarak acil ihtiyaçların piyasadan karşılanmasında mal alımlarının anında yerine getirilebilen türde olması yönüyle en uygun alım türü olması gösterilebilir. Bu hususun aksine, genelinin yüksek bedelli olması ve gerçekleştirilmesinin uzun zaman alabilmesi nedeniyle doğrudan temin yöntemi ile karşılanan yapım işlerinin ise oran ve tutar bazında çok düşük seviyelerde kaldığı söylenebilir<sup>334</sup>.

### **3.8. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhale Edilen Mal ve Hizmet Alımları Uygulama Süreçlerinin Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi**

Kamu ihalesi, mal ve hizmetlerin temin edilmesi bakımından, devlet tarafından idari faaliyetlerini sürdürebilmek ve kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla

<sup>334</sup> Çetinkaya, 2018, s. 325.

ihtiyaca konu mal ya da hizmetin teminine yönelik sözleşme imzalanacak kişi veya grupların belirlenmesi işi ya da süreci biçiminde tanımlanabilir<sup>335</sup>.

Kamunun mal ve hizmet satın alma sürecinin iyi belirlenmiş kurallar çerçevesinde işlememesi durumunda, kamu kaynaklarının verimliliğinden ve etkinliğinden söz edilemediği gibi, ihtiyacın da tam olarak karşılanamaması gibi bir sonuç da ortaya çıkabilir. Bu bakımdan, ihale piyasasının iyi işleyebilmesi ve muhtemel suiistimallerin önüne geçilebilmesi için, saydam bir ihale sisteminin varlığına daima ihtiyaç duyulmaktadır. Saydamlığı sağlamanın en önemli yoluysa gereken mevzuat altyapısının oluşturulmasından geçmektedir<sup>336</sup>.

Mal ve hizmet alım sürecine ilişkin esas ve usuller 4734 sayılı Kanun ile belirlenmektedir. 4735 sayılı Kanun ise gerçekleşen alım süreci sonrasında yapılacak sözleşmelere yönelik hükümleri içermektedir. Söz konusu iki kanun da kamu mal ve hizmet alımlarında saydamlığın sağlanabilmesi adına yeni usul ve esaslar getirmiştir. Bu usul ve esaslardan bazıları şunlardır: Aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi, yaklaşık maliyetin tespiti, ekonomik açıdan en avantajlı teklif esası, Kamu İhale Kurumu'nun kurulmuş olmasıdır. Bununla birlikte; 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda, AB uygulamalarına uyum seviyesini artırabilmek, uygulamada oluşan birtakım problemleri çözmek ve saydamlığı tesis etmek amacıyla yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren çeşitli değişiklikler yapılmıştır<sup>337</sup>.

4734 sayılı Kanun ile getirilen ve saydamlığın sağlanabilmesi bakımından önemli sayılan düzenlemeler adı geçen kanunun genel gerekçesinde de yer almaktadır. Buna göre söz konusu kanunda saydamlığın tesisine yönelik<sup>338</sup>;

- İhalelerde açıklığın ve rekabetin tesis edilebilmesi ve sorumluluk taşıyan gerçekçi tekliflerin hazırlanabilmesi amacıyla isteklilere yeterli hazırlık süresinin tanınması amacıyla, AB ihale mevzuatındaki ilan süreleri de dikkate alınarak, eşik değerlere ve ihale usullerine göre farklı ilan süreleri belirlenmiştir.

---

<sup>335</sup> Bozkurt, Cevdet, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi" Denetim, 2009, ss. 60-74.

<sup>336</sup> A.g.e., s. 61.

<sup>337</sup> Akış, 2010, s. 492.

<sup>338</sup> Bkz. 4734 Sayılı Kanun'un Genel Gereği.

- Daha fazla isteklinin ihalelere katılabilmesi için, günümüz teknolojilerinden yararlanmak üzere bilgi işlem ağı ya da elektronik haberleşme (internet) yoluyla ilana da imkân tanınmıştır.
- Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve yalnızca ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi öngörülmüştür.
- Saydamlık ilkesinin gereği olarak, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan ya da teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi durumunda yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi öngörülmüştür.
- İhale öncesinde ihale dokümanında açıklama yapılması ve zeyilname düzenlenmesi olanağı getirilmiştir.
- Taahhüdün yerine getirilmesine engel teşkil eden aşırı düşük tekliflerin reddedilebilmesine ilişkin özel düzenleme yapılmıştır.
- İhale üzerinde kalan isteklinin sözleşme imzalamaması halinde, ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi ile ihalenin sonuçlandırılmasına olanak tanınmıştır.
- Kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için, istekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir.

Yukarıda ifade edilen maddelerle birlikte ihalelere ilişkin istatistikî verilerin yayınlanmasının ve kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi adına yapılan düzenlemelerin de saydamlığın göstergeleri olduğu söylenebilir<sup>339</sup>.

4734 sayılı Kanuna göre bu kanun kapsamındaki idarelerin gerçekleştirecekleri mal alımı ihalelerinde uygulanacak esas ve usulleri düzenlemek amacıyla “Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (MAİUY)” hazırlanmıştır<sup>340</sup>. Anılan Kanun kapsamındaki idarelerin danışmanlık hizmet alımı ihaleleri dışındaki hizmet alımı

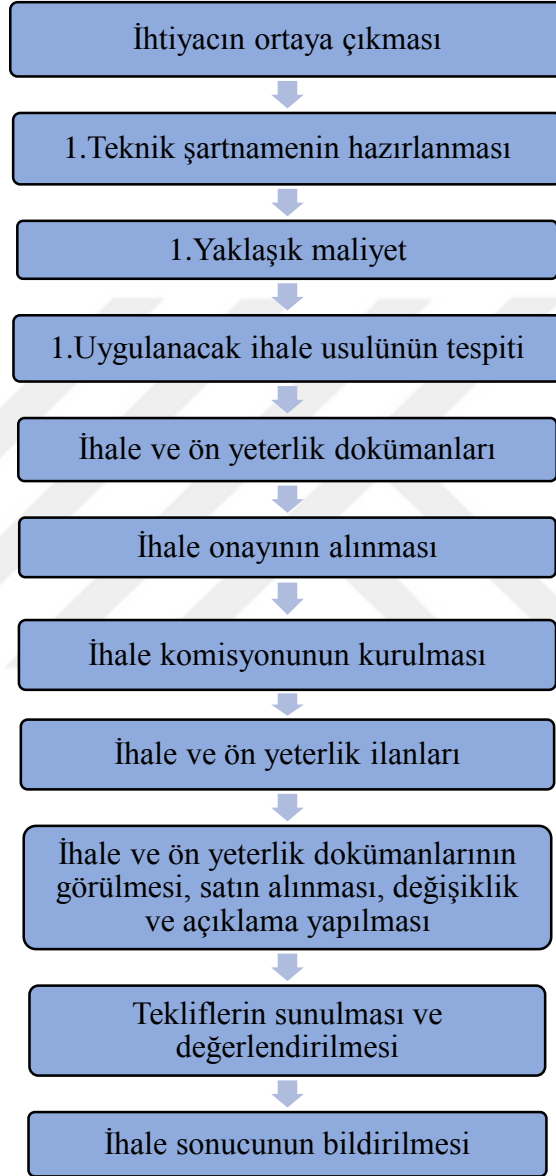
---

<sup>339</sup> Turşucu, 2011, s. 60.

<sup>340</sup> MAİUY, m. 1. “Bu Yönetmelik, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin, bu Kanuna göre gerçekleştirecekleri mal alımı ihalelerinde uygulayacakları usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanmıştır.”, m. 2. “Bu Yönetmelik, 4734 sayılı Kanunun 53’üncü maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.”

ihalelerinde uygulayacakları esas ve usullerin düzenlenmesi amacıyla da “Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (HAIUY)” hazırlanmıştır<sup>341</sup>.

4734 sayılı Kanunla getirilen ve ilgili yönetmeliklerce uygulama usul ve esasları belirlenen mal ve hizmet alımlarının gerçekleştirilme süreci ana hatları itibarıyla aşağıdaki şekilde özetlenebilir:



Şekil 3. Mal ve Hizmet Alım Süreci<sup>342</sup>

<sup>341</sup> HAIUY, m. 1. “Bu Yönetmeliğin amacı, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin, bu Kanuna göre gerçekleştirecekleri, danışmanlık hizmet alımı ihaleleri dışındaki hizmet alımı ihalelerinde uygulayacakları usul ve esasları düzenlemektir.” m.2. “Bu Yönetmelik, 4734 sayılı Kanunun 53’üncü maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.”

<sup>342</sup> Arapgirli, 2016, s. 8.



4734 sayılı Kanun kapsamında mal ve hizmet teminine yönelik gerçekleştirilen ihale süreci, ihale yetkilisi tarafından onayın verildiği tarihle başlarken, sözleşmenin imzalanmasının ardından noter tarafından onaylanması ve tescili (tescilin gerekmemesi durumlarında sözleşmenin taraflarca imzalanması) ile tamamlanmaktadır. Söz konusu kamu ihale süreci, sözleşmenin imzalanması ya da ihalenin iptali ile sona erebilmektedir<sup>343</sup>.

4734 sayılı Kanun'da mal ve hizmet temini için gerçekleştirilen ihalelerde saydamlığın sağlanması bakımından çeşitli hükümler yer almaktadır. Bu hükümler ve uygulama yönetmelikleriyle açıklanan düzenlemeler, "İhalenin Hazırlık Aşamasında Saydamlık", "İhale Aşamasında Saydamlık" ve "İhale Sonrası Saydamlık" başlıkları altında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

### **3.8.1. İhalenin Hazırlık Aşamasında Saydamlık**

İhalenin hazırlık aşaması, ihtiyacın tespiti ile başlayan ve ihalenin ilan edilmesinin ardından isteklilerin teklif vermelerine kadar idarece yürütülen faaliyetleri kapsamaktadır. 4734 sayılı Kanun ihalenin hazırlık aşamasında, saydamlığı sağlamak adına çeşitli hükümler içermektedir<sup>344</sup>. Bu hükümlerden bazıları 3.8.1. başlığı altında belirtilecek olup sürecin devamında yer alan saydamlığın sağlanabilmesine ilişkin diğer hükümlere ve hususlara alt başlıklar halinde yer verilecektir.

i) "Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaması" hükmü bakımından;

İhalenin ilk aşaması olan hazırlık aşamasında öncelikle, gereken ihtiyacın tespiti yapılmaktadır<sup>345</sup>. İdareler tarafından tespit edilen ihtiyaçların karşılanması da mal ve hizmet alımları için bütçede yeterli ödeneye sahip olunması ile mümkün olmaktadır<sup>346</sup>.

Ödeneği bulunmayan işler için ihaleye çıkılmasının uygulamada birçok ihtilafa sebebiyet vermesi gerekçesi<sup>347</sup> ile düzenlenen, "ihalesi yapılacak olan tüm işler için ödeneğin bulunma zorunluluğu" saydamlığın tesisine ilişkin getirilen ve 4734 sayılı

---

<sup>343</sup> A.g.e., 2016, s. 8.

<sup>344</sup> Seyhan, Serkan, "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerin İdari ve Yargısal Denetimi" İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul (Türkiye), 2018, s. 58.

<sup>345</sup> Canbazoğlu, 2008, s. 91.

<sup>346</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, En Son Değişikliklerle Kamu Alımları İhale Süreci (Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2010, s. 62.

<sup>347</sup> 4734 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi.

Kanunda yer alan hükümlerden biri olarak belirtilebilir. 2886 sayılı Kanunda ihalesi yapılacak olan işler için ödeneğin var olup olmadığına incelenmemiş olması ve ödeneğin bulunmaması halinde ihaleye çıkılabilmemesi hususu idarenin sorumluluğundayken, 4734 sayılı Kanun ile açık ve kesin olarak ödeneğin bulunmadığı durumlar için ihaleye çıkılmaması<sup>348</sup> mecburiyeti belirtilmiştir. Bu husus 4734 sayılı Kanunu m.5 ile HAIUY<sup>349</sup> ve MAİUY<sup>350</sup> m.4'de "Temel İlkeler" başlığı altında hüküm altına alınmıştır. İlgili madde;

*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. Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.* şeklinde hükme bağlanmıştır.

Fakat, başlangıçta ödeneğin bütçede hazır olması ve ihale yapılabilmesi saydamlığın gereği bakımından yalnız başına yetersiz olup idarece ihale konusunun ve özelliklerinin belirlenmesi de gerekmektedir<sup>351</sup>.

ii) "İhaleye katılamayacak olanlar" hükmü bakımından;

İhalelerde saydamlık ve tarafsızlık sağlayabilmek amacıyla<sup>352</sup>, ihale sürecine katılan yetkililerin, ihalelere girmekten geçici ya da sürekli olarak yasaklananlarla, yetkili merciler tarafından hileli iflas ettiği belirlenenlerin herhangi bir biçimde ihaleye katılmaları yasaklanmıştır<sup>353</sup>.

İlgili hüküm, 4734 sayılı Kanun m. 11'de yer almakta olup ihaleye katılamayacak olanlar; "Aşağıda sayılanlar doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar..." denilmek suretiyle tek tek sıralanmıştır<sup>354</sup>.

Söz konusu madde hükmü ile, ihaleye fesat karıştırılmasının önlenmesi, ihalede bulunan katılımcılar arasında rekabet ve eşitliğin sağlanabilmesi de amaçlanmıştır. Bu

<sup>348</sup> "İstisnalar hariç ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamamaktadır." Bkz. Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 62.

<sup>349</sup> MAİUY, m. 4: "Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. Ancak ertesi mali yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden hizmet alımları için bir önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir."

<sup>350</sup> HAIUY, m. 4: "Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. Ancak ertesi mali yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal alımları için bir önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir."

<sup>351</sup> Taşdelen, Aziz, "Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale ve Sözleşme Aşamaları ile Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü", İÜHFİM, 2011/69, (1-2), s. 47.

<sup>352</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun'un Genel Gereğesi, m. 11.

<sup>353</sup> Budak, 2006, s. 8.

<sup>354</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz.4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 11.

amaçla ihaleye konu işin danışmanlık hizmetlerini yürüten yüklenicilerin söz konusu işin ihalesine katılımı ve ihaleye konu işin yüklenicilerinin de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılımı yasaklanmıştır. Bunlarla birlikte, belirtilen yasakların organik bağ içerisinde bulunan şirketler için de geçerli olduğu hükme bağlanmıştır. Ayrıca yine aynı amaçla, ihaleyi gerçekleştiren idarede yer alan ya da idareyle alakalı her ne amaçla kurulursa kurulsun dernek, sandık, vakıf, birlik gibi kuruluşlarla bu kuruluşların şirketlerinin söz konusu idarelerin ihalelerine katılamayacakları da hükme bağlanmıştır<sup>355</sup>.

Adı geçen madde hükmünde yasaklılık halleri belirtilmesine rağmen ihaleye katılan isteklilerin olması durumunda ise katılımcılar ihale dışı sayılarak geçici teminatları gelir kaydedilmektedir. Yasaklılık durumunun tekliflerin değerlendirmesi sırasında belirlenememesi ve ihalenin yapılmış olması halinde de geçici teminat gelir kaydedilerek ihale iptal edilmektedir<sup>356</sup>.

### **3.8.1.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması**

Kamu mal ve hizmet alımlarına ilişkin süreç ihtiyacın ortaya çıkması ile başlar<sup>357</sup>. İhalenin başlangıcında idarece gerçekleştirilmesi zorunlu olan kamu hizmeti için gerek duyulacak mal ve hizmet alımlarının hangileri olacağı ve bu ihtiyaçların nasıl belirleneceğine yönelik düzenlemelere yer verilmelidir<sup>358</sup>.

Söz konusu ihtiyaçlar idarenin yükümlülüğünde bulunan hizmet ve görevler çerçevesinde daha evvelden planlanmalıdır. Böylece, mal ve hizmet satın alma sürecinde saydamlığın ve 4734 sayılı Kanunda belirtilen diğer temel ilkelerin hayata geçirilmesine olanak sağlanacaktır<sup>359</sup>.

Kamu idareleri, 4734 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliklerinde belirtilen ve temelde yer verilen ilkelerle birlikte kaynakların verimli kullanımını ve ihtiyaçların uygun zamanda ve uygun şartlarla karşılanmasını tesis etmekle de sorumludurlar. Bu bakımdan, öncelikle ihtiyaçların doğru tespiti büyük önem taşımaktadır<sup>360</sup>.

---

<sup>355</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 11.

<sup>356</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun m. 11.

<sup>357</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 62.

<sup>358</sup> Akış, 2010, s. 492.

<sup>359</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 62.

<sup>360</sup> A.g.e., s. 62.

İhale planlamasının iyi yapılmaması ve ihtiyaç analizinin yeterli yapılmaması durumunda alım gereksiz olabileceği gibi ihaleye konu mal veya hizmetin belirli bir tedarikçinin çıkarı amacıyla ihtiyaç fazlası alınmış olması da söz konusu olabilir. Mal veya hizmet alımı, belirli bir tedarikçinin kazanç elde etmesine yönelik yapıldığında kamu yararının çok az olması (veya hiç olmaması) riski oluşmasının yanı sıra bu durum saydamlığın zedelenmesine de neden olabilecektir<sup>361</sup>.

### 3.8.1.2. Teknik Şartnamenin Hazırlanması

İhale, idarenin ihtiyacı olan mal ve hizmetin temini için gerçekleştirildiğinden, yukarıda da belirtildiği gibi öncelikle ihtiyacın nitelik ve niceliğinin saydam bir şekilde ortaya konulması gereklidir. İhalenin şartları ile ihtiyacın nitelik ve niceliği ise teknik şartnamede belirlenir. Bu bakımdan teknik şartname, ihale konusu alımın her türlü özelliğinin yer aldığı belge şeklinde tanımlanabilir<sup>362</sup>.

İhtiyaç duyulan hizmetin ya da malın teknik şart ve detaylarını gösteren teknik şartnameler düzenlenerek ihale dokümanlarına eklenir<sup>363</sup>. Bu teknik şartnameler idarenin isteğini açık, net ve tereddüt oluşturmayacak biçimde belirtmelidir. Ayrıca teknik şartnameler, ihtiyaca konu mal ve hizmetin temin edilmesine ilişkin yürürlükte bulunan mevzuata uygun olarak hazırlanmalıdır<sup>364</sup>.

2886 sayılı Kanunda rekabet ilkesinde saklı halde yer alan teknik şartnamelerin; 4734 sayılı Kanunda belirli bir ürün, patent, marka, kaynak ve menşei belirtilmeden ve özel bir modele ya da markaya ilişkin özellikler ve tanımlamalar belirtmeyecek şekilde hazırlanması gerekliliği açıkça belirtilmiştir<sup>365</sup>.

4734 sayılı Kanun m.12 hükmü uyarınca;

*“İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine<sup>366</sup> göre hazırlanabilir. İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine*

<sup>361</sup> Bilgiç, vd., “Kamu İhaleleri ve Etik, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması”, 2009/2, ss. 1- 71.

<sup>362</sup> Arapgiri, 2016, s. 173.

<sup>363</sup> Doğanıyıt, 2007, s. 348.

<sup>364</sup> Methibay, 2014, s. 328.

<sup>365</sup> Atılbaz, 2009, s. 30. Ayrıca bkz. MAİUY, m. 14 ve HAİUY, m. 16.

<sup>366</sup> Mal ve Hizmet alımları için; “Teknik şartnamenin idare tarafından hazırlanması esastır. Ancak, işin/alınacak malın özelliğinin gerektirdiği hallerde ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla teknik şartname, Kanun hükümlerine uygun olarak danışmanlık hizmet sunucularına hazırlanabilir.” HAİUY, m.16 (3), MAİUY, m. 14 (12).

*ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır<sup>367</sup>.”*

Teknik şartnamelerde, ulusal ya da uluslararası teknik standartlara uygunluğun sağlanmasına ilişkin düzenlemelere de yer verilebilecektir. Teknik şartnamelerin düzenlenmesi aşamasında, Türk Standartları Enstitüsünce standartlar belirtilmişse söz edilen standartlardan da yararlanılabilecektir. Belirtilen teknik kriterler, tüm katılımcılar için fırsat eşitliği yaratan ve rekabeti engellemeyen nitelikte ayrıca fonksiyonelliği, verimliliği ve saydamlığı sağlamaya yönelik olmalıdır. Teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılabilecektir<sup>368</sup>.

Teknik şartnamenin doğru bir şekilde hazırlanması saydamlığın sağlanabilmesinin yanı sıra;

- Yaklaşık maliyetin gerçeğe uygun olarak tespit edilmesi,
- İhalede rekabetin sağlanması,
- Teklif fiyatlarını etkilemesi,
- Sözleşme konusu edimin sözleşmeye uygun bir şekilde ifa edilip edilmediğinin kontrolünün sağlanması gibi açılardan da önem arz etmektedir. Ayrıca teknik şartname, yaklaşık maliyetin belirlenmesinde esas teşkil ettiğinden, yaklaşık maliyet tespit edilmeden önce hazırlanmaktadır<sup>369</sup>.

### **3.8.1.3. Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi**

Yaklaşık maliyet, 4734 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli yeniliklerden biridir. 2886 sayılı Kanunda “Muhammen bedel” ya da “Tahmini bedel<sup>370</sup>” şeklinde ifade edilen ve kullanılan bu uygulama yerini “Yaklaşık maliyet” ifadesine ve uygulamasına bırakmıştır<sup>371</sup>. Yaklaşık maliyet; 4734 sayılı Kanun m. 9 ile hüküm altına alınmıştır. Buna 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*

<sup>367</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 12.

<sup>368</sup> Doğanyığıt, 2007, s. 354.

<sup>369</sup> Arapgirli, 2016, s. 174.

<sup>370</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 2886 sayılı Kanun, m. 9.

<sup>371</sup> Ünübol, 2012, s. 1.

*ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.*

Anılan madde hükmünde de açıkça vurgulandığı üzere, yaklaşık maliyet, zorunlu tutulmakla birlikte gizliliği bakımından söz konusu kanunda önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda, yaklaşık maliyetin ihale ile ön yeterlik ilanlarında bulunmayacağı, isteklilerle ya da ihale süreciyle resmî olarak ilgisi bulunmayan kişilerle paylaşılmayacağı hükme bağlanmıştır<sup>372</sup>.

4734 sayılı Kanun'da yer alan ilgili hükmün düzenlenmesi ile, mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığın zedelenmesine neden olan tahmini bedel uygulamasının sakıncalarının engellenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca yaklaşık maliyet esasının benimsenmesi ile dünya uygulamalarına da paralellik sağlanmıştır<sup>373</sup>.

4734 sayılı Kanun'da yaklaşık maliyeti düzenleyen m. 9'a ilişkin gerekçede<sup>374</sup> de konuya yönelik birtakım hususlara yer verilmiştir.

İlgili Kanun hükmünün gerekçesinden hareketle, yaklaşık maliyet esasında fiyat tekliflerinin, istekliler tarafından yapılan detaylı teknik, mali araştırmalar ve fizibilitenin ardından oluşturulmasının yolu açılmıştır. Böylece, idareler tarafından yapılacak maliyet hesaplamaları fiyat tekliflerinin belirlenmesinde belirleyici unsur olmaktan çıkarılmıştır. Bu durumun temel mantığı, ihalenin konusu olan mal ya da hizmete ilişkin en uygun maliyetin mal ya da hizmeti satın alan idareden daha çok, mal ve hizmetin satın alınacağı kişi veya şirketler tarafından hesaplanabileceğidir<sup>375</sup>.

Mal veya hizmeti satın alan idarelerden de maliyeti hesaplamaları istenmiştir. Yaklaşık maliyetin mal veya hizmeti satın alacak idareler tarafından bilinmesi ise, ayrılan ödeneklerin programlara göre kullanımını sağlayacak ve ihalenin harcama-finansman programlarına katkı sağlayacaktır. Ayrıca, saydamlıktan uzak bir hareket olan katılımcıların aralarında anlaşması sonrası, ihaleye konu mal ya da hizmetin esas maliyetin çok üzerinde teklifler verilmesi ve idarelere yüksek fiyatlardan sözleşmeler yaptırılması riski de engellenmiş olacaktır<sup>376</sup>.

---

<sup>372</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 13.

<sup>373</sup> Kaplan, 2012, s. 30.

<sup>374</sup> 4734 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 9.

Ayrıca bkz. s. 134,135., 4734 sayılı Kanun, m. 9: "Yaklaşık Maliyet", ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

<sup>375</sup> Kaplan, 2012, s. 30.

<sup>376</sup> A.g.e., s. 30.

### 3.8.1.4. Uygulanacak İhale Usulünün Tespiti

Mal ve hizmet alım ihalelerinde farklı birçok usul kullanılabilmeyle birlikte tüm ihale usulleri saydamlık açısından önem taşımaktadır. Kamu mal ve hizmetlerinin temini için gerçekleştirilecek olan ihale usulleri 4734 sayılı Kanunla yasal düzenleme konusu olmaktadır<sup>377</sup>.

Uygulanacak ihale usulleri, 4734 sayılı Kanun m.18 ile hükme bağlanmıştır. Söz edilen madde hükmüne göre, idarelerce mal veya hizmet alımı ihalelerinde aşağıda yer alan usullerden biri uygulanır<sup>378</sup>:

- Açık İhale Usulü
- Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
- Pazarlık Usulü

Adı geçen maddenin (d) bendine ilişkin olarak 4964 sayılı Kanun m. 12 ile getirilen değişiklikle bir ihale usulü olmadığı gerekçesiyle doğrudan temin, ihale usulleri içerisinden çıkarılmaktadır. Doğrudan temine yönelik usul ve esaslar ise 4734 sayılı Kanun m. 22’de düzenlenmektedir<sup>379</sup>.

İdareler, mal ve hizmet alımlarını, belli istekliler arasında ihale, açık ihale ve pazarlık usullerinden birini kullanarak ihaleye konu işin, ihtiyaç durumuna, mahiyetine, ivediliğine ve kaynaklarına uygun olarak belirledikten sonra gerçekleştirirler<sup>380</sup>. Uygulanacak ihale usulü belirlenirken öncelik açık ihale usulüne verilmektedir. Fakat, gerçekleştirilecek işin niteliğinin ve türünün uzmanlık ya da yüksek teknoloji gerektirmesi, aciliyeti ve yaklaşık maliyeti vb. hususlar göz önünde bulundurularak, 4734 sayılı kanunda açıklanan durumlarda belli istekliler arasında ihale usulü de yapılabilir. <sup>381</sup>. Bu husus 4734 sayılı Kanun m. 5’de “Temel İlkeler” başlığı altında hüküm altına alınmıştır. İlgili madde hükmünde yer alan ek cümleye göre<sup>382</sup>; “*Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.*”

<sup>377</sup> Demircioğlu, 2014, s. 129.

<sup>378</sup> Bkz. s. 135., 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 18: “Uygulanacak İhale Usulleri”, ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

<sup>379</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, (4964/12) m. 18’in (d) bendine ilişkin 4964 sayılı Kanun m. 12 ile getirilen değişikliğin gerekçesi.

<sup>380</sup> Özkan, 2013, s. 477.

<sup>381</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 79.

<sup>382</sup> Bkz. s. 133, 134., 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 5: “Temel İlkeler”, ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak mal ve hizmet alımlarına yönelik uygulanabilecek bir alım yöntemi olan doğrudan temin ve pazarlık usulü ise sadece 4734 sayılı Kanunda belirtilen hallerde kullanılabilir<sup>383</sup>.

#### 3.8.1.4.1. Açık İhale Usulü

4734 sayılı Kanun m. 4’de belirtildiği şekliyle açık ihale usulü; “*Bütün isteklilerin teklif verebildiği usulü*” ifade etmektedir<sup>384</sup>. Dolayısıyla açık ihale usulü uluslararası standartlara uygun şekilde, işin niteliklerinin gerektirdiği yeterliğe sahip bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olarak belirlenmiştir<sup>385</sup>.

4734 sayılı Kanun’un tanımladığı en temel ihale usulü açık ihale usulüdür. Ancak açık ihale usulü kavramı, tekliflerin açıklığı değil, ihalelerin herkese açık olmasını ifade etmektedir. Açık ihale usulünün temel ihale usulü olmasıyla beraber, diğer ihale usullerinin uygulanabilmesi için 4734 sayılı Kanun’da hükme bağlanan koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. İdare, öncelikli olarak ihaleyi açık ihale usulüyle yapıp yapamayacağını belirlemeli, eğer açık ihale usulünden başka bir usulle alım yapacaksa da gerekçesini ihale dokümanında kesinlikle belirtmelidir<sup>386</sup>.

Burada şuna açıklık getirmek gerekir ki, 2886 sayılı Kanun’da bulunan “açık teklif usulü” ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu arasında herhangi bir benzerlik bulunmamaktadır. Nitekim, 2886 sayılı Kanun m. 46. hükmünce açık teklif usulü ile yapılan ihalelerde, katılımcılar tekliflerini sözlü biçimde ihale komisyonları önünde açıklamaları şeklinde yapılmaktayken, 4734 sayılı Kanun’da yer alan açık ihale usulünde, tekliflerin “kapalı teklif mektubu” şeklinde verilmesi genel kuraldır<sup>387</sup>.

Açık ihale usulünde, ihale şartnamesi ile 4734 sayılı Kanun’da belirtilen koşullara sahip herkes, yapılan ihaleye girebilecektir. İhale süreci, ihale usullerine uygun şekilde teklif sunan ve gereken başvuru özelliklerine haiz adaylar arasından, 4734 sayılı Kanun m. 10’da belirtilen yazılı yeterlik değerlendirme kriterlerine uygun olarak, en avantajlı

<sup>383</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, m. 5.

<sup>384</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 4.

<sup>385</sup> 4734 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, m. 19.

<sup>386</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 82.

<sup>387</sup> Doğanyigit, 2007, s. 406.



teklif veren yüklenici belirlenerek tamamlanacaktır<sup>388</sup>. Bu bağlamda, açık ihale usulü saydamlığı ve tam rekabet ortamını gerçekleştirmeye yönelik bir ihale usulüdür<sup>389</sup>.

Sonuç olarak, Türkiye’de uygulanan temel ihale usulü açık ihale usulü olup aleniyeti, saydamlığı, rekabeti ve katılımıcılığı sağlamaya en uygun ihale yöntemi olarak bilinmektedir<sup>390</sup>.

#### **3.8.1.4.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü**

Belli istekliler arasında ihale usulü, 4734 sayılı Kanun m. 20 ile hüküm altına alınmıştır. Söz konu madde hükmüne göre: “*Belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür.*”

Belli istekliler arasında ihale usulü, mal alımı ve hizmet alımı ihalelerinde açık ihale usulünün uygulanamaması durumunda ve alıma konu işin ileri teknoloji ya da uzmanlık gerektirmesi sebebiyle uygulanabilen bir usuldür<sup>391</sup>.

Belli istekliler arasında ihale usulüyle gerçekleşecek ihalelerde ön yeterlik dokümanının; ön yeterlik kriterlerini, adaylardan istenen şartları ve gereken tüm bilgi ve belgeleri içermesi gerekmektedir. Bunların yanı sıra, yeterlikleri saptananlardan belirli sayıda adayın ihaleye davetinin öngörülmesi durumlarında, beşten az olmayacak şekilde listede yer alacak aday sayısı, sıralama ölçütleri ve puanlama sistemi de ön yeterlik dokümanında belirtilmelidir<sup>392</sup>. İşin niteliğine göre saydamlığı sağlayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde, davet mektubu ile ihale dokümanında yer verilen kriterlere ve 4734 sayılı Kanun m. 40’a<sup>393</sup> uygun biçimde tekliflerin değerlendirilmesi gerçekleştirilerek ihale tamamlanmaktadır. İhaleye teklif sunan istekli sayısının üçten az olması ya da davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması durumunda ise ihalenin iptali söz konusudur<sup>394</sup>.

---

<sup>388</sup> Özkan, 2013, s. 479.

<sup>389</sup> Arıtürk, Ramazan, “İhaleye Fesat Karıştırma Suçu”, (Yayımlanmamış doktora tezi), Marmara Üniversitesi, Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul (Türkiye), 2011, s. 30.

<sup>390</sup> Demircioğlu, 2014, s. 136.

<sup>391</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun’un Genel Gereğesi, m. 20 (Değişik son cümle: 20/11/2008-5812/6 md.).

<sup>392</sup> MAİUY, <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/03/20090304M1-3.htm>> (11.10.2018).

<sup>393</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m. 40.” İhalenin karara bağlanması ve onaylanması”

<sup>394</sup> Özkan, 2013, s. 489.

Söz edilen usulde, ihalenin saydamlığının sağlanabilmesi bakımından isteklilerin ihaleye katılımı için belirlenen ön yeterlik ölçütlerinin doğru tespiti oldukça önemlidir. Söz konusu ölçütlerin doğru belirlenmemesi halinde, liyakatsiz isteklilerin ihaleye katılımı söz konusu olabileceği gibi katılacak kişi sayısının oldukça düşük seviyede kalmasıyla da rekabet sağlanamaması ve saydamlık unsurunun zedelenmesi gibi bir sonuç ortaya çıkabilecektir<sup>395</sup>.

#### 3.8.1.4.3. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü ile ihale, 4734 sayılı Kanun'da ifade edilen durumlarda uygulanabilen, idareler tarafından ihaleye konu işin teknik ayrıntılarının, gerçekleştirilme şekillerinin ve belirli durumlarda fiyatının isteklilerle görüşüldüğü, iki aşamalı olarak gerçekleştirilen usuldür<sup>396</sup>.

Pazarlık usulü ile ihaleye ancak 4734 sayılı Kanun m. 21'de belirtilen hallerde çıkılabilir. İlgili madde hükmüne göre aşağıda yer verilen durumlarda pazarlık usulüyle ihale yapılabilir<sup>397</sup>:

- Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.
- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.
- İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi.
- İdarelerin yaklaşık maliyeti 225.403 (İki yüz yirmi beş bin dört yüz üç) Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları<sup>398</sup>.

Anılan madde hükmünde de açıkça vurgulandığı üzere; idareler, belli istekliler arasında veya açık ihale usullerinden biri ile ihaleye çıktığı halde teklif olmaması

<sup>395</sup> Özer, 2015, s. 55.

<sup>396</sup> Özkan, 2013, s. 493.

<sup>397</sup> 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 21.

<sup>398</sup> Parasal limitler 1/2/2018 tarihinden itibaren uygulanan 19/1/2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan Kamu İhale Kurumu'nun 2018/1 No.lu Kamu İhale Tebliğinden alınmış olup 01.02.2018-31.01.2019 dönemini kapsamaktadır.

durumunda pazarlık usulüyle mal ve hizmet satın alabilirler. Ancak belli istekliler arasında ihale usulü ile ya da açık ihale usulü ile yapılan ihalede bir tek teklif dahi çıkmış olsa söz konusu işin yeniden ihalesi için pazarlık usulüne dönülemeyecektir<sup>399</sup>.

Mal ve hizmet alımı ihalelerinde pazarlık usulü, idareler tarafından daha kolay olarak görülmesi ve daha basit süreçleri öngörmesi nedenleriyle tercih edilmektedir. Pazarlık usulüyle gerçekleşen ihalelere davet edilen firmalarla alakalı ölçütlerin netleştirilmemesi, ihalelerde eşit muamele, rekabet, güvenilirlik ve saydamlık gibi ilkelerin zedelenmesine sebep olabilmektedir<sup>400</sup>. Bu nedenle, saydam bir kamu alım sürecinin oluşabilmesi adına pazarlık usulüyle gerçekleştirilecek alımların olabildiğince asgari düzeye indirilmesi gerektiği söylenebilir<sup>401</sup>.

### 3.8.1.5. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanları

İhale dokümanı kavramını kısaca, “istekli olabileceklere satılan bilgi ve belgelerin bütünü” şeklinde tanımlamak mümkündür<sup>402</sup>. 4734 sayılı Kanunda yer alan şekliyle ise<sup>403</sup>; “*İhale dokümanı: İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri*” ifade etmektedir. Bahsi geçen bu belgeler, mal ve hizmet alım sürecinde kamunun harcamaları hususunda bilgi vermeleri sebebiyle saydamlığın birer göstergesi olarak nitelendirilebilir<sup>404</sup>. Nitekim, kamu mal ve hizmet alımlarında saydamlığın tesisi, ihalenin gerçekleşme süreci boyunca izlenilecek yöntem ile uygun koşulların ve değerlendirilme ölçütlerinin ihale dokümanlarında bulundurulmasını gerektirmektedir<sup>405</sup>.

İdareler, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapacakları ihalelerde; kamu kaynaklarının verimli kullanımını sağlamak, uygun şartlar ile zamanında ihtiyaçları karşılamak; güvenilirlik, saydamlık, gizlilik, eşit muamele ile rekabet ilkelerini tesis etmekle yükümlüdürler. Dolayısıyla idareler tarafından, isteklilerin yapmaları gereken

---

<sup>399</sup> Özkan, 2013, s. 494.

<sup>400</sup> Ekşi, 2013, s. 94.

<sup>401</sup> Demircioğlu, 2014, s. 177,178.

<sup>402</sup> Arapgirli, 2016, s. 92.

<sup>403</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 4.

<sup>404</sup> Arapgirli, 2016, s. 92.

<sup>405</sup> Turşucu, 2011, s. 60.

talimatların yer aldığı ihale ve ön yeterlik dokümanları söz konusu yükümlülüklerle uygun olarak hazırlanmalıdır<sup>406</sup>.

İhale ve ön yeterlik dokümanında, ihtiyaç konusu mal ve hizmet alımı ihalesine teklif sunulmasına yönelik koşullar, yeterlik ölçütleri ile gerekli belgeler ve bilgiler bulunmaktadır. Kamu idareleri, hazırlayacakları ihale ve ön yeterlik dokümanlarında yer alacak konuların belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı ve net olmaması hususlarına dikkat etmelidirler<sup>407</sup>.

2886 sayılı Kanunda isteklilerin ihaleye katılması için istenen belgelerin dışında kanuni ikametgâhı bulunma koşulu da yer almakta<sup>408</sup> iken 4734 sayılı Kanunla birlikte ikametgâh sahibi olma zorunluluğu kaldırılmıştır. 4734 sayılı Kanun m. 10 ile ihaleye katılımda yeterlik kuralları hüküm altına alınarak, ihale katılımcılarından malî, ekonomik, mesleki ve teknik yeterliklerin belirlenmesi adına istenecek bilgi ve belgeler belirtilmiştir<sup>409</sup>.

4734 sayılı Kanun'un gerekçesinde de “*Mevcut uygulamada Kanunda yer almaması nedeniyle şeffaf olarak uygulanmadığı gerekçesi ile uluslararası alanda eleştiri konusu edilen ihalelere katılımda yeterlik kriterleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir...*” ifadesiyle açıklanan ilgili hüküm, saydamlığın tesisi adına önemli bir uygulama olarak değerlendirilebilir<sup>410</sup>.

Pazarlık usulü ile açık ihale usulünde sadece ihale dokümanı hazırlanırken, belli istekliler arasında ihale usulünde ise ihale dokümanının yanı sıra ön yeterlik dokümanı da hazırlanmaktadır<sup>411</sup>. Ön yeterlik dokümanında; adaylarda bulunması gereken koşullar, ön yeterlik kriterleri ile gereken bilgi ve belgeler bulunmaktadır. İhale dokümanında ise istekliler için talimatları da barındıran idari şartnameler, sözleşme tasarısı, yapılacak işin projesini de içeren teknik şartnamelerle gereken bilgi ve belgeler yer almaktadır<sup>412</sup>.

---

<sup>406</sup> Methibay, 2014, s. 339.

<sup>407</sup> A.g.e., s. 338.

<sup>408</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m. 5: “*İhaleye katılabilme şartları: Bu Kanuna göre yapılacak ihalelere katılabilmek için kanuni ikametgâh sahibi olmak, gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmak, istenilen teminat ve belgeleri vermek zorunludur.*”

<sup>409</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 10.

<sup>410</sup> 4734 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 10.

<sup>411</sup> Akış, 2010, s. 511.

<sup>412</sup> Ön yeterlik ve ihale dokümanının içeriği ve idari şartnamede bulunması gereken zorunlu hususlar 4734 sayılı Kanun m. 27'de hükme bağlanmıştır.

Konuya ilişkin ayrıca bkz. s. 142,143., 4734 sayılı Kanun m. 28: “İhale ve Ön Yeterlik Dokümanının Verilmesi” ile ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

İhtiyaç duyulan mal ve hizmet alımına yönelik ihaleye çıkılabilmesi için gereken doküman idare tarafından, Kamu İhale Kurumunca çıkarılan standart ihale dokümanı temel alınarak hazırlanır ve sayfaları onaylanır. İhale işlem dosyasında, istekli ve adaylara verilecek dokümanın hazırlanması için kullanılacak esas suretin idareler tarafından muhafaza edilmesi de mecburidir. İhtiyaç olması durumunda Kamu İhale Kurumu tarafından öngörülen usullerle, gereken güvenlik önlemlerinin idare tarafından alınması suretiyle ihale ve ön yeterlik dokümanı “CD” ortamına aktarılabilir ve maliyetini geçmeyecek şekilde satışa sunulabilir<sup>413</sup>.

Ön yeterlik ve ihale dokümanlarında yer verilmeyen konular ilanda belirtilememektedir. İstenecek olan belge ve bilgilere yönelik, ihale dokümanı ile ilan arasında farklı tespitler yapılamamakta ve ihale dokümanında yer almayan durumlardan ötürü teklifler değerlendirme dışı bırakılamamaktadır. Ayrıca, ihale onayı alınmadan evvel ön yeterlik ve ihale dokümanlarının hazırlanmış olması da gerekmektedir<sup>414</sup>.

### **3.8.1.6. İhale Onayının Alınması**

İhale onayının alınması öncesinde belirtilen adımlar, idarelerin ihtiyaç konusu mal ve hizmeti ihale edebilmeleri için gereken hazırlıkları kapsamaktadır. Söz konusu adımları gerçekleştiren idareler ihaleye çıkmaya hazırdırlar. İhalesi yapılacak işe yönelik olarak idareler tarafından düzenlenen<sup>415</sup> ;

- İhtiyaçın tespiti ile teknik şartnamenin,
- Yaklaşık maliyet hesap cetvelinin,
- Şartnamelerin ve ihale dokümanlarının, onay belgesine<sup>416</sup> eklenmesinin ardından söz edilen onay belgesi ihale yetkilisi tarafından onaylanmaktadır.

Kamu İhale Kurumu'ndan idareler tarafından ihale onayının alınmasının ardından İhale Kayıt Numarası alınmakta ve ihale dokümanı ile standart formlara eklenmektedir<sup>417</sup>.

---

<sup>413</sup> Doğanıyigit, 2007, s. 347. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, m.13.

<sup>414</sup> Akış, 2010, s. 511.

<sup>415</sup> A.g.e., s. 546. Ayrıca bkz. HAIUY, m. 18. ve MAIUY, m. 16.

<sup>416</sup> Onay belgesi: İhale usulüyle yapılacak alımlarda, kamu ihale mevzuatında standart form olarak belirlenen ihale onay belgelerini; doğrudan temin suretiyle veya kamu ihale mevzuatında belirtilen istisnai alımlarda ise alım konusu için nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi, alımda uygulanacak usulü, avans ve fiyat farkı verilecekse şartlarını gösteren ve harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belgeyi, ifade etmektedir. Altinkülçe, 2012, s. 353.

<sup>417</sup> Methibay, 2014, s. 347.

Yaklaşık maliyete göre hazırlanan ilan metni Kamu İhale Kurumu'na ait internet sitesinde bulunan İlan Hazırlama Modülüyle hazırlanmaktadır. Saydamlığın sağlanabilmesi adına, ilanın yaklaşık maliyet sınırları içerisinde düzgün hazırlanıp hazırlanmadığının ve ilanın uygun olup olmadığının Kamu İhale Kurumu uzmanları tarafından kontrol edilmesinin ardından ihale onayı verilmektedir. İlanda usule uygun olmayan bir durumun olması halinde uygun olmayan kısım belirtilmektedir<sup>418</sup>. Ön ilan yapılması halinde ise ihale onay belgesi, ilan yapılmadan evvel ihale yetkilisinin<sup>419</sup> onayına sunulmaktadır.

### 3.8.1.7. İhale Komisyonunun Kurulması

İhale yetkilisince ihale komisyonu, ihtiyaca konu mal ve hizmet alımı için ihale onayının alınmasının ardından 4734 sayılı Kanun m. 6 uyarınca kurulmaktadır<sup>420</sup>. Komisyonun oluşum sürecinde saydamlığın gerçekleştirilebilmesi adına söz konusu madde metninde;

*“...İhaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, bu Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabilir<sup>421</sup>.*

*Gerekli incelemeyi yapmalarını sağlamak amacıyla ihale işlem dosyasının birer örneği, ilân veya daveti izleyen üç gün içinde ihale komisyonu üyelerine verilir.*

*İhale komisyonu eksiksiz olarak toplanır<sup>422</sup>. Komisyon kararları çoğunlukla alınır. Kararlarda çekimsiz kalınmaz. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlarından sorumludur. Karşı oy kullanan komisyon üyeleri, gerekçesini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadır.*

*İhale komisyonunca alınan kararlar ve düzenlenen tutanaklar, komisyon başkan ve üyelerinin adları, soyadları ve görev unvanları belirtilerek imzalanır<sup>423</sup>.” ifadeleri bulunmaktadır.*

Ayrıca, ihale komisyonunca, teklif ya da başvuru kapsamında bulunan belgelerin doğru olup olmadığını onaylamak amacıyla gereken bilgi ve belgeler istenebilir. İhale

<sup>418</sup> Yıldırım, Mehmet, Kutay “Elektronik İhale (e-İhale), Kamu Kurumları İnşaat İhalelerinde e-İhale Uygulaması” (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı, Afyon (Türkiye), 2010, s. 17.

<sup>419</sup> İhale yetkilisi: İdarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlilerini ifade eder. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 4. (Değişik: 30/7/2003-4964/3 md.)

<sup>420</sup> Akış, 2010, s. 547.

<sup>421</sup> Kamu İhale Kurulunun 17.11.2008 tarih ve 2008/UM.III-4656 sayılı kararına göre: “...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.”...İhalenin “İhaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, bu Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabilir.” hükmüne aykırı olarak idare kapsamında değerlendirilmeyen kişilerin katılımıyla gerçekleştirildiğinden, ihalenin iptali gerekmektedir.” Altınkülçe, 2012, s. 372.

<sup>422</sup> Bkz. İhale komisyon üyelerinin tamamının katılımına ilişkin, Kamu İhale Kurulunun 04.10.2010 tarih ve 2010/UH.III-2961 sayılı kararı

<sup>423</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 6.

sürecinde değerlendirmelerin yapılması için kurulan ihale komisyonunun haricinde başka adlarla komisyonlar da kurulamamaktadır<sup>424</sup>.

İhale komisyonlarının; biri başkan ikisi ihale konusu işte uzman olmak koşuluyla, ilgili idare personeli içinden dört kişi ve muhasebe ya da mali işlerden sorumlu bir personelle birlikte asgari beş kişi olması gerektiği de 4734 sayılı Kanunda belirtilmiştir. İhale yetkilisi tarafından komisyon görevlendirilirken, yedek üyelerin de belirleneceği hususu hükme bağlanmıştır<sup>425</sup>. Oyların eşit olması halinde ise başkanın karara olan tesirini önlemek amacıyla komisyon personelinin mutlaka tek sayı şeklinde olması öngörülmüştür<sup>426</sup>.

Saydamlığın tesisi bakımından gerekli görülen ve yukarıda özetlenen komisyona ilişkin hususlar, Kamu İhale Genel Tebliği m. 5'de "İhale yetkilisi ve ihale komisyonu" başlığı ile belirtilmiştir. Mal ve hizmet alım sürecinde konuya ilişkin uygulama esasları ise, HAIUY m. 19'da<sup>427</sup> ve MAİUY m. 17'de<sup>428</sup> "İhale komisyonunun kurulması ve çalışma esasları" başlığı altında yer almaktadır. Bu hususlar ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un gerekçesinde de açıklanmıştır<sup>429</sup>.

### **3.8.1.8. İhale İlanı ve Ön Yeterlik İlanı**

Mal ve hizmet temin sürecinde ihale ilanı, saydamlık ve kamuoyu denetiminin tesis edilmesi ile katılımı artırmak adına kullanılan en önemli araçlardandır. İhale ilanı ile, ihaleye katılıma yönelik yeterlik ölçütleri ve ihalenin tarihi kamuoyuna duyurulmaktadır<sup>430</sup>.

İhalede saydamlığın tesisi adına mühim bir adım olan ihale ilanlarının, idareler tarafından 4734 sayılı Kanun ve ilgili uygulama yönetmeliklerinde belirtilen hususlar esas alınarak hazırlanması gerekmektedir<sup>431</sup>. 4734 sayılı Kanunda yer alan hükümlere tabi

---

<sup>424</sup> Turşucu, 2011, s. 104.

<sup>425</sup> İhale komisyonu oluşturulurken yedek üyelerin eksik belirlenmesinin mevzuata aykırı olup olmadığı hakkında bkz. Kamu İhale Kurulunun 12.08.2008 tarih ve 2008/UM. Z -3338 sayılı kararı.

<sup>426</sup> Atılbaş, 2009, s. 30.

<sup>427</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. HAIUY, m. 19.

<sup>428</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. MAİUY, m. 17.

<sup>429</sup> 4734 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 6.

<sup>430</sup> Yılmaz, İsa, "Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun (EKAP) Kamu İhale Sistemine Getirmiş Olduğu Yenilikler ve Bu Yeniliklerin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda EKAP Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi" Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ankara 2015, s. 17.

<sup>431</sup> Akış, 2010, s. 549.

olarak gerçekleştirilecek tüm ihalelerin, tek bir ilan altında birleştirilmek suretiyle yayınlanması söz konusu olmayıp her bir ihale için ayrı ilana çıkılması gerekmektedir<sup>432</sup>.

4734 sayılı Kanun m. 24’de ihale ilânlarında belirtilmesi gereken zorunlu hususlar tek tek açıklanmış ve ihale dokümanında bahsedilmeyen hususların ilânlarda da yer almayacağı hükme bağlanmıştır<sup>433</sup>. Saydamlığın önemli bir aracı olan ihale ilan metinleri, idareler tarafından düzenlenen ihale dokümanı ve ihaleye konu işin idari şartnamesi temel alınarak hazırlanmalıdır<sup>434</sup>.

İhalelerde rekabet ve saydamlığın sağlanabilmesiyle gerçekçi tekliflerin hazırlanabilmesi amacıyla; isteklilerin hazırlık süresinin yeterliliğinin sağlanması için, AB ihale mevzuatında yer alan ilan süreleri göz önünde bulundurularak limitler ve ihale usullerine uygun ilan süreleri belirlenmiştir<sup>435</sup>.

İhale kuralları, ilan süreleri ve ön ilana ilişkin hususlar 4734 sayılı Kanun m. 13 ile hükme bağlanmıştır. Buna göre;

*“Bütün isteklilere tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak suretiyle;*

*a) Yaklaşık maliyeti 8 inci maddede yer alan eşik değerlere<sup>436</sup> eşit veya bu değerleri aşan ihalelerden;*

*1) Açık ihale usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az kırk gün önce,*

*2) Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olanların ön yeterlik ilânları, son başvuru tarihinden en az on dört gün önce,*

*3) Pazarlık usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az yirmi beş gün önce, Kamu İhale Bülteninde en az bir defa yayımlanmak suretiyle yapılır.”*

Bunlarla birlikte, ihalelere daha fazla istekli tarafından katılım olması için, teknolojiyen faydalanılmak suretiyle elektronik haberleşme ya da bilgi işlem ağı vasıtasıyla ilana olanak da sağlanmıştır. AB mevzuatına uyumun sağlanması için, uluslararası ilan verilmesinin gerekmesi durumunda 4734 sayılı Kanun m. 13’de belirtilen

<sup>432</sup> A.g.e., s. 550.

Ayrıca bkz. s. 141,142., 4734 sayılı Kanun, m. 26: “İlânın Uygun Olmaması”, ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

<sup>433</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 24.

<sup>434</sup> Akış, 2010, s. 550.

<sup>435</sup> 4734 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, m. 13.

<sup>436</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 8: “Eşik değerler: Bu Kanunun 13 ve 63 üncü maddelerinin uygulanmasında yaklaşık maliyet dikkate alınarak kullanılacak eşik değerler aşağıda belirtilmiştir: a) Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında bir milyon iki yüz otuz dokuz bin beş yüz doksan dokuz Türk Lirası, b) Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında iki milyon altmış altı bin dört Türk Lirası c) Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde Kırk beş milyon dört yüz elli iki bin üç yüz altmış üç Türk Lirası.”

Bu maddede yer alan eşik değerler 1/2/2018 tarihinden itibaren uygulanan 19/1/2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Kurumu’nun 2018/1 No.lu Kamu İhale Tebliğinden alınmış olup 01.02.2018- 31.01.2019 dönemini kapsamaktadır.



ilan sürelerinin üzerine 12 gün ekleneceği de hükme bağlanmıştır<sup>437</sup>. Bu bağlamda, Kamu İhale Bülteninde yayınlanacak ilanların Kamu İhale Kurumunca hazırlanmış ve internet aracılığıyla uygulamaya konulmuş olan ilan hazırlama ve gönderme programı ile hazırlanması ve internet üzerinden söz konusu kuruma iletilmesi zorunlu tutulmuştur<sup>438</sup>.

HAİUY m. 21’de ve MAİUY m.19’da açıklanan ihale ve ön yeterlik ilanı, 4734 sayılı Kanun m. 13’de belirtilen hükümler çerçevesinde ve adı geçen yönetmeliklerin ekinde bulunan standart formlar kullanılmak suretiyle yayımlanmaktadır.

Saydamlığı sağlamak üzere Kamu İhale Kurumu, Basın İlan Kurumu vasıtasıyla Türkiye’de dağıtımı bulunan gazetelerin birinde ayrıca ilanı yapılacak olan ihalelerden hangilerinin ilan edileceğinin belirlenmesinde yetkilidir. İhalenin gerçekleşeceği yerde gazete çıkmaması durumunda ise ilan, yine belirtilen süre içerisinde ilgili belediye, hükümet ve idare binalarının ilan tahtalarına asılan yazılarla ve belediye yayın araçlarıyla yapılmaktadır. Söz edilen işlemler tutanakla da belgelenmelidir<sup>439</sup>.

### **3.8.1.9. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi, Satın Alınması, Değişiklik ve Açıklama Yapılması**

i) *“İhale ve ön yeterlik dokümanının verilmesi” hükmü bakımından;*

İhaleye konu alımla ilgilenen herkesin inceleyerek bilgi edinebilmesi amacıyla ihale ve ön yeterlik dokümanı, idarenin resmi internet sitesinde bedelsiz görülebilmektedir. Fakat ön yeterlik ya da ihaleye katılmak isteyen istekliler, ihale ve ön yeterlik dokümanını satın almak zorundadırlar. İhale dokümanı, ilanı yapılmayan ihalelerde yalnızca idarece davet edilenlere satılmaktadır. Doküman bedellerinin yüksek tespit edilmesini engellemek maksadıyla dokümanın basım maliyetini geçmeyecek ve rekabete engel olmayacak bir ücretle satılması mecburi olmakla birlikte, söz edilen dokümanın satışı da sadece idare tarafından gerçekleştirilebilmektedir<sup>440</sup>.

4734 sayılı Kanun m. 28 ile hükme bağlanan ve yukarıda ifade edilen hususların saydamlık ve rekabetin gerçekleşmesi bakımından önemli olduğu söylenebilir. Konuya ilişkin Kamu İhale Kurulunca verilen 22/09/2008 tarih ve 2008/UY. I-3941 sayılı karara göre; “...4734 sayılı Kanun m. 28’de ihaleye katılmak isteyenlerin ihale dokümanını satın

<sup>437</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, m. 13.

<sup>438</sup> Akış, 2010, s. 549.

<sup>439</sup> Methibay, 2014, s. 350. Ayrıca bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 13. (Ek fıkra: 20/11/2008-5812/5 m.)

<sup>440</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 181,182. Ayrıca bkz. 4734 sayılı Kanun, m. 28 ve gerekçesi.

almaları zorunlu kılınmış olup, doküman bedelinin, dokümanın basım maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerce tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan Kanun hükmü uyarınca ihale doküman bedelinin belirlenmesinde katılım ve rekabetin sağlanmasının gözetilmesi gerekmekte iken bu kurala uyulmadığı anlaşılmıştır. Sonuç olarak, mevzuata aykırılıkları belirtilen işlemlerin düzeltici işleme giderilemeyecek nitelikte işlemler olduğu tespit edildiğinden, ihale işlemlerinin iptali gerekmektedir<sup>441</sup>.”

ii) “İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması” hükmü bakımından;

4734 sayılı Kanun m. 29’a göre, ilanın yapılması sonrasında ihale ve ön yeterlik dokümanında değişiklik yapılamaması esas olmakla birlikte değişikliğin yapılmasının mecburi olduğu durumlarda,

- Gerekli zorunluluk ve nedenler bir tutanakla<sup>442</sup> tespit edilir,
- İlan geçersiz kabul edilir,
- İş tekrar aynı biçimde ilan olunur<sup>443</sup>.”

Saydamlığın tesisi bakımından ilgili Kanun m. 29 ile öne çıkan bir diğer husus ise söz konusu madde hükmünde yer alan;

*“...istekliler tekliflerini hazırlarken ihale dokümanında açıklanmasına ihtiyaç duyulan hususlarla ilgili olarak son teklif verme gününden yirmi gün öncesine kadar yazılı olarak açıklama talep edebilir. Bu talebin idarece uygun görülmesi halinde yapılacak açıklama, bu tarihe kadar ihale dokümanı alan bütün isteklilere son teklif verme gününden on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ve açıklama talebinde bulunan istekli belirtilmeksizin yazılı olarak gönderilir.”* ifadesidir.

Sonuç olarak, saydamlığın sağlanması açısından ihale dokümanında yapılan tüm düzenlemelerin herkes tarafından anlaşılabilir ve objektif olarak yapılması gereklidir. Örneğin, “kaliteli olacaktır”, “değerler düşük olacaktır”, “tercih sebebidir” gibi öznel ve muğlak belirlenmelerden kaçınılmalıdır<sup>444</sup>.

---

<sup>441</sup> A.g.e., s. 183,184.

<sup>442</sup> Tutanak tutmak gibi kamu idarelerince fazla külfet altına girilmeden yapılabilecek bir işlem aslında saydamlık ilkesinin uygulanmasında anahtar bir işlemdir. Tutanaklar ihale sonrası bilgi verme safhasında ve şikayetlerin çözümlenmesinde de önemli rol oynar. Bkz. I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 73.

<sup>443</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 29.

<sup>444</sup> Arapgirli, 2016, s. 99.

### 3.8.2. İhale Aşamasında Saydamlık

Saydamlık, ihalenin değerlendirilmesi ve ihale kararlarının alınması aşamalarında anahtar rol oynamaktadır. İhale aşamasında saydamlık, değerlendirmeye ilişkin kriterlerin ilgililere önceden ihale ilanlarında ve ihale dokümanlarında açıklanması ve ihale sürecinde yapılan değerlendirmenin yalnızca bu kriterler çerçevesinde olmasıdır<sup>445</sup>.

Mal ve hizmet temin sürecinde, “İhale Aşamasında Saydamlık” başlığı altında saydamlık, 4734 sayılı Kanunda ve ilgili yönetmeliklerde yer alan hükümler çerçevesinde üç aşamada belirlenebilir<sup>446</sup>. Bu aşamalar;

- Tekliflerin kabulü ve açılması sırasında,
- Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde,
- İhaleye katılanlara ve diğer ilgili taraflara ihale sonuçları hakkında bilgi verilmesi, noktasındadır.

#### 3.8.2.1. Tekliflerin Alınması ve Açılması

Tekliflerin kabulü, açılması ve incelenip değerlendirmesi sürecinde saydamlıkla hedeflenen, ihalenin yöntemine uygun ve düzenli geçmesini sağlamaktır<sup>447</sup>. HAIUY m. 56 ve MAİUY m. 55’de açıklandığı üzere; tekliflerin alınmasına ve açılmasına yönelik işlemler, 4734 sayılı Kanun, adı geçen yönetmelikler ve tip şartnamelerde yer alan hususlara göre standart formların kullanılması suretiyle gerçekleştirilir<sup>448</sup>.

4734 sayılı Kanun m. 36 hükmü uyarınca;

*“Şeffaflığı sağlamak üzere, ihale saatinde isteklilerin tekliflerini içeren zarfların hazır bulunanlar önünde açılarak, içindeki belgelerin tam olarak verilip verilmediği ile teklif mektubu ve geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığının kontrol edilmesi düzenlenmiştir. Daha sonra yapılacak değerlendirmeler sırasında herhangi bir itiraz ile karşılaşılması için, isteklilerin teklif fiyatlarının açıklanması ve bütün bu işlemlerin tutanakla belgelenmesi öngörülmüştür<sup>449</sup> ....”*

Tekliflerin verilmesi aşamasında, isteklilerin kendi aralarında yaptıkları iş birliğinin ise saydamlığı zedeleyen ve rekabetin oluşmasını engelleyen bir etken olduğu

<sup>445</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 73.

<sup>446</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 36., m. 37., m. 41., HAIUY, m. 56., m. 58., MAİUY, m. 55., m. 57., Ayrıca bkz. I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 72,73.

<sup>447</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 73.

<sup>448</sup> Bkz. HAIUY, m. 56. ve MAİUY, m. 55.

<sup>449</sup> 4734 sayılı Kanun’un Genel Gereğesi, m. 36.

4734 sayılı Kanun m. 36: “Tekliflerin Alınması ve Açılması” ile ilgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gereğeleri için bkz. s. 144,145.

söylenbilir. Nitekim, bazı ihalelerde ihaleye katılmak isteyen bireyler, diğer katılımcılarla anlaşarak ihalelerde fiyat kırabilmekte ve başka katılımcılara engel olabilmektedirler<sup>450</sup>.

### 3.8.2.2. Tekliflerin Değerlendirilmesi

Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, ilk olarak belgelerin eksikliği yahut teklif mektubuyla geçici teminatının usule uymadığı ilk oturumda belirlenen isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Fakat, teklifin esası değiştirecek özellikte olmaması koşuluyla, belgelerde bilgi eksikliği olması durumunda idare tarafından belirtilen süre içerisinde isteklilerden noksan bilgileri tamamlamaları yazılı biçimde istenmektedir. Belirtilen sürede bilgilerini tamamlayamayan istekliler değerlendirme dışı bırakılmakta, geçici teminatları da gelir kaydedilmektedir<sup>451</sup>.

Bu aşamada saydamlığın gerçekleştirilebilmesi adına, 4734 sayılı Kanun m. 37'de hükme bağlandığı üzere;

*İhale komisyonunun talebi üzerine idare tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden yazılı olarak tekliflerini açıklamalarını isteyebilir. Ancak bu açıklama, hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hale getirilmesi amacıyla istenilmez ve yapılmaz...*

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun m. 36'da yer verilen düzenlemeyle yaklaşık maliyet tutarının, ihalenin karara bağlanmasında ve tekliflerin değerlendirilmesinde belirleyici rolü bulunduğu belirtilmektedir. Söz konusu süreçte yapılan karşılaştırmalar ile hesaplamaların saydamlık içinde gerçekleştirilebilmesi adına yaklaşık maliyetin ilk oturumda tekliflerle beraber duyurulması da öngörülmektedir<sup>452</sup>.

### 3.8.2.3. Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi

4734 sayılı Kanunla saydamlığın tesisi bakımından getirilen bir diğer yenilik ise aşırı düşük tekliflere ilişkin hükümdür. Adı geçen Kanun m. 38 ile hükme bağlanan aşırı düşük teklifler, sorumlu aynı zamanda AB mevzuatına uyumun sağlanmasına ve işin gereken biçimde gerçekleşmesine olanak tanıyan tekliflerin oluşturulup

<sup>450</sup> Sezer, Yasin, "İyi İdare İçin Yönetimde ve Kamu İhalelerinde Açıklık (Şeffaflık)" İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 2002/26: ss. 153-172.

<sup>451</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 37.

<sup>452</sup> 4734 sayılı Kanun'un Genel Gereğesi, m. 36.

oluşturulmadığının belirlenmesi amacıyla düzenlenmiştir. Söz konusu madde hükmüyle, ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyetle kıyaslandığında aşırı düşük olduğu görülen tekliflerin derhal reddedilmesi yerine, söz konusu teklif sahipleri tarafından tekliflerine ilişkin bileşenlerle alakalı açıklamanın yapılmasına ve bu açıklama doğrultusunda son değerlendirmenin oluşmasına olanak sağlanmıştır<sup>453</sup>.

HAIUY m. 59'da<sup>454</sup> ve MAİUY m.17'de<sup>455</sup> ise hizmet alımları ile mal alımlarına yönelik aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi hususunda şu ifadeler yer almaktadır;

*İhale komisyonu;*

*1) Verilen hizmetin/İmalat sürecinin ekonomik olması,*

*2) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin işin yerine getirilmesinde/mal ve hizmetlerin temininde kullanacağı avantajlı koşullar,*

*3) Teklif edilen hizmetin/malların özgünlüğü, gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir/İhale komisyonunca reddedilmeyen aşırı düşük teklifler, geçerli teklif olarak dikkate alınır.*

#### **3.8.2.4. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi**

4734 sayılı Kanunla birlikte tekliflerin değerlendirilme aşaması sonrasında, gerçekleşen ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekliden kalması kuralı getirilmiştir<sup>456</sup>. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, yalnızca fiyat esasına veya fiyatla beraber başka unsurlara da dikkat edilerek belirlenmektedir<sup>457</sup>.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklife en düşük fiyata göre karar verilmesinin olanaklı olmaması durumunda; kalitenin, teknik değer, verimliliğin, işletme ve bakım maliyet etkinliğinin dikkate alınmasıyla ihale sonuçlandırılacaktır<sup>458</sup>. İhalenin sonuçlandırılmasında saydamlığın tesisine yönelik ayrıca, ihalenin üzerinde bırakıldığı istekli tarafından sözleşmenin imzalamaması halinde, ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibiyle ihalenin sonuçlandırılması mümkün kılınmıştır<sup>459</sup>.

Sonuç olarak, mal ve hizmet teminine ilişkin ihale sürecinde, teknik özellikler ve şartnameler de dahil ihale kriterleri ve diğer koşullar ile bunların değerlendirilme

<sup>453</sup> Bkz. 4734 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 38.

<sup>454</sup> HAIUY, m. 59. (2) (Değişik: RG-12/6/2015-29384).

<sup>455</sup> MAİUY, m. 58. (2) (Değişik: 07/06/2014-29023 R.G./9.m.).

<sup>456</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 40.

<sup>457</sup> HAIUY, m. 60. ve MAİUY, m. 59.

<sup>458</sup> Mal alımları bakımından ihale konusu malın özelliği, hizmet alımları bakımından ihale konusu işin özelliği göz önünde bulundurulmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. HAIUY, m. 61. ve MAİUY, m. 60.

<sup>459</sup> Konuya ilişkin bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 4.

aşamasındaki tutarlılık, alınan kararların tarafsız ve düzenli bir biçimde alındığı yönünde güven verecek<sup>460</sup> ve saydamlığın sağlanmasında önemli rol oynayacaktır.

### 3.8.3. İhale Sonrası Saydamlık

İhalenin ardından ihale kararlarıyla ilgili tüm bilgilerin ihaleye katılanlara bildirilmesi, kriterlerin önceden belirlenen kurallara uygun şekilde uygulandığına ve ihale sürecinin kurallara uygun olarak ve düzenli geçtiğine dair güven verecektir. Bununla beraber sonuçlar hakkındaki bilgiler, isteklilerin gelecekteki ihalelere daha iyi hazırlanmasına da yardımcı olacaktır. İhale sonrası bilgiler özellikle ön ilan verilmeksizin doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı ihalelerinde saydamlığın sağlanmasına imkân tanıyacaktır<sup>461</sup>.

#### 3.8.3.1. İhale Sonucunun Bildirilmesi

4734 sayılı Kanunda ihalenin üzerinde bırakıldığı istekli de içinde olmak üzere ihaleye teklif veren bütün isteklilere ihale sonucunun, ihale kararının ihale yetkilisince onaylanmasını izleyen en geç üç gün içerisinde bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca ihalede saydamlığın sağlanabilmesi için, ihale sonucunun bildirilmesinde, yapılan teklifin değerlendirilmemesi halinde; yer verilmeme ya da uygun görülmemesi nedenlerinin de belirtilmesi gerektiği öngörülmüştür<sup>462</sup>. İhale yetkilisince, ihale kararının iptal edilmesi halinde ise isteklilere nedenleri açıklanmak koşuluyla bildirim yapılmaktadır<sup>463</sup>.

4734 sayılı Kanun m. 41 ile hükme bağlanan bu hususlar söz edilen kanunun genel gerekçesinde de aşağıdaki şekilde yer almaktadır<sup>464</sup>:

*Onaylanan veya iptal edilen ihale kararlarının en geç 3 gün içinde üzerine ihale yapılan dahil bütün isteklilere bildirilmesi esası düzenlenmiştir.  
İhalelerde şeffaflığı sağlamak amacıyla, teklifi değerlendirmeye alınmayan veya uygun görülmeyen isteklilere yazılı talepte bulunmaları halinde idarenin gerekçelerini bildirmesi zorunluluğu getirilmiştir.*

<sup>460</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 73.

<sup>461</sup> A.g.e., s. 73.

<sup>462</sup> Aksoy, M. ve M. Şimşek, 2010, s. 253. Ayrıca bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 41., HAIUY, m. 66. ve MAİUY, m. 65.

<sup>463</sup> Altinkülçe, 2012, s. 1289.

<sup>464</sup> 4734 Sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 41.

4734 sayılı Kanun, m. 47: "Sonuç Bildirimi" ve 4734 sayılı Kanun, m. 41: "Kesinleşen İhale Kararının Bildirilmesi" ile ilgili madde hükümleri, yapılan değişiklikler ve gerekçeleri için bkz. s. 145,146,147.

4734 sayılı Kanun m. 41 uyarınca belirlenen sürelerin bitmesinin (ön mali kontrolün yapılmasının gerekli olduğu hallerdeyse kontrolün sone erdiği tarihin) ertesi gününden başlanarak üç gün içerisinde ihalenin bırakıldığı istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içerisinde kesin teminatı vererek sözleşmenin imzalanması gerektiği durumu bildirilir<sup>465</sup>.

Ayrıca, sadece ihaleden önce değil, aynı zamanda ihaleden sonra da açıklığın, saydamlığın ve kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi adına 4734 sayılı Kanunda belirtilen limitlerin aşılması halinde ihale sonuçlarının Resmî Gazetede ilan edilmesi mecburi tutulmuş ve ilanda yer alması gereken konular tek tek sayılmak suretiyle belirlenmiştir. İlanın gerektiğinde diğer gazete ya da yayın araçları ile bilgi işlem ağı veya internetle yapılmasına da olanak tanınmıştır<sup>466</sup>.

### 3.8.3.2. İhale Sonucuna İtiraz

Saydamlık, mal ve hizmet alım sürecinin doğru bir şekilde işletilmesi konusunda kamuoyu denetiminin gerçekleşebilmesine de imkân sağlamaktadır<sup>467</sup>. Kamu mal ve hizmet alım sürecinde saydamlık, ihale sürecinin ve ihale sonucu yapılan sözleşmelerin bir bütün olarak milli parlamentolar, dış denetim organları ve medya tarafından incelemeye tabi tutulmasıyla daha fazla kuvvetlendirilmelidir<sup>468</sup>.

Bu bağlamda, 4734 sayılı Kanun m. 54 ile hükme bağlandığı üzere<sup>469</sup>;

*İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet<sup>470</sup> ve itirazın şikâyet<sup>471</sup> başvurusunda bulunabilirler.*

<sup>465</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 42.

<sup>466</sup> Doğanyığıt, 2007, s. 731,732.

<sup>467</sup> Turşucu, 2011, s. 60.

<sup>468</sup> Köksal, Tuncay, "Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması", FMR Dergisi, 2001 (2): ss. 59-77.

<sup>469</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 54.

<sup>470</sup> Şikâyet: "İhale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan başvurudur." İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 4.

<sup>471</sup> İtirazen şikâyet: "a) Şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması halinde, b) Şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından şikâyet dilekçesinin kayıtlara alındığı tarih veya sonrasında herhangi bir nedenle alınan ihalenin iptali kararına karşı, c) İtirazen şikâyet üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine veya düzeltici işlem belirlenmesine karar verildikten sonra idare tarafından verilen ihalenin iptali kararına karşı, Kuruma yapılan başvurudur." İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 4.

Saydamlık arayışının bir gereği olarak, 4734 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak gerçekleşen ihalelerde; istekli/istekli olabilecekler ya da adaylar tarafından ihale sürecinde gerçekleşen işlemlerde veya eylemlerde yasaya aykırılık olduğu iddiası ile yapılacak itirazın şikâyet ve şikâyet başvurularına, başvuruların incelenmesine ve karara bağlanmasına yönelik esas ve usuller “İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik<sup>472</sup>” ile düzenlenmiştir<sup>473</sup>.

4734 sayılı Kanun'un şikâyetlerin incelenmesine yönelik maddeleri<sup>474</sup> ile, adı geçen yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin esas ve usuller “İhalelere Yönelik Yapılacak Başvurular Hakkında Tebliğ<sup>475</sup>” ile düzenlenmektedir. İtirazın şikâyet ve şikâyet başvuruları ve sonuçları da söz edilen Tebliğ’de yer almaktadır. Tebliğ’in ekinde ayrıca başvuru dilekçeleri ve karar örneği de yer almaktadır<sup>476</sup>.

Şikâyet incelemelerinin, saydamlık arayışının bir göstergesi olması bakımından önem taşıdığı söylenebilir. Bu nedenle, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu idarelerinin 2017 yılı (mal ve hizmet alımları, danışmanlık hizmet alımları ve yapım işleri) ihalelerine ilişkin şikâyet incelemelerinin toplam ihaleler içindeki payını içeren sayısal veriler Tablo 5 ile belirtilmiştir. Tablo 5’de toplam şikâyet edilebilir ihaleler içerisinde incelenen şikâyetlerin payına yer verilmektedir. Ancak, istisna kapsamında gerçekleşen alımlara ilişkin Kamu İhale Kurumu’na şikâyet başvurusu yapılamaması nedeniyle istisna kapsamında gerçekleştirilen alımlar dikkate alınmamıştır<sup>477</sup>.

**Tablo 5.** Şikâyet İncelemelerinin Toplam İhaleler İçindeki Payı (2017 Yılı) (Mal Alımları, Yapım İşleri, Hizmet Alımları, Danışmanlık Hizmet Alımları)

| İhale Türleri | Şikâyet İnceleme Sayısı | Şikâyet Edilebilir İhale Sayısı <sup>478</sup> | Şikâyetlerin İhaleler İçindeki Payı (%) |
|---------------|-------------------------|--|---|
| Mal Alımı     | 526                     | 38.911   | 1,35                                    |
| Yapım İşi     | 1.006                   | 24.073   | 4,18                                    |
| Hizmet Alımı  | 1.994                   | 34.855   | 5,72                                    |

<sup>472</sup> RG: 03.01.2009; 27099.

<sup>473</sup> Bkz. İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 1.

<sup>474</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 53,54,55,56.

<sup>475</sup> RG: 28.01.2009; 27124.

<sup>476</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. İhalelere Yönelik Yapılacak Başvurular Hakkında Tebliğ.

<sup>477</sup> Bkz. Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları İzleme Raporu 2017 (Dönem 01.01.2017-31.12.2017).

<sup>478</sup> İstisna ve kapsam dışı alımlar hariç, ortak alımlar, çerçeve anlaşma ve çerçeve anlaşma kapsamındaki münferit alımlar dahildir.



|                          |       |        |      |
|--------------------------|-------|--------|------|
| Danışmanlık Hizmet Alımı |       | 345    | 0,00 |
| Toplam                   | 3.526 | 98.184 | 3,59 |

Kaynak: Kamu İhale Kurumu 2017 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu

Tablo 5'e göre, 2017 yılında kamu idareleri tarafından 4734 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen ihalelerin toplamda %3,59'u şikâyete konu olmuştur. Tabloda yer alan verilere göre, hizmet alımlarına ilişkin şikâyet incelemelerinin %5,72'lik bir oranla diğer alımlardan daha fazla olduğu görülmektedir.

### 3.8.3.3. Sözleşme Aşaması

Sözleşmenin kurulması ile başlayıp sözleşmenin sona ermesi ile tamamlanan süreci sözleşme aşaması olarak tanımlamak mümkündür. Sözleşme aşaması, idareyle ihalenin üzerinde bırakıldığı istekli arasındaki, sözleşmeye ilişkin imzalanma, uygulanma ve sona erme süreçlerini kapsamaktadır<sup>479</sup>.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda, uluslararası mevzuata uygunluğu bakımından yalnızca sözleşmenin imzalanmasına kadarki süreçle alakalı hükümler yer almaktadır. Gerçekleştirilen ihaleler için hazırlanacak sözleşmelere ilişkin bir boşluk oluşmaması gerekçesiyle konunun ayrı bir kanunla düzenlenmesi gereği ortaya çıkmıştır<sup>480</sup>.

Bu nedenle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na uygun olarak gerçekleşen ihaleler için sözleşmelerin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu düzenlenmiştir<sup>481</sup>.

Malların ya da hizmetlerin temini ile sunulmasında, tam anlamıyla başarıya ulaşılması ve saydamlıkla birlikte kamuoyunun güven ve desteğinin sağlanması için düzenleme ve denetleme görevlerinin başarılı bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir<sup>482</sup>. İhalelerde etkinlik ve denetimin sürdürülebilmesi adına sözleşmelere yönelik uygulama ve düzenlemelerde birliktelik sağlanmalıdır. Bu çerçevede 4735 sayılı Kanun ile<sup>483</sup>;

- Uluslararası uygulamalara uyumun sağlanması için; birim fiyat, götürü bedel ve anahtar teslimi götürü bedel sözleşme türleri belirlenmiştir.

<sup>479</sup> Taşdelen, 2011, s. 55.

<sup>480</sup> 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Genel Gerekçesi.

<sup>481</sup> Bkz. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, m. 1.

<sup>482</sup> Şahin İlkorkor, 2010, s. 81.

<sup>483</sup> 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Genel Gerekçesi.

- Uygulama birliğinin gerçekleştirilmesi adına iş turlerinin dikkate alınması suretiyle tip sözleşmeler hazırlanması, idareler tarafından bu tip sözleşmelerin temel alınması ngrlmştir<sup>484</sup>.
- Var olan uygulamada sözleşmelerin usulsüzlük oluşturabilecek biçimde devredilebilmesi göz önünde bulundurularak sözleşme devirlerine yönelik sınırlama getirilmiştir<sup>485</sup>.
- Uygulanan mevzuatta yer alan hükümlerin yetersiz olması sebebiyle oluşan uyuşmazlıkları ortadan kaldırmak için, sözleşmelerin feshine yönelik detaylı düzenlemeler yapılmıştır<sup>486</sup>.

Sözleşme, idarece hazırlanıp yüklenici ve ihale yetkilisince imzalanmaktadır. İhale dokümanında yer verilen koşullara aykırı şekilde sözleşme dzenlenememektedir<sup>487</sup>. Söz konusu husus 4735 sayılı Kanun'un genel gerekçesi m. 4'de de açıklanmıştır<sup>488</sup>.

Ayrıca, 4735 sayılı Kanun m. 38'de yer alan hükümle, değişikliklerin sadece 4735 sayılı Kanun'a hüküm eklenmesi ya da adı geçen kanunda değişikliğin yapılması şeklinde düzenlenebileceği belirtilmiştir. Söz edilen hükümün gerekçesi ise "...sözleşmeler için tek bir yasanın ngrlmş olması ve uygulamacıların bu Kanunla ilgili tüm değişiklikleri izleyebilmesi için, bu Kanun hükümlerine ilişkin değişikliklerin sadece bu Kanunda yapılması hükme bağlanmıştır<sup>489</sup>." şeklinindedir.

#### 3.8.4. Kamu İhale Bülteni

4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih olan 2003 yılından bugüne kadar adı geçen kanunda birçok değişikliğin yapıldığı görülmektedir<sup>490</sup>. Söz edilen değişikliklerle getirilen ve saydamlığın tesisi bakımından önemli sayılan yeniliklerden biri de söz edilen kanun kapsamında bulunan bazı alımlara yönelik ilanların, Kamu İhale Kurumunca (KİK) ıkarılmakta olan Kamu İhale Bülteninde yayınlanmasıdır<sup>491</sup>.

Söz konusu düzenleme;

<sup>484</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, m. 5.

<sup>485</sup> Bkz. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, m. 16: "Sözleşmenin devri".

<sup>486</sup> Bkz. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, m. 19, 20, 21 ve 23.

<sup>487</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 46,47.

<sup>488</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. 4735 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 4.

<sup>489</sup> 4735 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi, m. 38.

<sup>490</sup> Bozkurt, 2009, s. 73.

<sup>491</sup> Akış, 2010, s. 492.

*“İhale ilanları ve sözleşmelerinin resmî gazetede ilanı yerine kamu ihale bülteninde yayımlanması ve duyurulması öngörülmektedir.”* şeklinde belirtilmiştir<sup>492</sup>.

Ayrıca, HAİUY m. 69’da ve MAİUY m.68’de yer alan ihale sonucunun ilanına ilişkin düzenlemeye göre;

*“İhale sonucu, sözleşmenin imzalanmasından sonra Kamu İhale Bülteninde yayımlanır...”*

4734 sayılı Kanun’un saydamlığı ve kamuoyu denetimini artırmaya yönelik yapılan önemli düzenlemelerinden bir diğerinin, adı geçen kanun kapsamında yer alan idarelere, mal ve hizmet alım sonuçlarının<sup>493</sup>en geç on beş gün içerisinde KİK’e arz etme zorunluluğu getirmesi olduğu söylenebilir. Mal ve hizmet alım sonuçlarından 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan ihalelere yönelik olanlar, KİK tarafından Kamu İhale Bülteninde yayımlanmaktadır<sup>494</sup>. Böylelikle kamuoyu, ihaleye çıkan kurumları, alınan mal ve hizmeti ihale bedelini ve ihaleyi kazanan firmayı görerek, bu çerçevede değerlendirme ve sorgulama yapabilmektedir. Dolayısıyla, saydamlık ve etkin kamuoyu denetimi de sağlanmış olmaktadır<sup>495</sup>.

KİK, Kamu İhale Bülteni’ni 01 Ocak 2004-31 Aralık 2006 tarih aralığında hem basılı hem elektronik ortamda yayınlarken, 31.12.2006 tarihinden sonra yalnızca elektronik ortamda yayınlamaya başlamıştır. Bülten’e Elektronik Kamu Alımları Platformu sayfasında yer alan "Günlük Bültenler" sekmesinden ulaşılmaktadır<sup>496</sup>.

Kamu İhale Bülteninde yayımlanacak olan ilanlar, idarelerce EKAP üzerinde hazırlanmasının ardından KİK’e iletilmektedir. KİK personeline etkileşimli ve gerçek zamanlı olarak ön kontrolü yapılan ihale ilanları, gerekli tüm işlemlerin tamamlanmasının ardından elektronik ortamda yayımlanmaktadır. Bu çerçevede, 2017 yılına ait Kamu Alımları İzleme Raporu’na göre, belirtilen yılda KİK’e EKAP üzerinden elektronik ortamda iletilen ve Kamu İhale Bülteninde yayımlanan, toplamı 86.771 adet olan ihale

---

<sup>492</sup> Bkz. 4735 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi, (4964/41) Gerekçe Ek m. 1.

<sup>493</sup> Kanunun m. 42’ye göre gönderilenler hariç

<sup>494</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 47: (Değişik: 20/11/2008-5812/17 m.) *“Bu Kanun kapsamında yer alan idarelerin yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarının sonuçları, 42’nci maddeye göre gönderilenler hariç, en geç on beş gün içinde Kuruma bildirilir. Bu sonuçlardan Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin olanlar Kurum tarafından Kamu İhale Bülteninde yayımlanır...”*

<sup>495</sup> Bozkurt, 2009, s. 70.

<sup>496</sup> Yılmaz, 2015, s. 18.

ilanının; %38,84'ünün mal alımı, %31,26'sının hizmet alımı, %29,41'inin yapım işi ve %0,50'sinin de danışmanlık hizmet alımı ihalelerinden oluştuğu belirtilmektedir<sup>497</sup>.

### **3.9. Elektronik İhale ve Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun Mal ve Hizmet Alım Sürecinde Saydamlığın Sağlanmasına Olan Katkısı**

Elektronik kamu alımları sistemi ile temel ilkeler çerçevesinde, tedarik sürecinde uyulması gereken bütün kuralların bilgi-iletişim teknolojileri kullanılmak suretiyle gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Elektronik kamu alımları sistemi ihale sürecinde, saydamlığı sağlamanın yanı sıra ihale işlemlerinin tamamının eksiksiz bir biçimde yapılması suretiyle ihale sürecinde yer alanlara maliyet ve zaman etkinliğini de sağlamaktadır<sup>498</sup>.

#### **3.9.1. Elektronik İhale (E-İhale) Uygulamalarının Mal ve Hizmet Alım Sürecinde Saydamlığın Sağlanmasına Olan Katkısı**

Kamu alımlarına yönelik elektronik ortamda gerçekleştirilen elektronik dönüşüm süreci elektronik ihale olarak adlandırılabilir. 4734 sayılı Kanunda yer alan temel ilkeler esas alınarak mal ve hizmet alım sürecinde uygulanması gerekli olan usul ve esasların bilgi ve iletişim teknolojileriyle desteklenerek, alım işleminin asgari maliyet ve iş yüküyle gerçekleşmesine olanak tanıyan bilişim altyapısıdır<sup>499</sup>.

Elektronik alımının temel prensipleri;

- Güvenlik, gizlilik ve bilgilerin denetim için saklanması,
- Gönderilen tekliflerin; aynı anda açılması, başka istekliler tarafından görülmemesi, düzeltilememesi, değiştirilememesi ile geri alınamaması,
- İsteklilere ait elektronik imzanın bulunması, olarak belirtilebilir<sup>500</sup>.

E-ihale uygulamalarının geliştirilmesinin en önemli nedeni ise, kamu alımlarında saydamlık, rekabet, etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlamasıdır. Bunların yanı sıra, e-

<sup>497</sup> Kamu İhale Kurumu, 2017 yılı Kamu Alımları İzleme Raporu.

<sup>498</sup> Yıldırım, 2010, s. 39,40.

<sup>499</sup> Ertuğrul, İbrahim, "Türkiye'de Mevcut İhale Sistemiyle Elektronik İhale Sisteminin Karşılaştırılması; Bingöl İli Örneği" (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı İşletme Bilim Dalı, Diyarbakır (Türkiye), 2013, s. 43.

<sup>500</sup> Atılbaz, Yıldray, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Doğrudan Temin İle Yapılacak Alımlardaki Uygulamaların Analizi" (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Lojistik ve Tedarik Zinciri Yönetimi Programı, İstanbul (Türkiye), 2009, s. 23.

ihale uygulamaları mal ve hizmet alım süreçlerinin standardize edilebilmesinde, bilgi bütünlüğünün, doğruluğun ve tutarlılığın sağlanabilmesinde, izlenebilirliğin artmasında ve dolayısıyla kamuoyu denetiminin oluşturulmasında önemli rol oynamaktadır<sup>501</sup>. Bu bağlamda, elektronik ihalenin getirileri<sup>502</sup>;

- Kamu alımlarında standardizasyonun, saydamlığın, hızın,
- Tutarlılığın ve kamuoyu denetiminin,
- İhaleye ilişkin teklif hazırlığı ile teklif değerlendirme süreçlerinde etkinliğin ve verimliliğin artışının,
- Kamu alım maliyetlerinde %20' ye kadar iyileşmenin sağlanması, şeklinde özetlenebilir.

Elektronik ortamının ortaya çıkardığı en önemli katma değer, kamu ihalelerinin saydamlığını, kolaylığını, hızlılığını ve düşük maliyetlerle kısa zamanda yapılmasını sağlaması olduğu söylenebilir<sup>503</sup>. E-ihale ile ihaleye ilişkin tüm işlemlerin kamuoyuna açılması ve tamamıyla şeffaf duruma getirilmesi hedeflenmektedir.

### **3.9.2. Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun (EKAP) Mal ve Hizmet Alım Sürecinde Saydamlığın Sağlanmasına Olan Katkısı**

Bilgi teknolojisi ürünler ile elektronik haberleşme için kullanılan araçlar ve teknik özelliklerin uyum içerisinde ve kolaylıkla erişilebilir olması gerektiği yönünde 4734 sayılı Kanunda yer alan düzenlemeler saydamlığı artırmaya yönelik düzenlemelerdir<sup>504</sup>. Bu bağlamda, düzenlenen 5812 sayılı Kanunla AB'ye üye ülkeler tarafından uygulanan Elektronik Eksiltme<sup>505</sup> ile Dinamik Alım Sistemi<sup>506</sup> gibi yeni alım metotları

<sup>501</sup> Ertuğrul, 2013, s. 44.

<sup>502</sup> Altinkülçe, 2011, s. 6.

<sup>503</sup> Kırçova, İbrahim, E-Devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri, İstanbul Ticaret Odası, <<http://www.ito.org.tr/itoyayin/0011233.pdf>> (10.12.2018).

<sup>504</sup> Bozkurt, 2009, s. 70.

<sup>505</sup> Elektronik Eksiltme; Tekliflerin değerlendirilmesinden sonra elektronik ortamda eksiltme biçiminde sunulan yeni fiyatların ya da belirli teklif unsurlarına yönelik yeni değerlerin bir elektronik araç aracılığıyla otomatik değerlendirme yöntemleri kullanılarak yeniden değerlendirilmesi ve sıralanması biçiminde tekrarlanan işlemleri belirtmektedir. Bozkurt, 2009, s. 68. Ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Ek m. 5: (Ek: 20/11/2008-5812/28).

<sup>506</sup> Dinamik Alım Sistemi; ihale dokümanına uygun ön teklif sunan ve sistemin geçerlik süresi içinde yeterli kriterlerini sağlayan tüm isteklilerin sisteme kabul edildiği, piyasada, mamul olarak bulunan malların alımına ilişkin tamamının elektronik ortamda gerçekleştirildiği alım sürecini belirtmektedir. Bu yöntem, sadece piyasadaki mamul malların elektronik ortamda alınmasında kullanılmaktadır. Sistemin yürütülmesinde açık ihale usulü esastır. Öngörülen bu sistemin, rekabeti engelleyici, sınırlayıcı veya bozucu biçimde işletilemeyeceği Kanunla hükme bağlanmıştır. Bozkurt, 2009, s. 68. Ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Ek m. 4: (Ek: 20/11/2008-5812/28).

mevzuatımıza girmiştir. Söz edilen yeniliklerden bir diğeri de Elektronik Kamu Alımları Platformudur<sup>507</sup>.

Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), 4734 sayılı Kanun m. 4'de tanımlandığı şekliyle; *“İdareler ile kamu alımları sürecine taraf olanların bu sürece ilişkin işlemleri internet üzerinden gerçekleştirebilecekleri ve Kurum tarafından yönetilen elektronik ortamı”* ifade etmektedir<sup>508</sup>.

4734 sayılı Kanun'un 20 Kasım 2008 tarihli ve 5812 sayılı Kanun ile değişen m. Ek 1'de; KİK tarafından EKAP'ın kuruluşu, işleyişi ile ihalede elektronik araç kullanımına yönelik esas ve usullerin belirtileceği hüküm altına alınmıştır<sup>509</sup>. Adı geçen maddede Türkiye'de mal ve hizmet alımlarının saydam bir şekilde yapılabilmesi adına, e-ihale işlemlerinin uygulanacağı platformun ismi de ilk defa resmi olarak geçmektedir<sup>510</sup>.

4734 sayılı Kanunda yer alan idarelerin, söz konusu kanuna uygun olarak gerçekleştirecekleri ihalelerin bir kısmının veya tamamının Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirilmesine yönelik esas ve usuller ise Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği<sup>511</sup> ile düzenlenmektedir<sup>512</sup>. İhale sürecine ilişkin işlemler, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği m. 4'de ayrı ayrı sayılmak suretiyle belirtilmiştir.

### **3.10. Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Saydamlık Açısından Önemi**

Kamu mal ve hizmet alımlarında denetim ve düzenleme görevini gerçekleştirecek bağımsız merkezi bir idari otoritenin kurulmuş olması en son kamu alımları mevzuatıyla oluşturulan en önemli yeniliklerden biri olmuştur<sup>513</sup>. KİK adıyla kurulan söz konusu kurum, 4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kanun uyarınca kamu ihalelerinde saydamlığı sağlamak ve yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla mali ve yönetsel özerkliğe haiz bir kamu tüzel kişiliği şeklinde 2002 yılında kurulmuştur. İhale usulleriyle ilgili görev ve yetkilerinin yanı sıra ihale sürecine ilişkin her türlü şikâyet, ihbar ve iddiaları inceleyen

<sup>507</sup> Bozkurt, 2009, s. 68.

<sup>508</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 4.

<sup>509</sup> 4734 sayılı Kanun, Ek m. 1., İlgili madde hükmünde yapılan değişiklikler ve gerekçeleri için bkz. s. 148.

<sup>510</sup> Ertuğrul, 2013, s. 45.

<sup>511</sup> RG: 25.02.2011; 27857.

<sup>512</sup> Bkz. Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği, m. 1.

<sup>513</sup> Methibay, 2014, s. 320.

ve bunlarla ilgili rapor hazırlayan KİK yolsuzlukla mücadele ve saydamlığın tesisi gibi konularda hayati bir rol üstlenmektedir<sup>514</sup>.

KİK; Başkanlık, hizmet birimleri ve Kamu İhale Kurulu'ndan oluşmaktadır. KİK'in, 4734 sayılı Kanun hükümleri uyarınca yapılan ihalelere ilişkin yetki ve görevleri adı geçen kanun m.53'de sayılmıştır. İlgili madde hükmü uyarınca KİK'in görev ve yetkileri<sup>515</sup>;

- 1) İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak.,
- 2) Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,
- 3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,
- 4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak.
- 5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,
- 6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.,
- 7) İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni yayımlamak, şeklindedir.

KİK, görevinin yerine getirilmesi esnasında bağımsız olup; hiçbir kişinin, organın, merciinin ve makamın kurum kararlarını etkilemesi amacı ile emir ve talimat vermesi söz konusu değildir<sup>516</sup>.

KİK, bir yandan düzenleme ve denetleme görevlerini yapmakta, bir yandan da kamu ihale sistemimizin AB standartlarıyla uyumlu duruma getirilmesi ve geliştirilmesi için araştırma ve geliştirme faaliyetlerini sürdürmektedir<sup>517</sup>. AB mevzuatı, DTÖ Kamu Alımları Anlaşması ve ihale literatüründe de kurumların ihale ile gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarının genel ihale kanunu hükümlerine uygunluğunun izleneceği ve ihale taraflarınca yapılan şikayetlerin incelenip sonuçlandırılacağı merkezi bir idari kurumun oluşturulması önerilmektedir. Ancak, söz edilen bu merkezi kurumun etkin bir şekilde çalışması adına bağımsızlığının yanı sıra saydamlık, uzmanlık, güvenilirlik ve hesap verebilirlik gibi unsurlara da sahip olması gerektiği öngörülmektedir<sup>518</sup>. Bu bağlamda KİK'in üstlendiği misyon ve vizyonu çerçevesinde esas aldığı ilkelerin; “güvenilirlik,

---

<sup>514</sup> Ömürgönülşen, Uğur, Türkiye'nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi, Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi, Ankara 2016, s. 28.

<sup>515</sup> Bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 53.

<sup>516</sup> Methibay, 2014, s. 320,321.

<sup>517</sup> Methibay, 2014, s. 355.

<sup>518</sup> Emek, 2002, s. 3.

katılımcılık, rekabet, etkinlik, bağımsızlık, kaynakların verimli kullanılması, hizmet odaklılık, saydamlık, tarafsızlık, kamuoyu denetimine açıklık, eşit muamele ve uzmanlaşma olduğu söylenebilir<sup>519</sup>.

KİK, kamu mal ve hizmet alımlarında saydamlığı esas olarak çalışmakta, EKAP üzerinden ihale süreçlerinin takibi ile ihalelerin yapılması hususunda basitleştirici rol oynamaktadır<sup>520</sup>. Kamu ihalelerinde ihale prosedürlerinin uygulanması ile alakalı bilgi toplanmasında tek otorite KİK'tir. Sorumluluk alanına finansal sektör ile savunma ihaleleri dışındaki bütün kamu ihaleleri girmektedir<sup>521</sup>. Bu bakımdan 4734 sayılı Kanunda hükme bağlandığı üzere; *“Kurum, görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur”*<sup>522</sup>.

KİK'i diğer düzenleyici kurumlardan ayıran en önemli özellik ise, devletin israfını, verimsizliğini ve yolsuzluğunu ortadan kaldıracı bir türden önemli enstrümanlara sahip olmasıdır. Bu bakımdan, KİK'in nihai hedefi kamu mal ve hizmet alımlarını disipline ederek mali açıklara engel olmak, saydamlığı sağlamak, verimliliği artırmak ve dolayısıyla daha rekabetçi bir kamu ihale yapısı oluşturmaktır<sup>523</sup>.

KİK'in görevlerinden en önemlisinin ihalenin başlamasından sözleşme imzalanıncaya kadar geçen süreçte idare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin 4734 sayılı Kanun ve gerekli mevzuat hükümlerine uygunsuzluğu yönündeki şikayetleri inceleyerek neticelendirmek olduğu söylenebilir<sup>524</sup>. 4734 sayılı Kanun m. 53'ün ilk düzenlemesinde, KİK'e ihale mevzuatına yönelik aykırılık iddialarını da inceleyerek neticelendirme görevi ile yetkisi verilmişken 5812 sayılı Kanunla söz edilen yetkinin kaldırılması KİK'in incelemesinin yalnızca şikâyet başvuruları ile sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur. Ancak, şikâyet başvurusu olmayan ya da hiyerarşik denetimden geçmeyen ihalelerde de

---

<sup>519</sup> Güler, Ceyhan, “Kamu Kurumlarında Elektronik Belge Yönetimi Uygulamalarında Karşılaşılan Problemler: Teknik Şartnamelerin İncelenmesi” İstanbul Üniversitesi (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilgi ve Belge Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul (Türkiye) 2015, s. 38,39.

<sup>520</sup> Güler, 2015, s. 39.

<sup>521</sup> Taş, Bedri Kâmil Onur, “Türkiye Kamu Alımı İhalelerinde Rekabetçi Ortamı Etkileyen Faktörler” Ankara Sanayi Odası Yayın Organı, Temmuz/Ağustos 2011: ss. 41-51.

<sup>522</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 53. (Mülga paragraf: 20/11/2008-5812/20).

<sup>523</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 20.

<sup>524</sup> Ertaş, Rıza Cem, “Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye), 2010, s. 96.



aykırılıklar olabilmesi nedeniyle bu husus kamuoyu denetiminin ve saydamlığın olumsuz etkilenmesi noktasında eleştirilmektedir<sup>525</sup>.

Kamu mal ve hizmet alımlarında, uygulamalardan kaynaklanan sıkıntıların ve belirsizliklerin bir an önce ortadan kaldırılması saydamlığın sağlanabilmesi adına oldukça önemlidir. Bu nedenle, gerek saydamlığın ve mali disiplinin sağlanması gerekse israf ve verimsizliğin ortadan kaldırılması bakımından KİK'e önemli görevler düşmektedir<sup>526</sup>. Yasal dayanaklarını, 4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kanundan alan KİK, ihale sürecinde oluşan sorunların ve haksızlıkların çözüme kavuşturulması için kendi bünyesi içerisinde birtakım görevler verilen Kamu İhale Kurulu'nu yetkilendirmiştir<sup>527</sup>.

Sonuç olarak KİK, ekonomik ve teknolojik ilerlemelerin gün geçtikçe önem ve hız kazandığı günümüzde, kamu mal ve hizmet alımları gibi önemli alanları yönlendirmekte ve ilerlemelere uyum gösterebilecek düzenlemelerin kanun çerçevesinde gerçekleşmesini sağlayan dinamik bir sistemin ortaya çıkmasına katkı sağlamaktadır<sup>528</sup>.

### **3.11. Kamu Mal ve Hizmet Alımı İhalelerinde Saydamlığa İlişkin Kamu İhale Kurulu Kararları**

İdareler bazı ihale ve işlem ve uygulamalarında saydamlık(şeffaflık) ilkesini ihlal etmektedirler. Kamu İhale Kurulu bu duruma ilişkin birçok kararında saydamlık ilkesine vurgu yapmayı hedeflerken, şeffaflık terimini de kullanmayı tercih etmiştir<sup>529</sup>.

Saydamlığın gerekliliği noktasından yola çıkılarak, çalışmanın bu kısmında saydamlığın tesisine yönelik Kamu İhale Kurulu tarafından verilen birkaç örnek uyuşmazlık kararına yer verilecektir.

**Kamu İhale Kurulu'nun 29.05.2006 tarih ve 2006/UH.Z-1303 sayılı kararında;**  
“...Kesinleşen ihale kararına muhalefet şerhi koyan ihale komisyonu üyesinin itiraz gerekçeleri arasında; komisyonca ihale üzerinde bırakılan isteklinin yeterli olmadığına 22.03.2006 tarihli toplantıda belirlendiği ve anılan isteklinin elendiği, ancak 30.03.2006 tarihinde yapılan komisyon toplantısında söz konusu firmanın belgelerinin yeniden incelenmesi sonucunda herhangi bir eksiğin bulunmadığının görüldüğü, eksik belgelerin sonradan tamamlatıldığı duyurunu aldığı, bunun ihalede açıklık ilkesini etkileyeceği,

<sup>525</sup> TEPAV, 2009, s. 19,20. Konuyla alakalı olarak ayrıca bkz.; Bozkurt, 2009, s. 71, Büber, 2008, s. 213.

<sup>526</sup> I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, s. 22.

<sup>527</sup> Güler, 2015, s. 49.

<sup>528</sup> Budak, 2006, s. 53,54.

<sup>529</sup> Böke, 2006, s. 106.

22.03.2006 tarihinde bir hatalı tespit yapılmış ise bunun ilgili firmanın yazılı müracaatı üzerine yapılacak inceleme sonucunda giderilebilmesinin doğru olacağı, idarece yapılan uygulamanın ihalenin iptalini gerektirdiği, hususlarına yer verildiği görülmüştür.

Anılan muhalefet şerhinde yer alan hususlar ihale dosyasında yer alan belgeler çerçevesinde incelendiğinde;

Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağında konuyla ilgili herhangi bir bilgiye rastlanılmamıştır. Uygun olmayan belgelerin uygun sayılmama gerekçelerine ilişkin tutanakta ise ihale üzerinde bırakılan isteklinin teklifiyle alakalı olarak herhangi bir tespite yer verilmediği görülmüştür. Ancak, söz edilen tutanağın ihale komisyonunun bütün üyelerince imzalanmış olması gerekirken, nihai karara muhalefet eden üyenin imzasının bulunmadığı belirlenmiştir.

...İhale üzerinde bırakılan isteklinin belgelerinin sonradan tamamlattırıldığına ilişkin yeterli bilgi bulunmamakla birlikte, ihale komisyonunun bir üyesinin uygun olmayan belgelerin tespitine ilişkin açık mevzuata aykırılık iddiasında bulunması, söz konusu üyenin uygun olmayan belgelerin uygun sayılmama gerekçelerine ilişkin Tutanakta imzasının bulunmaması ve ihalenin teklifi değerlendirme dışı bırakılması gereken isteklinin üzerinde bırakılması hususları birlikte göz önüne alındığında, incelemeye konu olan ihalenin 4734 sayılı Kanun'un başta şeffaflık ve idarenin güvenilirliği olmak üzere temel ilkelere aykırı olarak gerçekleştirildiği sonucuna varılmıştır." denilmek suretiyle ihalenin iptaline karar verilmiştir<sup>530</sup>.

**Kamu İhale Kurulu'nun 15.07.2003 tarih ve 2003/UK. Z-234 sayılı kararında;**  
“...İhale dosyasının ekinde yer alan özel şartnamenin 5.2. maddesinde; ihtiyaç duyulması halinde teknik şartnamede belirtilen asgari işçi sayısının artırılması ya da azaltılması yükleniciden talep edilebilir ve yüklenici çalıştırdığı fazla işçiler için asgari ücret ve sigorta alt sınırı artış farkı haricinde ek ücret talebinde bulunamaz.” denilmektedir. Bu hükmün sözleşmeye bağlanacak işe ilişkin olarak iş artışını öngördüğü, 4735 sayılı Kanun m. 15’de belirtilen sözleşme bedelinin aşılması gerektiği hükmüne aykırı olduğu, işçi sayısının azaltılması halinde ise birim fiyat teklif alınmadığı için ödemenin ne şekilde yapılacağı belirsiz olduğundan, 4734 sayılı Kanun m. 5’de belirtilen ihalelerde rekabetin oluşması ve şeffaflık ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

---

<sup>530</sup> RG: 26.07.2006; 26240.

Bu kararların dışında, Kamu İhale Kurulunun yine saydamlığın ihlaline ilişkin olarak vermiş olduğu bazı uyuşmazlık kararları konu itibarıyla ve özet olarak aşağıda yer almaktadır<sup>531</sup>.

**Tekliflerin Açılması ve Eksik Belgelerin Tamamlanması:** Saydamlık ilkesinin ihlali olarak görülen bir başka uygulama, ihalede tekliflerin açılması ve eksik belgelerin tamamlanmasına ilişkindir. Bir ihale ile ilgili olarak, teklif zarfının üzerine başvuru sahibince yazılan işin adı ile idari şartnamede belirtilen hizmet konusu işin adı ve fiziki miktarının aynı nitelikte olduğu belirtilmiş ve ihale komisyonunca hatalı bir işlem tesis ettiği yargısına ulaşılmıştır. Ancak m. 36 hükmü uyarınca ilk oturumda, hazır bulunanlar önünde belgelerin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatın usulüne uygun olup olmadığının kontrolünün yapılması gerektiğinden teklif zarfının idarede muhafaza edilmesi, bu zarfın açılarak teklif mektubunun sonradan okunması yoluyla ihale işlemlerinin devamına dayanarak oluşturmayacağı belirtilmektedir. Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun m. 36 uyarınca isteklilerin huzurunda ilk oturumda yapılması mecburi olan işlemlerin eksik yapıldığı belirlenmiştir. Ardından m. 37 ve izleyen maddelere göre değerlendirme yapılması durumunda eksik yapılan işlemlerin tekemmülü yoluyla ilk oturumun ihya edilmesinin mümkün olmadığına işaret edilmiş ve bu hususun saydamlık ilkesinin ihlali olduğu belirtilmiştir<sup>532</sup>.

**Teklif Geçerlik Süresi:** Yine, bir ihale ilanında, teklif geçerlik süresi ihale tarihinden itibaren en az 45 gün olarak öngörülmesine rağmen, idari şartnamede bu sürenin 60 gün olarak belirtilmesi doğru görülmemiştir<sup>533</sup>.

**Yaklaşık Maliyet:** Diğer bir kararda ise yaklaşık maliyeti oluşturan bileşenlerin ihale komisyonu tarafından tekliflerin açılmasından sonra ihaleye katılan isteklilerin isteği üzerine açıklanmasının 4734 sayılı Kanun'un saydamlık ilkesine aykırılık oluşturmayacağı belirtilmiştir. Teklif verme aşamasının tamamlanmasından sonra yapılan bu işlemin, yaklaşık maliyetin açıklanması anlamına gelmeyeceği vurgulanmıştır<sup>534</sup>.

**Hizmet Alımında Yol Bedeli:** Bir hizmet ihalesinde, idari şartnamede işçilere verilecek yol bedeli nakdi olarak düzenlenmiş iken, idari şartnamenin yol bedelinin aynı

---

<sup>531</sup> Böke, 2006, s. 107-109.

<sup>532</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 01.08.2005 tarih ve 2005/UH. Z-1451 sayılı Kararı.

<sup>533</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 03.07.2003 tarih ve 2003/UK. Z-200 sayılı Kararı.

<sup>534</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 27.06.2003 tarih ve 2003/UK. Z-185 sayılı Kararı.

bir düzenleme taşıması nedeniyle; söz edilen şartnamedeki düzenlemelerin 2004 yılı Kamu İhale Genel Tebliği'ne aykırı olduğu belirlenmiştir.

İdari şartnamede oluşan çelişkinin isteklileri teklif verirken tereddütte bıraktığı, bu nedenle de bu çelişkinin tekliflerin değerlendirilmesine yansıdığı ve tekliflerin değerlendirilmesinin sağlıklı yapılamadığı, hesaplamanın nakdi ve aynı olarak yapılmasına göre ihale üzerinde bırakılacak firmanın değişeceği anlaşılmış olup, söz konusu uygulamanın saydamlık ilkesine aykırılık oluşturduğu tespit edilmiştir<sup>535</sup>.

**Teklif Fiyata Dahil Masraflar:** Bir temizlik hizmet alımı ihalesinde, kullanılacak demirbaş, malzeme, makine ve aparatların ve ekipmanların belirtildiği, fakat söz konusu demirbaş, makine ve aparatlar ile temizlik malzemelerinin miktarının belirtilmediği görülmüştür. Bu durumun maliyet kalemlerini etkilediğine ve teklif fiyata dahil masrafların tespitinin yapılamaması sonucunu doğurduğuna işaret edilmiş ve saydamlık ilkesine aykırı olduğu ifade edilmiştir<sup>536</sup>.

Yine bir araç kiralama hizmet alım ihalesinde; idari ve teknik şartnamenin incelenmesinde, ihale konusu işe ait iş analizlerinin yapılmaması, araçların iş süresince ya da günde kaç km yol yapacağı konusunda teklif fiyatlarının belirlenmesini ve değerlendirilmesini etkileyecek unsurların belirtilmediği görülmüştür. Bu nedenle tekliflerin değerlendirilmesi ve istekliler tarafından teklif bedellerinin hesaplanması imkanının kalmadığı ve şeffaflık ilkesine aykırı davranıldığı belirtilmiştir<sup>537</sup>.

**Ödeme Yeri ve Zamanı:** KİK bir ihaleye ilişkin yapmış olduğu incelemede; idari şartnamenin ödeme yeri ve şartlarına ilişkin düzenlemesinde yer alan ve ödemenin, “idarenin gelir-gider durumuna göre yapılacağı” ve yüklenici iş programına göre daha fazla iş yaparsa idarenin bu fazla işi imkân bulduğu takdirde ödeyeceği” kayıtlarını, başta “saydamlık” olmak üzere, 4734 sayılı Kanun m. 5’de sayılan temel ilkelere aykırı bulmuştur. Hak edişlerin nasıl ödeneceğinin sözleşme tasarısında açıkça belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>538</sup>.

Bunlarla birlikte, çalışmanın önceki bölümlerinde belirtilen ve saydamlığın da içerisinde yer aldığı, 4734 sayılı Kanunda “Temel İlkeler” başlığı altında m. 5 ile hükme bağlandığı üzere; “İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti,

<sup>535</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 01.08.2005 tarih ve 2005/UH. Z-1449 sayılı Kararı.

<sup>536</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 16.05.2005 tarih ve 2005/UH. Z-958 sayılı Kararı.

<sup>537</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 29.03.2005 tarih ve 2005/UH. Z-614 sayılı Kararı.

<sup>538</sup> Kamu İhale Kurulu'nun 19.04.2005 tarih ve 2005/UH. Z-769 sayılı Kararı.

*eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*” Kamu İhale Kurulu söz konusu bu madde hükmüne aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle de birçok mal ve hizmet alım ihalesinin iptalinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Son olarak, söz edilen bu kararlardan birkaçına aşağıda yer verilecektir.

**Kamu İhale Kurulu’nun 21.01.2008 tarih ve 2008/UH. Z-228 sayılı kararında,** “Bahçıvan, elektrik ustası, kaldırım ustası, seramik, fayans, karo, mermer, taş, kaplama ustası, sıva, şap ustası, kalıp ustası, duvar ustası, sıhhi tesisat ustası, marangoz, kaynak ustası, boya ustası, harita teknikeri, inşaat mühendisi, harita mühendisi, tenis antrenörü, jimnastik antrenörü, bale antrenörü, basketbol antrenörü, iş gruplarının her dalında işçi çalıştırmış olmak ve araç hizmeti ve personel taşıma işi yapmış olmak...” şeklindeki düzenlemenin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi engelleyici nitelikte olduğu anlaşılmıştır<sup>539</sup>.

**Kamu İhale Kurulu’nun 07.01.2008 tarih ve 2008/UH. Z-53 sayılı kararında,** İdari şartnamede benzer iş olarak; “her türlü jeton, bilet, satış ve/veya sayaç okuma hizmetleri” şeklindeki düzenlemenin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi engelleyici nitelikte olduğu anlaşılmıştır<sup>540</sup>.

**Kamu İhale Kurulu’nun 11.02.2008 tarih ve 2008/UM. Z-651 sayılı kararında,** İhale konusunun 120 kalemden oluştuğu ve her bir kaleminde kullanımlarının farklı olduğu, çeşitlilik arz ettiği göz önüne alındığında ihalenin kısmi teklife açılmadan yapılmış olması 4734 sayılı Kanun m.5’e aykırılık taşıdığı belirtilmiştir<sup>541</sup>.

---

<sup>539</sup> Altinkülçe, 2012, s. 32.

<sup>540</sup> A.g.e., s. 39.

<sup>541</sup> A.g.e., s. 54.

## SONUÇ

Saydamlık, temelde “şeffaflığı, açıklığı, belirginliği” ifade etmektedir.

Kamu mal ve hizmet alımları açısından saydamlık ise; ihtiyaca konu alım sürecinde izlenecek yöntemin, gerekli koşulların ve değerlendirme kriterlerinin açık bir biçimde ortaya konması gerekliliği olarak tanımlanabilir.

Kamu kaynakları ile finanse edilen kamu mal ve hizmet alımlarında, saydamlığın gerek toplumsal gerek siyasi gerekse iktisadi açıdan oldukça önemli etkileri olduğu söylenebilir.

Mal ve hizmetlerin temin sürecinde saydam bir alım sisteminin uygulanması özellikle, kamuoyunun güveninin ve desteğinin sağlanması noktasında büyük bir fonksiyona sahiptir. Ayrıca kamu alım piyasasının iyi işleyebilmesi ve muhtemel suiistimallerin önüne geçilebilmesi için de saydam bir alım sisteminin varlığına daima ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Saydamlığı sağlamanın en önemli yoluysa gerekli mevzuat altyapısının oluşturulmasından geçmektedir.

Ülkemiz kamu alım sisteminde, AB ve uluslararası kuruluşların da etkisiyle 4734 sayılı Kanun’un düzenlenmesi ile özellikle saydamlık ve kamuoyu denetimi alanında uluslararası uygulamalara paralellik gösteren bir yapı oluşturulmaya çalışılmış ve önemli bir değişim süreci yaşanmıştır.

Genel bir değerlendirme olarak, 2886 sayılı Kanun’a nazaran daha uygun ve uygulanabilir düzenlemeleri içeren 4734 sayılı Kanun’un, kamu mal ve hizmet alımlarında saydamlığın sağlanabilmesi adına atılan büyük ve önemli bir adım olduğu söylenebilir. Bu çerçevede gerek 4734 sayılı gerekse 4735 sayılı Kanun’da yer alan hükümlerle ve uygulama yönetmelikleriyle saydamlığın sağlanabilmesi adına yeni usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler arasında aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi, yaklaşık maliyetin tespiti, ekonomik açıdan en avantajlı teklif ve özellikle KİK ile EKAP’ın kurulmuş olması saydamlık adına öne çıkan yeni uygulamalar olarak belirtilebilir.

Yukarıda bahsedilen uygulamaların yanı sıra Türkiye’de yeni kamu alım sisteminin getirdiği bir diğer yenilik de alım usullerine ilişkindir. Ülkemizde saydamlığın sağlanması hususunda büyük rol üstlenen uygulanacak ihale usulleri öz itibarıyla; mal ve

hizmet alımlarda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması, ihtiyaçların en iyi ve en uygun fiyatla giderilebilmesi, etkin bir denetim mekanizmasının ve rekabet ortamının oluşturulması ile kötüye kullanımın önlenmesi amacıyla düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kanun m. 5 “*Temel İlkeler*” başlıklı hükümde Türkiye’de uygulanan en temel ihale usulü olarak belirtilen açık ihale usulünün; aleniyeti, saydamlığı, rekabeti ve katılımcılığı sağlamaya en uygun ihale yöntemi olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda, ülkemizde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarının öncelikli olarak açık ihale usulü ile yapılıyor olması, saydamlığın tesisi noktasında olumlu bir husus olarak değerlendirilebilir.

4734 sayılı Kanun m. 20 ile hüküm altına alınan belli istekliler arasında ihale usulü ile ihalenin gerçekleştirilmesi halinde ise, isteklilerin ihaleye katılımı için belirlenen ön yeterlik ölçütlerinin doğru tespitinin saydamlığın korunması adına büyük önem taşıdığı ve bu ölçütlerin doğru belirlenmemesi halinde liyakatsiz isteklilerin ihaleye katılımı ve saydamlık unsurunun zedelenmesi gibi bir sonuç ortaya çıkabileceği hususu dikkate değerdir.

İhtiyacın belli isteklilerden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak düzenlenen doğrudan temin ve yalnızca 4734 sayılı Kanun m. 21’de belirtilen hallerde kullanılabilecek olan pazarlık usulü ile gerçekleşen alımların ise, kamu idareleri tarafından daha kolay olarak görülmesi ve daha basit süreçleri öngörmesi nedenleriyle tercih edildiği görülmektedir. Bu durum saydamlığın önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. 4734 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile bu yöntemlerle gerçekleştirilen alımlarda oluşan olumsuz durumun, kurum bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’u ile sınırlandırılması suretiyle telafi edilmesi istenmiştir. Ancak, belirlenen limitin aşılp aşılmadığına dair kanuni düzenlemeye uyulması hususundaki kontrol eksikliği, yapılacak olan bir alımın söz edilen sınıra aykırılığı gerekçesiyle itiraz edilebilmesinin ve dolayısıyla saydamlığın tesis edilmesinin önüne geçeceği düşünülmektedir.

4734 sayılı Kanunla kamu mal ve hizmet alımlarında ihale sürecine ilişkin şikâyet, ihbar ve iddiaları inceleyen ve bunlarla ilgili rapor hazırlayan KİK’in kurulması da alım sürecinin en önemli unsurlarından biri olarak değerlendirilebilir. Kamu mal ve hizmet alımlarında denetim ve düzenleme görevini gerçekleştiren, ihale sürecinde oluşan sorunların ve haksızlıkların çözüme kavuşturulması ve saydamlığın sağlanması hususunda oldukça büyük bir rol üstlenen KİK’in ihalelerin yasal mevzuat çerçevesinde

gerçekleşmesini sağlayarak saydam kamu alım sisteminin sürdürülebilirliğine de katkı sağladığı görülmektedir.

Saydamlık arayışının bir göstergesi olması bakımından şikâyet incelemelerinin önem taşıdığı açıktır. Ancak şikâyet başvurusu yapılmayan ihalelerin boyutlarının büyüklüğü de dikkate değer bir başka husustur. KİK'in ihale mevzuatına yönelik aykırılık iddialarını inceleme ve neticelendirme görevi ile yetkisinin kaldırılması sonucunda, şikâyet başvurusu olmayan ihalelerde oluşabilecek aykırılıkların incelenmesi hususunda oluşan boşluk nihai hedefi kamu mal ve hizmet alımlarını disipline ederek saydamlığı sağlamak olan KİK'in saydamlığı tesis edebilmesi amacını engelleyici nitelik teşkil edebilmektedir. Her ne kadar kamu ihale kurulu tarafından verilen emsal kararlar uygulayıcılara yol gösterse de tereddütlü konularda uygulayıcılara yardımcı olunmasının da saydamlığın sağlanabilmesi açısından önem taşıdığı söylenebilir.

4734 sayılı Kanun'a göre saydamlığın tesis edilmesinde yeterlik kriterleri ve ihale ilanı da büyük rol üstlenmektedir. Uygulamada saydamlığın gerçekleşmesine engel olduğu gerekçesiyle uluslararası alanda da eleştiri konusu olan ihalelere katılımı yeterlik kriterlerinin düzenlenmesi, uluslararası uygulamalara uyum sağlanabilmesi ve saydamlığın tesisi adına önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

İhaleye katılıma yönelik yeterlik ölçütlerinin ve ihalenin tarihinin kamuoyuna duyurulmasına aracılık eden ihale ilanı ise mal ve hizmet temin sürecinde, saydamlık ve kamuoyu denetiminin tesis edilmesi adına kullanılan en önemli araçlardan biri olarak belirtilebilir.

Saydamlık, ihalenin değerlendirilmesi ve ihale kararlarının alınması aşamalarında da anahtar rol oynamakta olup ihale aşamasında saydamlık, değerlendirmeye ilişkin kriterlerin ilgililere önceden ihale ilanlarında ve ihale dokümanlarında açıklanması ve ihale sürecinde yapılan değerlendirmenin yalnızca mevzuatta belirtilen kriterler çerçevesinde yapılması şartıyla saydamlığın tesisine katkı sağlayabilecektir.

Etkin olarak kullanılması koşuluyla e-ihale uygulamalarının da mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığı maksimize edebilecek bir uygulama olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Türkiye'de kamu mal ve hizmet alımlarını düzenleyen 4734 sayılı Kanun'a, yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar ekleme, değişiklik ve istisna getirilmesi suretiyle birçok defa müdahale edilmiştir. AB'ye uyum sürecinde yaşanan gelişmeler ve



uygulamada yaşanan sorunlar bu müdahalelerde etkili olmuştur. Çalışmanın “Ekler” başlıklı tablosunda bir kısmına yer verilen ve AB sürecinde yaşanan gelişmelerin de etkisi ile yapılan bu değişikliklerin bazıları, ihalelerde saydamlığın artırılmasına yönelik uygulamalara ilişkin hukuki altyapıyı geliştirmektedir. Ancak diğer yandan yoğun olarak yapılan bu değişikliklerin içeriği göz önüne alındığında, saydamlığın zedelenmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, EKAP’ın kurulmasına yönelik yapılan değişiklikler saydamlığı olumlu yönde etkilerken; pazarlık usulü, doğrudan temin ve istisnalar gibi uygulamalara ilişkin maddelerin sayısının sürekli artması saydamlığı olumsuz yönde etkilemektedir.

2886 sayılı Kanunla kıyaslandığında farklılaşan ve gelişen koşullara daha fazla yanıt verebildiği aşikâr olan 4734 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni kamu alım sistemi ile mal ve hizmet alımlarında saydamlığın tesisi bakımından getirilen düzenlemelerin eksikliğinden ziyade, uygulamaya dair eleştiri ve aksaklıkların bulunduğu görülmektedir.

Çalışma bütünüyle değerlendirildiğinde; Türkiye’de, 4734 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni kamu alım sistemi ile mal ve hizmet alımlarında saydamlığın tesisi bakımından birçok önemli ve gerekli düzenlemenin getirildiği ancak uygulamada birtakım aksaklıklar bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Bu açıklamalar ışığında Türkiye’de kamu mal ve hizmet alım sürecinde saydamlığın başarılı bir biçimde sağlanabilmesi için bazı öneriler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- 1- Mal ve hizmet alımı ihalelerinde, pazarlık usulü ve ihalesiz alım yöntemi olarak nitelendirilebilecek olan doğrudan temin ile gerçekleşen alımlar, eşit muamele, rekabet, güvenilirlik ve hesap verebilirlik gibi mevzuatta yer alan temel ilkelerden yoksun bir biçimde alım yapılmasına olanak sağlayabildiğinden saydamlığın zedelenmesi riskini içermektedir. Bu nedenle, saydam bir kamu alım sürecinin oluşabilmesi adına doğrudan temin ve pazarlık usulü ile gerçekleştirilecek alımların olabildiğince asgari düzeye indirilmesi saydamlığın tesisi bakımından yararlı olacaktır.
- 2- Uygulamada ödeneği bulunmayan işlerin ihalesinin yapılmasının birçok ihtilafa neden olduğu gerekçesiyle, başlangıçta ödeneğin bütçede hazır olmasına ilişkin 4734 sayılı Kanunla yapılan düzenleme saydamlığın tesisi adına olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak bunun tek başına yeterli olmadığı, idareler

tarafından ihale konusunun ve bu konunun niteliklerinin de açık olarak belirlenmesi gerektiği hususu dikkate alınmalıdır. Bu bakımdan, yeterli ihtiyaç analizi ile ihale planlamasının iyi yapılıp yapılmadığına ilişkin kontrol mekanizmasının işlerliğinin artırılması, mal ve hizmet alımlarında saydamlığın sağlanması bakımından faydalı olacaktır. Bu yolla ihale konusu mal ya da hizmeti satın almanın gereksiz olması ya da belirli bir tedarikçiye çıkar sağlaması adına mal veya hizmetin gereğinden fazla yapılması riski de engellenmiş olacaktır.

- 3- Mal ve hizmet alımlarının saydam bir biçimde yürütülmesi amacıyla uygulamaya konulan ve bilgiye kolay erişilebilirliği sağlayan EKAP'ın mevzuata uygun bir şekilde ve günümüz bilgi-iletişim teknolojileri ile desteklenerek işlerliği artırılmalıdır. Ayrıca tüm ihalelerin EKAP üzerinden istisnasız olarak ilan edilmesinin sağlanması yoluyla da saydam bir alım sisteminin oluşturulmasına katkı sağlanabilir. Böylelikle, daha fazla isteklinin ihaleye katılımı sağlanabilecek ve saydamlığın zedelenmesine sebebiyet veren isteklilerin kendi aralarında yapacakları iş birliği riskinin de önüne geçilebilecektir.
- 4- Teknik şartnameler, öznel ve muğlak belirlemelerden kaçınılarak; açık, net, tereddüde yer vermeyecek, herkes tarafından anlaşılabilen ve objektif biçimde belirlenmelidir. Bu doğrultuda teknik şartnamelerin, mal ve hizmet alım hususunda uzman kişiler ve ihale mevzuatına hâkim kişilerce ortak bir çalışma sonucu oluşturulması ayrıca ihtiyaç konusu mal ve hizmet ile ilgili yürürlükte bulunan mevzuata uygunluğunun denetlenmesi de saydamlığın sağlanmasına önemli katkılar sağlayabilecektir.

## KAYNAKÇA

### **Kitaplar, Makaleler, Yayınlar**

- Akdoğan, A, (2009), Kamu Maliyesi, (13. baskı), Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akdoğan, M., “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, İÜHFM, 72/2014, (2), ss. 683-702.
- Akış, E, (2010), 4734 ve 4735 Sayılı Kanunların Özellikleri İle Uygulanması Kamu İhale Mevzuatı, Egebilim Beyaz, İzmir.
- Aksoy, M. ve Erbay, K.E, (2006), Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Aksoy, M. ve Şimşek M, (2010), En Son Değişikliklerle Kamu Alımları İhale Süreci (Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Aktan, C. C., “Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetim, İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar”, SPK Yayını, Kurumsal Araştırmalar Serisi, No: 5, 2005.
- Alkan, E, (2017) Kabulünden Günümüze Kadar Kamu İhale Kanunu Üzerinde Yapılan Değişiklikler Hakkında Bir Araştırma, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Düzce Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği Ana Bilim Dalı, Düzce (Türkiye).
- Altinkülçe, M. R, (2012), Tüm Yönleriyle Hizmet İhaleleri, (1. baskı), İzden Yayıncılık, İzmir.
- Andrea M., ve Giorgia A., (2011) Recent Developments in the European Law of Public Contracts, ERCL; s.552. 'den aktaran Akdoğan, M., (2014) Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi, İÜHFM.
- Arapgırlı, M, (2016), Açıklamalı Kamu İhale Mevzuatı, Denetler Yayıncılık, İzmir.
- Arcagök, M. S., vd., (2015) Açıklamalı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (1. baskı), Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Aritürk, R., (2011) İhaleye Fesat Karıştırma Suçu, (Yayımlanmamış doktora tezi), Marmara Üniversitesi, Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul (Türkiye).
- Asrak Hasdemir, T, (2007) Kamusal İletişimde Bilgi Edinme Hakkı, (1. baskı), Dipnot Yayınları, Ankara.

- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, (2013) Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.
- Atılbaz, Y, (2009) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Doğrudan Temin İle Yapılacak Alımlardaki Uygulamaların Analizi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Bahçeşehir Üniversitesi, Lojistik ve Tedarik Zinciri Yönetimi Programı, İstanbul (Türkiye).
- Atiyas, İ., Ş., Sayın, (2000) “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, ed. İzak Atiyas- Şerif Sayın, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul.
- Atuğ, Mustafa, M., Taytak, “Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi”, Sayıştay Dergisi, 2018, (110), ss. 91-123.
- Avcı, M. A., (2008), Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- Aygün, E, (2016) Rekabet Politikalarının Kamu Alımları Üzerine Etkileri, (Yayımlanmamış doktora tezi), Hacettepe Üniversitesi, İktisat Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye).
- Bakkal, H, A., Kasımoğlu, “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi” Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 2015/52 (599), ss.37-52.
- Baş, H.H. ve Seyhan, E. Y, (2008), Yargı ve Kurul Kararları Işığında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat, (1), Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Bilginoğlu, M. A, G., Maraş, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi ile Analizi”, Ege Akademik Bakış, 2011/11, (Özel Sayı), ss. 59-73.
- Bozkurt, C., “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi”, Denetim, 2009, ss. 60-74.
- Böke, V, (2006), Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhaleleri Şikâyet Hukuku, (1. baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Budak, O, (2006) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı/Yapı Mühendisliği, İstanbul (Türkiye).

- Büber, B, (2008) Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları, (Yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara (Türkiye).
- Canat Sürekli, N, (2013) Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Selçuk Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı/ Kamu Yönetimi Bilim Dalı Konya (Türkiye).
- Canbazoğlu,K, (2008) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru ve Denetim Yolları, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara Üniversitesi, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı/İdare Hukuku Bilim Dalı, Ankara (Türkiye).
- Cansız, H., “Kamusal Mali İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gereği”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 2000, (6), ss. 85-107.
- Çetinkaya, Ö., M., Filibe, K., Üstün, “Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi” Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2018/6, (1): ss. 311-330.
- Dalgıç, B, (2010) 5018 Sayılı Kanun’a Göre Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kahramanmaraş (Türkiye).
- Dedeoğlu, E, (2016), 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, (3.baskı), İz Yayıncılık, Ankara.
- Demircioğlu, M. Y., “İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki” TBB Dergisi, 2014 (115), ss.125-180.
- Demirel, S, (2014) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde İhalesi Yapılan Mal Ve Hizmet Alımlarıyla Yapım İşlerinde İhaleye Fesat Karıştırma Suçu, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kırıkkale Üniversitesi, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara (Türkiye).
- Doğanyığıt, S, (2007) Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, (4. baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- DPT, (2007) “Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara.

- Ejder, H. L, (2006) Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980 – 2002 Dönemi Analizi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi, Maliye Ana Bilim Dalı, Ankara (Türkiye).
- Ekşi, H, (2013) Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Uludağ Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı, Bursa (Türkiye).
- Erdem, M, (2012), Devlet Borçları, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Eroğlu E, T., Demirbaş, “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20/2016, (1), ss. 287-312.
- Ertaş, R. C, (2010) Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı/Maliye Bölümü, Ankara (Türkiye).
- Ertuğrul, İ, (2013) Türkiye’de Mevcut İhale Sistemiyle Elektronik İhale Sisteminin Karşılaştırılması; Bingöl İli Örneği, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Dicle Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı/İşletme Bilim Dalı, Diyarbakır (Türkiye).
- Eyüboğlu, İ. Z., (1991) Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü, (2. baskı), Sosyal Yayınları, İstanbul; s. 370’den aktaran, Küçük, Ü., (2017) Kamu Özel Ortaklıklarının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi, Mersin.
- Güler, C, (2015) Kamu Kurumlarında Elektronik Belge Yönetimi Uygulamalarında Karşılaşılan Problemler: Teknik Şartnamelerin İncelenmesi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi) İstanbul Üniversitesi, Bilgi ve Belge Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul (Türkiye).
- Gümüş, T., “Saydamlık Üzerine (1): Kavramsal Ve Kuramsal Bir Yaklaşım” Ekonomik Yaklaşım, 17/2006, (58), ss. 1-16.
- Günday, M, (2002), İdare Hukuku, (5. baskı), İmaj Yayınevi, Ankara.
- Güven, Ü.Y., (2007) “Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyumu Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu”, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Kamu İhale Kurumu, (2017) Kamu Alımları İzleme Raporu.

- Kamu İhale Kurumu, “I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu” 27-28 Mayıs 2004, İstanbul.
- Kaplan, S., “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması” Maliye Dergisi, 2012, (162), ss. 18-50.
- Karakaş, M., “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10/2005, (2), ss. 291-305.
- Kartalcı, K., (2007) Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi, (Yayımlanmamış doktora tezi), Marmara Üniversitesi, Maliye Ana Bilim Dalı, İstanbul (Türkiye).
- Kayım, A., “Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Artırılmasına İlişkin OECD Tavsiyeleri” “Recommendation of The Council On Enhancing Integrity In Public Procurement”, (çev. Ali,Kayım) Denetim, 2010/5, ss. 64-67.
- Kızıldağ Uzunali, E., (2007), IMF Mali Saydamlık Standartları Çerçevesinde 2000’li Yılların Başlarında Türkiye’de Mali Saydamlık, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Kızıldağ, E., (2001), “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Koçberber, G., “Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen İhalelerin İhale Mevzuatına Uygunluğunun Yeni Bir Yaklaşım İle İncelenmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24/2009, (2), ss. 151-176.
- Köksal, T., “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması”, FMR Dergisi, 2001, (2), ss. 59-77.
- Köktaş, A., F., Karaosmanoğlu, V. K., Bilgiç, (2009), “Kamu İhaleleri ve Etik”, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması.
- Kuntoğlu, Ö. F., (2011) Kamu Tüzel Kişiliği, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı/Anayasa Hukuku Bilim Dalı, Ankara (Türkiye).
- Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, (01.01.2017-31.12.2017 Dönem) Kamu Alımları İzleme Raporu, Şubat 2018, Ankara.

- Maraş, G, (2011) Mali Saydamlık: Teori ve Uygulama, (Yayımlanmamış doktora tezi), Erciyes Üniversitesi, İktisat Anabilim Dalı/İktisat Politikası Bilim Dalı, Kayseri (Türkiye).
- Methibay, Y, (2014), Harcama Hukuku (Kamu Harcamalarının Hukuki Analizi), Orion Kitabevi, Ankara.
- Nalçakar, H, (2014), Açıklamalı-Yargı ve KİK Kararlı 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, (2. baskı), Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara.
- Ömürgönülşen, U., (2016) “Türkiye’nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi”, Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi, Ankara.
- Önen, S. M, B., Özmen, “Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk”, Sayıştay Dergisi, 2011, (81), ss. 91-110.
- Özdemir, K. ve Durusoy, S, (2011) Türkiye Ekonomisi, (1. baskı), Lisans Yayıncılık, İstanbul.
- Özer, B, (2015) Türkiye’de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Celal Bayar Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı/Maliye Teorisi Bilim Dalı, Manisa (Türkiye).
- Özkan, Y, (2013), Açıklamalı Kamu İhale Kanunu, (1. baskı), Bilge Yayınevi, Ankara.
- Öztürk, N, (2013), Kamu Mali Yönetimi, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Pehlivan, O, (2014), Devlet Bütçesi, Celepler Matbaacılık, Trabzon.
- Sakinç, S, (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi Teori-Politika-Uygulama, Orion Kitabevi, Ankara.
- Seyhan, S, (2018) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerin İdari ve Yargısal Denetimi, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi) İstanbul Kültür Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı/Kamu Hukuku Bilim Dalı, İstanbul (Türkiye).
- Sezer, Y., “İyi İdare İçin Yönetimde ve Kamu İhalelerinde Açıklık (Şeffaflık)”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 26/2002, ss. 153-172.
- SIGMA Rapor, (2000) No: 30 “Kamu Alımları İnceleme Usulleri”, çev. Pelin Kuzey, OECD.
- Şafak B. A., (2007) “Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu”, Ankara.



- Şahin İlkorkor, Z., “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model:İhale Yöntemi” Türk İdare Dergisi, 2010, (468), ss. 63-84.
- Şalcı, F, (2004) Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık ve Türkiye Örneği, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı, Ankara (Türkiye).
- Taş, B. K. O., “Türkiye Kamu Alımı İhalelerinde Rekabetçi Ortamı Etkileyen Faktörler” Ankara Sanayi Odası Yayın Organı, 2011: ss. 41-51.
- Taşdelen, A., “Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale ve Sözleşme Aşamaları ile Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü”, İÜHFM, 69/2011, (1-2), ss. 43-60.
- Toprak E, (2014) Türkiye’de Kamu Alımları Politikası; Devlet Piyasa İlişkisinin Karşılıklı Bağımlılığı Üzerinden Bir İnceleme, (Yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara (Türkiye).
- Turşucu, M, (2011) Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı, Isparta (Türkiye).
- Ünübol N., (2012) “Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması Ve Rekabet Savunuculuğu”, Rekabet Kurumu, Ankara.
- Vonderen Paul, 1. Uluslararası “Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu”, 27-28 Mayıs 2004, İstanbul.
- Yılmaz, B. M, (2006) Kamu Alımlarında İdari Denetim, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kırıkkale Üniversitesi Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kırıkkale (Türkiye).
- Yılmaz, İ., (2015) "Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun (EKAP) Kamu İhale Sistemine Getirmiş Olduğu Yenilikler ve Bu Yeniliklerin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda EKAP Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ankara.

### **İnternet Siteleri**

- Devlet Planlama Teşkilatı, (2000) “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/>> (10.09.2018).

- Emek Uğur, (2002) “Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması Ve Korunması”, DPT, < <http://ekutup.dpt.gov.tr/hukuk/emeku/kamuihal.pdf> > (12.11.2018).
- Gözel, Akın, “Türkiye’nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından”, < [www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc](http://www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc) >, (28.10.2018).
- Karaarslan, Erkan, “Kamu İhale Mevzuatında Kapsam Sorunsalı”, Mali Kılavuz Dergisi, 2004, < [http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/12.3-Kamu -Mevzuat%C4%B1nda-Kapsam-Sorunsal%C4%B1.pdf](http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/12.3-Kamu-Mevzuat%C4%B1nda-Kapsam-Sorunsal%C4%B1.pdf) > (27.03.2018).
- Karaarslan, Erkan, “Mali Saydamlığın Genel Esasları”, < <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/51.5-MALI-SAYDAMLIGIN-GENEL-ESASLARI.pdf> > (25.08.2018).
- Kartalıcı, Kadir, “Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz” Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 2010/9, (32), ss. 133-149; < [www.esosder.org](http://www.esosder.org) > (10.01.2018).
- Kırçova, İbrahim, E-Devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri, İstanbul Ticaret Odası, < <http://www.ito.org.tr/itoyayin/0011233.pdf> > (10.12.2018).
- Kopits, George, John, Craig, “Transparency in Government Operations”, International Monetary Fund Occasional Papers, 1998, (158), November, Washington DC. < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf> > (20.06.2018).
- OECD, (2003) “Public Sector Transparency and International Investment Policy, Directors for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs” < <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/2506884.pdf> > (28.07.2018).
- OECD, (2003) “Public Sector Transparency and The International Investor” < <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/18546790.pdf> > (11.07.2018).
- S. İğdel, A. Göçerler ve M. Öztürk, (2003), “T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme Raporu” < <http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/inceleme-arastirma-raporlari> > (09.01.2018).
- Sak Güven, Sinan, Sönmez, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi” 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, 15-17 Mayıs 2000, < <http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr> >

/sites/maliyesempozyumu/file/1372373191-15-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf > (15.06.2018).

Tanzi, Vito, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, Çev: Özgür Saraç  
<[http://www.canaktan.org/yonetim/toplam\\_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm](http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm)> (30.07.2018).

### **Mevzuat ve Kurul Kararları**

1982 T.C. Anayasası.

2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliği.

2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

2009/19 sayılı Genelge.

2016/10 sayılı Genelge.

2018/1 No' lu Kamu İhale Tebliği.

2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Genel Gerekçesi.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu.

3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

4734 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi.

4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu Genel Gerekçesi.

4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu.

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

5253 sayılı Dernekler Kanunu.

5018 sayılı KMYKK Genel Gerekçesi.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu.

661 sayılı Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kânûnu.

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği.

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik.

İhalelere Yönelik Yapılacak Başvurular Hakkında Tebliğ.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği.

Kamu İhale Kurulu, 31/12/2002 tarihli ve 2002/96 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 01/04/2003 tarihli ve 2003/DK. D-96 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 27.06.2003 tarih ve 2003/UK. Z-185 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 03.07.2003 tarih ve 2003/UK. Z-200 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 15.07.2003 tarih ve 2003/UK. Z-234 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 29.03.2005 tarih ve 2005/UH. Z-614 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 19.04.2005 tarih ve 2005/UH. Z-769 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 16.05.2005 tarih ve 2005/UH. Z-958 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 04.07.2005 tarih ve 2005/UH. Z -1283 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 01.08.2005 tarih ve 2005/UH. Z-1451 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 01.08.2005 tarih ve 2005/UH. Z-1449 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 29.05.2006 tarih ve 2006/UH. Z-1303 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 07.01.2008 tarih ve 2008/UH. Z-53 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 21.01.2008 tarih ve 2008/UH. Z-228 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 11.02.2008 tarih ve 2008/UM. Z-651 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 17.11.2008 tarih ve 2008/UM.III-4656 sayılı Kararı.

Kamu İhale Kurulu, 04.10.2010 tarih ve 2010/UH.III-2961 sayılı Kararı

## EKLER

### Ek: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Yer Alan Bazı Madde Hükümlerinde Yapılan Değişiklikler

|                                |  |  |
|--------------------------------|--|--|
| <b>Temel İlkeler (Madde 5)</b> | <b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b> | <p>-İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaktır.</p> <p>-Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.</p> <p>-Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.</p> <p>-Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.</p> <p>-Ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmaz.</p> <p>-İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, olağanüstü haller ve deprem durumlarında ÇED raporu aranmaz.</p>  |
|                                | <b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b>   | <p>-İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaktır.</p> <p>-Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.</p> <p>-Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.</p> <p>-Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.</p> <p><b>Ek cümle: 2/7/2018-KHK-703/171 md.</b></p> <p>-Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartlarına uygun şekilde yerine getirilme zorunluluğu nedeniyle Cumhurbaşkanlığına gerçekleştirilecek her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihaleler bu Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre yapılabilir.</p> <p>-Ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmaz.</p> <p><b>Değişik altıncı fıkra: 30/7/2003-4964/4 md.</b></p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükmünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p> | <p>-İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkarılması için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.</p> <p>-Bu Kanunun hazırlanma amacının gerçekleştirilebilmesi için, idarelerin ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu kılınması gerekli görülmüştür.</p> <p>-Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde uygulanabilecek ihale usulleri arasında sayılan pazarlık usulü ile doğrudan temin, sadece Kanunda belirtilen hallerde kullanılabileceğinden, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olarak kabul edilmiştir.</p> <p>-Ödeneği bulunmayan işlerin ihalesinin yapılması uygulamada pek çok ihtilafa neden olduğundan, ihalesi yapılacak her iş için ödeneginin bulunması zorunluluğu getirilmiştir.</p> <p>-Çevreye verebileceği muhtemel zararların değerlendirilmesinin gerekli olması nedeniyle ilgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) olumlu belgesi alınması zorunluluğu bulunan işler için, işleme alınmayacak ve gereksiz harcamalara neden olacak yatırımlara girişilmemesi amacıyla, bu belge olmadan ihaleye çıkılmayacağı öngörülmüştür.</p> <p><b>Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu aşamasında yapılan değişikliğin gerekçesi;</b><br/> “Tasarımın 5’inci maddesi; son fıkraya son cümle olarak “Ancak, olağanüstü haller ve deprem durumlarında ÇED raporu aranmaz.” İbareleri eklenmek suretiyle, kabul edilmiştir.” şeklindedir.</p> <p><b>5’inci maddenin altıncı fıkrasına 4964 sayılı Kanunun 4’üncü maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> ÇED raporuna ilişkin olarak "olağanüstü haller" deyiminin yol açacağı belirsizliği gidermek ve doğal afetleri yalnız deprem durumu ile sınırlandırmamak için, kapsayıcı bir ifade olan "doğal afet" deyimini kullanılmaktadır.</p> |
| <p><b>Yaklaşık Maliyet (Madde 9)</b></p> | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükmü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p>             | <p>-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 ve bu yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizliliği korunur.</p> <p><b>Değişik: 30/7/2003-4964/6 md.</b></p> <p>-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 ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.</p>  |

|   |   |
|---|---|
|   | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p> <p>-Uluslararası uygulamalarla tutarsızlık arz eden ve kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlarla dayanılarak hazırlanması nedeniyle piyasa fiyatlarını gerçekçi bir şekilde yansıtmadığı görülen tahmini bedel esasına dayalı ihale sisteminden vazgeçilerek, sadece idarelerce bilinecek olan yaklaşık maliyetin tespit edilmesini amaçlanmıştır. Bu suretle, kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatları dayalı olarak hazırlanan tahmini bedel üzerinden ihale yapılmasının sakıncalarını giderebilmek amacıyla, kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara uyma zorunluluğu kaldırılmış, idarelerce yaklaşık maliyetin ayrıntılı fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle gerçekçi olarak belirlenmesi öngörülmüştür.</p> <p><b>Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu aşamasında yapılan değişikliğin gerekçesi;</b> “Tasarımın; 9’uncu maddesi; idarelerin yaklaşık maliyet ile ilgili tespitlerinin bir belgeye bağlanmasını hüküm altına almak gerekçesiyle değiştirilmek suretiyle kabul edilmiştir.” şeklindedir.</p> <p><b>9’uncu maddeye 4964 sayılı Kanununun 6’ncı maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Madde ile yaklaşık maliyetin gizliliği, ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmemek suretiyle sağlanmakta, bunun aksine hareket edenler hakkında Kanununun 61 inci maddesinde yaptırımlar düzenlendiğinden; gizliliğin korunmasına ilişkin yersiz tekrar kaldırılmaktadır.</p> |
| <p><b>Uygulanacak ihale Usulleri (Madde 18)</b></p>                                     | <p>-İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde aşağıdaki usullerden biri uygulanır:</p> <p>a) Açık ihale usulü.<br/>b) Belli istekliler arasında ihale usulü.<br/>c) Pazarlık usulü.<br/>d) Doğrudan temin.</p>   |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p> | <p>-İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde aşağıdaki usullerden biri uygulanır:</p> <p>a) Açık ihale usulü.<br/>b) Belli istekliler arasında ihale usulü.<br/>c) Pazarlık usulü.<br/>d) (Mülga: 30/7/2003-4964/12 md.)</p>  |
|   | <p>-4734 sayılı Kanun’un kapsam maddesinde belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanmak üzere dört ihale usulü belirlenmiştir.</p> <p><b>18’inci maddenin (d) bendine ilişkin 4964 sayılı Kanununun 12’nci maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Madde ile esasen bir ihale usulü olmayan “doğrudan temin” ihale usulleri arasında çıkarılmakta ve buna ilişkin esas ve usuller Kanununun 22’nci maddesinde düzenlenmektedir.</p>   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Doğrudan Temin (Madde 22)</b></p>  | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükmü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p> | <p>-Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:</p> <p>a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.</p> <p>b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.</p> <p>c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için ilk alımı izleyen üç yıl içinde ihtiyaç duyulan yedek parça, ek malzeme veya hizmetin ilk alım yapılından dışındaki başka gerçek veya tüzel kişiden temin edilememesi.</p> <p>d) İdarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları.</p> <p>e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz malın alımı veya kiralanması.</p> <p>(a), (b) ve (c) bentlerine göre, tekliflerin hazırlanması için yeterli süre tanımak suretiyle davet edilecek istekli ile idarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılamak amacıyla teknik şartlar ve fiyat üzerinde görüşme yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.</p> <p>(d) bendinin uygulanması halinde, ihale komisyonu kurulmadan ve teminat alınmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir. Bu bent gereğince temin edilen ihtiyaçlara ilişkin olarak hazırlanan sözleşmelerin notere onaylatılması ve tescil ettirilmesi zorunlu değildir. (e) bendinin uygulanması halinde de piyasada fiyat araştırması yapılması zorunludur.</p> |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükmünde Yapılan Değişiklikler</b></p> | <p><b>Değişik: 30/7/2003-4964/15 md.</b></p>   | <p>-Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:</p> <p>a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.</p> <p>b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.</p> <p>c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yıl geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.</p> <p>d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar (Doksan bin üç yüz elli sekiz Türk Lirası) * diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (Otuz bin yüz bir Türk Lirasını)* aşmayan ihtiyaçları ile temsilî ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar.</p> <p>e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.</p> <p>f) <b>Değişik: 20/11/2008-5812/8 md.</b></p> <p>-Özelliklerinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.</p>          |



|  |  |
|--|--|
| <p>g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.</p> <p>h) <b>Ek: 12/12/2003-5020/28 md.; Değişik: 20/11/2008-5812/8 md.</b><br/>-8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanunun 22 ve 36'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.</p> <p>i) <b>Ek: 15/5/2008-5763/35 md.</b><br/>-Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları.</p> <p>i) <b>Ek: 20/11/2008-5812/8 md.; Değişik: 19/11/2013-6504/1 md.</b><br/>-Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak fiiligranlı oy pusulası kâğıdı ile fiiligranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı.</p> <p>-Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.</p> | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p> <p>-İşin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak bu usul düzenlenmiştir. Bu usulün (a), (b), (c) ve (d) bentleri uluslararası mevzuat paralelinde hazırlanmıştır. Bu bentlerin uygulanmasında, idarelerin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılamasını sağlamak üzere, isteklilerle teknik şartlar ve fiyat üzerinde görüşme yapması mümkün kılınmıştır.</p> <p>-(e) bendinde, belirlenen tutara kadar özellikle kâğıt, kırtasiye, elektrik malzemeleri gibi küçük ölçekli günlük ihtiyaçların karşılanması ile küçük bakım onarım işlerinin yaptırılmasında kolaylık sağlamak üzere, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin yöntemi benimsenmiştir.</p> <p><b>Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu aşamasında yapılan değişikliğin gerekeçsi:</b><br/>"Tasarımın; 22'nci maddesi; birinci fıkranın (e) bendindeki parasal sınır 5 milyar Türk Lirasına yükseltilecek,</p> |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
| <p>(f) bendi hükmü değiştirilmek ve ikinci fıkradaki atıflar Tasarının 3'üncü maddesi ile ilgili önerilen değişiklik çerçevesinde düzenlenmek suretiyle, kabul edilmiştir.” şeklindedir.</p> <p><b>Genel Kurul aşamasında önerge ile getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> “Mal ve hizmet alım ve yapım işlerinde kesin proje yapıldıktan sonra ihaleye çıkılması halinde ilk sözleşme bedelinin yüzde 50 artırılacağını kabul etmek ve doğrudan alıma tabi tutmak işlerin tevsiini ve ciddi kamu kaynağı savurganlığını beraberinde getirir.” şeklindedir.</p> <p><b>22'nci maddeye 4964 sayılı Kanununun 15'inci maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Madde ile esas itibarıyla bir ihale usulü olmayan doğrudan temine ilişkin esas ve usuller, uygulamada gözlenen güçlükler de dikkate alınarak aşağıdaki şekilde yeniden belirlenmektedir.</p> <p>-22'nci maddenin (a), (b) ve (c) bentleri kapsamındaki alımlarda isteklilerden teminat istenmesi, sözleşme yapılması ve Kanununun 10'uncu maddesindeki yeterlik şartlarının aranılması çoğunlukla mümkün olmayıp, istenmesi durumunda isteklinin satıştan imtina etmesi söz konusu olabileceğinden bu zorunluluklar kaldırılmaktadır.</p> <p>-(c) bendindeki düzenlemenin Avrupa Birliği direktiflerindeki üç yıllık sınırla ilgisinin doğru biçimde kurulamadığı görüldüğünden, teknik uyum ve standardizasyon zorunluluğundan kaynaklanan alımlarda ilk alımın yapıldığı yıldan sonraki alımların asıl sözleşmenin süresi uzatılmak suretiyle yapılması sağlanmaktadır. Avrupa Birliği normlarına uygun olarak bu şekildeki uzatmaların toplam süresinin üç yılı geçmemesi ve üç yılın sonunda aynı bent kapsamında yeni bir sözleşme yapılması esası benimsenmektedir.</p> <p>-Maddenin (d) bendinde yer alan parasal sınırın özellikle büyükşehir belediye sınırları içindeki kuruluşlarca yapılacak alımlarda, çok düşük kaldığı görüldüğünden, bunlar için nispeten daha yüksek bir sınır belirlenmekte; kapsam ve miktarı çoğunlukla ulusal ve uluslararası teamüllere göre belirlenen ve yaklaşık maliyetinin önceden tespiti çoğunlukla mümkün olmadığı gibi diğer ihale usulleri ile temin edilmesi de mümkün olmayan temsil ağırlama kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin mal ve hizmet alımlarının da doğrudan temin yöntemiyle yapılması sağlanmaktadır.</p> <p>-Özellikle hayati önemi haiz olan ve acil müdahale gerektiren kalp ve ortopedi ameliyatlarında kullanılan ilaç ve malzemelerin özellikleri, boyutları ve nitelikleri kullanılacak hastaya göre değiştiğinden ya da belli bir kullanım süresi bulunmasından dolayı bu süre içinde kullanılmalrı zorunlu olduğundan; hem idare yararı hem de hastaların mağdur edilmemesi açısından bu gibi ilaç ve malzemelerin ihale yoluyla önceden temin edilerek stoklanması yerine, ihtiyaç duyulduğunda doğrudan temin edilmesi öngörülmektedir.</p> <p>-Avrupa Birliği normlarına uygun olarak uluslararası tahkim kurallarına dayalı olarak çözülmesi gereken uyuşmazlıklarda idarelerin temsil ve savunmasına yönelik avukatlık hizmeti alımlarının ihale usullerine tabi olmaksızın doğrudan temin edilebilmesine imkân tanınmaktadır.</p> |  |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>-Doğrudan temin usulü, idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarını diğer ihale usullerine tabi olmaktan basit biçimde karşılaması için getirildiği halde, çok cüzi alımlarda dahi sözleşme yapılması, Kanunun 10'uncu maddesindeki yeterlik şartlarının aranması, Kuruma sözleşme bedelinin on binde beşi oranında pay yatırılması gibi zorunluluklardan dolayı, uygulamada istenilen kolaylığın sağlanmadığı görüldüğünden; bu madde kapsamında yapılacak alımlarda sözleşme yapılması ve Kanunun 10'uncu maddesindeki yeterlik şartlarının aranılmaması öngörülmektedir.</p> <p><b>22'nci maddenin (f) ve (h) bendine 5812 sayılı Kanunun 8'inci maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Maddenin mevcut halinde "özelliklerinden dolayı stoklama imkânı bulunmamak" ve "acil durum" koşulları birlikte aranmakta, bu da stoklama imkânı olmakla birlikte özelliğinden veya belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan malzemeler açısından problemlere neden olmaktadır. Bu nedenle yapılması öngörülen değişikliklerle koşullardan birinin varlığı bu bent kapsamında alım yapılması için yeterli hale getirilmektedir. Yine acil vakalarda kullanıma zorunluluğu bulunan, ancak, o an için hastanede bulunmayan ilaç, aşı, serum, anti-serum, ortez, protez, tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemelerinin alımında gecikmelere neden olduğundan bu malzemelerin ivedilikle sağlanarak hastaya zamanında müdahale yapılabilmesine imkân tanınmaktadır.</p> <p>-Tasarının 8'inci maddesi; 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesinde yapılan değişiklikte, kan ve kan ürünlerinin de metne eklenmesi, anlatıma açıklık kazandırılması, ayrıca fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımlarının da bu madde kapsamına alınarak, kamu kurum ve kuruluşlarının bu konudaki sorunlarının aşılması amacıyla düzenlenerek kabul edilmiştir.</p> <p><b>22'nci maddeye 5020 sayılı Kanunun 28'inci maddesiyle eklenen (h) bendinin gerekçesi:</b> Tasarıya, 4353 sayılı Kanunun 20'nci maddesinde Hazine Avukatlarına yurt dışındaki Devlet davaları ile tahkim davalarının takip ve savunulması hususunda verilen yetkinin yanında, çok önemli ve istisnai sebeplerle Türk ve Yabancı uyruklu avukatlardan da 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kanunun 30.07.2003 tarihli ve 4964 sayılı Kanunun 15'inci maddesi ile değişik 22'nci maddesinin (h) bendi gereğince doğrudan, ancak 4353 sayılı Kanunun 22'nci ve 36'nci maddesinde öngörülen koşullarda hizmet satın alınması imkânı sağlamak amacıyla 32'nci madde ilave edilmiştir.</p> <p><b>22'nci maddeye 5763 sayılı Kanunun 35'inci maddesiyle eklenen (ı) bendinin gerekçesi:</b> İŞKUR tarafından, bir mesleği olup bu meslekte niteliğini geliştirmek isteyen işsizlere, bir mesleği olduğu halde iş piyasasının gerekleri nedeniyle istihdam imkânı az olan işsizlere, herhangi bir mesleği olmayan işsizlerin ilgi, istek ve yeteneklerine uygun işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilmek üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde hizmet satın alınmaktadır. Bu bağlamda; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümlerince işsizlik ödeneğinden faydalanan işsizlerin yeniden iş hayatına</p> |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>kazandırılabilmesi yine İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden mesleksiz ve/veya yeterli niteliğe sahip olmayan işsizlere mesleki nitelik kazandırılmasına yönelik olarak İstihdam garantili / kısmi istihdam garantili / istihdam garantisiz eğitim hizmetleri satın alınmaktadır. Ancak, söz konusu eğitim hizmeti satın alımlarında aşağıda belirtilen güçlüklerle karşılaşılabilir. Bu güçlüklerin aşılamaması, işsizler yararına uygulamaya konulacak projelerin hayata geçirilmesini olumsuz etkilemektedir.</p> <p>1- İhale sürecinde, ihale dokümanının hazırlanması, ilan süresi, ihale dokümanının değerlendirilmesi, komisyon kararının onaylanması, sözleşmeye davet süreci ve itiraz gibi... Kanuni zorunluluklar, ortaya çıkan eğitim ihtiyacı çoğu zaman planlandığı şekilde yapılamamakta, çoğu zaman da söz konusu sürecin uzun zaman alması nedeniyle karşılanmasını mümkün kılmamaktadır.</p> <p>2- İhale süreci, açık ihale usulüyle yapılması nedeniyle genellikle en düşük teklifi veren istekçiye iş ihale edilmedikçe, ancak konu eğitim hizmeti olması hasebiyle çoğu zaman bu durum eğitimin kalitesinden taviz verilmesine neden olmaktadır.</p> <p>3- İstekçilerin Kamu İhale Mevzuatı gereği taşıması gereken kriterleri yerine getirmekte zorlanmaları nedeniyle pek çok ilde ihaleye teklif veren istekçinin olmayışı, vb. (Örneğin; Millî Eğitim Bakanlığı ve Üniversiteler, gibi mesleki eğitim veren kurumlar İhale Kanununda istenen belgeleri temin etmeleri mümkün olmadığı için ihaleye teklif verememektedir.) nedenlerden dolayı eğitim hizmeti satın alınmada sıkıntılar yaşanmakta, işsiz kalan işsizlerin iş gücü piyasasına katılmaları zorlaşmakta ve işsizlik artmaktadır.</p> <p>4- Taşra teşkilatımızda yeterli nitelik ve nicelikte personelin olmayışı nedeniyle ihalelerin yapılmasında zorluklarla karşılaşılabilir.</p> <p>-Yukarıda açıklanan nedenlerle, İŞKUR'un işgücü piyasasında daha etkin ve verimli çalışabilmesi, nitelikli iş gücü yetiştirilerek taleplerin karşılanabilmesi için; işsizliğin önlenmesine yönelik mesleki eğitim hizmeti satın alınmasına yönelik hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda öngörülen hizmet alımı yöntemlerinden biri olan doğrudan temin kapsamında alınmasının hizmet alımı prosedürünü kolaylaştıracağı ve bu durumda daha fazla işsize mesleki eğitim verilmesine olanak sağlanacaktır.</p> <p><b>22'nci maddede (i) bendi eklenmesine yönelik olan 5812 sayılı Kanunun 8'inci maddesine önergeyle getirilen eklemenin gerekçesi:</b> Yüksek Seçim Kurulu Başkanlıklarının kendilerine verilen görev ve yetkileri zamanında ve etkin bir şekilde kullanarak seçimlerin sağlıklı ve düzenli bir şekilde gerçekleştirilmesini teminen, seçim dönemi bitmeden önce yapılacak olan genel veya mahalli seçimler ile ara seçimler veya Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması durumlarında, Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılacak olan bazı mal ve hizmetlerin alımı ile mahalli seçimlerde İl Seçim Kurulu Başkanlıkları tarafından yapılacak olan oy pusulası basım hizmetinin doğrudan temin yöntemiyle alınmasına imkân tanımaktadır.</p> <p><b>22'nci maddenin (i) bendine 6504 sayılı Kanunun 1'inci maddesi ile getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22/i maddesinde; seçim dönemi bitmeden önce seçimlerin yenilenmesine veya</p> |
|--|--|

|   |  |
|---|--|
| <p>ara seçime ya da Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasına karar verilen hallerde; Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılacak fiiligranlı oy pusulası kâğıdı ve fiiligranlı oy zarfı kâğıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı, mahalli seçimlerde ise İl Seçim Kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımının doğrudan temin yolu ile yapılabileceği hususu düzenlenmiştir.</p> <p>Söz konusu maddeden anlaşılacağı üzere, sadece suresinden önce yapılan seçimlerde fiiligranlı oy pusulası kâğıdı ve fiiligranlı oy zarfı kâğıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı ile sınırlı olarak doğrudan temin yolu ile hizmetin alınabileceği açıklanmıştır.</p> <p>-Süresinde yapılan seçimler için (Örneğin: milletvekili genel seçimleri, mahalli idareler genel seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimi) seçim malzemeleri alımları (oy sandığı, oy verme kabini, oy verme mühürleri ve seçimlerde kullanılan her türlü kırtasiye) kamu kurum ve kuruluşları adına merkezî satın alma işlevini yürüten Devlet Malzeme Ofisi aracılığı ile satın alma işlemi yürütülmekte ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda alımı yapılmaktadır. Eşik değerler göz önüne alındığında ihale yöntemlerinden açık ihale yapma zorunluluğu bulunmamaktadır.</p> <p>-Ayrıca, yine süresinde yapılan seçimlerde birleşik oy pusulasının basımın seçim takvimine göre siyasi parti ve bağımsız adayların kesinleşme tarihinden sonra milletvekili genel seçimi için Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığınca, mahalli idareler seçimleri için il seçim kurulu başkanlıkları tarafından bastırılması gerekmekte olup, seçim takviminde bu süre 20-22 gün ile sınırlıdır. Suresinde yapılan seçimlerde; seçim malzemeleri alımları, fiiligranlı oy pusulası kâğıdı ve fiiligranlı oy zarfı kâğıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı ihalelerinde sıkıntılar yaşanmakta olup, söz konusu alımlar için yapılacak olası bir açık ihalenin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre sonuçlanması 90-120 gün sürmektedir.</p> <p>-2011 yılında yapılan milletvekili genel seçimlerine münhasır olarak seçim malzemelerinin ivedilikle temin edilmesi hususunda, 6111 sayılı Kanunla; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na eklenen geçici 13. madde ile o yıla ait olmak üzere geçici madde işletilmiştir.</p> <p>-2014 yılı içinde yapılacak Cumhurbaşkanlığı seçiminde (2'nci tur ihtimali de gözeticilerde) yurt dışında yaşayan seçmen vatandaşlarımızı temsilcilerde veya kiralanarak tahsis edilecek mahallerde sandık kurmak suretiyle, oylarını kullanmaları sağlanacağından, yurtdışı ve yurtiçi seçim harcamalarında beklenmeyen durumlara karşılanması olasılık dâhilindedir.</p> <p>-Bu itibarla; 2014 yılı içinde yapılacak mahalli idareler genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimi ve devamında yapılacak müteakip seçimlere ait seçim malzemelerinin seçimlere hazırlık dönemi ile seçim takvimi süresinde ivedilikle temini bakımından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/i maddesinde teklifimiz doğrultusunda bir değişikliğin yapılmasında fayda görülmektedir.</p> | <p><b>İlânın Uygun Olmaması</b></p>        |
|   | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan</b></p> |

|   |   |  |
|---|---|--|
| (Madde 26)  | <p><b>İlgili Madde Hükümü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p>  | <p>-Ancak, 13'üncü maddede belirtilen ilânın yapılmaması veya ilân sürelerine uyulmaması halleri hariç, yapılan ilânlarda 24 ve 25'inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda, idarelerce ilânların yayımlanmasını takip eden on gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilânı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir.</p>  |
|   | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p>               | <p>-13, 24 ve 25'inci maddelerdeki hükümlere uygun olmayan ilânlar geçersizdir. Bu durumda, ilân bu maddelere uygun bir şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz.<br/> <b>Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/9 md.</b><br/> -Ancak, 13'üncü maddede belirtilen ilânın yapılmaması veya ilân sürelerine uyulmaması halleri hariç, yapılan ilânlarda 24 ve 25'inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda, 13'üncü maddeye göre yirmi beş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde ilânların yayımlanmasını takip eden on beş gün diğer ihalelerde ise on gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilânı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir.</p>   |
|   | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p> | <p>-İhale konusu işle ilgili ilk bilgiler ilan aracılığıyla edimildiğinden, ihale veya ön yeterlik ilânlarında bulunması zorunlu hususlarda ve öngörülen sürelerde hata oluşması halinde ilan yenilenmedikçe ihalenin yapılmaması amaçlanmıştır.<br/> Ancak, ilânlarda giderilmesi mümkün olan nitelikteki hataların olabileceği dikkate alınarak ihtiyaçların temin edilme sürecini geciktirmemek amacıyla, 13'üncü maddede belirtilen ilânlardan herhangi birinin yapılmaması veya ilan sürelerine uyulmaması halleri hariç, yapılan ilânlarda 24 ve 25'inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda, idarelerce ilânların yayımlanmasını takip eden 10 gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilânı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterliklerin gerçekleştirilebilmesine imkân tanınmıştır.<br/> <b>26'ncı maddeye 5812 sayılı Kanunun 9'uncu maddesiyle getirilen değişikliğin gerekeçesi:</b> Maddede yapılan değişikliklerle, ilanda düzeltme yapılmasına ilişkin süreler, asgari yirmi beş ve kırk gün süreli ilânlar için on beş güne çıkarılarak; şikâyet üzerine ilanda değişiklik yapılmasının gerektiği hallerde bu değişikliğin yapılması mümkün hale getirilmektedir. Böylece idarelerin ilandaki hatalar nedeniyle ihaleleri iptal etme risklerinin azaltılması amaçlanmaktadır.</p> |
| <p><b>İhale ve Ön Yeterlik Dokümanının Verilmesi (Madde 28)</b></p> | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p>             | <p>-İhale ve ön yeterlik dokümanı idarede bedelsiz görülebilir. Ancak, ön yeterlik veya ihaleye katılmak isteyen isteklilerin bu dokümanı satın almaları zorunludur.<br/> -Doküman bedeli, hazırlanma maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerce tespit edilir.</p>  |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p>               | <p>-İhale ve ön yeterlik dokümanı idarede bedelsiz görülebilir. Ancak, ön yeterlik veya ihaleye katılmak isteyen isteklilerin bu dokümanı satın almaları zorunludur.<br/> <b>Ek cümle: 4/7/2012-6353/28 md.</b><br/> -İlan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanı sadece idare tarafından davet edilenlere satılır.<br/> -Doküman bedeli, basım maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerce tespit edilir<sup>542</sup>.</p>  |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p> | <p>-İhale konusu işle ilgilenen bütün isteklilerin inceleyerek bilgi sahibi olmalarını temin etmek amacıyla ihale ve ön yeterlik dokümanının idarede bedelsiz görülmesi sağlanmıştır.<br/> -Ancak, ihaleye katılmak isteyen isteklilerin sorumlu bir teklif vermelerini temin etmek ve zeyilname düzenlenmesi halinde yapılan değişiklikleri isteklilere duyurabilmek amacıyla bu dokümanı satın almaları zorunlu tutulmuştur. Bununla birlikte, idareler tarafından bu doküman bedellerinin yüksek tespit edilmesini önlemek üzere, bu bedellerin dokümanın hazırlanma maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek bir şekilde tespit edilmesi gereği hüküm altına alınmıştır.<br/> -28’inci maddenin son cümlesine 4964 sayılı Kanunun 19’uncu maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi: Madde ile ihale dokümanlarının satış bedelinin tespiti keyfiyetine ilişkin “hazırlanma maliyeti” ifadesi kaldırılmakta ve doküman satış bedelinin söz konusu dokümanın “basım” maliyetini kapsar biçimde belirlenmesi öngörülmektedir.<br/> -28’inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinden sonra gelmek üzere 6353 sayılı Kanunun 28’inci maddesi ile eklenen cümlelerin gerekçesi: 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen bütün ihalelerin Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gerçekleştirilmesi ve mevcut Kanunda ihaleye davet edilmeyen isteklilere ihale dokümanı satışı sınırlayan bir düzenleme olmaması nedeniyle, ilan yapılmaksızın gerçekleştirilen ihalelere idare tarafından davet edilmeyen istekliler de doküman satın alıp teklif verebilmektelerdir.<br/> -Bu durum idarenin bu ihale usulü ile sağlamak istediği, işin özelliği ve önemine uygun olarak sadece ilgili sektörde faaliyet gösteren, yeterliliği ve ehliyeti bilinen firmaları ihaleye davet etme imkânını fiilen ortadan kaldırmakta; davet edilmemiş olmalarına rağmen ihale dokümanı satın alarak ihaleye katılanların tekliflerinin değerlendirilmesi ihale sürecini çok uzatmakta; ihtilaflar ve şikâyetler nedeniyle de acil ve ivedi olarak yapılması gereken işler gecikmekte ya da yapılamamaktadır. Yapılan düzenleme ile bu aksaklıkların giderilmesi amaçlanmaktadır.</p> |

<sup>542</sup> Bu maddenin son cümlesinde geçen “hazırlanma maliyetini” ibaresi, 30/7/2003 tarihli ve 4964 sayılı Kanunun 19’uncu maddesiyle, “basım maliyetini” olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p><b>Tekliflerin Alınması ve Açılması (Madde 36)</b></p>                               | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p>  | <p>-Teklifler ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar idareye verilir. İhale komisyonunca ihale dokümanında belirtilen saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilerek, hazır bulunanlara duyurulur ve hemen ihaleye başlanır. İhale komisyonu teklif zarflarını almış sırasına göre inceler. 30'uncu maddenin birinci fıkrasına uygun olmayan zarflar bir tutanak ile belirlenerek değerlendirilmeye alınmaz. Zarflar isteklilerde birlikte hazır bulunanlar önünde alınmış sırasına göre açılır.</p> <p>-İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler tutanakla tespit edilir. İstekliler ile teklif fiyatları açıklanır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanak ihale komisyonunca imzalanır. Bu aşamada; hiçbir teklifin reddine veya kabulüne karar verilemez, teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Teklifler ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturma kapatılır.</p> |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p> | <p><b>Değişik birinci cümle: 30/7/2003-4964/23 md.</b></p> <p>-Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye verilir. İhale komisyonunca ihale dokümanında belirtilen saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilerek, hazır bulunanlara duyurulur ve hemen ihaleye başlanır. İhale komisyonu teklif zarflarını almış sırasına göre inceler. 30 uncu maddenin birinci fıkrasına uygun olmayan zarflar bir tutanak ile belirlenerek değerlendirilmeye alınmaz. Zarflar isteklilerde birlikte hazır bulunanlar önünde alınmış sırasına göre açılır.</p> <p>-İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler tutanakla tespit edilir. İstekliler ile teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutarı açıklanır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanak ihale komisyonunca imzalanır. Bu aşamada; hiçbir teklifin reddine veya kabulüne karar verilemez, teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Teklifler ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturma kapatılır<sup>543</sup>.</p> | <p>-Şeffaflığı sağlamak üzere, ihale saatinde isteklilerin tekliflerini içeren zarfların hazır bulunanlar önünde açılarak, içindeki belgelerin tam olarak verilip verilmediği ile teklif mektubu ve geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığının kontrol edilmesi düzenlenmiştir. Daha sonra yapılacak değerlendirmeler sırasında herhangi bir itiraz ile karşılaşılması için, isteklilerin teklif fiyatlarının açıklanması ve bütün bu işlemlerin tutanakla belgelenmesi öngörülmüştür. İsteklilerin ve tekliflerin yeterliğinin değerlendirilmesi bir süreci</p>  |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan</b></p>               | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan</b></p>  | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan</b></p>   |

<sup>543</sup> 20/11/2008 tarihli ve 5812 sayılı Kanunun 10 uncu maddesiyle, bu fıkra da yer alan "teklif fiyatları açıklanır" ibaresi, "teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutarı açıklanır" olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.



|   |   |   |
|---|---|---|
|   | <p><b>Değişikliklerin Gerekçeleri</b></p>   | <p>gerektireceğinden ve uluslararası mevzuatta ayrıntılı incelemelerin herkesin huzurunda değil, sadece ihale komisyonunca yapılması uygulaması olduğundan, bu tespitlerin dışında, tekliflerin reddi veya kabulü, belgelerin düzeltilmesi veya tamamlanması gibi başka herhangi bir işlem yapılmadan oturumun kapatılması esası getirilmiştir.</p> <p><b>36'ncı maddenin birinci fıkrasının ilk cümlesine 4964 sayılı Kanunun 23'üncü maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Madde ile Kanunun 36'ncı maddesinde yer alan "ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar" ifadesi kaldırılmakta ve 30'uncu maddesindeki tekliflerin "ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar" idareye verilmesini öngören hükme paralel hale getirilerek, tekliflerin verilebilmesi için ihale saatinden ayrı bir gün ve saat belirlenmesinin önlenmesi amaçlanmaktadır.</p> <p>-36'ncı maddeye 5812 sayılı Kanunun 10'uncu maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi: Maddede yapılan düzenleme ile tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin karara bağlanması sürecinde yaklaşık maliyet tutarının belirleyici bir işlevi olduğundan, bu süreçte yapılacak hesaplama ve mukayeselerin saydamlık içerisinde gerçekleştirilebilmesini temin bakımından yaklaşık maliyet tutarının ilk oturumda tekliflerle birlikte açıklanması öngörülmektedir.</p>   |
| <p><b>Kesinleşen İhale Kararlarının Bildirilmesi (Madde 41)</b></p> | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- İhale sonucu, ihale kararlarının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil ihaleye teklif veren bütün isteklilere iadeli taahhütlü mektup ile tebligat adresine postalanmak suretiyle bildirilir. Mektubun postaya verilmesini takip eden on dördüncü gün kararın isteklere tebliğ tarihi sayılır.</li> <li>-İhaleye katılan isteklilerden teklifi değerlendirmeye alınmayan veya uygun görülmeyenlerin tebliğ tarihini izleyen beş gün içinde yazılı talepte bulunmaları halinde, idare talep tarihini izleyen beş gün içinde yazı ile gerekçelerini bildirmek zorundadır.</li> <li>-İhale kararlarının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesinde durumunda da isteklere aynı şekilde bildirim yapılır.</li> </ul> <p><b>Değişik: 20/11/2008-5812/14 md.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-İhale sonucu, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildirilmesinde, tekliflerin değerlendirilmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir.</li> <li>-İhale kararının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesinde durumunda da isteklere gerekçeleri belirtilmek suretiyle bildirim yapılır.</li> <li>-İhale sonucunun bütün isteklilere bildiriminden itibaren; 21'inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe sözleşme imzalanamaz.</li> <li>-Onaylanan veya iptal edilen ihale kararlarının en geç 3 gün içinde üzerine ihale yapılan dahil bütün isteklere bildirilmesi esas düzenlenmiştir.</li> </ul> |
|   | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p>   |   |
|   | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan</b></p>  |   |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>-İhalelerde şeffaflığı sağlamak amacıyla, teklif değerlendirme alınmayan veya uygun görülmeyen isteklilere yazılı talepte bulunmaları halinde idarenin gerekçelerini bildirmesi zorunluluğu getirilmiştir.</p> <p>-Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu aşamasında yapılan değişikliğin gerekçesi; "Tasarının 41 inci maddesi; birinci fıkrada yer alan "yedinci" ibaresi istekliler açısından sürenin genişletilmesini teminen "on dördüncü" şeklinde değiştirilmek suretiyle, kabul edilmiştir." şeklindedir. <b>41'inci maddeye 4964 sayılı Kanunun 26'nci maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Madde ile ihale kararlarının yalnızca iadeli taahhütlü posta ile bildirilmesinin idareler açısından doğuracağı zaman ve kaynak kaybını önlemek üzere, idarelerin tercihine bağlı olarak uygulamada zaten yer olan elden "imza karşılığı" tebligat yapılmasına da imkan sağlanmakta; posta ile yapılacak bildirimlerde, Kanunun 42'nci maddesindeki düzenlemeye paralel olarak mektubun postaya verilmesini izleyen yedinci günün tebligat tarihi sayılması esas benimsenmektedir.</p> <p><b>41'inci maddeye 5812 sayılı Kanunun 14'üncü maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 41'inci maddesinde yapılması öngörülen değişikliklerle, onaylanan veya iptal edilen ihale kararlarının en geç üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, bütün isteklilere bildirilmesi esas getirilmekte, tekliflerin değerlendirilmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerinin kesinleşen ihale kararında belirtilmesi öngörülerek, isteklilerin kesinleşen ihale kararı ile birlikte kendi tekliflerinin uygun bulunmama gerekçelerini de aynı anda öğrenmeleri amaçlanmaktadır.</p> <p>-Kesinleşen ihale kararının bildiriminden itibaren maddede belirtilen süreler geçmedikçe sözleşme imzalanamayacağı kuralı getirilerek ihalelere yönelik yapılacak başvurular güvence altına alınmaktadır.</p> <p>-Ayrıca, Kanunun 21'inci maddesinin (b) ve (c) bentlerine göre yapılacak alımların ivedilik arz etmesinden dolayı, bu bentler için farklı süreler öngörülmektedir.</p> |
| <p><b>Sonuç Bildirimi</b><sup>544</sup><br/>(Madde 47)</p> | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümü (04.01.2002 Kabul Tarihli)</b></p> <p>-Sözleşme bedeli mal veya hizmet alımı ihalelerinde bir trilyon lirayı, yapım ihalelerinde ise iki trilyon lirayı aşan ihalelere ilişkin ihale sonuçları, sözleşmenin Sayıştay Başkanlığınca tescilinin idareye tebliğ edildiği, bu tescilin gerekli olmadığı durumlarda ise sözleşmenin noter tarafından onaylanıp tescil edildiği tarihi izleyen en geç on beş gün içinde Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle ilân edilir.</p> <p>İdareler ihale konusu için önem ve özelliğine göre ihale sonuçlarını, yurt içinde ve yurt dışında çıkan başka gazeteler veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilân edebilirler.</p> <p>-İlanlarda aşağıda belirtilen hususlara yer verilir:</p> <p>a) İhaleyi yapan idare.</p> <p>b) İhale tarihi.</p> <p>c) İhale usulü.</p>  |

<sup>544</sup> Bu madde başlığı "İhale sonucunun ilanı" iken, 20/11/2008 tarihli ve 5812 sayılı Kanunun 17'nci maddesiyle metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.

|   |  |  |
|---|--|--|
|   |  | <p>d) İhale konusu işin adı, niteliği, türü, miktarı ve yeri.<br/> e) İhaleye katılan istekli sayısı.<br/> f) Üzerine ihale yapılan isteklinin adı veya ticaret unvanı.<br/> g) Sözleşme bedeli.<br/> h) Sözleşme bedelinin hangi kaynaktan karşılanacağı ve kaynağın miktarı.<br/> i) İşin başlama ve bitiş tarihi.</p>   |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p>               |  | <p><b>Değişik: 20/11/2008-5812/17 md.</b><br/> -Bu Kanun kapsamında yer alan idarelerin yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarının sonuçları, 42'nci maddede göre gönderilenler hariç, en geç on beş gün içinde Kuruma bildirilir. Bu sonuçlardan Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin olanlar Kurum tarafından Kamu İhale Bülteninde yayımlanır. Sonuç bildirimlerinde yer verilecek bilgiler ile savunma, güvencilik ve istihbarat alanlarında görev yapan idarelerin Kanun kapsamında yaptıkları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihale sonuçlarından hangilerinin yayımlanacağı ilgili idarenin görüşü alınarak Kurum tarafından belirlenir.</p>  |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p> |  | <p>-Uluslararası ihale mevzuatına uyum göstermek, sadece ihale öncesinde değil, ihale sonrasında da açıklığı, şeffaflığı ve kamu kaynaklarının kullanımını konusunda kamuoyu denetimini sağlamak üzere, belirlenen limitleri aşan ihale sonuçlarının Resmî Gazetede ilan edilmesi zorunluluğu getirilerek, ilanda yer verilmesi gerekli görülen hususlar belirlenmiştir. İlanın, gerektiğinde diğer yayın araçları ve internet ile de yapılmasına imkân tanınmıştır.</p> <p>-Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu aşamasında yapılan değişikliğin gerekçesi; “Tasarının 47'nci maddesi; sözleşmelerin Sayıştay Başkanlığı'na tescil edilme veya edilmeme durumlarını uygulama açısından açıklığa kavuşturmak amacıyla birinci fıkrada metinde bu yönde düzenleme yapılmak suretiyle kabul edilmiştir.” şeklindedir.</p> <p><b>47'nci maddeye 4964 sayılı Kanunun 29'uncu maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> Madde ile 46'nci maddedeki değişikliğe paralel bir değişiklik yapılmaktadır.</p> <p><b>47'nci maddeye 5812 sayılı Kanunun 17'nci maddesiyle getirilen değişikliğin gerekçesi:</b> 4734 sayılı Kanunda ihale sonuçlarının belirli parasal tutarların üzerinde olması halinde Kamu İhale Bülteninde yayımlanmak suretiyle ilan edilme zorunluluğu getirilmiş, ancak belirtilen parasal tutarların altında kalan ihaleler ile istisna ve doğrudan temin kapsamında yapılan alımlar için böyle bir zorunluluk öngörülmemiştir. Bu durum, ortaya çıkan parasal yüküklüklerin tespit edilememesine, ayrıntılı istatistikî verilerin oluşturulmamasına ve yayımlanmamasına neden olmaktadır.</p> <p>-Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu ihale sözleşmelerinin Sayıştay Başkanlığınca tesciline ilişkin hususlar kaldırılmıştır.</p> |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>-Kanunun 47'nci maddesinde yapılması öngörülen değişikliklerle, sözleşmenin tesciline dair düzenlemeler 5018 sayılı Kanunla uyumlu hale getirilmekte ve Avrupa Birliği ile yapılan çalışma ve değerlendirmelerde de kullanılmak üzere istatistikî verilerin AB istatistikleri ile uyumlaştırılması ve parasal büyüklüklerin takip edilebilmesi amacıyla Kanun kapsamındaki idarelerin gerçekleştirdikleri tüm alımlara ilişkin sonuç bilgilerinin, alımların Kanunda sayılan ihale usullerine göre yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın, Kuruma gönderilmesi ve bunlardan ihale usullerine göre yapılanların herhangi bir limit olmaksızın Kurum tarafından Kamu İhale Bülteninde elektronik ortamda yayımlanması sağlanmaktadır.</p> <p><b>Ek: 30/7/2003-4964/41 md.;</b><br/> <b>Değişik: 20/11/2008-5812/26 md.)</b></p> <p>-Bu Kanun kapsamında yapılan ihalelerde; bu Kanunun 13'üncü maddesi hükümleri saklı kalmak üzere, ilan, ihale dokümanının hazırlanması ve verilmesi, katılım ve yeterliğe ilişkin belgelerin sunulması, tekliflerin hazırlanması, sunulması ve değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması, kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi ve sözleşmenin imzalanması gibi ihale süreciyle ilgili aşamalar ile her türlü bildirimler kısmen veya tamamen, Kurum tarafından oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirilebilir.</p> <p>-Elektronik Kamu Alımları Platformunun kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usuller Kurum tarafından belirlenir.</p> <p>-Bu Kanunun 13'üncü maddesi uyarınca yapılacak bütün ilanlar aynı zamanda Elektronik Kamu Alımları Platformunda da yayımlanır.</p> <p>-Bu Kanun kapsamındaki alımlarda aday veya isteklilerin yeterliğinin tespitine ilişkin olarak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden sistemler kurulabilir. Bu sistemlerin kurulması, kurdurulması, denetlenmesi, yetkilendirilen kuruluşların yetkilerinin iptal edilmesi veya tedbir niteliğinde kararlar alınması hususlarında Kamu İhale Kurumu yetkilidir.</p> |
| <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişiklikler</b></p>  | <p><b>4734 sayılı Kanunda Yer Alan İlgili Madde Hükümünde Yapılan Değişikliklerin Gerekeçleri</b></p>   |
| <p>-İhale ilanları ve sözleşmelerinin resmî gazetede ilanı yerine kamu ihale bülteninde yayımlanması ve duyurulmasını öngörülmektedir.</p> <p><b>Ek 1'inci maddeye 5812 sayılı Kanunun 26'ncı maddesine ilişkin önergeyle getirilen değişiklik gerekçesi:</b> İhale ilanlarının Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yayımlanmasının, bu ilanların Kanunun 13'üncü maddesinde yer verilen ihale ilanlarının yayımlanacağı yerlere ilişkin düzenlemenin uygulanmasını ortadan kaldırmayacağı hususuna açıklık getirilmektedir. Ayrıca, teklif edilen değişikliklerle Kanunun 13'üncü maddesi uyarınca yapılacak bütün ilanların aynı zamanda Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yayımlanması öngörüülerek, ihale ilanlarının piyasadaki bütün tedarikçiler tarafından takip</p> |   |

<sup>545</sup> Bu madde başlığı 20/11/2008 tarihli ve 5812 sayılı Kanunun 26'ncı maddesinin hükmüdür.

edilmesine olanak sağlanarak rekabetin artırılması amaçlanmaktadır. Öte yandan, AB müktesebatına uyum çerçevesinde aday veya isteklilerin yeterliğinin tespitine ilişkin olarak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yeterlik sistemlerinin kurulması öngörülmektedir. Bu amaçla, gerektiğinde Kurum tarafından bu sistemlerin kurdurulması için yetkilendirme yapılması, yetkilendirilenlerin Kurumun denetim ve gözetimi altında faaliyette bulunması hükme bağlanmaktadır.