



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

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**TÜRKİYE'DEKİ KAMU ALIM
YÖNTEMLERİNİN
KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZİ**

YAKUP AKPINAR

**MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

NİSAN 2015



**TÜRKİYE'DEKİ KAMU ALIM YÖNTEMLERİNİN
KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZİ**

Yakup AKPINAR

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

NİSAN - 2015

Yakup AKPINAR tarafından hazırlanan ‘‘Türkiye’deki Kamu Alım Yöntemlerinin Karşılaştırılmalı Analizi’’ adlı tez çalışması aşığıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Gazi Üniversitesi Maliye Anabilim Dalı Maliye Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Doç. Dr. Duran BÜLBÜL
Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Başkan: Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ
Maliye Anabilim Dalı, Hacettepe Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



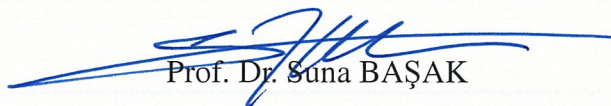
Üye: Doç. Dr. Hilmi ÜNSAL
Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 13.05.2015

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Suna BAŞAK
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYANI

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlâk kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Yakup AKPINAR

13.05.2015

TÜRKİYE’DEKİ KAMU ALIM YÖNTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Yakup AKPINAR

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Nisan 2015

ÖZET

Dünyada küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki ilerlemenin yön verdiği değişim süreci, ekonomik, siyasi ve kültürel tüm alanlarda olduğu gibi devletin yapısı ve işlevinde de köklü bir dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur. Devletler, iktisadi ve sosyal alanda sınırlı görevler üstlendiği minimal bir yapıdan sosyo-ekonomik alanda aktif görevler üstlendiği ve refah devleti uygulamalarının ağırlık kazandığı bir yapıya dönüşmüştür. Söz konusu gelişmelerden kamu alım süreçleri de etkilenmiştir. Kamu alımlarının saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak usullerle yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda ihalelerin konusuna, hacmine, aciliyetine, uzmanlık veya ileri teknoloji gerektirmesine göre farklı alım usulleri belirlenmiştir. Bu ihale usullerinin birbirlerine karşı üstünlükleri ve eksiklikleri ortaya çıkmıştır. Türkiye’de yapılan ihale usulü düzenlemelerinde Avrupa Birliği ülkeleri ile paralellik kurmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu ülkelerde uygulanan sistemlerin benzerleri ülkemizin şartlarına uyarlanmıştır. Bu durumun en büyük sebebi ülkemizin Avrupa Birliğine aday ülke statüsünde olması ve düzenlemelerini Avrupa Birliği müktesebatına uyarlama çabasıyla kaynaklanmaktadır.

Bilim Kodu : 1120
Anahtar Kelimeler : Avrupa Birliği, Ekonomi, Sosyo-ekonomik, Teknoloji.
Sayfa Adedi : 102
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Duran BÜLBÜL

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT METHODS IN TURKEY
(M.Sc. Thesis)

Yakup AKPINAR

GAZI UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

April 2015

ABSTRACT

The process of change, driven by globalization and the information technology, have led to a radical transformation in all the economic, political and cultural areas as well as in state's general organization and functions. States that have played a limited role in economic and social fields have transformed into an active player in socio-economic area with a greater emphasis on implementation of welfare systems. Public procurement processes have been also affected by these developments. In this process, it was understood that public procurement system should be in accordance with some basic principles like, transparency, competition, equal treatment, reliability, confidentiality, public supervision, and fulfilment of needs appropriately, promptly, and efficient use of resources. Within this framework, different procurement processes were determined according to the subject, volume and urgency of procurement, as well as the expertise area and the need of hi-tech of tender bids. As a result, preeminence and deficiency of different procurement processes came out. In Turkish procurement process regulation, it is evident that there is an effort to try to follow a similar path with the regulations of European Union countries. Current EU procurement legislations was adapted to Turkey, because Turkey is a candidate country for European Union membership and tries to adapt the Turkish regulations to EU legal acquis.

ScienceCode : 1120

KeyWords : The European Union, the economy, socio-economic, Technology.

Number of Pages : 102

Supervisor : Assoc. Prof. Dr. Duran BÜLBÜL

TEŐEKKÖR

Tez çalıőmam boyunca katkılarını ve tecrübelerini benden esirgemeyen danışmanım Doç. Dr. Duran BÖLBÖL ile mesai arkadaşım Maliye Uzmanı (eski muhasebat kontrolörü) İlkben Hakan BEKAR'A teşekkürlerimi bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
1. GİRİŞ.....	1
2. KAMU HARCAMASI VE SORUMLULUK	3
2.1. Kamu Harcaması ve Bütçe Kavramları.....	3
2.2. Kamu Harcama Sürecinde Sorumluluk.....	7
2.2.1. Bakan ve Üst Yönetici.....	10
2.2.2. Harcama Yetkilisi.....	12
2.2.3. Gerçekleştirme Görevlisi.....	14
2.2.4. Muhasebe Yetkilileri	16
2.3. Yüklenme	17
2.4. Harcama Süreci	19
3. KAMU ALIM YÖNTEMLERİ.....	21
3.1. İhale Kavramı ve Özellikleri.....	22
3.2. Türk Kamu İhale Sisteminin Tarihsel Gelişimi	23
3.3. Kamu İhalelerine Genel Bakış	24
3.4. İhale Kanununun Temel İlkeleri	27
3.5. Kamu Alımında Uygulanacak Usuller	28
3.5.1. İhale Usulü.....	28
3.5.1.1. Açık İhale Usulü	29

Sayfa

3.5.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	30
3.5.1.3. Pazarlık Usulü.....	32
3.5.2. Doğrudan Temin.....	37
3.5.3. Danışmanlık Hizmeti İhaleleri	39
3.5.4. İstisnai Alımlar	39
3.6. Kamu Alımlarına İlişkin Özet İstatistikler	43
4. 4734 SAYILI KANUNA GÖRE İHALE SÜREÇLERİ	47
4.1. Eşik Değer.....	47
4.2. İlan Süreleri.....	47
4.3. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması	50
4.4. Kesinleşen İhale Kararlarının Bildirilmesi.....	51
4.5. Sözleşmeye Davet	52
4.6. Teminatlar	52
4.7. Çerçeve Anlaşma	53
4.8. Dinamik Alım Sistemi.....	54
4.9. Elektronik Eksiltme.....	56
4.10. Kamu İhale Kurumuna Şikayet.....	57
5. KAMU ALIMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	59
5.1. Açık İhale Usulünün Olumlu Yönleri	59
5.2. Açık İhale Usulünün Olumsuz Yönleri.....	59
5.3. Belli İstekliler Arası İhale Usulünün Olumlu Yönleri	60
5.4. Belli İstekliler Arası İhale Usulünün Olumsuz Yönleri.....	60
5.5. Pazarlık Usulünün Olumlu Yönleri.....	61
5.6. Pazarlık Usulünün Olumsuz Yönleri	61
5.7. Doğrudan Teminin Olumlu Yönleri.....	62
5.8. Doğrudan Teminin Olumsuz Yönleri.....	63

Sayfa

5.9. İstisnai Alımların Olumlu Yönleri	64
5.10. İstisnai Alımların Olumsuz Yönleri	64
6. TÜRKİYE İLE AVRUPA BİRLİĞİ İHALE SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI	65
6.1. Kamu Alımlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri	66
6.2. AB'ye Katılım Sürecinin Ülkedeki Kamu Alımlarına Etkisi	70
6.3. AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı	72
6.4. AB'de Kamu Alımı Düzenlemeleri	73
6.5. AB Kamu Alımlarında Yapılan Yenilikler	76
6.6. Merkezi Tedarik Uygulamaları Bakımından Türkiye ve AB Ülkelerinin Karşılaştırılması	82
6.6.1. Türkiye (Devlet Malzeme Ofisi)	83
6.6.2. Almanya (Beschaffungsdienst des Bundesministeriums des Innern-Tedarik Dairesi)	84
6.6.2.1. Almanya'da Kamu İhalelerinin Genel Kapsamı	85
6.6.2.2. Almanya'da Uygulanan Kamu İhale Usulleri	86
6.6.3. Avusturya (Bundesbeschaffung GmbH – BBG-Federal Tedarik Kurumu)	87
6.6.4. İngiltere (Kamu Tedarik Servisi (GPS))	88
6.6.4.1. İngiliz Hukukunda Kamu İhalelerinin Genel Çerçevesi ve İngiltere Kamu İhale Mevzuatı	89
6.6.4.2. İngiltere'de Uygulanan İhale Usulleri	90
6.6.5. İtalya (CONSIP S.p.A (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici))	92
7. SONUÇ VE ÖNERİLER	93
KAYNAKLAR	97
ÖZGEÇMİŞ	100

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.1. Özet İstatistikler.....	44
Çizelge 3.2. Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı	45
Çizelge 3.3. 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı.....	45
Çizelge 3.4. 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı.....	46
Çizelge 3.5. İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Maddeye Göre Dağılımı.....	46
Çizelge 6.1. Yıllar itibariyle DMO alımları.....	84

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış bazı kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklama
AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
BBG	Federal Tetkik Kurumu (Avusturya)
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
GPS	Kamu Tedarik Servisi (İngiltere)
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
KİK	Kamu İhale Kurumu
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler
MEPA	Kamu İdaresi Elektronik Pazaryeri (İtalya)
MSO	Merkezi Satınalma Organı
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UNCITRAL	Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Komisyonu

1. GİRİŞ

Kamu alımı, kamu idarelerinin faaliyetlerini yürütmeleri için ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini temin etmeleridir. Bu alımların gerektirdiği süreç, temel olarak ihtiyaçların tespiti ve gerekli kaynağın sağlanması ile başlar, ihtiyacın temininde uygulanacak usulün seçilmesi ile devam eder, alım işleminin sözleşmeye bağlanması ve mal hizmet veya yapım işinin usulüne uygun olarak teslim edilmesiyle son bulur.

Gerek kamu hizmeti anlayışındaki değişimler ve gerekse daha önce kamu kurumlarınca üretilen pek çok mal ve hizmetin özel sektörden temin edilmesi yönündeki eğilimler kamu alımlarının hacim olarak büyümesi sonucunu doğurmuştur. Bunun sonucu olarak kamu alımları ekonomik ve sosyal politikaların en önemli araçlarından biri haline gelmiştir.

Kamu alımlarında müşteri devlet kuruluşları; bakanlıklar, belediyeler, kamu okulları, sağlık kuruluşları vb. kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Kamu idareleri, mal ve hizmet alımı ve yapım işlerindeki yüklenici seçiminde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Bu hususların kanunen garanti altına alınması, hem vatandaşın hem de yüklenicilerin kamu kaynağının kullanılması konusunda bir nevi güvencesini oluşturmaktadır.

Yüklenicilerin seçiminde adil ve güvenilir olma zorunluluğu, tüm kamu kurumlarının uygulayacağı rekabeti ve şeffaflığı ön plana çıkaran alım usullerini ortaya çıkarmıştır. Kamunun yaptığı tüm alımların, ortak bir usul çerçevesinde yapılması yeknesaklık sağlayacak ve sistemin dışına çıkılmaması ile birlikte denetimler de kolaylaşacak ve daha etkin bir şekilde yapılacaktır.

Türkiye’de kamu alımlarını düzenleyen kanunlar gelişen koşullar nedeniyle sürekli değişime uğramış, yolsuzluğu önleme amacı ve AB’ye üyelik süreci değişimlerin odak noktası olmuştur. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, AB müktesebatına uyum çerçevesinde olumlu gelişmeler izlenmiştir. Bu anlamda 2003 yılında yürürlüğe konulan

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile önemli bir reforma imza atılmıştır. Rekabet, şeffaflık ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı temel hedef ilkeler olarak belirlenmiştir.

Ancak her bir kamu alımı bir takım bürokratik süreçleri ve belli bir zaman periyodunu gerektiren aşamaları gerektirmektedir. Kanun koyucu kamu kurumlarına gerçekleştireceği alımları konusunda istisnai düzenlemeler getirmiştir. Böylece bazı alımlarda süreçlerin hızlandırılması, işin gerektirdiği belli bir uzmanlığın veya özel bir teknolojinin karşılanması amacıyla genel çerçevesi çizilen 4734 sayılı Kanunun dışına çıkılan alım yöntemleri de bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'ndeki kamu alımlarına baktığımızda ise, tüm birliğin benimsediği ve uyguladığı bir sistem üzerinde çalışılmakta ve Birliği tek bir pazar, sistemi de tek bir kanun çerçevesinde şekillendirme çabaları görülmektedir. Bu kapsamda, gerek üye ülkelerin gerekse aday ülkelerin mevzuatlarını bu ekseninde oluşturmaları için direktifler çıkarılmakta ve bu doğrultuda teknik destek verilmektedir.

AB kamu alımları direktifleri rekabeti artırabilmek amacıyla; devletlerin kamu alımlarını Topluluk genelinde ilan etmesini, bu ilanlarda yapılacak alımlarla ilgili mümkün olduğunca ayrıntılı bilgi sağlanmasını, idarelerin Topluluk genelindeki tedarikçi veya müteahhitlere eşit davranmasını istemekte, bu konularda Topluluk genelinde ortak kurallar oluşturmayı hedeflemektedir.

Çalışmada öncelikle kamu harcaması kavramından yola çıkarak bazı tanımlamalara yer verildikten sonra Türkiye'deki ihale sistemi ile ilgili genel bilgiler ve Türkiye'nin AB'ye katılım süreci ile bağlantılı gerçekleştirdiği reformlar bağlamında AB'deki ihale sistemi genel hatlarıyla incelenecektir.

Ayrıca, AB müktesebatı çerçevesinde Türkiye'deki ihale mevzuatının aksayan yönleri, yani AB tarafından eleştirilen yönleri Türk kamu alım sisteminin AB kamu alım sisteminden temel farkları olarak ele alınacaktır. Alım sistemlerindeki bu temel farkların yanında, AB ülkelerinin içinde bile büyük farklılık gösteren Merkezi Satın alma Kurumları ile Türkiye'deki uygulamaları da ayrıca karşılaştırılmıştır.

2. KAMU HARCAMASI VE SORUMLULUK

Devletin temel amacı, vatandaşlarının müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu ihtiyaçlar vatandaşların tek başlarına karşılayamayacakları ve birlikte yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlardır. Savunma, adalet, güvenlik, bayındırlık, sağlık ve eğitim bu ihtiyaçlara örnektir. Devlet, söz konusu müşterek ihtiyaçları, kamusal mal ve hizmetleri sağlamak suretiyle karşılamaktadır. Bu hizmetleri devlet ya kendi üretir ya da bunların özel kişiler tarafından üretilmesini destekler ve denetler (Karaarslan, 2008: 25).

Devletin bu hizmetleri yerine getirebilmesi için yaptığı harcamalara da kamu harcamaları denilmektedir. Kamu harcamalarının, kanunlar tarafından harcama yetkisi verilmiş olanlar tarafından belirli usuller çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekir.

1982 Anayasasının 5 inci maddesinde devletin temel amaç ve görevleri “*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla kamu harcamalarını genel olarak devletin varlığından dolayı yapılan harcamalar ile ekonomik, sosyal ve toplumsal hedefler doğrultusunda yapılan harcamalar toplamından oluşan bir değer olarak nitelemek mümkündür (Karabulut, 2011).

2.1. Kamu Harcaması ve Bütçe Kavramları

Kamu harcamaları, kamu yetkililerinin çeşitli hukuki düzenlemelerden ve bütçe kanunlarından aldıkları yetkiler çerçevesinde belirli bir hukuki süreç içerisinde gerçekleşmekte olup, bu süreci başından sonuna düzenleyen kurallara kamu harcama hukuku denilmektedir. (Karaarslan, 2008: 55).

Kamu harcamalarının yapılmasını belirli kurallara bağlamaktan kasıt, devlete iş yapan kişi ve kuruluşlar arasında rekabet yaratmak, kamu hizmetlerinin görülmesinde ucuzluk sağlamaktır. Kamu harcamalarının yapılmasının belirli usullere bağlanması; yöneticileri keyfi davranmaktan kurtararak kamu fonlarında kayıp, kaçak ve israfların

önlenmesi suretiyle kamu maliyesinde açıklık ve şeffaflık müesseselerinin yerleşmesini sağlayacaktır (Türk, 2010: 30).

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) metinlerinde “government procurement”, AB düzenlemelerinde “public procurement”, Anglo-American literatüründe çoğunlukla “government contracts”, “public purchasing” ya da “government purchasing”, bazı ülke düzenlemelerinde “public tender” ya da “state tender” kavramlarıyla ifade edilmek istenen “kamu alımı”, kamunun ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin ihale yoluyla tedarik sürecidir. Tüm kamu kurum ve kuruluşları, oluşumlarının bir gereği olarak ve/veya görev ve fonksiyonlarını yerine getirebilmek amacıyla çeşitli mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini yapmak zorundadır (Uz, 2005: 7).

Bir diğer ifadeyle, kamu hizmetlerinin görülmesi için kamu harcamalarının yapılması zorunluluğu vardır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gereksinim duyulan ihtiyaçları en kolay elde etme yolu ise kamu alımıdır. Kamu idareleri en uygun kalitedeki mal ve hizmeti en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini olabildiğince düşük tutmak amacıyla ihale metodunu kullanmaktadırlar (Akdoğan, 2014).

5018 sayılı Kanunda harcama birimi, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimi ifade etmektedir. Dolayısıyla harcama yapabilmek için öncelikle bir ödeneğin bulunması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanunda bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmıştır

5018 sayılı Kanunda yer alan bütçe türlerine esas teşkil eden genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri aşağıda ifade edilmiştir.

1. Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareleri:

1.a. Genel Bütçeli İdareler (5018 – ek I sayılı cetvel)

1.b. Özel Bütçeli İdareler (5018 – ek II sayılı cetvel)

1.c. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar (5018 – ek II sayılı cetvel)

2. Sosyal Güvenlik Kurumları
 - 2.a. Sosyal Güvenlik Kurumu
 - 2.b. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
3. Mahalli İdareler
 - 3.1. Belediyeler
 - 3.2. Belediyelerin Kurdukları, Üye Oldukları Birlikler

5018 sayılı Kanununun 12 nci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

Merkezi yönetim içinde yer alan genel bütçeli idarelerin gelir bütçesi tekdır ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Hazırlanan bu gelirlere elde edilen kaynak bir havuzda

toplanır ve bu havuzdan kapsama dahil kamu idarelerinin harcamaları için gider bütçeleri oluşturulur. Diğer kamu idarelerinin ise kendilerine has ayrı bir gelir bütçeleri bulunmaktadır.

Ödenek ise bütçeyle belirlenen gelirlerden bir harcama yapılabilmesi için alınan yetki ve izni ifade eder. Harcama sürecini başlatmak için mutlaka o harcama ile ilgili bütçe tertiplerinde ödeneğin bulunması gerekmektedir. Zira 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 20 nci maddesi ödeneklerin kullanımına ilişkin bazı esaslar getirmiştir.

-Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.

-Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar.

-Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.

-Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.

-İlgili mevzuatına göre, yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde Maliye Bakanlığınca belirlenen usûl ve esaslar çerçevesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir.

-Cari yılda kullanılmayan ödenekler yılsonunda iptal edilir.

5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesine göre merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.

Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.

Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.

Klasik maliyecilere göre, kamuya ait fonlar tasarruflu kullanılmalı ve israfa yer verilmemelidir. Kamu makamları harcama yaparken tasarrufun ötesinde cimri olmalıdırlar. Bu maliyeciler, iyi bir maliye bakanını, hazinenin kasaları önüne yerleştirilmiş içeriye girmeyi yasaklayan bir çoban köpeği olarak görmektedirler. Modern maliyeciler ise kamu harcamalarını, kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak ve/veya ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere, belirli usullere uyarak yaptıkları parasal harcamalar olarak görmektedirler.

2.2. Kamu Harcama Sürecinde Sorumluluk

Hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" şeklinde ifade edilmiştir.

Kamu harcamaları, kamu yetkililerinin çeşitli hukuki düzenlemelerden ve bütçe kanunlarından aldıkları yetkiler çerçevesinde belirli bir hukuki süreç içerisinde gerçekleşmekte olup, bu süreci başından sonuna düzenleyen kurallara kamu harcama hukuku denilmektedir (Karaarslan, 2008: 55).

Bütçe hakkı ise vergi ve benzeri kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu masraflarının çeşit ve miktarını belirleme hakkı olarak tanımlanabilir. Bir başka ifadeyle bütçe hakkı; devletin nerelere ne kadar para harcaması gerektiğine ve söz konusu bu harcamaların halka ne ölçüde yük getireceğine, milletin veya millet adına karar vermeye yetkili temsilcilerin söz sahibi olmasıdır (Vural, Rakıcı: 2007).

Vergi vererek kamu kaynağının oluşumuna katkı sağlayan toplum üyeleri artan bir şekilde verdikleri vergilerle oluşturulan kaynakların nasıl kullanıldığını temsili demokrasinin işleyişi içerisinde dile getirmektedirler (Önen, Özmen, 2011).

Türkiye’de hem vergilendirme yetkisi hem de harcama yetkisi millete aittir. Millet bu yetkisini vekilleri aracılığıyla yürütür. Bu nedenle harcama yetkisi meclise aittir. Parlamentoların tüm kamu sektörü için yapılan on binlerce harcamayı bizatihi kendilerinin yapması mümkün değildir. Bu nedenle harcama yetkisi devredilmektedir. Bunun da yegâne yöntemi Bütçe Kanunlarıdır. Bütçe Kanunları ile parlamentolar harcama yetkilerini yürütme organlarına devreder. Bu nedenle yürütme organları ancak bütçelerde öngörülen ödenek kalemlerinden ve öngörülen miktarlarda harcama yapabilirler; çünkü harcama yetkileri bununla sınırlıdır. Öngörülen ödenek miktarının üzerinde harcama yapmaları durumunda halkın yetki vermediği bir harcamayı yapmışlar demektir ki bu Sayıştay tarafından tespit edilip raporlanır. Parlamentolar vermiş oldukları harcama yetkisini Kesin Hesap Kanunu sürecinde denetleyerek yetki kullanımının doğru yapıp yapılmadığını karara bağlar (Karaarslan, 2008: 56).

TBMM, bütçe hakkı kapsamında yürütme üzerindeki denetim yetkisini doğrudan ve dolaylı olarak sürdürmektedir. Soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve güvenoyu gibi yollarla doğrudan yetki; kamu harcamalarına, gelirlerine, malları ve borçlarına ilişkin kanuni düzenlemeler yapılması ile bütçe ve kesin hesap kanunlarının görüşülmesi gibi yollarla da kullanılmaktadır. Dolaylı yetki ise, Sayıştay’a tanınan dış denetim yetkisiyle kullanılmaktadır (Yılmaz, Tosun, 2010).

Hesap verme sorumluluğunun kabul edilen üç ana boyutu bulunmaktadır (Polat, 2003):

- a) Yönetmelik hesap verme sorumluluğu: Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğu,

- b) Siyasal hesap verme sorumluluğu: Yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu,
- c) Vatandaşa yönelik hesap verme Sorumluluğu: Hem parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı sorumluluğu.

Mali yönetim süreci içinde görev alan kişiler görev ve yetkileri çerçevesinde yapmış oldukları hatalı ve/veya eksik işlemlerden dolayı sorumlu olacaklar ve bu sorumluluklarının gereği olarak yetkili mercilere hesap vereceklerdir. Hesap verme olayı, yapılan işlemin sonucuna göre idari, mali, cezai yönlerden biri, ikisi yada üçü itibariyle de olabilecektir (Tosun, Cebeci, 2008:26).

Harcama Yetkilisi kavramı, mali mevzuatımıza 5018 sayılı Kanun ile birlikte girmiş ve bu Kanunun 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanunun 1' inci maddesi ile değişik 31'inci maddesinin "*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir*" hükmü ile birim amirleri harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir.

Harcama yetkisi, ihale yetkisini de kapsayan daha geniş anlamlı bir kavramdır. Zaten asıl olan harcama yetkisidir. İhale yetkisi harcama yetkisinin üzerinde bir kavram olmayıp içinde bir kavramdır. İhale, harcama yetkisi kullanılırken ilgili kanunların belirlediği (ihale kanunu) usul ve esaslar dahilinde işin verilmesinde (satın alma ve yapım işleri) en uygun taliplinin seçilmesi işidir. Harcama yetkisi kullanılmadan ihale yetkisinin kullanılması mümkün değildir. Bu bağlamda ihale yetkisinin harcama yetkisi dışında düşünülmemesi gerekir. Dolayısıyla harcama yetkisine sahip olan görevlinin/yetkilinin ihale yetkisine de sahip olması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır (Tekin, 2006).

4734 sayılı Kanunun tanımlar bölümünde ihale yetkilisi "*İdarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlilerini ifade eder*" şeklinde tanımlanmış olup, ihale yetkilisinin harcama yetkisine de sahip olması gerektiği sonucuna buradan da ulaşılmaktadır. Özetle, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerde harcama yetkilisi aynı zamanda ihale yetkilisi olacaktır.

Kamu mali yönetiminde sorumlular ve sorumlulukları aşağıdaki başlıklarda incelenmiştir.

2.2.1. Bakan ve Üst Yönetici

Bilindiği üzere bakanlar ve bakanlık müsteşarları yukarıda ifade edilen 3046 sayılı Kanun ve kendi bakanlığının kuruluş kanunlarındaki hükümler uyarınca bazı görev, yetki ve sorumluluklarla donatılmıştır.

5018 sayılı Kanununun 10 uncu maddesi bakanların, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu olduklarını, bu sorumlulukların, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına ait olduğunu belirtmiştir.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar ve idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmekle görevlidirler.

5018 sayılı Kanun kamu mali yönetimine “Üst Yönetici” kavramını getirmiştir. Üst yönetici bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde ise belediye başkanıdır. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.

5018 sayılı Kanununun 11 inci maddesine göre üst yöneticiler de, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Ayrıca İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik'in 8 inci maddesi; üst yöneticilerin, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden sorumlu olduğunu ifade etmektedir.

Ayrıca 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesi uyarınca; Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. Burada kastedilen “kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları”, bakanların ve üst yöneticilerin sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu sorumluluk TBMM tarafından görüşülüp karara bağlanacaktır (Candan, 2006).

Aynı zamanda 14/06/2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında konu ile ilgili olarak; *“Üst yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadırlar. Bununla birlikte üst yöneticilerin özel kanunlardan doğan Sayıştaya karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur.*

Dolayısıyla bu aşamada bir genelleme yaparak üst yöneticilerin, işlemlerin hukuka uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olacakları ya da olmayacakları yönünde bir görüş belirtilmesi uygun bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Burada dikkatleri üzerine çeken diğer bir husus da; öngörülen yeni mali yönetim ve kontrol sistemi içinde bakan ve üst yöneticilerin harcama süreci içinde yer almamaları, daha çok sistemin işleyişi konusunda gözetim görev ve sorumluluğunu üstlenmeleridir. Bakanların gider ödetme yetkisi (ita amirliği) kaldırılmış, bu yetki harcama yetkililerine verilmiştir. Bakanların esas sorumluluğu yukarıda belirtildiği üzere sistemin

çatısını/esasını oluşturan hesap verme sorumluluğundan doğmaktadır. Bakanlar, Kanunda (md.10) belirtilen hususları gerçekleştirme ve gözetme konusunda sorumlu tutulmuşlardır. Üst yöneticiler sistemdeki gözetleyici/denetleyici rolleri (konumları) gereği harcama sürecinde dahil edilmemiş ve harcama yetkisi üst yöneticilere (kurumların yapısı gereği harcama yetkisinin üst yöneticilerce üstlenilmesi istisnai hali hariç) verilmemiştir (Candan, 2006).

Bakanların sorumluluğu, kamu kaynaklarının ne ölçüde amaca uygun, etkin, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bir sorumluluktur. Bakan ve üst yöneticilerin sorumluluğu idari/siyasi karakterli bir sorumluluktur (Tosun, Cebeci, 2008).

2.2.2. Harcama Yetkilisi

5018 sayılı Kanuna göre harcama yetkilisi bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir.

Kamu idarelerinin bütçeleri analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırması, kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır. Buna göre, kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer alan birimler, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerini, bu birimlerin en üst yöneticileri de harcama yetkililerini ifade etmektedir (Koçtepe, Gündüz, 2007).

Örneğin bakanlıklarda genel müdürlükler bütçeyle ödenek tahsis edilen birimlerdir, bu birim en üst yöneticisi, olan genel müdür ise o genel müdürlüğün harcama yetkilisidir: Bakanlıktaki “Üst Yönetici” ise o Bakanlığın müsteşarıdır. Dolayısıyla bir Bakanlıkta bir üst yönetici (müsteşar) bulunur iken birden çok harcama yetkilisi bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığınca yayımlanan 1 Seri Sıra No.’lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’de merkez teşkilatı, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idareler bazında harcama yetkililerinin kimler olduğu tablolar halinde gösterilmiş, harcama yetkisinin birleştirilmesi ve devredilmesi konusu açıklanmaya çalışılmıştır.

Yine Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2 Seri Sıra No.’lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’de, “*Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar,*

ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilirler.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanununun 32 nci maddesine göre; bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır. Harcama yetkilisinin emir ve talimatı olmadan hiçbir bütçe gideri ödenemez ve ondan başka hiç kimse harcama sürecini yönetemez, yönlendiremez (Bayar, 2008).

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 14/06/2007 tarih ve 5189/1 sayılı kararında konu ile ilgili olarak; *“5018 sayılı Kanunda, giderin yapılmasından ödeme aşamasına kadar tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi öngörüldüğünden, sorumluluk konusunda da harcama yetkilisi ön plana çıkmaktadır.*

Kanunda harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanması, idari açıdan üst yöneticilere; hukuka uygunluk açısından da yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle sorumlu olduğunu göstermektedir. Bu anlamda harcama yetkililerinin Sayıştaya hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.” denilmektedir.

Bununla birlikte aynı Sayıştay Genel Kurul Kararında;

-Harcama yetkisinin devri halinde harcama talimatının kullanılmasından doğan sorumluluğun, harcama yetkisinin devredildiği görevliye ait olması gerektiğine,

-Mevzuatta yer alan bazı hükümler nedeniyle kamu idareleri arasında veya idarenin değişik birimleri arasında iş ve hizmet ilişkisine bağlı olarak yapılan ödenek

aktarmalarında, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun, ödenek aktarılan birimin en üst yöneticisine ait olduğuna,

-Harcama yetkilisinin yerine, mevzuatında öngörülen usullere uygun olarak vekâleten atanan görevlinin, vekâlet ettiği göreve ait harcama yetkisini kullanmasından doğan sorumluluğun bu görevi vekâleten yürüten görevliye ait olduğuna karar verilmiştir.

2.2.3. Gerçekleştirme Görevlisi

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

“*Gerçekleştirme görevlisi*” sıfatına sahip kamu görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Harcama talimatı üzerine ibaresinden, gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğunun harcama talimatının verilmesiyle başlayacağı anlaşılmaktadır (Koçtepe, Gündüz, 2007). Gerek taahhüt aşamasında, gerekse tahakkuk ve ödeme emrine bağlama aşamasında işler, görevli memurlar (gerçekleştirme görevlileri) eliyle yapılmakta ve kâğıtlar bunlar eliyle düzenlenmekte ise de görevin asıl sahibi ve sorumlusu harcama yetkilisidir. Diğerleri, yetkileri kadro unvanları ile; görevleri bu kanun ve talimatlarla belirlenmiş, sorumlulukları sınırlı elemanlardır. Bunların kendi başlarına ve kendi inisiyatifleri ile iş yapmaları mümkün olmadığı gibi, doğrudan ve tek başlarına Sayıştayca muhatap alınmaları da söz konusu değildir. Bunlar yaptıkları veya yapmaları gereken iş ve işlemlerden dolayı amirlerinin sorumluluğuna katılırlar (Bayar, 2011).

Gerçekleştirme görevlileri, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.

14/06/2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında konu ile ilgili olarak; *“Bir mali işlemi gerçekleştirmede görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, gerçekleştirme işlemi yapan memurun, yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevli tarafından düzenlenip imzalanmış belgeye dayanıyor olması zorunludur. Bir başka deyişle, yukarıda anılan belge ve imza olmadan ödeme emri belgesinin tamamlanmış sayılmaması gerekmektedir. Aynı şekilde, belgeyi düzenleyen de gerçekleştirme konusunda yetkisinin bulunması ve harcama talimatı ile veya sair surette amir tarafından görevlendirilmiş olması gerekmektedir.*

Bu anlamda gerçekleştirme belgelerinin hazırlanması, taslak metinlerin yazılması, temize çekilmesi, kaydedilmesi, bilgisayara giriş yapılması gibi yardımcı hizmetlerin gerçekleştirme görevi kapsamında değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Bununla birlikte aynı Sayıştay Genel Kurul Kararında;

- Aslı bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiğine,

-Ödeme emri belgesine eklenmesi gereken taahhüt ve tahakkuk işlemlerine ilişkin fatura, beyanname, tutanak gibi gerçekleştirme belgelerini düzenleyen veya bu belgeleri kabul eden gerçekleştirme görevlilerinin, bu görevleriyle ilgili olarak yapmaları gereken iş ve işlemlerle sınırlı olarak harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine,

-Mevzuatına göre oluşturulan kurul, komisyon veya benzeri bir organ tarafından düzenlenen keşif, rapor, tutanak, karar veya ödemeye esas benzeri belgelerden doğacak sorumluluğa, işlemi gerçekleştiren ve bu belgeyi düzenleyip imzalayan kurul üyelerinin de dahil edilmeleri ve bu işlem nedeniyle harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine,

- Elektronik ortamda oluşturulan veri tabanından yararlanılarak yapılacak harcamalarda, sisteme girilecek verilerin bulunduğu belgeleri düzenleyen ve imzalayan

görevlilerin, bu işlemle ilgili gerçekleştirme görevlisi olarak kabul edilmesi ve yaptığı işlemlerden harcama yetkilisi ve sorumluluğu bulunan diğer gerçekleştirme görevlileriyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine karar vermiştir.

2.2.4. Muhasebe Yetkilileri

5018 sayılı Kanununun 61 inci maddesi “*Muhasebe Hizmeti*” kavramından bahsetmektedir. Bu maddeye göre muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler “*Muhasebe Yetkilisi*” adıyla anılır.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Kanununun 61 inci maddesine göre Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;

- a) Yetkililerin imzasını,
- b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,

kontrol etmekle yükümlüdür.

Muhasebe yetkilileri, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamaz. Yukarıda sayılan konulara ilişkin hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamaz. Belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi gerçekleştirilir.

Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurur.

Muhasebe yetkilileri yukarıda belirtilen kontrol yükümlülüklerinin dışında 5018 sayılı Kanunun 34 üncü maddenin birinci fıkrasında belirtilen; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınması ve buradan ödenmesinden, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedilmesinden de sorumludurlar.

Muhasebe yetkililerinin 5018 sayılı Kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır.

2.3. Yüklenme

Yüklenme; 5018 sayılı Kanunda; usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir, şeklinde tanımlanmıştır.

Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yıllarla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.

Kanun bir takım yüklenmelerde idarelerin mali yıllar sınırlı tutulmayacağına, bazı yüklenmelerin ertesi yıla geçmesine cevaz vermiştir.

Niteliğinden dolayı malî yıllarla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girilebilir:

a) Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.

b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.

c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.

d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.

e) Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.

f) Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.

g) Emniyet Genel Müdürlüğünün giyecek alımları ile silah, mühimmat ve teçhizat alımları.

h) Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, makine, silah-mühimmat, teçhizat ve sistem alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.

Ancak (d) maddesinde sayılan işler için bütçelerinde ödeneklerin yüzde ellisinin aşılmayacağı hükmü Millî Eğitim Bakanlığı için aranmaz.

5018 sayılı Kanununun 28 inci maddesi gelecek yıllara yaygın yüklenmeleri düzenlemiş olup bu maddeye göre; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, bir malî yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilir.

Ayrıca aynı maddede; yılı bütçesinde ödeneği bulunması ve merkezî yönetim kapsamındaki idareler için Maliye Bakanlığının uygun görüşünün alınması kaydıyla; satın alma suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan her türlü makine-teçhizat, cihazlar ve taşıtlar ile hava ambulansı ve yangınla mücadele amacıyla hava ve deniz araçlarının kiralanması veya finansal kiralama suretiyle temini; afet ve acil durumlar için kurulan lojistik depoların işletilmesiyle ilgili hizmetleri, yemek (bir sonraki paragrafta belirtilen yemek hizmeti hariç) ve personel taşıma hizmetleri, 16/6/2005 tarihli ve 5369 sayılı Kanuna göre sağlanan sabit ve ankesörlü telefon hizmetleri ile acil yardım çağrıları hizmetleri ve okullara sağlanan internet erişim hizmetleri, harita, plan, proje, etüt ve müşavirlik hizmetleri, ulusal

araştırma geliştirme kurumlarının süreli ve süresiz yayın alımları, orman ağaçlandırma ve amenajman işleri, kit karşılığı cihaz, ilaç, tıbbi cihaz, aşı ve anti-serum alımı için; süresi üç yılı geçmemek, finansal kiralama suretiyle temin edileceklerde ise dört yıl olmak üzere üst yöneticinin onayıyla gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişilebilir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresi üç yıl olup, işin niteliğinden veya süresinden kaynaklanan zorunlu hâllerde bu süre gerekçesi gösterilmek şartıyla üst yöneticinin onayıyla kısaltılabilir.

Bahsedilen 4734 sayılı Kanunun ilgili maddesi personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı ihalelerini kapsamaktadır.

2.4. Harcama Süreci

Bir harcama süreci ihtiyacın tespit edilmesi ile başlar, sözleşme imzalanıp mal, hizmet veya yapım işinin teslim alınması, yüklenicinin hakkedişlerinin ödenmesi ve varsa garanti süresinin bitimi ile kesin kabulün yapılması ile son bulur. Bir harcama sürecinde hangi aşamalardan geçileceği aşağıdaki başlıklar halinde değerlendirilmiştir.

1) *İhtiyacın tespit edilmesi:* Bu noktada idareye bağlı birimler harcama işlerini yürütecek birime bir ihtiyaç talep formu sunarak ihtiyaçlarını bildirirler.

2) *Harcama yapılacak bütçe kalemi belirlenir:* Daha öncede belirtildiği gibi ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. Bu sebeple ihtiyaç konusu işin hangi ödenek kaleminden ödeneceği belirlenir. Yeterli ödenek yok ise ödenek aktarması gibi usullere başvurulur. Bu noktada ödeneklerin KDV dahil olarak belirlenmesi gerekmektedir.

3) *Teknik şartname hazırlanması:* Mal ve hizmet alımlarında ve yapım işinde her türlü özelliğini belirten teknik şartname hazırlanır.

4) *Yaklaşık maliyetin belirlenmesi:* İdare ihtiyaç duyulan işin idareye ne kadara mal olacağını her türlü piyasa fiyatı araştırması yaparak belirler.

5) *Uygulanacak ihale usulünün belirlenmesi:* Hesaplanan yaklaşık maliyet tutarı ile varsa işin bazı özellik arz eden unsurları dikkate alınarak hangi ihale usulünün tercih edileceği tespit edilir.

6) *İhale veya ön yeterlilik dokümanı hazırlanır:* İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler hazırlanır.

7) *İhale onayı alınır:* Tespit edilen ihale usulünün öngördüğü şekil ve sürelerde ihale yetkilisinden bir ihale onayı alınır.

8) *İhalenin ilan edilmesi:* Tespit edilen ihale usulü bir ilana çıkılmasını gerektiriyorsa gerekli şekil ve sürelerde ihale ilan edilir.

9) *İhale komisyonu kurulur:* ilan veya davet tarihinden en geç üç iş günü içinde ihale komisyonu oluşturulur.

10) *İhalenin gerçekleştirilmesi:* Belirlenen şekil ve şartlarda ihale gerçekleştirildikten sonra iş isteklilerden birinin üzerine bırakılır.

11) *Sözleşmenin yapılması:* Tamamlanan ihale süreci sonrasında ihale kararı teklif veren tüm isteklilere gönderilir ve ihale üzerinde kalan istekli (yüklenici) ile sözleşme imzalanır.

12) *Teslim ve ödemeler:* Sözleşme hükümlerine göre iş yüklenici tarafından teslim edilir ve yine sözleşmede öngörülen şartlarda yüklenicinin hakedişleri ödenir.

13) *Kesin kabul:* Taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra teminatları iade edilerek kesin kabul tutanağı düzenlenir. Ancak yüklenicinin bu iş nedeniyle idareye ve Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan kanunî vergi kesintilerinin yapım işlerinde kesin kabul tarihine, diğer işlerde kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatlar paraya çevrilerek borçlarına karşılık mahsup edilir, varsa kalanı yükleniciye geri verilir.

3. KAMU ALIM YÖNTEMLERİ

Dünyada küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki ilerlemenin yön verdiği değişim süreci, ekonomik, siyasi ve kültürel tüm yapıları olduğu gibi devletin yapı ve işlevlerinde, yönetim modelleri ve anlayışlarında da köklü bir dönüşüm yaşanmasına neden olmaktadır. En somut şekilde devletin örgütsel yapısı ve işlevlerinde kendini gösteren bu dönüşümde, kamusal mal ve hizmetlere yönelik toplumsal taleplerdeki değişimin neden olduğu yeniden yapılanma veya reform ihtiyaçlarının itici bir unsur olduğu görülmektedir. 20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren devletin, iktisadi ve sosyal alanda sınırlı görevler üstlendiği minimal bir yapıdan sosyo-ekonomik alanda aktif görevler üstlendiği ve refah devleti uygulamalarının ağırlık kazandığı bir yapıya dönüşümü, kamu harcamalarının ekonomideki payının giderek artmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarındaki genişlemenin zamanla hantallığı beraberinde getirmesi ve yeni krizleri tetiklemesi, minimal devlet anlayışına geçiş çabalarını yeniden ön plana çıkarmıştır. Kamuya daha çok koordinatör ya da hakem rolü yükleyen yaklaşımların taşıdığı zafiyetler dikkate alınarak, alternatif bir model olarak güçlü ama hantal olmayan bir kamu yönetimine odaklanan “yeni kamu yönetimi” yaklaşımı geliştirilmiştir (Akyel, Köse, 2010).

Genel bir ifadeyle bir ülkede ekonomik olaylar “piyasa ekonomisi” ve “kamu ekonomisi” kuralları içerisinde gerçekleşmektedir. Piyasa ekonomisinde fiyatlar, esas itibariyle arz ve talebe göre oluşmakta; kamu ekonomisinde ise, kanunla belirlenen bir prosedür sonucunda oluşmaktadır. Diğer yandan, özel hukuk kişilerinin ihtiyaçlarını sözleşme serbestisi ilkesi kapsam arz ve talep usulünü de uygulayarak sağlayabilmeleri mümkündür. Fakat kamu idareleri böyle bir serbestlikten uzak olup, kanundaki koşulların gerçekleşmesi durumunda, mutlaka kanunda gösterilen usullere göre gerçekleştirebilmektedirler. İdarenin ihtiyaçları bu şekilde piyasa ekonomisinden sağlanmaktadır. İhale usulünde idareler alıcı, ihaleye katılanlar satıcı konumundadır. İhale sonunda ihaleyi kazanan kişi yüklenici sıfatıyla sözleşmenin tarafı olmaktadır. İdare gelir sağlayan ihaleler ise önceden olduğu gibi Devlet İhale Kanununa göre yapılmaktadır (Taşdelen, 2011).

Bu kapsamda ülkemizde de kamunun gerçekleştirdiği alımlar konusunda da cumhuriyet tarihimiz boyunca önemli değişim ve gelişimler yaşanmış ve nihayetinde 2002

yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmış ve 01.01.2003 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir.

3.1. İhale Kavramı ve Özellikleri

İhale kavramı geniş anlamda; idarenin yapacağı bir sözleşmenin tarafını seçmek üzere yürüttüğü süreci, dar anlamda ise idarenin belirli bir işi istekliler arasından seçeceği birisine yaptırmak üzere “yürüttüğü süreci” ifade etmektedir. Bu süreçte, bir yandan tek kutuplu, diğer yandan çok kutuplu bir ilişki kompleksi kurulmaktadır (Demircioğlu, 2014).

İhaleler; alım ve satım konusuyla ilgili piyasa fiyatının bulunmadığı ya da belirsiz olduğu durumlarda fiyat oluşturma sürecinde önemli bir role sahiptir. Hemen her ülkede kamunun ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin uygulanacak belli usuller sonrasında belirlenecek bir bedel karşılığında özel kişilerden satın alınması işlemi; “kamu alımları” olarak nitelendirilmekte ve belli kurallara tabi tutulmaktadır (Uz, 2005).

Türk idari sisteminde idarenin işlemleri bireysel işlemler ve idari sözleşmeler olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir (Dalkılıç, 2013). Kamu ihaleleri de idare hukuku kapsamında idari sözleşmelerin konusudur. İdarenin bütün işlemlerinde olduğu gibi kamu ihalelerinde de idarenin kanunilik ve hukuka uygunluk ilkelerine bağlı kalınarak belirli bir usul ve yöntemlere bağlı kalınmak mecburiyetindedir.

Kamu hizmetine ilişkin etkinliklerin her geçen gün çeşitlenerek artması karşısında idarenin, bu görevlerin tamamını kendi imkanlarıyla yerine getirmesi mümkün değildir. Bu durum, idarenin özel hukuk kişilerinin kaynaklarına yönelmesine neden olmuştur. İdare, özel hukuk kişileri ile yapacağı sözleşmelerle bazı mal ve hizmetleri temin edebilmektedir. Ancak, idare yapacağı ihalelerde dilediği gibi davranamaz. Zira kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, toplumsal refahın sağlanmasında önemli bir etkiye sahiptir. Bu açıdan, kamu alımlarının şeffaf, rekabetçi, istekliler arasında ayrımcılık yapmadan tarafsızlık bir şekilde yapılması son derece önemlidir (Kortunay, Sezer, 2007).

3.2. Türk Kamu İhale Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Türk hukuk sisteminde kamu alımlarının tarihsel gelişimi 100 seneyi aşkın bir geçmişe sahiptir. Bu alandaki ilk yasal düzenleme 1857 yılında çıkarılan mubayaa (satın alma) ile ilgili bir nizamnamedir. Cumhuriyet sonrası ilk kanuni düzenleme ise 1925 yılında yapılmıştır.

661 sayılı Hükümetin Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu 22/4/1925 tarihinde yürürlüğe girmiş ve idarelerce yapılacak her türlü satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık arttırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Karşılaşılan ihtiyaçlar çerçevesinde 1934 yılında 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu yürürlüğe girmiş ve yaklaşık elli yıl yürürlükte kalmıştır. Kanunun, büyüyen ekonomi karşısında ihtiyacı karşılayamamaya başlaması üzerine 1983 yılında satın alma ihaleleri için; on dokuz yıl süreyle uygulanacak olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmış, 01/01/1984 tarihinden 31/12/2002 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.

Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri 1 OCAK 1984 tarihinden beri uygulanmakta olan 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Zaman içinde ihale ve sözleşme işlem sürecinde görülen aksaklıklar ve mevzuattan kaynaklanan boşlukların yarattığı olumsuzluklar, kanun koyucuyu Avrupa Birliğine uyum yasalarına zorlamış ve nihayetinde 4.1.2002 tarihinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiştir. Ülkemizin Avrupa Birliğine (AB) uyum süreci çerçevesinde şeffaf ve rekabetçi bir kamu ihale sistemi oluşturmak amacıyla 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu” yapılmıştır. Kanun prensip itibariyle ihalelerin saydam ve rekabetçi bir ortamda istekliler arasında ayırım yapmaksızın yapılmasını öngörmüştür. Ancak, kanunun 63. maddesinde, belli durumlarda yerli istekliler lehine bazı ayrıcalıkların yapılmasına imkan tanınmıştır (Kortunay, Sezer, 2007).

Son yıllarda uyum yasaları olarak kabul edilen ve Türkiye tarihinde bir reform bir yeniden yapılanmayı gerektiren hukuk ve ceza uyum yasalarının yanı sıra

yaşanan ekonomik kriz, devletin harcama ve mali yasalarının da değişimini zorunlu kılmıştır. Gerçekten devletin küçülmesi, harcama politikasındaki etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik, kavramları sık sık gündeme gelmiş ve devlet kavramından kamu kavramına gidilmiştir. En başta İhale Kanununun “Kamu İhale Kanunu” olarak zikredilmesiyle kapsam genişletilerek “Kamu İktisadi kuruluşları, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar gibi özerk bütçeli kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşları da kamu denetimine alınmıştır. OCAK 2002 tarihli IMF’ye verilen niyet mektubunda belirtildiği gibi harcamaların etkinliğini artırmak amacıyla, satın alma yöntemleri geliştirilerek, Birleşmiş Milletler standartları (UNCITRAL) ile uyumlu Kamu İhale Kanununda “bağımsız bir ihale kurumu” oluşturulmuş, kanun ve düzenlemelerin yeni çerçeveye uyumlu hale getirilmesi amacıyla değiştirilmesi de dahil olmak üzere gerekli çalışmalar yapılmıştır. Özellikle küçük harcamaların idareler bazında çokluğu, işin ivediliği, küçük yerleşim alanlarında istekli veya tedarikçi bulunmasındaki güçlükler, ita amiri mutemet avanslarındaki limitlerin küçük olması ve ihale işlemleri, kamunun mal ve hizmet alımını geciktirmiş bazen güçleştirmiş bazen de idare görevlilerini ihale usullerine aykırı davranmaya itmiştir (Karagöz, 2002).

Avrupa Birliği müktesebatına uyum taahhütleri çerçevesinde, Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca 20/04/1999 tarihinde başlayan müşterek çalışmalar sonucunda hazırlanarak 20/11/2001 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve gerekçesi 04/01/2002 tarihinde genel kurulda kabul edilmiş ve 22/01/2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 01/01/2003 tarihinden itibaren uygulanmak üzere, Devlete gelir getiren ihaleler Devlet İhale Kanunu kapsamında bırakılarak, Devletin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenmesi öngörülmüştür (Turşucu, 2011: 63).

3.3. Kamu İhalelerine Genel Bakış

Kamu ihaleleri; kamu idarelerinin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik alım sürecini ifade etmektedir. Kamu idareleri en uygun kalitedeki mal ve hizmetleri en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini olabildiğince düşük tutmak amacıyla ihale sürecine girmektedirler. Mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine yönelik kamu giderleri ekonomiyi etkilemekte ve politika tespitinde belirleyici bir etkiye sahip olmaktadır. Yıllık yaklaşık 40 milyar dolar hacminde olan bu harcamalar;

bölgesel kalkınma ve istihdamı, yerli malını ve yerli üreticiyi ve KOBİ'leri doğrudan etkilemektedir (Karaarslan, 2008: 213).

08/09/1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına duyulan ihtiyaç nedeniyle kamu alımları sisteminde önemli bir reforma gidilmiş ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01/01/2003 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Yeni düzenleme ile satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri gibi kamuya gelir sağlanmasına yönelik düzenlemeler 2886 sayılı Kanun kapsamında yerine getirilmeye devam edilirken; alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri gibi kamu harcaması yapılmasına dair düzenlemelerin ise ayrı ve müstakil bir kanun sistematüğinde ele alınması prensibi benimsenmiştir (Çolak, 2014).

Ancak, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda, başta Avrupa Birliği direktifleri olmak üzere uluslararası standartlarla uyum içinde olmadığı, bazı maddelerin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkânsız olduğu, bazı maddeler arasındaki çelişki ve tutarsızlıkların suiistimale açık olduğu gerekçeleri ile şimdiye kadar yaklaşık 60 kez değişiklik yapılmıştır.

Kanunun amacı 1 inci maddesinde; *“Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.”* şeklinde ifade edilmiş, 2 ve 3. maddelerinde ise Kanunun kapsamı ve istisnaları belirtilmiştir.

Kapsam konusunda dikkat edilmesi gereken husus, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun tüm ihale işlemlerini kapsamadığıdır. Kanun, sadece mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini kapsama almaktadır. Kamu adına yapılan ihaleler sadece mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ekseninde yürütülmemekte, satış, kira ve trampa gibi işlemleri de ilgilendirmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamadığı satış ve

kira gibi işlemlerde, ihale usul ve süreçleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre uygulanmaya devam edilmektedir.

Ayrıca, her iki Kanunun genel olarak kapsamına girdiği halde, kapsamdan istisna edilen işlemler ve kurumlar bulunmaktadır. Bu işlemler ve birimler ise her iki kanuna da tabi olmayacak ve farklı bir ihale usulüne göre yapılacaktır (Karaarslan, 2008: 214).

Kanunun 2 nci maddesinde kapsama dahil olan idareler ayrıntılı biçimde sayılmıştır.

Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) 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.

b) Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.

c) Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.

d) (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.

e) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketlerin yapım ihaleleri.

Ancak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından

fazlasına sahip buldukları şirketler (e) maddesinde belirtilen yapım ihaleleri hariç) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu Kanun kapsamı dışındadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1 inci maddesi ile Kanunun kapsamı "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*" şeklinde belirlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini kapsamına alarak, 2886 sayılı Kanun'un bu hususlarla ilgili hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. Dolayısıyla yukarıdaki maddeyi "*Genel bütçeye dahil dairelerin, katma bütçeli idarelerin, özel idarelerin ve belediyelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri dışında kalan alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülür.*" şeklinde algılamak gerekir. Mal veya hizmet alımı ile yapım işleri denilince akla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gelmelidir (Karaarslan, 2008: 220).

3.4. İhale Kanununun Temel İlkeleri

Kanunun 5 inci maddesine göre; idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

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

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

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

Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.

İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.

3.5. Kamu Alımında Uygulanacak Usuller

Kamu ihale Kanunu, kamu ihale usullerini Kanunun ikinci kısmının birinci bölümünde 18 ve 23 üncü maddeler arasında düzenlemiştir. Buna göre idareler kamu hizmetlerini yerine getirirken gerekli olan mal ve hizmetlerin alımları ve yapım işlerinde kamu ihale kanunu çerçevesinde işlem yapmak mecburiyetindedir. Kanunun 18 inci maddesinde kamu ihale usulleri belirtilmiş olup, açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünü kamu ihalesi sürecinde takip edilmesi gereken usuller olarak ortaya koymaktadır.

Bunlara ek olarak yine Kanunun 22 inci maddesinde doğrudan temin ve 23 üncü maddesi ile de tasarım yarışmaları Kanundaki şartları taşımaları halinde ihale usulü olarak uygulanabileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanunu temel ilkeler başlıklı 5 inci maddesi ile kamu ihaleleri kapsamında temel usullerin açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olduğunu ve diğer ihale usullerinin kanunda belirtilen hallerde uygulanabilecek usuller olduğunu hüküm altına almıştır. Ancak Kanunun belli istekliler arasında ihale usulünü düzenleyen 20 inci maddesinde yer alan “*Açık İhale Usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesinde*” hükmü ile, kanunda esasen öncelikli usul olarak açık ihale usulünün belirlendiği çıkarımı yapılabilmektedir.

3.5.1. İhale Usulü

Kanunun 18 inci maddesinde; idarelerce kapsamdaki işlerin alınabileceği üç ihale usulü belirlenmiştir. Bunlar; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür ve sırasıyla 19, 20 ve 21 inci maddelerde düzenlenmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte dördüncü ihale usulü olarak sayılan doğrudan temin yöntemi,

tartışmalara yol açması nedeniyle 4964 sayılı Kanununun 12 nci maddesi ile bir ihale usulü olmaktan çıkarılarak gerek kapsam, gerekse uygulama usulü açısından ayrı bir alım yöntemi şeklinde yeniden düzenlenmiştir (Turşucu, 2011: 85).

3.5.1.1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, Kanunda belirtilen ihalelere katılım koşullarını sağlayan bütün isteklilerin teklif verebildikleri usuldür. Kamu İhale Kanununa göre temel ihale usulü açık ihale usulüdür, diğer ihale usulleri ancak bazı şartların gerçekleşmesi halinde uygulanabilir.

Açık ihale usulü, 5 inci maddeye göre temel ihale usulü olup, 19 uncu maddede de gayet açık olarak ifade edildiği üzere mevzuata uygun olarak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin gerektirdiği yeterliliği sağlayan tüm isteklilerin teklif verebildiği usuldür (Taşdelen, 2004: 77).

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Açık ihale usulü kavramıyla, tekliflerin açık olması değil, ihalenin herkese açık olması ifade edilmektedir. Bu ihale türünde teklifler kapalı zarf içinde idareye verilir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda pazarlık yapılmaz (Aksoy, Şimşek, 2010: 82).

Açık ihale usulü, temel ihale usulüdür ve idareler öncelikle bir ihaleyi açık ihale usulü ile yapıp yapamayacağını belirler. Diğer ihale usullerinin uygulanabilmesi için Kanunda hükme bağlanan koşulların gerçekleşmesi gerekir. Açık ihale usulü dışında bir usul ile alım yapılacaksa gerekçesi ihale dokümanında belirtilmelidir (Karadağ, Tümay, 2010: 192).

4734 sayılı kanun çerçevesinde gerçekleşen ihale usulünde teklif kural olarak 'kapalı teklif mektubu' ile yapılmaktadır. Bu husus tekliflerin hazırlanması ve sunulmasını düzenleyen 30 uncu maddede hüküm altına alınmıştır. Bu ihale yönteminde teklifler kapalı zarf içerisinde idareye verilmektedir. Tüm belgeler bir zarfa konur ve zarfın üzerine isteklinin adı, soyadı, ticaret unvanı, tebligat adresi, teklifin hangi iş için yapıldığı ve ihaleyi yapacak olan idarenin adresi yazılır. İstekli tarafından zarf imzalanır ve mühürlenir. Bu süreç ile görüldüğü gibi açık ihale usulü sözlü olarak değil, yazılı ve kapalı zarf usulü ile yapılır.

Çerçeve anlaşmalar mutlaka açık ihale usulüyle yapılması gerekmektedir. Bu tip idari şartnamelerden, mal alımı ihalelerinde Açık İhale Usulü ile İhale Edilen Mal Alımlarında Uygulanacak Tip İdari Şartname, Hizmet Alımı İhalelerinde Açık İhale Usulü ile İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Tip İdari Şartname, yapım işleri ihalelerinde ise Açık İhale Usulü ile İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Tip İdari Şartnameleri kullanılacaktır.

Açık ihale usulü, ülkemizde uygulanan temel ihale usulü olup aleniyeti, şeffaflığı, rekabeti, katılımcılığı sağlamaya en müsait ihale yöntemi olarak bilinmektedir (Yılmaz, 2007: 105). 2013 yılı ihale istatistikleri incelendiğinde ülkemizde 72.414 adet kamu alım miktarı açık ihale usulü ile gerçekleştirilmiş olup bu alım sayısının toplam büyüklüğü 69.690.791 bin TL tutarındaki kamu alımı açık ihale usulüyle yapılmış olup, bunun toplam ihalelerdeki oranı %78, 10 una boyutundadır (Demircioğlu, 2014).

3.5.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Kamu ihale usulünde temel usul açık teklif usulü olmak ile birlikte 4734 sayılı kanun koşul olarak belirtilen hususların varlığı halinde belli isteklilerin arasında ihale usulünün uygulanabileceğini ifade etmektedir.

Belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.

Bu ihale usulünde Kanununun 10 uncu maddesine uygun olarak belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilânında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılır. Belirtilen asgari yeterlik koşullarını sağlayamayanlar yeterli kabul edilmez. Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilir.

Teklif vermeye davet edilmeyenlere davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak bildirilir. İşin niteliğine göre rekabeti engellemeyecek şekilde Kanunun 40 ıncı maddeye uygun olarak belirlenen ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre tekliflerin değerlendirmesi yapılarak ihale sonuçlandırılır. İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir.

Teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle, ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir.

Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilmektedir.

Bu noktada teklif vermeye davet edilmeyenlere bunun nedeni yazılı olarak bildirilmektedir. İşin niteliğine göre rekabeti engellemeyecek şekilde 40'ıncı maddeye uygun olarak belirlenen ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre tekliflerin değerlendirmesi yapılarak ihale sonuçlandırılır (Turşucu, 2011).

Anlaşılabacağı üzere belli istekliler arası ihale usulü iki aşamalıdır: 1) Ön yeterlik aşaması, 2) İhale aşaması. Ön yeterlik için başvurulara aday denmektedir. Bu yöntemin uygulanmasında ön yeterlik dokümanı ve ihale dokümanı olmak üzere, her aşama için ayrı doküman hazırlanır. Her iki aşama için farklı değerlendirme kriterleri belirlenebilir (Karadağ, Tümay, 2010: 194).

2013 yılı ihale istatistiklerini incelediğimiz zaman sadece 435 adet ihalenin bu usulle yapıldığı 9.272.568 bin TL tutarında kamu malı alımının bu yolla sağlandığı görülmektedir. Bunun toplam kamu alımlardaki oranı %10,39 düzeyindedir. 2014 yılı ilk yarısında da bu oran %4,74 olarak gerçekleşmiştir.

3.5.1.3. Pazarlık Usulü

Açık ihale usulü ile hedeflenen amaç bazı beklenmeyen durumlarda terkedilmekte ve bu noktada pazarlık usulü ile ihtiyaçların karşılanması yoluna gidilmektedir. İhale süreci iki aşamalı olarak gerçekleşmekte olup, idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli durumlarda fiyatı isteklilerle görüştüğü bir usuldür (Demircioğlu, 2014).

Kanununun 21 inci maddesine göre aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:

a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

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

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

e) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti ellimilyar Türk Lirasına (167.966 TL) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

(b), (c) ve (f) maddelerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir.

(a), (d) ve (e) maddelerine göre yapılacak ihalelerde, ihale dokümanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre yeterliği tespit edilen istekliler, öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunar. İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde tekliflerini vermeleri istenir.

Bu kapsamda yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır.

(b), (c) ve (f) maddeleri kapsamında yapılan mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

21. maddenin f bendi kapsamında sadece mamul mal, hizmet veya malzeme alımı yapılabilmektedir. Ayrıca bu madde uygulamasında idare ayrımı yapılmamaktadır. Limit büyükşehir dahilindeki idareler ve diğerleri içinde aynıdır. Yine aynı bent kapsamında yaptırılacak işlerde şartname hazırlanması zorunlu kılınmıştır (Taşdelen, 2004: 79).

Pazarlık usulü; Kanunda belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin;

- 1-Teknik detaylarını,
- 2- Gerçekleştirme yöntemlerini,
- 3- Belli hallerde fiyatını,

isteklilerle görüştüğü usulü ifade etmektedir (Demircioğlu, 2014).

Bu ihale usulünün şartlarından biri, açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde yeterli sayıda teklif çıkmaması nedeniyle ihalenin sonuçlandırılmamış olmasıdır. Açık ihale usulünde ihalenin sonuçlandırılabilmesi için herhangi bir asgari teklif sayısı öngörülmemiştir. İhaleye bir adet teklif verilmiş olsa dahi komisyonun uygun görmesi durumunda ihale bu istekli üzerine bırakılabilecektir. Bu

durumda pazarlık usulünün uygulanabilmesi için açık ihale usulünde hiç teklif çıkmaması gerekmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulünde ise, ihaleye davet edilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilecektir. Bu nedenlerle ihale iptal edilmişse, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilecektir (Aksoy, Şimşek, 2010: 86).

Bu usulde, diğer usullerde olduğu gibi Kanunun 10 uncu maddesine göre yeterliği tespit edilenler arasında ihale yapılması gerektiği muhakkaktır. Ancak, bu usulde farklı olarak ihale konusu için teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi husularda isteklilerle teknik görüşme yapılması ve Kanunda belirlenen hallerde ise bunun yanı sıra fiyat görüşmesi yapılması imkanı getirilmiştir (Karadağ, Tümay, 2010: 198).

Pazarlık usulü ile Kanunun 21 inci maddesinde düzenlenmiştir. Ancak bazı durumlarda pazarlık suretiyle ihale yapılması mümkün olup bu haller kanunda sınırlı sayıda sayılmıştır. Kanun metninde pazarlık usulünün; “kanunda belirtilen hallerde kullanılabileceği” açıkça belirtilmiş olup idarelerin hangi hallerde pazarlık usulüne başvurabilecekleri bağlı yetki olmaktadır. Yukarıda durumların mevcut olup olmadığı idari yargı denetimine tabidir. Bağlı yetki halinde; idari işlemin sebep unsurunu oluşturan vakıa, fiil ve durumların mevcut olduğunun tespit edilmesi halinde idare Kanunun öngördüğü yönde Kanunun öngördüğü kararı almak zorundadır (Demircioğlu, 2014).

İdare yukarıdaki hallerin varlığı halinde belli bir hareket tarzını seçmek, belli bir çözümü benimsemek yani bu hallerde pazarlık usulünü uygulamak durumundadır. Bu haller dışında idarelerin pazarlık usulü ile ihale yapmaları konusunda serbest hareket etme imkanları ve bir takdir yetkileri bulunmamaktadır. Kanun’da belirlenen sebeplerin ortaya çıkması durumunda idare bir seçim yapma, değerlendirme imkanına sahip olmaksızın belli şekilde hareket etme zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Bağlı yetki aslında idarenin kanuniliğinin özel bir uygulama şekli olarak karşımıza çıkmaktadır (Demircioğlu, 2014).

4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerce yapılacak ihalelerde öncelikle açık ihale usulünün esas alınacağı, diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılacağı, İdarelerin, ihaleyi pazarlık usulü ile yapabilmesi için, 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendinde yer alan doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların

ortaya çıkması ve bu nedenlerle ihalenin ivedi olarak yapılması zorunluluğunun doğması şartlarının bir arada ve birbirine bağlı olarak gerçekleşmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır (Demircioğlu, 2014).

İdarenin, ihaleyi 4734 sayılı Kanununun 21/b maddesi kapsamında pazarlık usulü ile yapabilmesi için, madde metninde yer alan iki şartın bir arada ve birbirine bağlı olarak gerçekleşmesi zorunludur. Birinci şart, doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması, ikincisi ise, bu nedenlerle ihalenin ivedi olarak yapılması zorunluluğunun doğmasıdır (Demircioğlu, 2014).

Pazarlık usulüne, idarece gerçekleştirilecek mal, hizmet ve yapım işleri ihalelerinde temel ihale usulü olan açık ihale dışındaki usuller gibi 4734 sayılı kanunda yer alan şartların varlığı halinde gidilmektedir.

Avrupa Birliği'nin 2004/18/EC sayılı Kamu Satın Alma Yönergesi' nin 28' inci maddesine göre de pazarlık usulü ile ihale; yalnızca Yönergenin 30 ve 31'inci maddelerinde belirtilen durumlarla sınırlı olarak başvurulacak istisnai bir yol olarak düzenlenmiştir. Yönerge' nin 28'inci maddesinde pazarlık usulü ile ihalenin ancak "belirli durumlarda ve belirli koşullar altında" yapılabileceği açıkça ifade edilerek bu usulün istisnai durumlarda başvurulabilecek bir usul olduğu açıkça belirtilmektedir. Yönergenin söz konusu maddelerinde "önceden ilana tabi olan konular" ile "ilana tabi olmayan konular" ayrı ayrı belirtilmiştir. Buna göre ilgili maddenin a, d ve bentleri ilana tabi konular olup diğerleri ise ilana tabi olmayan konulardır (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak ihalelerde, ihale dokümanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre yeterliği tespit edilen istekliler, öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunar. İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek istekli/erden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde tekliflerini vermeleri istenir (Demircioğlu, 2014).

Bu madde kapsamında yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır.

Diğer taraftan, (b), (c) ve(f) bendi kapsamında yapılan mal alım/arında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterli belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir. Ancak burada katılımın sağlanması şartı bulunmamaktadır. Buna göre mal ve hizmet alımları gerçekleştirilmektedir. Ek olarak pazarlık usulünde sadece üç istekliyi davet etmek yeterli kabul edilmiş ve bu isteklilerden sadece bir tanesinin teklif göndermesi durumunda, bu istekli ile sözleşme yapılarak iş ihale edilebilmektedir. 6353 sayılı kanun ile 28. Maddenin birinci fıkrasına “*İlan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanı sadece idare tarafından davet edilenlere satılır*” hükmü getirilmiştir (Turşucu, 2011).

Kamu ihale Kurulu (KİK.) 22.10.2003 tarih ve 3003/UK.Z-583 sayılı kararında 'öngörülemez olay' kavramı kararın ana konusunu oluşturmaktadır. Karara konu ihale konusu işitme cihazlarının alımına dair olup ihale Sağlık İşleri Malzeme ve Satın Alma Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır (Kaydul, 2011).

İhaleyi yapan idareye göre işitme cihazı bekleyenlerin talepleri, şikayetleri ve mağduriyetleri öngörülemez olay olarak nitelendirilerek pazarlık suretiyle ihale yoluna gidilmiştir. Kurul kararında öngörülemez olay için doktrinden de yararlanarak iki ilke ortaya koymuştur. Bunlar ;

1- Ortaya çıkan olay ihale yapılmasını gerektiren idare tarafından öngörülemez ve anormal nitelikte olmalıdır.

2- Öngörülemez ve anormal olan durum idarenin iradesinden bağımsız olmalıdır. İki şart sağlanır ise pazarlık usulü ile ihale gerçekleştirilebilir. ihalede ise hastanenin ihtiyacı olan işitme cihazı ihtiyacı önceden öngörülebilir bir ihtiyaçtır . Dolayısıyla ihalede

öngörülemezlik durumu söz konusu değildir. Bu sebepler ile Kurul pazarlık usulünün belirlenmesinin 4734 sayılı Kanuna uygun değildir sonucuna varılmıştır (Kaydul, 2011).

3.5.2. Doğrudan Temin

Doğrudan temin, 30/7/2003 tarih ve 4964 sayılı Kanunun 12 nci maddesi ile ihale usulleri arasından çıkarılmıştır. Fakat bir ihale usulü olmamasına rağmen önemli bir kamu alım yöntemidir.

Doğrudan temin usulü 4734 sayılı kanunun 18. maddesinde ihale usulleri arasında sayılmamıştır. Ek olarak bu usul, uygulanacak ihale usulleri arasında sayılmadığı gibi ihale hazırlık işlemleri ve ihale süreci açısından ihale usulleri için öngörülmuş kurallardan farklı bir özellik arz etmektedir.

İdareler, aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (50.385 TL), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (16.786 TL) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar.

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.

f) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan

ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.

g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.

h) 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanununun 22 ve 36 ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.

ı) Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,

i) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı.

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.

Doğrudan temin usulü bir ihale usulü olmadığı için Kamu İhale Kurumuna şikayet konusu yapılamaz.

Bununla beraber ihtiyacın niteliğine göre; ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurma, belirli yeterlilik kriteri aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi

gibi hususlar idarenin takdir yetkisi kapsamındaki hususlar olup, idare durumun gerekliliklerini dikkate alarak ilan yaparsa, ihale komisyonu kurarsa, isteklilerden teminat alırsa mevzuata aykırı hareket etmiş olmamaktadır. Doğrudan temin usulü ile idare, kırtasiye, kağıt, elektrik malzemeleri alımı, küçük bakım onanın işlerinin yaptırılması gibi günlük ihtiyaçlarını ihale usullerinin kurallarına bağlı olmayıp etkin ve hızlı bir şekilde gerçekleştirecektir.

Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda, Kanunun 58. Maddesine göre ihalelere katılmaktan yasaklı kararı verilebilmesi mümkün değildir. Ayrıca doğrudan teminin bir ihale usulü olmadığını dikkate alacak olursak, 4735 sayılı kanunun 25. Maddesi ile sözleşmenin uygulanması halinde ortaya çıkan yasak fiil ve davranışlar düzenlenmiş olup, yine aynı kanunun 26. Maddesinde belirtilen müeyyideler doğrudan temin için uygulanamamaktadır.

Ancak ilgili maddedeki davranışlar ceza kanununa göre suç teşkil ettiği takdirde, bu fiillerin ceza sorumluluğuna ilişkin hükümler uygulanacaktır.

3.5.3. Danışmanlık Hizmeti İhaleleri

Niteliği nedeniyle kapsamlı ve karmaşık olan, özel uzmanlık ve deneyim gerektirdiği idarece tespit edilen hizmetler için bu yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntem kanunun 48. ve 52. Maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ön yeterlilik ilanında kısa listeye girmek ve teklif vermek üzere aday sayısı belirlenir. Bu sayı en az üç olup en fazla ondur. İhaleye davet edilecek sayısı üçten az olduğu takdirde ihale iptal edilmektedir.

Ön yeterlik alanlar tekliflerini mali teklif ve teknik teklif olarak ayrı zarf içinde sunmak durumundadır. Değerlendirmenin ilk aşamasında teknik teklifler değerlendirilirken ikinci aşamada mali teklifler üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Bu puanlama sonucunda en yüksek puanlı istekli görüşmeye davet edilir. Bu değerlendirme sonucunda üç istekliden az talep kalması durumunda ihale iptal edilmektedir.

3.5.4. İstisnai Alımlar

Daha öncede belirtildiği üzere tüm kamu alımları 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilmemektedir. Bu noktada bir takım kamu alımları tür bazında istisnaya tabi

tutulurken, bazı kamu idareleri tamamen Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Diğer bir ifade ile bazı kamu idareleri faaliyet alanı çerçevesinde yerine getirdiği kamu hizmetini karşılamak için yapacağı bazı alımlardan bazı, istisna iken bazı idarelerin tüm alımları istisnadır.

Bu istisnalar 4734 sayılı Kanunun hem kapsam başlıklı 2 nci hem de istisnalar başlıklı 3 üncü maddesinde belirtilmiştir.

Daha öncede belirtildiği üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tamamı bu Kanuna tabi değildir. Örneğin, meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları, meslekî kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları tamamen Kanun kapsamı dışındadırlar.

Öte yandan harcama türleri itibariyle hangi alımların Kanuna istisna olduğu Kanunun 3 üncü maddesinde gösterilmiştir. Buna göre;

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

b) Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,

c) Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları, özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı

Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,

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

e) Bu Kanun kapsamına giren kuruluşların; Adalet Bakanlığına bağlı ceza infaz kurumları, tutukevleri işyurtları kurumları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı enstitü ve üretim istasyonları ile Başbakanlık Basımevi İşletmesi tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden, yük, yolcu veya liman hizmetleri için Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünden, akaryakıt ve taşıt için Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar ile araştırma-geliştirme faaliyetleri kapsamında Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumundan yapacakları mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları, et ve et ürünleri için Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğünden, ray üstünde çeken ve çekilen araçlarda kullanılan monoblok tekerlek ve tekerlek takımları için Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar, (1)

f) Ulusal araştırma-geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları ile finansmanının tamamı Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların bu idare tarafından sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalanıldığı haller hariç, her türlü araştırma ve geliştirme hizmeti alımları,

g) Kapsam maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyonüçyüz milyar Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları,

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

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

j) Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun hükümleri kapsamında, acil müdahale plânlarının hazırlanması ve bir olay meydana geldikten sonra kirliliğe müdahale ve acil müdahale plânlarının icrası için acil olarak ihtiyaç duyulabilecek hizmet alımı ile araç, gereç ve malzeme alımı,

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

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

m) Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş (BOTAŞ) tarafından ithalat yoluyla yapılacak spot sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) alımları,

n) Erbaş ve erler ile askerî malzemelerin hava yoluyla taşınması için Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığından yapılacak hizmet alımları ile uluslararası mükellefiyetlerden doğan veya ulusal amaçlı; savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlarda ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçların, süratli ve etkin bir biçimde temini amacıyla, önceden güvenceler alınmasına olanak sağlayan anlaşmalar veya sözleşmeler yapmak suretiyle mal ve hizmet alımları,

o) Elektrik üretimi, iletimi, ticareti ve dağıtım alanında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin, bu faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yapacakları enerji ve yakıt alımları,

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

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

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

t) Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının kurduğu veya iştirak ettiği şirketten (ÖSYM'nin yapacağı mal ve hizmet alımlarında Yükseköğretim Kurulunun uygun görüşü alınmak kaydıyla) sınav faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak yapılacak mal ve hizmet alımları,

u) Yenilik, yerleşme ve teknoloji transferini sağlamaya yönelik sanayi katılımı/off-set uygulamaları içeren mal ve hizmet alımları,

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir.

3.6. Kamu Alımlarına İlişkin Özet İstatistikler

Kamu alımlarına ilişkin istatistikler, bu alımların ekonomik etkilerinin tespitinin yanında kamu alımlarına ilişkin politikaların oluşturulmasında da en önemli başvuru kaynaklarından birisi olmaktadır. Bu çerçevede, kamu alımları istatistiklerinin karar verici konumunda olanlar kadar araştırmacılar açısından da önemli bir bilgi kaynağı olduğu tartışmasızdır.

2013 yılında 175.724 ihale yapılmış, bu ihalelerden 18.400'ü ihale tarihinden sonra iptal edilmiştir. 01.01.2013 - 31.12.2013 döneminde iş başlangıcı 2013 yılı olan 129.093 ihale bulunmaktadır. Bu ihaleler 12.960 idare tarafından gerçekleştirilmiştir. Kuruma bilgisi gelen sözleşme sayısı 182.661 olurken, sözleşme bedeli toplamı 99.070.326.000 TL olup, belirtilen rakamlar doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımlarını kapsamamaktadır. Doğrudan temin yolu ile yapılan kamu alımlarının toplam bedeli ise 6.433.774.000 TL'dir.

Çizelge 3.1. Özet İstatistikler

Bütçe Türü	İhale Yapan İdare Sayısı	Sözleşme Sayısı	İhale Sayısı	Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	Kamu Alımı Tutarı (1000 USD) ⁽⁹⁾
Merkezi	7.750	103.271	57.260	43.829.446	19.393.560
Genel Bütçe ⁽¹⁾	6.435	77.985	41.643	20.377.893	9.016.767
Özel Bütçe ⁽²⁾	1.189	24.812	15.150	23.186.328	10.259.437
Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesi	8	61	60	33.994	15.042
Sosyal Güvenlik Kuruluş Bütçesi	118	413	407	231.231	102.314
Yerel	4.098	39.277	35.686	31.562.078	13.965.521
Belediye Bütçesi	3.451	26.081	24.936	25.524.837	11.294.176
İl Özel İdare Bütçesi	519	12.827	10.386	5.870.047	2.597.366
Mahalli İdareler	128	369	364	167.194	73.980
Diğer	1.112	40.113	36.147	23.678.802	10.477.346
Kamu İktisadi Teşebbüs (KIT) Bütçesi	458	31.361	28.661	12.003.200	5.311.150
Döner Sermaye Saymanlık	125	618	492	151.275	66.936
Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) Bütçesi	97	5.839	4.813	3.110.946	1.376.525
5018 kapsamı dışındaki idareler	432	2.295	2.181	8.413.381	3.722.735
Toplam	12.960	182.661	129.093	99.070.326	43.836.428

⁽¹⁾ Başbakanlık, Bakanlıklar ve yargı kuruluşları

⁽²⁾ Üniversiteler, diğer özel bütçeli kuruluşlar

⁽³⁾ 1 dolar 2,26 TL olarak kabul edilmiştir. (22 Ocak 2014 Merkez Bankası Döviz Kuru)

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

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (Kamu Alımları İzleme Raporu 2013)

2013 yılında EKAP üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımları tutarı 105.504.100.000 TL'dir. Bu tutarın 89.237.530.000 TL'si Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında, 9.213.471.000 TL'si istisna kapsamında, 6.433.774.000 TL'si doğrudan temin yoluyla ve 619.325.000 TL'si ise kapsam dışında gerçekleştirilen alımlara ilişkindir.

Çizelge 3.2. Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2013 yılısonu	%	2013 yılısonu	%
4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	98.007	75,92	89.237.530	84,58
Doğrudan Temin	-	-	6.433.774	6,10
İstisna	30.958	23,98	9.213.471	8,73
Kapsam Dışı	128	0,10	619.325	0,59
Toplam	129.093	100,00	105.504.100	100,00

Kapsam dışı alımlar: 3996 sayılı Yap-İşlet-Devret Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ve EKAP'a kaydedilen alımlardır.

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (Kamu Alımları İzleme Raporu 2013)

2013 yılında ihale sonuç bilgisi Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %40,43'ü mal alımı, %22,93'ü yapım işi, %36,33'ü hizmet alımı ve %0,31'i danışmanlık hizmet alımına aittir. İhaleler tutar bazında değerlendirildiğinde ise ilgili dönemde Kanun kapsamındaki usullere göre gerçekleştirilen toplam kamu alımı harcamalarının %18,48'i mal alımı, %59,48'i yapım işi , %21,11'i hizmet alımı ve %0,92'si danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilmiştir.

Çizelge 3.3. 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2013 yılısonu	%	2013 yılısonu	%
Mal Alımı	39.626	40,43	16.491.693	18,48
Yapım İşİ	22.473	22,93	53.082.361	59,48
Hizmet Alımı	35.608	36,33	18.841.756	21,11
Danışmanlık Hizmet Alımı	300	0,31	821.721	0,92
Toplam	98.007	100,00	89.237.530	100,00

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (Kamu Alımları İzleme Raporu 2013)

2013 yılında Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %73,89'u açık ihale usulü ile, %25,67'si pazarlık usulü ile, %0,44'ü belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilmiştir. Tutar bazında inceleme yapıldığında, gerçekleştirilen ihalelerin %78,10'unda açık ihale usulü, %11,51'inde pazarlık usulü ve %10,39'unda ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulanmıştır.

Çizelge 3.4. 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

İhale Usulü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2013 yılsonu	%	2013 yılsonu	%
Açık İhale Usulü	72.414	73,89	69.690.791	78,10
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	435	0,44	9.272.568	10,39
Pazarlık Usulü	25.158	25,67	10.274.172	11,51
Toplam	98.007	100,00	89.237.530	100,00

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (Kamu Alımları İzleme Raporu 2013)

İstisna kapsamında yapılan kamu alımlarının tutar bazında %46,40'ını 4734 sayılı Kanunun 3/g maddesi kapsamında yapılan alımlar oluşturmaktadır. Bunu %36,60 oranı ile Kanunun 3/b maddesi ile yapılan alımlar izlemektedir.

Çizelge 3.5. İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Maddeye Göre Dağılımı

İstisna Kanun Maddesi	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2013 yılsonu	%	2013 yılsonu	%
3/a	573	1,85	152.561	1,66
3/b	365	1,18	3.371.956	36,60
3/c	27	0,09	33.810	0,37
3/e	324	1,05	325.817	3,54
3/f	495	1,60	169.047	1,83
3/g	28.648	92,54	4.275.070	46,40
3/h	10	0,03	368	0,00
3/i	348	1,12	601.496	6,53
3/k (5737/79 Md.)	58	0,19	48.432	0,53
3/n	4	0,01	46.064	0,50
3/g (4964 Geçici Md. 1)	69	0,22	165.460	1,80
4734 KİK Geçici Md. 1	2	0,01	5.969	0,06
3/p	8	0,03	4.732	0,05
3/r	27	0,09	12.688	0,14
Toplam	30.958	100,00	9.213.471	100,00

Kaynak: Kamu İhale Kurumu (Kamu Alımları İzleme Raporu 2013)

4. 4734 SAYILI KANUNA GÖRE İHALE SÜREÇLERİ

4.1. Eşik Değer

4734 sayılı Kanunda bir alım yapılabilmesi için gereken ilanlarla ilgili sürelerle değinilmeden önce eşik değerden bahsetmek gerekmektedir. Eşik değer, 4734 sayılı Kanunun, ihale ilan süreleri ve kurallarını düzenleyen 13 üncü ihalenin uluslar arası katılımcılara açılıp açılmaması hususunu düzenleyen 63 üncü maddelerinin uygulanmasında yaklaşık maliyet dikkate alınarak belirlenen parasal limitlerdir (Karadağ, Tümay, 2010: 83).

Kanunun ilan süreleri başlıklı 13 üncü maddesi ile yerli istekliler ile ilgili düzenlemelerin yapıldığı 63 üncü maddesinin uygulanmasında yaklaşık maliyet dikkate alınarak kullanılacak eşik değerler aşağıda belirtilmiştir:

a) Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında üçyüzmilyar Türk Lirası (923.721 TL).

b) Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında beşyüzmilyar Türk Lirası (1.539.538 TL).

c) Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde onbirtrilyon Türk Lirası (33.870.025TL).

4.2. İlan Süreleri

Bütün isteklilere tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak suretiyle;

a) Yaklaşık maliyeti 8 inci maddede yer alan eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihalelerden;

1) Açık ihale usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az kırk gün önce,

2) Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olanların ön yeterlik ilânları, son başvuru tarihinden en az ondört gün önce,

3) Pazarlık usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az yirmibeş gün önce,

Kamu İhale Bülteninde en az bir defa yayımlanmak suretiyle yapılır.

Yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan belli istekliler arasında yapılacak ihalelerde ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen adaylara ihale gününden en az kırk gün önce davet mektubu gönderilmesi zorunludur.

b) Yaklaşık maliyeti 8 inci maddede belirtilen eşik değerlerin altında kalan ihalelerden;

1) Yaklaşık maliyeti otuzmilyar Türk Lirasına (100.777 TL) kadar olan mal veya hizmet alımları ile altmışmilyar Türk Lirasına (201.563 TL) kadar olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az yedi gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde,

2) Yaklaşık maliyeti otuzmilyar (100.777 TL) ile altmışmilyar Türk Lirası (201.563 TL) arasında olan mal veya hizmet alımları ile altmışmilyar (201.563 TL) ile beşyüzmilyar Türk Lirası (1.679.772TL) arasında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az ondört gün önce Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde,

3) Yaklaşık maliyeti altmışmilyar Türk Lirasının (201.563 TL) üzerinde ve eşik değerinin altında olan mal veya hizmet alımları ile beşyüzmilyar Türk Lirasının (1.679.772 TL) üzerinde ve eşik değerinin altında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az yirmibir gün önce Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde,

En az birer defa yayımlanmak suretiyle ilân edilerek duyurulur.

Yaklaşık maliyeti 8 inci maddede yer alan eşik değerlerinin altında kalan belli istekliler arasında yapılacak ihalelerde ön yeterlik ilânlarının son başvuru tarihinden en az yedi gün

önce (b) bendindeki süre hariç diğer usullere göre yapılması ve ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen adaylara ihale gününden önce (b) bendindeki sürelerle göre davet mektubu gönderilmesi zorunludur.

İlanların, elektronik araçlar ile hazırlanması ve gönderilmesi halinde, birinci fıkranın (a) bendinin (1) numaralı alt bendindeki ilan süresi yedi gün kısaltılabilir. İlan ile ihale ve ön yeterlik dokümanına Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden doğrudan erişimin temin edilmesi halinde, birinci fıkranın (a) bendinin (1) numaralı alt bendindeki ilan süresi ile belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak ihalelerde ön yeterliği belirlenen adaylara yapılacak kırk günlük davet süresi beş gün kısaltılabilir.

İdareler, yaklaşık maliyeti 8 inci maddede belirtilen eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihaleler için Kamu İhale Bülteninde ön ilan yapabilirler. Uluslararası ilan yapılan haller dahil ön ilan yapılması halinde kırk günlük ilan ve davet süresi yirmidört güne kadar indirilebilir.

Ön ilanda aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:

a) İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası ile elektronik posta adresi.

b) İhalenin adı, niteliği, türü ile mal ve hizmet alımlarında kalemler ve tahmini miktarlar, yapım işlerinde ise işin yapılacağı yer, yapı tekniği ve ihtiyaç programına göre tahmin edilen fiziki miktarı veya kapsamı.

c) Çerçeve anlaşma yapılıp yapılmayacağı.

d) İhalenin yapılacağı yer.

e) İhale ilanının yılın hangi çeyreğinde yayımlanacağı.

Ön ilan yapılan hallerde, dördüncü fıkrada belirtilen süre indiriminden faydalanılabilmesi için ihale ilanının ön ilan tarihinden itibaren en az kırk gün sonra yayımlanması gerekir. Ön ilan yapılmış olması idareye ihale yapma yükümlülüğü getirmez.

Ön ilan yapılan hallerde ihalenin açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usullerinden biriyle gerçekleştirilmesi zorunludur.

Ön ilanlar Kamu İhale Bülteninde ücretsiz yayımlanır.

İlân edilecek ihalelerden hangilerinin, ayrıca Basın İlân Kurumu aracılığıyla Türkiye çapında dağıtımı olan gazetelerin birinde ilân edileceğini belirlemeye Kurum yetkilidir.

İhalenin yapılacağı yerde gazete çıkmaması halinde ilân, aynı süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılır. Bu işlemler bir tutanakla belgelenir.

İdareler, yukarıda belirtilen zorunlu ilânların dışında işin önem ve özelliğine göre ihaleleri, uluslararası ilân veya yurt içinde çıkan başka gazeteler veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilân edebilir. Ancak, uluslararası ilân yapılması halinde yukarıda belirtilen asgarî ilân sürelerine oniki gün eklenir.

4.3. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması

İhale, yapılan değerlendirmeler sonucunda ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren isteklinin üzerine bırakılır.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir.

Kanunun 63 üncü maddesine göre ihale dokümanında yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanacağı belirtilen ihalelerde, bu fiyat avantajı da uygulanmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılır.

En düşük fiyatın ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak değerlendirildiği ihalelerde, birden fazla istekli tarafından aynı fiyatın teklif edildiği ve bunların da

ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğu anlaşıldığı takdirde, ikinci fıkrada belirtilen fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılır.

İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar. Kararlarda isteklilerin adları veya ticaret unvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle yapıldığı, ihale yapılmamış ise nedenleri belirtilir.

İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder.

İhale; kararın onaylanması halinde geçerli, iptal edilmesi halinde ise hükümsüz sayılır.

İhale kararları ihale yetkilisince onaylanmadan önce idareler, ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını teyit ettirerek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorundadır. İki isteklinin de yasaklı çıkması durumunda ihale iptal edilir.

4.4. Kesinleşen İhale Kararlarının Bildirilmesi

Kanununun 41 inci maddesine göre; ihale sonucu, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir.

İhale kararının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesi durumunda da isteklilere gerekçeleri belirtmek suretiyle bildirim yapılır.

İhale sonucunun bütün isteklilere bildiriminden itibaren; 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe sözleşme imzalanamaz.

4.5. Sözclemeye Davet

Kanunun 42 nci maddesine göre; 41 inci maddede belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu bildirilir. Yabancı istekliler için bu süreye oniki gün ilave edilir. Sözleşmenin imzalanacağı tarihte, ihale sonuç bilgileri Kuruma gönderilmek suretiyle ihale üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit edilmesi zorunludur.

43 üncü madde hükmü gereğince sözleşmeden önce kesin teminat alınmayan danışmanlık hizmet ihalelerinde sözleşmeye davet ise, kesin teminat istenilmeksizin birinci fıkra hükümlerine göre yapılır.

4.6. Teminatlar

4734 sayılı Kanuna göre iki farklı teminat türü bulunmaktadır: geçici teminat ve kesin teminat.

33 üncü maddeye göre; ihalelerde, teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak üzere, istekli tarafından verilecek tutarda geçici teminat alınır. İhale dokümanında belirtilmesi şartıyla, danışmanlık hizmeti ihalelerinde geçici teminat alınması zorunlu değildir.

43 üncü maddeye göre ise; taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır.

Ancak, danışmanlık hizmet ihalelerinde ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, kesin teminat sözleşme yapılmadan önce alınmayabilir. Bu durumda, düzenlenecek her hakedişten % 6 oranında yapılacak kesintiler teminat olarak alıkonulur.

Kurum, ihale üzerinde kalan isteklinin teklifinin sınır değerin altında olması hâlinde, bu istekliden yaklaşık maliyetin % 6'sından az ve % 15'inden fazla olmamak üzere alınacak kesin teminat oranına ilişkin düzenlemeler yapabilir.

4.7. Çerçeve Anlaşma

Çerçeve anlaşma, bir veya birden fazla idare ile bir veya birden fazla istekli arasında, belirli bir zaman aralığında gerçekleştirilecek alımların özellikle fiyat ve mümkün olan hallerde öngörülen miktarlarının tespitine ilişkin şartları belirleyen anlaşmayı ifade eder.

Kanunun Ek 2 nci maddesine göre, idareler ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulamak kaydıyla çerçeve anlaşmalar yapabilir. Çerçeve anlaşmalar rekabeti engelleyici, sınırlayıcı veya bozucu şekilde kullanılamaz.

Çerçeve anlaşma kapsamında temin edilecek mal ve hizmet alımları ile yapım işleri Kanunun 13 üncü maddesine göre ilan edilir. Çerçeve anlaşma kapsamında karşılanması planlanan tahmini ihtiyaç miktarları ilanda gösterilir.

Teminat alınmasına ilişkin hükümler hariç olmak üzere, ihalelerin sözleşmeye bağlanması hakkında bu Kanunda yer alan hükümler çerçevesinde, süresi kırksekiz ayı geçmemek üzere çerçeve anlaşma imzalanır ve sonuçlar Kamu İhale Bülteninde ilan edilir.

Çerçeve anlaşmalar, koşulların tamamının baştan belirlendiği hallerde, bir istekli ile de yapılabilir. Birden fazla istekli ile yapılacak çerçeve anlaşmalarda istenilen şartları karşılayan yeterli sayıda teklif sunulması kaydıyla çerçeve anlaşmaya taraf olacak istekli sayısı üçten az olmamak üzere ihale dokümanında belirtilir. Çerçeve anlaşmaların bir istekli ile yapıldığı haller hariç, yapılan değerlendirme sonucunda teklifleri geçerli kabul edilen istekliler, ekonomik açıdan en avantajlı tekliften başlanmak suretiyle sıralanarak listeye alınır. Çerçeve anlaşmaya taraf olan istekli sayısının üçün altına inmesi halinde, mevcut çerçeve anlaşmanın sona erdiği taraflara bildirilir.

Koşulların tamamının baştan belirlendiği çerçeve anlaşma kapsamında yapılacak alımlarda isteklilerden ilk tekliflerini aşmamak kaydıyla yeniden teklif alınabilir.

Koşulların tamamının baştan belirlenmediği hallerde ise çerçeve anlaşma koşullarında esaslı değişiklik yapılmaması kaydıyla isteklilerden yeniden teklif alınır.

İsteklilere ihale konusu işin karmaşıklığı ve özgünlüğü gibi hususlar dikkate alınarak tekliflerini sunmaları için yeterli süre tanınır.

İstekliler yeterliklerinin devam ettiğini oniki ayda bir belgelendirir. Yeterliği devam etmeyenler ile teklif vermeye davet edildiği halde iki kez geçerli teklif vermeyen isteklilerin çerçeve anlaşmaları feshedilir.

Münferit sözleşmeye davet edildiği halde ihale dokümanında belirtilen süre içerisinde sözleşme imzalamayan istekliyle yapılan çerçeve anlaşma feshedilir ve istekli hakkında 58 inci madde hükümleri uygulanır.

Münferit sözleşme aşamasına ilişkin olarak bu Kanunun 6, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 54, 55 ve 56 ncı maddeleri uygulanmaz. Bu maddelerde belirtilen hususlar dahil çerçeve anlaşma kapsamında yapılacak alımların usul ve esasları ile nitelik ve kapsamını belirlemeye, ve sınırlar koymaya, sözleşme düzenlenmesine gerek görülen durumlarda sözleşmelerin şeklini ve kapsamını belirlemeye Kurum yetkilidir.

Çerçeve anlaşma yapılmış olması, idareye alım yapma yükümlülüğü getirmez. İdare, çerçeve anlaşma kapsamındaki ihtiyaçlarını bu Kanunda yer alan diğer usulleri kullanmak suretiyle de temin edebilir.

Bu madde kapsamında Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin gerçekleştirecekleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin usul ve esaslar “Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği”nde düzenlenmiştir.

4.8. Dinamik Alım Sistemi

Dinamik alım sistemi, ihale dokümanına uygun ön teklif veren ve sistemin geçerlik süresi içerisinde yeterlik kriterlerini sağlayan bütün isteklilerin sisteme kabul edildiği, piyasada mamul olarak bulunan malların tedarikine yönelik tamamen elektronik ortamda gerçekleştirilen alım sürecini ifade eder.

Kanunun ek 4 üncü maddesine göre, dinamik alım sistemi, piyasada mamul olarak bulunan malların elektronik ortamda alımında kullanılabilir. Sistemin kurulmasında açık ihale usulü uygulanır. Dinamik alım sistemi rekabeti engelleyici, sınırlayıcı veya bozucu şekilde işletilemez.

Sistemin tesis edileceği hususu Kamu İhale Bülteninde ilan edilmek suretiyle duyurulur. İhale dokümanında; planlanan alımın niteliği, türü ve miktarının yanı sıra satın alma sistemine, bu sistemin işletilmesinde kullanılacak elektronik ekipmana, sisteme teknik olarak bağlanabilmek için gerekli düzenlemelere, sistemin işleyişini düzenleyen kurallara ve diğer hususlara ilişkin bilgilere yer verilir.

Yeterlik kriterlerini sağlayan ve ihale dokümanında yer alan şartlara uygun ön teklif veren bütün isteklilere sisteme dahil olma imkanı verilir. Ön teklifler ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olduğu sürece sürekli olarak geliştirilebilir.

Ön tekliflerin değerlendirilmesi, verildikleri tarihten itibaren onbeş gün içinde tamamlanır. Teklif vermeye davetin henüz yapılmamış olması halinde değerlendirme süresi onbeş güne kadar bir defa uzatılabilir.

Dinamik alım sisteminin tesis edildiği veya sistemin kurulmasından vazgeçildiği ile ön tekliflerin sisteme kabul veya reddedildikleri hususu isteklilere karar alındıktan sonra en geç üç gün içinde bildirilir.

Her bir alım için sisteme kabul edilmiş istekliler teklif vermeye davet edilir. Yapılacak alımlar bu davetten en az onbeş gün önce basitleştirilmiş ilan yoluyla duyurulur. Sisteme kabul edilen bütün istekliler, tekliflerini sunmaları için yeterli süre tanınmak suretiyle teklif vermeye davet edilir.

Teklifler, ihale dokümanında belirtilen esaslara göre değerlendirilmek suretiyle alım sonuçlandırılır ve sözleşmeye bağlanır.

Dinamik alım sisteminin süresi kırk sekiz aydan fazla olamaz.

Dinamik alım sisteminde yapılacak ihalelerde Elektronik Kamu Alımları Platformu kullanılır. Sisteme kabul edilmeye ve sistemin yürütülmesine ilişkin olarak herhangi bir ücret talep edilmez.

Dinamik alım sistemi dahilinde yapılacak alımlara ilişkin sözleşme düzenlenmesi gerekli haller ile bu sözleşmelerin şeklini ve kapsamını belirlemeye Kurum yetkilidir.

4.9. Elektronik Eksiltme

Elektronik eksiltme, Tekliflerin değerlendirilmesinin ardından elektronik ortamda eksiltme şeklinde sunulan yeni fiyatların veya belirli teklif unsurlarına ilişkin yeni değerlerin bir elektronik araç marifetiyle otomatik değerlendirme metotları kullanılarak yeniden değerlendirilmesi ve sıralandırılması şeklinde tekrar eden işlemleri ifade eder.

Kanunun ek 5 inci maddesine göre;, ilan ve ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve 21 inci maddenin (a), (d) ve (e) bentleri uyarınca yapılan pazarlık usulü ihalede tekliflerin değerlendirilmesi aşamasının tamamlanmasından sonra elektronik eksiltme yapılabilir. Dinamik alım sistemi ve çerçeve anlaşma kapsamında yapılan ihalelerde de elektronik eksiltme uygulanabilir. 48 inci madde uyarınca yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise elektronik eksiltme uygulanmaz.

Elektronik eksiltme ancak ihale konusu alımın bütün teknik özelliklerinin net olarak belirlendiği hallerde kullanılabilir.

Elektronik eksiltmeye başlamadan önce ihale dokümanında belirlenen şartlara göre tekliflerin ilk değerlendirmesi yapılır.

Yeterli kabul edilen istekliler elektronik ortamda yeniden teklif vermeye aynı anda davet edilir. Davette, eksiltmenin başlama tarihi ve saati ile kullanılmakta olan elektronik araca isteklinin bağlantı kurabilmesi için gerekli bütün bilgilere yer verilir. Elektronik eksiltmenin her aşamasını gösteren bir zaman çizelgesi davet ile birlikte iletilir. Birbirini izleyen birden fazla aşamada elektronik eksiltme yapılabilir. Davetin gönderildiği tarihten iki iş günü geçmeden eksiltmeye başlanamaz.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirlendiği hallerde, yapılan ilk değerlendirme sonucu ile eksiltmede verilen yeni tekliflere göre sıralamayı düzenleyen matematiksel formül de davette bildirilir. Bu formül, ihale ilanında veya ihale dokümanında belirtildiği şekilde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin tespitinde kullanılan bütün unsurların varsa nispi ağırlıklarını da içerir.

Elektronik eksiltmenin her aşamasında, o andaki sıralamalarını öğrenebilmeleri için gerekli bilgiler anında isteklilere ulaştırılır. İhale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, diğer isteklilerin teklifleri hakkında bilgiler ve eksiltmenin herhangi bir aşamasındaki istekli sayısı da duyurulabilir. Ancak elektronik eksiltme süresince isteklilerin kimlikleri açıklanamaz.

Elektronik eksiltme aşağıdaki durumlardan biri veya birkaçının gerçekleşmesi halinde sona erdirilir:

- a) Eksiltmeye katılım için yapılan davette eksiltmenin tamamlanacağı belirtilen tarih ve saatin dolması.
- b) Yeni tekliflerin verilebilmesine ilişkin olarak davette bildirilen bekleme süresi içinde asgari fark aralığını sağlayan tekliflerin alınmaması.
- c) Davette bildirilen tur sayısının tamamlanması.

4.10. Kamu İhale Kurumuna Şikayet

Kamu alım sürecinde ortaya çıkan uyuşmazlıklar, 4734 sayılı Kanun hükümleri dahilinde sırasıyla idareye yapılan şikayet başvurusu ve Kuruma (KİK) yapılacak itirazın şikayet başvurusu üzerine idari aşamada ve bu süreçler kullanıldıktan sonra idari yargıda çözülür. Sözleşmelerin yapılmasından sonraki aşamada ortaya çıkacak olan uyuşmazlıkların çözüm yeri ise adli yargıdır (Sagun, 2008).

Şikayet başvurusu, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi

yapan idareye yapılır. İdare, şikâyet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır. Alınan karar, şikâyetçi ile diğer aday veya istekliler ile istekli olabileceklere karar tarihini izleyen üç gün içinde bildirilir.

İdareye yapılan şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması hallerinde veya şikâyet ya da itirazın şikâyet üzerine idare tarafından ihalenin iptal edilmesi kararlarına karşı doğrudan Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

İhale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla yapılan şikâyetlere ilişkin Kamu İhale Kurumunca verilen nihai kararlar, Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir. Bu davalar öncelikle görülür.

5. KAMU ALIMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Belirtilen kamu alım yöntemleri şekil, süre, kapsam itibariyle birbirlerinden farklı özellikler göstermektedir. Başlangıçta bir çatı olarak belirlenen 4734 sayılı Kanuna zaman içerisinde istisnalar getirilmiş ve bu istisnaların kapsamı çoğaltılmıştır, çoğaltılmaya da devam edilmektedir.

Çalışmanın bu kısmında alım yöntemi olarak ifade edilen hususların olumlu ve olumsuz tarafları karşılaştırılacaktır.

5.1. Açık İhale Usulünün Olumlu Yönleri

- Her isteklinin katılımına açık olduğu için saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi Kanunun temel ilkelerini sağlayıcı niteliktedir.
- Oluşan rekabetçi ortam, ihale bedelinin daha düşük seviyelere çekilmesini ve böylece kaynakların daha ekonomik kullanılmasını sağlar.
- Esas ihale usulü olduğu için herhangi bir alımın, belli şartlar altında uygulanma imkanı olan diğer ihale usullerine girip girmeyeceği konusundaki idari, cezai veya mali sorumluluğu en aza indirir.
- Ön ilan yapılmasına müsaittir.
- Çerçeve anlaşma yapmaya müsaittir.
- Dinamik alım sistemine müsaittir.
- Elektronik eksiltmeye uygundur.

5.2. Açık İhale Usulünün Olumsuz Yönleri

- İhale süreçleri içinde prosedürü en fazla olan ihale süreci olduğu için belli bir işbölümü ve uzmanlaşma gerektirir.
- Katılan sayısında bir sınırlama yapılamayacağı için yeterlik denetimi ve süreç kontrollerinde sıkıntı yaşanabilir.
- Uzun bir süreç gerektirdiği için acil alımlarda uygulanma imkânı daralır.

- Katılan sayısı fazla olabileceği için ihalenin kamu ihale kurumuna şikâyet edilme ihtimali ve böylelikle ihale iptal riski yükselir.
- Özel uzmanlık veya ileri teknoloji gerektirecek alımlarda idarenin özel nitelikte bazı tercih hakkını daraltır.
- Tüm isteklilere açık olduğu için esas amaçları ihaleye almak olmayan isteklilerin ihaleyi manipüle etmelerine ve/veya başka türlü çıkar sağlamalarına sebebiyet verebilir.

5.3. Belli İstekliler Arası İhale Usulünün Olumlu Yönleri

- İşin ileri teknoloji ve özel uzmanlık gerektirmesi halinde idarenin özel nitelikte tercih haklarını karşılar.
- Ön yeterlilik kriterinin getirilmesi ve kriterlerde belli bir eleme sağlanması, ihale sürecinde daha nitelikli ve uzmanlaşmış isteklilerin kalmasına ve ihale sürecinin rahatlamasını sağlar.
- Ön ilan yapısına müsaittir.
- Çerçeve anlaşma yapmaya müsaittir.
- Elektronik eksiltmeye uygundur.

5.4. Belli İstekliler Arası İhale Usulünün Olumsuz Yönleri

- Hangi işin ileri teknoloji ve uzmanlık gerektireceği konusunda net bir standart olmadığı için idareler tarafından açık ihale usulünden kaçmak amacıyla kullanılabilir. Konuyla ilgili olarak Kamu İhale Kurulunun 2008/UY.Z-2282 Sayılı kararında “...Açık ve Kapalı Spor Tesisleri İkmal İnşaatı” kapsamında yapılacak işlerin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmediği anlaşıldığından, söz konusu işin belli istekliler arasında ihale edilmesini uygun bulunmadığı yönünde saptama yapılmıştır (Ertaş, 2010).
- Ön yeterliliği tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilmesi, ihaleye kimlerin davet edileceği konusunda idareye takdir hakkı bırakarak Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edebilmektedir.

- Kanunun yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin bu usulde yapılmasına cevaz vermesi ile açık ihale usulünün uygulama alanı daralmasına ve rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırı bir durum oluşmasına neden olur.

5.5. Pazarlık Usulünün Olumlu Yönleri

- 21 inci maddenin (a), (d) ve (e) bentleri uyarınca yapılan pazarlık usulü elektronik eksiltmeye uygundur.
- Usulün bazı bentlerinde ((b-c-f) belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu olmaması, ilan yapılmayan bu hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterli belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermelerinin yetmesi bazı alımları kolaylaştırmaktadır.
- Ani ve beklenmedik durumlarda (doğal afet, salgın hastalık, savaş hali) ihalelerin ivedi yapılmasının sağlar.
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi gibi durumlarda idarenin alımı, sadece piyasada mevcut bilinen firmaları çağırarak gerçekleştirilmesini sağlar.
- (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında yapılan mal alımlarında sözleşme yapılması ve teminat alınmamasının zorunlu olmaması isteklilere kolaylık sağlar.

5.6. Pazarlık Usulünün Olumsuz Yönleri

- 21 inci maddenin (b) fıkrası uyarınca idare tarafından öngörülmeleyen durumlar nedeniyle pazarlık usulünün uygulanabilmesi sübjektif bir kavram olarak değerlendirilmektedir ve idarelerce açık ihale usulünden kaçınmanın bir yolu olarak kullanılabilir. Konuyla ilgili olarak Kamu İhale Kurulu 2008/UY.Z-99 Sayılı kararında; “İstanbul’un ağır trafik yükünün azaltılması, muhtemel deprem riski dolayısıyla alt yapı yatırımlarının bir an önce tamamlanması gerekçesi ile 21.maddenin b- bendine göre yapılan “D-100 Karayolu Şerit Düzenlemesi ve Yan Yol Tamamlama İnşaatı İşine” ilişkin olarak, trafik yükü ve yükün azaltılması, trafik akışının sağlanmasının “ani ve öngörülmeleyen olay olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.” şeklinde bir saptama yapılmıştır (Ertaş, 2010).

- Kurulca yapılan “öngörülmezlik” kavramına ilişkin değerlendirme ise; öngörülmezlik kavramı, idari sözleşmelerin akdedilmesinden sonra ortaya çıkan olağan üstü durumlar nedeniyle ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesine dayanılarak oluşturulmuştur. Her ne kadar öngörülmezlik kavramı idari sözleşmeler için geliştirilmiş bir kavram ise de, 4734 Sayılı Kanunda yer alan kavramların idare hukuku esasları içinde yorumlanması/uygulanması/ anlaşılması gerektiğinden ve benzer olaylarda aynı şekilde uygulanması zorunlu olduğundan, “öngörülmeleyen olay” kavram açıklığa kavuşturulmalıdır. Bir durumun, kamu ihale mevzuatı ve 4734 Sayılı Kanununun (21/b) maddesi açısından “idarece öngörülemez olay” içerisine girebilmesi için; ortaya çıkan olay; ihale yapılmasını gerektiren durumdan önce idare tarafından “öngörülemez,” “olağan dışı” nitelikte ve “idarenin iradesinden bağımsız” olmalıdır” şeklinde Kurulca belirleme yapılmıştır (Gök, Yaşar, 2002’den aktaran Ertaş, 2010)
- (d) bendinde yer alan ihalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması maddesinin subjektif değerlendirmelere açıktır.
- Usulün bazı bentlerinde ((b-c-f) belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu olmaması, ilan yapılmayan bu hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermelerinin yetmesi, rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırıdır.
- (b), (c) ve (f) bentleri elektronik eksiltmeye uygun değildir.
- (f) bendi kapsamında belli bir parasal tutara kadar olan alımlar, bu sınırın altında kalması için kısımlara bölünebilmekte bu husus da 5 inci maddedeki temel ilkelere aykırılık teşkil eder.
- (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında yapılan mal alımlarında sözleşme yapılmasının zorunlu olmaması idareyi damga vergisi gelirinden mahrum eder.

5.7. Doğrudan Teminin Olumlu Yönleri

- İlan yapma, ihale komisyonu kurma, sözleşme imzalama, yeterlik kriteri arama, yapma zorunluluğu bulunmadan yapılan bir alım yöntemi olduğu için idareye büyük kolaylık sağlar.
- İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde herhangi bir limit olmaksızın alımın bu yöntem ile yapılabilmesi,

mahrumiyet bölgesi olarak ifade edilen yerlerdeki kamu idarelerinin bazı ihtiyaçlarının temininde (akaryakıt gibi) kolaylık büyük kolaylık sağlar.

- Yıllara yaygın büyük bir alım gerçekleştirildikten sonra bu alınan mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınmasına imkan vermesi, hizmetin daha iyi şartlarda devamını, alınan malın daha doğru kullanılarak ekonomik ömrünü uzamasını sağlar.
- Özelliğinden dolayı stoklanması mümkün olmayan ilaç ve tıbbi malzemeler ile uygulama esnasında hastaya özgü sarf malzemelerinin alımının bu yönde yapılması doğru tedavi kabiliyetini arttırdığından sosyal bir fayda sağlar.
- İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması konusunda idareye büyük kolaylık sağlar.

5.8. Doğrudan Teminin Olumsuz Yönleri

- Bir ihale usulü olmadığı için Kamu İhale Kurumunun denetiminden geçmemektedir.
- KİK denetiminden geçmediği için uygulamada karşılaşılan bazı sorunlar hakkında idarelerin nasıl davranması gerektiği konusunda rehber olacak bir karar alınmamaktadır.
- Bir ihale usulü olmadığı için 4734 veya 4735 sayılı Kanuna göre yüklenicilerin ihalelere katılmaktan yasaklama kararı gerektirecek fiil ve davranışları gereken yaptırım ile karşılaşmamaktadır.
- (d) bendi kapsamındaki alımların kısımlara bölünerek bu yöntemle alınması gibi suiniyetli uygulamalara sebep olabilir.
- İhale komisyonu kararı alınmaması ve sözleşme imzalanmaması devletin damga vergisi gelirinden mahrum kalmasına neden olur.
- Alınması gereken üç tekliften ikisinin formalite icabı alınmasına ve böylece idare ile isteklilerin şahsi ilişkilerinin ön plana çıkmasına neden olabilir.

5.9. İstisnai Alımların Olumlu Yönleri

- İstisnalar, kanunda yer alan genel hükümlerin geçerli olmadığı durumları ifade etmektedir. İstisnalar ile kanunların genel ve soyut olmasının doğurduğu uygulama güçlüklerinin önüne geçmek için kamu yararı gözetilerek, özel kurum ve konuların ilgili kanunların kapsamının dışında tutulması amaçlanmaktadır (YILMAZ, Muzaffer Asım, 2010'dan aktaran ERTAŞ, 2010).
- İdareye ekonomik teknik, teknoloji, uzmanlaşma vb. gerekler ile kendi belirleyeceği usullerde alım yapma imkanı sağlar.
- Kalkınmakta olan ekonomilerde maliye politikası aracı olarak kamu harcamalarının daha hızlı alınmasına neden olur.
- Yapılan alımlarda ve alım sürecindeki olumsuzlukların idare takip edilerek benzer hataların yapılmamasını sağlar ve alım süreçlerini dinamik hale getirir.
- İstisna kapsamındaki Devlet Malzeme Ofisi (DMO)'nden yapılan alımlar özellikle ihale yapmak konusunda tecrübesi olmayan idareler açısından avantajlı olmaktadır.
- DMO'dan yapılan alımların kredili olabilmesi nakit sıkıntısı ve ödenek serbestisi sorununu ortadan kaldırmaktadır.
- Cezaevlerinin iş yurtları ile meslek liselerinden yapılan alımlar hem daha az maliyetli olmakta hem de sosyal amaca hizmet etmektedir.

5.10. İstisnai Alımların Olumsuz Yönleri

- İstisnai alımlar, alımı 4734 sayılı Kanunun dışına çıkardığı için temel çatı olarak öngörülen düzenlemeden sapma anlamına gelmektedir.
- İdareler bu alımlarda alımın gerçekleştirilme usul ve esaslarının kendileri belirlemekte ve diledikleri gibi değiştirebilmektedir.
- Alımlar Kamu İhale Kurumu denetimi dışında kalmaktadır.
- Kanunun saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi temel ilkeleri üzerinde kontrolün kaybolmasına sebep olur.

6. TÜRKİYE İLE AVRUPA BİRLİĞİ İHALE SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kamu alımları, AB ekonomisinde önemli bir yer tutmaktadır. Kamu alımları sektörünün Ortak Pazar'daki piyasa aktörlerine açılması, üye devletler arasındaki rekabetin güçlenmesi ve kamusal harcamaların (dolayısıyla da vergi yükünün) azalması bakımından olumlu etkilere sahiptir. Bu itibarla kamu alımları sadece üye devletlerin iç hukuk hükümlerine bırakılmamış, Birliğe özgü kamu alımları rejimi oluşturulması yoluna gidilmiştir (Kortunay, Sezer, 2007).

Sosyal devlet anlayışının doğurduğu bir olgu olan kamu harcamalarının sürekli artmasının yanında, aynı zamanda devletin en büyük alıcı tahtına oturmasına da neden olmuştur. Bu doğrultuda kamu alımları küreselleşme akımı ile kamu alımı standartları uluslararası standart kurallara bağlı olması hakkında genel bir algı oluşmuştur (Akdoğan, 2014).

Bir başka ifadeyle, küreselleşme olgusu ile birlikte, mal, hizmet ve sermayenin uluslar arası pazarlarda serbest dolaşımı sınır ötesi bir ekonomi politika uygulaması ve ortak kuralların belirlenmesi yönünde bir çabaya dönüşmüştür. Diğer taraftan, günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını, kendi içinde ve kendi imkanlarıyla gidermek yerine, dışarıdan temin etmesi giderek artan bir eğilim göstermektedir (Akdoğan, 2014).

Kamu kurumlarında gözlenen bu eğilim neticesinde idareler; kamu ihtiyaçlarının teminine yönelik temel ekonomik faaliyetlerini artan bir oranda özel sektöre devretmektedir. Bu kapsamda kamu idareleri, daha önce kendileri tarafından üretilen pek çok malı ve hizmeti kendi personeliyle üretmek yerine özel sektörden tedarik etmeye başlamışlardır. Bir anlamda devletin küçülerek, harcamalarının büyüdüğü gözlemlenmektedir. Bu yönüyle de kamu alımları, ülke düzeyinin ötesinde küresel bir önem kazanmaktadır (Akdoğan, 2014).

Avrupa Birliği'nde (AB) ortak kurallara dayalı bir kamu alımları sisteminin oluşturulması girişimleri 1970'li yıllarda başlamıştır. Zaman içerisinde sistem, rekabet ortamını garanti altına alan, şeffaflığı öngören, ayrımcılığı yasaklayan kuralların kabul edildiği kamu alımları düzenlemeleriyle şekillendirilmiştir. AB'de kamu alımları

kurallarını düzenleyen temel belge 1958 tarihli Roma Antlaşması olup, ikincil mevzuatı direktifler, tebliğler, kararlar ve diğer düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, 2004 yılında yapılan kapsamlı bir reform ile yenilenmiş, girişimcilerin rekabet ortamında serbestçe mal ve hizmet sunmalarını sağlayan, günün ihtiyaçlarına cevap veren çeşitli ilke, usul ve kurallar benimsenmiştir (Benlialper, 2013).

AB'ye üye ülkelerin kamu sektöründeki satın alma işlemleri Kamu Alımlarına İlişkin AB Direktiflerine (Direktif) uygun şekilde yapılmaktadır. İngiltere'de kamu alımlarına ilişkin özel bir kanun mevcut olmayıp Direktiflere uygun olarak kamu alımları gerçekleştirilmektedir.

AB'ye üye ülkelerin kamu alımları toplamı yılda yaklaşık 720 milyar Euro olarak gerçekleşmektedir. Direktifler, detaylı ilan ve ihale yöntemlerinin uygulanması ile mümkün olan maksimum rekabetin sağlanmasını hedeflemektedir.

6.1. Kamu Alımlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri

Kamu alımları, 1970'li yıllardan sonra devletlerin düzenlediği bir alan olmaktan çıkarak, bir dizi uluslararası düzenlemenin etkisi altına girmiştir. Bu çerçevede, Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması, Birleşmiş Milletler UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu, devletler üstünde küresel düzeyde belirleyici ekonomik etkiler yaratan uygulamalarıyla; Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri, bölgesel düzeyde Birlik üyesi ülkeler arasında bağlayıcı hükümler koyan ekonomik düzenlemeleriyle, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) kamu alımları araştırma ve çalışmalarıyla, Dünya Bankası ihale mevzuatıyla, dünya üzerindeki kamu alımı harcamalarını serbestleştirmek ve önündeki engelleri kaldırmak adına uluslararası ilke ve kurallar oluşturmakta ve uluslararası ticaretin kamu alımları yönünü geliştirerek küreselleştirmektedir (Akdoğan, 2014).

AB kamu alımlarında yasal çerçeve, AB Antlaşması'ndan türetilen birincil mevzuatın yanı sıra direktifler gibi ikincil mevzuat tarafından kurulmaktadır. AB kamu ihale sisteminin temellerini, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına ve ikamet özgürlüğüne ilişkin 28, 43 ve 49'uncu maddeleri, iş gücünün

serbest dolaşımına ilişkin 39 ve ayrımcılık yasağına ilişkin 12'nci maddesi oluşturur (Akdoğan, 2014).

Ortak Avrupa iç pazarının işlerliğinin sağlanması amacıyla, sadece Birlik üyesi bir ülkede ikamet eden gerçek veya tüzel bir kişinin Birlik üyesi başka bir ülkede yapılacak ihaleye katılabilme serbestisinin tek başına kâfi gelmeyeceğinin anlaşılması ve kamu ihale hukukunun ortak temel esaslara dayanmasının gerekliliğinin fark edilmesi üzerine bu alanı düzenlemek üzere çeşitli direktifler çıkarılmıştır (Akdoğan, 2014).

1971 yılına kadar, AB ölçeğinde kamu alımlarını konu edinen özel bir düzenlemeye rastlanmaz. Bu alan yukarıda da değinildiği üzere, Topluluğu kuran Roma Antlaşması metninde yer alan birtakım ilke ve kurallara dayanarak hukukî bir çerçeve bulur. Dolayısıyla, kamu alımları mevzuat oluşturma çalışmaları, yetmişli yıllarda, yapım işlerinin düzenlenmesine dair iki direktif çıkarılarak başlamıştır. 1990'lı yıllarda bu direktifler daha belirgin ve açık hükümlerle revize edilmiştir. Yine bu dönemde hizmet ihalelerini düzenleyen bir direktif kamu alımı mevzuat setine dahil olmuştur (Akdoğan, 2014).

Direktifler, ulusal kanun koyucunun seçim yapabileceği çözümler sunmakta olup, münferit hukukî sorunlar için çıkarılmakta ve fakat genel kural getirmemektedir. Bu nedenledir ki, temel bazı konularda direktifler aracılığıyla, kapsamlı ve sistematik ortak kurallar getirilememiştir. Yetmişli yıllarda çıkarılan söz konusu Direktifler şunlardır: 26 Temmuz 1971 tarih ve 71/305/EEC sayılı Yapım İşlerinde Kamu İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifi ve 16 Ağustos 1977 tarih ve 77/62/EEC sayılı Kamu Alımlarında İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifidir (Akdoğan, 2014).

Bu Direktifler sıra ve tarihleriyle sıralayacak olursak; 14 Haziran 1993 tarih ve 93/36/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) Kamunun Mal Alımı Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi ve 14 Haziran 1993 tarih ve 93/37/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) Kamu İş Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifidir. 93/36/EEC sayılı Direktif, daha önceki 70/32/EEC ve 77/62/EEC sayılı Direktifler ile bunları değiştiren 80/767/EEC ve 88/295/EEC sayılı Direktiflerin yerini almıştır. 93/37/EEC sayılı Direktif ise 71/304/EEC

ve 71/305/EEC sayılı Direktifleri değiştiren 89/440/EEC sayılı Direktifin yerini almıştır (Akdoğan, 2014).

18 Haziran 1992 tarih 92/50/EEC sayılı Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi. Bu Direktif daha sonra 97/52/EEC sayılı (OJEU, L328, 13.10.1997) Direktif ile değiştirilmiştir (Akdoğan, 2014).

2000 yılı Mayıs ayında Avrupa Parlamentosu mevcut direktiflerde muhtelif değişikliklerin yapılmasını öngören bir paket sunmuştur. Bu çabanın sonucu olarak da iki yeni direktif 29 Ocak 2004 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda onaylanarak yürürlüğe girmiştir.16 Bugün itibariyle AB kamu alım mevzuatının temel hükümleri; rekabet ve şeffaflığı artırmak, alım prosedürlerini basitleştirmek ve modernize etmek amacıyla, Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi tarafından onaylanan, kamu alımı yasama paketi olarak da bilinen 2004/17/EC ve 2004/18/EC konsolide direktifleridir (Akdoğan, 2014).

Klasik sektör olarak da adlandırılan 2004/18/EC sayılı Direktif, devlet ve belediye işletmelerinin yanı sıra bakanlıklar, merkezi yönetim ve belediye idareleri gibi birçok ihale makamını kapsar. Utilities (altyapı) sektörü olarak da adlandırılan 2004/17/EC sayılı Direktif, su arıtımı, enerji, liman yönetimi ve hava limanı tesisleri gibi spesifik alanlarda işlem yürüten ihale makamlarını kapsamaktadır (Akdoğan, 2014).

Avrupa kurumlarının 2004/17 ve 2004/18 sayılı direktifleri kabulü ile kamu alımı ve kamu ihale sözleşmelerine ilişkin hukukun rasyonelleştirilmesi ve basitleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır, fakat 2012 itibariyle bu hedeflere tümüyle ulaşamadığı bugün ortadadır. Nitekim, hem Komisyon hem de Avrupa Parlamentosu yakın zamanda söz konusu hukukun modernizasyonu ve basitleştirilmesi için bu alanlarda yeni bir müdahalenin gerekliliğini vurgulamışlardır. Bu konuda, Komisyon'un 27 Ocak 2011 tarihinde Yeşil Kitabı kabul etmesi çok önemlidir. Belgenin hedefi, Avrupa politikalarının daha geniş ölçekte yaygınlığını sağlamak adına bunların kullanımını mümkün kılmak ve ihale karar işlemlerini daha esnek hale getirmek amacıyla kamu alımı hukukunu güncellemektir (Akdoğan, 2014).

AB kamu alımı düzenlemelerinde ihalelerin, bir "sözleşme" ile sonuçlanan süreçler olarak kurgulandığını belirtmek gerekir. Sözleşmelerin tarafları, sözleşme konusu iş ve maddi karşılık esas alınarak belirlenmiştir. 2004/18/EC sayılı Direktif çerçevesinde, ihale dokümanında sözleşmenin uygulanması aşamasına yönelik olarak çevresel ve istihdama ilişkin şartlara yer verilmesi ile ilgili olarak ise şunlar söylenebilir. Her şeyden önce 2004/18/EC sayılı Direktifle AB’de üye ülkelerin izledikleri sosyal politikalara ve çevrenin korunmasına kamu ihaleleri yoluyla olumlu katkı yapılması da amaçlanmıştır. İhaleye katılımda yeterlikle ilgili olarak çevre yönetimi standartları bakımından getirilen hükümler yenidir. Önceki Direktifte düzenlenmemiş olan bu husus, AB’nin çevreye duyarlı bir yaklaşım geliştirmesinin doğal bir sonucu olarak görülmelidir (Akdoğan, 2014).

Avrupa kamu alımı hukuku kapsamında bahsedilmesi gereken ve özel bir alanı düzenleyen bir düzenleme de 2009/81/EC sayılı direktiftir. Direktif, savunma ve güvenlik alımı konularında, yapım ve hizmet dahil silah, cephane ve savaş malzemelerinin alımına ilişkin kurallar getirmek amacıyla, 2009 yılında özel bir düzenleme olarak yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme, askeri olmayan güvenlik gerekçeli hassas mal, yapım ve hizmet alımları için de geçerlidir (Akdoğan, 2014).

Bu alımlarda istihbarat güvenliği, güvenliğin sağlanması ve işlemlerde gerekli esnekliğin gösterilmesi gibi özel gereksinimlerin göz önünde bulundurulduğu; savunma ve güvenlik alanlarında hassas kamu alımları için ihalenin erişilebilmesini uygun hale getiren yeni bir Avrupa mevzuat çerçevesi oluşturmak amaçlanmıştır (Akdoğan, 2014).

Genel eğilim, yakın zamanda Lizbon Antlaşması ile resmileşen AB’nin yetkilerindeki genişlemenin bir sonucu olarak Avrupa kamu alımı hukukunun giderek yeni boyutlar kazandığı yönündedir. Avrupa kurumları tarafından düşünülen revizyon çabalarının gerçek nedeni ise, 2004/18 ve 2004/17 sayılı direktiflerin eskidiği ve kullanılamaz olduğu kanaatinin artmasıdır (Akdoğan, 2014).

Rekabeti sağlamak amacıyla yeterli sayıda isteklinin teklifte bulunmasını sağlayacak şekilde ihaleye çıkılması, direktiflerin temel hedeflerinden biridir ve bu durum bir zorunluluktur. Direktifler bazı ihale usullerinde rekabetin sağlanması ve ihalenin devam edebilmesi için asgari sayıda isteklinin katılımını zorunlu tutmuştur.

Örneğin pazarlık usulünde en az 3 isteklinin, belli istekliler arasında ihale usulünde ise en az 5 isteklinin teklif vermiş olması gerekmektedir.

İsteklilerin seçiminde kullanılacak olan yöntemin objektif, eşit muameleye dayanan ve direktiflerde belirtilen kriterlerden oluşması gerekmektedir. Ayrıca direktiflerde, ihale değerlendirmesinden sonra teklifi uygun görülmeyen isteklilere, tekliflerinin neden uygun görülmediğine ilişkin olarak idareden bilgi alma ve seçilememe nedenlerini sorgulama hakkı tanınmıştır.

Teklifi uygun görülmeyen veya değerlendirmeye alınmayan isteklilerin yazılı talepte bulunmaları halinde idarece 15 gün içinde talep doğrultusunda bilgi verilmesi zorunludur. Direktiflerde ayrıca ihaleye katılamayacak olanlar da belirlenmiş olup, idarelerin isteklilerden ihaleye katılamama durumunda olmadıklarına ilişkin belgeleri isteyebilecekleri düzenlenmiştir.

6.2. AB'ye Katılım Sürecinin Ülkedeki Kamu Alımlarına Etkisi

AB'ye katılım süreci ile ilgili öncelikle "AB Müktesebatı" kavramını açıklamak gerekir.

Topluluk müktesebatı, toplulukların kuruluşundan itibaren çıkartılan ve sürekli olarak gelişen düzenlemelerin tümünü ifade etmek için kullanılan terimdir. Topluluk müktesebatı; kurucu antlaşmalar ve bunlara değişiklik getiren antlaşmalar, antlaşmalara dayanılarak çıkartılan ikincil mevzuat, ilke kararları ve bildirimler, ortak dış ve güvenlik politikası ve cezai konularda polis ve adli İşbirliği alanlarında kabul edilen tedbirler, toplulukların akdettiği uluslararası anlaşmalar ve üye devletlerin AB'nin faaliyetleri ile ilgili alanlarda kendi aralarında akdettikleri anlaşmalar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanının içtihat hukukundan oluşmaktadır. Topluluk müktesebatının, Avrupa Birliğine üye olmak isteyen ülkeler tarafından üstlenilmesi zorunludur (Ecevit, Kavalalı ve Özdemir, 2004).

AB'ye katılım sürecinin Türk kamu alım sistemine etkisi, bu sürecin Türk kamu yönetimi üzerindeki genel etkisi ile paralellik taşımaktadır. Katılım sürecinin, Türk kamu

yönetimi üzerindeki etkilerini üç başlık altında değerlendirmek mümkündür: (Büber, 2008: 49).

1. AB müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması,
2. Müktesebatın uygulanması için kurumsal yapılanmada dönüşüm,
3. Kamu personel yapısındaki değişim.

AB üyelik sürecinin incelemesinde, İlerleme Raporları ve Ulusal Programlar iki önemli kaynaktır. İlerleme Raporları, aday ülkelerin AB'ye katılım sürecinde uyum yönünde kaydettikleri gelişmeleri değerlendiren ve Avrupa Konseyi tarafından 1998 yılından bu yana yıllık olarak hazırlanan raporlardır. Bu Raporlar, Birliğin aday ülkeden beklentilerini ortaya koyması veya bu ülkelerin geçirdikleri değişimleri Birlik açısından değerlendirmesi bakımından önem taşımaktadır. Ulusal Program ise aday ülkeler tarafından hazırlanarak Avrupa Komisyonuna sunulan ve Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin ne şekilde yerine getirileceğine ilişkin belgedir (Büber, 2008: 51).

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program dışında adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğer bir belge ise "İlerleme Raporu"dur. Komisyon, aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlediği eksiklikleri yıllık bazda ilerleme raporlarıyla değerlendirir. Komisyon, ilerleme raporlarının oluşturulması safhasında, aday ülke nezdindeki AB Delegasyonu'ndan, sivil toplum kuruluşlarından ve aday ülkenin kamu kurumlarından resmi olarak elde ettiği geri bildirimlerden istifade eder.

2013 yılı "Türkiye Düzenli İlerleme Raporunda", kamu alımları ile ilgili eleştiriler yer almaktadır. Özellikle, kamu alımları alanındaki çeşitli istisnaların mevcudiyetini sürdürmekte olması temel eleştiri noktalarından birini oluşturmaktadır. Ayrıca, "Kamu alımları konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kurumlar yeterli idari kapasite ile çalışmaya devam etmektedir. Türkiye'nin takvime bağlı bir eylem planını da içeren uyum stratejisini kabul etmesi ve başta istisnalar, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu-özel işbirliği konuları olmak üzere, mevzuatını daha da uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Şikâyetlerin incelenmesi sisteminin halen gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu konudaki hazırlıklar nispeten ileri düzeydedir." denilmektedir.

Sonuç olarak AB üyelik sürecinin Türk kamu alım sistemine etkisi, düzenlemelerde AB müktesebatının esas alınması temelinde gerçekleşmektedir.

6.3. AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı

AB müktesebatına uyum çerçevesinde, kamu alımlarının gözlemlenmesi ve geliştirilmesine destek olmak amacıyla SIGMA tarafından değerlendirme raporları yayınlanmaktadır.

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) bu bağlamda oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır.

SIGMA, 1992 yılında OECD'nin (Organisation for Economic Cooperation and Development-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur ve AB ile OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu girişim, onüç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) eski Sovyet bloğu ülkesinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır.

SIGMA raporlarında Türkiye'deki kamu alımlarına getirilen eleştiriler şunlardır:

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 2004 yılından bu yana defalarca değişikliğe uğramış, bu değişikliklerin çoğu bütüncül bir hükümet stratejisi yerine tek bir bakanlık veya milletvekilinin talebiyle gerçekleştirilmiş, yine bu değişikliklerle (5812 sayılı Kanun dahil olmak üzere) AB Müktesebatında yer almayan yeni istisnalar getirilmiştir (Saki, 2010).

Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşlar ve devlet tarafından verilen imtiyazlar, ihale mevzuatı kapsamında yer almamaktadır (Saki, 2010).

Şikâyet başvurusu yapabilmek için ihale konusu alanda faaliyet gösterme ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış olma zorunluluğunun olması AB yaklaşımına göre daha sınırlayıcı görülmektedir. Bu nedenle; Türk sisteminin, tedarikçi, hizmet sunucusu ve yapım müteahhitlerinin kanuni haklarının AB ile aynı düzeyde koruma garantisi vermediği vurgulanmaktadır (Saki, 2010).

Temel görevi, ihale mevzuatının doğru uygulanmasını sağlamak olan Kamu İhale Kurumu ile ilgili ise SIGMA raporlarında olumlu ifadeler kullanılmaktadır. İdari açıdan Maliye Bakanlığı ile ilişkili olmakla birlikte; karar ve eylemlerinde tamamen bağımsız olan Kurumun istikrarlı ve güçlü bir kurum haline geldiği belirtilmektedir. Mevzuatın daha iyi uygulanmasını sağlayacak kapasiteye sahip olan Kurumun, yeni mevzuat çalışmalarında da tecrübesi ve bilgi birikimiyle etkin rol oynayacağı öngörülmüştür (Saki, 2010).

6.4. AB’de Kamu Alımı Düzenlemeleri¹

AB, kamu alım politikalarını ve uygulamalarını iki amaç çerçevesinde şekillendirmektedir. Üye devletlerin kamu alımları, Birlik iç pazarının bir parçası olarak görülmekte ve üye ülkelerin, ihalelerine diğer üye ülke isteklilerinin katılımlarını engelleyecek düzenleme ve uygulama yapmaları engellenmeye çalışılmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için kamu alımlarında uyulacak kurallara ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. AB üyesi ülkelerdeki isteklilerin, üçüncü ülkelerdeki ihalelere herhangi bir sınırlamaya tâbi olmadan katılımların sağlanması ise Birliğin kamu alım politikasını ve uygulamalarını yönlendiren ikinci hedefdir.

Avrupa Birliği kamu alımları sisteminin tarihsel gelişimine baktığımızda, kamu alımlarına ilişkin yapılan ilk düzenlemenin, 26 Temmuz 1971 tarihli ve 71/305 sayılı Yapım İşleri Direktifi olduğu kabul edilmektedir. 1976 yılında ise kamu mal alımlarına ilişkin Direktif kabul edilmiştir. Ancak bu süreçte Direktifler etkin bir şekilde uygulanamamıştır.

¹ Bu bölümde genel olarak Bülent BÜBER’in “Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları” adlı doktora tezinden yararlanılmıştır.

1992-1993 yıllarında mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerini ayrı ayrı düzenleyen direktifler ile su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin sektörel alımlarını düzenleyen direktif kabul edilmiştir.

Kamu alım düzenlemelerinin basitleştirilmesi ve modernleştirilmesine ilişkin 1996 yılında kamu alımlarına ilişkin “Yeşil Kitabın”² yayımlanması ile başlayan tartışmalar, 2004 yılında 2004/17/EC sayılı Direktif ve 2004/18/EC sayılı Direktif’in kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır. Her iki Direktif’te de üye devletlerin, bu Direktiflere uyum sağlamak için gerekli olan kanun, yönetmelik ve idari düzenlemeleri en geç 31 Ocak 2006 tarihine kadar yürürlüğe koymaları öngörülmüştür.

Yeni Direktiflerde, eski direktiflerden farklı olarak, “çerçeve anlaşmalar”, “elektronik eksiltme”, “dinamik satın alma”, “rekabetçi müzakere” ile “elektronik araçların ihale sürecinde kullanılması” gibi yenilikler bulunmaktadır.

AB kamu alımları düzenlemeleri, AB Üye Devletleri tarafından gerçekleştirilen ve AB düzeyinde tanımlanmış eşik değerler üzerindeki alımlar için uygulanmaktadır. Söz konusu eşik değerler, yerel/bölgesel yönetimlerin mal ve hizmet alımları için 200.000 Avro ve yapım işleri için 5.000.000 Avro’dur. Sektörel alımlarda ise; mal ve hizmetler için 400.000 Avro ve yapım işleri için 5.000.000 Avro’dur (Benlialper, 2013). Üye ülkeler, eşik değerlerin altında olan alımlarda temel ilkelere aykırı olmamak koşuluyla alımlarına yönelik istedikleri düzenlemeyi yapabilirler.

Direktiflerinde (28. Madde); açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog olmak üzere dört ihale usulü düzenlenmiştir. Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu; ilânlı ya da ilânsız pazarlık usulünün ise 30^{uncu} ve 31^{inci} maddelerde belirtilen özel durum ve koşulların ortaya çıkması halinde uygulanabileceği öngörülmüştür. Rekabetçi diyalog ise açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulüyle alımın gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı karmaşık alımlarda uygulanan ve tekliflerin ekonomik açıdan en avantajlı teklif usulüyle değerlendirildiği yeni bir ihale usulüdür. Bu ihale usulleriyle

²Yeşil Kitap (GreenPaper) Avrupa Komisyonu tarafından belli bir konuda Avrupa düzeyinde tartışma ve danışma sürecini başlatmak üzere yayımlanan dokümanlardır.

birlikte “dinamik satın alma sistemi”, “çerçeve sözleşme” ve “elektronik eksiltme” gibi alımları basitleştirecek yöntemler de yer almaktadır.

Dinamik satın alma sistemi, idareler tarafından mamul malların alımında kullanılabilecek tamamen elektronik bir sürece dayanan bir satın alma yöntemidir. Bu sistem, belirli bir süreyle sınırlı olarak kurulur ve geçerlik süresi içinde seçim kriterlerini yerine getiren tüm isteklilere açıktır. Sistemin kurulmasında ve süreçte, açık ihale usulü uygulanacaktır.

Çerçeve anlaşmalar, bir önceki direktiflerde yer almamasına karşın İngiltere ve İtalya’daki merkezi satın alma uygulamaları sonucunda ortaya çıkan ve bu uygulamalar sonucunda Direktiflere giren iki aşamalı bir tedarik yöntemidir. İdareler ihtiyaçlarını temin etmek amacıyla açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulamak kaydıyla teklifleri geçerli kabul edilen isteklilerle süresi kırk sekiz ayı geçmeyen çerçeve anlaşmalar yapabilir. İdare ihtiyacı ortaya çıktıkça çerçeve anlaşma yaptığı isteklilerden nihai tekliflerini sunmaları isterler ve en uygun teklif sahibiyle sözleşme bağlarlar. Çerçeve anlaşma yapılmış olması, idareye alım yapma yükümlülüğü getirmemektedir. Dinamik satın alma sistemi ve çerçeve anlaşmaların rekabeti ortadan kaldıracak şekilde uygulanması AB’de kamu alımları çerçevesinde son dönemlerde üzerinde tartışma yapılan konulardır.

Merkezi satınalma kuruluşu, kamu alımlarına ilişkin tartışmalarda üzerinde durulan bir konudur. Bu kuruluşlar, idareler için mal veya hizmetlerin alımını gerçekleştiren veya idareler için yapım işleri, mal ve/veya hizmet alımları için çerçeve anlaşmalarını yapan idarelerdir. Üye devletler, direktif kapsamındaki idarelerin ihale usulüne tâbi olmadan bir merkezi bir satın alma organından ya da bu organ aracılığıyla yapım işleri, mal ve/veya hizmet satın alabilmelerini öngörebilirler.

Avrupa Birliğine üye ülkelerin bir kısmında merkezi kamu alım yapılarının bulunduğu, bir kısmında ise yarı merkezi yapıların oluşturulduğu görülmektedir. Birliğin eski üyesi olan ve merkezîyetçi yapıların bulunduğu ülkelerde Maliye veya Bayındırlık Bakanlıkları tarafından bu işlevler yerine getirilmekte; yeni üye olan ülkelerde ise AB müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan kanunlar ile genellikle kamu alımlarından sorumlu merkezi düzenleyici otoriteler kurulmaktadır. Yarı merkezi yapılarda, kamu alım

işlevleri genellikle farklı seviyelerde bulunan üç veya dört idare tarafından işbirliği içinde yerine getirilmektedir.

AB üyesi ülkelerde şikâyet düzenlemelerini değerlendiren SIGMA çalışmasında; üye ülkelerde kamu alımlarına yönelik şikâyetlerin incelenmesinde farklı uygulamalar olduğunu belirtilmektedir. Eski üye devletlerde genellikle tek aşamalı bir şikâyet sistemi bulunmaktadır. Şikâyetler, mahkemelere yapılmaktadır. Yeni üye devletlerde ise genellikle iki aşamalı bir şikâyet sistemi kurulmuştur. İlk aşamada başvurular kamu alım şikâyetleri için oluşturulan idari kurumlara yapılmaktadır. İkinci aşamada ise mahkemelere gidilmektedir.

6.5. AB Kamu Alımlarında Yapılan Yenilikler³

Avrupa Birliği'nde (AB) ortak kurallara dayalı bir kamu alımları sisteminin oluşturulması girişimleri 1970'li yıllarda başlamıştır. Zaman içerisinde sistem, rekabet ortamını garanti altına alan, şeffaflığı öngören, ayrımcılığı yasaklayan kuralların kabul edildiği kamu alımları düzenlemeleriyle şekillendirilmiştir. AB'de kamu alımları kurallarını düzenleyen temel belge 1958 tarihli Roma Antlaşması olup, ikincil mevzuatı direktifler, tebliğler, kararlar ve diğer düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, 2004 yılında yapılan kapsamlı bir reform ile yenilenmiş, girişimcilerin rekabet ortamında serbestçe mal ve hizmet sunmalarını sağlayan, günün ihtiyaçlarına cevap veren çeşitli ilke, usul ve kurallar benimsenmiştir.

Ancak, reformun üzerinden kısa bir süre geçmesine rağmen, Avrupa'da yaşanan finansal krizin etkileri ve paydaşların mevcut sisteme yönelik eleştirileri çerçevesinde, düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede, 2011 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yeni bir reform süreci başlatılmış olup, 2013 yılı sonunda tamamlanması öngörülen reform çalışmalarıyla, AB kamu alımları sisteminin yeni bir boyut kazanması beklenmektedir. Anılan reformla, AB GSYİH'sinin yaklaşık %3,7'sini oluşturan ve değeri yıllık 447 milyar Avro'yu bulan kamu alımlarından yeni iş alanları yaratılması, istihdam olanaklarının artırılması ve AB ekonomisinin rekabet edebilirliğinin artırılmasında yararlanılması amaçlanmaktadır.

³ Bu bölümde genel olarak Nesrin Alican BENLİALPER'in "Avrupa Birliği'nde Reform Çalışmaları-Kamu Alımları Düzenlemelerinde Yenilikler" adlı çalışmasından yararlanılmıştır.

AB kamu alımları sistemini düzenleyen 2004/18/EC ve 2004/17/EC sayılı direktiflerde yer alan tanımlar ve kurallara tabi olacak kuruluşları gösteren kapsam, AB kamu alımları sisteminde ortak bir dil kullanılması açısından önem taşımaktadır. Reformla, tanımlar konusunda paydaşlardan gelen talepler dikkate alınmakta; mevcut düzenlemelerde yer alan bazı muğlak tanımlara açıklık getirilmekte ve karışıklığa neden olan uzun tanımlamalar kısaltılarak sadeleştirilmektedir.

Kapsam açısından getirilen yenilikler çerçevesinde ise, daha fazla kurum kapsama dahil edilmektedir. Bu çerçevede, kapsam dahilinde yer alan mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra, kamu kurumu/kuruluşu gibi hareket eden bağımsız kuruluşlar da (kamu basın-yayın kuruluşları, sağlık sigortası fonları ve belediye teşebbüsleri gibi) ihale kurallarına tabi hale getirilmektedir. Diğer taraftan, bazı sektörlerin, rekabeti sağladıkları gerekçesiyle, enerji, su, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımlarını düzenleyen 2004/17/EC sayılı direktifin kapsamından çıkarılması hususu tartışılmaktadır. Öte yandan, gerekli görülmesi halinde, bazı yeni sektörlerin direktif kapsamına dahil edilmesi konusu değerlendirilmektedir.

AB kamu alımları direktifleri, eşik değerleri üzerinde kalan kamu alımlarını düzenlemekle birlikte, bazı istisnalara da yer vermektedir. Söz konusu istisnaların bir kısmı AB kurucu anlaşmalarından, bir kısmı ikili ve uluslararası anlaşmalardan ve bir kısmı da siyasi tercihlerden kaynaklanmaktadır. Bunların yanı sıra, geçerliliğini yitirmiş istisnalar da bulunmakta ve bunların yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, reformla, direktiflerde yer alan istisnalar yeniden gözden geçirilmekte, AB'nin uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülükleri de dikkate alınarak güncellenmekte ve uluslararası anlaşmalarla uyumlu hale getirilmektedir.

Mevcut düzenlemelere göre, kamu alımları belirlenen ihale usulleri (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü, rekabetçi müzakere usulü ve tasarım yarışması) kullanılarak yapılmaktadır. Her ihale usulü için ayrı ve detaylı ihale kuralları belirlenmiştir. Ancak, söz konusu ihale usullerinin sözleşme değerine bakılmaksızın tüm alımlarda uygulanması zorunluluğu, birçok kurala uyulması gereken ihale aşamalarını ve bürokratik süreci beraberinde getirmekte, bu durum da özellikle değeri düşük olan alımlarda ihale maliyetlerini ve iş yükünü artırarak sıkıntılara neden olmaktadır. Bu

doğrultuda, reformla, ihale kurallarının uygulanmasına ilişkin bazı esneklikler getirilmekte ve bürokratik süreçler kısaltılmaktadır.

Ayrıca, direktiflere göre sadece belirli ve istisnai durumlarda kullanılabilen “pazarlık usulü”nün uygulanabileceği alanlar genişletilmekte; yeni getirilen “rekabetçi pazarlık” (competitive negotiation) usulü ile idarelere, isteklilerle daha fazla müzakere yapma esnekliği tanınmaktadır. Bunların yanı sıra, yeni bir usul olan “innovasyon ortaklığı” (innovation partnership) usulü kabul edilmekte ve bu çerçevede, idarelerle özel sektörün birlikte hareket etmesine ve yenilikçi ürün ve hizmetlerin geliştirilmesine imkan sağlanmaktadır.

İhale kurallarının uygulanmasından kaynaklanan idari maliyetlerin azaltılması için teknolojinin gelişimine bağlı olarak elektronik araçların (e-ihale, e-azaltma, dinamik alım sistemi, vb.) ihalelerde kullanımı yaygınlaştırılmaktadır. Buna göre, yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden sonra 4,5 yıl içerisinde Üye Devletlerin ihale sürecini elektronik ortama aktarmaları zorunlu hale getirilmektedir.

Paydaşlar tarafından dile getirilen görüşler doğrultusunda eşik değerler ile ilgili iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Buna göre, eşik değerlerin düşürülmesini savunanlar, eşik değerlerin artırılması durumunda birçok ihale AB eşik değerleri altında kalacağından, direktif kurallarına tabi ihale sayısının azalmasından endişe duymaktadır. Eşik değerlerin düşürülmesi ise, AB kurallarına tabi ihale sayısını artıracak, böylece daha fazla ihale AB kamu alımları sistemi içerisinde yer alacak ve alımlar yoluyla AB düzeyinde gerçekleştirilen kamu harcamalarının izlenmesi ve denetlenmesi kolaylaşacaktır.

Buna karşılık, eşik değerlerin artırılmasını savunan genel yaklaşım ise, eşik değerlerin düşük olması durumunda, ihale değeri küçük de olsa büyük de olsa AB eşik değerleri üzerinde kalan tüm ihaleler AB kurallarına tabi olacağından, idarelerin ihale maliyetleri ve iş yükü artmaktadır. Böylece, değeri düşük olsa da AB kurallarına tabi olan ihaleler, bir taraftan, KOBİ’lerin sırf maliyetlerinden dolayı ihalelere katılamamalarına neden olmakta, diğer taraftan da, maliyetleri nedeniyle sınır ötesi talebi azaltmakta ve sonuçta, kamu alımları piyasasının potansiyelinden yararlanılamamaktadır. Her iki durumda da düşük eşik değerler, ihalelere yeterli sayıda isteklinin katılması önünde engel teşkil ederek sağlıklı bir rekabet ortamının oluşmasını engellemektedir.

Bu çerçevede, kamu alımları alanındaki reformla, yukarıdaki tartışmalar çözüme kavuşturulmaya çalışılmakta ve Avrupa Komisyonu'na eşik değerleri revize etme yetkisi verilerek, Komisyon AB'nin taraf olduğu DTÖ Kamu Alımları Anlaşması eşik değerleri ile AB eşik değerlerinin uyumunu sağlamakla görevlendirilmektedir.

AB Üye Devletlerinin küçük nitelikteki yerel/bölgesel idarelerinin alımları, genel olarak AB eşik değerlerinin altında olmakta ve bu bağlamda, AB direktiflerinin kapsamı dışında kalmaktadır. Ancak, ABAD kararları uyarınca, gerek eşik değer üzerindeki gerekse altındaki tüm alımlarda şeffaflık, ayrımcılık yapmama, rekabet edebilirlik gibi temel AB ilkeleri ve kurallarının gözetilmesi gerekmektedir. Ancak, özellikle finansal krizin etkisiyle, Üye Devletler ülke çıkarlarının korunması ve ekonominin canlandırılması amacıyla eşik ihalelerden giderek daha fazla yararlanmakta ve bu çerçevede, ihalelerde daha çok yerli isteklilerin yer aldığı eşik altı alımlara başvurmaktadır. Söz konusu durumun sonucu olarak, AB kuralları yerine ulusal mevzuatlar uygulanmaktadır.

Reform kapsamında getirilen yeniliklerden bir diğeri, mevcut 2004/18/EC sayılı klasik alımlar direktifinde yer alan, ancak ihale edilmesine yönelik hükümlerin ayrıntılı olarak düzenlenmediği imtiyazlara ilişkin ayrı bir direktif hazırlanmasıdır. Söz konusu yeni direktif ile imtiyazların tanımından kaynaklanan karışıklıkların önlenmesi, imtiyazlara ilişkin yasal boşluğun kapatılması ve daha fazla isteklinin ihalelere katılımının sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede, yeni düzenlemeyle, hizmet ve yapım imtiyazları detaylı olarak tanımlanmakta ve imtiyazların ihale edilmesine ilişkin detaylı hükümler belirlenmektedir. Yapım imtiyazları için geçerli olan hükümler, daha önce düzenlemelerde yer almayan hizmet imtiyazları için de geçerli hale getirilmektedir. İmtiyaz sözleşmelerinde karışıklığa neden olan riskler, daha açık bir şekilde yer almakta, imtiyaz sözleşmelerinin azami süreleri belirlenmektedir.

Ayrıca, yapım ve hizmet imtiyazları için aynı eşik değerler belirlenmekte ve 5.000.000 Avro ve üzerindeki alımlar için AB düzenlemelerinin uygulanması öngörülmektedir. Değeri 2.500.000 Avro üzerinde olan, ancak 5.000.000 Avro eşik değerinin altında kalan hizmet imtiyazları için ilan yapılması zorunluluğu getirilmektedir.

Ayrıca, klasik alım sözleşmelerinden farklı olarak, imtiyaz sözleşmelerinde ihale süreleri daha fazla uzatılabilmekte ve daha esnek değerlendirme kriterleri kullanılabilmektedir.

AB'nin politika öncelikleri arasında, ekonominin lokomotifi olarak görülen Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ'ler) desteklenmesi yer almaktadır. KOBİ'ler, özellikle finansal kriz nedeniyle olumsuz etkilenen AB ekonomisinin canlandırılmasında ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede, KOBİ'lerin yeni iş alanları yaratma, büyümeye katkıda bulunma ve inovasyonu teşvik etme potansiyelinden yararlanılması öngörülmektedir.

Bu doğrultuda, kamu alımları reformu ile KOBİ'lerin ihalelere daha fazla katılmaları amaçlanmakta ve ölçeğine bakılmaksızın tüm AB işletmelerinin kamu alımları piyasasına erişimlerinin kolaylaştırılması öngörülmektedir. Reform adımları, temel olarak, Avrupa Komisyonu'nun 2008 tarihli KOBİ'lerin desteklenmesine ilişkin çalışması çerçevesinde şekillendirilmektedir.

Söz konusu yenilikler doğrultusunda, KOBİ'ler ihalelere sadece beyana dayalı olarak başvuru yapabilecek, son dört yılda sunmuş oldukları güncel belgeleri yeniden beyan etmek zorunda olmayacak, KOBİ'lerden ihale sözleşme değerinin üç katından fazlası bir ciroya sahip olmaları istenemeyecek ve idareler, KOBİ'lerin ihalelere katılımlarını kolaylaştırmak üzere alımları parçalara bölerek yapacaklar; bölerek alım yapmayan idareler gerekçelerini açıklamak durumunda kalacaklardır.

İnovasyon, reform kapsamında yer alan önceliklerden bir diğeri olup, idareler tarafından satın alınan mal ve hizmetlerin verimliliğinin ve kalitesinin artırılması açısından önem taşımaktadır. Özellikle bütçe sıkıntısı yaşayan Üye Devletler, daha az maliyetli ve daha yüksek kaliteli mal ve hizmet temini açısından inovasyona giderek daha fazla önem vermektedir. Ancak, hâlihazırda alımların çok azında inovasyonun teşvik edilmesine ilişkin uygulamalar yer almaktadır.

Bu doğrultuda, reform kapsamında, ihalelerde inovasyonun daha fazla teşvik edilmesi telkin edilmekte ve bu çerçevede getirilen yeniliklerden en önemlisi "ticaret öncesi alımlar"ın (pre-commercial procurement) yaygınlaştırılması girişimleri olmaktadır. Esasen hazırlıkları 2007 yılında başlatılmış olan söz konusu alım modeli, henüz piyasaya sunulmamış mal ve hizmetlerin idarelerce satın alınmasına dayanmaktadır. Bu yöntemde

mal veya hizmetler değil, ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin daha az maliyetli olmasını sağlayan ve teknolojik gelişmelerden yararlanarak yeni çözümler getiren araştırma ve geliştirme (AR&GE) faaliyetleri satın alınmaktadır. AR&GE faaliyeti sonucunda elde edilen mal ve hizmetler ise, daha sonra mevcut kamu alımları kurallarına göre satın alınmaktadır. Reformla, kamu alımları kurallarının söz konusu modelin kullanımının yaygınlaştırılmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir.

İhaleler, kamu sektörü ile özel sektörü bir araya getirmekte olup, ihale süreçleri çıkar çatışması, ayrımcılık veya yolsuzluk potansiyelini de içerisinde barındırmaktadır. Mevcut kamu alımları düzenlemelerinde ayrımcılık yapma, çıkar çatışması ve yolsuzluk gibi hususlarda çok az sayıda hüküm bulunmakta; yolsuzlukla mücadele mekanizmaları tavsiye niteliğindeki açıklayıcı belgeler ve kılavuzlarla düzenlenmekte; yolsuzlukla mücadelede alınması gereken önlemler ve yaptırımlar Üye Devletlerin ulusal hukuklarına bırakılmaktadır. Ancak, AB düzeyinde bu konuda bağlayıcı hükümlerin bulunmaması, ihalelerde yolsuzluğun önlenmesine yönelik uygulama farklılıklarına neden olmaktadır.

Bu doğrultuda, reformla, AB düzeyinde adil ve standart kurallara dayalı uygulama birliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, yolsuzlukla etkili bir şekilde mücadele edilmesi için mevcut düzenlemeler gözden geçirilerek “çıkarcı çatışması”, “yasadışı davranış”, “haksız çıkar sağlama”, “yolsuzluk” gibi kavramlar ayrı hükümlerde düzenlenmekte, ihbar mekanizması etkin hale getirilmekte ve yolsuzluğu önlemeye ilişkin standart korunma önlemleri ve yaptırım mekanizmaları getirilmektedir.

Ayrıca, Üye Devletler, ihalelerde şeffaflığın artırılmasına yönelik olarak ulusal mevzuatlarında düzenlemeler yapmaları konusunda uyarılmaktadır. Bunun yanı sıra, kamu alımları sisteminin sağlıklı işleyişinin sağlanması amacıyla, Üye Devletlere ulusal düzeyde ihale kurallarının uygulanmasının izlenmesi, kontrolü ve dolayısıyla sistemin gözetiminden sorumlu bir kurum belirleme zorunluluğu getirilmektedir. Kamu alımları kurallarının doğru bir şekilde uygulanması ve uzmanlaşmanın sağlanması konusunda, kamu alımları alanında çalışan personele, iş çevrelerine ve KOBİ'lere yönelik eğitimlerin artırılması ve kamu alımları alanında yasal ve teknik destek sağlayan merkezlerinin kurulması tavsiye edilmektedir.

Yukarıda ana hatları sıralanan AB kamu alımları reformu, 1970'lerden bu yana ortak ilkeler ve standart kurallara dayalı bir AB kamu alımları sisteminin oluşturulması çabalarının bir parçasını teşkil etmektedir. Söz konusu reformla, temel olarak, finansal krizden olumsuz etkilenen AB ekonomisinin canlandırılmasında, büyüme ve istihdam yaratma potansiyeli taşıyan kamu alımlarından yararlanılması amacı ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede, reformun içeriği, kapsam ve tanımlardan yeşil alımlara; KOBİ'lerin ihalelerde desteklenmesinden yolsuzlukla mücadeleyle kadar geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

6.6. Merkezi Tedarik Uygulamaları Bakımından Türkiye ve AB Ülkelerinin Karşılaştırılması⁴

İhtiyaçlarını mevcut elemanlarla zamanında, kaliteli ve ekonomik bir şekilde karşılayamadıklarını gören devletler, bu ihtiyaçlarını zamanında, standart bir kalitede, topluca, tek elden ve uygun fiyatlarla sağlamak amacıyla, münferit satın almalarını merkezileştirmişler ve tek elden temine başlamışlardır. Birçok ülkede Ofis benzeri kamu kuruluşları bulunmakta olup, bu kuruluşlar kamu kuruluşlarının ortak özellik arz eden standart ihtiyaçlarını tek elden karşılamaktadır (DMO, 2013).

2004/18 sayılı AB Direktifinde Merkezi Satınalma Organı'nın (MSO) tanımı yapılmıştır. MSO'lar, Direktifte belirtilen hükümlere tabidir ve ihale süreci çerçeve anlaşma, ekonomik olarak en avantajlı teklif gibi Türkiye'deki Kamu İhale Kanunu'na benzer hükümlere göre yürütülmektedir.

AB Direktifinde merkezi ve merkezi olmayan satınalma organlarının kurulması ve uygulamaları hususunda tarafsız kalınmış ve ülkelerin seçimi ulusal karar alma mekanizmasına bırakılmış olduğundan, bazı AB üyesi ülkelerde (Avusturya gibi) kamu kuruluşlarının MSO'dan satınalma zorunluluğunun bulunmasına karşılık, kamu kuruluşları alım tercihi konusunda serbest bırakılmıştır.

MSO'lar e-Tedarik sistemini uygulamaya koymuş olup, bu kapsamda MSO'lar ile yükleniciler arasındaki çerçeve anlaşma hükümleri dahilinde alıcılar tercihlerini

⁴ Bu bölümde genel olarak Devlet Malzeme Ofisi'nin 2012 yılı Sektör ve Faaliyet Raporları ile Haziran 2013'te yayınlanan "Kamu Alımları ve Merkezi Tedarik Hizmetlerinde Ülke Uygulamaları Ön Araştırma Raporu"ndan yararlanılmıştır.

belirleyerek doğrudan yüklenicilerden siparişte bulunmakta ve ödemeyi de gerçekleştirmektedir. Sözleşmeden kaynaklanan anlaşmazlıkların izlenmesi ve çözümünde MSO'lar devreye girmekte ve bu suretle, MSO'lar sözleşme sürecini yönetip, denetlemektedir.

6.6.1. Türkiye (Devlet Malzeme Ofisi)

1926 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan “Kırtasiye Baş Memurluğu” olarak faaliyete başlamış, 1933 yılında “Kırtasiye Müdürlüğü” adını almış, 1946 yılında, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının muhtelif malzeme ihtiyaçlarının daha geniş çapta karşılanması amacıyla, döner sermayeli “Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü”ne dönüştürülmüştür. 11.03.1954 tarihinde kabul edilen 6400 sayılı Kanunla, “Devlet Malzeme Ofisi” adı altında, Maliye Bakanlığına bağlı ve 100 milyon TL sermayeli bir iktisadi devlet teşekkülü olarak, ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulmuştur.

“Türkiye'nin Merkezi Satınalma Kurumu” olan Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü (DMO), kuruluş tarihi olan 1926 yılından bu yana, kamu kurumları adına malzeme tedarik hizmetini kesintisiz bir şekilde sürdürmektedir. Kamusal tedarik alanındaki tecrübe ve uzmanlığını, kamu kurumları için yaptığı alımlarda “kaliteli malzeme-uygun fiyat” ilkesiyle birleştiren Genel Müdürlük, şeffaflık ve hesap-verebilirlik prensiplerini de gözeterek ihaleler düzenlemekte ve kamu kurumları adına alım yapmaktadır. Yaptığı alımlarla piyasadaki en düşük fiyatı müşterilerine sunan Devlet Malzeme Ofisi, toplu alım stratejisinin getirdiği fiyat avantajlarıyla, hem kamu kurumlarının bütçelerinde tasarruf sağlamakta; hem de dönem sonu kârını hazineye aktararak devlet bütçesine katkıda bulunmaktadır.

Öte yandan, Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları adına merkezi tedarik hizmetlerini yürütme görevi Maliye Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğüne, kamu alımlarına ilişkin mevzuatı hazırlama ve 4734 sayılı Kanunda sayılan diğer işleri yürütme görevi ise yine Maliye Bakanlığının ilişkili kuruluşu olan Kamu İhale Kurumuna verilmiştir. Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan her iki kurumun görev ve fonksiyonları dikkate alındığında Ülkemizde kamu alımları ve ihale sistemi bakımından belli ölçüde merkezi bir yapının bulunduğu söylenebilir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının DMO’dan alım yapma zorunluluğunun bulunmaması, faaliyet

konusu ve alım tutarı bakımından sınırlamalar bulunması ve diğer bazı hususiyetler nedeniyle DMO'nun mevcut yapısı ve tedarik sistemini gerçek anlamda merkezi bir satınalma modeli olarak tanımlamak güçtür.

Bu itibarla, ilgili mevzuat gereği faaliyet konuları dışında kalan mal alımları ve çeşitli nedenlerle tedarik edemediği ürünler ile 4734 sayılı Kanuna göre idarelerce doğrudan temin ve istisna kapsamında yapılan mal alımları hariç tutulduğunda, DMO'nun toplam kamu mal alımları içindeki payının daha yüksek olduğu görülmektedir.

Çizelge 6.1. Yıllar itibariyle DMO alımları

(x1000 TL)							
Yıl	4734 Sayılı Kanun	Doğrudan Temin	İstisna	Tüm Kamu Mal Alımları Toplamı	DMO Üzerinden Alımları	Tüm Kamu Mal Alımları İçindeki DMO Payı	Tüm Kamu Mal Alımları İçindeki DMO Payı (Doğrudan Temin ve İstisna Hariç)
2008	21.184.426	3.680.883	7.704.503	32.569.812	813.368	2,5%	3,8%
2009	13.646.456	3.561.099	5.754.617	22.962.172	823.381	3,6%	6,0%
2010	14.365.867	4.675.105	5.761.394	24.802.366	1.131.552	4,6%	7,9%
2011	13.862.061	14.194.768	6.564.092	34.620.921	1.700.110	4,9%	12,3%
2012	15.829.853	4.974.930	4.504.077	25.308.860	1.659.361	6,6%	10,5%

6.6.2. Almanya (Beschaffungsmtdes Bundesministeriumsdes Innern-Tedarik Dairesi)

Almanya'da kamu alımları, halen Bonn şehrinde Federal İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren ve aslen 18 Mayıs 1951 tarihinde Federal Sınır Polisine bağlı bir birim olarak kurulan Tedarik Dairesi (Beschaffungsmtdes Bundesministeriumsdes Innern / www.bescha.bund.de) tarafından yarı merkezi bir yapıda gerçekleştirilmektedir.

Kuruluşun ana görevi, ülke çapındaki toplam 26 adet federal kamu kurumu, federal fonla işleyen vakıf ve uluslararası kuruluş için mal ve hizmet tedarik etmek olup, hal-i hazırda 379 adet ürün grubu bulunmaktadır.

Ülkede kamu alım sisteminin yasal altyapısını, tüm AB üye ülkelerini bağlayan ilgili AB Direktiflerinin yanı sıra, Almanya Rekabet Sınırlamaları Kanunu ve Kamu İhalelerinin Verilmesine İlişkin Mevzuat oluşturmakta olup; ihale usullerinin tüm detayları İhale Mevzuatındaki kanun hükmünde kararnamelerce düzenlenmektedir (Kamu İşleri Tedarik

Mevzuatı, Kamu Mal ve Hizmetleri Tedarik Mevzuatı, Profesyonel Hizmetler Tedarik Mevzuatı).

İdari anlamda toplam 16 eyaletten oluşan Almanya'da kamu alımlarını gerçekleştiren Federal İçişleri Bakanlığı Tedarik Kurumu'nun müşteri olarak hedef kitleleri; federal düzeyde: federal bakanlıkların ve federal kamu kurum ve kuruluşlarının satınalma organları, bölgesel/devlet düzeyinde: devlet bakanlıklarının ve devlet kuruluşlarının satınalma organları yerel düzeyde: belediyeler, ilçeler, yerel yönetimlerdir.

2011 yılı itibarı ile 853,1 milyon Avro tutarında 966 adet ihale gerçekleştirilmiştir.

Almanya'da, ilandan sözleşmeye kadar ihale sürecinin tamamı Almanya Federal E-Tedarik Platformu (www.evergabe-online.de) sayesinde elektronik ortamda yürütülebilmekte ve takip edilebilmektedir.

6.6.2.1. Almanya'da Kamu İhalelerinin Genel Kapsamı

Almanya'da kamu ihale mevzuatı, ülkenin federal yapısı nedeniyle çok katmanlı bir sistem olarak yapılanmıştır. Kamu ihale usullerini belirleyen kanuni çerçeve federal seviyede oluşturulmakla birlikte, usule ilişkin işlemler ve mevzuatın uygulanmasına yönelik olarak yetki dağılımı Lander, yani Federal yüksek otoritelerinin elinde bulunmaktadır (Kalanyuva, 2011).

Almanya kamu ihale mevzuatı ikili bir yapıda oluşturulmuştur. Kamu ihalesinde sözleşmenin değeri AB mevzuatınca öngörülen alt sınırlara eşit, ya da bu sınırların üzerinde ise, ihalede izlenecek usul bakımından Bayındırlık İşleri ve Kamu Hizmeti hakkında ihale kararlarını düzenleyen Alman Kanunları dikkate alınmaktadır. AB mevzuatında belirtilen sınırların altında ekonomik değerlerde olan işlerde, Federal ve Yerel Hükümetlerin ilgili Bütçe Kanunları, aynı zamanda yukarıda bahsedilen Bayındırlık İşleri ve Kamu Hizmeti için öngörülen kanunların ilk maddeleri, bu kanunlarla bağlı olan organlarca uygulanmak suretiyle ihale kararı alınması için gereken usuller birlikte değerlendirilmektedir. Bu durumda ihaleye teklif sunulabilmesi için gereken davetler ulusal düzeyde yapılacaktır. Bu noktada Alman kamu ihale mevzuatının ikili yapısı

nedeniyle Türk kamu ihale mevzuatı arasında ciddi farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Kalanyuva, 2011).

AB Hukuku'nun öngördüğü mali değerlerin üstünde bir değer söz konusu olduğu zaman ise, Alman ihale usullerini düzenleyen yönetmelikler kanun hükmünde sayılmaktadır. Bu yolda yapılan ihalelerde Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanun gereğince adaylar ve teklif sahiplerinin hakları etkili biçimde korunması sağlanması önemli ve gerekli bir hedef olarak belirtilmiştir (Kalanyuva, 2011). AB hukukunun öngördüğü alt sınırların altında kalınmasında ise, ihale usullerini düzenleyen yönetmelikler idari yönergeler şeklinde değerlendirilmekte ve bu durumda Bayındırlık İşleri ve Kamu Hizmeti için öngörülen ihale mevzuatları, adaylar ve teklif sahipleri lehine dava açma şeklinde bir takım haklar doğurmasına imkan vermeyecektir.

6.6.2.2. Almanya'da Uygulanan Kamu İhale Usulleri

Alman kamu ihale mevzuatının temeli Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanundur. Kanuna göre mal, hizmet ve bayındırlık işlerini rekabet ilkesi ve şeffaf ihale usullerine yaptırmalıdır. Bu nedenle, eşit muamele yine ön plana çıkmakta , teklif sunanlar arasında eşitliği bozacak hiçbir işlem ve eyleme yer verilmemelidir. Bunun yanında küçük çaplı teşebbüslerin kanun konucu tarafından gözetilmektedir. Bu bağlamda idarenin yapılmasını öngördüğü sözleşmeler paylara bölünebilmektedir (Kalanyuva, 2011).

Avrupa Birliği kamu ihale mevzuatında belirtilen ihale usulleri Almanya'da da kendi mevzuatlarına yedirilmiş ve adapte edilmiştir. AB mevzuatında belirtilen alt sınırın üzerinde değeri olan bütün idari sözleşmelerde bu usuller uygulanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Almanya'da kamu mal ve hizmet alımları ; açık ihale usulü, sınırlı ihale usulü, pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog usulü olarak dört yöntem üzerinden temin edilmektedir (Kalanyuva, 2011).

AB alt sınırlarının altında değerde olduğu takdirde ise, yukarıda bahsettiğimiz usullerde tanım farklılıkları ile bahsedildiği görülmektedir. Açık ihale usulü yerine "Devlet İhalesi", açık ihale usulü dışındaki ihale yöntemlerine "Sınırlı İhale", pazarlık sonucu ihale usulüne ise "Serbest İhale Usulü" denmektedir (Kalanyuva, 2011).

Daha önceki bölümlerde detaylı açıklama yapılmasından ötürü burada bu usullere kısaca değinilmesi uygun görülmektedir: (Kalanyuva, 2011).

1) Açık ihale usulü; belli bir sayı sınırlandırması olmaksızın bütün ticari teşebbüslerin teklif sunmak için kamuya açık biçimde davet edildikleri usuldür.

2) Sınırlı ihale usulü; kamuya açık olarak yapılan davet sonucu ihaleye katılma iradesini ortaya koyan adaylar arasından seçilen sınırlı sayıdaki ticari teşebbüsün ihaleye teklif sunmak için davet edildikleri usuldür.

3) Pazarlık yoluyla ihale usulü, sözleşmeyi yapan kamu organları tarafından yapılacak tercihe ilişkin olarak ticari teşebbüslerle değerlendirmede bulunulan, ayrıca kamuya açık davetin yapılıp yapılmaması konusunda serbesti tanıyan, bu suretle idari sözleşme koşullarının bir veya birden çok aday ile tartışıldığı usuldür.

4) Rekabetçi diyalog, sözleşmeci kamu organlarının adaylarda ihale usulüne ilişkin olarak diyalog kurmasını öngören ve her türlü ticari teşebbüsün katılımına açık olan, adaylar tarafından koşullarının yerine getirilmesi hedeflenen bir veya birden fazla alternatifin oluşturulmasının amaçlandığı usuldür.

AB ekonomik alt sınırlarının altında kalan değerlere sahip ihalelerde yukarıda belirttiğimiz ilk üç ihale usulüne başvurulmaktadır. Bölgesel düzeyde ihale mevzuatlarının belediyeler ve diğer idari kurumlar bazında açık ihale usulüne öncelik verdikleri görülmektedir (Kalanyuva, 2011) Diğer usuller içerisinde açık ihale usulü, rekabetçi özelliği ve muhtemelen ekonomik olması açısından da bir adım öne çıkmaktadır. Ancak, açık ihale usulü ile tekliflerin değerlendirilmesi yönteminin Almanya'da hala pek sıklıkla tercih edilmediği daha çok pazarlık usulüne yönelinmektedir. Aynı zamanda Almanya uygulamalarında diğer Avrupa ülkelerinin aksine rekabetçi diyalog yöntemi pek tercih edilmemektedir.

6.6.3. Avusturya (BundesbeschaffungGmbH – BBG-Federal Tedarik Kurumu)

2001 yılında, Federal Tedarik Kurumu Yasası (Bundesvergabegesetz) ile kurulan BBG; kâr amacı gütmeyen, alım zorunluluğu olan müşterilerine ücretsiz hizmet veren,

Avusturya merkezi satınalma organıdır, üretim yapmaz. Kurumda satınalma yapmak üzere çalışan 87 personel bulunmaktadır.

Yarı-merkezi tedarik yapısına sahip olan Avusturya, Avrupa'da kamu alım sisteminin işleyişi bakımından en iyi örneklerden biridir. Merkezi satınalma hizmeti vermek amacıyla kurulan Federal Tedarik Kurumu (BundesbeschaffungGmbH - BBG) başta Avusturya merkezi idareleri olmak üzere, Kamu Hukukuna tabi diğer bölgesel ve yerel otoriteler için de hizmet verir. Federal birimler (merkezi idareler) eğer aynı ürünü daha iyi şartlarda alamıyorlarsa, BBG aracılığıyla satınalma yapmak zorundadır. Diğer bölgesel ve yerel birimlerde ise bu zorunluluk yoktur; alımlar yerel yönetimler tarafından yapılabilmektedir.

İhalenin değerine göre çeşitli alım yöntemlerine başvurulabilir. AB eşik değerleri altındaki ihaleler için, Avusturya Federal Tedarik Yasasına göre başvuru alan alım yöntemleri şunlardır: Açık ihale, Kapalı ihale (Ön ilanlı), Kapalı ihale (Ön ilansız), Pazarlık usulü (Ön ilanlı), Pazarlık usulü (Ön ilansız), Doğrudan sipariş (Ön ilansız). Elektronik alım yöntemleri e-mağaza, e- ihale, e-seyahat şeklindedir. BBG kendi internet sitesi üzerinden elektronik ihale, mağaza ve seyahat hizmetlerini gerçekleştirir.

6.6.4. İngiltere (Kamu Tedarik Servisi (GPS))

İngiltere, yarı merkezi tedarik sürecine sahiptir. İhtiyaç sahibi kurum ve kuruluşlar mevzuata bağlı kalmak koşuluyla satın alma yapabilirler. Ancak 2010 yılında kamu harcamalarını azaltmak amacıyla yapılan düzenlemelerle, merkezi hükümet ve bağlı idareler için toplu alım yapma zorunluluğu getirilmiştir.

İngiltere'de yaklaşık 40 farklı satın alma kurumu bulunmaktadır. Ancak bunların içinden "Kamu Tedarik Servisi (GPS)" merkezi satın almadan sorumlu en büyük profesyonel kurumdur. 2010 yılında yapılan değişikliklerle de kamu alımlarında merkezi organ haline gelmiştir.

AB eşik değerleri altında kamu alım sistemiyle ilgili, 2006 yılında hazırlanan ve Avrupa Birliği Direktiflerini uygulayan "Kamu Sözleşmeleri Düzenlemesi" dışında herhangi bir yasa bulunmamaktadır.

1991 tarihinde Satınalma Ajansı (The Buying Agency-TBA) olarak kurulan GPS, Temmuz 2011 itibariyle kurum güncel adını (Government Procurement Service - Kamu Tedarik Servisi) aldı ve kamu alımlarının merkezi haline geldi. Öncelikli görevi merkezi tedarik hizmeti ve kamu harcamalarında etkinlik ve tasarruf olan kurum, Bakanlar Kurulu'na (Cabinet Office) bağlı olarak çalışır.

Kamu Tedarik Servisi aracılığıyla alım yapan yaklaşık 14.500 adet kurum ve kuruluş vardır. Bunların arasında merkezi hükümet birimleri, yerel yönetim birimleri, sağlık ve eğitim sektörü, kar amacı gütmeyen kurumlar vardır.

İngiltere Hükümeti, Verimlilik ve Reform Grubu aracılığıyla kamu alımlarında maliyeti ve masrafları azaltmak; dolayısıyla tasarrufu arttırmak, KOBİ'lerin alım sürecine katılımını arttırmak ve düşük fiyata yüksek kalitede ürün sunmak amacıyla e-tedarik dönüşüm çalışmalarını başlatmıştır. Buna yönelik olarak başlatılan e-pazaryeri uygulaması kamu sektörü alıcılarını ve tedarikçileri bir araya getiren bir platformdur.

6.6.4.1. İngiliz Hukukunda Kamu İhalelerinin Genel Çerçevesi ve İngiltere Kamu İhale Mevzuatı

İngiltere'de hizmet ve malların serbest hareketini sağlamak adına, Avrupa Birliği bir takım kamu ihalesi düzenlemesi ihdas etmiştir. Bu düzenlemelere göre; sözleşmelerin, kamu ihale sözleşmelerinin kanunlara uygun olarak ve vatandaşlık temelinde ayırım gözetilmeksizin imzalanması, olası bütün teklif sahiplerinin eşit muamele göreceği şekilde hazırlanması gerekir. Yani eşitlik çok önemli bir kriterdir. Ayrıca mal ve hizmetlerin tedarikçileri, sözleşmeler hukuka uygun ve açık bir şekilde imzalanmadığı veya ilan edilmediği durumlarda kamu kurumlarına dava açılacağı hüküm altına alınmıştır (Oğurlu, 2011).

Eski düzenlemelere baktığımız zaman kamu ihale mevzuatı ihlal edildiği takdirde ve ihaleyle ilgili bir uyuşmazlık sonuçlandırıldığı takdirde geriye dönülememekte ve bu noktada tazminat ödenmesi ortaya çıkmaktaydı. Ancak bu uygulama bir takım sıkıntılar doğurduğundan bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunları sıralayacak olursak (Oğurlu, 2011):

- Karmaşık projeler için rekabetçi diyalog usulü öngörülmüştür

- Çerçeve sözleşmeler hakkında yeni düzenlemeler yapılmıştır
- "Teklif sahiplerinin zorunlu ihracı" yaptırımı getirilmiştir.
- e-müzayede (elektronik müzayede) ile ilgili yeni kurallar konulmuştur.

İngiltere Ticaret Bakanlığı Avrupa Birliği düzenlemelerini göz önüne alarak yeni düzenlemeler yapmıştır.

Kamu ihalelerinde 2004 yılında kabul edilen direktifler, İngiliz Hukuku bakımından da önemli ve bağlayıcı bir kaynak oluşturmaktadır. 2004' te kabul edilen Avrupa Komisyonu kamu ihalesi birleşmiş direktifleri bu noktada İngiltere mevzuatında önemli bir role sahip olmuş, katkı sağlamıştır. İngiltere en başta AB müktesebatına direnç göstermiş olsa da daha sonra Birliğin mevzuatına dahil olmuştur. İngiltere'de kamu ihalelerinde mevzuatın, müşteri lehine bu kadar uygun olduğu hiçbir dönemin olmadığı ifade edilmektedir (Kotsonis, Rose, aktaran: Oğurlu, 2011).

6.6.4.2. İngiltere’de Uygulanan İhale Usulleri

İngiltere' de ihale sürecindeki her aşama için, Türkiye' de de olduğu gibi, detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Önceden belirlenmiş ihale usullerinin varlığı sayesinde; eşit şartlar altında, bütün AB ihaleleri için tek bir kurallar grubunun uygulandığı, Komisyon üyelerinin teminat tanımını içeren bir usul ile zaman tehditlerine ve ön yeterlilik kriterlerine başvuru hukuki belirlilik içerisinde bir ihale usulü öngörülmüştür (Oğurlu, 2011).

İhale usullerinin önceden belirlenmiş olması neticesinde ihale süreci boyunca kurallar bütünüyle, ihale rekabetçi ve adil olarak yürütülmektedir.

İngiltere'de Kamu İhale Mevzuatı düzenlenen ihaleleri yürüten sözleşme mercii olan kamu idaresi veya kurumu aşağıdaki dört ihale usulünden birini izlemek zorundadır (Oğurlu, 2011)

- Açık ihale usulü
- Sınırlı ihale usulü
- Rekabetçi müzakere usulü
- Pazarlık usulü

Her usulün temel özellikleri, usulün hangi durumlar için uygun olacağı, usul seçiminin ihaleyi belirleyeceği asgari zaman sınırlandırmalarının neler olacağı hususları dikkate alınarak uygun bir ihale usulü seçilmelidir (Oğurlu, 2011).

Asgari zaman sınırlamaları, her usulün her türlü safhasında uygulanabilmektedir. Açık usul, tek aşamalı ihale sağlarken; diğer usuller, ihaleye verilen teklif aşamasından önce, son elemeye kalan adayların kısa listesini oluşturur (Oğurlu, 2011).

Kamu idaresi veya kurumu adına hareket edecek olan yetkili sözleşme makamları ihaleye tedarikçi seçmek için belirli kriterler koymalı, yine tekliflerin değerlendirmesi noktasında da ihale kurallarını uygulamalıdır. Bu belirtilen bu kriterler mutlaka ihaleye teklif verenlere açıklanmalıdır (Oğurlu, 2011).

Bu noktada bunun gibi düzenlemelerin Türk mevzuatında da yer aldığını görmekteyiz. Çoğu noktada idare zaten sınırsız yetkili değildir. Yetkileri bağlı yetkili olan idare, bu konularda takdir yetkisini hukuka uygun olarak kullanmak zorundadır. (Oğurlu, 2011).

Yukarıda bahsettiğimiz usuller kapsamında Türk Hukuku ile bir karşılaştırmasını yapacak olursak: (Oğurlu, 2011).

Türk ve İngiliz Hukuklarında Kamu ihale Usulleri:

Türk Hukukunda Kamu İhale Usulleri	Kamu İngiliz Hukukunda Kamu İhale Usulleri
Açık ihale Usulü	Açık ihale Usulü
Pazarlık Usulü	Pazarlık Usulü
-	Rekabetçi Müzakere Usulü
Doğrudan Temin Usulü	-
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Sınırlı İhale Usulü
Tasarım Yarışmaları	-

Şeklinde özetleyebiliriz (Oğurlu, 2011)

6.6.5. İtalya (CONSIP S.p.A (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici))

İtalya tedarik sistemi, yarı-merkezi tedarik yapısı özelliği göstermektedir. Merkezi tedarik kurumu olarak kurulan CONSIP S.p.A (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici), İtalya’da kamu e-tedarik mekanizmasını hayata geçiren ve bu yönde çeşitli faaliyetler sürdüren kurumdur. Merkezi idareler, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’nın (MEF) belirlediği bazı mal ve hizmetler için CONSIP üzerinden alım yapmak zorundadırlar. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı kamu sektörü için tedarikle ilgili her türlü düzenlemeden sorumlu kuruluştur.

İtalya kamu tedarik stratejisi, 2000 yılı bütçesi ile başlatılan ve hala devam eden “Kamu Alımları için Rasyonelleştirme Programı”na (II Programmaper la Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A.) dayanmaktadır.

CONSIP tarafından hazırlanan çerçeve anlaşmalar merkezi hükümet kurumlarının alımları için zorunlu; diğer kamu idareleri için ise çerçeve anlaşmada belirlenen kalite/fiyat kriterlerine uyduğu takdirde, isteğe bağlıdır.

Ekonomi ve Maliye Bakanlığı adına CONSIP tarafından yönetilen Kamu İdaresi Elektronik Pazaryeri (MEPA), 2004 yılında faaliyete geçen çevrimiçi satınalma platformudur. AB eşik değeri altındaki mal ve hizmet alımları için bu platform kullanılabilir.

Tüm süreçlerin elektronik ortamda yürütülmesini sağlayan MEPA, belge akışında elektronik imza kullanımı gerektirir. MEPA’da; 5.339 kayıtlı müşteri kurum, 3.685 kayıtlı tedarikçi firma, 6.640 adet katalog ürünü mevcuttur. Kayıtlı firmaların yaklaşık % 97’sini KOBİ’ler oluşturmaktadır.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de kamu alımları her ikisi de 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Bu kanunlar, 2004 yılından günümüze kadar birçok kez değişikliğe uğramış olup, bu değişikliklerin bir kısmı bütüncül bir hükümet stratejisi yerine tek bir bakanlık veya milletvekili talebiyle gerçekleştirilmiştir.

Yine bu değişikliklerle AB Müktesebatında yer almayan yeni istisnalar getirilmiştir. Avrupa Birliği ve Birlikle aynı amaç ve politika doğrultusundaki alanı kapsamakta bulunan AB'ye henüz üye olmayan Türkiye'nin kamu alım sistemi, AB kamu alım sistemine uyum sürecini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile gerçekleştirmiştir. 4734 sayılı kanuna göre isteklinin talebini idareye beyanının ardından sözleşme imzalanıncaya kadar geçen süreçte tarafların culpa in contrahendo sorumlulukları başlamış olup bundan sonraki süreçte hak ve yükümlülükler doğmaktadır.

İhale usulleri açısından bakılacak olursa, son yıllarda Türk ihale mevzuatında yapılan reformlar, Alman ihale mevzuatının geçirdiği değişim ile paralellik göstermektedir. Ancak Alman yasalarında AB alt sınırlarının (eşik değer) altında değere sahip olan idari sözleşmelerde tanımlamalar farklılık arz etmektedir.

Açık ihale usulü yerine "Devlet ihalesi", açık ihale usulü dışındaki ihale yöntemlerine "Sınırlı ihale", pazarlık sonucu ihale usulüne ise "Serbest ihale Usulü" denmektedir.

Türk Hukuku'nda ise alım usulleri, açık ihale usulü, belli İstekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olarak belirlenmiştir. Ancak kanunda ek olarak doğrudan temin yöntemine ve tasarım yarışmalarına hangi hallerde başvurulabileceğinden de bahsedilmiştir.

Kamu ihale kanunumuzda yapılan düzenlemelere baktığımızda Avrupa Birliği uygulamalarına paralellik yaratılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Lakin kanunun amacında bu niyet açıkça belirtilmiştir. Bu anlamda yapılan değişiklikler olumlu sayılabilecek noktadadır. Ancak Türkiye 'nin AB 'ye üyeliği halinde direktifler dikkate alınarak

düzenlemeler yapması ve rekabetçi diyalog usulü de mevzuatımıza yer bulması gerekecektir.

Türk Hukuku bağlamında kanuna göre yapılacak alımlarda açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel yöntemler olarak kabul edilmektedir. AB'de ise açık ihale usulü temel usul olarak belirlenmiş olup diğer usuller için belirtilen şartların gerçekleşmesi şartına bağlanmıştır. Yönergeye göre düzenlenen ihalelerde, idareler açık ihale yöntemini veya belli istekliler arasında ihale yöntemini tercih edebilmektedir. Ayrıca pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog usulüne sadece yönergede belirtilen hallerde başvurulmasında hiçbir sakınca yoktur. Türk Hukuku'nun AB'den bu hususta ayrılan noktası idarelerin düzenledikleri ihalelerde açık ihale usulünü ya da belli istekliler arasında ihale usulünü tam olarak seçme serbestisi tanınmamış olmasıdır.

Kamu alımları, kamu yönetiminin en az bilinen ve en fazla hassasiyet gösterilmesi gereken konularından biridir. Devlet kurumlarının topluma verimli hizmet sunabilmek için gerek duyduğu mal ve hizmetlerin, piyasadan tedariki sırasında kamuya ait kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve ihtiyaçların açık, şeffaf ve adil bir şekilde karşılanması gerekmektedir.

AB'ye uyum sürecinde yapılan reformlar genel olarak ileriye yönelik pozitif adımlar olmakla birlikte, AB müktesebatına uyumlu, aradaki farkların giderildiği ideal bir ihale sistemine kavuşabilmek için yapılması gereken birtakım değişiklikler aşağıda sıralanmıştır:

- Kamu ihale mevzuatına ilişkin çeşitli mevzuatlar birleştirilmeli, AB gereksinimlerini karşılayacak sade, anlaşılır ve tek bir mevzuat hazırlanmalıdır,
- AB ve SIGMA raporlarında sürekli olarak eleştiri konusu olan istisnaların kapsamı daraltılmalıdır.
- Kamu İhale Kurumunun fonksiyonları artırılarak kamu alımlarında uzmanlığın merkezine taşınmalı ve idarelere kabiliyetlerini geliştirecek operasyonel desteğin yanında AB ülkelerindeki merkezi satın alma kurumlarının yaptığı e-tedarik işlemlerini bünyesinde toplamalıdır.
- İmtiyazlar ve kamu-özel sektör ortaklıklarına ilişkin mevzuatta netlik ve kesinliğin sağlanması için; kamu-özel ortaklıklarına ilişkin sektöre özel kanunlar ve farklı kamu-özel sektör ortaklığı modellerini (Yap-işlet-devret ve Yap-işlet

gibi) düzenleyen kanunlar kaldırılarak, bunların yerini tek bir kanun almalı ve imtiyazlar da ihale mevzuatı kapsamına alınmalıdır.

- Yeni ihale tekniklerinin (elektronik eksiltme, dinamik alım sistemi, çerçeve anlaşmalar) kullanımını teşvik edilmelidir.
- Eğitimler kurumsallaştırılarak ihale uygulamalarında profesyonellik sağlanmalı, tüm idarelerin eğitim ihtiyaçlarını tek başına Kamu İhale Kurumu karşılayamayacağından bu alanda uzmanlaşmış (özel veya kamuya ait) eğitim kuruluşları kurulmalıdır.
- Kamu İhale Mevzuatı ve bütçe kanunlarının doğru uygulanmasında kilit rol oynayan Sayıştay'ın, kamu alımlarına ilişkin denetim sonuçları analiz edilmelidir.

Bunlarla birlikte, teknolojinin gelişimine paralel olarak gelişim gösteren e-tedarik, e-ihale, e-pazaryeri gibi uygulamalar AB ülkelerinde başarıyla uygulanan sistemlerle uyumlaştırılmalıdır.

Bu kapsamda son yıllarda İngiltere Kamu Tedarik Servisi (GPS) tarafından geliştirilen e-pazaryeri uygulaması, hem katalog hem de elektronik fiyat teklifi modülü ile çok iyi bir örnek teşkil etmektedir. Aynı şekilde, e-ihale yöntemi İtalya kamu tedarik sisteminde çok aktif bir şekilde kullanılmaktadır. Diğerlerinden farklı olarak Avusturya merkezi satın alma organı olan Federal Tedarik Kurumu (BBG) e-mağaza ve e-ihale alım yöntemlerine ek olarak kendi sitesi üzerinden e-seyahat uygulaması ile müşterilerine istedikleri kriterlere göre uçak ve otel rezervasyonu, araç kiralama gibi hizmetler sunmaktadır.

Bu hedefler doğrultusunda, e-tedarik işlerinin ya Kamu İhale Kurumu bünyesinde Kamu İhale Kanunu'na tabi olarak yürütülmesi ya da Türkiye'de e-tedarik hizmeti veren Devlet Malzeme Ofisinin Kamu İhale Kanunu kapsamında yeniden yapılandırılarak bu işlevini sürdürmesi sağlanmalıdır. Bu şekilde, istisna kapsamında yapılan alımlar içindeki payı azımsanmayacak ölçüde olan DMO'nun Kanun kapsamına alınması istisnaların daraltılması hedefine yardımcı olacaktır.

KAYNAKLAR

- Akdoğan, M (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi, İstanbul, *İstanbul Üniversitesi Hukuk fakültesi Mecmuası*, LXXII(2).
- Aksoy, M., Şimşek, M (2010). *En Son Değişikliklerle Kamu Alımları İhale Süreci*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Akyel, R., Köse, H. Ö (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, Ankara, *Türk İdare Dergisi*,(466).
- Bayar, D (2008). Mali Sorumluluk Nedir?, Ankara, *Maliye Dergisi*,(154).
- Bayar, D (2011). Kamu Zararı ve Hesap Yargısı, Ankara, *Dış Denetim*,(3).
- Benlialper, N. A (2013). *Avrupa Birliği'nde Reform Çalışmaları-Kamu Alımları Düzenlemelerinde Yenilikler*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara,
- Büber, B (2008).*Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Candan, E (2006). Bakan ve Üst Yöneticilerin 5018 Sayılı Kanundaki Görev, Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Değerlendirmeler, Ankara, *Güncel Mevzuat Dergisi*,(11).
- Çolak, M (2014). Kamu Alımlarında Doğrudan Temin ve Eşik Değer Uygulaması, Avrupa Birliği Mukayesesi ve Sonuçları, Ankara, *Vergi Sorunları Dergisi*,(307).
- Dalkılıç, E. E (2013). İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı, Ankara, *Ankara Barosu Dergisi*,(2).
- Demircioğlu, M. Y (2014). İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki “Pazarlık Yoluyla İhale” Usulünün Keşfi, Ankara, *TBB Dergisi*,(115).
- Devlet Malzeme Ofisi (2013). *2012 Yılı Faaliyet Raporu*, DMO Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara.
- Devlet Malzeme Ofisi (2013). *2012 Yılı Sektör Raporu*, DMO Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara.
- Devlet Malzeme Ofisi (2013). *Kamu Alımları ve Merkezi Tedarik Hizmetlerinde Ülke Uygulamaları Ön Araştırma Raporu*, DMO Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara,
- Ecevit, K., Kavalalı, Ö. ve Özdemir, S (2004).*AB Sözlüğü*, Ankara: DPT Yayınları.
- Ertaş, R. C (2010). *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi.

- Kalanyuva, E (2011). “*Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Almanya’da Kamu İhaleleri*”, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Kamu İhale Kurumu (2014). *Kamu Alımları İzleme Raporu 2013*, Ankara: Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı.
- Kamu İhale Kurumu (2006). *II. Uluslar arası Kamu Alımları Sempozyumu*, İstanbul: Kamu İhale Kurumu Yayını.
- Karaarslan, E (2008). *Kamu Harcama Hukuku*, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Karabulut, K., Yıldız, Ş. ve Durmuş, S (2011). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu’nun Kamu Harcamalarını Artırma Etkisi, *Ekev Akademi Dergisi*, Erzurum, 15(48).
- Karadağ, B., Tümay, K (2010). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Karagöz, B (2002). Kamu İhale Kanunu ve Doğrudan Temin, *Mali Hukuk Dergisi*, Ankara, 102.
- Kaydul, İ (2011). “*4734 Sayılı Kanun ve 2886 Sayılı Kanun Işığında Anahatlarıyla Kamu ihalelerinde Usul*”, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Koçtepe, H., Gündüz, F (2007). *5018 Sayılı Kanununun 4734 Sayılı Kanunu İlgilendiren Hükümlerinin Değerlendirilmesi*, Ankara: Mali Hukuk Dergisi Yayını.
- Kortunay A., Sezer Y (2007). Kamu İhale Kanununun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi, Ankara, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(3).
- Oğurlu, Y (2011). “*İngiltere’de Kamu İhaleleri*”, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Önen, S. M., Özmen, B (2011). Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk, Ankara, *Sayıştay Dergisi*, (81).
- Polat, N (2003). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, Ankara, *Sayıştay Dergisi*, (49).
- Sagun, N (2008). *Türkiye’de Şikayet İnceleme Sistemi, Kamu İhale İnceleme ve İhtilafların Çözüm Sistemleri*, Ankara.
- Saki, H (2010). AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı, Ankara, *Dış Denetim Dergisi*, (2).
- Taşdelen, A (2011). Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale ve Sözleşme Aşamaları ile Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü, İstanbul, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, LXIX(1-2), 43-60.

- Taşdelen, A (2004).*Kamu Harcama Hukukunda İhale Süreci*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tekin, T (2006). Harcama Yetkilisi-İhale Yetkilisi, Ankara, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*,11(6).
- Tosun, H., Cebeci, U (2008). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (2. Baskı)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını,
- Turşucu, M (2011). *Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Türk, İ (2010). *Maliye Politikası*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Uz, A (2005). *Kamu İhale Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Uz, A (2007).Kamu Özel Ortaklığı / Public-Private Partnership (Ppp), Ankara, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI(1-2).
- Vural, T., Rakıcı, C (2007). Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi (İngiltere ve Türkiye), Ankara, *Vergi Sorunları Dergisi*,(225).
- Yılmaz, B. M (2007).*Kamu Alımlarında İdari Denetim*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yılmaz, H.H., Tosun, S (2010).5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği, Ankara, *Yasama Dergisi*,(14).

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı :AKPINAR, Yakup
Uyruğu :T.C.
Doğum tarihi ve yeri :Ankara – 1965
Medeni hali :Evli
Telefon :05062270720
e-mail :yakupakpinar06@hotmail.com

Eğitim

Derecesi	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek Lisans		
Lisans	Gazi Üni. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü	1986
Lise		



GAZİ GELECEKTİR..

