

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİ HUKUK ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**4734 SAYILI KAMU İHALE
KANUNU'NUN HUKUK VE
EKONOMİ ÖĞRETİSİ
ÇERÇEVESİNDE
DEĞERLENDİRİLMESİ**

CANAN ŞANSLI

2501140584

**TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. EMİNE FİGEN ALTUĞ**

İSTANBUL 2018



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : CANAN ŞANSLI Numarası : 2501140584
Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : MALİ HUKUK (MALİYE) Danışmanı : PROF. DR. EMİNE FİGEN ALTUĞ
Tez Savunma Tarihi : 23.11.2018 Saati : 15.00
Tez Başlığı : 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NUN HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİ
ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

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

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. EMİNE FİGEN ALTUĞ		Kabul
2- PROF. DR. SALİM ATEŞ OKTAR		Kabul
3- PROF. DR. BİNHAN ELİF YILMAZ		Kabul
4- DOÇ. DR. YASEMİN TAŞKIN		Düzeltilme
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ ENGİN CAN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DR. ÖĞR. ÜYESİ ŞERİF EMRE GÖKÇAY		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ İREM BERKSOY		

ÖZ

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NUN HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Canan ŞANSLI

Hukuk ve ekonomi öğretisi diğer adıyla hukukun ekonomik analizi çeşitli hukuk alanlarında çalışma yapılabilme kabiliyetine sahiptir. Kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturan kamu alımlarını konu edinen kamu ihale hukukunun hukuk ve ekonomi öğretisi bakımından ele alınması çalışmanın temel özelliğini ortaya koymaktadır. Kamu ihale hukukunun geniş bir mevzuata sahip olmasına rağmen, çalışmanın sistematığının gereklilikleri nedeniyle hukuk ve ekonomi öğretisinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Tezde bahsedilen Kanun bakımından ekonomik etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı tespit edilmeye çalışılacaktır. Ekonomik etkinliğin tespiti amacıyla kullanılan temel ölçüt ise rekabettir.

Anahtar Kelimeler: Hukuk ve Ekonomi, Hukukun Ekonomik Analizi, Ekonomik Etkinlik, Kamu Alımları, Kamu İhale Kanunu

ABSTRACT

LAW AND ECONOMIC ANALYSIS OF THE TURKISH PUBLIC PROCUREMENT ACT 4734

Canan ŞANSLI

Law and economics theory also known as economic analysis of law has the ability to work in various areas of law. Make public procurement issues constitute the major part of public expenditure on public procurement law reveals the crux of the study to be addressed in terms of law and economic theory. It is aimed that evaluate the economic analysis of Public Procurement Law of 4734 although with a wide legislation on public procurement law because of the systematic requirements of the study. In terms of aforementioned Act will be studied to determine if there is any economic activity in terms of the law. The basic criterion for determining economic activity is competition.

Keywords: Law and Economics, Economic Analysis of Law, Economic Efficiency, Public Procurement, Public Procurement Law

ÖNSÖZ

Çalışmada, hukuk ve ekonomi öğretisinin önemine değinilerek hukukun ekonomik analizini kamu alımlarını konu edinen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bakımından gerçekleştirmek amaçlanmaktadır. Kamu alımları kapsamında ekonomik etkinliğin sağlanabilirliği ölçülmeye çalışılacaktır.

Öncelikle pek çok açıdan küreselleşmenin mevcut olduğu dikkate alınarak ekonomik konularda da küreselleşmenin varlığından hareketle uluslararası platformda var olan ve kamu alımlarının uygun yollarla gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik düzenlemeler ele alınacaktır. Bunun yanı sıra yürürlükteki kanunu daha iyi anlayabilmek açısından ondan önceki kamu ihale kanunları hakkında da bilgiler verilecektir.

Kamu ihale piyasasında ekonomik etkinliğin ölçülebilmesi açısından rekabetle ilişkilendirme yapılacaktır. Kamu ihale piyasasında rekabetin sağlanabilirliği ölçülürken 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndaki kamu ihale piyasalarına ilişkin düzenlemeler dikkate alınacaktır. Bu düzenlemeler çeşitli kıstaslar ve ekonomik verilerle desteklenerek bir analiz ortaya konulacaktır.

Başkanı olduğu İktisat Fakültesi Maliye Bölümü ve Mali Hukuk Anabilim Dalı'nda öğrenci olarak bulunmaktan memnun olduğum hocam Prof. Dr. S. Ateş Oktar'a ve kendisiyle çalışmaktan onur duyduğum, tez çalışmalarım boyunca bilgisini, desteğini ve engin sabrını esirgemeyen hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Figen Altuğ'a minnettar olduğumu ifade etmek isterim.

Ayrıca çalışmam sırasında her zaman yanımda olan ve desteklerini benden hiçbir zaman esirgemeyen aileme teşekkür ederim.

Canan ŞANSLI

İstanbul 2018

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ALIMLARI KONUSUNUN ULUSAL VE ULUSLARARASI BOYUTU

1.KAMU ALIMLARI KONUSU.....	4
2.ULUSLARARASI KAMU ALIM DÜZENLEMELERİ	6
2.1.Dünya Ticaret Örgütü.....	6
2.2.Dünya Bankası.....	9
2.3.Birleşmiş Milletler	14
2.4.Avrupa Birliği.....	17
2.5.İngiltere	27
3.TÜRKİYE'DE 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NDAN ÖNCE KAMU ALIMLARI SİSTEMİ	32
3.1.661 Sayılı Kanun ve 2490 Sayılı Kanun	32
3.2.2886 Sayılı Kanun.....	34

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİ VE KAMU İHALE KANUNU

1.HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİ	36
2.4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU	41
3.HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİNİN KAMU İHALE KANUNU BAKIMINDAN ÖNEMİ.....	42
4. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE EKONOMİK ETKİNLİK.....	46
5.4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE REKABET	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KANUNU'NUN EKONOMİK ANALİZİ

1.İHALE USULLERİ	53
2.EŞİK DEĞERLER.....	56
2.1.Eşik Değerler ve Yabancı İstekliler.....	58
2.2.Eşik Değerler ve Yaklaşık Maliyet.....	67
3.KAPSAM, İSTİSNALAR ve DOĞRUDAN TEMİN	69
3.1.Kapsam ve İstisnalar.....	69
3.2.Doğrudan Temin.....	71
4.ŞİKAYETLER	74
SONUÇ.....	78
KAYNAKÇA.....	81
EK.....	97

TABLolar LİSTESİ

	<u>S.</u>
Tablo 1: Dünya Bankası Mal, Hizmet ve Danışmanlık Alımları İçin Eşik Değerler.....	13
Tablo 2: AB'nin Türkiye'ye İlişkin Raporlarında Yıllara Göre Değınilen Hususlar(2013-2017).....	22
Tablo 3: AB ve İngiltere Kamu Alımları Yasal Düzenlemeleri.....	28
Tablo 4: İngiltere'de Uygulanan Eşik Değerler.....	30
Tablo 5: Yıllara Göre Kamu Alım Tutarları (2013-2017)	43
Tablo 6: Yıllara Göre Kamu Alımları Tutarlarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranı (2013-2017).....	44
Tablo 7: Yıllara Göre İhale Usulleriyle Yapılan Alımlar (2013-2017).....	55
Tablo 8: Yıllara Göre Eşik Değerler (2014-2017).....	57
Tablo 9: AB ve Türkiye Eşik Değerlerinin Kıyaslanması	59
Tablo 10: Türkiye'de Yıllara Göre Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişleri (2013-2017)	65
Tablo 11: Türkiye'ye Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişlerinin Dağılımı (2013-2017).....	66
Tablo 12: İhale Sonucu Sözleşme Tutarı ve Yaklaşık Maliyet Değerinin Birbirine Yüzdelik Oranı (2013-2017).....	68
Tablo 13: Yıllara Göre Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı (2013-2017)	73
Tablo 14: Yıllara Göre Şikayet İnceleme Sayısı (2013-2017).....	75
Tablo 15: 2017 Yılı İçin Şikayet İncelemelerinin Eşik Değer Durumuna Göre Durumu.....	76

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	:Avrupa Birliği
ABİHA	:Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma
a.e.	:aynı eser
a.g.e.	:adı geçen eser
Bkz.	:bakınız
C	:cilt
Der	:Derleyen
EKAP	:Elektronik Kamu Alımları Platformu
IBRD	:International Bank for Reconstruction and Development (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası)
IDA	:The International Development Association (Uluslararası Kalkınma Birliği)
IMF	:The International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
K	:Karar Numarası
K.T.	:Karar Tarihi
KAA	:Kamu Alımları Anlaşması
KİK	:Kamu İhale Kurumu
OECD	:Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
p	:page (sayfa)
S	:sayı
SIGMA	:Support for Improvement in Governance and Management (Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme Desteği)
s	:sayfa/sayfalar
UNCITRAL	:The United Nations Commission on International Trade Law (Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu)
Y	:yıl

GİRİŞ

Kamu alımları gerçekleştirilirken kamu harcaması yapılmaktadır. Kamu harcaması yapılırken kamunun finansal olanakları kullanılmaktadır. Kamunun finansal olanakları yahut kastedilen anlamı itibari ile kamu gelirleri ise kaynağını vergi mükelleflerinin yaptığı ödemelerden almaktadır.¹ Bu demektir ki; kamu alımı gerçekleştirilirken doğrudan olmasa da dolaylı olarak para harcayan özne konumunda vergi mükellefleri yer almaktadır.

Finansal kaynağın temeli olarak vergi mükelleflerinin tespit edilmesi, finansal kaynağın kullanılmasının akıbetini belirlemede daha fazla sorumluluk yükler. Çünkü ödeme yapılan zaman ile harcama yapılan zaman ve ödeme yapan özne ile harcama yapan özne arasında fark vardır. Bu farklılıklar ödeme ile harcama arasındaki aşamanın daha iyi takibini gerektirir.

Kamu alımları, harcama amacının ortaya konulması ile başlayan ve harcamanın gerçekleşmesi ile sonlanan bir süreçtir. Bu sürecin başlangıçtaki amaçla örtüşen bir şekilde sonlanması gerekmektedir. Bu gerekliliğin sebepleri şunlardır: kamu alımlarının miktarının kamu harcamaları içerisindeki büyüklüğü ve kamu alımlarının miktarının tüm ülkenin ekonomisinin içerisindeki büyüklüğüdür. Bu gerekliliğin yerine getirilmesinin sonuçları ise şunlardır: kamu alımları için harcanan miktarın nicelik bakımından kayba uğramaması; subjektif değerlendirmelere yer vermeden yahut objektif değerlendirmenin aksinin gerçekleştiğini iddia edecek bir duruma imkan vermeden objektif kriterlere uygun bir şekilde harcama yapılması ve en önemlisi de kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılması açısından ekonominin temel amaçlarından birine hizmet etmesi.²

¹ Şerafettin AKSOY, **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011, s:140. Kamu gelirleri, vergi dışında kamu borçlanmaları, para politikası ve para basmaktan doğan gelirler, harç, resim gibi çeşitli şekilde sıralanabilir. Fakat bu tezde başkasının parasını harcamanın gerektirdiği özen ve sorumluluk vurgulanmak istendiği için sadece vergiler belirtilmektedir.

² Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı**, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2001. S:7. (Çevirimiçi), www.tusiad.org 10.08.2017.

Kamu alımlarının gerçekleşmesinde bahsedilen gerekliliklerin yerine getirilmesi ve bahsedilen sonuçların sağlanması için kamu alımlarının nasıl yapılacağına ilişkin bir plan izlenmesi ihtiyaı vardır. Nasıl bir yöntem izleneceği ve hangi kurallar bütününde hareket edileceği plana dahil edilmelidir. Böyle bir belirleme yaparken çeşitli kriterler ortaya koymak faydalı olacaktır. Çünkü kriterler ile birlikte değerlendirme yapmak hem sistematik olmayı kolaylaştıracak hem de objektif olabilme seviyesini yükseltecektir.

Kamu alımları kural ve yöntemleri hakkında uluslararası alanda yeknesak olmamakla birlikte birden fazla düzenleme vardır. Bu düzenlemelerde küreselleşmenin verdiği etkiyle beraber özellikle rekabet vurgusu yapılmaktadır. Bahsedilen düzenlemeler bizim ülkemiz ve diğer ülkeler açısından önemlidir. Bu sebeple tezin içeriğinde yer almaktadırlar.

Ülkemizdeki kamu ihale mevzuatı, uluslararası alandaki küreselleşme ve küreselleşmenin etkisiyle var edilen düzenlemeleri takip etmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu da bu takibin bir ürünüdür.³ Söz konusu kanun, hukuka ekonomik açıdan yaklaşan ve hukukun ekonomik analizini gerçekleştiren hukuk ve ekonomi öğretisi çerçevesinde incelenecektir.

Ekonomik açıdan önemli bir konumda yer alan ihalelerin dahil olduğu kamu alımlarını düzenleyen ve kamu ihale hukukunun temel yasal enstrümanı olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bu çalışma çerçevesinde ele alınacaktır.⁴ Bunu alışma konumuz bakımından açıklayacak olursak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun etkin ve verimli olup olmadığının araştırma çabasına girişildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Yapılan çalışmanın öncelikli sınırı olarak tüm kamu ihale mevzuatı alınmayacaktır. Fakat 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun belirli bölümleri

³ 04.01.2002 tarihinde kabul edilerek 01.01.2003'te yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, T:22.01.2002, S:24648, T.C. Resmi Gazete, (evirimii), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 10.08.2017.

⁴ Canan şANSLI, “**Hukukun Ekonomik Analizi erevesinde Kamu İhale Hukuku**”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, C:53, S:612, s:52.

değerlendirilirken konuyla alakalı ve konunun kavranmasını kolaylaştıracak yasal düzenlemelere başvurulmaktan da çekinilmeyecektir.

Çalışma kapsamında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na ek olarak kamu alımlarına yönelik ulusal ve uluslararası çalışmalar ve dökümanlar, literatür, mevzuat ve resmi bilgileri içeren internet kaynakları da dahil olmak üzere çeşitli kaynaklardan derlenen istatistiki veriler dikkate alınacaktır. Konuyu esaslıca değerlendirmek bakımından belirli bir sistematik izlenerek, çalışma üç bölümden oluşacaktır. Birinci bölümde; kamu alımları hususu ele alınmakla beraber 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu incelenirken kıyas edilebilmesi ve kamu alımlarına yönelik olarak başka perspektiflerden bakabilmek adına; Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği (AB) gibi önemli kurumların kamu alım düzenlemeleri olan Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması, Dünya Bankası Kılavuzları, Birleşmiş Milletler Model Kanunu, kamu alımları hakkındaki Avrupa Birliği Direktifleri olarak bahsedilen kurum ve kuruluşların düzenlemeleri incelenecektir. Bunun yanı sıra ülkemizin kuruluşuna tekabül eden zaman dilimi bakımından 1923'ten itibaren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na gelene kadarki süreçte söz konusu olan daha önceki kanunlar⁵ ve sadece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan önce değil onunla aynı zaman diliminde var olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu olarak üç eski kanunun kamu alımlarına ilişkin bakış açısına değinilecektir.

İlk bölümde verilen bilgilerin takibinde ikinci bölümde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve hukuk ve ekonomi öğretisi hem kavramsal olarak ele alınacak hem de öğretinin kanunu konu edinmesine ilişkin değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Sonuncu olarak üçüncü bölümde ise hukuksal düzenlemelerde ekonomik bir bakış açısını esas alan bu öğretiye konu olan 4734 sayılı Kanun'un ekonomik etkinliğini ölçmeye yönelik kıstaslar vasıtasıyla analizin neticesine ulaşılabilecektir.

⁵ 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunu ve 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, T:28.04.1925, S:97, T:10.06.1934, S:2723, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 10.08.2017.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ALIMLARI KONUSUNUN ULUSAL VE ULUSLARARASI BOYUTU

1. KAMU ALIMLARI KONUSU

Bugünlerin ekonomik görünümünde devlet, kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını başka bir sektör ile ilişki içine girmeden ve sadece kendi elindeki imkanları kullanarak yapabilecekleri şekilde gidermemektedir. Kamu ihtiyaçlarının giderilmesi sürecine özel piyasa özneleri olan özel ve tüzel kişilerin dahil edilmemesi gibi bir seçenek çok olası gözükmemektedir. Devlet, ihtiyaçların temini için ekonomik ortamda özel sektöre yönelmektedir.

Mali hukuku meydana getiren gelir ve harcama boyutlarının harcama kısmını oluşturan ve devletin işlevini yerine getirebilmesi bakımından bir zorunluluk da arz eden kamu harcaması yapılması noktasında gündeme gelen kamu alımları, özel sektör ve kamu sektörünün karşılaştığı bir alanı meydana getirmektedir. Birden fazla sektör söz konusu olunca da bir sektörün özelliklerini tayin etmekten daha fazla çaba gerekmektedir. Dolayısıyla anlaşılması güç olan bir alan meydana gelmesi sonucunda da iki sektörü bir araya getiren özel bir durum ortaya çıkmaktadır.

Literatürde kamu maliyesi perspektifinden kriterlere göre ayrımlar yapılarak⁶ belirli bir zemine oturtularak çeşitli özelliklere vurgu yapan yahut bakış açısı itibariyle farklılaşan kamu alımları tanımları mevcut olmakla birlikte temel nitelikte mal, hizmet ve yapım işleri olarak kamu alımlarının türlerini de barındıran kamu alımlarının tam bir tanımı şu şekilde yapılabilir: “*Kamu alımları; kamu hukukuna tabi idarelerin veya*

⁶ Örneğin kamu harcamalarının “*kaynak ve gelir dağılımına etkisi*” bakımından ikili bir ayrıma tabi tutulduğu durumda birincisi “*gelir yaratıcı kamu harcamaları (gerçek reel harcamalar)*” bir diğeri ise “*transfer harcamaları*”dır. Kamu mal ve hizmet alımları da bu ayrımda gelir yaratıcı kamu harcamaları başlığının altında yer edinmektedir. Bkz. AKSOY, **a.g.e.**, s: 94-99.

kamu kaynağı kullanan kurumların, ihtiyaç duydukları mal ve hizmetler ile yapım işlerini, kendi örgütleri dışındaki mal tedarikçileri, hizmet sunucuları ile yapım müteahhitlerinden sağlamasıdır.”⁷

Kanun adının Kamu İhale Kanunu olması dolayısıyla çalışmanın başından beri zikredilen kamu alımları terimi ve kamu ihaleleri terimi arasında bir ilişki mevcuttur. Bu ilişki, alım ve ihale gibi iki kavramın birbirine benzerliklerini içerir fakat tam olarak eşitlik içermez. Şöyle ki; ihale usullerine bağlı olmayacak şekilde bir alım gerçekleştirilebilir. Fakat bu bir zorunluluk veyahut gündeme gelen her alımda yüzde yüz uygulama alanı bulan bir durum değildir. Anlatılanlar itibariyle; kamu alım ve kamu ihale terimleri teknik olarak aynı şeyi ifade etmese de, çalışmada aynı anlamı ifade edecek şekilde kullanılacaktır. ⁸

Kamu alımı süreci, teori ve uygulama gibi iki temel süreç hesaba katıldığı takdirde ihtiyacın tespiti ve bununla birlikte alımın nasıl yapılacağına ilişkin plan yapılması ile başlar. İhtiyacın tam olarak tespitinden sonra hangi prosedürün işletileceği ve hangi usul ile alımın gerçekleştirileceği kararlaştırılır. Alım gerçekleştirilir ve ardından kamu ile kamu alımına konu olan hizmeti gerçekleştirecek taraflar arasında sözleşme süreci gelir. Kamu tarafından tedarik edilen kamu alımlarının süreci öncelikle plan ve daha sonrasında bahsedilen plana sadık kalınarak uygulamaya dökülmesi şeklinde işler. Sözleşmeye yönelik hususlar alımın gerçekleştirilmesinden sonra kayda değer olur.⁹

⁷Bülent BÜBER, “Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları”, Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s:8. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

⁸ BÜBER, **a.g.e.**, s:9-10.

⁹ Muzaffer AKDOĞAN, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s:47.

2. ULUSLARARASI KAMU ALIM DÜZENLEMELERİ

2.1. Dünya Ticaret Örgütü

Uluslararası rekabeti içeren kamu alımlarına, Dünya Ticaret Örgütü'nden daha önce uluslararası herhangi kurumun ilgisinin olmadığı söylenemez. Uluslararası rekabeti içeren kamu alımlarına yönelik düzenlemelerdeki atılım, tamamen orijinal ve Dünya Ticaret Örgütü'ne has bir fikir değildir. Bu düzenlemelerde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD) başrol oynamaktadır.¹⁰

Dünya Ticaret Örgütü'nün ortaya çıkardığı Kamu Alımları Anlaşması (KAA)'nı belirgin ve farklı hale getiren husus: özellikle kamu alımları konusuna yoğunlaşması ve Anlaşma'nın taraflarını uyumlu olmaya zorunlu kılmasıdır. Elbette hem konu hem de zorunluluk bakımından benzerlik gösteren düzenlemeler¹¹ vardır fakat KAA ile tam olarak aynı değildir.¹²

Dünya Ticaret Örgütü'nün bir üyesi olmak ile anlaşmaya uyumlu olmaya zorunlu kılınmak eşdeğer şeyler değildir. Üye olmak anlaşma ile bağlı olduğunun kesinliğini teyit etmez. Güncel olarak anlaşma ile bağlı dünya çapında toplam kırk sekiz ülke bulunmaktadır.¹³

¹⁰ World Trade Organization, Parties, Observers and Accessions, (Çevirimiçi), https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm, 14.08.2018.

¹¹ Örnek olarak; çalışmada incelenen Dünya Bankası ve UNCITRAL tarafından hazırlanan düzenlemeler sayılabilir.

¹² Servet ALYANAK, "Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği'nde Uygulanması", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, C:22, S:1, 2014(a), s:87. (Çevirimiçi), http://dosya.marmara.edu.tr/avrupa/mjes%20arsiv/VOL%2022%201/servet_alyanak.pdf, 10.01.2016.

¹³ Ermenistan, Kanada, AB'nin 28 üye ülkesi, Hong Kong-Çin, İzlanda, İsrail, Japonya, Lihtenştayn, Kore Cumhuriyeti, Tayvan, Moldova Cumhuriyeti, Hollanda, Norveç, Singapur, Tayvan, Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda, Karadağ, Ukrayna. İsviçre'nin, Anlaşma'nın revize edilmemiş haline katılmasına rağmen Anlaşma'nın revize edilmiş haline katılımı beklemededir. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm, 14.08.2018.

Anlaşma'yı kabul eden devletler, kamu alımları için ihale açmak ve açılan bu ihalelerde yerel olmayan katılım bakımından daha açık davranmak zorundadır. Anlaşma hükümleri; Anlaşma metninin II/2/c maddesinde belirtildiği üzere, eşik değerlerin¹⁴ üstünde kalan ihalelere uygulanır.¹⁵

Söz konusu eşik değerler Anlaşma'ya taraf olan bütün ülkeler açısından yeknesak değildir. Bütün ülkelere yönelik olarak, Anlaşma kapsamında kalan kuruluşlar eşik değerler açısından Anlaşma ekindeki listede farklı farklı belirlenmiştir. Üçlü bir ayrıma varılmıştır. Şöyle ki: merkezi, yerel yönetim ve diğer kuruluşlar.¹⁶

Belirlenen üçlü ayırım aynı zamanda KAA'nın kapsamı açısından da bilgi vermektedir. Şöyle ki; üçlü ayırımdaki merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları ve diğer kuruluşların hangi kurum ve kuruluşları kapsadığı KAA'nın 1 No'lu ekte listelenmiştir.¹⁷

KAA'da, Anlaşma'nın var olma amacına sadık kalmak için gerekli olan prosedür de anlatılır. Düzenlenen usuli kurallar çerçevesinde ihalenin karara bağlanmasındaki aşamaya yönelik hususlar XIII. ve XVIII. maddelerde yer almaktadır.¹⁸ İstekliler, öncelikle teklif verebilmek için belirlenmiş olan kriterleri gerçekleştirmelidir. Daha sonra ihaleyi alabilmek için ise iki seçenek mevcuttur.

¹⁴ Eşik değer kavramı teze konu edilen 4734 sayılı Kanun'da da yer almaktadır. Kanun ile düzenlenen ihale sürecine yerli isteklilerin katılması halinde bu katılımcılar bakımından fiyat avantajı uygulanmasını sağlayabilen parasal sınırı ifade etmektedir.

¹⁵ Servet ALYANAK, "Dünya Ticaret Örgütü'nün 2014 Yılında Yürürlüğe Girmesi Beklenen Yeni Kamu Alımları Anlaşması", **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, S:4 C:1, 2014(b), s: 2. (Çevirimiçi), www.hukukdergi.hacettepe.edu.tr, 10.01.2016.

¹⁶ ALYANAK, **a.g.e.** (2014b), s:3.

¹⁷ Listedeki sıralanan kurum ve kuruluşlar ülkelerin başlıkları altında sıralanmıştır. Detaylı bilgi için Bkz. World Trade Organization, Appendices and Annexes to Agreement on Government Procurement, (Çevirimiçi), https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/appendices_e.htm, 30.01.2016.

¹⁸ KAA, (Çevirimiçi), www.wto.org, 10.01.2016.

Bunlar: en düşük fiyatın yahut ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sağlanmış olmasıdır.¹⁹

Ekonomik açıdan en uygun teklifin tespitinde sadece önerilen tutar değil bu tutar ile birlikte çeşitli kriterler de dikkate alınır. Böylelikle her ihtimali ve durumu göz önünde bulundurarak daha gerçekçi olmaya yönelik bir değerlendirme yapılabilme ihtimali artar. Bununla birlikte, belirgin bir seviyenin altında bir tutar teklif edilmesi halinde; alımı gerçekleştirmek için ihaleye çıkmış kamu kurumunun, teklif edilen bu tutar ile yapabilirlik şüphesinin giderilmesini talep etme hakkı doğar.²⁰

Dünya Ticaret Örgütü KAA'nın içeriğinde tercih edilebilecek ihale usulleri sayılmıştır. Bu usuller, bahsedilen anlaşmanın önem verdiği amaçlara özen göstermekte ve alımlara ilişkin usullerin hizmet ettiği amaçlarla anlaşmanın önem gösterdiği amaçlar bir bütünlük arz etmektedir. İsim olarak Anlaşma'nın metninde usuller şu şekilde sayılmıştır: açık, seçmeli ve sınırlı. Sayılan usullerdeki sıra aynı zamanda öncelikli başvurulması gereken usul sırasına benzerlik göstermektedir. Eğer ki ilk iki usule başvurulamaz ve bazı haller mevcut olursa ancak o takdirde son sayılan usule başvurulmalıdır.²¹

Üç usul çeşidi Anlaşma'nın tanımlar maddesinde açıklanmıştır. Açık usul adı ile benzerlik gösterir. Tüm katılımcılar ortaya teklif koyabilir. Seçmeli usulde katılımcılardan sadece nitelikli olanlar ortaya teklif koyabilir. Nitelikten kasıt ise açılan ihaleye önceden belirlenen katılım koşullarını sağlayabilen katılımcılardır. Sınırlı usulde ise birden fazla sayıda katılımcı vardır fakat açık usuldeki gibi her katılımcıdan teklif alınmaz.²²

Günümüzde devlet; en küçük hacimli ve basit üründen en büyük hacimli, komplike ve fazla teknoloji gerektiren ürün ve hizmete kadar pek çok alanda alım gerçekleştirmektedir. Bu durum; serbest ticaret bakımından kamu alımlarına ilişkin

¹⁹ALYANAK, a.g.e.(2014b), s:21.

²⁰ A.e., s:21.

²¹ A.e., s:21. KAA madde XIII'te belli durumlar sıralanmıştır.

²² KAA Tanımlar başlığı.

piyasada uluslararası rekabetin sağlanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bahsedilen gereklilikleri yerine getirmek amacıyla da KAA ile kamu ihalelerinde yerli üreticilerin korunması ve yerli üreticiler lehine ayrımcı işlemler yapılması yasaklanmıştır.²³

KAA'nın uluslararası rekabeti geliştirmesi ve bu amaç doğrultusunda yapılacaklar bakımından yardımcı dokunacağı öngörüsü üzerinden yola çıkılmıştır. Nitekim Dünya Ticaret Örgütü'nün belirttiği yaklaşık tutara göre; anlaşmanın taraflarının müzakereler sonucu hizmet, yapım ya da mal türlerinden kamu alımları hususunda yıllık 1.700.000.000.000 dolar²⁴ taraflarca uluslararası rekabete açılmıştır.²⁵

Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü KAA'na şu an itibariyle gözlemci²⁶ statüsündedir.²⁷

2.2. Dünya Bankası

Dünya Bankası'nın kuruluşu 1950'li yıllardan öncesine aittir. Banka'nın verdiği kredilerden dolayı ekonomik anlamda önemli bir yeri vardır. Bretton Woods anlaşması, Banka'nın kuruluşunun dayanağıdır.²⁸

Dünya Bankası, ülkelerin ekonomik işlevlerine yönelik amaçlar tayin ederek bu amaçları nihayete ulaştırabilmek ve hayata geçirebilmek adına para paylaşımı yöntemiyle ülkeler üzerinde ekonomik olarak etki yaratır. Banka, kendi görevini

²³ KAA Genel Prensipler başlığı altında madde VI. ALYANAK, **a.g.e.(2014b)**, s:14.

²⁴ Bu tutar 10.214.960.000.000,00 Türk Lirasına tekabül eder, 26.08.2018 tarihli kur dikkate alınmıştır.

²⁵ What is the Agreement on Government Procurement?, (Çevirimiçi), https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm, 30.01.2016.

²⁶ Gözlemci statüsü üye olmadan önceki aşamadır. Üyelik isteyen ülke, gözlemci olarak adlandırılır. Üye olabilmek için üye olmadan önceki aşamanın beş yılda tamamlanması gerekir. Bu sürede üyeliğe hazırlık çalışmaları gerçekleştirilir. World Trade Organization, Parties, Observers and Accessions, (Çevirimiçi), www.wto.org, 06.10.2018.

²⁷ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm, 25.08.2018.

²⁸ Dünya Bankası'nın internet sayfası için Bkz. History, (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 10.01.2016.

yerine getirmek ve bu görevi yerine getirirken de ulusal ve uluslararası çabaları hızlandırmak için aslında iddialı olmakla birlikte imkansız olmayan ulaşılabilir amaçlar belirler. Temel iki amaç şu şekildedir: küresel düzeyde aşırı yoksulluğa son vermek ve toplumun yoksul kesimlerinin refahında sürdürülebilir bir artış sağlamak.²⁹

Dünya Bankası, bahsedilen amaçları sonuca ulaştırmak için ilgili ülkelere krediler verir. Gelişmemiş yahut gelişmekte olan ülkeler; ellerinde olmayan imkanlardan dolayı sağlayamadıkları refah ve ekonomik gelişmeyi alınan borçları yani kredileri en iyi şekilde kullanarak elde etmeye çalışır.

Banka'nın ulaşmak istediği amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için kullandığı kredi verme yöntemi kamu alımları açısından da özellik gösterir. Çünkü bir ülkenin ekonomisini ilgilendiren bir çalışma yaparken ekonomi içerisinde ciddi bir payı olan kamu alımlarını göz ardı etmek akıllıca olmaz. Dolayısıyla Banka, kredi yoluyla ilişki içine girdiği ülkelerin kamu alımları düzenlemelerini iyileştirme çabasına da girer.³⁰

Dünya Bankası, kamu alımlarını gerçekleştirmeyi konu alan çeşitli dökümanlar yayımlar. Temel Tedarik Kılavuzları olarak nitelendirilebilecek başlıca iki tür vardır. Danışmanlık, mal ve hizmet alımları aynı düzenleme içine alınmaz. Bu alımlar için iki ayrı temel düzenleme bulunur. Bunların yanı sıra, özellikle kamu-özel sektör ortaklığı, elektronik kamu ihaleleri, uluslararası veya yerel pazarlık yöntemi, eşik değerler gibi belirli hususları konu alan Kılavuzlar ve tedarik planlamasına yönelik spesifik düzenlemeler içeren dökümanlar bulunur.³¹

Banka'nın verdiği krediler ile kamu alımları gerçekleştirilirken nasıl bir yol izleneceği, Banka tarafından yayımlanan International Bank for Reconstruction and

²⁹ What We Do?, (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 13.06.2017.

³⁰ Banka tarafından Türkiye'nin kamu ihale reformuna destek verildiği belirtilen doküman için Bkz. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Uluslararası Finans Kurumu, Çok Taraflı Yatırım Garanti Kurumu'nun Türkiye Cumhuriyeti ile 2008-2011 Mali Yılı Dönemi İçin Ülke İşbirliği Stratejisi, Rapor No:42026_TR, 2008, Dünya Bankası, (Çevirimiçi), http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEYINTURKISH/147254-1216380090271/21845283/CPS_tr.pdf, 30.01.2016.

³¹ World Bank Documents and Reports, (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 30.01.2016.

Development, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) Kredileri ve The International Development Association, Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) Kredileri Kapsamında Satın Alımlar (Satın Alma) Kılavuzu³² ile düzenlenir. Bu Kılavuz'a göre; Dünya Bankası finansmanlı ihalelerde göz önüne alınan temel prensipler şunlardır: “etkili ve ekonomik olmalı, gerekli yeterliliğe sahip tüm katılımcılara rekabet edebilecekleri eşit ortam sağlamalı, borçlanan ülkelerdeki ulusal endüstrinin gelişmesini desteklemeli, satın alma süreci şeffaf olmalı.”³³

Bahsedilen temel ilkelere uyumlu davranabilmek için Kılavuz'da çeşitli ihale usulleri belirlenmiştir. Bunlar birbirleri arasında önem sırasına dikkat edilmeden şu şekilde sıralanabilir: “uluslararası rekabete açık ihale, sınırlı uluslararası ihale, ulusal rekabete açık ihale, ulusal/uluslararası alışveriş, borçlunun işgücü ve ekipman katkısı, direkt sözleşme, küçük işler, Birleşmiş Milletler birimlerinden yapılan alımlar, mali araçlara verilen ikrazlarda satın alım, yap/işlet/devret, banka garantili ikrazlar kapsamında satın alma, toplumun katılımı ile satın alma, emanet.”³⁴

Etkili kamu alımları için açık rekabetin esas alındığı Kılavuz'a göre; başvurulacak ilk ve genel yöntem olarak uluslararası rekabete açık ihale yöntemi belirlenir. Eğer bu yöntem uygun olmazsa, farklı ihale usullerinin uygulamaya koyulması istisnai olarak mümkündür.³⁵ Bunun yanı sıra istekli sayısını sınırlayan bir diğer yöntem olarak sınırlı uluslararası ihale yöntemi mevcuttur. Eğer yaklaşık maliyet tutarı düşük olursa yahut genel üretime konu olmayan bir alım yapılmak isteniyorsa; uluslararası rekabete açık ihale usulü ile aynı olmayacak bir şekilde ihaleye daha az

³² Kılavuz ilk kez 1999 tarihinde yayımlanmıştır. Daha sonra Mayıs 2004, Ekim 2006, Mayıs 2010 ve Ocak 2011 tarihlerinde revize edilmiştir. Procurement Policies, Guidelines and Documents, (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 30.01.2016.

³³ World Bank, Guidelines Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services, January 2011, Article I Paragraphs 1.2. (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 30.01.2016.

³⁴ Serkan AKSOY, “Uluslararası Yapım İşlerinde Elektronik İhale Sistemlerinin Değerlendirilmesi ve Türkiye Kamu Sektörü İçin Bir Model Önerisi”(1), İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2011, s:55-56. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

³⁵World Bank, **a.g.e.**, General Considerations, Paragraphs 1.4.

sayıda katılım ile sonuçlanacak olan sınırlı uluslararası ihale yöntemi tercih edilmelidir.³⁶

Pahalılık kriterine göre değerlendirme yapılarak başvurulacak bir diğer yöntem ulusal rekabete açık ihale yöntemidir. İhalenin ulusal veya uluslararası çapta yapılması hallerinin hangisi daha ucuz sonuçlanacak ise o halin seçilmesi gerekir. Bahsedilen yöntemin kullanılmasındaki hallerin seçiminde önem arz edecek kriterler şu şekildedir: sözleşmenin değeri, hizmetin coğrafik ya da zamansal olarak dağılım göstermesi, yoğun işçilik gerekmesi yahut prosedür bakımından bir külfet olması.³⁷³⁸ Elbette ki bu yöntemde; ulusal çaptaki teklif sahiplerinin dahil olmasıyla en uygun ve en ekonomik şartlarda bir sonuca varılır. Fakat bu noktada yabancı firmaların da teklif verme özgürlüğü bulunmaktadır sadece söz konusu yöntemin prosedürünü koşulsuzca kabul etmiş olmaları gerekir.³⁹

Sayılan ihale metotlarının yanı sıra; ulusal-uluslararası alışveriş yahut ulusal-uluslararası pazarlık, direkt sözleşme yöntemleri de kullanılabilir. Bahsedilen bu çeşitlilikteki yöntemlerin ise gösterdiği özellikler vardır. Örneğin; ulusal- uluslararası alışveriş yahut ulusal-uluslararası pazarlık yöntemi, niceliği yüksek olmayan durumlarda gerçekleştirilir ve teklif edenlerin sayısı minimum üç tane olmalıdır.⁴⁰ Direkt sözleşme yöntemi; piyasası tekel olan malların alımının gerçekleştirilmesinde kullanılır.⁴¹

³⁶ World Bank, **a.g.e.**, Article III Paragraphs 3.2.

³⁷ World Bank, **a.g.e.**, Article III Paragraphs 3.3.-3.4.

³⁸Elçin TAŞ ve Derya KUTLU, Dünya Bankası Finansmanlı İnşaat Projeleri İçin Uygulanan İhale Prosedürlerinin İncelenmesi, s:101. (Çevirimiçi), www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/1551.pdf , 5.12.2015.

³⁹ World Bank, **a.g.e.**, Article III Paragraphs 3.4. **A.e.**, s.101.

⁴⁰World Bank, **a.g.e.**, Article III Paragraphs 3.5.

⁴¹ World Bank, **a.g.e.**, Article III Paragraphs 3.7. Önder GÜMÜŞ, “Dünya Bankası Kredileri: Türkiye Örneği Üzerine Bir İnceleme”, Yüksek Lisans Tezi, Edirne, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s:86. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

Tüm bahsedilen yöntemlerin hangisinin tercih edileceğine yönelik hususlar çeşitli değişkenler hesaba katılarak Dünya Bankası'nın taraf olacağı anlaşmada belirlenir. Burada özellik arz eden husus yöntemden ziyade ve yöntemle birlikte takip edilen prosedürün bütününde rekabet olgusunun layıkıyla yerine getirildiğinin şüpheye yer bırakılmayacak şekilde ortaya konmasıdır.⁴²

Bahsedilenlerden başka kullanılacak ihale yöntemini seçmeyi etkileyen bir husus daha vardır. Bu da eşik değerlerdir. Eşik değerler, ayrı bir dökümanla Banka tarafından belirlenir ve danışmanlık ile mal ve hizmet alımları için farklı olarak belirlenir. Bununla birlikte eşik değerler, yöntemlere göre ve ülkelere göre de farklılık gösterir.⁴³

Tablo 1: Dünya Bankası Mal, Hizmet ve Danışmanlık Alımları İçin Eşik Değerler

Satın Alma Yaklaşım ve Yöntemleri İçin Eşik Değerler				
Uluslararası Açık		Ulusal Açık		
Hizmet	Mal, Bilişim ve Danışmanlık Dışı	Hizmet	Mal, Bilişim ve Danışmanlık Dışı	Danışmanlık
30.000.000Amerikan Doları ve Üstü	2.000.000Amerikan Doları üstü	30.000.000Amerikan Doları ve üstü	2.000.000Amerikan Doları üstü	500.000Amerikan Doları ve üstü

Kaynak: Dünya Bankası Kılavuzu Ünelere Göre Satın Alma Yaklaşım ve Yöntemleri İçin Eşik Değerler, (Çevirimiçi), policies.worldbank.org, 20.08.2018.

Dünya Bankası Satın Alım Kılavuzları, açık kamu alımları pazarına ilişkin olarak hizmet ve mal tedarik etmeye yönelik bütün uluslara fırsat verilmesini öngörürken aynı zamanda da borçlu ülkelere yurtiçi tercihi yapmak için izin verir.

⁴² TAŞ ve KUTLU, **a.g.e.**, s:101.

⁴³ World Bank, **a.g.e.**, Article II Paragraphs 2.55.

Başka deyişle, başlatılan seçim prosedüründe yerel istekliler tercih sebebi olur.⁴⁴ Böylelikle, ulusal ekonominin iyileştirilmesine katkı sağlanır.

Ülkemiz, Dünya Bankası'na 1947 yılında üye olmuştur. Dünya Bankası'nın ülkemiz ile ilişkileri çerçevesinde kamu alımlarına yönelik yaptığı güncel değerlendirmeler mevcuttur. Ülkemizden, ülkemizin kendi ihale mevzuatı ile Dünya Bankası'nın ihaleler açısından öngördüğü düzenlemelerdeki farklılıkların giderilmesi ve böylece koordine hareket etmenin kolaylaştırılması istenmektedir.⁴⁵

2.3. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (The United Nations Commission on International Trade Law-UNCITRAL), Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1966 yılında kurulmuştur.⁴⁶ İhale kanunu modeli, UNCITRAL'in Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın 1. maddesinde yer alan amaçlara ulaşmak adına üye ülkeler arasındaki ekonomik koordinasyonu sağlamak açısından ortaya çıkarılan sonuçlardandır.⁴⁷ Bahsedilen ihale modeli ortaya çıkarılırken, uluslararası düzeyde bir benzerlik sağlamak amaçlanmıştır.⁴⁸ Bu amaç doğrultusunda

⁴⁴ World Bank, **a.g.e.**, Article I Paragraphs 2.55-2.56. Bkz. IBRD Kredileri ve IDA Kredileri Kapsamında Tedarike İlişkin Pembe Kılavuz, s:25. (Çevirimiçi), <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/ProcGuid-10-06-tkv1.pdf> , 30.01.2016.

⁴⁵ Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik Dünya Bankası Ülke İşbirliği Stratejisi 2012-2015, s:32. (Çevirimiçi), siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/.../TurkishCPS.pdf, 6.12.2015. 2012-2015 yıllarına ait stratejinin süresi 30.06.2016'ya kadar uzatılmıştır. 2017-2021 yıllarını kapsayacak nitelikte bir stratejinin üzerinde çalışılmaktadır. (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 26.08.2018.

⁴⁶ Detaylı bilgi için Bkz. (Çevirimiçi), About UNCITRAL, http://www.uncitral.org/uncitral/en/about_us.html, 10.01.2016.

⁴⁷ Gürsel ÖZKAN, **Danıştay Kararları Işığında Kamu İhale Hukukuna Egemen Olan Temel İlkeler**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s:68-69.

⁴⁸ About UNCITRAL, (Çevirimiçi), www.uncitral.org, 10.01.2016.

1994 yılında mal, inşaat ve hizmetlerin alımına yönelik Model Kanun hazırlanmıştır.⁴⁹ 1994 yılında hazırlanan Model Kanun, gerçekleştirilen toplantıların sonucunda revize edilen hali ile 1.7.2011 tarihinde kabul edilmiştir.⁵⁰

2011 tarihli Model Kanun'un önsöz kısmında, devletlerin kamu alımlarına yönelik düzenleme yapacağı zaman gerçekleştirmesi önerilen hususlar mevcuttur.⁵¹ Bunlar şu şekilde sıralanmıştır: tasarruf ve verimliliğin en yüksek seviyeye gelmesi, kamu alımının kimden sağlanacağı konusunda alımın sağlanacağı kurum, kuruluş ya da kişinin milliyeti ne olursa olsun gözetilmeden alım süreçlerine katılımını desteklemek ve katılımı arttırmak; katılımcılar arasında rekabetin teşvik edilmesi; ihale sürecinde tüm katılımcılara eşit ve adil davranılmasının sağlanması; ihale kararının alımdan ihalenin sonuca bağlanmasına kadarki evrede kamu güveninin sağlanması; ihaleye ilişkin takip edilen yol ve yöntemde şeffaflığın sağlanması.⁵²

Model Kanun'un içeriği, küresel çapta ticareti artırmaya yönelik kamu ihale esas ve usullerini belirleyen uluslararası düzenlemelerden farklılık arz eder. Diğer uluslararası düzenlemeler çoğunlukla katılımcılar arasında yerel ve yabancı olarak ayrımcılık yapılmamasını belirtmekteyken yabancı ve yerel katılımcılara bilgilendirme yapılmasına ilişkin hususları kapsamamaktadır.⁵³

Model Kanun, kapsam itibarıyla diğer kısımları da barındıran uzun bir açıklamaya girmeden sadece sözleşme imzalanana kadar olan bölümü düzenlemektedir.⁵⁴ Dolayısıyla kiminle sözleşme imzalanacağına ilişkin seçim

⁴⁹ 1994 yılında hazırlanan Model Kanun'un tam metni için Bkz. (Çevirimiçi), http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html, 10.01.2016.

⁵⁰ Revize edilerek kabul edilen 2011 tarihli Model Kanun'un tam metni için Bkz. (Çevirimiçi), http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html, 10.01.2016.

⁵¹ UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2011. (Çevirimiçi), www.uncitral.org, 10.01.2016.

⁵² A.e. (Çevirimiçi), www.uncitral.org, 10.01.2016.

⁵³ ÖZKAN, a.g.e., s:72.

⁵⁴ A.e., ss.71-72.

usullerini barındırmaz. Model Kanun'da 27. maddede on tane usul çeşitli olarak sıralanır ve devamındaki maddelerde ise usullerle alakalı bilgilendirme yapılmaya devam edilmektedir. Bununla birlikte 29. maddede de açık ihale usulü dışındaki ihale usullerinin hangi koşullarda uygulanacağına ilişkin ihale usullerinin özelliklerini barındıran bilgiler içermektedir.⁵⁵

1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başına rastlayan zaman diliminde; ülkemizde kamu alımlarına ilişkin mevzuatın reformlar bazında ele alınmasında, AB ve Birleşmiş Milletler olarak iki önemli kurum etkili konumdadır.⁵⁶ Model Kanun diğer ülkeler açısından önemliyse de, ülkemiz açısından da birden fazla öneme sahiptir. Bunlardan birincisi; ülkemiz, Birleşmiş Milletler'in bir üyesi olduğu için⁵⁷ onun tarafından hazırlanan bu denli özenilen bir düzenlemenin içeriğine hakim olmalıdır.⁵⁸ Aksi bir tutum fütursuzca bir yaklaşımı doğurur. İkincisi ise; ülkemizin AB'nin mevzuatı ile aynılaşıma olması amacıyla başlatmış olduğu çalışmalarda konu edilen düzenleme örnek alınmıştır.⁵⁹ Dolayısıyla bahsedilen bu iki önemi de görmezden gelmek mümkün değildir.

⁵⁵ UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2011.

⁵⁶ Muzaffer AKDOĞAN, "Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:LXXII, S:2, s:692. (Çevirimiçi), <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/5000035137>, 10.01.2016.

⁵⁷ Birleşmiş Milletler Andlaşması, 26.06.1945'te imzalanmış ve 24.10.1945'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye Anlaşma'yı Milletlerarası Adalet Divanı Statüsü ile beraber 15.08.1945'te onaylamıştır. 4801 sayılı Onay Kanunu ile 6902 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. (Çevirimiçi), www.resmigazete.com, 10.08.2017.

⁵⁸ Ülfer Yıldırım GÜVEN, "Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyumu", T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2007, s:67. (Çevirimiçi), <http://www.bumko.gov.tr/TR,1154/maliye-uzmanligi-arastirma-raporlari.html>, 30.01.2016.

⁵⁹ **A.e.**, s:67.

2.4. Avrupa Birliği

AB ekonomisi içerisinde kamu alımları, dikkate değer bir paya sahiptir.⁶⁰ AB’de her yıl 250.000’in üstünde kamu kurum ve kuruluğu, AB gayri safi milli hasılasının yaklaşık %18’i oranında mal, hizmet ve danışmanlık alımı gerçekleştirmektedir.⁶¹ Bu derece öneme sahip olması dolayısıyla; AB Kamu Alımları mevzuat ve uygulamalarında, kamu ihalelerinde istekliler arasındaki rekabet olabildiğince artırılarak kamu kaynakları en fazla ne kadar etkin kullanılabiliriyorsa o şekilde kullanımının gerçekleştirilmesi amaçlanır.⁶²

AB, kamu alımları gerçekleştirilirken var olan rekabet düzeyini artırmayı özellikle AB içerisindeki katılımcılar açısından amaçlar. AB oluşumu, dayanağını ekonomik bir birleşim güdüsünden alır. Bu sebeple AB sınırları içindeki kamu alımlarında, ulusal bir zafiyet gösterilmesi istenmez.⁶³ Aksi yönde bir tutum, AB dahilindeki ülkelerin her birinin kendi ulusal kimliğine göre kurum, kuruluş ya da kişilerden alım yapmasıdır. Eğer böyle olursa, her bir ülke kendi ekonomisi açısından zarar görebileceği gibi aynı zamanda bütüncül bir bakış açısıyla bütün AB ekonomisine de zarar verebilecektir.⁶⁴

AB, kamu alımları hakkında ortak bir düzenleme yapma yolunu tercih etmektedir. Bunun aksine üye devletleri serbest bırakarak onlara bu konuda sadece

⁶⁰ AB resmi internet sayfasında paylaşılan bilgi için Bkz.(Çevirimiçi), http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm, 30.01.2016. Ayhan KORTUNAY ve Yasin SEZER, “Kamu İhale Kanununun 63. maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.56, S.3, 2007, s: 139. (Çevirimiçi), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/265/2386.pdf>, 15.01.2016.

⁶¹ AB resmi internet sayfasında paylaşılan bilgi için Bkz.(Çevirimiçi), http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm, 30.01.2016.

⁶² Oğuz ÇALIK, Avrupa Birliği Yeni Kamu Alımları Direktiflerinin Yapım İhalelerine Getirdiği Değişiklikler, (Çevirimiçi), www.intes.org, 30.01.2016.

⁶³Servet ALYANAK, **Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s:38-39.

⁶⁴ **A.e.**, s:39.

kendi içlerinde bireysel ve tek yanlı düzenleme yapabilme kabiliyeti verilmez. Bu durumun ise zincirleme sonuca bağlanan birden fazla sebebi vardır.⁶⁵

Eğer kamu alımları hususunda bir ortaklık gündeme gelecekse; bu tam olarak “bir elin nesi var iki elin sesi var” mantığının benimsenmesinden ötürüdür. Şöyle ki; tek yönlü sadece bir üye devletin diğer üye ülkeleri hesaba katmadan bu konuda kendi yaptığı yasal düzenlemelerde, öncelikle ulusal çapta kendi kamu alımları piyasasındaki kurum, kuruluş ya da kişilere önem atfedilecektir. Bu durumda; bütün üyelerin dahil olduğu ihtimale kıyasla, gerçekleştirilecek kamu alım sürecine de daha az sayıda katılım olacaktır. Buradaki maksat ise tam tersi yöndedir. Şöyle ki; katılımcı sayısının olabildiğince arttırılması istenmektedir. Katılımcı sayısı arttığı zaman nitelik ve nicelik kıyaslaması daha belirgin ve daha yüksek kapasitede gerçekleşebilecek; katılımcılar arasında rekabet artacağından ve bahsedilen piyasanın rekabet seviyesi artarak alım sürecinin daha verimli sonuçlanması sağlanacaktır. Tüm bu sebep sonuç zincirini de başından sonuna anlamlandırırız; karlı çıkartılma amacıyla değerlendirilen tüm bu sürecin sonunda vergi mükelleflerinin cebinden çıkan paranın tutarının düşmesi gibi olumlu bir sonuç ortaya çıkar. Dolayısıyla tüm bu amaçla ulaşılmak istenen sonuçlar değerlendirilerek kamu alımları açısından ortak bir tutum sergilenmektedir.⁶⁶

AB Kamu alımları düzenlemelerinde yansımaları bulunan açıklık, saydamlık ve eşitlik hususlarını barındıran en genel hukuki enstrüman Roma Anlaşması’dır.⁶⁷ Bu genelliğin neticesinde, Roma Anlaşması’nın kapsadığı kurallara dayanılarak; özellik gösteren kamu kesiminin dahil olduğu piyasalar yasal⁶⁸ anlamda düzenlenmez.⁶⁹

⁶⁵KORTUNAY ve SEZER, **a.g.e.**, s: 139.

⁶⁶ **A.e.**, s:139.

⁶⁷ ÖZKAN, **a.g.e.**, s:78-79.

⁶⁸ Direktifler, Avrupa Birliği Hukukunun ikincil kaynakları arasında yer almaktadır. Direktifler ülkeler için bağlayıcı olmakla birlikte direktiflerin nasıl uygulanacağı ülkelerin tasarrufuna bırakılmıştır. Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ, **Avrupa Birliği Hukuku**, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s:187.

⁶⁹ ÖZKAN, **a.g.e.**, s:78-79.

Merkezi kuruluşlar, su, ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji sektöründeki kuruluşların yapacağı ihaleler bakımından, bütün AB ülkelerini bağlayan Direktifler ile bir AB mevzuatı ortaya konmuştur.⁷⁰ AB Kamu Alım Direktifleri, kamu alımları açısından bu sürece dahil olmak isteyen her ülkeye bütün Avrupa nezdinde rekabet ortamına dahil olabilme özgürlüğünü sağlar. Sadece rekabet ortamına katılabilmekle özgürlüğü ile sınırlı kalmayıp devamında gerçekleşen sözleşme gibi başından sonuna kadar bütün prosedüre dahil olabilme özgürlüğünün sağlanabilmesini ve bu özgürlüğün öznesi konumunda olan üyeler bakımından hiçbir ayırım gözetmeksizin eşit bir şekilde özgürlüğünü kullanabilme izni verilmesini gaye edinilir.⁷¹

AB üyesi ülkeler kamu alımlarını Direktifler'e uygun olarak gerçekleştirirler. Kamu alımları alanındaki AB Direktifleri şu şekildedir: Klasik alımları düzenleyen 2014/24/AB sayılı Direktif, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların yapacakları sektörel alımları düzenleyen 2014/25/AB sayılı Direktif, bahsedilen direktifler dahilindeki alımlara yönelik şikayetlerin incelenmesi konusundaki 89/665/AET ve 92/13/AET sayılı Direktifler, İmtiyaz sözleşmelerine ilişkin hususları düzenleyen 2014/23/AB sayılı Direktif ve savunma ve güvenlik alımlarını düzenleyen 2009/81/AT sayılı Direktif'tir. Bunların yanı sıra, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma (ABİHA)'nın şeffaflık, eşit muamele, rekabet gibi temel prensiplerini içeren kamu-özel ortaklıklarına ve imtiyazlara dair yasal bir çerçevenin de üye ülkelerde mevcut bulunması gerekmektedir.⁷²

Eşik değerlerin varlığı, eşik değerin altında ya da üstünde kalan ihaleler şeklinde iki kategori ortaya çıkarır. Eşik değerin üzerinde olan ihaleler kategorisi açısından Direktif'lerde gösterilen zorunluluklar geçerlidir. Eşik değerin üzerine çıkamayan ihaleler kategorisi açısından ise Direktif'lerin zorunlulukları gerekli

⁷⁰ ÖZKAN, a.g.e., s:79.

⁷¹ AKDOĞAN, a.g.e.(2014b), s:689.

⁷² (evirimii), <http://www.ab.gov.tr/index.php?l=1&p=70>, 30.01.2016.

olmamakla beraber (Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma) ABİHA'nın esas kuralları göz ardı edilmemelidir.⁷³

İhalelerin sonuçlanmasında kullanılacak iki değerlendirme yöntemi mevcuttur. Bunlar: “*ekonomik açıdan en avantajlı teklif usulü*” ve “*en düşük fiyat usulü*”dür.⁷⁴ Eğer idare birinci sayılan değerlendirme yöntemine göre bir sonuca varacak ise yapacağı değerlendirme kriterlerini önceden yapılacak ilanda önem sırasına göre belirtmelidir.⁷⁵

İhalede uyulması gereken usuller 2014 tarihli 2014/24/EU sayılı Direktif'in içeriğinde mevcuttur. “*Açık ihale usulü*”, “*belli istekliler arasında ihale usulü*”, “*pazarlık usulü*” ve “*rekabetçi müzakere usulü*” ihalelerde uygulanabilecek usullerdendir. “*Çerçeve anlaşmalar*” ve “*dinamik alım sistemi*” yöntemleri de kullanılmaktadır.⁷⁶

Tüm bu bahsedilen AB ihale sistemi ve kurallarının Türkiye'ye yansımaları tespit edebilmek için AB ile girilen sürece değinmek gerekir. Bu süreç yaklaşık on iki sene önce başlamıştır.⁷⁷ Kamu alımları, bu süreç içerisinde siyasi blokaja tabi olmayan altı fasılın⁷⁸ içinde yer almaktadır.⁷⁹

⁷³ ALYANAK, **a.g.e.**, s:45.

⁷⁴ 2014 tarihli 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 56. (Çevirimiçi), http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/new/index_en.htm, 30.01.2016.

⁷⁵ **A.e.**, 2014 tarihli 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 56. (Çevirimiçi), http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/new/index_en.htm, 30.01.2016.

⁷⁶ **A.e.**, madde 25 ve devamı. ÖZKAN, **a.g.e.**, s:311vd.

⁷⁷ AB ile Türkiye arasında müzakere edilme aşamasından önce, bir tarama süreci olagelmıştır. Tanıtıcı tarama 7 Kasım 2005, ayrıntılı olanı ise aynı yıl içerisinde ve yaklaşık bir aydan fazla süreden sonra 28 Kasım tarihidir. (Çevirimiçi), <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=38&l=1>, 18.08.2018.

⁷⁸ Diğerleri: 8. Fasıl: Rekabet Politikası, 19. Fasıl: Sosyal Politika ve İstihdam, 33. Fasıl: Mali ve Bütçesel Hükümler, 34. Fasıl: Kurumlar ve 35. Fasıl: Diğer Konular. (Çevirimiçi), http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/yatay_muzakere_tablosu_30_06_2016_tr.pdf, 18.10.2016.

⁷⁹ Müzakere Tablosu, (Çevirimiçi), http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/yatay_muzakere_tablosu_30_06_2016_tr.pdf, 18.10.2016.

Kamu alımları faslı, açılmamış bir fasıldır. Kamu alımları faslının açılış kriterleri ülkemizin bilgisi dahilindedir. Bu kriterlerin üç tanesinin de yerine getirilmesi ülkemizin sorumluluğundadır.⁸⁰

Bahsedilen kriterleri şu şekilde sıralamak mümkündür: belirgin bir kamu alımları stratejisi ve bu stratejiyi teorik boyutta bırakmayacak bir kuruluşun var olması gerekliliği, yine aynı strateji çerçevesinde yasal birliğin sağlanması ve aksi tutum sergiletebilecek düzenlemelerin ortadan kaldırılması.⁸¹ Ülkemizin sayılan kriterler dahilinde yasal düzenleme boyutunda AB ile senkronize hareket edildiğini söylemek güçtür. Durum böyle olunca da hukuksal yönden bir benzerlik oluşturma çabasına girilmesine rağmen, ülkemizin şu ana kadar AB tarafından ortaya koyulan kriterleri layıkıyla yerine getirebilecek seviyeye ulaşamadığı kayıt altına alınmıştır.⁸²

Her yıl kamu alımları konusunda Türkiye açısından kat edilen mesafenin Avrupa Komisyonu tarafından değerlendirildiği raporların değindiği hususlar tablo 2’de kalem kalem belirlenmiştir.

⁸⁰ Detaylı bilgi için Bkz. **A.e.**

⁸¹ Cengiz AKTAR, Barış Gencer BAYKAN ve Deniz GENÇ, AB Üyelik Müzakerelerinde Son Durum, Araştırma Notu:13/144, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, (Çevirimiçi), betam.bahcesehir.edu.tr, 16.11.2016.

⁸² **A.e.**,

Tablo 2: AB'nin Türkiye'ye İlişkin Raporlarında Yıllara Göre Değinen Hususlar (2013-2018)⁸³

Yıl	Hususlar
2013	<p>-Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kamu alımları portalının işlevselliğinin yerindeliği ve dolayısıyla da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsama alanının ölçümünün memnuniyeti</p> <p>-Kamu İhale Kurumu dışında, kamu alımları ile alakalı kurum ve kuruluşlardan Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı'nın son derece kaliteli bir ivme göstermesinin memnuniyeti</p> <p>-4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun istisnalara yönelik düzenlemelerinin fazlalığı</p> <p>-Yerli kurum ve kuruluşları önemsemeye yönelik var olan düzenlemelerin mevcudiyetinin ortadan kaldırılması gerekliliği</p> <p>-Genel olarak ve bilhassa 2014/25/AB sayılı Direktif ile AB mevzuatının eşdeğer hükümler içermesine özen gösterilmesi gerekliliği</p>
2014	<p>-EKAP kamu alımları portalının işlevselliğinin yerindeliği</p>

⁸³ Avrupa Komisyonu tarafından 2017 yılı için kamu ihalelerine ilişkin değerlendirme yapılan bir rapor bulunmamaktadır. Bu nedenle 2017 yılına ilişkin bilgiler tabloda yer almamaktadır.

	<p>-Kamu İhale Kurumu'nun yeterliliği vurgulanarak yetkisinin kısıtlanmaması gerekliliği</p> <p>-4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamını küçültmesi ve yerli kurum ve kuruluşları önemsemesi sebebiyle sanayi katılımı/offset uygulamalarının AB ile tutarsız bir durum ortaya çıkarması</p>
2015	<p>-Kamu alımları konusunda muhattap kurum olan Kamu İhale Kurumu'nun yeterliliğinin olması ile birlikte hukuksal uyumsuzluk sürecindeki mükemmelleşmeye yönelik çalışmaların yapılabilecek olması</p> <p>-Kamu alımlarıyla alakalı mevzuatın AB'ninki ile tutarlı olması ve bilhassa 2014/25/AB sayılı Direktif'e eşdeğer bir düzenleme yapılması gerekliliği</p> <p>-Yerli kurum ve kuruluşları koruyucu olan ve sınırlayıcı tedbir olarak değerlendirilen durumların mevcut olmaması gerekliliği bunun yanı sıra eşik değerlerin tutarının yüksek bir sınırı arz etmesi</p> <p>-Belirgin ve hususi bir kamu alımları stratejisi mevcudiyeti gerekliliği</p> <p>-Çeşitli sektör kanunlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsama alanına olumsuz yansıma sağlaması</p> <p>-EKAP kamu alımları portalının işlevselliğinin yerindeliliği</p>

2016	<ul style="list-style-type: none">-Kamu İhale Kanunu'nun AB Kamu Alım Direktifleri ile eşdeğer hükümler içermesine özen gösterilmesi gerekliliği-Yerli fiyat avantajının ve sivil offset uygulamalarının varlığının eleştirilmesi-Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışında gerçekleştirilen ihalelerin siyasi müdahaleye açık olmasının olumsuzluğu vurgusu-Kamu İhale Kurumu'nun ihale aşamalarını gözlemlemesinin memnuniyeti
2018	<ul style="list-style-type: none">-Mevzuatın Kamu Alımları Direktifleri ile uyumlu olması gerekliliği-İstisnaların ve yerli fiyat avantajlarının kaldırılması gerekliliği-Kamu alımlarının incelemesinin Kamu İhale Kurumu'ndan bağımsız olarak gerçekleştirilmesi gerekliliği-İhale kararları ve uygulamasının KİK raporları ile yayınlanmasının memnuniyeti

Kaynak: 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2018 yılları AB ilerleme raporlarından edinilen bilgiler derlenerek tarafımda hazırlanmıştır. (Çevirimiçi), www.ab.gov.tr, 26.08.2018.

Tablo 2'deki değinilen hususlar değerlendirildiğinde olumlu ve olumsuz birden fazla konunun yıllar itibariyle benzerlik arz ettiği gözden kaçmamaktadır. Bununla birlikte 2018 yılı ilerleme raporunda savunma ve güvenliğe ilişkin istisnaların mevcut olmasının olumsuzluğuna dikkat çekilmiştir.⁸⁴

⁸⁴ Fakat savunma ve güvenliğe ilişkin istisnalar bakımından değerlendirme yapılırken çok yönlü bir bakış açısı benimsemelidir. Savunma ve güvenlik alımlarına ilişkin uygulanacak strateji ülkenin içinde

Ülkemiz bu noktada AB'ye tam üyeliğe sahip olmasından önce hukuksal açıdan bir karşılıklılık değerlendirmesi yaparak gerek AB üyesi bir ülke ile ulusal bağı olanların gerekse böyle bir üyelik bağı olmayan bir ülke ile ulusal bağı olanların kamu alımları sürecine katılmasına müsaade etmeyebilir; yahut bunu bir koşul olarak ortaya koyabilir. Eğer ki tam üyelik sağlanırsa o zaman ne bir koşul ne de haklı bir dayanak olarak böyle bir tutum sergilenemez.⁸⁵

Kamu alımlarının AB ilişkisi ele alınırken, AB ile Amerika Birleşik Devletleri arasında devam eden Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'na da değinilmesi gereği doğmaktadır. Ekonomik yansımaları olan hukuki bir düzenleme ortaya çıkarılacaktır. Müzakerelerde tarafların uzlaşısına yönelik değerlendirilen dört konu şu şekildedir: pazar erişimi, düzenleyici işbirliği, kurallar ve kurumsal. Bunlar temel alınan dört bölümdür. Kamu alımları, pazar erişimi başlığı altında yer alır.⁸⁶

Kamu alımları başlığı altında, kamu alımları pazarının sadece Atlas Okyanusu ile sınırlı kalmaması ve bu sınır aşımının AB ve Amerika Birleşik Devletleri açısından neden faydalı olduğuna değinilmektedir. AB, daha fazla AB firmasının Amerika Birleşik Devletlerindeki kamu alımlarına yönelik sözleşmeler için teklif verebilmesini sağlamak istemektedir. Her teklif verene ayrımcılık yapmadan eşit davranılması esası güdülür.⁸⁷

Türkiye'nin genel ekonomik stratejisi ve büyük bir oluşumun söz konusu olması açısından, bahsedilen AB ve Amerika Birleşik Devletleri işbirliğine dahil olabilmesi ihtimali anormal değildir. Nitekim bu kadar büyük çaplı bir girişimin

bulduğu siyasi durum ile de doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla savunma ve güvenlik alımlarına ilişkin düzenleme yapılması hassas bir konudur. Normal koşullar altında uygulanacak strateji ile normal olmayan koşullar altında uygulanacak alım stratejisi farklılık gösterebilir.

⁸⁵ KORTUNAY ve SEZER, **a.g.e.**, s:167.

⁸⁶ EU Negotiating Texts in TTIP, (Çevirimiçi), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> , 10.12.2016.

⁸⁷ Public Procurement in TTIP, (Çevirimiçi), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153000.3%20Public%20Procurement.pdf , 10.07.2017.

ülkemize olumlu veya olumsuz etkilerinin göz ardı edilmesi pek mümkün gözükmemektedir.⁸⁸

AB ile Amerika Birleşik Devletleri arasındaki ekonomik birlik, ülkemiz açısından (ülkemiz ile AB arasındaki Gümrük Birliği Anlaşması hükümleri uygulandığı için)⁸⁹ kamu alımları pazarını yabancı ülkelerin bazılarına tek taraflı açma gibi olumsuz bir durumu ortaya çıkarabilir. Bu en kötü ihtimali, ülkemiz rekabet açısından göğüsleyebildiği takdirde sorun ortadan kalkmaktadır. Kanımca, ülkemizin böyle bir rekabet ortamına adım atabilmesi için zamana ihtiyacı vardır.⁹⁰

AB ile Gümrük Birliği dahilinde yapılan değerlendirmelerin kamu alımlarını da içermesi arzu edilmektedir.⁹¹ AB ile Gümrük Birliği'nin güncellenmesinden sonra ülkemizin ekonomik olarak Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'na dahil olabilme kapasitesinin olduğu belirtilmektedir.⁹² Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'nın bir sonuca bağlanmaması ihtimali üzerine yapılan değerlendirmelerde; ülkemizin Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'ndan her halükarda olumsuz etkileneceğini belirten fakat olumsuzluğun en aza çekilebileceği için, öncelikle Amerika Birleşik Devletleri ile serbest ticaret anlaşması imzalayıp ardından sözleşmeye taraf olunmasını akılcı bir çözüm olarak destekleyen görüşler de bulunmaktadır.⁹³

⁸⁸ Büşra ÇATIR, **Hizmetlerin Serbest Dolaşımı: Türkiye-AB Üyelik Müzakereleri ve Gümrük Birliği'nin Güncellenmesi**, İktisadi Kalkınma Vakfı, Yayın No:280, Mayıs 2016, s:73-80.

⁸⁹ Trade Countries and Regions Turkey, (Çevirimiçi), <http://www.ab.gov.tr/46234.html> 10.07.2017.

⁹⁰ ŞANSLI, **a.g.e.**, s:61.

⁹¹ Trade Countries and Regions Turkey, (Çevirimiçi), <http://www.ab.gov.tr/index.php?!=1&p=70>, 10.07.2017.

⁹² Ekonomi Bakanı Nihat Zeybekçi'nin konu ile ilgili açıklamaları için Bkz. (Çevirimiçi), <https://www.haberler.com/zeybekci-ttip-bizim-icin-olumlu-bir-noktaya-8949345-haberi/> 10.07.2017.

⁹³ Uğur ÖZGÖKER ve Yusuf İnamoğlu, “AB ve ABD Arasındaki Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması (TTIP-Transatlantic Trade and Investment Partnership) ve Türkiye’ye Muhtemel Etkileri”, **AREL Ekonomi Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C.1, No.2, 2016, s.32. (Çevirimiçi), www.academia.edu, 10.07.2017.

2.5. İngiltere

İngiltere’de kamu kurum ve kuruluşları, kamu alımları için 2015-2016 dönemi itibariyle 213.219 milyon poundluk⁹⁴ harcama yapmıştır.⁹⁵ Bahsedilen tutar, İngiltere’nin gayri safi yurtiçi hasılasının yaklaşık %11’idir.⁹⁶ Gelişmiş bir ekonomi olan İngiltere’nin kamu alımlarını incelemekte fayda vardır.⁹⁷

The Crown Commercial Service (CCS), kamu alımlarının yasal çerçevesinin düzenlenmesi ile görevli kurumdur.⁹⁸ Aynı zamanda yasal çerçeve ile ilgili sorumluluğunun yanı sıra hükümetin satın alma politikalarının geliştirilmesine ve uygulanmasına öncülük etmektedir.⁹⁹

İngiltere’de kamu otoriteleri ve bazı diğer kuruluşların gerçekleştireceği kamu alımları kamu ihalelerine yönelik kurallar ile düzenlenir.¹⁰⁰ Bahsedilen alımlar İngiltere’de belli yönetmeliklerle kanun haline getirilen AB Direktiflerine tabidir. Ana AB mevzuatı ve yerel İngiltere mevzuatı aşağıdaki tabloda belirtilir. Tabloda bahsedilen yasal düzenlemeler hem malların hem de hizmetlerin tedarikini kapsar.¹⁰¹

⁹⁴ Bu tutar, 1.710.506,784 milyon Türk Lirasına tekabül eder. 28.08.2018 tarihli kur dikkate alınır.

⁹⁵ Public Expenditure Statistical Analyses 2016, s.79. (Çevirimiçi), www.gov.uk, 11.07.2017.

⁹⁶ 2016 yılı için İngiltere’nin gayri safi yurtiçi hasılası 1.865.410 milyon poundtur. (Çevirimiçi), <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/timeseries/abmi/qna>, 11.07.2017.

⁹⁷ Gelişmiş ülkeler için Bkz. (Çevirimiçi), http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2014wesp_country_classification.pdf, 11.07.2017.

⁹⁸ Procurement Policy Note 1 (Satın Alma Politikası Notları) ve Guidance 2 (Rehber 2) gibi The Crown Commercial Service (CCS) tarafından yayımlanan yönergeler bulunmaktadır. (Çevirimiçi), <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy>, 18.01.2016.

⁹⁹ A.e.

¹⁰⁰ A.e.

¹⁰¹ Public Procurement in UK, (Çevirimiçi), <https://www.bdb-law.co.uk/publications/public-procurement-uk/> 10.07.2017.

Tablo 3: AB ve İngiltere Kamu Alımları Yasal Düzenlemeleri¹⁰²

AB	İngiltere
2014/24/AB Kamu Sektörü Direktifi	Kamu Sözleşmeleri Yönetmeliği 2015
2014/23/AB İmtiyazlar Direktifi	İmtiyaz Sözleşmeleri Yönetmeliği 2016
2014/25/EU Kamu Hizmetleri Direktifi	Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri Yönetmeliği 2016

Kaynak: Public Procurement in UK, (Çevirimiçi), <https://www.bdb-law.co.uk/publications/public-procurement-uk/> 10.07.2017.

Tüm bu yasal düzenlemelerin uygulamadaki gidişatını anlayabilmek adına; kamu alımlarını etkileyecek bir karar olarak, İngiltere'nin AB'den çıkma kararına da değinilmelidir.¹⁰³ Hükümetler bakımından konu ile ilgili toptan değişiklikler yapmak, zaman ve yıkıcı olabilmesi açısından karmaşık olabilir. Eğer İngiltere tek pazar içinde kalmaya devam ederse, AB'nin kamu alımları ile ilgili düzenlemelerinin etkisi güncelliğini korumaya devam eder. Eğer ayrılırsa, İngiltere'deki yasal düzenlemelerin değiştirilmesi veya başka düzenlemelerin yapılması gerekliliği ortaya çıkar.¹⁰⁴ Konu

¹⁰² Tabloda belirtilen yönetmeliklere ek olarak spesifik olarak sağlık ve savunma alanında düzenleme yapan iki yasal düzenleme daha mevcuttur. Bunlar: The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011 ve National Health Service (Procurement, Patient Choice and Competition) (No.2) Regulations 2013. (Çevirimiçi), <http://www.legislation.gov.uk/>, 10.07.2017.

¹⁰³ Referandum sonuçları için Bkz. (Çevirimiçi), <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> 10.07.2017.

¹⁰⁴ Anne MCNAMARA, Simon PEARCE and Kirsten PROCTOR, How to Win Government Contracts in the UK 2017, (Çevirimiçi), http://shinebidservices.com/wp-content/uploads/2016/12/How-to-win-government-contracts-in-the-uk_2017.pdf, 10.07.2017.

ile ilgili çalışanların güncel bilgilendirmeleri esas alındığında; ortak pazar alanından çıkılacağı tutumu hakimdir.¹⁰⁵

Tablo 3'te belirtilen yönetmelikler, kamu alımının nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin uyulması gereken bazı usuller belirler. Bu usuller açık usul, kısıtlı usul ve müzakere ile birlikte rekabetçi usul ve rekabetçi diyalogdur. Açık usul tek aşamalı ve sade bir usuldür. Yazılı verilen tekliflerin arasından en ucuzu seçilir. Kısıtlı usul iki kademelidir ve teknik yeterliliğin değerlendirmesinin yapıldığı en çok kullanılan usuldür. Müzakere ile birlikte rekabetçi usul ve rekabetçi diyalog, en karmaşık ihaleler için kullanılan bir usuldür. Tartışmanın ve bilgi sunmanın yinelemeli turlarını içerir.¹⁰⁶

Gerçekleştirilen kamu alımları için uygulanacak yasal rejim bakımından bir farklılık vardır. Bu farklılığı eşik değerler yaratır. İngiltere'de kullanılan eşik değerler tablo 4'te pound değerlerinde belirtilmektedir. Eşik değer altında gerçekleşen kamu alımlarını yönetmelikler konu edinmez. Bahsedilen eşik değerler aşıldığı zaman Yönetmelikler uygulamaya konulur.¹⁰⁷

¹⁰⁵ AB Komisyonu Brexit Başmüzakerecisi Michel Barnier'in yaptığı en güncel değerlendirmede; ortak pazar alanından çıkılması gerektiği belirtilir. Speech by Michel Barnier at the European Economic and Social Committee, (Çevirimiçi), http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1922_en.htm , 10.07.2017. Ortak pazardan çıkılmasını esas alan ve İngiltere Başbakanı Theresa May'in AB ile yeni bir gümrük anlaşması yapmak istediğini belirten diğer bir haber için Bkz. (Çevirimiçi), <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> , 10.07.2017.

¹⁰⁶ Public Procurement in UK, (Çevirimiçi), <https://www.bdb-law.co.uk/publications/public-procurement-uk/> 10.07.2017.

¹⁰⁷ Yönetmeliklerin tam metni için Bkz. (Çevirimiçi), <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/part/2/chapter/1/crossheading/scope-thresholds/made> , 10.07.2017.

Tablo 4: İngiltere’de Uygulanan Eşik Değerler

Klasik Kamu Alımlarına İlişkin Eşik Değerler			
	2012-2013	2014-2015	2016-2017
Liste 1’deki Organlar Tarafından Gerçekleştirilen Tedarik Sözleşmeleri/WTO KAA’na konu olan Merkezi Kamu Organları	£ 113.057	£111.676	£106.047
Diğer Organlar Tarafından Gerçekleştirilen Tedarik Sözleşmeleri	£173.934	£172.514	£164.176
Light Touch Rejimi /Ek XIV	-	£625.050	£589.148
Sübvansiyonlu Yapı Sözleşmeleri	£4.348.350	£4.322.012	£4.104.394
Mal ve Hizmet	-	£66.672	£62.842
Yapı	-	£833.400	£785.530
Sektörel Kamu Alımlarına İlişkin Eşik Değerler			
	2012-2013	1 Ocak 2014 -17 Nisan 2016	(Revize Edilmiş)18 Nisan 2016 – 31 Aralık 2017
Mal ve Hizmet Alımı Sözleşmeleri	£347.868	£345.028	£328.352
Yapı Sözleşmeleri	£4.348.350	£4.322.012	£4.104.394
Mal ve Hizmet	-	£66.672	£62.842
Yapı	-	£833.400	£785.530
Sektörel Kamu Alımlarına İlişkin Eşik Değerler (Revize Edilmiş) 18 Nisan 2016 – 31 Aralık 2017			
İmtiyaz Sözleşmeleri	£4.104.394		

Kaynak: (Çevirimiçi), <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-1815-new-threshold-levels-2016>, 10.07.2017.

İngiltere’de bir konuda kamu alımı gerçekleştirileceği zaman; seçenekler arasından hangisinin tercih edileceğine yönelik tespit aşamasında dikkate alınan kriter, ekonomik açıdan en avantajlı olmaktır. Kamu Sözleşmeleri Yönetmeliği’nin 67. maddesinde fiyat kalite dengesini esas alan bir yaklaşım mevcuttur. En iyi fiyata en iyi kalite sağlanırken çeşitli çevresel, sosyal ve niteliksel gibi faktörler de dikkate alınır. Bu kriterler örneğin; estetik ve fonksiyonel özellikler, tasarım, sosyal, çevresel ve yenilikçi özellikler ve ticaret koşulları, görevlendirilen personelin kalitesinin sözleşmenin performans düzeyi üzerinde etkisi, sözleşmeyi yapmakla görevlendirilen personelin organizasyonu, niteliği, deneyimi, satış sonrası servis ve teknik yardım, teslim tarihi, teslimat süreci ve teslimat süresi veya tamamlanma süresi gibi teslimat koşulları.¹⁰⁸

Bunun yerine dikkate alınabilecek diğer bir kriter olan seçenekler arasından en ucuzu yani en düşük fiyatı sahip olanı benimsenmek istenmez. Bunun sebebi ise en düşük fiyat ile ekonomik açıdan en avantajlı olan kıyası yapıldığında, aslında ekonomik açıdan en avantajlı teklifte diğerine göre alımın gerçekleştirme anında yapılacak harcama tutarı yüksek olsa da alım gerçekleştirildikten sonra ilerleyen zaman diliminde gözlemlenebilecek ekonomik neticelerdir. Basitçe örneklendirecek olursak; Fiyatları 5TL ve 10 TL olan iki çanta düşünelim. İlk etapta 5TL olan çanta fiyat düşüklüğü sebebiyle cazip gelebilecek iken çantayı aldıktan sonra çantanın materyalinin yahut yapımın kalitesinden ötürü fermuarının kopması ve akabinde çantanın kısa bir zaman diliminde kullanılabilmesi sonucunu ortaya çıkarır. Halbuki 10TL olan ilk etapta 5TL’ye nazaran daha pahalı gözükmeyle birlikte alındıktan sonra; karşılaştırma özelliklerini aynı tutmak adına aynı özellikleri değerlendirirsek, çantanın materyalinin yahut yapımının kalitesinden ötürü fermuarının daha geç kopması yahut kopmaması ve akabinde çantanın 5TL olan çantadan daha uzun kullanılabilmesi sonucunu ortaya çıkarır.¹⁰⁹ Çanta örneği, genel ve sadece durumu açıklamaya yöneliktir.

¹⁰⁸ 67. maddenin tamamı için Bkz. (Çevirimiçi), <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/regulation/67/made> , 11.07.2017.

¹⁰⁹ Tarafimca ortaya konan çanta örneği genel ve sadece durumu açıklamaya yöneliktir.

Bu örneği dikkate alarak, gerçekleştirilen kamu alımlarında 5TL ve 10TL gibi tutarlardan çok daha fazla tutarın ve çok daha fazla değişkenin önem arz ettiğini söylemek pek de güç değildir. Dolayısıyla ekonomik değerinin anlık görünümüne değer vermeyip daha uzun bir zaman dilimindeki sonuç ve etkilerin önemsenmesi sebebiyle ekonomik olarak en avantajlı olan kriteri benimsenir. Çünkü bazen ucuz almak aslında daha pahalı almak durumunu ortaya çıkarabilmektedir. Sayısı ve tutarın büyüklüğü gereği de kamu alımlarında bu kriterin sağlayacağı ekonomik olarak tasarruf tutarı, yadsınmaz.¹¹⁰

3. TÜRKİYE’DE 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU’NDAN ÖNCE KAMU ALIMLARI SİSTEMİ

3.1. 661 Sayılı Kanun ve 2490 Sayılı Kanun

Ülkemizde teze konu edilen kamu alımlarını düzenleyen ilk kanun¹¹¹, 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunu’dur.¹¹² Yaklaşık dokuz buçuk yıl yürürlükte kalmıştır.¹¹³ Bahsedilen yasal düzenleme vasıtasıyla Kanun’un 1. maddesinde anlatıldığı üzere, “*idarenin yapacağı her türlü satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım keşif, taşıma ve benzeri işlerin*”¹¹⁴ nasıl gerçekleştirilebileceği düzenlenmiştir.

¹¹⁰ Yıldırım ATILBAZ, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Doğrudan Temin İle Yapılacak Alımlardaki Uygulamaların Analizi”, Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009, İstanbul, s:19. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

¹¹¹ BÜBER, a.g.e., s:69-74., Şevket ÇORBACIOĞLU, Osmanlıdan-Günümüze İhale Yasaları, Türkiye Mühendislik Haberleri, Mayıs 1997, (Çevirimiçi), <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/1358.pdf>, 17.11.2015.

¹¹²Türkçe metin için Bkz. Nebi AKTAŞ, **Devlet İhale Mevzuatı (1924-1993)**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü S.1994/5, Ankara, 1994, s:13-17.

¹¹³ 12.06.1925 ile 10.12.1934 tarihleri arasında yürürlükte kalmıştır.

¹¹⁴ Aktaş, a.g.e., s:13.

661 sayılı Kanun'un çıkış aşaması ve çıkış sonrası uygulama dönemi, savaş döneminin bitmesinden hemen sonraya denk gelir. Savaş sonrası siyasal ve ekonomik koşullar iyi seviyede değildir. Bu sebeple, diğer ülkelerin ekonomileriyle entegre olma çabasına girilmez. Böylelikle, ihalelere katılacak yabancılara kıyasla yerli katılımcılara kolaylık sağlanmıştır.¹¹⁵

661 sayılı Kanun çıkarılırken var olan koşulların değişmesi üzerine, 661 sayılı Kanun'un işlevini yerine getirmek amacıyla 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu¹¹⁶ mevzuata dahil olmuştur. Yürürlükte olduğu zaman dilimi itibariyle diğer ihale kanunları ile kıyaslandığında en çok zaman dilimine hitap eden¹¹⁷ kanun bu kanundur.¹¹⁸

İhaleyi kazanabilecek teklifin belirlenmesi açısından seçilme kriteri olarak Kanun'da lâayık had belirlemesi yapılmıştır.¹¹⁹ Lâayık haddin tam olarak ne anlama geldiği ise Kanun'un 53. maddesinde açıklanmıştır: "*Arttırma ve eksiltme işlerinde bedeller tahmin edilen miktarı bulduğu takdirde lâayık had sayılır.*"¹²⁰

Önerilen tutarın uygunluğu değerlendirilmesi yapılması bu konuda söz söyleme ve değerlendirme hakkı olan Komisyon'a¹²¹ düşmekteydi. Eksiltmelerde önerilen tutar, başta öngörülen tutarın her halde daha azına denk geleceği için lâayık haddin gerçekleşmesi halinde bile değerlendirme yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktaydı. Çeşitli ölçütler ve özellikler ile lâayık haddi birleştirmek mümkün değildi. Fakat uzun

¹¹⁵ BÜBER, **a.g.e.**, s.76.

¹¹⁶2490 Sayılı Arttırma ve Eksiltme Kanunu, T:10.06.1934, S:2723, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 10.08.2017.

¹¹⁷ 1934 yılında yürürlüğe girerek yaklaşık elli yıl yürürlükte kalmıştır. <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 07.10.2018.

¹¹⁸ Melih KÖKNAL, "Yeni İhale Kanununda Yapım İşleri ve 77. madde", Türkiye Mühendislik Haberleri, Mart 1965, s:32. (Çevirimiçi), <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/5251.pdf>, 17.11.2015. 10.12.1934 ile 01.01.1984 tarihleri arasında yürürlükte kalmıştır.

¹¹⁹ Aktaş, **a.g.e.**, s:15.

¹²⁰ Bkz. Aktaş, **a.g.e.**, s:15. KÖKNAL, **a.g.e.**, s:32.

¹²¹ Komisyon'un nasıl kurulacağı 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'nun 28. maddesinde düzenlenmiştir.

vadede bunun sorunlara yol açtığı kabul edilerek ölçüt ve kriterler ile de bezenmesi fikri açısından olumlu bir tutum sergilenmeye çalışıldı. Aksi halde ulaşılmak istenen nihai en doğru sonuca ulaşmak kolaylaşamazdı.¹²²

Lâyık haddin tam olarak işlevini yerine getiremediğinin anlaşılması üzerine yasal düzenlemelere uygun bedel dahil edilmeye başlanmıştır. Çünkü sadece tutarın en azlığı üzerinden bir karar verme metodu seçilmesi, aslında diğer ölçütlerin hesaba katılmamasına sebep olmaktadır. Bu durumda her ne kadar tutar düşse de nicelik nitelik kıyası ve elde edilen açısından yapılan değerlendirmede bir kârlı çıkış durumu mümkün değildi. Doğru seçim yapılamadığı için de daha öncesinde daha az tutara alınan şeyin aslında daha sonrasında daha da pahalıya çıkması sonucu doğmaktaydı. Dolayısıyla bu şekilde bir seçim yönteminin doğru olmadığı kabul edilip 2490 sayılı Kanun'dan sonra başka bir seçim yöntemine geçilmiştir.¹²³

3.2. 2886 Sayılı Kanun

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu¹²⁴, kamu alımlarının ekonomik yapılanmasını yabancı ve uluslararası olmanın aksine daha çok ulusal ve yerli standartta temellendirmekte idi.¹²⁵

Kamu alımlarındaki fiyatı belirleyen uygun bedel; 2886 Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte tanımlar başlıklı 4. maddesinde, “*tahmin edilen bedeli geçmemek üzere,*

¹²² Yekta TÜRKOĞLU, Turhan ŞAKI ve Ercan EGEMEN, **İhale Hukuku ve İnşaat İşleri**, Olgaç Matbaası, Ankara, 1985, s:191.

¹²³ Hüseyin GENCER, “Kamu İhale Kanununa Göre Ekonomik Açından En Avantajlı Teklifin Seçiminde Çok Ölçütlü Bir Karar Modeli”, s:309. (Çevirimiçi), <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/10547.pdf> 30.01.2016.

¹²⁴ 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun tam metni için Bkz. (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18161.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18161.pdf>,30.01.2016.

¹²⁵ Fuat ERCAN ve Şebnem OĞUZ, “Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası”, **Praksis Dergisi**, S:15, 2006, s:167. (Çevirimiçi), www.academia.edu, 30.06.2016.

teklif edilen bedellerin tercihe lâyık görüleni”¹²⁶ olarak belirlenmiştir. Bedelin ne şekilde tahmin edileceği Kanun’un 8. maddesinde belirtilmiştir. Tahmini bedelin bulunması ile ilgili objektif kriterler Kanun’da belirlenmemiştir. Böylelikle genel geçer bir kural olarak “en düşük teklif eşittir en uygun bedeldir” çıkarımına varılamamaktadır. Uygun bedelin tespitinin nasıl yapılacağı ise 28. maddede açıklanmıştır.¹²⁷

Aynı maddenin devamında, devlet ihalelerinde yabancı firmalar ile yerli firmaların rekabeti durumunda yerli firmalara avantaj sağlanabilmesine izin verilecek düzenleme Devlet İhale Kanunu’nun 28. maddesinin 4. fıkrasında mevcuttur. Sağlanan avantajın ne kadar olacağını tayin edebilme yetkisi ise Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır.¹²⁸

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na tabi olan idarelerin sözleşme imzalayacakları kişileri belirlemek amacıyla Kanun’da belirlenen ihale usulleri: yarışma usulü, kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü ve pazarlık usulüdür. Kanun’un 36. maddesine göre, “*kural olarak ihalelerde kapalı teklif usulü uygulanmalıdır.*”¹²⁹

Kanun’un içeriği incelendiğinde, kamu alımına konu edinilen hususların türlerine göre; mal ve hizmet alımlarına nazaran yapım işlerine farklı derecede önem verildiği görülmektedir. Önemin seviyesi çoktan aza şu şekilde sıralanabilir: yapım işleri, mal alımları ve hizmet alımları. Yapım işlerine verilen önemin mal ve hizmet alımlarına verilmemesi Kanun’un yetersiz olmasıyla bağdaştırılmasına sebebiyet vermiştir.¹³⁰

¹²⁶ 2886 Sayılı Kanun, 4. madde. (Çevirimiçi), www.resmigazete.gov.tr, 30.03.2016.

¹²⁷2886 sayılı Kanun, 28. madde.

¹²⁸2886 sayılı Kanun, 28. madde.

¹²⁹2886 sayılı Kanun.

¹³⁰ Akın GÖZEL, “Türkiye’nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından”, (Çevirimiçi), www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc, 30.01.2016.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE KANUNU'NUN EKONOMİK ANALİZİ

1. HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİ

Ekonomi ile hukuk arasında bir ilişkinin olduğu ve bu ilişkinin çok önceki bir zaman dilimine tekabül ettiği bilinmektedir. Bu bilgi, Hobbes'un on yedinci yüzyıldaki mülkiyet tartışmasına kadar önceki bir zaman dilimine dayandırılabilir.¹³¹ Böyle bir başlangıçtan sonra; hukuk ve ekonomi öğretisi¹³², "1960'ın sonlarında Ronald Coase'in "The Problem of Social Cost" makalesiyle¹³³ şekillenerek Guido Calabresi ve Richard Posner'in 1970'lerin başlarındaki çalışmalarıyla"¹³⁴ ilerleme kaydetmiştir.¹³⁵ Kaydedilen bu ilerleme ile birlikte hukukun ekonomik analizine ilişkin çalışmaların profesyonelleştiği ve sadece basit bir çalışma olmaktan çıkıp hukuk ve ekonomi ilişkisi değerlendirmesinden daha fazlasının anlaşılması gerektiği görülmektedir. Bu da hukukun ekonomik analizine bir bilim dalı özelliğini bahsetmenin yanı sıra bir bilim dalına yaklaşımın gerektirdiği özenin gösterilmesi gerekliliğini de beraberinde getirmiştir.¹³⁶

¹³¹ Ronald COASE, "The Problem of Social Cost" **The Journal of Law and Economics**, Vol.III, October 1960, page, (p):1, (Çevirimiçi), <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>, 20.02.2016.

¹³² Çalışmanın içeriğinde, hukuk ve ekonomi öğretisi ve hukukun ekonomik analizi aynı anlamı kapsayacak biçimde nitelenmektedir.

¹³³ Bkz. **A.e.**

¹³⁴ Fuat OĞUZ, "Hukukun Ekonomik Analizi: Genel Bir Değerlendirme", **Piyasa**, Bahar 2002, S:2, s:3. (Çevirimiçi), <http://www.libertedownload.com/Piyasa/02/02-fuat-oguz-hukukun-ekonomik-analizi.pdf>, 30.04.2016.

¹³⁵ **A.e.**, s:3.

¹³⁶ **A.e.**, s:3.

Hukukun ekonomik analizi, hem ekonomi hem de hukuk bilimlerinin ikisini de kapsamaktadır.¹³⁷Hukukun ekonomik analizinin menşei Amerika Birleşik Devletleri'dir.¹³⁸ Orada ortaya çıktıktan sonra farklı kıtalara da sirayet ederek çeşitli hukuk dallarındaki çalışmalar ile değer bulmuştur.¹³⁹

Bahsedilen ekonomik analizin tanımı şu şekilde yapılabilir: *“hukuk kural ve kurumlarının mikroekonominin ve refah ekonomisinin analitik araçları yardımı ile incelenmesidir.”*¹⁴⁰ Bu tanım, genel niteliği itibariyle hukukun ekonomik analizini açıklar. Fakat bununla birlikte hukukun ekonomik analizinin mantığını ve sistematüğını kavramak gerekir. Bu sebeple, hukukun ekonomik analizi yapılarak ulaşılmak istenen amacın tespiti önem arz eder. Buradaki *“temel amaç: toplumun refah artışını sağlamaktır.”*¹⁴¹ Sadece ulaşılmak istenen nihai amaç değil, analiz gerçekleştirilirken izlenecek kriter de yol gösterici olur. Burada amaca giden yoldaki kriter ise *“ekonomik açıdan etkinliğin gerçekleşmesi”*¹⁴²dir.

Bahsedilen sistematik takip edilirken başlangıçta temel olarak iki soru sorulur. Bu sorulardan birincisi; hukuki düzenlemelerin ilgili aktörlerin yani bireylerin veya öznelerin davranışları üzerindeki etkileri nelerdir? İkincisi ise; bahsedilen hukuki düzenlemeler sosyal açıdan arzu edilmekte midir?¹⁴³

¹³⁷Kerem Cem SANLI, **Haksız Fiil Hukukunun Ekonomik Analizi Hukuk ve Ekonomi Öğretisi**, Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2007, s:63-67. Robert COOTER and Thomas ULEN, **Law and Economics**, Publish by Addison Wesley, 2008, p:2-3.

¹³⁸ SANLI, **a.g.e.**, s:63.

¹³⁹ Detaylı bilgi için Bkz. **A.e.**, ss:63-67.

¹⁴⁰ **A.e.**, s:13.

¹⁴¹ **A.e.**, s:13.

¹⁴² **A.e.**, s:13.

¹⁴³ Louis KAPLOW and Steven SHAVELL, “Economic Analysis of Law”, February 1999, p:1. (Çevirimiçi), http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/251.pdf, 16.06.2016.

Hukuk ve ekonomi öğretisinde, ekonomik analizin iki türü mevcuttur.¹⁴⁴ Bunlar; “pozitif ve normatif analiz”dir.¹⁴⁵ Pozitif analiz, durumun açıklamasını yapmaya yöneliktir. Ele alınan hukuksal konu, ekonomik teorilerin yardımıyla değerlendirilir.¹⁴⁶

Pozitif analiz kategorize edilerek, hukukun ekonomik analizi çerçevesinde tam anlamıyla ne ifade ettiğinin anlaşılması kolaylaştırılabilir. Bu temelde pozitif analizin etkisini gösteren iki kategori gündeme gelir. Birinci kategori olarak; özelden genelleştirmeye giden ve bireyle başlayıp topluma kadar uzanan değerlendirmedir. Şöyle ki; hukuksal düzenlemelerin bireyler bazında dikkate alınarak oluşturulan neticelemenin ardından bu neticelemeye dayanarak toplumsal açıdan tahminlerde bulunulmasıdır.¹⁴⁷ İkinci kategori ise; güncel ve yürürlükte olan hukuki düzenlemelerin ekonomik açıdan açıklanmaya çalışılmasıdır.¹⁴⁸

Ekonomik analizin diğer türü olan normatif analiz, konusu değerlendirilen hukuki düzenlemenin ekonomik bakımdan uygunluğunun tespit edilmesidir. Bahsedilen tespit veya ölçüm gerçekleştirilirken salt katı bir tutum sergilenmeden ve sadece eleştiriye odaklanmadan yapılan ölçümün neticesinin idealize edilmesi de talep

¹⁴⁴ SANLI, **a.g.e.**, s:13.

¹⁴⁵ **A.e.**, s:13. Çalışmamızın temel konusunu oluşturan kamu ihale kanunu ile ilgili olarak Estonya Kamu İhale Kanunu açısından hem pozitif hem de normatif analizin gerçekleştirildiği örnek bir çalışma için Bkz. Ringa RAUDLA, “Law and Economic Analysis of the Estonian Public Procurement Act”, (Çevirimiçi),

http://users.uoa.gr/~gdellis/Dimosies_Symvaseis/Law_and_Economic_Analysis_of_Public_Procurement.pdf, 10.08.2016.

¹⁴⁶ SANLI, **a.g.e.**, s:20.

¹⁴⁷ Richard POSNER, “Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law”, John M. Olin Law&Economics Working Paper No.53, The Law School The University of Chicago, p.2, (Çevirimiçi), http://www.law.uchicago.edu/files/files/53.Posner.Values_0.pdf, 20.09.2016. SANLI, **a.g.e.**, s:20.

¹⁴⁸ **A.e.**, s:19-21.

edilmektedir. Böylelikle değerlendirilen hukuki düzenlemenin ekonomik bakımdan iyi sonuçlara ulaşmada ideal versiyonuna da ulaşma çabasına girilmektedir.¹⁴⁹

Pozitif analiz ve normatif analiz iki ayrı tür olarak kıyaslandığında ilk bakışta normatif analizin pozitif analize göre daha subjektif yahut yoruma açık olduğu düşünülebilir. Fakat normatif analizin, analiz gidişatı ve kriterleri değerlendirildiğinde; amaç, sonuç ve ekonomik etkinlik gibi kavramların varlığı tespit edilir. Bu kavram ve kıstasların tespiti sayesinde, hukuk ve ekonomi öğretisi genel bir değerlendirme ya da çalışma olmaktan öte bir bilim dalı olma özelliğini gösterir.¹⁵⁰

Hukukun ekonomik analizi gerçekleştirilirken ekonomi biliminin araçları kullanılır. Böylece bir hukuki düzenleme hukuk ve ekonomi öğretisine konu edilecekse, bu hukuki düzenlemeyi analiz etmeye yardımcı olan süzgeç veya kriterler ekonomi biliminin araçlarıdır. Böylelikle kullanılan araç ekonomi biliminin araçları olunca bu araçların kullanımının neticesinde ulaşılan da ekonominin hizmet ettiği amaç olur. Dolayısıyla hukuki düzenlemenin ekonomik analizi çerçevesinde pozitif ve normatif analiz olmak üzere iki türünde de, üzerinde çalışılan hukuki düzenlemenin temel ve en son amacı da kıt kaynakları en etkin biçimde kullanabilmesidir.¹⁵¹

Hukukun ekonomik analizinin varlığı, hukuk doktrini açısından ele alınmalıdır. Hukukun temelinde insan ve insana yönelik adalet duygusunun yattığına değinirsek; hukukun ekonomik analizindeki ekonomik bakış açısı ve ekonomik kriterlerin doktrin ile uyumlu olmadığı düşünülebilir.¹⁵² İlk bakışta hiç aynı düzlemde ele alınamayacak konular olarak gözükmetedirler. Fakat burada önemli olan; hukukun ekonomik analizinin varlığını, ekonomi ile hukuksal bakış açısı arasındaki çıkar çatışması olarak görmemektir. Bunun aksine; hukukun pek çok farklı alanında gerekli olan başka

¹⁴⁹ SANLI, **a.g.e.**, s:19-25.

¹⁵⁰ A.e., s:20-25. Fuat OĞUZ, **a.g.e.**, s:3.

¹⁵¹ SANLI, **a.g.e.**, s:19-25.

¹⁵² SANLI, **a.g.e.**, s:23.

disiplinlere ait bilgilerin harmanlanması fikrinden yola çıkarak ekonomi biliminden de faydalanması ile birlikte zengin bir bakış açısı elde edilmesi gerekir.¹⁵³

Kanımca bu öğretiyi bakımından zengin bakış açısının ifade bulduğu güzel bir örnek Pera Müzesi'nde 02.03.2018-01.04.2018 tarihleri arasında gerçekleşen sanatçı Aslı Uludağ tarafından gerçekleştirilen Bir Avuç Hak adlı sergidir. İnsan Hakları Bildirgesi'nin yetmişinci yılını ön plana alarak düzenlenen sergi hukuk ve ekonomi öğretisinin sanattaki yansımalarıdır. Sanatçının da dahil olduğu performansta otuz maddesi bulunan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin içinden bir kelime seçilerek sanatçının bu kelimeyi yüksek sesle telaffuz ettikten ve anlamını sözlükten okuduktan sonra dili ile silerek sözlükteki sırası dikkate alınarak buğday cinsinden sayısal değeri hesaplanarak tartılmaktadır. Nihai amaç ise tüm kelimelerin buğday cinsinden hesaplanarak bildirgenin ağırlığını bulmaktır. Böyle bir örneğin ele alınmasının sebebi ise bahsedilen sergide öğreti kadar profesyonel ekonomik yöntemler kullanmasa da öğretinin temelinde yatan hukuksal değerlerin sayısal olarak tespit edilme güdüsünün varlığıdır.¹⁵⁴

Hukukun pek çok farklı alanı, hukukun ekonomik analizi çerçevesinde değerlendirme yapılabilmesi için elverişlidir. Bu alanlarda, hukukun ekonomik analizini gerçekleştirmek adına engel gözükmemektedir. Yabancı yazın ve Türk yazınında; medeni yargılama hukuku¹⁵⁵, ticaret hukuku¹⁵⁶, haksız fiil hukuku¹⁵⁷,

¹⁵³SANLI, a.g.e., s:23.

¹⁵⁴ www.peramuzesi.org.tr, 28.08.2018.

¹⁵⁵ Örnek bir çalışma için Bkz. Peter GOTTWALD ve Sema TAŞPINAR, "Medeni Yargılama Hukuku Reformu ve Eleştirisi Bakımından Ekonomik Analiz", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:51, S:1, s:1-17. (Çevirimiçi), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/287/2617.pdf>, 20.10.2016.

¹⁵⁶ Örnek bir çalışma için Bkz. Mehmet Fatih ARICI ve Cem VEZİROĞLU, **Kaldıraçlı Devralma (Leveraged Buyout) ve Anonim Şirketin Finansal Yardım Yasağı (Hukukun Ekonomik Analizi Perspektifinden Bir Yasağın Anatomisi)**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2014.

¹⁵⁷ Örnek bir çalışma için Bkz. SANLI, a.g.e.

sözleşme hukuku¹⁵⁸, rekabet hukuku¹⁵⁹ gibi alanlarda ekonomik analiz gerçekleştirildiği görülmektedir.¹⁶⁰ Bahsedilen hukuk dallarından anlaşılacağı üzere; hukukun ekonomik analizi özel hukuk alanında çalışma konusu bulabilmekle birlikte kamu hukuku açısından da aynı yeteneğe sahiptir.¹⁶¹

2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU

Kamu ihale sisteminin mevzuat açısından yerellikten ulusalüstü platforma taşınmasına yönelik etkinin belirginleşmesinde ülkemizde 2000 yılında gerçekleşen ekonomik krizin de yardımı azımsanamayacak düzeydedir. Şöyle ki; devletin ulusal çapta yoğun bir talebe sahip olmasından ötürü yabancı şirket ve yabancı sermayelerin kendilerine düşen hisseyi artırma amacı kamu ihale mevzuatını ulusalüstü bir seviyeye getirme ihtiyacını doğurmuştur. Bu şekilde elde edebileceklerinden daha fazlasına ulaşma yolunu açabileceklerdir. Tam da bu isteklerin hasıl olduğu ve 2000 krizinin de aynı zaman dilimine tekabül ettiği zaman diliminde, Uluslararası Para Fonu (The International Monetary Fund -IMF) 'den kredi istemek için ülkemiz tarafından başvuru yapılmıştır. Bu başvuruların kabul görebilmesi açısından da yapılacak olan anlaşmaların niteliği gereği kamu alımlarına yönelik yasal düzenlemelerde bir değişim yapılması kaçınılmaz olmuştur. Böylelikle yasal düzenlemelerin yenilenmesine kapı aralanmıştır.¹⁶²

Aynı zamanda, ülkemizin “*AB’ye aday bir ülke olarak kabul edilmesinin ardından kamu alımlarına ilişkin mevzuat uyumunun Ulusal Program’da orta vadede*

¹⁵⁸ Örnek bir çalışma için Bkz. Kerem Cem SANLI, **Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Sözleşme Hukuku ve Sözleşme Yaptırımlarının Ekonomik Analizi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

¹⁵⁹ Örnek bir çalışma için Bkz. Zeynep AYATA, “Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:4, S:1, Ankara, 2014, s:35-54. (Çevirimiçi), <http://www.hukukdergi.hacettepe.edu.tr/dergi/C4S1makale2.pdf> , 17.08.2017.

¹⁶⁰COOTER and ULEN, **a.g.e.**, p:2. ŞANSLI, **a.g.e.**, s:52.

¹⁶¹ ŞANSLI, **a.g.e.**, s:52.

¹⁶² ERCAN, OĞUZ, **a.g.e.**, s:168.

tamamlanması”¹⁶³ öngörülmektedir.¹⁶⁴ Bu gelişmeler neticesinde, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır.¹⁶⁵

4734 sayılı Kanun’un kamu ihale kurallarını düzenlemesi ile birlikte barındırdığı önemin yanında, kamu harcamalarındaki etkinliği denetleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu da bu önemi destekleyici bir rol oynamaktadır.¹⁶⁶

3. HUKUK VE EKONOMİ ÖĞRETİSİNİN KAMU İHALE KANUNU BAKIMINDAN ÖNEMİ

Kamu alımları gerçekleştirilirken kamunun kaynakları kullanılmaktadır. Kamunun kaynakları ise devleti oluşturan bireylerin yaptığı ödemelerle var olmaktadır. Bu demektir ki; kamu alımları yapılırken dolaylı olarak vergi mükelleflerinin parası harcanmaktadır. Kaynağını mükelleflerden alan bu para ile kamu kuruluşlarının gerçekleştireceği kamu alımları, kamu harcamaları dahilinde ve genel ülke ekonomisi dahilinde belirli bir yüzdeye tekabül etmektedir. Kamu alımları 2017 yılında milli gelirin yaklaşık yüzde 7’si, toplam kamu harcamalarının ise yaklaşık yüzde 22’sini oluşturmaktadır.¹⁶⁷

¹⁶³Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı**, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2001. s:31. (Çevirimiçi), www.tusiad.org 10.08.2017.

¹⁶⁴2001 yılı Ulusal Program Dökümanları için Bkz. (Çevirimiçi), <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, 10.08.2017.

¹⁶⁵ ERCAN, OĞUZ, **a.g.e.**, s:170.

¹⁶⁶ Bkz. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, T:24.12.2003, S:25326, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 10.08.2017.

¹⁶⁷ Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan verilerden ve KİK tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılarak tespit edilmiştir. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html,(Çevirimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21510>, 27.08.2018.

Tablo 5: Yıllara Göre Kamu Alım Tutarları (2013-2017)¹⁶⁸

Yıl	Tutar (Türk Lirası)
2013	105.504.100
2014	113.494.916
2015	148.434.787
2016	173.663.835
2017	232.890.286.000

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 26.05.2016.

Tablo 5’te belirtilen kamu alımlarının miktarların yıllar geçtikçe arttığı görülmektedir. Bu durum kamu alımlarının büyüyen miktarla eş değerli olarak öneminin arttığını doğrulamaktadır.

Tablo 6: Yıllara Göre Kamu Alımları Tutarlarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranı (2013-2017)

Yıl	Harcamalar Yöntemi ile Gayri Safi Yurtiçi Hasıla - Cari Fiyatlarla (Türk Lirası)	Kamu Alımları Tutarı (Türk Lirası)	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla/Kamu Alım Tutarı (%)
2013	1.567.289	105.504.100	6.7
2014	1.748.168	113.494.916	6.4
2015	2.337.530	148.434.787	6.3
2016	2.608.526	173.663.835	6.6
2017	3.104.907	232.890.286	7.5

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan verilerden ve KİK tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 26. (Çevirimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21510>, 27.08..2018.

Tablo 6’da ise tablo 5’teki verilerle birlikte karma bir değerlendirme yapılmaktadır. Kamu alımlarının gayri safi yurtiçi hasıla ile ilişkili olarak değerlendirilmesinin sebebi ise kamu alımlarının ekonomi içerisindeki yerinin tespitini kolaylaştırmasıdır. Yıllara göre kamu alımları tutarlarının gayri safi yurtiçi hasılaya yüzde olarak tespit edilen sonuçlar ise kamu alımlarının ekonominin önemli bir parçası olduğunu belirlemektedir. Nihai yüzdeleri yıllara göre kıyaslar ise belirgin bir artış olduğu gözden kaçmamaktadır.

Bu yüzden vergi mükelleflerinin finansman sağladığı kamu harcamaları gerçekleştirilirken etkinliğin dikkate alınması, hem kamu harcamaları esnasında mürifliği önleyecek hem de kamu harcamasına finansman sağlayan vergi

mükelleflerinin parasının işlevsel bir şekilde harcanması ve dolayısıyla “*ekonominin önemli amaçlarından olan kaynakların optimal olarak tahsis edilmesi*” açısından fayda sağlayacaktır.¹⁶⁹

Kamu ihale sisteminin etkin bir biçimde uygulanması, toplumun bütün farklı kesimlerine olumlu bir yansıma arz etmesi demektir. Vergi mükellefleri, vergilerinin doğru ve yerine uygun bir şekilde harcadığından şüphe duymayacak, kamunun sunduğu hizmetten maksimum ve olması gerektiği gibi faydalanabilecek, devlet kurumunda çalışanlar saydam bir sistemde belirgin kurallar öncülüğünde karar verebilecek ve dış yatırımcılar şeffaf ve herkese eşit fırsatlar sunan rekabet ortamının rahatlığıyla yatırımlarını fazlaştıracaklardır.¹⁷⁰

Kamu alımları gerçekleştirilirken nasıl bir sisteme başvurulacağı sorusu vergi mükelleflerinin parasının nasıl harcanacağı sorusu ile aynı cevabı bekler. Bu noktada kamu alım politika ve uygulamaları gündeme gelir. Kamu alımlarının stratejisinin belirlenmesi ve stratejilerin uygulama boyutuna yönelik hem ulusal hem de uluslararası çalışmalar yapılmaktadır. Kanımca bunun sebebi ulusaldan başlayarak uluslararasına uzanan yeknesak bir rekabet zemini hazırlamaktadır.¹⁷¹

Bahsedilen uluslararası düzenlemeler şu şekilde belirtilebilir: Dünya Ticaret Örgütü tarafından hazırlanan KAA, Dünya Bankası tarafından yayınlanan Tedarik Kılavuzları, Birleşmiş Milletler’in ilgili Komisyonu’nun katkısı sonucunda ortaya çıkan Model Kanun ve AB Direktifleri.¹⁷²

¹⁶⁹TÜSİAD, **a.g.e.**, s:45.

¹⁷⁰AKSOY, **a.g.e.**, s:8.

¹⁷¹ Murat TURŞUCU, Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s:42-51. (Çevirimiçi), <http://sgdb.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/95/files/kamu-harcama-hukuku-cercevesinde-kamu-alimlari-ve-turkiyedeki-uygulamalar-yuksek-lisans-tezi-mehmet-tursucu-29032012.pdf>, 30.06.2016.

¹⁷²Dünya Bankası, (Çevirimiçi), www.worldbank.org, 15.10.2015. Dünya Ticaret Örgütü, (Çevirimiçi), www.wto.org, 15.10.2015. Avrupa Birliği, (Çevirimiçi), europa.eu, 15.10.2016. Birleşmiş Milletler, (Çevirimiçi), www.uncitral.org, 15.10.2016. ŞANSLI, **a.g.e.**, s:52. Bkz. Birinci Bölüm.

Bu çalışmalar çerçevesinde etkili bir kamu alım sisteminin ve uygulamasının filizlenmesi; uluslararası çapta bir faydayı beraberinde getirmekle birlikte ülkeler bazında ayrı ayrı değerlendirildiğinde, ekonomik bir ayırımın kriterlerine göre gelişen ve gelişmiş ülkeler bakımından farklı seviyede önemlilik arz eder. Her ekonomik etkenin en iyi şekilde kullanılarak en faydalı sonuçları doğurması, gelişen ülkeler açısından gereklidir. Dolayısıyla da en fazla yarar onların adına gerçekleşir.¹⁷³

4. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE EKONOMİK ETKİNLİK

Kamu ihale sistemine yönelik girişimler bakımından; 1990'lı yıllarının devamında, devlet uluslararası alana duyulan ilginin takibini arttırarak gözle görülür bir değişiklik elde edilmesini sağlamaya çalışmıştır.¹⁷⁴ 1983 tarihinde yürürlüğe girmesinden itibaren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu¹⁷⁵ ise uluslararası alana duyulan ilginin aksine tamamen ulusal düzeye hitap eden ve yerli sermayeyi ön planda tutmaya yönelik bir şekilde biçimlendirilmiştir.¹⁷⁶ Örneğin; 2886 sayılı Kanun'un 5. maddesinde düzenlenen ihaleye katılabilme şartlarında kanuni ikametgah sahibi olmak vurgusu yer almaktadır. Bu vurgu dolayısıyla yabancı isteklilerin ihaleye katılabilme şartlarını yerine getirip getirmediğinin şüphesine düşülür. Bu konu 4734 sayılı Kanun'da netlik kazanarak yerli istekli tanımına yer verilmektedir.

Öncelikli arzusu kamu alımlarına ilişkin piyasayı ulusallığın ötesinde uluslararası bir düzeyde rekabete taşımak olan¹⁷⁷ ve kamu alımlarının hangi sistem ve prosedür çerçevesinde gerçekleştirileceği, 4 Ocak 2002 tarihinde kabul edilen ve 1

¹⁷³ TŪSĪAD, **a.g.e.**, s:17.

¹⁷⁴ ERCAN, OĞUZ, **a.g.e.**, s:167.

¹⁷⁵ 4734 sayılı Kanun ile 2886 sayılı Kanun'un kapsamaları farklı olmakla birlikte 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesine kadar kamu ihaleleri bakımından 2886 sayılı Kanun'unun yürürlükte olması nedeni ile bu başlık altında değinilmiştir.

¹⁷⁶ **A.e.**, s:167.

¹⁷⁷ ERCAN, OĞUZ, **a.g.e.**, s:167.

Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenmektedir. Kanun, kanun metninde de açıklık bulan ifadeye göre; “*kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde uygulanacak esas ve usulleri*” düzenlemektedir.

Kanun’un kamu kaynaklarının kullanımındaki esas ve usulleri düzenlemesi, hukukun ekonomik analizi çerçevesinde normatif açıdan ekonomik analizini yapmaya elverişli hale getirmektedir. Böylesine ekonomi ve hukuku içinde barındıran bir yasal düzenleme, adeta hukukun ekonomik analizinin kamu hukuku zemininde çalışma yaratmasına yönelik bir girişimi desteklemektedir. Böylece 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun ekonomik analizin kıstası olan ekonomik açıdan etkinliğinin mevcudiyetinin saptanması neticesinde kaynaklardan azami miktarda fayda edilip edilmediğinin tespiti de mümkün olacaktır.¹⁷⁸

Hukukun ekonomik analizi çerçevesinde 4734 sayılı Kanun ele alınırken dikkat edilen husus ise rekabet olgusudur. Rekabetin ekonomik açıdan değerli olması esas alınarak kamu ihale ortamına da rekabet olgusu ile birlikte bu değerlin yansıtacağı öngörüsü ile değerlendirmeye gidilecektir. Kanun’un kamu ihalelerini düzenleyen rekabet ile ilgili yahut ilgi doğurabilecek maddeleri özellikle seçilmiştir. Bunlar: ihale usullerini düzenleyen 18. madde, eşik değerlere değinen 8. madde, yerli istekliler ile ilgili 63. madde, Kanun’un kapsamını ve istisnalarını belirleyen 2. ve 3. maddeler ve şikayetleri düzenleyen 54. ve devamındaki maddelerdir.

5. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE REKABET

Ekonomik açıdan etkinliğin gerçekleşmesi istendiği takdirde, rekabetin sağlanması gerekliliği pek çok iktisatçı tarafından kabul görmektedir. Tam rekabet ortamının sağlanmasını sabote edecek hususlardan biri haksız rekabettir fakat ondan da öte olumsuz etkiler doğurabilecek olan bir başkası kamunun müdahalesidir.

¹⁷⁸ ŞANSLI, a.g.e., s:53.

Kamunun mevcut tam rekabet ortamına olumsuz etkileri, haksız rekabet ve haksız rekabeti teşvik edebilecek bir ortam yaratabilmesi dolayısıyla önem arz eder.¹⁷⁹ Çünkü Dolayısıyla kamu ihalelerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılırken, kamu alım piyasasında rekabet hususu göz ardı edilmemelidir.¹⁸⁰ Buna bir Rekabet Kurulu kararında da değinilmiştir. Şöyle ki: kamu alımlarının bütün ekonomi içerisindeki önemi vurgulanarak, Kanun'da alım gerçekleştirilirken yapılan seçimle ilgili kural koymasına değinilerek rekabet olgusunun 4734 sayılı Kanun bakımından amaçları ve sonuçları belirtilmektedir. Rekabetçi bir tutum sergilenmesi en doğru ve sağlıklı sonuca ulaşmak açısından son derece önemlidir. Kanun'da rekabet kavramına yer verilmesi, içerdiği tüm prosedür işleyişinde ortaya çıkabilecek hususlara da sirayet edebilmesi açısından gündeme getirilmeye değerdir.¹⁸¹

Farklı ulus ve uluslararası kamu alımlarına yönelik düzenlemelerde, kamu alım piyasalarında rekabetin sağlanması ortak amaç olarak belirlenmektedir.¹⁸² 4734 sayılı Kanun'da da bu husus beşinci maddenin birinci fıkrasında hükme bağlanmıştır. Bunun yanı sıra Kanun'un genel gerekçesinde de rekabetin sağlanmasının amaçlandığı açıkça ifade edilmektedir. ihale¹⁸³

İhalelerin, özellikle rekabetin fazla olduğu durumda, gerçekleştirilmesi birden fazla sebepten tercih edilmeye uygundur. Bu sebeplerden birincisi; endüstriye ticari

¹⁷⁹ Bülent ECZACIBAŞI, "AB Perspektifi Çerçevesinde Rekabet Politikası ve Makro Ekonomik Hedefler", **Makro Ekonomik Hedeflere Ulaşmada Rekabet Politikası ve Uygulamalarının Rolü**, Rekabet Kurumu 11. Yıl Sempozyumu, 2008, Ankara, s:68. (Çevirimiçi), www.rekabet.gov.tr, 12.08.2017.

¹⁸⁰ Tuncay KÖKSAL, "Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması", **Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku Dergisi**, S:2, 2001, s:59-77. (Çevirimiçi), www.ankarabarusu.org, 12.08.2017.

¹⁸¹ Gerekeçeli Rekabet Kurulu Kararı, Dosya Sayısı:2010-3-213, Karar Numarası (K):10-78/1625-625, Karar Tarihi (K.T.):16.12.2010, (Çevirimiçi), <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Gerekeçeli-Kurul-Karar-Listesi>, 10.08.2017.

¹⁸² TÜSİAD, **a.g.e.**, s:30-31.

¹⁸³4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Gerekeçesi, (Çevirimiçi), www.kikuyusmazlikkararlari.net, 14.08.2017.

boyutta çok iyi olanakları beraberinde getirmesi ve ikincisi ise; bahsedilen ihalelerden etkilenen özne konumundaki tüketicilere nihai boyutta erişen hizmetlerin kalitesinin yüksekliğinin onlarda yarattığı emniyet algısıdır. Buna ek olarak, ekonomi yerel düzeyde yüksek rekabet potansiyeliyle birlikte güçlenirse, bunun verdiği güven hissi ve ekonomik altyapının olanakları ile uluslararası platforma geçilecek ve orada girilen ihalelerde kazanım artarak komple global çaptaki ekonomideki hisse oranı artabilecektir.¹⁸⁴

Kamu ihalelerinin gerçekleşmesi aşamasında rekabet ortamının artması ile birlikte tüketici konumunda bulunanlara nihai boyutta erişen hizmetleri sağlayan adayların arasındaki rekabetin artacağı beklenmektedir. Rekabetle, fiyat indirimi neticesinin elde edilmesine fayda sağlanmış olur. Sadece kısa bir zaman dilimi için düşünmeyip bunu geniş bir zaman dilimi açısından dikkate aldığımız takdirde; sadece araştırma yapmanın bedeli, yapılan araştırmalarla birlikte onları geliştirmek için gereken bedel ve dağıtım için harcanacak bedellerinin toplamının dağılımını da dahil ettiğimiz durumda arz konumunda olan tasarruf edebilir.¹⁸⁵

Kamu alımına konu edilen hususun fiyat oluşumuna etki eden faktörlerin en önemlilerinden biri kamu alımının gerçekleştirileceği ihalelere tedarikçi aday olarak teklif veren katılımcı sayısıdır.¹⁸⁶ Katılımcı sayısı, ihalelerdeki ortamın ne kadar rekabete elverişli olduğunu belirler. Bu sebeple; kamu alım piyasasında rekabetçi ortam sağlanabilmesi için katılımcı sayısı artmalıdır.¹⁸⁷ Katılımcı sayısının artması, sadece sayısal bir artış değildir. Nitelikli bir artış gereklidir. Yeterlilik kriterlerinin varlığı¹⁸⁸ bu noktada önem arz eder. Bu kriterlere sahip olanların sayısının artması

¹⁸⁴ AKSOY, **a.g.e.**, s:7.

¹⁸⁵ AKSOY, **a.g.e.**, s.6-7.

¹⁸⁶ TÜSİAD, **a.g.e.**, s:30.

¹⁸⁷ Neyzar ÜNÜBOL, “Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, Numara:119, 2012, Ankara, s:35-39. (Çevirimiçi), www.rekabet.gov.tr, 01.01.2017.

¹⁸⁸ Bkz. Yeterlilik kriterleri için Kanun 10. maddesi.

gerekir ve böylelikle diğer herkesin katılımı ile onların aralarındaki eşitsizlik söz konusu olmaz. Çünkü temel amaç etkinliği sağlamaya hizmet etmektir.¹⁸⁹

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun sağladığı rekabetçi ortam açısından katılımcı sayısı, yabancı isteklilerin ihalelere katılabilmesi bakımından değerlendirilmelidir.¹⁹⁰ Bu konuda yapılan bir çalışmaya göre; rekabetin artması ihalelere katılımcıların katılması ile paralellik göstermektedir ve dolaylı olarak daha etkin kamu alımı gerçekleştirmesine yarar sağlamaktadır. Çalışmada, kamu alımı ihalelerinde alımın fiyatını belirleyen ihaleye has bir etken olarak ihalelere yabancıların katılımını esas alınmıştır. Eşik değer ve katılımcı sayısı arasında negatif bir ilişki bulunduğunu belirtilerek; yabancıların katılımının sağlandığı ihaleler ile katılımının sağlanmadığı ihaleler arasında kıyas yapıldığında, katılımın sağlandığı ihalelerde kamu alım fiyatının daha düşük olduğu sonucuna varılmaktadır.¹⁹¹

Sadece kamu alım piyasasına giriş aşamasında rekabetin sağlanması elbette ki yeterli olmayacaktır. Kamu alımının sonuçlandığı ana kadar rekabetin sağlanması gerekmektedir. Şöyle ki; kamu alım sürecinde isteklinin seçilebilmesi için izlenen ihale usulü, rekabetin varlığını test etmek bakımından önem arz eder. Bu testin olumlu çıkabilmesi için, ihalenin yapılma süreci tüm muhtemel teklif sahiplerinin rekabetine

¹⁸⁹ Sait YALAZAY, “Eşitlik İlkesi Çerçevesinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi Usulü”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s:24. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 12.08.2017. Yapılan değişiklikler ile birlikte en güncel hali ile 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde a'dan y'ye kadar sıralanan 22 bent istisna mevcuttur. Bu istisnalar katılımcı sayısını sınırlamaktadır. İstisnaların yapılan değişiklikler ile artması katılımcı sayısını azaltmaktadır. Fakat katılımcı sayısı rekabet ortamının artmasını sağlayan tek etken olmadığından istisnaların sadece sayısının artmasına odaklanmak ideal sonuca ulaştırmaz.

¹⁹⁰ Kanun, yabancı isteklilerin ihalelere katılmasına yönelik iki düzenleme barındırmaktadır. Bunlardan birincisi 8. maddede yer alan eşik değerler; ikincisi ise 63. maddede yer alan yerli istekliler ile ilgili düzenlemedir.

¹⁹¹ Bedri Kamil Onur TAŞ, “Türkiye Kamu Alımı İhalelerinde Rekabetçi Ortamı Etkileyen Faktörler”, Ankara Sanayi Odası Yayın Organı, Temmuz/Ağustos 2011, s:41, (Çevirimiçi), [http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/dosyatemmuzagustos2011\(1\).pdf](http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/dosyatemmuzagustos2011(1).pdf), 20.05.2017.

açılmalıdır. Kamu alım ihalelerinde uygulanabilen farklı usullerin mevcudiyeti ile birlikte bu usullerin her biri rekabetin gerçekleşmesi açısından aynı sonucu doğurmamaktadır.¹⁹² Örneğin; açık ihale usulünde bütün istekliler teklif verebilirken belli istekliler arasında ihale usulünde bütün istekliler teklif verememektedir. Bu durum pazarlık usulünde de aynıdır. Dolayısıyla her usulde aynı rekabet ortamı mevcut değildir.¹⁹³

İhaleyi gerçekleştirme usulü ve katılımcı sayısını etkileyen temel taş olarak yaklaşık maliyete de değinilmelidir. Çünkü tüm ihalelerin daha en başında, bahsedilen rekabeti belirleyen etkenleri doğru yönlendirebilmek açısından yaklaşık maliyetin doğru (abartılı olan ya da daha az olmayan) bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.¹⁹⁴

Kamu alımlarının gerçekleştirilmesi sürecinde; rekabetin sağlanmasına uygun tasarlanmış bir kanunun kapsamının belirlenmesi de kamu alımlarının ekonomik açıdan etkinliğini ortaya çıkarabilmek adına önemli bir husustur. Kapsam genişledikçe rekabetçi alım sürecinin uygulama alanı aynı ölçüde genişler.¹⁹⁵

Kamu alımlarında rekabet ortamının sağlanmadığı düşünüldüğü takdirde denetim mekanizmasına¹⁹⁶ başvurulması, baştan sağlanamayan rekabetin sonradan

¹⁹² OECD, “Public Procurement the Role of Competition Authorities In Promoting Competition”, **Policy Roundtable Report**, 2007, s:8, (Çevirimiçi), <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf>, 26.01.2016. TÜSİAD, **a.g.e.**, s:30. Bkz. 2.1. İhale Usulleri Başlığındaki değerlendirmeler.

¹⁹³ ŞANSLI, **a.g.e.**, s:54.

¹⁹⁴ Mehmet AKSOY, “Yapım İşi Kamu Alımlarında Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Bedeli ve Etkin Kaynak Kullanımına Etkisi”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:5, S:1, Ocak 2015, s:66. (Çevirimiçi), <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kusbd/article/view/5000120977>, 15.05.2017.

¹⁹⁵ Bkz. Üçüncü Bölüm 3. Kapsam, İstisnalar ve Doğrudan Temin Başlığındaki değerlendirmeler.

¹⁹⁶ Denetim mekanizmasının nasıl işlediğine ilişkin bilgi için bkz. Üçüncü Bölüm 4. Şikayetler Başlığındaki Değerlendirmeler.

telafi edilebilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla hızlı ve etkili bir denetim mekanizması da kamu alımlarının nihai rekabet ölçütü olarak değerlendirilebilir.¹⁹⁷

Rekabetin sağlanmasına yönelik bir amaç çerçevesinde bahsedilen tüm bu gereklilikler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu açısından başlıklar altında incelenecektir.



¹⁹⁷ Mustafa Yaşar DEMİRCİOĞLU, “İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki “Pazarlık Yoluyla İhale” Usulünün Keşfi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, s:128. (Çevirimiçi), <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr, 15.10.2016>.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KANUNU'NUN EKONOMİK ANALİZİ

1. İHALE USULLERİ

4734 sayılı Kanun'un 18. maddesinde bahsedilen; kamu alımları gerçekleştirilirken başvurulacak ihale usulleri şunlardır: açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, tasarım yarışmaları ve pazarlık usulüdür. İhale ilanında barındırılması gereken özellikleri kapsayan herkesin başvuruda bulunabileceği başka deyişle teklif verebileceği, isminden de anlaşılacağı üzere açık ihale usulüdür.¹⁹⁸ Kamu alımına konu olan hususun kendi özellikleri gereği uzmanlık yahut teknoloji kapasitesi ihtiyacı doğurması halinde ise belli istekliler arasında ihale usulü gündeme gelmektedir. Bunların yanı sıra; eğer Kanun'un 21. maddesinde sayılan koşulları yerine getirebilen bir durum da mevcutsa pazarlık usulüne başvurulabilir. Bu koşullar şu şekilde yorumlanabilir: a-Kanun'da sıra olarak belli istekliler arasında ihale usulünden önce sayılan açık ve belli istekliler arasında ihale usullerinin uygulanması sonucuna herhangi bir sonuca ulaşamaması, b-olağanüstü hallerde acil gereklilik, c-savunma ve güvenlikle ilgili hallerde acil gereklilik, d-ihalenin sonucunda elde edilmek istenenin genel bir ürün değil, üzerinde çalışılmaya değer yahut orijinal bir özellik göstermesi, e-ihale konusunun komplike özelliklere sahip olması, f-ihalenin yaklaşık maliyetinin 50 milyarı aşmayan alımları.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Bkz. TÜSİAD, **a.g.e.**, s:30.

¹⁹⁹ Koşulların tek tek sayılıp detaylandırılan hali için Kanun maddesinin tam metnine bkz.

Kanun bu usullerden başka olarak, hem AB Direktifleri ile uyum gösteren hem de uyum göstermeyen yöntemlere başvurur. Benzer olanlar: çerçeve anlaşmalar ve dinamik alım yöntemleridir. Farklı olan ise; doğrudan temin²⁰⁰dir.²⁰¹

Açıklığın rekabeti pekiştireceği düşüncesi çerçevesinde, rekabetçi ortamı sağlayabilecek usuller çoktan aza şu şekilde sıralanabilir: açık, belli istekliler arasında ve pazarlık usulü.²⁰² Yıllar itibariyle hangi yöntemin ne kadar tercih edildiği tablo 7’de yer almaktadır.



²⁰⁰ Doğrudan temin 30.07.2003 tarihli 4964 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu ihale usulleri arasından çıkarılmıştır. Bkz. 4964 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Resmi Gazete, 25200, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 27.01.2016. Bu sebeple kapsam, istisnalar ve doğrudan temin başlığı altında incelenecektir.

²⁰¹ ÜNÜBOL, **a.g.e.**, s.12.

²⁰² Açıklığın rekabeti artıracak varsayımında rekabetin ihaleye katılan sayısıyla doğru orantılı olmasının yanı sıra ihalenin konusunun özelliğinin dikkate alınmasını da gerektirmektedir. Aksi bir düşünce yanlış sonuçlara ulaşılmasını sağlar.

Tablo 7: Yıllara Göre İhale Usulleriyle Yapılan Alımlar (2013-2017)

İhale Usulü		2013	2014	2015	2016	2017
Açık İhale	Adet	72.414	65.016	68.508	65.437	63.473
	Tutar (Türk Lirası)	69.690.791	83.449.690	110.732.019	125.632.106	141.541.212
	Tutar Yüzdesi	78.10	85.71	86.34	80.71	67.30
Belli İstekliler Arasında İhale	Adet	435	296	359	335	367
	Tutar (TL)	9.272.568	4.642.171	5.842.054	8.316.864	23.414.603
	Tutar Yüzdesi	10.39	4.77	4.56	5.34	11.13
Pazarlık Usulü	Adet	25.158	25.795	24.006	23.547	25.475
	Tutar (TL)	10.274.172	9.278.962	11.670.050	21.712.220	45.343.965
	Tutar Yüzdesi	11.51	8.52	9.10	13.95	21.56
Toplam	Adet	98.007	91.107	92.873	89.319	89.315
	Tutar (TL)	89.237.530	97.420.824	128.244.122	155.661.190	210.299.780

Kaynak: 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarının verilerini içeren KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 27.08.2018.

Tablo 7’den görülebileceği üzere; 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarında açık ihale usulü ile yapılan ihaleler, 4734 sayılı Kanun’a göre yapılan alımlar içerisinde adet ve tutar olarak en büyük paya sahiptir. Adet, tutar ve tutar yüzdesi açısından tüm ihale usullerinde artış gözlenirken; belli istekliler arasında ihalenin tutar yüzdesinde ve pazarlık usulünün adedinde düşüş mevcuttur. Bu durum, açık ihale usulünün tercih edilerek, rekabete ve katılıma açık bir ihale sistemine olanak sağlandığını doğrular.²⁰³

²⁰³ ŞANSLI, a.g.e., s:61.

2. EŞİK DEĞERLER

EŞik değer, 4734 sayılı Kanun'un 8. maddesinde belirtilmekle birlikte, s¼rekli sabit olmayıp Kanun'un 67. maddesine g¼re yenilenmektedir. Kamu İhale Kurumu (KİK) sabit olamayan bu değerleri her yıl yeniler. Zorunluluk durumunda Bakanlar Kurulu da eşik değerleri belirleme yetkisine sahiptir; kamu alımlarının gerçekleştirilebilmesi için uygulanacak olan ihalelerde, yerli isteklilere fiyat avantajı ve bu prosed¼re y¼nelik çeşitli kuralları belirlemede etkilidir. EŞik değerin ¼nemi buradan gelmektedir.²⁰⁴ EŞik değerlerin yıllara g¼re parasal değerleri TL bakımından tablo 8'de belirtilmiştir.

²⁰⁴ H. Bayram olak, "İhale Mevzuatımızda Yaklaşık Maliyet EŞik Değer İlişkisi", 31.03.2011. (evirimii), <http://www.hacibayramcolak.net/makaleler/125-makale69>, 13.08.2017.

Tablo 8: Yıllara Göre Eşik Değerler (2014-2018)

Yıl/ Alım Türü	2014		2015		2016		2017		2018	
	Genel Bütçe	Kanun Dahil	Genel Bütçe	Kanun Dahil	Genel Bütçe	Kanun Dahil	Genel Bütçe	Kanun Dahil	Genel Bütçe	Kanun Dahil
	Dahil İdare	Diğer İhale	Dahil İdare	Diğer İhale	Dahil İdare	Diğer İhale	Dahil İdare	Diğer İhale	Dahil İdare	Diğer İhale
Mal/ Hizmet Alım	868486 TL	1447479 TL	923721 TL	1539538 TL	976465 TL	1627445 TL	1073525 TL	1789213 TL	1239599 TL	2066004 TL
Yapım İşleri	31.844.702-TL		33.870.025-TL		35.804.003-TL		39.362.920-TL		45.452.363-TL	

Kaynak: Kamu İhale Tebliği, T: 21.01.2017, S:29955, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 13.08.2017. Kamu İhale Tebliği, T: 29.01.2015, S:29251, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 13.08.2017. Kamu İhale Tebliği, T: 29.01.2016, S:29608, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 13.08.2017. Kamu İhale Tebliği, T: 30.01.2014, S:28898, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 13.08.2017, Kamu İhale Tebliği, T:19.01.2018, S:30306, T.C. Resmi Gazete (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 27.08.2018.

2.1. Eşik Değerler ve Yabancı İstekliler

İhaleye katılan istekli sayısı ile rekabetin sağlanması paralellik arz ettiği için yabancı isteklilerin de ihaleye katılımını belirlemesi açısından eşik değerler önem arz etmektedir. Eşik değerler yükseldiği takdirde ihaleye katılımcı sayısı azalmaktadır. Türkiye, AB ilerleme raporlarında eşik değerlerin yüksekliği açısından ele alınmaktadır.²⁰⁵ Bu durum Avrupa Birliği'ne dahil olma çabası içerisinde olumsuz bir görünüm sergilese de bu eleştiriye yönelik uyumlu bir tutum sergilenmesinin zor olduğu kanaatindeyim. Tablo 9'da AB ve Türkiye'de uygulanan eşik değerler kıyaslanmıştır.

²⁰⁵ Türkiye Düzenli İlerleme Raporları, (Çevirimiçi), <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224>, 11.08.2017. Eşik değerlerin düzenlendiği kanun maddesinde; şu anda yürürlükteki halinden önce, öncelikle ve temel olarak AB değerlerinin esas alınması gerekliliği düzenlenmiştir. Fakat düzenlemeden hemen sonra yürürlükten kaldırılmıştır. 4761 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Resmi Gazete, 24793, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 11.08.2017. Fuat OĞUZ, **a.g.e.**, s:171. Öncelikle ve temel olarak AB değerlerinin esas alınması, o dönem için uygulanabilir bir düzenleme olmakla birlikte güncel düzenlemede yer alması kanımca yerli isteklilerin aleyhine sonuçlar doğuracağından mümkün gözükmemektedir.

Tablo 9: AB ve Türkiye Eşik Değerlerinin Kıyaslanması

	Mal Alımları	Hizmet Alımları	Yapım İşleri
AB'de Uygulanan Eşik Değerler	TL ²⁰⁶		
Klasik Kamu Alımları			
Listelenen İdareler	560.33	560.33	21.686.885.00
Diğer Kamu İdareleri	867.48	867.48	21.686.885.00
Sosyal ve Diğer Özel Hizmetler	Yok	3.112.950.00	Yok
Sübvansiyonlu Sözleşmeler	Yok	867.48	21.686.885.00
Sektörel Alımlar			
Tüm Sektörler	1.734.950.80	1.734.950.80	21.686.885.00
Türkiye'de Uygulanan Eşik Değerler			
Genel Bütçe ve Özel Bütçeli İdareler	1.073.525	1.073.525	39.362.920
Kanun Kapsamındaki Diğer İdareler	1.789.213	1.789.213	39.362.920

Kaynak: AB Eşik Değerleri, (Çevirimiçi), <http://www.ojec.com/threshholds.aspx>, 13.08.2017. Kamu İhale Tebliği, T: 21.01.2017, S:29955, T.C. Resmi Gazete, (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 13.08.2017.

Tablo 9'da TL cinsinden yapılan kıyaslamada Türkiye'de uygulanan eşik değerlerin AB'de uygulanandan daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Türkiye'de uygulanan eşik değerler AB'de uygulanan tutarın yaklaşık iki katı kadardır.

²⁰⁶ 11.08.2017 tarihli kur dikkate alınmıştır.

Eşik değerler, yerli isteklilere fiyat avantajı sağlamasına ilişkin hükümlerin uygulanmasında etkili olmaktadır. Yerli istekliler lehine fiyat avantajı şeklinde katılımcılar arasında eşitsizlik sonucunu doğuran düzenlemeler ve pratikteki farklı tutumlar, ihaleye teklif veren ve katılım gerçekleştirenlerin tümünün aynı koşullarda ihaleyi neticelendirebilmesinin önüne set çekebilmektedir.²⁰⁷ Böyle bir olumsuzluğa sebebiyet verebilecek olmasının yanı sıra olumlu bir düzenleme olarak da ele alınabilir. Şöyle ki; yerli istekliler lehine fiyat avantajını düzenleyen kanun maddesi çerçevesinde rekabet ilkesini değerlendiren eski tarihli bir KİK kararı mevcuttur. Bu karara göre, rekabet ilkesi ile bir uyumsuzluk olduğunu söylemek güçtür. Kanun'un tüm maddeleri incelendiğinde, eşik değer üzerindeki ihalelerin uluslararası platforma açılması konusunun desteklendiği görülmektedir. Sadece desteklenmemekle kalmayıp zorunluluğa da tabi kılınmamıştır. Bu son derece yerinde bir tutumdur. Çünkü; zorunluluğa tabi tutulmaya ilişkin bir düzenleme ancak ülkemizi bağlayıcı bir uluslararası bir yasal düzenlemede var olabilir. Maddede sadece eşik değer üzerindeki ihalelere yerli fiyat avantajı sağlanacağı belirtilmesi tesadüf değildir. Bu, korumacı²⁰⁸ bir yaklaşımdır.²⁰⁹

KİK'in bu kararı, korumacı bir politika sergilemenin olağan bir tutum olduğunu vurgulamaktadır. Kanımca, burada iki perspektiften değerlendirme yapmak gerekir. İhaleye katılım sağlayanlar açısından bakıldığında; yerli isteklilere fiyat avantajı sağlanması, rekabetin azalmasına ve eşitsizliğe sebebiyet verir gibi görünebilir. Fakat yasal düzenleme yapanlar açısından bakıldığında da verimli bir

²⁰⁷ ÜNÜBOL, **a.g.e.**, s:55-58.

²⁰⁸ “Korumacı politika izlenmesi bakımından Alexander Hamilton ve Friedrich List'in 19. Yüzyılın başlarında geliştirdiği “bebek sanayi tezi” mevcuttur. Yeni kurulan sanayilerin uluslararası rekabet gücü kazanıncaya kadar dış ticaret politikası araçlarıyla korunması gerektiği ileri sürülmüştür.” Marc J. Melitz “When and how should infant industries be protected?”, *Journal of International Economics*, 2005, p:178.

²⁰⁹ KİK K.T.:24.06.2003 ve 2003/UK.Z-165 sayılı karar farklı gerekçe, s:194, aktaran, Veli BÖKE, **Açıklamalı-Uygulamalı Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhale Kılavuzu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s:793-794.

ekonomi politikası izlenmesi gerekliliği mevcuttur. Bu verimlilik sağlanırken de sadece ihaleye katılım sağlayanlar değil ihaleye katılmayanlar da dahil olmak üzere herkesin yararı gözetilir. Dolayısıyla ekonomik açıdan korumacı bir politika izlemek kararı, iki perspektifte de dengeleyici olmak zorundadır.

4734 sayılı Kanun'un tanımlar başlıklı 4. maddesinde yerli istekli kavramı; “*Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişiler*” olarak tanımlanmasının yanı sıra yine aynı Kanun'un 63. maddesine göre; “*kamu idareleri yerli firmaların yararına olacak şekilde %15'e kadar fiyat avantajı uygulaması yoluna gidebilmektedir.*” Bu avantajdan faydalanabilmek için özellikle yerli istekli ve yerli malı teklifinin aynı anda bir arada var olmasına gerek duyulmamaktadır.²¹⁰

4734 sayılı Kanun'da yer alan yerli olan firmalar açısından avantaj oluşturacak şekilde %15'e kadar fiyat avantajı gerçekleştirilebilmesi, ülkemiz ile AB arasındaki üyelik müzakerelerindeki kriterlerde uygun olmayan bir düzenleme olarak mevcudiyetini devam ettirmektedir.²¹¹ Türkiye'nin yanı sıra başka ülkelerde de bu şekilde koruyucu önlem niteliğinde düzenlemeler bulunmaktadır. Bu ülkeler arasında Avustralya'daki bazı eyaletler, Amerika Birleşik Devletleri, Brezilya, Çin ve Rusya mevcuttur.²¹²

AB ilerleme raporlarında her yıl olumsuz bir tutum olarak değerlendirilen yerli istekliler lehine olan fiyat avantajının eğer ki adaylık statüsünün aşılp nihayete erişildiği takdirde topyekün kaldırılması gerekmektedir.²¹³ Ayrıca, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme Desteği) tarafından da bu konuya ilişkin eylem planının bitirilerek az önce

²¹⁰ ÖZDEMİR Erkan ve Murat Arapgirli, **Kamu İhale Hukukunda Ortak Girişim**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s:72.

²¹¹ 2016 yılı AB İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, s:43-44, (Çevirimiçi), http://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, 14.08.2017.

²¹² European Commission, Why Does Public Procurement Matter in International Trade?, (Çevirimiçi), <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>, 13.08.2017.

²¹³ KORTUNAY ve SEZER, **a.g.e.**, s: 138.

değinildiği gibi tam üyelik statüsüne geçilmesi halindeki sonuçlara göre hareket edilmesi önerilmektedir.²¹⁴

AB Direktifi'nde, yerli isteklilere avantaj oluşturacak nitelikte istekliler arasında farklı uygulamalar yaratan ve eşitsizlik oluşturan düzenlemeler, istekliler arasında eşit koşullarda rekabet edebilme yeteneğini ortadan kaldırma olarak algılanmakta ve bu nitelikteki hususlar katılımcılara eşit davranılması ilkesi şeklinde ele alınmaktadır.²¹⁵ Avrupa Topluluğu Adalet Divanı kararlarında ise yerli ve yabancı olarak farklılık olması, karşılıklılık şartı barındırsa dahi mantıklı ve kabul edilebilir bir sebep olarak görülmemekte ve ayrımcı uygulamaları hoş karşılamayan yasağın amacı, ülkelerin özellikle kendi vatandaşları lehine fazlasıyla olumlu bir durum oluşturmalarının engellenmesi gereği vurgulanmaktadır.²¹⁶

Durumun farklı değerlendirildiği çalışmalar da vardır. Çünkü yerli fiyat avantajı uygulanması, sadece oluşturabileceği eşitsizlik ya da ayrımcılık sonucu açısından değerlendirilmemelidir. Bu sonuçlara yönelik herhangi bir kasıt yoktur. Böylelikle, bu şekilde bir uygulamanın temel amacı esas alınmalıdır. Bahsedilen amaç ise ulusal ekonominin korunmasıdır. Dolayısıyla sadece uygulama gerçekleştirilirken başvuru sayısal veriler çerçevesinde yerli ve yabancı istekli ayrımına odaklanılmamalıdır. Çemberin dışına çıkılarak uygulamanın ortaya çıkarmaya çalıştığı ulusal ekonominin korunması gibi daha büyük bir etki dikkate alınmalıdır.²¹⁷

²¹⁴ SIGMA, Turkey Public Procurement Assessment Report, 2012, s:32, (Çevirimiçi), <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jz2rqnhss7g.pdf?expires=1454038654&id=id&accname=guest&checksum=AD29968160F63DB764A380B7B549FBB0>, 26.01.2016.

²¹⁵ Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 26 Şubat 2014 tarihli 2014/24/EU sayılı Direktifi madde 18 (Çevirimiçi), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG, 25.01.2016. ÜNÜBOL, **a.g.e.**, s:39.

²¹⁶ Burcu Lale ÖNÜT, "Avrupa Topluluğu (Birliği) Hukuku'nda Hizmet İhaleleri", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2006, s:61-64. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 14.08.2017.

²¹⁷ Burak ODER, "Kamu İhale Hukuku", **Günüşğında Yönetim**, Der. İl Han Özay, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s:549.

Yerli fiyat avantajına ilişkin düzenleme yapılırken ulusal ekonomiyi koruma amacını esas almak, siyasi bakımdan irdelenmeye uygun bir konunun varlığını düşündürür. Çünkü sadece şekilsel değil esasa yönelik bir değerlendirme mevcuttur. Eğer siyasi bir bakış açısı söz konusu ise de siyasi haklar gündeme gelir. Her ülke, diğer ülkelerin kendi vatandaşlarını yoksun bıraktığı oranda söz konusu ülkelerin vatandaşlarını yoksun bırakabilir. Dolayısıyla yerli vurgusu yapılması, bir ülke açısından siyasi bir haktır.²¹⁸ Bu görüşü destekleyebilecek nitelikte ve bir yabancı isteklinin kamu ihalesine girmesini dış politika unsuru olarak değerlendiren eski tarihli bir Danıştay kararı mevcuttur.²¹⁹

Yabancı istekliler ile yerli istekliler arasında farklılık içeren yasal düzenlemeler bulunmasını olumlu niteleyen bir bakış açısından da söz edilebilir. Şöyle ki; sadece yüzeysel bir gözlem ile değerlendirme yapıldığında rekabet ilkesiyle örtüşmeyen bir tutumun sergilendiği tespit edileceği belirtilmekle birlikte aslında bu başka ülkelere de yapılan makul bir hareket olarak ifade edilmektedir. AB bakımından %3'e kadar varan marjın sağlanması realitesi bulunduğu ve şimdilik herhangi bir yasal uyumsuzluk söz konusu olmamakla birlikte nihayetinde tam üyeliğe varan süreç sonunda ise bu sonuca varılma aşamasında AB tarafından fiyat avantajı uygulamasına ilişkin dikkatli ve detaylı bir değerlendirme yapılması gerekliliğinden bahsedilmektedir.²²⁰

2017 yılında 4734 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilen mal alımı, yapım işi ve hizmet alımına ilişkin ihaleler incelendiğinde, yabancı isteklilere açık olan 16.843 adet mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihalesinin 6.309 adedinde (%37.46) yerli istekliler

²¹⁸ YALAZAY, a.g.e., s:90.

²¹⁹ "...stratejik önem taşıyan ihaleye ülkenin dış politikası uyarınca Dışişleri Bakanlığı'nın Şubat 1995 tarih ve 95/381 sayılı yazısı karşısında davacı firmanın dahil edilmemesinde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı bir yön görülmemiştir." Danıştay 10. Dairesi, 25.11.1998, E.1996/1225, K.1998/6111, Danıştay Dergisi, S:100, 1999, s:503, aktaran Yasin SEZER, "Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet", **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:4, Aralık 2002, s:67.(Çevirimiçi), www.todaie.edu.tr, 14.08.2017.

²²⁰ GÜVEN, a.g.e., s:135-136.

lehine fiyat avantajı uygulamasının tercih edildiği görülmektedir.²²¹ Bu durum tutar açısından değerlendirildiğinde, yabancı isteklilerin dahil olduğu yaklaşık 158.733.113 milyar TL’lik hizmet ve yapım işi ihalelerinin 70.037.444 milyar TL’lik parçasında (%44.12) yerli olan isteklilerin faydasına fiyat avantajı uygulamasının tercih edildiği görülmektedir.²²²

Bu rakamlara göre; yerli olan istekliler lehine fiyat avantajı tercihinin özellikle tutar bakımından değerlendirildiğinde neredeyse yarı yarıya uygulandığı görülmektedir.

2017 yılı için eşik değeri aşan ve yerli olan isteklilerin yararına fiyat avantajı uygulanacağı öngörülen alımların, ihale cinsi açısından oranlanması ve eşik değeri aşan toplam kamu alımları dahilindeki kısmı değerlendirildiğinde şu değerler ortaya çıkmıştır: eşik değeri aşan ve yerli istekli yararına fiyat avantajı sağlanacağı bildirilen ihalelerin eşik değeri aşan ihaleler dahilindeki oranı tutar bakımından %44.12 olarak gerçekleşirken, bahsedilen pay yapım işi ihalelerinde %54.01; mal alımı ihalelerinde %45.79; hizmet alımı ihalelerinde %20.90 ve danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise %63.99 olarak gerçekleşmektedir.²²³

Yabancı isteklilerin kamu alım piyasalarına dahil olması piyasaya giriş koşulları açısından da değerlendirilebilir. Kamu alımlarını gerçekleştirirken hedeflenebilecek çeşitli amaçlar vardır. Amaç etkinlik değil fakat yerli isteklilere öncelik olarak pozitif ayrımcılık yapmak olabilir.²²⁴ Bu amaç uğruna rekabet

²²¹ KİK Kamu Alım İstatistikleri, (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2017. Bkz. s:99 ve devamı “Ekler” başlığı altında ek 2’de buna ilişkin bir grafik bulunmaktadır.

²²² KİK Kamu Alım İstatistikleri, (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2017. Bkz. s:99 ve devamı “Ekler” başlığı altında ek 3’te buna ilişkin bir grafik bulunmaktadır.

²²³ KİK Kamu Alım İstatistikleri, (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2017. İhale türleri ile eşik değerler ilişkisi sayısal verilere dönüştürülmüştür.

²²⁴ YÜLEK ve TİRYAKİOĞLU, kamu alımları yoluyla yerli üretim beceri ve kapasitesinin artırılmasını korumacı politika çerçevesinde değerlendirmektedir. A. Murat YÜLEK ve Murad TİRYAKİOĞLU, “Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri ve Literatürden Seçilmiş Örnekler”, 3. Sanayi Şurası, Ankara, 2013, (Çevirimiçi), <http://www.sanayisurasi.gov.tr/pdfs/kalkinma-temelli-kamu-alimi-politikalari-politika-deneyimleri-ve-literaturden-secilmis-ornekler.pdf>, 29.01.2016.

ortamında yerli isteklileri ön planda tutan bir ortam yaratılır. Böyle bir durumun haddinden fazla zaman devam etmesi, yerli olmayan kesimin rekabetin verimliliğini artıracak seviyede yatırım yapmaya yeltenmeyeceği sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla; yerel ve yerel olmayan katılımcıların farklı zemine oturtulmasının, ülkemizin kısa vadede değil fakat orta ve uzun vadedeki refahına faydası olmayacağı düşünülebilir.²²⁵

Bunu sınavabilmek adına, aşağıdaki tabloda Türkiye’de yıllara göre uluslararası doğrudan yatırım girişi tutarları gösterilmektedir.

Tablo 10: Türkiye’de Yıllara Göre Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişleri (2013-2017)

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017
Doğrudan Yabancı Yatırım Toplamı (Milyar Dolar) ²²⁶	13.563	13.119	18.002	13.343	10.830

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ödemeler Dengesi İstatistikleri, (Çevirimiçi), www.tcmb.gov.tr, 28.08.2018.

Türkiye’ye uluslararası doğrudan yatırım girişleri, 2017 yılı içerisinde 10 milyar 830 milyon dolar olarak tamamlanmıştır. Bu tutar, geçtiğimiz yılın aynı zaman dilimi ile kıyaslandığında ortalama %19 oranında azalışa denk gelmektedir.²²⁷

²²⁵ Hadi YEKTAŞ, **Türkiye’de Kamu Adına Yapılan Tahsis ve Tedariklerin Etkinliği**, İstanbul Enstitüsü Yayınları, 2015, s:15. (Çevirimiçi), http://www.istanbulinstitute.org/content/userfiles/files/kurumsal_tahsis-BASKI.pdf, 14.08.2017. ŞANSLI, a.g.e., s:61.

²²⁶ Yabancıların gayrimenkul alımları dahildir.

²²⁷ Oran tarafimca hesaplanarak tespit edilmiştir.

Tablo 11: Türkiye'ye Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişlerinin Dağılımı (2013-2017)

Yıllar/Milyon Dolar	2013	2014	2015	2016	2017
Sermaye	9.936	8.371	11.713	6.913	5.568
Yatırım	10.523	8.632	12.077	7.534	7.437
Tasfiye	587	261	364	621	1.869
Diğer Sermaye (Net)	578	427	2.133	2.540	619
Gayrimenkul (Net)	3.049	4.321	4.156	3.890	4.643
TOPLAM	13.563	13.119	18.002	13.343	10.830

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ödemeler Dengesi İstatistikleri, (Çevirimiçi), www.tcmb.gov.tr, 14.08.2018. Ekonomi Bakanlığı, Uluslararası Doğrudan Yatırım Verileri Bülteni, Şubat 2018. 28.08.2018. Tablodaki rakamlara yabancı gayrimenkul alımları dahildir.

10.830 milyar dolarlık uluslararası doğrudan yatırım girişinin 5.568 milyar dolarını net doğrudan uluslararası sermaye girişleri, 619 milyar dolarını diğer sermaye ve 4.643 milyar dolarlık kısmını ise yurtdışında yerleşik kişilerin gayrimenkul alımları oluşturmaktadır. Gayrimenkul alımlarından doğan sermaye girişi toplam girişlerin ortalama %43'üdür. 4.643 milyar dolarlık bu giriş, bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında, %19 oranındaki bir artışı göstermektedir.²²⁸

²²⁸ Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ödemeler Dengesi İstatistikleri, (Çevirimiçi), www.tcmb.gov.tr, 14.08.2017.

2.2. Eşik Değerler ve Yaklaşık Maliyet

Eşik değer ve yerli istekli lehine fiyat avantajı ile ilgili doğrudan yatırım değerlendirmelerinin yanı sıra, ihale usulünün tespiti ve tüm katılımcıların dahil edilebilmesi açısından yaklaşık maliyet ile alakalı bir değerlendirme yapılması gerekir. Şöyle ki; yaklaşık maliyet ihaleye ilişkin tutarın önceden belirlenmesidir ki ardından temel olarak bu tutara göre ihalelerin ilan süresi, eşik değere göre yükseklik ya da düşüklüğü ve ihale usulü belirlenmesi yapılabilir.

İhalenin başında belirlenen yaklaşık maliyetin ihalenin neticelenmesiyle uzlaşma sağlanan tutar arasındaki olumlu ya da olumsuz fark da harcama yapılacak ihale lehine bir etkinlik sağlanıp sağlanmadığını ortaya koymaktadır.²²⁹ Dolayısıyla kamu alım istatistiklerinde de yer edinen ihalenin sonucu sözleşmeye bağlanan tutar ile yaklaşık maliyet arasındaki nispetin tespiti önem arz etmektedir.

²²⁹ AKSOY, a.g.e., s:66.

Tablo 12: İhale Sonucu Sözleşme Tutarı ve Yaklaşık Maliyet Değerinin Birbirine Yüzdellik Oranı (2013-2017)

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017
Genel Toplam					
Sözleşme Tutarı (Tutar 1000TL)	89.237.530	97.420.824	128.244.122	192.501.922	256.029.188
Yaklaşık Maliyet Değeri (Tutar 1000TL)	116.906.468	121.208.670	160.207.876	155.661.190	210.299.779
Sözleşme Tutarı/Yaklaşık Maliyet Değeri (%100)	76	80	80	81	82

Kaynak: 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarının verilerini içeren KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2018.

İhale Usulü ve alım türlerine göre çeşitlilik gösterebilecek²³⁰ olan oranlamalar detaylı olarak kamu alım istatistiklerinde belirli olmakla birlikte sadece genel bir değerlendirme niteliğinde 2014 ve 2015 yıllarında oran sabit olmakla birlikte 2013 yılına kıyasla artmış gözükmektedir. 2017 yılı itibariyle ise 2014 ve 2015 yıllarında sabit olan orana ve 2016 yılına kıyasla bir artış mevcuttur. Her ne kadar alım türü ve usulüne göre sabit tutulacak ve göz önünde bulundurulacak farklı etkenler olsa da; sonuçta sözleşme bedeli ve yaklaşık maliyet arasındaki farklılığın fazla olmaması,

²³⁰ Açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü açısından ulaşılabilecek veriler KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarında mevcuttur. KİK Kamu Alım İstatistikleri, (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2017.

pareto etkinliđini²³¹ sağlama ve kamu harcamalarında israfın önlenerek diğer harcamalara olanak sağlanmasına yardımcı olması bakımından önem arz eder.²³² Değerlendirilen veriler açısından da bu önemin dikkate alındığı kanaatine varılır. Çünkü hem değerlendirmeye alınan bütün yıllar itibarıyla yüzde yetmişin üstü gibi yüksek bir oran tutturulmakta hem de bu oranda artış gözlenmektedir.

3. Kapsam, İstisnalar ve Doğrudan Temin

3.1. Kapsam ve İstisnalar

4734 sayılı Kanun'un kabul edilme sebeplerinden biri de 4734 sayılı Kanun'dan önce kamu alımlarına ek olarak trampa, kamunun satışları ile kiraya verme gibi diğer faaliyetleri de topluca düzenleyen 2886 sayılı Kanun'un bütün kurumları kapsamamasıdır.²³³

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu mülga olmamış fakat kapsamı daralmıştır. 4734 sayılı Kanun kapsamına dahil olmayan konularda 2886 sayılı Kanun uygulanmaktadır. Devlet İhale Kanunu, kamu harcaması gerektirmeyen satış, kiralama gibi işler açısından yürürlüktedir.²³⁴

Kanun'un kapsamı dahilindeki kurum, kuruluş ve uygulama alanı içinde bulunan veya bulunmayan işler 2. ve 3. maddelerde sıralanmıştır. Kanun'un kapsamını

²³¹ "Ekonomik etkinlik, bireylerden birinin durumunu kötüleştirmeden diğer bireyin durumunu iyileştirmek mümkün değildir." **Rekabet Terimleri Sözlüğü**, Rekabet Kurumu, Ankara, 2011, s:155.

²³² AKSOY, **a.g.e.**, s:66.

²³³ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Gerekçesi. Bkz. 2886 sayılı Kanun'un kapsam başlığı altında 1. madde.

²³⁴ Sami KAPLAN, "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması", **Maliye Dergisi**, S:162, Ocak-Haziran 2012, s: 18-50.(Çevirimiçi),

http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/162/2.pdf, 15.10.2015, s:22.

belirleyen 2. maddenin birinci fıkrasında beş kalem halinde²³⁵ sayılan kurum ve kuruluşların yanı sıra ikinci fıkrasında sektörlere ilişkin bir düzenleme mevcuttur. Farklı sektörlerin oyuncu sayısı ya da sektörün yapısı gibi farklı özellikler²³⁶ içermesi bakımından, rekabetin sağlanmasında bu farklılıklar halinde de ekonomik etkinliği gerçekleştirebilecek düzenlemeler yapılması yoluna gidilebilmektedir.²³⁷

Ülkemizde kamu alımlarını, tek tek sektör tayin ederek belirleyen özel bir yasal düzenleme mevcut değildir. Bu nitelikte bir yasal düzenleme oluşturma çabası içinde bulunmaktadır. Güncel Ulusal Eylem Planı dahilinde bu hususun vurgusu yapılmaktadır.²³⁸ Bununla birlikte 4734 sayılı Kanun'un 2. maddesinin son fıkrasında; işlevlerini enerji, telekomünikasyon, su ve ulaştırma alanlarında gerçekleştiren kuruluşların Kanun'un uygulama alanı içine dahil olmadığı belirlenmektedir.²³⁹

Kanun'a tabi olmayan istisna alımlar ise 3. maddenin yanı sıra sınırlı sayıda da olsa 3. madde dışında da düzenlenebilmektedir.²⁴⁰ Ayrıca 4734 sayılı Kanun metni

²³⁵ “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar, (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketler.”

²³⁶ Örneğin; enerji, su ve ulaştırma sektörleri.

²³⁷ ŞANSLI, **a.g.e.**, s:57. 4734 Sayılı Kanun. (Çevirimiçi), www.resmigazete.gov.tr, 14.08.2017. Örneğin Enerji ve Yakıta ilişkin alımları gerçekleştiren Kurumlar ile koruma tedbirlerinin uygulanması için gerekli kamu alımları.

²³⁸ Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı II. Aşama Haziran 2015-Haziran 2019, s.32-34.

²³⁹ 4734 sayılı Kanun madde 2.

²⁴⁰ 10.11.2004 tarihli ve 5255 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun'a eklenen geçici 7. madde, 30.3.2012 tarihli ve 6287 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun'a eklenen geçici 13. madde de istisnaya ilişkin hüküm içermektedir.

içinde olmayan fakat kamu alımları hakkında hüküm içeren farklı kanun metinlerinde de istisnaya ilişkin hükümler mevcuttur. Tespit edilen 34 adet farklı kanun bulunmaktadır.²⁴¹

Farklı farklı sektörlerden alımlar gerçekleştirileceği için kamu alımları gerçekleştirilirken farklı özellikler barındıran farklı sektörleri aynı düzenlemeye tabi tutmamak olağandır. Yeknesak bir düzenleme oluşturmaya çalışmak idealize ederken farklılıkların göz ardı edilmesine sebep olabilir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken sadece farklı özellikler gösteren alımları farklı düzenlemeye tabi tutmaktır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu için istisnaların yalnızca teknik özelliklerden kaynaklandığını söylemek güçtür.²⁴²

3.2. Doğrudan Temin

Kapsam ve istisnaların yanı sıra Kanun'un ihale usulleri için öngörmüş olduğu kurallara tabi olmaması açısından doğrudan temin de kamu alımlarının rekabet içerisinde gerçekleştirilmesi ile ilişkili bir husustur. Kanun'da belli başlı bazı durumlarda alımı gerçekleştirecek kurumun isteklilerle iletişim kurarak koşulların ve tutarın belirlendiği bir usul olarak tanımlanmaktadır.²⁴³

Normal şartlarda doğrudan temin kamu alım metotlarından biridir. Bununla birlikte Kanun'da açıklaması yapılan ihale kavramına paralellik gösteren, çokça sayıda istekliyi katılıma teşvik eden ve böylelikle diğer ihale usullerine nazaran rekabeti özendirilen bir usul olarak gözlenmemektedir. Tam olarak bir ihale usulü sıfatına sahip

²⁴¹ Ekte bahsedilen kanunlara değinilmektedir.

²⁴² ŞANSLI, **a.g.e.**, s:61.

²⁴³ 4734 sayılı Kanun madde 22.

olmaması sebebiyle de Kanun'da sayılan usullere uygulanması gereken prosedürle de bağılı bulunmamaktadır.²⁴⁴

Kanun'da sayılan usuller ve doğrudan temin rekabet neticesinde oluşturulacak fiyatın ekonomik olarak en uygunu olması bakımından kıyaslandığında; Kanun'da sayılan usullerde önemli faktör tedarikçi adaylarının önerileri ve doğrudan teminde ise ihaleye çıkan kamu kuruluşunun yapacağı ihale konusunun ait olduğu piyasaya ilişkin yapacağı tutar arayışıdır.²⁴⁵

Doğrudan teminde rekabet ortamı diğer usullere göre daha sınırlıdır. Bu nedenle yapılan arayış neticesinde ideal tedarikçiyi belirlemek yolu genelde tercih edilen bir usul olmamalıdır.

Kamu alımlarının kanun kapsamı başlığı altında; istisna, kapsam dışı ve doğrudan temin ile gerçekleştirilen kamu alımlarının adet, tutar ve yüzde dilimleri Tablo 13'te değerlendirilmektedir.

²⁴⁴ Ramazan ŞENER, Kamu İdarelerinde Doğrudan Temin Yöntemi, (Çevirimiçi), www.muhasabenet.net, 15.01.2017.

²⁴⁵ 4734 sayılı Kanun madde 22/son. Ramazan ŞENER, Kamu İdarelerinde Doğrudan Temin Yöntemi, (Çevirimiçi), www.muhasabenet.net, 15.01.2017.

Tablo 13: Yıllara Göre Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı (2013-2017)

Kamu Alımı Kanun Kapsamı		2013	2014	2015	2016	2017
4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamındaki	Adet	98.007	91.107	92.873	89.319	89.315
	Tutar	89.237.530-TL	97.420.824-TL	128.244.122-TL	155.661.190-TL	210.299.779-TL
	Tutar Yüzdesi	84.58	85.84	86.40	89.63	90.30
İstisna	Adet	30.958	32.589	35.051	33.313	25.291
	Tutar	9.213.471-TL	8.393.401-TL	11.913.904-TL	14.184.903-TL	19.304.274
	Tutar Yüzdesi	8.73	7.40	8.02	8.17	8.29
Kapsam Dışı	Adet	128	82	-	-	-
	Tutar	619.325-TL	260.708-TL	-	-	-
	Tutar Yüzdesi	0.59	0.23	-	-	-
Doğrudan Temin	Tutar	6.433.774-TL	7.419.983-TL	8.276.761-TL	3.817.742-TL	3.286.233
	Tutar Yüzdesi	6.10	6.54	5.58	2.20	1.41
Toplam	Adet	129.093	123.778	127.924	122.632	114.606
	Tutar	105.504.100-TL	113.494.916-TL	148.434.787-TL	173.663.835-TL	232.890.286

Kaynak: 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarının verilerini içeren KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılmıştır. (Çevrimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2018.

2013 ve 2014 yıllarında adet bakımından istisnalarda artış gerçekleşmiş fakat kapsam dışı alımlarda azalma meydana gelmiştir. Tutar bakımından istisnalarda ve kapsam dışı alımda azalma gerçekleşirken doğrudan teminde bir artış meydana gelmiştir. 2015 yılında, tutar bakımından istisnaların yüzdesi artarken doğrudan

teminin yüzdesi azalmıştır.²⁴⁶ 2016 yılında istisnaların tutar ve dolayısıyla tutar yüzdesi artarken, adetinde bir azalma görülmektedir. Aynı yılın doğrudan temin tutarında ve tutar yüzdesinde ciddi bir azalma mevcuttur. 2017 yılında ise istisnaların tutar ve dolayısıyla tutar yüzdesi artarken, adetinde bir azalma görülmektedir.²⁴⁷ Yıllardan yıla yapılan kıyaslamalarda farklı sonuçlara ulaşılabilmeyle birlikte doğrudan temin yönteminin kullanımının arttığı görülmektedir.

4. ŞİKAYETLER

Kamu alımlarının en etkin şekilde sürdürülebilmesi ve sonuçlandırılabilmesi için kamu alım sürecinin başlangıcından sonucuna kadar rekabetin varlığı önem arz etmekte birlikte sürecin sonucuna yakın bir seviye olan şikayet etme kısmındaki prosedürün de etkin olması gerekir.²⁴⁸

Söz konusu mekanizma çerçevesinde bahsedilen rekabet, etkinlik ve verimlilik değerlendirmesi yapılırken şikayet sayıları göz önünde bulundurulmalıdır. Şikayetlerin sayısal olarak azalması sürecin layıkıyla gerçekleştirildiği anlamına gelir; meğer ki şikayet edebilmek engellensin veya kısıtlansın. Eğer şikayet edebilme koşullarındaki zorluklar söz konusuysa elbette ki şikayetlerin sayısal azlığından bahsetmek abesle iştigal olur. Aşağıdaki tabloda yıllara göre şikayetlerin sayısı gösterilmektedir.

²⁴⁶ ŞANSLI, a.g.e., s:60.

²⁴⁷ 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarının verilerini içeren KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2017.

²⁴⁸ DEMİRCİOĞLU, a.g.e., s:128.

Tablo 14: Yıllara Göre Şikayet İnceleme Sayısı (2013-2017)

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017
Şikayet İnceleme Sayısı	5.093	3.942	3.720	3.395	3.526

Kaynak: 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarının verilerini içeren KİK Kamu Alımları İzleme Raporlarından faydalanılmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2018.

4734 sayılı Kanun'un üçüncü kısmının 54. maddesi ve devamında KİK'in yapısı ile birlikte anlaşmazlıkların çözümü düzenlenmektedir. Hak arama özgürlüğü çerçevesinde dava açılabilmesinden önce 4734 sayılı Kanun'da belirlenen ve tüketilmesi gereken iki zorunlu idari başvuru yolu mevcuttur. Öncelikle 4734 sayılı Kanun'un 55. maddesinde düzenlenen idareye başvuru yolu ve ardından 56. maddesinde düzenlenen KİK'e itirazın şikayet başvuru yolu²⁴⁹ tüketildikten sonra idari yargıda dava açılabilir. ²⁵⁰

İhalelere yönelik başvurular başlıklı 54. maddede, şikayet ehliyetini haiz²⁵¹ olmanın gereklilikleri belirtilmiştir.²⁵² Şikayetlere konu olan hususlar incelenerek kamu alımları sürecinde rekabetin sağlanabilmesine yönelik kriterlere de

²⁴⁹ Öncelikle idareye başvurulmaktadır.

²⁵⁰ DEMİRCİOĞLU, **a.g.e.**, s:128.

²⁵¹ 4734 sayılı Kanun bakımından şikayet yoluna başvurulabilme hakkına sahip olanlar.

²⁵² Gürsel ÖZKAN, "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl (Y):5, S:17, 2014, s:85. (Çevirimiçi), www.taa.gov.tr, 15.10.2015.

ulaşılabilir. Yukarıda ayrı bir başlık altında detaylı olarak değerlendirilen eşik değerlerin 2017 yılı çerçevesinde şikayet sayıları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.²⁵³

Tablo 15: 2017 Yılı İçin Şikayet İncelemelerinin Eşik Değer Durumuna Göre Durumu

İhale Türleri	Şikayet İnceleme Sayısı	(%)
Eşik Değerin Altında	1.245	35.31
Eşik Değerin Üstünde	2.205	62.54
Bilinmeyen ²⁵⁴	76	2.16
TOPLAM	3.526	100

Kaynak: 2017 yılının verilerini içeren KİK Kamu Alımları İzleme Raporundan faydalanılmıştır. (Çevirimiçi), http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, 14.08.2018.

Tablo 15’te 2017 yılı için tespit edilen şikayetlerin eşik değer durumuna göre sayı ve yüzdesinden eşik değerlerin üstünde olanların altında olanlara göre daha fazla incelendiği görülmektedir. Hem yüzde bakımından hem şikayet sayısı bakımından eşik değer üstünde olanlar altında olanların yaklaşık iki katıdır. Eşik değeri aşan yabancı tedarikçilerin de katılım sağlayabildiği ihalelerin şikayet sayısının yüksek olması önemlidir. Çünkü eşik değer üzerinde olan ve yabancı tedarikçilerin de katılım sağladığı ihalelerin daha fazla şikayete konu edilmesi şikayet müessesesini gündeme getirecek durumların oluştuğu sonucuna varmamızı sağlar. Fakat bakış açımızı değiştirdiğimizde şikayet her ne kadar olumsuz bir müessese olarak görülse de

²⁵³ Başka bir değerlendirme kriteri olarak ayrı bir başlık altında incelenen ihale usulleri açısından şikayet sayılarını içeren verilere ulaşamamıştır.

²⁵⁴ Bilinmeyen sayısı şikayet başvuru kaydı sırasında şikayet edilen ihalenin yaklaşık maliyetinin bilinmemesinden kaynaklanmaktadır.

şikayet edilen hususun iyileştirilmesini ve şikayete konu edilebilmesi nedeni ile ihalelerin daha verimli olmasını sağlar. Bununla birlikte şikayet sayısının fazla olması daha çok katılımcının mevcut olduğu ihalelerin daha çok probleme sebep olması ile açıklanabilir.



SONUÇ

Ülkenin ekonomisinde etkisi olan kamu harcamaları Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olması bakımından ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Böylelikle, daha evvel yürürlükte olup kamu ihalelerini düzenleyen kanunlardan sonra küreselleşmenin de etkisiyle 4734 sayılı Kanun ekonomik açıdan etkinliği sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Ekonomik açıdan Kanun'un etkinliğini ölçmeye yarayan kıstaslar olan yoğun katılım ve katılımcılar arasında rekabeti sağlamaya yönelik düzenlemeler çalışma kapsamında 4734 sayılı Kanun bakımından ihale usulleri, eşik değerler, kapsam, istisna ve doğrudan temin ve şikayetler açısından incelenmiştir.

Ekonomik etkinliği sağlamaya yönelik açık ihale usulü, Kanun kapsamında gerçekleştirilen kamu alım ihalelerinin adet ve yüzde olarak kıyaslanması sonucunda sınırlı ihale usulü ve pazarlık usulüne göre en çok kullanılan usul olarak saptanmıştır. Bu bakımdan ihale sürecinde katılımcılar arasında sağlanmaya çalışılan rekabetin usul seçimi bakımından gerçekleştiği söylenebilir.

Kamu ihale piyasasına giriş aşamasında önemsenen yerli istekliler lehine fiyat avantajının uygulanması ve yabancı isteklilerin ihaleye katılımını belirlemesi bakımından eşik değerler tam üyelik sürecinde olduğumuz AB'de uygulanan eşik değerlere nazaran yüksektir. Etkinliğin sağlanması yoğun katılımın sağlanması ile doğru orantılı olacağından, eşik değerler katılım sağlanması istenildiği oranda düşürülmelidir. Bahsedilen husus aynı zamanda korumacı bir ekonomik politikayı tercih etme seçeneğini barındırır da uzun vadede ekonomik etkinliğin sağlanması göz ardı edilmemelidir.

Rekabet ortamında yerli istekliler lehine bir ayrımcılık yapılması, doğrudan yabancı sermaye yatırımları bakımından özellik arz etmektedir. Ülkemiz açısından doğrudan yabancı yatırım toplamı artış göstermekle birlikte doğrudan sermaye yatırım girişleri 2014 yılında düşüş gösterip 2015 yılında tekrar artış göstermektedir. 2016 ve 2017 yıllarında da düşüş göstermekle birlikte toplam yatırımların içerisindeki gayrimenkul yatırımı oranında da bir düşüş gözlemlenmektedir.

Kanun'un rekabeti sağlaması, kapsamı çerçevesinde gerçekteşebileceği için Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yapılan çeşitli kanun değişiklikleri vesilesiyle istisnaların sayısı epey artmış gözükmeğdir. İstisnalar çerçevesinde farklı sektörlerin yapıları gereği farklılıklar barındırdığından 4734 sayılı Kanun'da farklı bir sektörel düzenleme yapmak yerinde olacaktır. Örnek olarak enerji gösterilebilir.

Doğrudan temin usulü rekabeti sağlamaya yönelik değerlendirmede istisnai özellikleri barındıran durumların dışında tercih edilmemesi gereken bir yöntem olarak görülmekle birlikte Kanun kapsamı açısından daha evvelki yıllara göre tutar bakımından artmasının yanı sıra bir yıl için değerlendirme yapıldığı takdirde yüzde bazında dar bir alanı kapsadığı gözükmeğdir.

Kamu alımları sürecinde rekabetin sağlanması, etkinlik ve verimliliğin gerekliliklerine dayanarak etkin ve hızlı bir denetim mekanizmasının somut verileri olarak Şikayetler değerlendirildiğinde ise yıllara göre Şikayet sayılarında bir azalma mevcuttur.

Nihayetinde; üzerinde kamu alımları perspektifiyle durulan ve kamu alımlarına yönelik düzenlemelere de değinerek fakat esasen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun değerlendirmesinin yapıldığı bir çalışma gerçekteştirilmiőtir. Kanun sadece hukuksal bir düzenleme olmasının yanında ekonomik de bir önemi haiz olduğu ve içerisinde birden çok hususu barındırdığı için üzerinde normatif bir değerlendirme yapmanın yanı sıra pek çok açılardan değerlendirme yapmak sonucunu doğurmuştur. Hukuk ve ekonomi öğretisi çerçevesinde çalışma planına sadık kalınarak 4734 sayılı Kanun süzgeçten geęirilmiőtir.

Değerlendirilen hususlar çerçevesinde bazılarının olumlu bazılarının olumsuz sonuç verdiği özellikler ile birlikte Kanun'un ekonomik etkinliğini sağlamaya yönelik ideal ve mükemmel olabilmesi için açılması gereken yollar vardır. Elbette ki Kanun'un ölkemizin kuruluşundan bu yana mevzuat içerisinde var olan kendinden önceki ve aynı konuları barındıran düzenlemelere nazaran gelişme gösterdiği aőıkardır. Fakat ancak sistemin mükemmel olması halinde üzerinde aşama kaydedilecek bir çalışma yapma ve çaba sarf etmenin gerekliliği ortadan kalkacaktır. Bu nedenle "en iyisi" ve "en etkin

olanı” sıfatlarını taşıyan bir ihale kanunu ortaya çıkarma çabası hiçbir zaman sona ermemelidir.

Kamu alımlarını düzenleyen global çapta birden fazla çalışma mevcuttur. Dolayısıyla ülkemiz açısından ihale konularına ilişkin düzenlemeler yapılırken özellikle uluslararası platformda kabul görmüş olan kamu alım sistemlerinden faydalanılması, geniş bir perspektiften bakmak ve global çaptaki ekonomiden ülkemize fayda sağlayacak seviyede kopmamak adına yerinde bir tercih olacaktır. Farklı kamu alım sistemleri örnek alınırken ülkemizin ekonomik bütün değişkenleri ve ekonomiyi etkileyen bütün etkenler göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu alım sistemi bütünü içerisinde çeşitli açılardan örnek almanın yanı sıra uluslararası çapta kamu alımlarına ekonomimizin nasıl adapte edileceği de önem arz eder. Bu noktada; denge çok önemlidir. Çünkü eğer zamanı gelmeden tam olgunlaşmadan örneğin bir kedi yavrusunu doğal ortama salarsanız diğer hayvanlarla rekabet gücü olmadığı için ölebilir fakat yetişkin bir kediyi de hiç doğal ortama bırakmazsanız aç kalır. Bu sebeple önce savunma mekanizmasını geliştirebilecek kadar donanıma sahip olmakla birlikte ardından bir atılım göstermek için çaba sarf edilmelidir. Kanımca; ekonomik perspektifte kamu alımlarının da yeri belirlenirken bu düşünceden faydalanılmalıdır. Nitekim hukuki düzenlemeler de böyle bir ekonomik tercihin neticesinde var olduğunda daha faydalı ve ekonomik açıdan karlı bir sonuç ortaya çıkacaktır.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, Muzaffer: “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:LXXII, S:2, 2014, s: 683-701. (Çevirimiçi), <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/5000035137>, 10.01.2016.

AKDOĞAN, Muzaffer: **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.

AKSOY, Mehmet: “Yapım İşi Kamu Alımlarında Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Bedeli ve Etkin Kaynak Kullanımına Etkisi” **Kırkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:5, S:1, Ocak 2015, s:65-88. (Çevirimiçi), <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kusbd/article/view/5000120977>, 15.10.2015.

AKSOY, Serkan: “Uluslararası Yapım İşlerinde Elektronik İhale Sistemlerinin Değerlendirilmesi ve Türkiye Kamu Sektörü İçin Bir Model Önerisi”, Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2011. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

AKSOY, Şerafettin:

Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011.

AKTAR, Cengiz,

Barış Gencer BAYKAN ve

Deniz GENÇ:

“AB Üyelik Müzakerelerinde Son Durum”,
Araştırma Notu:13/144, **Bahçeşehir Üniversitesi
Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar
Merkezi**, (Çevirimiçi),
[http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/
ArastirmaNotu144.pdf](http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ArastirmaNotu144.pdf), 16.11.2015.

AKTAŞ, Nebi:

Devlet İhale Mevzuatı (1924-1993), Maliye
Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel
Müdürlüğü S:1994/5, Ankara, 1994.

ALYANAK, Servet:

Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukuku, Seçkin
Yayıncılık, Ankara, 2015.

ALYANAK, Servet:

“Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları
Anlaşmasına Genel Bakış ve Bu Anlaşmanın
Avrupa Birliği’nde Uygulanması”, **Marmara
Avrupa Araştırmaları Dergisi**, C.22, S.1, 2014,
s: 85-119. (Çevirimiçi),
[http://dosya.marmara.edu.tr/avrupa/mjes%20arsiv/
/VOL%2022%201/servet_alyanak.pdf](http://dosya.marmara.edu.tr/avrupa/mjes%20arsiv/VOL%2022%201/servet_alyanak.pdf),
10.01.2016.

ALYANAK, Servet:

“Dünya Ticaret Örgütü’nün 2014 Yılında Yürürlüğe Girmesi Beklenen Yeni Kamu Alımları Anlaşması”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, S:4 C:1, 2014, s: 1-34. (Çevirimiçi), www.hukukdergi.hacettepe.edu.tr,_10.01.2016.

ARICI, Mehmet Fatih ve
Cem VEZİROĞLU:

Kaldıraçlı Devralma (Leveraged Buyout) ve Anonim Şirketin Finansal Yardım Yasağı (Hukukun Ekonomik Analizi Perspektifinden Bir Yasağın Anatomisi), Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2014.

ATILBAZ, Yıldırım:

“4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Doğrudan Temin İle Yapılacak Alımlardaki Uygulamaların Analizi”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2009. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

**Avrupa Birliği’ne Katılım İçin
Ulusal Eylem Planı II. Aşama
Haziran 2015-Haziran 2019:**

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Ankara.

Avrupa Komisyonu:

Türkiye Düzenli İlerleme Raporları (Çevirimiçi), <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224>, 25.01.2016.

AYATA, Zeynep:

“Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:4, S:1, Ankara, 2014, s:35-54. (Çevirimiçi), <http://www.hukukdergi.hacettepe.edu.tr/dergi/C4S1makale2.pdf>, 17.08.2017.

BOZKURT Enver,
Mehmet ÖZCAN
ve Arif KÖKTAŞ:

Avrupa Birliği Hukuku, YetkinYayıncılık, Ankara, 2012.

BÖKE, Veli:

Açıklamalı-Uygulamalı Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhale Kılavuzu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

BÜBER, Bülent:

“Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları”, Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008. (Çevirimiçi), https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp,_10.01.2016.

COASE, Ronald:

“The Problem of Social Cost” **The Journal of Law and Economics**, Vol.III, October 1960, (Çevirimiçi), <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBp/f/readings/coase.pdf>, 20.02.2016.

COOTER, Robert ve

Thomas ULEN:

Law and Economics, Publish by Addison Wesley, 2008.

ÇALIK, Oğuz :

“Avrupa Birliği Yeni Kamu Alımları Direktiflerinin Yapım İhalelerine Getirdiği Değişiklikler, (Çevirimiçi), www.intes.org, 15.10.2015.

ÇATIR, Büşra:

Hizmetlerin Serbest Dolaşımı: Türkiye-AB Üyelik Müzakereleri ve Gümrük Birliği'nin Güncellenmesi, İktisadi Kalkınma Vakfı, Yayın No:280, Mayıs 2016.

ÇOLAK, Hacı Bayram:

“İhale Mevzuatımızda Yaklaşık Maliyet Eşik Değer İlişkisi”, 31.03.2011. <http://www.hacibayramcolak.net/makaleler/125-makale69>, 15.10.2015.

ÇORBACIOĞLU, Şevket:

“Osmanlıdan-Günümüze İhale Yasaları”, **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Mayıs 1997, (Çevirimiçi), <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/1358.pdf>, 17.11.2015.

DEMİRCİOĞLU, Mustafa Yaşar:

İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki “Pazarlık Yoluyla İhale” Usulünün Keşfi, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:115, 2014, s:125-180. (Çevirimiçi), <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr>, 15.10.2015.

Dünya Bankası:

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası,
Uluslararası Finans Kurumu, Çok Taraflı Yatırım
Garanti Kurumu'nun Türkiye Cumhuriyeti ile
2008-2011 Mali Yıl Dönemi İçin Ülke İşbirliği
Stratejisi, **Rapor** No:42026_TR, 2008,
(Çevirimiçi),

[http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/INTURKISH/147254-)
[NTURKISH/147254-](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/INTURKISH/147254-)

[1216380090271/21845283/CPS_tr.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/INTURKISH/147254-1216380090271/21845283/CPS_tr.pdf),

15.11.2015.

ECZACIBAŞI, Bülent:

“AB Perspektifi Çerçevesinde Rekabet Politikası
ve Makro Ekonomik Hedefler”, **Makro
Ekonomik Hedeflere Ulaşmada Rekabet
Politikası ve Uygulamalarının Rolü**, Rekabet
Kurumu 11. Yıl Sempozyumu, Ankara, 2008.
(Çevirimiçi),

[http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/1/D](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/1/Documents/Etkinlik+Kitab%C4%B1/etkinlikkitap21.pdf)
[ocuments/Etkinlik+Kitab%C4%B1/etkinlikkitap2](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/1/Documents/Etkinlik+Kitab%C4%B1/etkinlikkitap21.pdf)
[1.pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/1/Documents/Etkinlik+Kitab%C4%B1/etkinlikkitap21.pdf), 25.01.2016.

ERCAN, Fuat ve
Şebnem OĞUZ:

“Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu
İhale Yasası”, **Praksis Dergisi**, S:15, 2006, s: 159-
182. (Çevirimiçi), www.academia.edu,
15.10.2015.

GENCER, Hüseyin:

“Kamu İhale Kanununa Göre Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Seçiminde Çok Ölçütlü Bir Karar Modeli”, s:309. (Çevirimiçi), <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/10547.pdf>, 18.11.2015.

GOTTWALD, Peter ve
Sema TAŞPINAR:

“Medeni Yargılama Hukuku Reformu ve Eleştirisi Bakımından Ekonomik Analiz”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:51, S:1, s:1-17. (Çevirimiçi), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/287/2617.pdf>, 20.01.2016.

GÖZEL, Akın:

“Türkiye’nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından”, (Çevirimiçi), www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc, 19.11.2015.

GÜMÜŞ, Önder:

“Dünya Bankası Kredileri: Türkiye Örneği Üzerine Bir İnceleme”, Yüksek Lisans Tezi, Edirne, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.

GÜVEN, Ülfer Yıldırım:

“Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyumu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, 2007. (Çevirimiçi), <http://www.bumko.gov.tr/TR,1154/maliye-uzmanligi-arastirma-raporlari.html>, 15.11.2015.

KAPLAN, Sami:

“İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, **Maliye Dergisi**, S:162, Ocak-Haziran 2012, s: 18-50. (Çevirimiçi), http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/162/2.pdf, 15.10.2015.

KAPLOW, Louis and
Steven SHAVELL:

“Economic Analysis of Law”, February 1999, p:1665-1784. (Çevirimiçi), http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/251.pdfhttp://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/251.pdf, 16.01.2016.

KORTUNAY Ayhan ve
Yasin SEZER:

“Kamu İhale Kanununun 63. maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:56, S:3, 2007, s: 137-171. (Çevirimiçi), <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/265/2386.pdf>, 15.01.2016.

KÖKNAL, Melih: “Yeni İhale Kanununda Yapım İşleri ve 77. madde”, **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Mart 1965, s:32. (Çevirimiçi), <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/5251.pdf>, 17.11.2015.

KÖKSAL, Tuncay: “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Devlet İhalelerinde Rekabetin Sağlanması”, **Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku Dergisi**, S:2, 2001, s: 59-77. (Çevirimiçi), www.ankarabarosusu.org, 15.10.2015.

MCNAMARA, Anne,
Simon PEARCEODER and
Kirsten PROCTOR: How to Win Government Contracts in the UK 2017, (Çevirimiçi), http://shinebidservices.com/wp-content/uploads/2016/12/How-to-win-government-contracts-in-the-uk_2017.pdf, 10.07.2017.

ODER, Burak: “Kamu İhale Hukuku”, **Günışığında Yönetim**, Der. İl Han Özay, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s:547-599.

OECD: Public Procurement the Role of Competition Authorities In Promoting Competition, **Policy Roundtable Report**, 2007. (Çevirimiçi), <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf>, 26.01.2016.

- OĞUZ, Fuat: Hukukun Ekonomik Analizi Genel Bir Değerlendirme, **Piyasa**, Bahar 2002, s: 3-23. . (Çevirimiçi), <http://www.libertedownload.com/Piyasa/02/02-fuat-oguz-hukukun-ekonomik-analizi.pdf>, 15.10.2015.
- ÖNÜT, Burcu Lale: “Avrupa Topluluğu (Birliği) Hukuku’nda Hizmet İhaleleri”, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006. (Çevirimiçi), <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp>, 10.01.2016.
- ÖZDEMİR Erkan ve Murat Arapgirli: **Kamu İhale Hukukunda Ortak Girişim**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014.
- ÖZGÖKER Uğur ve Yusuf İnamoğlu: “AB ve ABD Arasındaki Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) ve Türkiye’ye Muhtemel Etkileri”, **AREL Ekonomi Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C:1, No:2, 2016, s:21-34. www.academia.edu, 10.07.2017.
- ÖZKAN, Gürsel: “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y:5, S:17, 2014, s: 63-110. (Çevirimiçi), www.taa.gov.tr, 15.10.2015.

ÖZKAN, Gürsel:

Danıştay Kararları Işığında Kamu İhale Hukukuna Egemen Olan Temel İlkeler, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014.

POSNER, Richard:

“Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law”, John M. Olin **Law&Economics Working Paper** No.53, The Law School The University of Chicago. (Çevirimiçi), http://www.law.uchicago.edu/files/files/53.Posner.Values_0.pdf, 20.01.2016.

RAUDLA, Ringa:

“Law and Economic Analysis of the Estonian Public Procurement Act”, (Çevirimiçi), http://users.uoa.gr/~gdellis/Dimosies_Symvaseis/Law_and_Economic_Analysis_of_Public_Procurement.pdf, 10.01.2016.

Rekabet Kurumu

Rekabet Terimleri Sözlüğü, Ankara, 2011.

SANLI, Kerem Cem:

Haksız Fiil Hukukunun Ekonomik Analizi Hukuk ve Ekonomi Öğretisi, Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2007.

SANLI, Kerem Cem:

Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Sözleşme Hukuku ve Sözleşme Yaptırımlarının Ekonomik Analizi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

SEZER, Yasin: “Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet, **Amme İdaresi Dergisi**”, C:35, S:4, Aralık 2002, s: 57-82. .(Çevirimiçi), www.todaie.edu.tr, 15.10.2015.

SIGMA: “Turkey Public Procurement Assessment Report”, **OECD Publishing**, 2012. (Çevirimiçi), <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jz2rqnhss7g.pdf?expires=1454038654&id=id&accname=guest&checksum=AD29968160F63DB764A380B7B549FBB0>, 26.01.2016.

ŞANSLI, Canan: “Hukukun Ekonomik Analizi Çerçevesinde Kamu İhale Hukuku”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, C:53, S:612, s:51-62.

ŞENER, Ramazan: Kamu İdarelerinde Doğrudan Temin Yöntemi, (Çevirimiçi), www.muhasabenet.net, 15.01.2017.

TAŞ, Bedri Kamil Onur: “Türkiye Kamu Alımı İhalelerinde Rekabetçi Ortamı Etkileyen Faktörler”, **Ankara Sanayi Odası Yayın Organı**, Temmuz/Ağustos, 2011. (Çevirimiçi), [http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/dosyatemmuzagustos2011\(1\).pdf](http://www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/dosyatemmuzagustos2011(1).pdf), 20.05.2017.

TAŞ, Elçin ve Derya KUTLU: Dünya Bankası Finansmanlı İnşaat Projeleri İçin Uygulanan İhale Prosedürlerinin İncelenmesi, s:101. (Çevirimiçi), www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/1551.pdf, 5.12.2015.

TEPAV Türkiye Ekonomi

Politikaları Araştırma Vakfı:

“Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?” **TEPAV Mali İzleme Grubu**, Şubat 2009. (Çevirimiçi), http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu_Ihale_Kanunu__nda_Yapilan_Degisiklikler_Ne_Anlama_Geliyor.pdf, 27.01.2016.

TURŞUCU, Murat:

Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, (Çevirimiçi), <http://sgdb.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/95/files/kamu-harcama-hukuku-cercevesinde-kamu-alimlari-ve-turkiyedeki-uygulamalar-yukseklisans-tezi-mehmet-tursucu-29032012.pdf>, 30.06.2016.

Türk Sanayicileri ve

İşadamları Derneği (TÜSİAD):

Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2001. (Çevirimiçi) [www. tusiad.org](http://www.tusiad.org) ,10.08.2017.

Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelik

Dünya Bankası Ülke

İşbirliği Stratejisi 2012-2015:

(Çevirimiçi),

siteresources.worldbank.org/**TURKEYEXTN**/.../
TurkishCPS.pdf, 6.12.2015.

TÜRKOĞLU, Yekta,

Turhan Şakı ve Ercan Egemen:

İhale Hukuku ve İnşaat İşleri, Olgaç Matbaası,
Ankara, 1985.

ÜNÜBOL, Neyzar:

“Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin
Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve
Rekabet Savunuculuğu”, **Rekabet Kurumu
Uzmanlık Tezleri** Serisi Numara:119, Ankara,
2012. (Çevirimiçi), www.rekabet.gov.tr,
15.10.2015.

YALAZAY, Sait:

“Eşitlik İlkesi Çerçevesinde 4734 Sayılı Kamu
İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Tekliflerin
Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi
Usulü”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.
(Çevirimiçi),
[https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.js](https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp)
p, 10.01.2016.

YEKTAŞ, Hadi:

**Türkiye’de Kamu Adına Yapılan Tahsis ve
Tedariklerin Etkinliği**, İstanbul Enstitüsü
Yayımları, İstanbul, 2015. (Çevirimiçi),
[http://www.istanbulinstitute.org/content/userfiles/
files/kurumsal_tahsis-BASKI.pdf](http://www.istanbulinstitute.org/content/userfiles/files/kurumsal_tahsis-BASKI.pdf), 25.01.2016.

YÜLEK, A. Murat ve
Murad TİRYAKİOĞLU:

“Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri ve Literatürden Seçilmiş Örnekler”, **3. Sanayi Şurası**, Ankara, 2013. (Çevirimiçi),

<http://www.sanayisurasi.gov.tr/pdfs/kalkinma-temelli-kamu-alimi-politikalari-politika-deneyimleri-ve-literatürden-secilmis-ornekler.pdf>, 29.01.2016.

<http://ec.europa.eu>

<http://eur-lex.europa.eu>

www.ab.gov.tr

www.bbc.com

www.bdb-law.co.uk

www.electoralcommission.org.uk

www.gov.uk

www.haberler.com

www.ihale.gov.tr

www.kamuihalekurulu.com

www.kikuyusmazlikkararlari.net

www.legislation.gov.uk

www.oecd.org

www.ojec.com

www.rekabet.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.sigmaweb.org

www.tbmm.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

www.tuik.gov.tr

www.uncitral.org

www.yased.org.tr

www.worldbank.org

www.wto.org



EK

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan Kapsam Dışı Olan ve İstisna Hükümler İçeren Kanunlar²⁵⁵

Kanun Numarası	Kanun Başlığı	Resmi Gazete Yayın Tarihi/Sayı
4706	Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Değişiklik Tarihi:03.07.2003
4969	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	12.08.2003/25197
5015	Petrol Piyasası Kanunu	04.12.2003/25322
5104	Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu	12.03.2004/25400
406	Telgraf ve Telefon Kanunu	Değişiklik Tarihi:21.04.2005 Değişiklik Tarihi:05.11.2008
5355	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	11.06.2005/25842

²⁵⁵ Benzer bir tespit için Bkz. TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, “Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?” TEPAV Mali İzleme Grubu, Şubat 2009, s:10-13. (Çevirimiçi),

http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu_Ihale_Kanunu_nda_Yapilan_DeGISIKlikler_Ne_Anlama_Geliyor.pdf , 27.01.2016.

5363	Tarım Sigortaları Kanunu	21.06.2005/25852
5366	Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	05.07.2005/25886
2559	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu	Değişiklik Tarihi:03.07.2005
5396	Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	15.07.2005/25876
5523	Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun	04.07.2006/26218
5449	Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	08.02.2006/26074
5706	İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun	14.11.2007/26700
5710	Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun	21.11.2007/26707
5737	Vakıflar Kanunu	27.02.2008/26800
5738	Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunlarının Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Yaptırılması Hakkında Kanun	27.02.2008/26800
5804	2009 Yılında İstanbul Şehrinde Yapılacak Beşinci Dünya Su Forumunun	23.10.2008/27033

	Organizasyonu ile Katma Değer Vergisi Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	
5809	Elektronik Haberleşme Kanunu	10.11.2008/27050
3996	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun	Değişiklik Tarihi:13.02.2011
6216	Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun	03.04.2011/27894
3796	İstanbul Kentinde Yapılacak Olimpiyat Oyunları Kanunu	Değişiklik Tarihi:24.10.2011
6305	Afet Sigortaları Kanunu	18.05.2012/28296
6306	Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	31.05.2012/28309
237	Taşıt Kanunu	Değişiklik Tarihi:29.06.2012
6362	Sermaye Piyasası Kanunu	30.12.2012/28513
6461	Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun	01.05.2013/28634
5411	Bankacılık Kanunu	Değişiklik Tarihi:20.06.2013
6495	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde	02.08.2013/28726

	Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	
6518	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	19.02.2014/28918
6546	Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun	28.06.2014/29044
6550	Araştırma Altyapılarının Desteklenmesine Dair Kanun	10.07.2014/29056
6586	Milli Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.02.2015/29256
6741	Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26.08.2016/29813
6745	Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	07.11.2016/29824

Kaynak: 20.08.2018 tarihine kadar istisna olarak tespit edilen kanunlardan bazılarıdır. (Çevirimiçi), <http://www.resmigazete.gov.tr/>, 20.08.2018.