

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

**KAMU İHALE KANUNUNDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN KAMU HARCAMALARI İLİŞKİSİ  
BAKIMINDAN İNCELENMESİ**

**Kadir ŞAHİN**

**UZMANLIK TEZİ**

**HAZİRAN 2018**



**İLBANK**  
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

**KAMU İHALE KANUNUNDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN KAMU HARCAMALARI İLİŞKİSİ  
BAKIMINDAN İNCELENMESİ**

**Kadir ŞAHİN**

**UZMANLIK TEZİ**

**Tez Danışmanı (Kurum)**

**Elif ŞAHMETLİOĞLU**

**Tez Danışmanı (Ankara Üniversitesi)**

**Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT**

## ETİK BEYAN

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında 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.

Kadir ŞAHİN  
19 Haziran 2018

Kamu İhale Kanundaki Değişikliklerin Kamu Harcamaları İlişkisi Bakımından İncelenmesi  
(Uzmanlık Tezi)

Kadir ŞAHİN

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

Haziran 2018

ÖZET

Gelişmekte olan ülkelerde yatırımların büyük bölümü kamu tarafından gerçekleştirilmektedir. Devletin ekonomi içindeki ağırlığının ve kamu hizmeti anlayışının değişmesiyle kamu kurumları mal ve hizmet alımı veya yapım işlerinin yerine getirilmesine yönelik ekonomik faaliyetleri artan oranda özel sektöre devretmektedir. Ekonomide en büyük alıcı olan kamu sektörünün harcamalarında kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanda karşılanması, saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin sağlanması amacıyla 01.01.2003 tarihinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren günümüzün değişen şartlarına ve Avrupa Birliği direktiflerine uyum sağlanması amacıyla Kanunda birçok değişiklik yapılmıştır. Bu tez çalışmasında kamu harcamaları yönünden 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler incelenmiş ve AB direktiflerine uyumu açısından değişiklikler değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler : Ekonomi, Kamu İhale Kanunu, Kamu harcamaları,  
Avrupa Birliği (AB)  
Sayfa Adedi : 94  
Tez Danışmanı : Elif ŞAHMETLİOĞLU (Kurum)  
Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT (Ankara Üniversitesi)

Examination of the Changes in the Public Procurement Law in Relation to Public  
Expenditures

(Expertise Thesis)

Kadir ŞAHİN

**İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ**

June 2018

ABSTRACT

Most of the investments in developing countries are realized by the state. With the change of weight of the state in the economy and the public service concept, the public institutions are transferring the economic activities for the purchase of goods and services or construction works increasingly in the private sector. The Public Procurement Law No. 4734 dated 01.01.2003 entered into force in order to ensure that the public sector, which is the biggest buyer in the economy, uses public resources more efficiently and productively, satisfies the needs with favorable conditions and on time, and ensures transparency, competition, equal treatment, reliability, confidentiality and public inspection. Since the date of enactment of the law, many changes have been made to the law in order to comply with today's changing circumstances and European Union directives. In this thesis study, the changes made in the Public Procurement Law No. 4734 in relation to public expenditures have been examined and changes in terms of compliance with the EU directives have been evaluated.

Key Words : Economy, The Public Procurement Law, Public expenditures, The European Union (EU)  
Page Number : 94  
Supervisor : Elif ŞAHMETLİOĞLU (Institution)  
Assoc. Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT (Ankara University)

## TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında değerli fikirleriyle bana ışık tutan İlbank A.Ő. Üstyapı Uygulama Dairesi Başkanlığında görev yapmakta olan kurum danışmanım Sayın Elif ŞAHMETLİOğLU'na ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesinde öğretim üyesi olarak görev yapmakta olan akademik danışmanım Sayın Prof. Dr. Korkut ÖZKORKUT'a, süreç boyunca her zaman destek olup yanımda olan eşim Keziban ŞAHİN'e teşekkür ederim.

# İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1
<b>1. KAMU HARCAMALARI VE İHALE SİSTEMİ.....</b>	<b>5</b>
1.1. Kamu Harcamalarının Tanımı.....	5
1.1.1. Dar anlamda kamu harcamaları.....	6
1.1.2. Geniş anlamda kamu harcamaları.....	7
1.2. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması.....	7
1.2.1. Ekonomik ayrıma göre sınıflandırma.....	8
1.2.2. İdari ayrıma göre sınıflandırma.....	12
1.2.3. Fonksiyonel ayrıma göre sınıflandırma.....	13
1.3. Kamu Harcamalarındaki Artışı Etkileyen Faktörler.....	20
1.3.1. Kamu harcamalarının gerçek artış nedenleri.....	21
1.3.2. Kamu harcamalarının görünüşte artış nedenleri.....	24
1.4. İhale Kavramının Tanımlanması ve Kamu İhale Kurumu.....	26
1.4.1. İhale kavramı.....	26
1.4.2. Kamu İhale Kurumu.....	27
1.5. Türk İhale Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	29
1.5.1. Cumhuriyet öncesi dönem.....	29
1.5.2. Cumhuriyet sonrası dönem.....	30
<b>2. KAMU HARCAMALARI YÖNÜNDEN 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER.....</b>	<b>35</b>
2.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin Yürürlüğe Giriş Tarihleri İtibariyle İncelenmesi.....	35
2.1.1. 4761 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	35
2.1.2. 4964 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	36
2.1.3. 5020 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	37
2.1.4. 5148 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	37
2.1.5. 5226 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	38
2.1.6. 5255 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	38
2.1.7. 5312 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	38
2.1.8. 5436 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	39
2.1.9. 5583 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	39
2.1.10. 5615 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	39
2.1.11. 5625 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	40
2.1.12. 5680 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	40
2.1.13. 5726 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	40



2.1.14. 5737 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	41
2.1.15. 5763 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	41
2.1.16. 5784 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	41
2.1.17. 5812 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	41
2.1.18. 5917 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	46
2.1.19. 6093 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	46
2.1.20. 6111 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	46
2.1.21. 6288 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	47
2.1.22. 6287 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	47
2.1.23. 6353 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	47
2.1.24. 6359 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	47
2.1.25. 2013/1 numaralı tebliğ ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler..	48
2.1.26. 6461 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	48
2.1.27. 6475 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	48
2.1.28. Anayasa Mahkemesi'nin 27.09.2012 tarihli ve E:2012/20 sayılı kararı...	48
2.1.29. 6496 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	48
2.1.30. 6504 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	49
2.1.31. Anayasa Mahkemesi'nin 10.07.2013 tarihli ve E:2012/104 sayılı kararı ..	49
2.1.32. 6518 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	49
2.1.33. 6552 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	50
2.1.34. 6637 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	50
2.1.35. 6676 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	51
2.1.36. 6719 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	51
2.1.37. 678 sayılı KHK ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler .....	51
2.1.38. 6761 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	52
2.1.39. 6764 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler.....	52
2.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği Komisyonu Yıllık İlerleme Raporları (2003-2016) .....	52
2.2.1. 2003 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	53
2.2.2. 2004 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	53
2.2.3. 2005 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	54
2.2.4. 2006 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	54
2.2.5. 2007 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	55
2.2.6. 2008 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	55
2.2.7. 2009 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	56
2.2.8. 2010 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	57
2.2.9. 2011 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	58
2.2.10. 2012 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	59
2.2.11. 2013 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	60
2.2.12. 2014 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	60
2.2.13. 2015 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	61
2.2.14. 2016 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu.....	62
2.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunundaki Değişikliklerin Genel Değerlendirilmesi .....	63

	<b>Sayfa</b>
2.4. Kamu İhale Kanunundaki Değişikliklerin Kamu Harcamalarına İstatistiki Yansımaları .....	73
2.4.1. Kamu alımlarının Kanun kapsamına göre dağılımı .....	73
2.4.2. Kamu alımlarının Kanun kapsamında ihale türüne göre sınıflandırılması ..	74
2.4.3. 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu alımlarının ihale usulüne göre Sınıflandırılması .....	77
2.4.4. İdarelerin finansman kaynağına göre kamu alımları.....	78
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>83</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>89</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>94</b>

## ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. 2012-2016 yılları arası ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe giderleri.....	8
Çizelge 1.2. 2016 yılı genel bütçeli idarelerin bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması .....	12
Çizelge 1.3. 2012-2016 yılları arası fonksiyonel sınıflandırmaya göre bütçe giderleri ..	14
Çizelge 1.4. 2012-2016 yılları arası savunma harcamaları.....	15
Çizelge 1.5. 2011-2015 yılları arası eğitim harcamaları .....	16
Çizelge 1.6. 2012-2016 yılları arası sağlık harcamaları .....	17
Çizelge 1.7. 2011-2016 yılları arası Adalet Bakanlığı ödeneklerinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payı.....	19
Çizelge 2.1. 2014-2016 yılları arası kamu alımlarının Kanun kapsamında dağılımı .....	74
Çizelge 2.2. 2014-2016 yılları arası Kanun kapsamında kamu alımlarının türlerine göre dağılımı .....	75
Çizelge 2.3. 2014-2016 yılları arası doğrudan temin kapsamında kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımı.....	76
Çizelge 2.4. 2014-2016 yılları arası istisna kapsamında kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımı.....	76
Çizelge 2.5. 2014-2016 yılları arası Kanun kapsamında kamu alımlarının ihale usulüne göre dağılımı.....	77
Çizelge 2.6. 2014-2016 yılları arası Kanun kapsamında ihale yürüten idarelerin harcama yaptığı finansman kaynağına göre dağılımı.....	78
Çizelge 2.7. 2014-2016 yılları arası istisna kapsamında ihale yürüten idarelerin harcama yaptığı finansman kaynağına göre dağılımı.....	80

## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
AB	Avrupa Birliği
AT	Avrupa Topluluğu
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
DİK	Devlet İhale Kanunu
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KHK	Kanun Hükmünde Kararnameler
KİB	Kamu İhale Bülteni
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖSYM	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
THY	Türk Hava Yolları
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TTAŞ	Türk Telekomünikasyon A.Ş.
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi
YSK	Yüksek Seçim Kurumu

## GİRİŞ

İhale, hukuk dilinde ihtiyaçların karşılanması amacıyla devletin yüklenime girecek olan isteklilerden mal ve hizmet satın almasıdır. İhale kavramı hukuki bir terim olarak görülse de günlük hayatın dışında yer alan bir kavram değildir. Sıklıkla haberlere, filmlere veya gündelik yaşamın sıradan sohbetine bu kavram konu olabilmektedir. Öğretide bu yönde örnekleme yapılmıştır;

“Devletin taşradaki somut görünümünü, birer savcı, doktor ve polisin gündelik yaşantısına atıf yaparak aktaran, Bir Zamanlar Anadolu’da filminin ortalarında, keşfe çıkan savcı ve beraberindekiler yakın bir köye giderek çalışmaya ara verirler. Köyün muhtarı konuklarını bir yemekte ağırlarken, biraz da makam sahibi bir savcının evine gelmesini fırsat bilerek, köyün bir mezarlık sorunu olduğundan, ödenek eksikliği nedeniyle ihalenin yapılamadığından dert yanmakta ve kaymakamla görüşmesi için yardım istemektedir. Savcı konuyla ilgileneceğini söyledikten sonra da, bu işlerle uğraşmasına rağmen köylünün hakkında dedikodu yaptığını, ihalenin yapılmasıyla köy sandığının parasını kendisinin harcayacağını iddia edildiğini söylemektedir.

Yukarıda anılan film yirmi dört saatlik bir zaman dilimini konu edinmekte ve birçok kez taşranın gündelik yaşam pratiklerine atıf yapmaktadır. Muhtarın konuklarını ağırlama sahnesinde ise bir ihale işleminin çözülmesi beklentisinden söz edilmektedir. Örnek verilen sahne, bu çalışmada inceleme konusu olarak seçilen-hukuk diliyle- ihale’nin birçok sosyal bilimler teriminden farklı olarak gündelik yaşamda sıklıkla kullanılan bir sözcük olmasına küçük bir örnektir. Bu kullanımın bir diğer özelliği kişiler ile devletin ilişkisi hakkında türetilen tümcelerde yer almasıdır.

İhale işlemleriyle ilgili burada verilen örnekler, biraz da ilgi çekici olması nedeniyle yolsuzluk algısına koşut biçimde kurgulanmış olmakla birlikte, yukarıda da ifade edildiği gibi, kavramın gündelik yaşam içinde sıklıkla yer bulduğunun göstergesidir.” (Toprak, 2016:1-2).

Gerek kamu hizmeti anlayışında değişimler gerekse kamu kurumları tarafından sağlanan mal ve hizmet alımı veya yapım işlerinin özel sektör tarafından da sağlanmaya başlanması yapılacak olan kamu ihalelerinin önemini ortaya koymaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişen ülkelerde etkili bir ihale sistemi çok daha fazla önemlidir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerdeki kamu harcamaları gelişmiş ülkelere göre iktisadi faaliyetin önemli kısmını oluşturmakta ve kamu açıklarının makroekonomi üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır.

Kamu ihaleleri, devletlerin önemli ekonomik faaliyetlerinden birisidir. Kamu kaynağı kullanan kamu kurumlarının ihale piyasasında yoğun olarak tercih edilen önemli bir aktör konumunda olması ihale işlemlerinin şeffaf ve hesap verilebilir olması zorunluluğu getirmektedir. Kamu ihaleleri ülkemizde yıllardır en çok tartışılan konulardan

birini oluşturmaktadır. Kamu harcamalarındaki israf ve verimsizliğin önlenmesi amacıyla getirilen Kamu İhale Kanunu her dönem eleştiri konusu olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu ihaleleriyle ilgili olarak yapılan ilk düzenleme 1857 tarihli Nizamnamedir. Cumhuriyet döneminde ise kamu kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla çıkarılan ilk Kanun 22.04.1925 gün ve 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunudur. Devlet alım-satım mevzuatındaki gelişmelere paralel bir reform sağlanamadığından yerini 02.06.1934 tarihinde 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununa bırakmıştır. Ancak Kanunun getirmiş olduğu katı hükümler, zaman kaybına neden olan formaliteler nedeniyle yerini 08.09.1983 gün ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa bırakmıştır. 1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yirmi yıla yakın süre yürürlükte kalmıştır. Kanunun kapsamının darlığı, ihaleye katılım ve seçim kriterlerinin yetersiz olması, usulsüzlük yönünden açık kapı bırakması, günün şartlarına uyum sağlayacak esnekliğin olmaması gibi nedenlerden dolayı 01.01.2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na yerini bırakmıştır.

Özellikle Avrupa Birliği direktiflerine uyum sağlayarak kamu alımlarının düzenlenmesi amacıyla yürürlüğe giren Kanun ile saydamlığın, eşit muamelenin, rekabetin, kamuoyu denetiminin, kaynakların verimli kullanımının ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasının sağlanması amacıyla günümüze kadar geçen süreçte birçok değişiklik yapılmıştır. Sağlanmak istenen bu amaçların hayata geçirilmesi amacıyla Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

Günümüzde kamu harcamalarının boyutları devletin üstlenmiş olduğu roldeki değişime bağlı olarak insan yaşamının ve toplumların gelişmesi amacıyla yapılacak harcamalarda farklılıklar göstermektedir. Bu değişim ile birlikte kamu harcamalarında hem miktar hem de oran olarak artış görülmektedir. İhtiyaçların sınırsız olması ve süreklilik göstermesi yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına neden olmakla birlikte devlet bu kamusal ihtiyaçların yerine getirilmesi amacıyla mal ve hizmet temin etmektedir.

Kamu kurum veya kuruluşlarının ihtiyaçların karşılanması amacıyla gerçekleştirmiş olduğu mal, hizmet ve yapım işleri hem kamu harcamaları hem de ekonomi açısından

önemlidir. Kamuda tasarruf sağlanması, yapılacak olan harcamaların en uygun şekilde gerçek değerinde gerçekleşmesi ve kaynakların verimli bir biçimde kullanılması açısından kamu harcamalarının etkin bir biçimde kullanılması önem arz etmektedir.

Devlet; gelir dağılımını iyileştirmek, kalkınma hızını artırmak gibi üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirirken ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için kamu harcamalarını etkin bir araç olarak kullanmaktadır. Kamu harcamaları devletin vatandaşlarından elde ettiği gelirlerin yine vatandaşların refahı için kullandığı bir araçtır. Devletin yönetim şeklinde değişiklikler olsa dahi devletin olduğu her yerde kamu harcamaları olacaktır.

Devlet; eğitim, sağlık, adalet, güvenlik, ulaşım, köprü vb. alanlarda hizmetleri karşılamak amacıyla sürekli olarak kamu harcamaları yapmak durumundadır. Otoyol inşaatı, öğrenci bursları, hastane temizlik hizmetleri vb. yapılan giderler kamu harcamalarını oluşturmaktadır. İhtiyaçların karşılanmasına yönelik yapılan harcamalar yetkili kişiler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu harcamalar öncelikli olarak ihtiyaçların tespit edilmesi ve kaynakların belirlenmesi ile başlar. İhtiyacın nasıl temin edileceğine yönelik uygulanacak usuller seçilir; sözleşme imzalanarak mal ve hizmet veya yapım işlerinin sözleşmeye uygun olarak teslim edilmesi ile son bulur. Kamu tarafından yapılacak satın almalar özel olarak faaliyet gösteren firmalar için büyük önem arz etmektedir. Kamu tarafından bir defada yapılan harcama miktarı çok yüksek olması nedeniyle özel sektör tarafından karşılanacak ihtiyaçlar sanayinin gelişmesini olumlu etkileyerek ekonominin canlanmasını sağlayacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının 2016 yılında yapılan kamu harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla oranı % 22,5 olarak gerçekleşmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016). Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerin yatırım projelerine yönelmesi kamu harcama miktarının oldukça artmasına neden olmaktadır. Sosyal beklentilerin karşılanması amacıyla yatırım harcamalarında en üst faydanın sağlanması bütçe açıklarının kapanmasında önemli rol alacaktır. Çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile yapılacak olan harcamaların zamanında, istenilen kalite ve maliyette karşılanması hedeflenmektedir. Rekabet unsuru ile birlikte daha uygun ve kalitede satın alımların gerçekleşmesi ve saydamlıkla rüşvet, hile vb. istismarların önüne geçilmesi sağlanacaktır.

Çalışmada Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler ele alınmış, yapılan bu düzenlemelerin kamu harcamaları açısından önemine değinilmiştir. Kamu harcamalarının yukarıda bahsedildiği gibi ekonomi açısından önemli bir araç olduğu görülmektedir. Kamu kurumları tarafından yapılan harcamalarda başvurulan yöntemlerde ihale sisteminin önemi büyüktür ve her geçen gün öneminin arttığı görülmektedir. Yapılan bu çalışmada Kamu İhale Kanununun kamu harcamaları içerisindeki önemi incelenmiştir. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu harcamaları kavramı, kamu harcamalarının sınıflandırılması, kamu harcamalarında artışı etkileyen faktörler, ihale kavramı, Kamu İhale Kurumu ve ihale sisteminin tarihsel gelişimine değinilmiştir.

İkinci bölümde ise Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler ve AB ilerleme raporu incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Ayrıca yapılan kamu harcamaları usul, tür ve finansman kaynağı yönünden incelenmiştir.

Çalışmanın sonuç bölümünde ise, Kamu İhale Kanununda yapılan değişikliklerin kamu harcamaları bakımından değerlendirmesi yapılmıştır.



# 1.KAMU HARCAMALARI VE İHALE SİSTEMİ

## 1.1. Kamu Harcamalarının Tanımı

İnsanların birlikte yaşama istekleri, beraberinde farklı ihtiyaçları ortaya çıkarmakta ve devlet bu ihtiyaçların karşılanması noktasında kamu harcamalarını gerçekleştirmektedir. Bu ihtiyaçların kapsamı ve yapısı zaman içerisinde toplumların gelişmişlik seviyesine göre farklılıklar göstermekte ve devlet bu kamusal ihtiyaçları yerine getirirken çeşitli mal ve hizmetleri temin etmektedir.

Bu kapsamda bireylerin ihtiyaçları özel ve kamusal ihtiyaçlar olarak ayrılmaktadır. Özel ihtiyaçlar arasında insan bedeninin varlığını sürdürebilmesi amacıyla yemek, içmek, barınmak gibi en temel ihtiyaçlar serbest piyasada arz ve talebe bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Kamusal ihtiyaçlar ise bireylerin toplum halinde yaşamlarını sürdürmeleri sonucunda sağlık, eğitim gibi ihtiyaçların devlet tarafından karşılanmasıdır.

Kamu harcamaları genel olarak bütçe harcamalarıdır. Devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirirken toplamış olduğu vergiler ve diğer kaynaklar ile bütçe olarak ayırmış olduğu ödenekler kamu harcamasıdır. Bu tanımlamaya göre; müşteri finansmanına göre gerçekleştirilmiş olan devlet harcamaları kamu harcaması değildir. Örneğin; devlet tarafından bütçeden döner sermayeli işletmelere verilen sermaye kamu harcamasıdır ancak bundan sonra o işletmelerin ürünlerini satma yoluyla gerçekleştirmiş olduğu gelirden yapmış olduğu harcamalar kamu harcamaları kapsamına girmez (Bulutoglu, 1997: 218).

Devleti harcamaya yönelten tek sebep kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi değildir. Devlet gelir dağılımını iyileştirmek, kalkınma hızını artırmak gibi üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirirken de harcama yapmaktadır. Devletin belirlenen ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşması amacıyla bu tür harcamaların arttığı görülmektedir. Devlet yönetim şeklinde, ekonomik veya sosyal yaklaşımlarında farklılıklar olsa dahi devletin olduğu her yerde kamu harcamaları da vardır.

Kamu harcamalarının boyutlarını devletin yapısı, ülke ekonomisi vb. etkenler etkilemektedir. Kamu harcamalarının kaynağını esas itibariyle vergiler oluşturmaktadır. Bu durum bilimsel ve politik çevreler tarafından eleştirilmektedir. Devlet kamu harcamalarını gerçekleştirirken yapmış olduğu harcamalar sonucunda o kadar çok vergi alacak demektir. Vergi devletin üretimden aldığı paydır (Pehlivan, 2005: 69).

Merkezi devlet örgütü, kamu harcamalarının çoğunluğunu gerçekleştirmektedir. Diğer kısımlarını ise yerel yönetimler ve devlet adına diğer kuruluşlar yapmaktadır. Yapılan harcamaların hangisinin kamu harcaması olduğu hususunda net bir sınır çizmek güçtür. Merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin yapmış olduğu harcamaların kamu harcaması olduğu hususunda görüş ayrılığı bulunmamaktadır. Esas tartışma konusu Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) ve çeşitli kuruluşlar tarafından yapılan sosyal güvenlik harcamalarıdır. Bu nedenle kamu harcamaları dar ve geniş anlamda olmak üzere tanımlanmaktadır (Tuncer ve Yüksel, 2011:214-215).

#### **1.1.1. Dar anlamda kamu harcamaları**

Merkezi devlet ve mahalli idarelerin gerçekleştirmiş olduğu harcamalar dar anlam kamu harcamasıdır. Geniş anlamda kamu harcamalarının hesaplanmasında yaşanan sıkıntılar, zaman ve ülkeler arasında karşılaştırma yapmanın imkânsız hale gelmesi sonucunda kamu harcamalarında yapılan çalışmalarda çoğunlukla dar anlamda kamu harcamaları tanımına yer verilmiştir.

Devlet kamu hizmetlerini karşılamak için ekonomik ve sosyal hedefler doğrultusunda kamusal harcamalar gerçekleştirmektedir. Devletin para halinde yapmış olduğu harcamaların toplamına dar anlamda kamu harcamaları denilmektedir. Bu bağlamda, bütçede ve bütçe konusu hesaplarda harcama kalemi olarak gösterilmeyen giderler kamu harcaması değildir. İstisna ve vergi muafiyetleri, devlet aktifinde gerçekleşen azalmalar, şahısların kamu hizmetlerinde dolaylı veya doğrudan yapmış olduğu katkı veya harcamalar dar anlamda kamu harcaması sayılmamaktadır (Aksoy, 1994:105).

Dar anlamda kamu harcamasına hukuki tanım olarak da bakılmakta ve klasik maliye anlayışı görüşünü de yansıtmaktadır. Yapılacak harcamanın kamu harcaması olması için harcama işlemini gerçekleştirecek birimin hukuki kişiliğine bakılır. Bu bağlamda merkezi devlet yönetimi ve yerel yönetimler tarafından bedel karşılanıyorsa kamu harcamasıdır. Harcama kamu tüzel kişisi tarafından gerçekleştiriliyorsa da kamu harcamasıdır. Ancak harcama gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişileri yoluyla gerçekleşiyorsa bu özel harcamadır (Nadaroğlu, 2000).

### **1.1.2. Geniş anlamda kamu harcamaları**

“Geniş anlamda kamu harcamaları ise, yalnız devlet ve diğer kamu kuruluşlarının bütçe ödemelerini değil, iktisadi devlet teşekküllerinin harcamaları, sosyal sigorta kuruluşlarının ödemeleri, vergi muaflik ve istisnaları ve özel kişilerin kamu kuruluşlarına yardımlarını da içeren bir kavramdır” (Arslan, 2002: 2).

Kamu tüzel kişilerinin gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerinin gerçekleştirdiği harcamalara benzer koşullar altında karşılıklı anlaşmaya dayanarak yapması geniş anlamda kamu harcamalarıdır (Edizdoğan, 2008: 41).

### **1.2. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması**

Sınıflandırma; harcamaların amaç, kapsam ve çıktı (son ürün) açısından sistematize edilmesidir. Sınıflandırma ile karar verme organlarına farklı harcama kalemleri arasında en uygununu seçme imkanı vermektedir. Yapılacak olan kamu harcamalarının hangi kapsamda olduğu ve bu kapsama giren harcamaların hangisinin kamu harcaması olduğunu belirlemek önemli bir husustur. Nitelik olarak aynı olan harcamaların bütünlük içerisinde aynı başlıkta toplanması için sınıflandırmaya ihtiyaç vardır.

Kamu harcamalarının sınıflandırma yoluyla karşılaştırma yapılması büyük fayda sağlar. Bu faydalar; ihtiyaçların karşılıklı ağırlıklarını belirlemede kolaylık sağlaması, bütçe yapmada yardımcı olması, denetim kolaylığı sağlaması, kamu harcamalarının sonucunu, etkilerini, sosyal hasılaya etkilerini ve topluma yüklediği yükün incelenmesine kolaylık sağlamak şeklinde sayılabilir (Edizdoğan, 2008: 77-78). Literatürde sınıflandırma farklı

yollarla yapılabilmektedir. Bu çalışmada kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasına, idari sınıflandırılmasına ve fonksiyonel sınıflandırılmasına yer verilecektir.

### 1.2.1. Ekonomik ayrıma göre sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırma devletin gerçekleştirmiş olduğu harcamaların bütün olarak ekonomik yapı üstündeki etkilerini göstermek amacıyla kullanılmaktadır. Bu vesileyle personel, faiz harcamaları gibi büyüklüklerin incelenmesi sağlanmıştır (Toprak, 2016: 49).

Çizelge 1.1. 2012-2016 yılları arası ekonomik sınıflandırmaya göre gerçekleşen bütçe giderleri (T.C. Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2012-2016)

Yıl	Personel Giderleri (Bin TL)	Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Gideri (Bin TL)	Mal ve Hizmet Alımları (Bin TL)	Faiz Harcamaları (Bin TL)	Cari Transferler (Bin TL)	Sermaye Giderleri ve Sermaye Transferleri (Bin TL)	Borç Verme (Bin TL)	Toplam (Bin TL)
2012	86 462 710	14 728 208	32 893 602	48 416 047	129 477 019	40 371 677	9 537 423	361 886 686
2013	96 235 367	16 306 461	36 386 232	49 986 050	148 742 593	51 432 800	9 135 057	408 224 560
2014	110 370 088	18 928 941	40 800 579	49 913 317	162 282 182	55 907 420	10 549 810	448 752 337
2015	125 051 412	21 044 781	45 563 391	53 004 239	182 671 028	67 637 355	11 332 887	506 305 093
2016	148 864 123	24 699 191	54 100 121	50 246 537	224 847 098	68 558 321	12 756 040	584 071 431

Çizelge 1.1. 'de Türkiye'de 2012-2016 yılları arasında ekonomik ayrıma göre gerçekleşen kamu harcamaları gösterilmektedir. 2012-2016 yılları arasında kamunun gerçekleştirmiş olduğu harcamaların giderek arttığı görülmektedir. 2012 yılından 2016 yılına kadar personel giderleri % 72,17, sosyal güvenlik kurumu prim giderleri % 67,69, mal ve hizmet alımları % 64,47, faiz harcamaları % 3,78, cari transferler % 73,65, sermaye giderleri % 73,65, sermaye transferleri % 47,86, borç verme % 33,74 oranında artış gerçekleşmiştir. Toplam harcama da ise % 61,39 oranında artış olmuştur. En fazla gerçekleşen harcama kalemleri ise cari transferler, personel ve sermaye giderleridir.

Personel giderleri, bordro esasına göre personele yapılmış olan ödemeleri göstermekte; sosyal güvenlik kurumu prim giderleri, devletin işveren sıfatıyla ödemiş olduğu sosyal güvenlik paylarını göstermekte; mal ve hizmet alımları, faturalı olarak teslimi gerçekleşmiş olan mal ve hizmetleri göstermekte; faiz harcamaları, kamu borcundan kaynaklanan iç ve dış faiz ödemelerini göstermekte; cari transferler, SGK ve KİT'lerin görev zararı ödemeleri gibi sermaye birikimini hedeflemeyen karşılıksız ödemeleri göstermekte; sermaye gideri, gayrimenkul alımı gibi yatırım yapılarak gerçekleşen giderleri göstermekte; sermaye transferi, bütçe dışında yer alan idarelere yatırım yapılmak maksadıyla gerçekleşen transferleri göstermekte; borç verme, KİT'lerin sermayesine iştirak gibi mali varlık karşılığında gerçekleşen harcamaları ifade etmektedir (Tuncer ve Yüksel, 2011:221).

Devletin görevlerini yerine getirirken yapmış olduğu kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması, reel harcamalar ve transfer harcamaları olmak üzere iki gruba ayrılır. Reel harcamalar cari ve yatırım olarak ayrılırken; transfer harcamaları da dolaylı-dolaysız, gelir-sermaye ve verimli-verimsiz transfer harcamaları olarak ayrılmaktadır.

### Reel harcamalar

Devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirirken yapmış olduğu mal ve hizmet alımları karşılığında ödediği nakit değerdir. Devletin tüketime yönelik harcamalarıdır. Bunlar içerisinde memur alımı gerçekleştirilerek ödenen ücretler, bina, arsa, araç vb. mallar yer almaktadır. Devlet reel harcamalar yoluyla üretim için gerekli olan faktörleri alarak talep yaratır ve milli gelire olumlu katkı sağlar. Reel harcamalar kendi içinde cari harcamalar ve yatırım harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır (Tuncer ve Yüksel, 2011:218-219).

### Cari harcamalar

Cari harcamalar, özelliği itibariyle her yıl tekrarlanmaktadır. Tekrarlanmasının sebebi; hizmetler veya faydası en fazla bir yıl içinde tükenen, devamlılık arz eden tüketime yönelik mallar için harcama yapılmasıdır. Cari harcamalar personel maaşları, elektrik, kırtasiye gibi faydasının cari yıl içerisinde tükendiği harcamalardır.

Cari harcamalar, mevcut üretim faktörleri kullanmak amacıyla ihtiyaç duyulan mal ve hizmet alımlarına yönelik yapılmaktadır. Ekonomik kalkınma sürecinde kıt kaynaklar ile yapılacak olan kamu yatırımlarından yüksek seviyede verim almak amacıyla nitelik ve nicelik açısından yeterli düzeyde cari harcama yapılması gerekmektedir (Ulutürk, 1998: 114).

#### Yatırım harcamaları

Az gelişmiş ülkelerde sermaye açısından yeterli birikiminin olmaması yatırım harcamalarında sorun yaratmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik seviyelerini yükseltmesi için milli gelirini artırması gerekmektedir. Mal ve hizmet üretiminde artışın sağlanması amacıyla yapılacak yatırımlarda ülkelerin sermaye birikiminin yeterli olması gerekmektedir. Devlet sermaye birikimini artırmaya yönelik olarak uzun dönemde faydasını göreceği harcamalar gerçekleştirmektedir. Bu harcamalar ekonominin kapasitesini artırdığından dolayı üretimi de artırmaktadır. Bu harcamalar içerisinde baraj, otoyol gibi harcamalar yer almaktadır.

Yatırım harcamalarının büyük bir bölümü belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin yatırım harcamaları en fazla inşaat sektörüne yöneliktir. İkinci olarak makine ve teçhizat alımları yer almaktadır. En az paya sahip olan ise etüt-proje harcamalarına ayrılmıştır. Bütçe sisteminde etüt-projeyle ilişkin harcamalar 1990 yılından sonra ayrı bir kalem olarak gösterilmemektedir. Bu kalemde belediyelerin mühendislik-mimarlık serbest meslek alanlarına ilişkin harcamalar yer almaktadır (Çınar ve Güler, 2004: 180).

#### Transfer harcamaları

Transfer harcamaları sonucunda gelir dağılımında değişimler meydana gelmektedir. Transfer harcamaları karşılıksız harcamalardır ve GSMH' yi dolaylı olarak etkilemektedir. Karşılıksız olarak ödeme yapılan kişiler veya sosyal gruplar, elde edilen bu geliri kendi giderlerinden karşılaması durumunda bu harcamalar milli gelire dahil edilmektedir.

Reel harcamalar mal ve hizmet karşılığında yapılan harcamalardır. Ancak Devlet transfer harcamalarını gerçekleştirirken karşılığında hiçbir şekilde mal veya hizmet sağlamamaktadır. Transfer harcamaları; ekonomik, sosyal ve mali nedenlerden dolayı devletin kişi veya gruplara kazanç amacı olmadan yapmış olduğu harcamalardır. Transfer harcamaları; devlet borçlarının faizi, sosyal sigorta yatırımları, refah harcamaları, işsizlik tazminatları, emekli maaşları, kamu borç faiz ödemeleri gibi devletin karşılıksız olarak üretim faktörü satın almadan gerçekleştirmiş olduğu harcamalardan oluşmaktadır. Transfer harcamalarıyla gelir düzeyi düşük olan kişiler desteklenmektedir. Bu yapılan harcamalara örnek olarak; öğrencilere verilen burslar, sosyal sigorta ödemeleri ve yoksul insanlara yapılan yardımlar gösterilebilir. Firmalara yapılan yardımlar ise vergi ödemeleri ve sübvansiyonlar gibi harcamalardır (Orhaner, 2007: 93). Transfer harcamaları kendi içinde dolaylı-dolaysız transfer harcamaları, gelir-sermaye transfer harcamaları ve verimli-verimsiz transfer harcamaları olarak üçe ayrılmaktadır.

#### Dolaylı-Dolaysız transfer harcamaları

Dolaylı transfer harcamaları, kişilerin gelirlerini dolaylı olarak etkileyen harcamalardır. Ekonomik olarak yapılan mali yardımlar bu harcama kapsamına girmektedir. Ekonomik durum göz önüne alınarak tüketiciler için bazı mal ve hizmet fiyatlarının indirilmesi amacıyla verilen sübvansiyonlar ve üreticiyi desteklemek amacıyla üretimde maliyetlerin düşürülmesi amacıyla yapılan vergi iadeleri bu harcama grubuna girmektedir (Nadaroğlu, 1998: 160).

Dolaysız transfer harcamaları ise kişilerin gelirlerini doğrudan etkileyen harcamalardır. Maluliyet aylıkları, fakirlere yapılan yardımlar gibi harcamalar bu harcama grubuna girmektedir.

#### Gelir-Sermaye transfer harcamaları

Gelir transferleri kişinin gelirini artıran transfer harcamalarıdır. Örneğin; aylık, öğrenci bursları gibi harcamalardır. Sermaye transferleri ise sermaye birikimine neden olan harcamalardır. Savaş tazminatları, mesken yapım yardımları, kamulaştırma gibi harcamalar sermaye transferi kapsamındadır.

## Verimli-Verimsiz transfer harcamaları

Devletin gerçekleştirmiş olduğu ödemeler sonucunda üretim kapasitesi artıyor, kısa ve uzun dönemde de milli hasılayı artırıyor ise verimli transfer harcamasıdır. Devletin üretimi artırmak amacıyla yapmış olduğu ekonomik harcamalar verimli transfer harcamasıdır. Yatırım için teşvik yapılması bu kapsamdadır. Sosyal amaçlı yapılan transfer harcamaları üretim üzerinde değişikliğe neden olmamakla beraber kamu gelirlerini de azalttığından dolayı verimsiz transfer harcamasıdır.

### **1.2.2. İdari ayrıma göre sınıflandırma**

İdari sınıflandırma, kurumların cari dönemde gerçekleştirmiş olduğu harcamaları göstermektedir. Kurumların yapmış olduğu bu harcamalar alt alta dikey olarak toplanarak ne kadar kamu harcaması gerçekleştiği bulunmaktadır. İdari sınıflandırmada kurumların hangi alanlara harcama gerçekleştirdiği gözükmemektedir. Burada amaç kamu kuruluşlarının ne kadar harcama gerçekleştirdiğidir. Ülkemizde idari sınıflandırmanın nasıl gerçekleştiğine bakmak için 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamında yer alan kamu idarelerinin tasnifine bakılmalıdır. Bu Kanun merkezi, yerel idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetimi genel, özel bütçeli idareler ve düzenleyici-denetleyici kurumların toplamı oluşturmaktadır (Tuncer ve Yüksel, 2011:215-216).

Çizelge 1.2. 2016 yılı genel bütçeli idarelerin bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması (T.C. Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016)

KURUM	HARCAMA (Bin TL)	KURUM	HARCAMA (Bin TL)
Cumhurbaşkanlığı	1 292 555	Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu	12 688 158
TBMM	825 567	Türkiye Halk Sağlığı Kurumu	9 193 910
Anayasa Mahkemesi	38 605	Çalışma ve Sosyal Güv. Bakanlığı	43 556 543
Yargıtay	200 352	Devlet Personel Başkanlığı	28 381
Danıştay	132 308	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	1 514 935
Sayıştay	203 646	Kültür ve Turizm Bakanlığı	2 643 628
Başbakanlık	2 438 102	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	51 840
Milli İstihbarat Teşkilatı Müş.	1 492 564	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	21 838 164
Milli Güvenlik Kurulu Gen. Sek.	24 146	Avrupa Birliği Bakanlığı	294 490



Çizelge 1.2. (devam) 2016 yılı genel bütçeli idarelerin bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması (T.C. Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016)

Basın Yayın ve Enf. Gen. Müd.	268 469	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	4 467 231
Hazine Müsteşarlığı	67 032 151	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	2 179 926
Diyanet İşleri Başkanlığı	6 517 435	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	922 665
Afet ve Acil Durum Yönetimi Bşk.	3 443 905	Ekonomi Bakanlığı	2 675 046
Adalet Bakanlığı	11 152 576	Gençlik ve Spor Bakanlığı	9 884 739
Milli Savunma Bakanlığı	26 281 761	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bak.	16 821 953
İçişleri Bakanlığı	8 343 015	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	1 030 011
Jandarma Genel Komutanlığı	8 890 051	Kalkınma Bakanlığı	985 114
Emniyet Genel Müdürlüğü	22 333 597	Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	286 785
Sahil Güvenlik Komutanlığı	516 399	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	13 367 672
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müst.	18 072	Meteoroloji Genel Müdürlüğü	248 86
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	297 588	Ulaştırma, Denizcilik ve Hab. Bak.	26 314 940
Dışişleri Bakanlığı	2 760 525	Genel Bütçeli İdareler Toplamı	569 116 635
Maliye Bakanlığı	152 238 015	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	85 186 708
Gelir İdaresi Başkanlığı	2 875 482	Düzenleyici ve Denet. Kurumlar Top	3 840 812
Milli Eğitim Bakanlığı	73 999 964	Hazine Yardımları ve Düzenleme Denetleyici Kurumların Gelir Fazlası	-74 072 724
Sağlık Bakanlığı	4 504 789	Merkezi Yönetim Bütçesi	584 071 431

Çizelge 1.2 verilerine göre 2016 yılı genel bütçeli idarelerin bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılmasında en fazla harcama yapan idareler; Maliye Bakanlığı, Özel Bütçeli İdareler ve Milli Eğitim Bakanlığı'dır.

Bu sınıflandırmayla kamu kurumlarına devlet bütçesinde belirlenen ödenekler dağıtılır. Kamu kurumları farklı zamanlarda bu harcamaları gerçekleştirebilirler. Bu sınıflandırma sadece kurumların yapmış olduğu harcamaların ne kadar olduğunu göstermekte, ayrıntılı olarak harcamaların nerelere yapıldığını görülmediğinden harcamaların incelenmesi ve uluslararası karşılaştırma yapılması güçleşmektedir. Karşılaşılan bu sıkıntılar nedeniyle idari sınıflandırmanın yerine fonksiyonel sınıflandırma kullanılmaktadır (Türk, 2005: 52-53).

### 1.2.3. Fonksiyonel ayrıma göre sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma ile kamu kurumlarının yapmış olduğu hizmetlerin ne olduğu ve ne yapılmak istendiği belirlenmektedir. Bu sınıflandırmada birden fazla kurum

aynı hizmeti gerçekleştirebilmekte ve hizmetler için yapılan harcamalar kurum bazında toplanmaktadır. Bu durum yapılan hizmetlerin verimli olmasına, incelenmesine ve karşılaştırma yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Ayrıca bu sınıflandırma ile kamu kurumlarının gerçekleştirmiş olduğu hizmetlerin maliyetlerinin belirlenmesi açısından fayda sağlanmaktadır.

**Çizelge 1.3. 2012-2016 yılları arası fonksiyonel sınıflandırmaya göre gerçekleşen bütçe giderleri (T.C. Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2012-2016)**

	2012	2013	2014	2015	2016
	(Bin TL)	(Bin TL)	(Bin TL)	(Bin TL)	(Bin TL)
Genel Kamu Hizmetleri	105 237 027	114 485 919	125 487 032	141 513 376	150 615 423
Savunma Hizmetleri	18 446 646	19 784 158	21 255 644	22 876 604	26 550 460
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	26 370 975	29 716 619	33 789 754	38 842 950	46 858 569
Ekonomik İşler ve Hiz.	50 121 545	57 767 527	62 228 203	73 418 061	77 730 878
Çevre Koruma Hizmetleri	351 128	445 285	546 414	552 911	524 612
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	5 484 417	7 115 998	5 714 714	5 975 631	5 844 015
Sağlık Hizmetleri	15 580 883	19 569 560	21 481 791	25 047 602	28 500 136
Dinlenme,Kültür ve Din Hiz.	7 450 861	8 874 432	10 147 258	11 021 509	11 913 097
Eğitim Hizmetleri	56 742 716	64 884 951	75 712 018	86 857 612	104 147 410
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	76 100 488	85 580 111	92 029 509	100 198 837	131 386 831
<b>TOPLAM</b>	<b>361 886 686</b>	<b>408 224 560</b>	<b>448 752 337</b>	<b>506 305 093</b>	<b>584 071 431</b>

Çizelge 1.3' te görüldüğü üzere 2012-2016 yıllarında yapılan en fazla harcama genel kamu hizmetleri iken en az harcama yapılan kalem ise çevre koruma hizmetleridir. Fonksiyonel ayrıma göre sınıflandırma; savunma harcamaları, eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, adalet ve yargı harcamaları ve altyapı harcamaları olarak ayrılmıştır.

#### Savunma harcamaları

Günümüz koşullarında devletler savunma harcamalarına ayırdıkları bütçe giderek artış göstermektedir. Ülkeler milli gelirlerinden fedakarlık ederek ülke bütünlüğüne yönelik her türlü tehditlere karşı caydırıcı ve koruma amaçlı harcamalar yapmaktadır.

Savunma harcamalarına ayrılan payın fazla olması, eğitim, sağlık gibi diğer alanlarda yapılan yatırımlara daha az kaynak ayrılmasına neden olmaktadır.

Siyasi iktidar devletin savunma ile ilgili yapacakları harcamaları belirlemektedir. Savunma harcamaları ülkelerin dış açığını da etkilemektedir. Bu harcama gereksinimi bütçe gelirlerinde baskı yaratarak, siyasi iktidarların borçlanma yapmasına neden olmakta ve dış kaynaklardan borçlanma yoluyla bu gereksinim karşılanmaktadır. Gelişen teknoloji ile birlikte başka ülkelerden gereksinim duyulan silahlar ithalat yoluyla karşılanmakta ve bu da yine dış kaynaklardan finanse edilebilmektedir.

Çizelge 1.4. 2012-2016 yılları arası savunma harcamaları ( SIPRI Military Expenditure Database, 2012-2016)

YIL	Toplam Savunma Harcaması GSYH Oranı (%)	Toplam Savunma Harcaması (Milyon Dolar)
2012	2,3	17 958
2013	2,3	18 663
2014	2,2	17 772
2015	2,2	15 881
2016	2,0	14 803

Çizelge 1.4'te savunma harcamaları ve harcamaların GSYH içindeki payı gösterilmiştir. Ülkemizde savunma harcamalarının GSYH içindeki payının yıllar itibariyle düşmekte olduğu görülmektedir. Ancak ülkemiz de NATO-Avrupa ülkelerinin yapmış oldukları savunma harcamalarının GSYH payının üstünde olduğu görülmektedir.

Ülkemizde son yıllarda savunma harcamalarında dışa bağımlılığı azaltmak amacıyla devlet politikası benimsenmiştir. Böylece dışarıya bağımlılık azaltılarak yerli kaynaklarla ihtiyaçların karşılanması hedeflenmekte ve yurtiçi savunma sanayi büyütülmek istenmektedir.

## Eğitim harcamaları

İnsanlar yaşam koşullarının daha iyi olması ve gelir seviyesini yükseltmek amacıyla eğitim masraflarını kendisi karşılamakta ya da devlet tarafından karşılanmaktadır. Bilgi elde edilirken hem zaman hem de para olarak maliyet oluşmaktadır. İnsanlar elde etmiş olduğu bilgileri günlük yaşamında kullanarak üretken olmakla beraber tüketim yönünden de fırsatları iyi kullanabilmektedir. Eğitim hizmetlerinin özel sektör tarafından değil de devlet tarafından yapılması düşük gelirli ailelerin eğitim alması açısından önemlidir.

Çizelge 1.5. 2011-2015 yılları arası eğitim harcamaları (Tüik ve MEB)

YIL	Toplam Eğitim Harcaması ( Milyon TL)	Öğrenci Başına Eğitim Harcaması (TL)	Toplam Eğitim Harcamasının GSYH Oranı %
2011	79 059	4 103	5,7
2012	94 141	4 718	6,0
2013	106 029	5 191	5,9
2014	120 305	5 778	5,9
2015	135 022	6 472	5,8

Çizelge 1.5' te görüldüğü üzere ülkemizde eğitim için harcama miktarı ve öğrenci başına eğitim harcaması yıl bazında artış göstermekteyken, toplam eğitim harcamasının GSYH oranında ise çok fazla bir değişiklik olmadığı görülmektedir. 2015 yılında eğitim harcamaları bir önceki yıla göre yüzde 12,23 artışla 135 milyar 22 milyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Birey ve toplum üzerinde eğitimin etkileri çok önemlidir. OECD ülkelerinde eğitime yapılan harcamaların neredeyse tamamı kamu harcamalarıdır. Ancak ülkemizde kamu harcamalarının yeterli gelmemesi özel harcamaların oranını artırmıştır. Ülkemizde eğitim için yapılan harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) oranı OECD ülkelerinin ortalamasının neredeyse yarısına eşittir. Öğrenci başına yapılan eğitim harcaması bakımından ülkemiz, OECD ülkeleri arasında son sırada bulunmaktadır. Okullaşma oranlarında da aynı durum görünmektedir. Ülkemizde eğitim için istenen kaynakların ayrılmasında ve dağıtımında nüfusun fazla olması, bu sektörde çalışan personelin fazla

olması, bölge açısından bakıldığında eşitsizliklerin olması gibi etkenler nedeniyle sorun yaşanmaktadır. Ülkemizin gelişmesi ve kalkınması için öğrenci başına eğitim harcamalarının artırılması, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanarak OECD ülkeleri ortalama düzeylerine ulaşması gerekmektedir. Ülkemizde özellikle okulların bütçelerinin olmamasından dolayı bütçe dışı harcamaların fazla gerçekleşmesi, eğitim harcamaları ile ilgili sağlıklı bilgi elde etmekte güçlük çekilmesine sebep olmaktadır (Arabacı, 2011: 35).

### Sağlık harcamaları

Sağlık harcamaları kamu harcamaları içerisinde en önemlilerinden birisidir. Ekonomik etkilerine bakıldığında uzun dönemli ve çok yönlüdür. Bir ülkede sağlık hizmetlerinin iyi olması insanların çalışma hayatlarında olumlu etki ederek iş gücü verimliliğini artırdığı, işgücü kaybını azalttığı ve kalkınmanın gerçekleşmesinde olumlu katkılar sağladığı görünmektedir. Araştırmalar gelişmekte olan ülkelerde sağlık ile ilgili yaşanan sıkıntılar nedeniyle işgücü kaybı miktarının çok yüksek olduğunu göstermektedir. Sağlık hizmetlerine yapılan harcamaların artış göstermesi bireylerde yaşam süresini artırıcı beklenti oluşturacaktır. Sağlık hizmetleri; emek, ara malı ve hizmetler gibi faktörleri içine almaktadır. Sağlık harcamalarında artış ile birlikte bireylere istihdam sağlanmakta, verimlilik artmakta, işte geçen süre içerisinde zaman kaybı önlenmekte ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi sağlanmaktadır (Gümüş, 2005: 31-32).

Çizelge 1.6. 2012-2016 yılları arası sağlık harcamaları (Türkiye İstatistik Kurumu)

YIL	Toplam Sağlık Harcaması (Milyon TL)	Kişi Başı Sağlık Harcaması (Milyon TL)	Toplam Sağlık Harcamasının GSYH oranı (%)
2012	74 189	11 750	4,7
2013	84 390	14 156	4,7
2014	94 750	16 819	4,6
2015	104 568	17 315	4,5
2016	119 756	19 562	4,6

Çizelge 1.6'da görüldüğü üzere sağlık harcamalarında ve kişi başı sağlık harcamalarında sürekli bir artış gerçekleşmiş; GSYH'de ise çok fazla bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Toplam sağlık harcamaları 2016 yılında geçen yıla göre %14,5 oranında artmıştır. Hane halkının tedavi, ilaç vb. amaçla yapmış olduğu harcamalarda 2016 yılında %13 oranında geçen yıla göre artış göstermiştir.

Dünya Sağlık Örgütü tarafından hazırlanan rapora göre hane halkı tarafından gerçekleştirilen sağlık harcamaları finansal açıdan korunma olmadan zorunlu ihtiyaçlardan fedakarlık yaparak mevduat hesaplarını kullanmalarına, mevcut varlıklarını satmalarına veya borçlanmalarına neden olmaktadır.

Hane halkı tarafından cebinden yapılan sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı, 2015 yılında OECD ortalaması için %20,3 seviyesindedir. Türkiye'de ise bu, OECD ortalamasının altında olup 2015 yılında %16,9 iken 2016 yılında %16,5 olarak hesaplanmıştır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (OECD) üye ülkeler ortalamasında, cari sağlık harcamasının gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranı 2016 yılında %9'dur. Türkiye'de ise bu oran, 2016 yılında %4,3 olarak gerçekleşmiştir (Türkiye İstatistik Kurumu, 2017).

#### Adalet ve yargı harcamaları

Gelişmiş ülkeler; sistemin devamlılığının sağlanabilmesi, mutlu bir toplum ve gelecek için adalete önem vermektedir. Adalet bir toplumda herkese eşit davranılması ve kuralların herkes için geçerli olduğu anlamına gelmektedir. Adaletin olduğu yerlerde kişiler kendilerini daha güvende ve mutlu hissederler. Adalet ve yargı sistemleri Adalet Bakanlığı, Yargıtay, Sayıştay, Danıştay, Anayasa Mahkemesi gibi kuruluşlarca ifa edilmektedir. Bu kuruluşların hizmetler sonucunda yaptıkları harcamalar adalet ve yargı harcamalarını oluşturmaktadır.

Çizelge 1.7. 2011-2016 yılları arası Adalet Bakanlığı ödeneklerinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payı ( Adalet Bakanlığı, 2016)

YIL	Adalet Bakanlığı Ödenekleri	Merkezi Yönetim Bütçesi Ödenekleri	Adalet Bakanlığı Ödeneklerinin Merkezi Bütçe İçindeki Oranı (%)	Adalet Bakanlığı Ödeneklerinin GSYH İçindeki Oranı (%)
2011	4 887 725 500	335 096 375 830	1,46	0,38
2012	5 277 312 000	384 326 629 521	1,37	0,37
2013	6 835 383 000	396 705 004 350	1,54	0,44
2014	8 239 490 000	480 047 818 000	1,72	0,47
2015	8 628 648 000	520 445 679 000	1,66	0,44
2016	10 569 566 000	633 511 585 000	1,67	0,41

Çizelge 1.7 de 2011-2016 dönemi değerlendirildiğinde, merkezi yönetim bütçe ödeneklerinin yıl bazında sürekli artmasına paralel olarak Adalet Bakanlığı ödeneklerinde de artış gerçekleşmiştir. Buna göre 2011 yılından 2016 yılına kadar Adalet Bakanlığı'nın ödeneklerinin yaklaşık iki katını geçmiş olduğu görülmektedir. Adalet Bakanlığı ödenekleri miktar açısından bakıldığında artış gösterse de GSYH içindeki oranına bakıldığında aynı seviyede artış göstermemektedir. Milli gelirdeki artışa paralel olarak Adalet Bakanlığı'nın gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlere bakıldığında, Bakanlık ödeneklerinin milli gelire oranla düşük seviyede olduğu görülmektedir. 2016 yılında Adalet Bakanlığı'nın ödenek miktarında bir önceki yıla göre ciddi bir artış olmuş olsa da milli gelire oranı açısından bakıldığında bir önceki yıla göre azalma göstermektedir.

Ülkemizde yapılan adalet hizmetleri ve bu bağlamda gerçekleştirilen harcamalar sosyo-ekonomik ve mali bakımdan önemlidir. Kalkınma planlarının özellikle son ikisine bakıldığında AB normlarına uyum sağlanması için adalet ve yargı sistemlerinde köklü değişikliklere gidilmiştir. Dokuz ve onuncu kalkınma planlarına bakıldığında adalet binaları hükümet konaklarından ayrılarak e-adalet konusunda mesafeler sağlanmış, idari yargının iş yükünün azaltılması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, adalet binalarının sayısı artırılarak Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) altyapısı bitirilmiştir. Adalet hizmetlerine yönelik yapılan bu harcamalar devlet bütçesinden ayrılan payın artmasına neden olmaktadır. Ülkemizde adalet hizmetlerine yönelik gerçekleşen harcamalarda artış

olmasına rağmen adalet hizmetlerinde beklenen verimliliğin sağlanması amacıyla bütçeden nispi anlamda daha fazla pay alması gerektiği görünmektedir. Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde adalet harcamaları çok düşük orandadır. Adalet harcamalarının payında yapılacak artışlar adalet hizmetlerinin kalitesini artıracak, sosyo-ekonomik ve mali açıdan olumlu etki oluşturacaktır (Egeli ve Yaşa, 2017: 92-93).

### Altyapı harcamaları

Ekonomik açıdan altyapı yatırımlarının faydasına bakıldığında ilk sırada üretim maliyetlerini düşürmesi sayılabilir. Altyapısı iyi olan ülkelerde, ülkenin bir ucunda üretilen bir mal, ülkenin diğer ucuna zamanında ve düşük maliyetle ulaştırılabilir. Devlet ekonomide maliyetlerin azaltılması için özellikle ulaşım altyapısına ve kamu altyapı harcamalarına önem vermektedir. Ulaşım altyapısının iyileştirilmesiyle birlikte ülkelerin farklı bölgelerinde oluşan ulaşım maliyetlerindeki fiyat farkları azalmaktadır (Bulutoğlu, 2004: 314). Üreticiler açısından maliyetlerin düşmesine, tüketiciler için malın daha uygun satın alınmasına olanak sağlamaktadır.

Altyapı yatırımlarıyla gerçekleşen harcamalar doğrudan üretimi etkilememektedir. Bu harcamalar üretim verimliliğini ve sosyal faydaları etkilemektedir. Devlet aynı zamanda eğitim, sağlık vb. hizmetlerin de ülkede yaşayan her bir bireye ulaşmasını sağlamak durumundadır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi için iyi bir ulaşım altyapısına ihtiyaç vardır.

### **1.3. Kamu Harcamalarındaki Artışı Etkileyen Faktörler**

Devletlerin siyasi, sosyal ve ekonomik nedenlerden dolayı kamu harcamalarının yapısında ve miktarında değişiklikler olmuş; genel olarak da kamu harcamalarını artırmıştır. İlk kez Wagner ekonomik faaliyetlerde oluşan artışın devlet faaliyetlerini, devlet faaliyetlerinde meydana gelen artışında kamu harcamalarını artıracığından bahsetmiştir. Wagner'in görüşü şu nedenlere göre açıklanmıştır. Sanayileşme ile birlikte ülke pazarının genişlemesi ile birimler arasındaki ilişkiler karmaşıklaşmakta, ayrıca nüfusun hızla artması ve şehirleşme dışsallıkları daha da belirgin hale gelmektedir. Bütün bu gelişmeler sonucunda devletin asayiş ve adli hizmetleri yerine getirmek için kamu



harcamalarını artırması gerekmektedir. Eğitim, sağlık, kültür ve refah hizmetleri için gerçekleştirilen harcamalardaki artışın gelir esnekliğine bağlı olduğu belirtilmiştir. Ekonomide reel gelir arttıkça, yukarıda bahsedilen hizmetler için yapılan kamu harcamaları da nispi olarak artış göstermektedir (Ay, 2006: 293-294).

Kamunun milli ekonomideki payının özel kesim ekonomiye göre artış göstermesi beraberinde kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır. Gelişmiş ülkeler dahi kamu harcamalarının etkinliğini sağlamak ve bu harcamaların kontrollü bir şekilde artışını gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Devlet ekonomik problemleri gidermek amacıyla kamu harcamaları ile ekonomide daha etkili olmayı amaçlamaktadır (Orhaner, 2007: 105).

Devletlerin ekonomi tarihlerine bakıldığında kamu harcamalarının artan yönlü bir seyir göstermekte olduğu ve artış oranı ülkeden ülkeye göre değiştiği görülmektedir. Kamu harcamaları gerçek ve görünüşte artış olarak sınıflandırılmaktadır.

### **1.3.1. Kamu harcamalarının gerçek artış nedenleri**

Kamunun sunmuş olduğu mal ve hizmetin kalitesinde ve miktarında meydana gelen artışla beraber kamu giderlerinin de artış göstermesi gerçek artışı göstermektedir (Akdoğan, 2003: 64). Kamu harcamalarının gerçek artış nedenleri ekonomik nedenler, savaş ve savunma harcamaları, devlet anlayışında meydana gelen değişimler, teknolojik gelişmeler ve nüfus artışı olmak üzere sıralanabilir.

#### Ekonomik nedenler

İnsan ihtiyaçları sınırsızdır ve bu ihtiyaçlar karşılandıkça yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmaktadır. Bu ihtiyaçlar kişi başına olabileceği gibi toplum için de geçerlidir. Her bir bireyin ihtiyaçları gibi kamu ekonomisinin ihtiyaçları da miktar ve nitelik olarak artış göstermektedir (Akdoğan, 2003: 64).

Gelir düzeyleri artmaya başlayan bireylerin zorunlu, özel ve lüks tüketim ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla iyi hizmet ile birlikte kamusal ihtiyaçlarının sağlanmasında kamu hizmeti istekleri nicelik, nitelik ve miktar olarak artış gösterecektir.

Ekonomik büyümeyle birlikte iktisadi mallarda meydana gelen artışlar toplumda birey başına artış gösterdiğinde kamu hizmetlerinin gelişmesi ve genişlemesi kamu harcamalarının gerçekte artış sebebidir (Edizdoğan, 2004: 63).

Devlet ekonomiye müdahale ederek yeni görevler üstlenmekte ve piyasada oluşan dengesizlikleri gidermek amacıyla tedbirler alarak kamu harcamalarını artırmaktadır. Devlet belirli alanlarda yatırımlar yaparak özel sektörün eksikliklerini tamamlamakta ve durgunluk dönemlerinde genişletici politikalar uygulayarak çok daha fazla harcama gerçekleştirmektedir. Bu durumda yapılan harcamalar kamu harcamalarını gerçekten artırmaktadır (Kalenderoğlu, 2005: 35).

#### Savaş ve savunma harcamalarında artış

Ülkeler jeopolitik konumu, ülke içinde ve dışında yaşanan terör faaliyetleri, diğer ülkeler üzerinde etkinlik ve caydırıcılık sağlamak amacıyla savunma ve askeri amaçla çok fazla harcama yapmaktadır. Teknolojinin hızlı bir şekilde ilerlemesi sebebiyle sürekli yenilenme ihtiyacı oluşmaktadır. Günümüzde ülkeler savaş dönemleri haricinde barış döneminde de askeri harcamalara ağırlık vermekte, her an savaşa gireceklermiş gibi askeri harcamalar gerçekleştirmektedir. Bu yapılan harcamalardaki artış gerçek artıştır.

Savaş ve savaş sonrası oluşan yıkım neticesinde yapılan imar faaliyetleri ve savunma harcamaları kamu harcamalarını artırmaktadır. Ülke bir savaşa girerse tüm kaynaklarını kullanmak zorunda olduğu için kamu harcamaları artmaktadır. Dünyada gerginlik artmaya başladığı zaman askeri harcamalarda çok fazla artış olmakta azaldığı dönemlerde ise harcamalarda azalma gözlenmektedir. Savaş sonrasında savaşın getirmiş olduğu fiziksel ve psikolojik hasarları gidermek, savaşın sonucunda yenen devletin yenilen devletten almış olduğu tazminatlar, savaş sırasında veya sonrasında alınan borçlar, sakat ve yaşlıların bakımı gibi ödeme ve harcamalar da kamu harcamalarını artırmaktadır.

#### Devlet anlayışında meydana gelen değişimler

Tarafsız devlet anlayışında piyasa yapıcılarına hiç müdahale edilmezken, sosyal refah devleti anlayışına geçiş ile birlikte devlet hemen hemen her alanda etkisini göstermekte

ve aktif rol alarak ekonominin canlanması ve gelişmesi için kamu harcamalarını sonuna kadar kullanmaktadır. Devletin piyasanın canlanması amacıyla yatırımlar yapması ve yeni teşebbüsler kurması bu duruma örnek olarak verilebilir. Devlet sadece ekonomiyle ilgili harcamalarla yetinmeyip sosyal ve kültürel alanlarda da harcamalar yaparak bu alanlarla ilgili kamu hizmetlerini miktar, nicelik ve nitelik olarak üst seviyeye çıkarmıştır. Devletin gerçekleştirmiş olduğu bu harcamalar gerçekte artış sebepleridir (Kalenderoğlu, 2005: 35).

### Teknolojik gelişmeler

Teknolojide yaşanan hızlı gelişmeler ve bunun sonucunda toplumu oluşturan bireylerin baskısı devletin faaliyet alanının genişlemesine sebep olmuş, bu durum kamu harcamalarını artırmıştır. Örnek verecek olursak; ulaşımın hızlı bir şekilde gerçekleşmesini isteyen bireylerin hava ulaşımı hizmetlerinden kendi şehrinde de yararlanmak istemesi ve bunun sonucunda uçak alınması, havaalanı yapımı gibi harcamalara neden olmakta gelişen teknoloji ile birlikte araba üretiminin yaygınlaşması ile devlet ulaşımın daha rahat olması ve kaza ihtimallerini ortadan kaldırmak amacıyla yeni yollar yapması harcamaları artırmaktadır (Nadaroğlu, 2000: 150-151). Teknolojik gelişmelere bağlı olarak diğer alanlarda da devlet hizmet vermekte ve verilen hizmetlerin standartlarında da yükselme ile birlikte maliyetler de buna bağlı olarak artmaktadır.

### Nüfus artışı

Nüfus artışı ile birlikte devlet kamusal hizmetleri sağlarken miktar ve kalite açısından hizmetleri artırması ve geliştirmesi gerekmektedir. Nüfus artışı ile birlikte sağlık, eğitim, yiyecek ve barınma gibi toplumun birinci önceliği ihtiyaçların sağlanması için devlet daha fazla harcama yapmak durumundadır. Kırsal kesimlerde işsizliğin artması ile köyden kente göçün olması şehirlerin aşırı derece de büyümesine ve metropol haline gelmesi kişi başına düşen hizmetlerin maliyetlerini artırmaktadır. Nüfus yoğunluğu ile birlikte altyapı, üstyapı ve ulaşım alanında daha fazla harcama yapılması gerekmektedir. Devletin şehir içinde ulaşımı rahatlatmak amacıyla yapmış olduğu metrolar örnek olarak verilebilir.

Az gelişmiş ülkelerde hızlı nüfus artışı birçok soruna neden olmaktadır. Bilinçsiz doğumlar sonucunda toplam nüfus içerisinde genç nüfusun gelişmiş ülkelere göre fazla olması ile genç nüfusun taleplerini karşılamak için daha fazla yatırım yapılması gerekmektedir. Devlet imkanları dahilinde üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmek için harcamalar gerçekleştirmektedir. Ancak kaynakların yetersiz oluşu kamu hizmetleri kalitesini düşürmektedir. Az gelişmiş ülkelerde nüfus artışı sosyal refah düzeyini ve ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilemektedir (Edizdoğan, 2004: 69).

### **1.3.2. Kamu harcamalarının görünüşte artış nedenleri**

Miktar ve niteliği açısından kamu hizmetlerinde herhangi bir değişiklik olmaksızın kamu harcamalarında artış yaşanmaması durumunda görünüşte artıştan söz edilmektedir.

Kamu harcamalarının görünüşte artış nedenleri; paranın değerinin düşmesi, para ekonomisinin yaygınlaşması, bütçe tekniklerinin değişmesi, ülke sınırlarının genişlemesi ve nüfustaki değişimler olarak gösterilmektedir.

#### Paranın değerinin düşmesi

Kamu harcamalarının görünüşte artmasının önemli nedenlerinde biri de paranın satın alma gücündeki azalmadır. Kamu hizmetleri daha önceleri belirli miktarda para ile karşılanırken, bu hizmetlerin kalite veya miktarında değişiklik olmadığı halde daha fazla para ödenerek bu hizmetlerin karşılanması paranın değerinde yaşanan düşüşü göstermektedir. Bu durumda oluşan kamu borçları görünüşte artış olarak görülmektedir. Ekonominin enflasyon içerisinde olması paranın satın alma gücünde sürekli bir azalış meydana geldiğini göstermektedir. Fiyat hareketlerinden arındırıldığında kamu harcamalarında oluşan artış kişi başına düşen mal ve hizmet miktarında artışa neden olmuyorsa bu artışlar görünüşte artıştır (Arslan, 2004: 36). Paranın satın alma değerinin düşmesiyle aynı nitelik ve miktardaki hizmete daha fazla ücret ödenerek harcama yapılmaktadır. Örnek olarak, herhangi bir yol yapımında yılda 20.000 TL harcama yapılırken bir sonraki yılda aynı yol 25.000 TL ye yapılıyorsa bu görünüşteki artış sebebidir. Bu durumun nedeni enflasyon ve devalüasyondur.

### Para ekonomisinin yaygınlaşması

Devlet belli hizmetleri bazı dönemlerde aynı olarak herhangi bir para ödmeden gerçekleştirebilir. Örneğin, köylerde yol veya okul yapımında köylüler gönüllü olarak çalışmakta ve emek hizmetini yerine getirmektedir. Aynı şekilde ülkemizde askerlik hizmeti karşılığında herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Yapılan hizmetler eğer para ile karşılanıyorsa bu kamu harcamalarında artışa neden olacaktır. Kamu hizmetinde herhangi bir değişiklik olmuyorsa bu artışlar gerçek artış değildir. Daha önceden devlet herhangi bir para ödmeden aynı olarak kamusal hizmeti sağlarken, şimdi ise para ödeyerek hizmetleri sağlaması harcamalarda artış gibi görünmektedir. Aynı olarak sağlanan hizmetler günümüzde para olarak karşılanması kamu harcamalarında görünüşte artıştır (Tuncer ve Yüksel, 2011:232).

### Bütçe tekniklerinin değişmesi

Safi usul ile kamu gelirleri ve harcamaları ayrıma tabi tutulmamaktaydı. Bu yöntem daha önceleri devlet bütçeleri için kullanılmaktaydı. Bu yöneme göre kamu gelirleri ve giderleri devlet bütçesi içerisinde ayrı ayrı kalemlerde gösterilememekteydi. Kamunun gelir elde etmek amacıyla yapmış olduğu harcamaların elde edilen gelirden düşülmesi ile safi(net) gelir bütçesi kaydediliyordu. Günümüz şartlarına uygun olmaması nedeniyle bu usul yerine gayri safi usul yerini almıştır. Bir önceki usulde harcama kalemleri ayrı gösterilememesi durumu kaldırılmış ve böylece kamu gelirini elde etmek amacıyla yapılan harcamalar bütçede ayrı yazılmaya başlanmıştır. Bu yolla daha önce bütçede görünmeyen kamu harcama kalemleri görünmeye başlamıştır. Ancak kamu hizmetlerinde hissedilir bir artış olmamasına rağmen kamu harcama kalemlerinin ayrı olarak bütçe tekniklerinde değişiklik neticesinde gösterilmesiyle kamu harcamalarında artış olmuş gibi görünmekte ve bu durum görünüşte artış nedeni olmaktadır (Kalenderoğlu, 2005: 34).

### Ülke sınırlarının genişlemesi ve nüfustaki değişimler

Ülke sınırlarının genişlemesi ile nüfusta meydana gelen değişimler ve nüfusun zaman içerisinde artması sonucunda kamu harcamalarında görünüşte artış olmaktadır. Ülke sınırlarının genişlemesine örnek olarak; 1939 yılında Hatay'ın Anavatana katılmasıyla

sınırlar değişmiş ve daha önce Türkiye bütçesinden sağlanmayan hizmetler artık devlet bütçesinden karşılanmakta ve harcamaları görünüşte artırmaktadır. Kamu hizmetlerinde miktar ve kalite olarak hiçbir değişiklik olmamasına rağmen özellikle savaş sonrası dönemde ülke sınırlarının değişmesiyle hizmet götürülmesi gereken alan artmış ve bunun sonucunda kamu harcamaları artış göstermiştir. Hizmetin kalite ve miktarında artış olmasa dahi nüfus artışı kamu harcamalarını yükseltmekte ve gerçekte artış yönü de bulunmaktadır.

#### **1.4. İhale Kavramının Tanımlanması ve Kamu İhale Kurumu**

##### **1.4.1. İhale kavramı**

Devlet özel kişilerle, toplumun ihtiyaçlarını ve ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri karşılamayabilmek için farklı usuller uygulamaktadır. İdari faaliyetlerin yerine getirilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri sağlamada emanet usulü ile kendi bünyesinde ihtiyaçları sağlayabileceği gibi, üçüncü bir kişiyle de yasalara uygun olarak gerçekleştirilecek ihale sonucunda sözleşme imzalayarak söz konusu ihtiyaçları karşılayabilir. Günümüzde idare; mal ve hizmetleri sağlama görevini yaparken sıklıkla kamu ihalelerini kullanmaktadır.

İnsanlar, ihtiyaç duyulan gereksinimlerini piyasada bulunan satıcılardan doğrudan temin etme yoluyla gerçekleştirirler. İnsan ihtiyaçları çeşitlilik göstermekte ve bunun sonucunda gereksinimlerin karşılanması amacıyla farklı yöntemler uygulanabilmektedir. Kişi gereksinimlerinde olduğu gibi kamu sektörünün de gereksinimleri gelişen, farklılaşan bir yapıya sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından harcama yapılırken kaynakların verimli ve etkin kullanılması gerekliliğinden, mevzuatta yapılacak değişimlere uyum sağlanması gerekmektedir (Kaplan, 2012: 21).

Mal veya hizmeti belli bir yer ve zamanda satın almak isteyen kişiler, en uygun kalite/fiyat bileşimini bulmak isterler. Alıcı kişi, satın alacağı mal ve hizmet için pazar araştırması yaparken oluşacak maliyetin bu yoldan elde edebileceği ucuzluk ve kalite farkının değerini geçmemesine dikkat eder. Satın almayı gerçekleştirecek kişiler alacakları malın veya hizmetin değerine göre belirledikleri bir miktardan fazla araştırma maliyeti

üstlenmezler (Bulutoğlu, 2004: 199). Mal ve hizmet satın alacakların birçoğu güvenirliliğinden emin olduğu kişilerden alımını sürdürür.

Kamu ihaleleri, kamu kurum ve kuruluşlarında idarelerin hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, finansmanı idare tarafından karşılanarak, ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin Kanunda belirtilen kurallara uyarak rekabet ortamı içerisinde isteklilerin vermiş olduğu tekliflerin değerlendirilerek en uygun teklifin seçilmesi ile ihaleyi kazanan katılımcı ile sözleşme imzalanması sürecidir (Kutlu, 1997: 69).

İhale ve alım kavramlarına bakıldığında; ihale, kullanılan bir yöntem olarak ifade edilmektedir. Kamu alımı ise ihtiyaç duyulan mal ya da hizmetin tedarik edilmesi anlamına gelmektedir. Kamu kurumlarınca kamu kaynağı kullanılarak mal veya hizmet alınması ya da yapım işlerinin yaptırılması ihale yoluyla gerçekleştirilebileceği gibi, farklı usullerle (imtiyaz, iltizam vb.) de sağlanabilir.

“Devletler, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini, hazine bonosu satışı, maden işletmeciliği izni, özelleştirme uygulamaları vb. alanlarda fiyatlandırma mekanizması olarak genellikle ihale yöntemini kullanmaktadır” (Emek, 2002: 7).

İhale yöntemi sadece kamu alımlarını kapsamamaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanun’una bakıldığında kamu harcamalarına konu olan alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri ile kamuya gelir getiren satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri ihale usulü ile gerçekleştirilmektedir.

#### **1.4.2. Kamu İhale Kurumu**

##### Kamu İhale Kurumunun yapısı

İhale mevzuatımızın uluslararası ihale mevzuatına uyum sağlama amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali olarak özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur (Abacıoğlu, 2016:743).

Kurumun merkezi Ankara’da olup bağlı olduğu bakanlık Maliye Bakanlığı’dır.

Kamu İhale Kurulu karar organı biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Üyeler Maliye Bakanı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Kurul başkanı ve ikinci başkan da belirlenir. Görev süreleri dört yıldır. Seçilen üye bir defadan fazla seçilebilir. Üyelerin görevleri görev süresi bitmeden sonlandırılmaz. Kurum, belirlenen görevleri yerine getirirken resmi ve özel bütün kurum, kuruluşlar ve şahıslardan belge, bilgi, görüş alabilir ve belirlenen süre içerisinde belge, bilgi ve görüşlerin verilmesi zorunludur ( Kamu İhale Kurumu [KİK], 2015 ).

### Kamu İhale Kurumunun görev ve yetkileri

Düzenleyici kurumlar açısından bakıldığında kamu ihale kurumunun en dikkat çekici özelliği ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılacak olan kamu alımlarında israfın önlenmesi, verimsizliğin önüne geçilmesi, rekabet koşullarının sağlanması ve yolsuzluklardan tamamen kurtulmak için gerekli yetkilere sahip olmasıdır (Tülümen, 2004: 20).

Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, merci ve kişi kurumun vermiş olduğu kararları etkilemeye yönelik emir ve talimat veremez.

Özel sektör temsilcileri tarafından, kurumun siyasetten bağımsız oluşu, mali disiplinin devamı ve rekabet ortamının sağlıklı ve düzgün devam etmesi için önemli bir idari organ olarak görmektedir (Hisarcıkloğlu, 2006: 13-14). Kamu İhale Kurumu;

- 4734 Sayılı Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlar, geliştirir ve uygulamaya yönlendirir.

- Kamu ve özel sektörlere mevzuata yönelik eğitim verir, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlar.

- Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili istatistikler oluşturur ve yayınlar.

- İhalelerde yasaklama kararı bulunanların sicillerini tutar.

- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunur.

- İhale ilanlarında esas ve usulleri düzenler, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni yayınlar.



- Yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere haksız yere katılmalarını belirlenmesi durumunda bu uygulamayı gerçekleştiren ülkenin isteklilerinin de bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının engellenmesi amacıyla tedbirler alınması ve düzenlemeler yapılması için Bakanlar Kuruluna teklifte bulunur.

- Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlar, kurum bütçesinin uygulamasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlar.

Kurumun re'sen inceleme yetkisi değişiklikle kaldırılmıştır. İtirazen şikayet başvurularının inceleme yetkisi ve görevi kuruma verildiğinden, itirazen şikayet başvurusunda konu edilmeyen ve niteliği açısından teftiş ve soruşturma kapsamına girecek durumlarda kurumun iddiaları inceleme yetkisi haklı olarak kaldırılmıştır. Çünkü kuruma verilen geniş yetkiler kurumun işleyişini ve esas görevini yerine getirmesini engellemekteydi (Abacıoğlu, 2016:745).

## **1.5. Türk İhale Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar geçen sürede ihale sistemimizde yasal düzenlemeler yoluyla birçok kanun çıkarılmıştır. Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem olarak ihale sistemimizde gerçekleşen değişimler incelenmiştir.

### **1.5.1. Cumhuriyet öncesi dönem**

Osmanlı döneminde kamu ihaleleriyle ilgili ilk düzenleme 1857 tarihli Nizamname ile yapılmıştır. Nizamnamenin ihtiyaçlara tam anlamıyla cevap verememesi ve dar kapsamlı olması nedeniyle 1914 yılında ek bir Nizamname düzenlenmiştir. Bazı alım ve yapım işlerinin Bakanlıkların izin vermesi halinde ihaleye çıkılmaksızın yapılmasına imkan tanınmıştır (Uz, 2005: 127).

1919 yılında çıkarılan ve 1921 yılında yürürlüğe giren kararname ile 1914 tarihli Nizamnameye ilave yapılarak merkezdeki kamu kuruluşlarıyla İstanbul'daki şubelerinin ve İstanbul'daki askeri kuvvetlerin 500 lirayı aşan ihtiyaçlarının, Maliye Bakanlığı bünyesinde

kurulmuş olan Tevhid-i Mübayaat komisyonu vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür (Gönen ve Işık, 2013: 31).

Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Cumhuriyetine geçişin yaşandığı yıllarda, 1921 yılında gerçekleşen büyük alımlar, Tevhid-i Mübayaat komisyonuna verilerek merkezileşme yönünde ilk adım atılmıştır.

### **1.5.2. Cumhuriyet sonrası dönem**

#### **661 sayılı Hükümet Namına Vukubulacak Müzayede, Münekasa ve İthalat Kanunu**

Cumhuriyetin ilanından 2 yıl sonra kamu alımlarıyla ilgili ilk Kanun yürürlüğe girmiştir.

22.04.1925 tarihinde 661 sayılı Artırma, Pazarlık ve İthalat Kanunu ile hükümet adına gerçekleştirilecek her nevi satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine dayanılarak yürütüleceği hususları hükme bağlandı. İhtiyaçlara cevap verilebilmesi için sırasıyla 799, 878 ve 1300, 1540,2338 sayılı Kanunlar yürürlüğe girdi (Uz, 2005: 128).

1925 yılından itibaren birçok önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Devlet teşkilat ve işlemleri modern esaslara bağlanmıştır. Ancak devlet alım-satım mevzuatındaki gelişmelere paralel bir reform yapılamamıştır.

#### **2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu**

02.06.1934 tarihinde yürürlüğe giren 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu Türkiye Cumhuriyeti'nin en uzun süre yürürlükte kalan ihale Kanunudur.

Fransa'dan alınan bu Kanun ile devletin yapmış olduğu alımlarda eksiltme, satışlarda ise artırma yoluyla ihalelerde katılımcıları yarışa sokarak tekliflerin alınarak sonuca bağlandığı bir ihale Kanunudur (Bulutoğlu, 2004: 203). 2490 Sayılı Artırma,

Eksiltme ve İhale Kanunu yaklaşık elli yıl boyunca yürürlükte kalmış ve ihtiyaca göre Kanunda birçok değişiklik yapılmıştır.

Kanunun getirmiş olduğu katı hükümler, zaman kaybına neden olan formaliteler nedeniyle özellikle yapım işlerinde 2490 sayılı Kanun kapsamı dışında yer almak isteyen idareler, istisna kapsamına alınmıştır (Uz, 2005: 128).

Kanun, Cumhuriyetin ilk yıllarında ihtiyaçları karşılamış ancak büyüyen ekonomi karşısında yetersiz kalmıştır. Planlı kalkınmanın hızlı ve güvenilir bir şekilde yürütülmesi, ihtiyaç duyulan kamu alımlarının 2490 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler ve özel Kanunlar ile istisna kapsamının genişletilmesi sorunlara çözüm getirememiş, günün ihtiyaçlarını karşılayamadığından yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.

#### 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

08.09.1983 tarihinde yürürlüğe giren 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, kamu alımları ile birlikte kamu satışlarına da yönelik düzenlenen Kanundur. Devlet İhale Kanunu alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamaktadır. Ancak kamu harcamalarına konu olan alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri ile kamuya gelir getiren satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin farklılık gösteren nitelikte işler olmasına rağmen aynı Kanunun içerisinde olması sorunlara neden olmaktadır. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununda kamunun mal alımlarına bir nebze değinilmiş, hizmet alımlarında ise yetersiz kalındığı ve yapım işlerin de düzenleme yapılmasına yönelik kaygılar arttığından önceliğin yapım işlerinde olduğu görülmektedir. Birçok klasik kamu işlevinin özel sektöre sözleşme çerçevesinde iş yaptırma yöntemi ile yaptırılması Kanunun bu yönüyle zayıf ve yetersiz yanlarının olduğu algısına neden olmaktadır (Gözel, K.A. 2009).

İdarelerce belirlenmiş veya kabul edilmiş tahmin edilen bedel üzerinden, katılımcıların eksiltme yapmak amacıyla tekliflerini vermeleri ve en yüksek eksiltmeyi yapan istekliye ihalenin kalması şeklinde yapılan uygulama eleştiri konusu olmuştur. Katılımcılar, tekliflerini sunmadan önce inceleme ve araştırma gerçekleştirilmeden idarelerce hazırlanmış olan tahmini bedel üzerinden teklif vermekteydi. İdarelerce

bedelin yanlış hesaplanması ve katılımcıların da hazırlık yapmadan gerçekçi olmayan teklif vermesi durumunda idarelerce tahmin edilen bedelden belli bir oranda eksiltmelerini kapsayan tekliflere rastlanmaktadır (Kaplan, 2012: 21).

Kanun tüm kamu kuruluşlarını kapsamamakta ve kapsam içinde olmayan kurum ve kuruluşlar kendileri ihale mevzuatlarını hazırlamaktaydı. Bu durum sektörde birçok farklı uygulamanın ortaya çıkmasına neden olmakta ve katılımcılar açısından sorunlar yaratmaktaydı. İlan sürelerinin ihaleye katılacak olan isteklilerin gerçekçi bir şekilde tekliflerini hazırlamaları için kısa olması rekabet açısından olumsuzluğa neden olmaktadır.

Barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, rıhtımlar, hava meydanları, demiryolları, karayolları gibi önem arz eden işlerde belirlenen ihale usulleri yerine teknik açıdan yeterlilikleri ve güçleri idarece onaylanmış en az üç istekli arasında kapalı teklif usulü ile yapılması ve ihaleye katılım gerçekleştirecek olan isteklilerin isimleri alınarak, ilgili Bakanlığın onayına sunulması, ihale sürecinde siyasi otoritenin belirleyici rol almasına neden olmuş, bu durum ihalenin rekabetten ve şeffaflıktan uzak olması nedeniyle eleştiri konusu olmuştur (Kaplan, 2012: 22).

Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ile olan ilişkileri diğer taraftan AB üyelik süreci içerisinde yapılan değerlendirmeler 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun (DİK) yetersiz olduğunu ortaya çıkarmıştır. Özellikle de Helsinki Zirvesi sonrası Türkiye ye AB tarafından aday üye ülke statüsü verilmesiyle birlikte iç hukukunu AB hukukuna göre düzenlemeye çalışması ve bu süreçte ayrıca Kamu İhale Mevzuatı da gündeme gelmiştir. Kanunun devlet ve özel sektörün ihtiyaçlarını karşılamada zayıf kaldığı görülmüştür. Bu nedenle, Türk Kamu İhale sisteminde düzenlemeler yapılarak AB ve uluslararası ihale sistemi ile uyumlu hale getirilmesi, kamu ihalelerinde denetimin sağlanarak bağımsız bir kurumun kurulması, kamu kaynaklarında israfın önlenerek kaynakların verimli kullanımının sağlanması, rekabet ve eşitlik ilkelerinin tam olarak uygulanabilmesi, etkin, şeffaf ve güvenilir bir kamu ihale sistemine sahip olmak amacıyla 2886 sayılı Kanunun değiştirilerek yeni bir ihale Kanununa ihtiyaç duyulmuştur (Köktaş, 2005: 17).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu yürürlüğe girmesiyle birlikte 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kaldırılmamıştır. 2886 sayılı Kanun da kamuya gelir getiren satım, trampa ve mülkiyetin gayri hak tesisi işlemleri bu Kanuna tabidir.

#### 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

1990'lı yıllarda Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü ile yürütülen müzakereler çerçevesinde uygulamada yaşanan sorunların yanında kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin yeniden yapılması gündeme gelmiştir. Türkiye ve IMF arasında imzalanan stand-by anlaşması ile kamu ihalelerinin sağlam bir yapıya kavuşturulması amacıyla bağımsız bir kurum kurulmasının gerekliliği belirtilmiştir. Kaynakları etkili bir şekilde kullanmak için gerekli düzenlemenin 2002 yılından önce bitirilmesi ve yapılacak düzenlemelerin yeni çerçeveye uyum içerisinde gerçekleştirileceği taahhüt edilmiştir (Terlemez, 2014).

1999 yılının Aralık ayında Avrupa Konseyi Zirve Toplantısında Türkiye'ye adaylık statüsünün verilmesiyle birlikte ülkemizdeki kamu alımlarının AB mevzuatına uygun olarak hazırlanma süreci hızlanmıştır.

Ülkemizde 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte yolsuzluklar artmış ve bu durum haberlerde şu şekilde yer almıştır: "Danışmanlık şirketi Price Waterhouse Coopers'in Davos'ta yayınladığı raporda, Türkiye dünya yolsuzluk liginde 4. sırada gösterildi", "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nda ihalelerde komisyon aldığı iddiasıyla 2 bürokrat gözaltına alınırken, operasyon ilerleyen günlerde genişleyerek devam etti", "Dünya Bankasına bağlı Foreign Investment Advisor Services tarafından yayınlanan raporda, Türkiye'de yabancı sermaye yatırımlarında en önemli engelin yolsuzluk olduğu ifade edildi" (Milliyet, 2002).

Alım işini gerçekleştiren kamu görevlilerinin kamuoyu önünde hesap verilebilirliğini sağlayabilmek için mal veya hizmet alımı ya da yapım işlerinde saydamlığın sağlanması, bu durumun sağlanması ile birlikte güven içerisinde teklif verecek olan katılımcıların sayısı artırılabilecek ve rekabet ortamı oluşturacak yeni bir düzenlemeye ihtiyaç vardı.

Uluslararası ihale uygulamalarına uygun olarak, ihalelere katılacak olan isteklilerin idareler tarafından keyfi ayrımcılığa maruz kalmasının önüne geçilerek harcamalarda verimliliği artırmak, idarelerin hesap verilebilirliğini sağlamak, ihaleleri gerçekleştirecek olan kurum ve kuruluşların kendi ihale mevzuatlarını hazırlayarak farklı uygulamaların ortaya çıkmasını engellemek amacıyla tek bir Kanun ile tüm kurumları kapsayacak şekilde alımları gerçekleştirmek, alım konusu işlerin piyasa koşullarına uygun ve gerçekçi fiyatlarla ihale edilmesini sağlamak, rekabet ve eşitlik ilkelerine uygun şeffaf ve güvenilir bir ihale Kanunu ihtiyaç duyulması nedeniyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22.01.2002 tarihli 24648 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

## **2. KAMU HARCAMALARI YÖNÜNDEN 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER**

### **2.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin Yürürlüğe Giriş Tarihleri İtibariyle İncelenmesi**

AB sürecinde yaşanan gelişmeler ve uygulamada yaşanan sıkıntılar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmeden değişikliklerin yapılmaya başlanmasında ve birçok kez değişikliğe uğramasında etkili olmuştur. Kamu İhale Kanununda yapılan değişikliklerin niteliksel açıdan değerlendirilebilmesi amacıyla sözü edilen değişiklikler ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümleri yürürlüğe giriş tarihleri itibariyle incelenmiştir.

#### **2.1.1. 4761 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

22.06.2002 tarihli 24793 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan ve yürürlüğe giren 4761 sayılı Kanun ile 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girecek olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda ilk değişiklik yapılmıştır.

Kamu alımlarıyla ilgili yaşanacak problemlerin giderilmesi amacıyla özel hukuk hükümlerine tabi, kamu denetiminde bulunmayan ve kamu kaynağı kullanmayan işletmelerin gerçekleştireceği kamu alımları Kanun kapsamına alınmıştır.

İş denetim ve yönetim belgelerinin kullanımına ve verilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Yapım ve yapıma dair hizmet işlerinde, denetim ve yönetim faaliyetlerini yerine getirilebilmesi için mühendis/mimar şartı aranmaktadır.

Belirlenen eşik değerlerin uyumlu duruma getirilebilmesi için ihale ilanlarında düzenlemeler yapılmıştır. Kurul üyelerinin seçilme usullerine ilişkin düzenlemeler yapılmış ve görev süreleri 5 yıl olarak belirlenmiştir.

### 2.1.2. 4964 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler

15.08.2003 tarihli 25200 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan Kanun ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerindeki işletme ve şirketler Kanun kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir (TEPAV Mali İzleme Grubu, 2009).

Doğrudan temin yöntemi AB normları dikkate alınarak ihale usullerinden çıkarılmıştır. Ayrıca isteklilere ve idareler kolaylık sağlamak amacıyla sözleşme yapılması ve yeterlilik kriterleri aranılması zorunluluğu kalkmıştır.

Pazarlık ve doğrudan temin de gerçekleştirilecek harcamaların yıllık miktarı, idarelerin ödeneklerinin %10'nu KİK'in onayı olmadan aşlamayacağı kuralı getirilmiştir.

Belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlilik süresi 25 günden 14 güne inmiştir. Yaklaşık maliyeti eşik değerin altındaki ihalelerde ilan süresi kısaltılmıştır. İhale ilanları açıklık ve rekabetin sağlanması amacıyla hem Resmi Gazetede hem de işin yapılacağı yerdeki gazeteler de yayınlanması zorunluluğu getirilmiştir (Çelikleş, 2003).

İhalede yetki sahibi ve yüklenici arasında yapılan sözleşmelerde noter onayı ve tescil yaptırma gerekliliği kaldırılmıştır.

Pazarlık usulünde öngörülen yaklaşık maliyeti aşmayan mal ve hizmet alımlarında, en az 3 istekliden alınan teklifler ihalenin yapılması için yeterlidir. Bu değişiklik yapım işlerini kapsamaktadır. Aynı bent 'de, malın belirtilen süre içerisinde teslim edilerek idarece de kabul bulması durumunda sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunluluğu kaldırılmıştır (Çelikleş, 2003).

ÇED raporunun alınması gereken işlerde ihaleye çıkılması için ÇED olumlu belgesinin alınması gereklidir. Fakat doğal afetler sebebiyle acilen ihale yapılacak yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.

İhaleyi gerçekleştirecek idarede yeterli sayı ve özellikle uzmanın olmaması durumunda bu düzenlemeyle idarelerden komisyona üye alınabilir.



Geçici teminatlar teklif bedelinin %3 ünden az olamaz. İdarenin takdirine bağlı olarak geçici teminatın danışmanlık hizmetlerinde zorunluluğu yoktur.

Bankalar ile birlikte özel finans kurumlarının da vermiş olduğu teminat mektuplarının kabul edilmesine imkân veren değişiklik yapılmıştır.

Değişiklik öncesi iptal edilen ihalenin tüm isteklilere bildirilmesi gerekirken, yapılan değişiklikle sadece talep eden isteklilere bildirilmesi hükmü getirilmiştir.

İhale sürecinin kısaltılması amacıyla komisyonun karara ilişkin kabul etme veya reddetme süresi 20 günden 5 iş gününe indirilmiştir.

Yasaklılık süresi 45 güne çıkarılmış, kapsamı genişletilerek istisna alımları da dahil edilmiştir. Yasaklılık kararı verme yetkilisi olan merciler açıkça belirtilmiştir.

Aykırı eylem ve hareketler nedeniyle haklarında karar verilen idare görevlileri, bu Kanuna dahil işlerde görev yapamayacağı hükmü getirilmiştir.

Toplu konut projelerinde; mülkiyet, kamulaştırma, arsa temini, imar işlemleri ve uygulama projelerine ilişkin şartlar aranmadan ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir. Fakat bu durum ÇED raporunu alma zorunluluğu bulunanları kapsamamaktadır.

### **2.1.3. 5020 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

26.12.2003 tarihli 25328 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile yurt dışındaki Devlet ve Tahkim davalarının, Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımlarının doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir (KİK, 2003).

### **2.1.4. 5148 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

07.05.2004 tarihli 25455 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile özelleştirme kapsamında getirilen kısıtlamalar, danışmanlık hizmetlerini kısıtlamaktaydı. Şartların ağır olması ve katı kurallar nedeniyle danışmanlık firmaları ihalelere katılmaktan kaçınmaktaydı.

Bu şartlar altında gerçekleştirilen Türk Telekomünikasyon A.Ş. özelleştirme kapsamında finansal danışmanlık hizmet alımı ihalesi, beklenen katılım sağlanamaması ve belirtilen kriterlerin yerine getirilememesi nedeniyle iptal edilmiştir. Bu nedenle özelleştirme Kanununun da gerçekleştirilecek danışmanlık hizmet alımları istisna kapsamına alınmıştır.

Hava taşımacılığı yapan firmaların mal ve hizmet alımlarında özellikle ileri teknoloji ürünlerin yurtdışından temin etmesi, sınırlı sayıda üretici ve tedarikçinin olması, rekabetin sağlanamaması nedeniyle THY mevzuat dışında tutulmuştur.

#### **2.1.5. 5226 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

27.07.2004 tarihli 25535 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile kültür ve tabiat varlıkları ile arkeolojik kazılarda projenin aslına uygunluğunun denetlenmesi, orijinal malzemenin temin edileceği fiyatın tahmininin zor olması, önceden tahmin edilemeyen durumlar ile karşılaşılması durumunda tahmini bedelin belirlenmesinde sıkıntılar yaşanmasından dolayı istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.6. 5255 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

13.11.2004 tarihli 25642 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile 2005 yılında İzmir'de yapılacak olan Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunlarının da kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilecek olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri istisna kapsamında tutulmasına ilişkin düzenleme getirilmiştir.

#### **2.1.7. 5312 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

11.03.2005 tarihli 25752 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile deniz çevresinin petrol ve diğer zararlı maddelerle kirlenmesi durumunda, acil müdahaleler de hizmet ve malzeme alımları istisna kapsamında tutulmuştur.

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 halinde pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabileceği, ancak idareler tarafından bu maddenin yanlış anlaşılabilmesi için bu durum pazarlık usulü ile ihale yapmanın amacına ters düşeceği eleştirisi yapılmıştır (İhale müşaviri, 2011).

#### **2.1.8. 5436 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

24.12.2005 tarihli 26033 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) denizlerde yapacağı çalışmalarda, artan petrol ve doğalgaz ihtiyacının milli kaynaklardan karşılanması için gemi ve sondaj makine alımlarında yaşanacak sıkıntıların aşılması ve esneklik getirilmesi amacıyla istisna kapsamına alınmasına yönelik düzenleme yapılmıştır.

#### **2.1.9. 5583 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

28.02.2007 tarihli 26448 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile Uluslararası federasyon mevzuatına uyumlu hale getirilen Gençlik ve Spor Müdürlüğü ile özerk federasyonlar önceden tahmin edilemeyen ihtiyaçların karşılanmasında ve bazen de mevzuat dışı alımlarda zorluklarla karşılaşılmaktaydı. Bu nedenle mal ve malzeme alımları istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.10. 5615 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

04.04.2007 tarihli 26483 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile KİK ihaleye başvurularda, katılımcıların vergi ve sigorta borcunun tarih ve zamanına bakarak isteklilerin ihaleye katılıp katılamayacağı hususları açıklığa kavuşturulmuştur.

İhaleye katılım aşamasında katılımcılardan talep edilen belge sayısının azaltılarak maliyetin düşürülmesi ve bürokrasi işlemlerinin azaltılması amacıyla isteklilerden sadece taahhütname alınması ve sözleşme esnasında ihaleyi kazanan istekliden kanıtlayıcı belgeler sunmasının yeterli olduğu belirtilmiştir.

#### **2.1.11. 5625 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

26.04.2007 tarihli 26504 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile tarım ve enerji projelerinde kamulaştırma ile ilgili problemler giderilmiş olmasına karşın içme suyu isale hatları mesafesi değişiklik göstermekteydi. Aciliyet gösteren uzun alan mesafelerde bütçenin kısıtlı olması sorun yaratmakta ve kamulaştırmanın bitirilmesi gerekmekteydi. Bu nedenle düzenleme yapılarak Kanun kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.12. 5680 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

07.06.2007 tarihli 26545 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile kamunun kaynağını kullanmayan mesleki kuruluş olarak faaliyet gösteren kuruluşlar ve üst kuruluşlar kapsam dışına alınmıştır.

AB ve üye ülkelerin kullanmış olduğu çerçeve sözleşmeleri ülkemizde de uygulanmasını sağlamak için düzenlemeler yapılmıştır. Sağlık hizmetindeki idareler ihtiyaç duyulan mal ve hizmet alımlarında ödenek şartı aranmaksızın çerçeve sözleşmesi yapabilir.

Çerçeve sözleşmeleri ile ihaleyi gerçekleştirecek idarelerin sürekli olarak ihtiyaç duyulan ve çok sık alımı gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında aynı ihale işlemlerinin tekrar edilmesi yerine çerçeve sözleşme yapmaya yeterli olan isteklilerden sadece fiyat teklifi alınarak mal ve hizmetin temin edilmesidir. Bu yolla stok maliyetleri düşmekte, zaman kaybı önlenmekte ve tekrarlanan ihale maliyetleri azalmaktadır.

#### **2.1.13. 5726 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

05.01.2008 tarihli 26747 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile tanıkların korunması amacıyla gerçekleştirilecek mal ve hizmet alımları istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.14. 5737 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

27.02.2008 tarihli 26800 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile vakıf eski eserlerinin tadilatı, restorasyonu, istimlak işlemleri için yapılacak harcamalarda düzenleme yapılmış ve istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.15. 5763 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

26.05.2008 tarihli 26887 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile Türkiye İş Kurumunun işsizliğin önlenmesi ve vasıflı işgücü yetiştirmek amacıyla gerçekleştireceği hizmet alımları doğrudan temin kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.16. 5784 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

26.07.2008 tarihli 26948 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi (BOTAŞ)'ın yurtdışından spot sıvılaştırılmış doğalgaz (Lng) alımı istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.17. 5812 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

05.12.2008 tarihli 27075 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili mal ve hizmetlerin neler olduğu günün şartlarına uyum sağlamaması nedeniyle örnekleme yapılarak sayma usulünden vazgeçilmiştir. Düzenlemeye yapım işleri de dahil edilmiştir.

AB ve NATO ülkelerinde yukarıda belirtilen savunma ve güvenlik ile ilgili alımların, görev alacak birimlerin acil ihtiyaçlarının karşılanması, özel güvenlik tedbirleri veya devlet çıkarlarının korunması ile ilgili mal ve hizmet alımları ile yapım işleri de istisna kapsamında tutulmuştur. Yapılan bu düzenlemeyle karar verme yetkisi ilgili Bakanlık bünyesinde olması, Bakanlık tarafından verilen kararın başka merciler tarafından denetlenmesinde boşluk yaratabileceği eleştiri konusu olmuştur.

Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) görevlerini daha iyi bir şekilde yapabilmesi, Ar-Ge faaliyetlerinin sürdürülebilmesi ve AB kriterlerine uyum sağlanması için yapılacak alımlar istisna kapsamına alınmıştır. Ayrıca Et ve Balık Kurumu ile Makine ve Kimya Endüstrisi'nden yapılacak alımlarda bu kapsamda olacağı belirtilmiştir.

Sağlık hizmeti sunan idarelerin karşılıklı olarak mal ve hizmet almalarına olanak sağlanmış ve istisna kapsamına alınmıştır. Bu düzenlemeyle üniversite hastaneleri de sağlık kurumlarından teşhis ve tedaviyle ilgili alımları gerçekleştirebilecektir.

Ülkemizin milletlerarası yükümlülükten doğan güvenlik, savunma, insani yardım gibi aciliyet gerektiren durumlarda ihtiyaçların hızlı ve etkili bir şekilde sağlanması için gerçekleştirilecek mal ve hizmet alımları istisna kapsamına alınmıştır.

Kamu görevlilerine kendi ülkesinde veya yabancı ülkelerde olsun rüşvet verme suçu işleyenler ihaleye katılamayacakları maddeye eklenmiştir.

İhale ilanları Resmi Gazete' de yayınlanması esas değiştirilmiştir. İlanlar Kamu İhale Bülteninde yayınlanması kararlaştırılmış böylece ilan süreleri kısaltılmıştır.

Ön ilan yapılarak ilan ve davet süresi 45 günden 24 güne indirilebilir. Bu durumda ihaleler açık ya da belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılmasına zorunluluk getirilmiştir. İdarelere yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit ya da değeri aşan durumlarda ön ilan yapma imkanı verilmiştir.

Belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamı genişletilmiştir. Bu kapsamda açık ihalenin gerçekleştirilemediği uzmanlık gerektiren yapım işleri, hizmet ve mal alımları bu ihale usulüne göre yapılması hükmü getirilmiştir.

İdarelere, teklif verme sürecinde davet edilecek isteklilerin belirlenmesinde geniş yetkiler verilmiştir. Rekabetin sağlanamaması ve keyfi uygulamalara neden olabileceği için eleştirilmiştir.

Pazarlık usulünün uygulama aşamasında değişiklikler yapılmıştır. Mal alımlarında, malın belirtilen sürede teslim edilmesi ve idarelerce de kontrolü yapılarak uygun bulunduğu hallerde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunluluğu olmadığı tanımlanmıştır.

Doğrudan temin usulü ile alınacak mal ve hizmetlerin kapsamı genişletilmiştir. Ekonomik açıdan stoklanması mümkün olmayan acil ihtiyaçların ivedilikle karşılanması için alınacak tıbbi malzemeler ile Yüksek Seçim Kurulu ve İl Seçim Kurulunun görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için alacağı oy pusulası ve basım hizmeti de bu usule göre temin edilecektir.

İdarelerin ilanlarda ortaya çıkacak hatalardan dolayı ihaleyi iptal etmesinin önüne geçilmesi için ilandaki hataların düzeltilmesi amacıyla süre uzatılmıştır. Şikayet sonucunda ilanda yapılmak istenen değişikliklere imkan sağlanmışır.

İsteklilerin ihale konusu mal veya hizmet alımıyla ilgili vermiş olduğu tekliflerin açılması aşamasında, verilmiş teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet açıklanarak gizlilik ortadan kaldırılmışır.

Teklifler değerlendirilirken, istekliler tarafından verilen belgelerin teklifin esasında değişikliğe neden olmayacak şekilde bilgi eksikliğinden kaynaklanan durumlarda, isteklilerden belirtilen süre içerisinde eksik bilgilerin tamamlanması istenmektedir. Ancak belgelerin eksik olması, teklif mektubu ve geçici teminatın olmaması durumunda teklif değerlendirme dışında tutulur. Fiyat cetvelinden yapılan aritmetik hatalar da isteklinin ihale dışı bırakılmasına neden olacağı belirtilmiştir.

Uygulamada birliğin sağlanması amacıyla idareler aşırı düşük tekliflerin belirlenmesinde ve değerlendirilmesinde kurumun kriterlerini dikkate almak zorundadır.

İhalenin karara bağlanması aşamasında idarelere, ekonomik olarak en uygun teklif belirlenirken en düşük fiyata ve fiyatı da dahil ederek fiyat dışı öğelere bakma yetkisi verilmiştir.

İhalenin sona ermesiyle birlikte ihale kararları katılımcılara 3 gün içinde bildirilir. Değerlendirme dışı bırakılan tekliflerin nedeni isteklilere bildirilir. Bildirimden itibaren isteklilerin itiraz başvuruları belirlenen süre geçmedikçe sözleşme imzalanamayacağı belirtilmiştir.

Sözleşmeye davet edilecek istekliden yasaklılık durumunu belirten belge isteneceği zorunluluğu getirilmiştir.

Sözleşme imzalamadan önce ihaleyi kazanan istekliden kesin teminatın teklif etmiş olduğu miktar üzerinden değil, sınır değer üzerinden alınması gerekliliği belirtilmiştir. Bu uygulama ile birlikte isteklinin vermiş olduğu tekliflerin piyasa koşullarına uygun olup aşırı düşük olmasının engellenmesi amaçlanmıştır.

Düzenleme yapılmadan önce ihale sonuçlarının bildiri yapılırken ihale konusu gerçekleştirilecek alımlarda, bedelin limitin üstünde olması durumunda sonuçların açıklanması gerekmektedir. İstisna ve doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımlarda bu gereklilik öngörülmemiştir. Düzenleme ile birlikte tüm ihale sonuçları KİB' de yayınlanacaktır.

Danışmanlık hizmetleriyle ilgili değişiklikler yapılmıştır. Hizmet alımları için belirlenen üst limit bedelinin altında olan danışmanlık hizmetlerinin, hizmet alımı ihalesiyle yapılacağı belirtilmiştir.

Kurumun daha etkin çalışabilmesi, personel sayısının yetersizliği, tüm ihalelerin kurum tarafından incelenmesinin zor olması gerekçesiyle kurumun re'sen inceleme yetkisi alınmıştır. Kurumun yetkisi sadece şikayet başvuruları ile sınırlama getirilmiştir. Bu durum olumsuz sonuçlar doğuracağı eleştiri konusu olmuştur. 2008 yılında kuruma 5.592 şikayet başvurusunda bulunduğu bunlardan 1.037 tanesinin ihalesi iptal edildiği belirlenmiştir. Bu kadar çok ihalenin iptal edilmesi mevzuat yönünden aykırılıkların çok fazla olduğunu göstermektedir (Bozkurt, 2009: 71).



Kurum personeli ve kurul üyelerinin hakemlik ve bilirkişilik yapamayacağı belirtilmiştir. İtirazen şikayet başvurularında alınan bedel düzenleme yapılarak yeniden belirlenmiştir.

İhale sürecinde şikayet ve itirazen şikayet başvurularında düzenlemeler yapılmıştır. Hukuk dışı işlem veya hareketler neticesinde ihaleye iştirak etmesi engellenen veya haksızlığa uğradığını belirten istekliler şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir. Başvuru ve inceleme süreleri kısaltılarak ihale süreci hızlandırılması amaçlanmıştır.

İş deneyimi olmamasına rağmen yapım ile ilgili ihalelerde mimar/mühendisler diplomalarını kullanarak 15 yıl boyunca başvuru gerçekleştirebilirler. Deneyimi olanlarda ise süre kavramının bulunmadığı belirtilmiştir.

İsteklilere yapılan bildirim ve tebligatlarda sürenin kısaltılması için, teknolojinin getirmiş olduğu yeniliklerden faydalanılarak elektronik haberleşme yoluyla yapılmasına imkan sağlanmıştır.

AB ülkeleri tarafından kullanılmakta olan alım metotları ülkemizde de kullanılmaya başlamıştır. Elektronik Kamu Alımları Platformu kurulmuştur. Kapsam dahilinde yapılacak alımlarda, idareler ve isteklilerin bu süreçle ilgili işlemlerin elektronik ortamda yerine getirilmesine ve yönetiminin de Kurum tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemeyle birlikte bütün idareler çerçeve anlaşması yapabilecekler. İdareler isteklilerden ihtiyaç duyulan alımları bu çerçeve anlaşmasına göre temin edebilecek. Bu anlaşmanın süresi 4 yıl olarak belirlenmiştir.

AB üye ülkelerinde kullanılan dinamik alım sistemi ve elektronik eksiltme gibi alım metotları ülkemizde de uygulanmaya başlamıştır. Dinamik alım sisteminde mamul olan malların elektronik alım yolu kullanılır ve açık ihale usulü ile gerçekleştirilir. Elektronik eksiltmede istekliler tarafından verilen teklifler değerlendirildikten sonra eksiltme yoluyla fiyatların veya teklif konusu unsurların elektronik cihazlar vasıtasıyla sıralanması ve değerlendirilmesidir.

Finansal kiralama yoluyla gerçekleştirilecek alımlarla ilgili usul ve esaslar Kurum tarafından belirleneceği öngörülmüştür.

#### **2.1.18. 5917 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

10.07.2009 tarihli 27284 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile “Elektrik üretimi, iletimi, ticareti ve dağıtımı alanında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin, bu faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yapacakları enerji ve yakıt alımları” ( T.C. Resmi Gazete, 2009) istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.19. 6093 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

30.12.2010 tarihli 27801 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile düzenlemeler yapılarak 5226 sayılı Kanun ile kültür varlıklarına ilişkin istisna kapsamı genişletilmiştir.

#### **2.1.20. 6111 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

25.02.2011 tarihli 27857 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile 4603 sayılı Kanuna tabi olan bankalar ve hisse sahibi olduğu şirketlerin kapsam dışında olduğu belirtilmiştir.

Ekonomik durumu kötü olan ailelere yapılacak kömür yardımları kapsamında Türkiye Kömür İşletmeleri’nin kömür sahalarında yapacağı alımlar istisna kapsamına alınmıştır.

İhalelerde hizmet alımı ve yapım işleri için teklif verecek yerli katılımcılara, mal alımı içinse yabancı katılımcı olması fark etmeksizin yerli malı teklif edenler lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilmiştir.

Toplu Konut Kanunu kapsamı genişletilmiştir. İhaleye çıkılırken kamulaştırma, arsa temini ve mülkiyet gibi şartların bulunmasının gerekli olmadığı belirtilmiştir.

### **2.1.21. 6288 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

04.04.2012 tarihli 28254 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile TCDD işletmesinin bağlı ortaklıklarından gerçekleştireceği alımlar istisna tutulmuştur.

Danışmanlık hizmeti için çıkılan ihalelerde isteklilerin belirlenmesi zaman aldığı için mühim ve aciliyet gerektiren işlerde aksamalar oluşmaktaydı. Danışmanlık hizmetlerinin hizmet alımıyla ihale yapılmasını sağlayan limit değerler değiştirilmiştir.

### **2.1.22. 6287 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

11.04.2012 tarihli 28261 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile Fatih Projesi kapsamında, ülkemizde olmayan teknolojik ürün ve hizmetlerin temin edilmesi ve ülke sınırları içerisinde alımların en yüksek seviyede gerçekleştirilmesi ve katma değerin artırılması için, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 2015 yılı sonuna kadar istisna kapsamına alınmıştır.

### **2.1.23. 6353 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

12.07.2012 tarihli 28351 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile, ÖSYM'nin sınav etkinliklerini yerine getirirken kurmuş olduğu ya da iştirak ettiği şirketten alımı gerçekleştirilecek olan mal ve hizmetler istisna tutulmuştur.

İhale sürecinin kısaltılması amacıyla alımı gerçekleştirilecek mal ve hizmetlerin temini için yeterliliği bulunan firmaların davet edileceği belirtilmiştir.

### **2.1.24. 6359 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

10.11.2012 tarihli 28463 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile ihaleye katılım gerçekleştirecek istekliler idareler ya da mahkeme kararıyla yasaklanmamış fakat ihaleye katılım esnasında hakkında kamu davası açılmış isteklilerin ihaleye katılmaları durumunda yalnızca vermiş olduğu teklif değerlendirilmeye alınmaz, teminat gelir olarak kaydedilir ve yasaklama kararı verilemeyeceği belirtilmiştir (Güler ve Özderin, 2013).

#### **2.1.25. 2013/1 sayılı tebliğ ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

30.01.2013 tarihli 28544 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Tebliğ ile istisnalara, eşik değere, pazarlık ve doğrudan temine, itirazın şikayet başvuru bedellerinin değerlendirilmesine ilişkin parasal limitlerle ilgili değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

#### **2.1.26. 6461 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

01.05.2013 tarihli 28634 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile 6288 sayılı Kanun ile TCDD'ye ilişkin istisna kapsamı genişletilmiştir. TCDD Taşımacılık A.Ş.' de bu kapsama dahil edilmiştir.

#### **2.1.27. 6475 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

23.05.2013 tarihli 28655 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile PTT A.Ş.' nin mal ve hizmet alımlarını Kanun'un 3 (g) bendinde olan parasal limit ile sınırlı olmadan gerçekleştirebileceği alımlar istisna tutulmuştur.

#### **2.1.28. Anayasa Mahkemesi'nin 27.09.2012 tarihli ve E:2012/20 sayılı kararı**

26.07.2013 tarihli 28719 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile isteklilere iadeli taahhütlü mektupla gönderilen tebligatlar, postaya verildiği tarihten itibaren yedinci gün kararın katılımcıya bildirildiği tarih sayılması hükmü, zaman kaybını önlemek ve ihalenin devamlılığının sağlanması gerekçesiyle iptal kararı verilmiştir. Belirtilen süre içerisinde ulaşmayan tebligatlar, isteklinin başvuru yapamamasına neden olmakta ve kişinin hak arama özgürlüğünü kısıtlamaktaydı.

#### **2.1.29. 6496 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

31.07.2013 tarihli 28724 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile erbaş ve erler ile alımı gerçekleştirilen askeri malzemelerin taşınması için THY Anonim Ortaklığı ile yapılan hizmet alımları istisna tutulmuştur.

### **2.1.30. 6504 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

28.11.2013 tarihli 28835 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile YSK'nın ihtiyaçların karşılanması amacıyla mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilmesiyle ilgili kapsam genişletilmiştir. Erken veya ara seçim ya da Anayasada yapılan değişikliklerin halkoylamasına sunulması için ihtiyaç duyulan alımlar kapsam içine alınmıştır.

### **2.1.31. Anayasa Mahkemesi'nin 10.07.2013 tarihli ve E:2012/104 sayılı kararı**

10.12.2013 tarihli 28847 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile iş deneyimi olmayan mühendis ve mimarların ihaleye katılmalarını sağlamak amacıyla Kanun yürürlüğe girmiştir. Ancak 2 ortaklı mühendislerle tanınan haklar aynı grupta yer alan mimarlara tanınmaması eşitlik ilkesine ters düşmesi neticesinde madde iptal edilmiştir.

### **2.1.32. 6518 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

19.02.2014 tarihli 28918 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile yenilik projeleri, yerlileşme ve teknoloji transferlerini gerçekleştirmek için ihale usullerine tabi olmaksızın yeni bir mal ve hizmet alımı olan sanayi katılımı/off-set uygulamaları istisna kapsamına alınmıştır. Ar-Ge ve yenilik projeleriyle geliştirilen ürünler için teknolojik ürün deneyim belgesi yeterlilik kriterlerine eklenmiştir.

Aşırı düşük tekliflerin belirlenmesi ve değerlendirilmesinde ihale komisyonu kurumun belirlemiş olduğu kriterleri dikkate alır. Sınır değer veya sorgulama kriterleri ya da ortalamalar kurum tarafından belirlenir.

Yaklaşık maliyeti eşik değerin altında olan ihalelerde sınır değerin altında olan teklifler açıklama istenmeden kuruma reddetme yetkisi verilmiştir. Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısının altında olan ve yarısından daha düşük hesaplandığı ihalelerde idare tarafından yaklaşık maliyet belirlenirken yapılan hata durumunda sınır değer de yanlış

olacağından, teklifi doğru hazırladığı halde sınır değerın altında kalan isteklilerde değerlendirme dışı bırakılabilir (Kılıç ve Çaylı, 2014).

Düzenleme yapılmadan önce yapım ihalelerinde aşırı düşük teklif veren katılımcıda ihalenin kalması durumunda, sözleşmede belirtilen bedelin %6 oranında kesin teminat sınır değer üzerinden aynı oranda hesaplanırdı. Yeni düzenleme ile yapım işleri dâhil tüm ihalelerde teklifleri sınır değerın aşağısında olan katılımcılara ihale kaldığında, kuruma kesin teminatın %6 ile %15 arasında alınması için yetki verilmiştir.

İtirazen şikayet başvuru bedelleri artırılmıştır. Bu durum hak arama özgürlüğünü kısıtladığı eleştirilerine neden olmuştur.

Hizmet alımı ve yapım işlerindeki yapılan ihalelerde yerli isteklilere, mal alımı ile ilgili ihalelerde ise yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanacağı düzenleme de yer almıştır.

Birden fazla idarenin tek bir ihale yoluyla ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik düzenleme yapılmıştır.

### **2.1.33. 6552 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

10.09.2014 tarihli 29116 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile 2015 yılında Türkiye'de yapılacak olan G-20 Dönem Başkanlığı zirvesinde, 2014-2015 yıllarında gerçekleştirilecek mal ve hizmetler ile yapım işleri istisna kapsamına alınmıştır.

İdarenin danışmanlık alımları hariç istenilen derecede sayı ve nitelikte personelinin olmaması durumunda hizmet alımına çıkılabileceği belirtilmiştir. Bu durumlarda Kanunda belirtilen idarelerden görüş alınması gerekmektedir.

### **2.1.34. 6637 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

07.04.2015 tarihli 29319 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan Kanun ile TRT'nin Anadolu Ajansı Türk AŞ'den gerçekleştireceği alımlar istisna kapsamına alınmıştır.

Bu durum Kanun kapsamı dışında olan ve kamu denetiminden bağışık olan Anadolu Ajansı aracılığıyla alımı gerçekleştirilecek mal ve hizmetlerin; kendisine geniş ve kuralsız takdir yetkisi vereceği, kamu bütçesinin keyfi, savurgan ve usulsüz harcanması neticesinde vergi mükelleflerini zarara uğratacağı, sektörün sağlıklı bir şekilde işlemesine engel olacağı gerekçesiyle durdurma talebinde bulunulmuştur. Anayasa mahkemesinin 13.01.2016 Tarihli ve E:2015/60 Sayılı Karar ile, kamu yararı dışında başka bir amaç güdümediğini saptamış ve hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle iptali reddetmiştir (T.C. Resmi Gazete, 2016).

#### **2.1.35. 6676 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

26.02.2016 tarihli 29636 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile iş bitirme belgesi yerine geçen teknolojik ürün deneyim belgesinin kapsamı genişletilmiştir. “Teknoloji geliştirme bölgelerinde geliştirilen ürünlere ve işletmelerin öz kaynaklarını kullanarak başarıyla tamamladıkları projeler sonucu ortaya çıkan ürünlere de bu belgenin verilmesine imkân sağlamaktadır” (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, 2016).

#### **2.1.36. 6719 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

17.06.2016 tarihli 29745 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile TETAŞ’ın tedarik amacıyla gerçekleştireceği elektrik enerjisi alımları istisna kapsamına alınmıştır. Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri Kanuna tabidir.

#### **2.1.37. 678 sayılı KHK ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

22.11.2016 tarihli 29896 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan KHK ile terör örgütleri ile bağlantısı bulunanların ihalelere katılamayacağı belirtilmiştir. Kamu alımlarının; yerli üretimi, bölgesel kalkınmayı ve stratejik sektörlerde teknolojik gelişmeyi teşvik etmek amacıyla düzenlemeler getirilmiştir.

“Cazibe Merkezleri Programı çerçevesinde Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketince yapılacak alımlardan; kamunun pay sahibi olduğu şirketlerden temin edeceği

hizmetler veya yapım işleri ile denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali hukuki veya benzeri alanlardaki danışmanlık hizmetleri” (KİK, 2016a) istisna kapsamına alınmıştır.

#### **2.1.38. 6761 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

24.11.2016 tarihli 29898 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile yapılan değişiklikle bütçe Kanununda tanımlanan yatırımlar ve projelerde ihaleye çıkılabilmesi için zorunlu olan %10 ödenek şartı kaldırılmıştır.

#### **2.1.39. 6764 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikler**

09.12.2016 tarihli 29913 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan Kanun ile 6287 sayılı Kanun da değişiklik yapılmıştır. Fatih projesi kapsamında usul ve esasların belirlenmesi, gerçekleştirilecek olan mal ve hizmetlerin ihalelerinin doğrudan Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılması ile ilgili düzenleme yapılmış ve istisna kapsamında süre uzatılmıştır.

#### **2.2.Türkiye’nin Avrupa Birliği Komisyonu Yıllık İlerleme Raporları(2003-2016)**

1963 yılında Türkiye’nin AB tam üyelik koşulları sağlanıncaya kadar “Ortaklık” kuran Ankara Antlaşması imzalanmıştır. 1999 yılında AB zirvesinde Türkiye’ye aday ülke statüsü verilmiş ve katılım müzakereleri 2005 yılında başlamıştır (AB İlerleme Raporu,2016). Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program dışında adaylık statüsü kazanılması ile birlikte başlayan diğer belge ise "İlerleme Raporu “dur.

AB katılım sürecinde, aday ülkelerin 1993 yılında yapılan Kopenhag zirvesinde belirtilen kriterleri yerine getirirken kaydettikleri ilerlemeler düzenli olarak AB Komisyonu tarafından izlenmekte ve bu gelişmeler “İlerleme Raporu” ile ayrıntılı olarak rapor edilmektedir (AB İlerleme Raporu,2008). Türkiye’nin 2003-2016 yılları arasında kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili AB Komisyonu yıllık ilerleme raporları alt başlıklar halinde incelenmiştir.



### **2.2.1. 2003 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme Raporu**

Avrupa Birliği 2003 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır; 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunuyla birlikte ihalelerde şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukların önüne geçilmesinde önemli bir adım atılmıştır. Bu Kanun Avrupa Birliği uyum sürecine katkı sağlayacaktır. Yapılan düzenlemelerde kısıtlayıcı birçok madde yer alması AB uyum sürecinden uzaklaşmasına neden olmaktadır. Kamu ihale alanında birincil ve uygulama mevzuat yönünden değişiklikler yapılarak uyum sağlanması gerekmektedir. Kendi vatandaşı olmayan katılımcılara yönelik ayrımcı maddeler bulunmaktadır. Yapılan son değişikliklerde bazı kamu kurum ve kuruluşlar kapsam dışında tutulmuştur. Rekabet ve şeffaflık açısından olumsuz sonuçlar doğuracak olan teklif hazırlama süreleri azaltılmıştır. Şeffaflığın sağlanması amacıyla Kamu İhale Kurumunun ve ihale yapan birimlerin idari kapasitesi ile alakalı bir kısım yatırımlar yapılmalıdır. İhalelerin şeffaf olması, ayrımcı düzenlemelerden sakınılması ve AB ile uyum sağlanması amacıyla adımlar atılmalıdır. Kısa vadede ticarete teknik açıdan engellerin aşılması için düzenlemeler yapılması gerekmektedir (AB İlerleme Raporu, 2003).

### **2.2.2. 2004 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme Raporu**

Avrupa Birliği 2004 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Hizmetler ve ihaleler ile ilgili uzlaşma sağlanması amacıyla görüşmeler yapılmıştır. AB mevzuatına uyum sağlanması amacıyla yapılan Kanunlardaki başarısızlık görüşmeleri kısıtlamaktadır. Kamu da muhasebe şeffaflığı sağlanmış ve vergi idaresinin verimliliğinde de artış olmuştur. Kamu ihalelerinde mevzuat yönünden en son 5 yılda mali yönetim ve kontrolde uluslararası standartlara uyum sağlanması açısından düzenlemeler yapılarak ilerleme kaydedilmiştir. Kamu İhale Kanununda 2004 yılında eşikler ve mali kısıtlamalar ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve 2003 yılı toptan eşya tüketici fiyatları AB düzeyini aşmıştır. Yapılan diğer değişiklikler de ise uyumluluk açısından fark artmıştır. Mevcut Kanunda kendi vatandaşlarına ayrıcalıklar tanınmasının sürdüğü ve kapsam dışı alıma başvuran kurumların arttığı görülmektedir. Farklı teknik şartnamelerin uygulanması yerine AB ile uyum gösteren uygulamalar

kullanılmalıdır. Ayrımcılık yapılmadan ve şeffaflık ilkesi çerçevesinde AB mevzuatından uzaklaşmadan düzenlemeler yapılması gerekmektedir (AB İlerleme Raporu, 2004).

### **2.2.3. 2005 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme raporu**

Avrupa Birliği 2005 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Özellikle istisna kapsamının düzenlemelerle genişletilmesi uyum sürecini daha da geriletmiştir. Bu yapılan istisnalar Kanunun bir bütün olarak yürütülmesine engel olmaktadır. Eşik değerler ve mali limitler ile ilgili düzenlemeler yapılması yabancıların teklif verme imkanını kısıtlamakta ve rekabet ilkesine ters düşmektedir. Kamu İhale Kurumunun kendisi ve ihale yapan birimlerin eğitim faaliyetleri düzenlenmiş ve bilgilerin zamanında ve şeffaf olarak elektronik ortamda sunulması ile idari kapasite açısından olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu eğitimler için daha fazla imkan sağlanmalı ve kaynak tahsis edilmesi gerekmektedir. 2004 yılında başlatılan İhale İzleme Sistemi ile katılımcıların tekliflerinin ve şikayetlerinin değerlendirilmesi açısından da olumlu gelişmeler yaşanmıştır. İnceleme prosedürünün sadece teklifi sunan katılımcılara sunulması, diğer ilgililere şikayette bulunma hakkı verilmeyerek kısıtlama yapılması AT mevzuatına uyum açısından aykırı bir durumdur (AB İlerleme Raporu, 2005).

### **2.2.4. 2006 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme raporu**

Avrupa Birliği 2006 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın bir kısım sözleşme ihale usullerinden ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının mal ve hizmet alımında kapsam dışında tutularak istisna kapsamın genişletilmesi tek bir mevzuata göre ihalelerin yapılması ilkesine ters düşmekte ve uyum sürecine zarar vermektedir. Kamu ihalelerinin karışık yapısı ve pahalı nitelik usuller nedeniyle ihalelere katılım sağlanması için bürokratik engel oluşturmaktadır. Kamu kuruluşlarının imtiyazlar ile ilgili net bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bayındırlık alanında imtiyazlarla ilgili hiç kaynak bulunmamaktadır. İdari yapı kapasitesi istenilen düzeyde değil. Kamu İhale Kurumu alımlarda tüm alanları kapsayacak yeterliliğe sahip

değildir. Aynı zamanda etkin olarak yasayı uygulayamamaktadır. Kamu alımlarının tüm alanları kapsayacak şekilde uyumlu bir politika ile izlenmesini sağlayacak bir kurum oluşturulmalıdır (AB İlerleme Raporu, 2006).

#### **2.2.5. 2007 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu**

Avrupa Birliği 2007 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. İhaleye katılım sağlayacak olan kendi vatandaşlarının lehine %15 oranında fiyat avantajının sürdüğü görülmektedir. 2006 yılında bu sağlanan fiyat üstünlüğü toplam ihale değerinin %8' ine denk gelmektedir. 2007 yılında eşik değerler ve alımlar ile ilgili mali limitlerde güncellemeler yapılmış, bu limitlerin AT seviyesinin üstünde olduğu görülmüştür. Bu uygulanan yüksek limitler nedeniyle ihaleye katılım sağlayacak yerli olmayan katılımcıların başvuru imkanları azaltılmakta ve rekabet ortamı oluşmamaktadır. Karmaşık ehliyet prosedürleri bürokratik açıdan mani oluşturmakta ve katılım maliyetlerini yükseltmektedir. İdari kapasite açısından ilerleme kaydedilmiş ve Kamu İhale Kurumu etkin ve verimli olarak çalışmalarına devam ettirmiş olduğu görülmektedir. İhale bültenleri sadece elektronik formatta yayınlanmaktadır ve ücretsiz olarak erişim sağlanmaktadır. Bununla beraber alımlar ile ilgili tüm alanları kapsayacak şekilde uygulama yapacak bir kurum oluşturulmamıştır. Şikayet sayısını azaltılmasına yönelik olarak düzenlemeler yapılmıştır. Ancak gözden geçirme prosedürü halen tam uyumlu olmadığı görülmektedir. Çerçeve anlaşma yönteminin uygulanmaya başlaması olumlu katkı sağlayacaktır. Ancak, politika oluşturmak ve uygulama aşamasında bulunan ayrılmış idari yapılar yasada belirtilen mekanizmaların güçlenmesine mani olmaktadır (AB İlerleme Raporu, 2007).

#### **2.2.6. 2008 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu**

Avrupa Birliği 2008 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Katılım sağlayacak yerli isteklilere % 15 oranındaki fiyat üstünlüğü hala sürmektedir. Ancak bir önceki yıla göre bu avantajdan az yararlanılmıştır. 2007 yılında bu sağlanan fiyat

avantajı toplam ihale değerinin %1,5' ine denk gelmektedir. Bilhassa, derneklerle ilgili yapılan Kanunlarda, 2010 yılı kültür başkenti İstanbul ve tanık koruma ile ilgili yapılacak alımlarda istisna kapsamı genişletilmiştir. Elektrik Piyasası Kanunu'nda da alımlar ile ilgili kapsam dışı düzenlemeler yapılmıştır. Bu tür yapılan düzenlemeler rekabet ve etkinlik açısından olumsuzluklar oluşturmaktadır. İhalelere katılım oranının fazla olması, bilgilerin internet vasıtasıyla kolaylıkla erişildiğini göstermektedir. 2007 yılında yapılan düzenleme yalnızca sağlık sektöründe uygulanacak olan çerçeve anlaşma kavramıdır. Kamu kurum ve kuruluşları klasik alım prosedürlerinden vazgeçmemişlerdir. İstisna kapsamının genişlemesi ve kamu ortaklıkları ile ilgili uyum sağlayacak yasal bir düzenleme yoktur. Diğer yıllarda olduğu gibi 2008 yılında da eşikler ve alımlar ile ilgili mali limitler AT seviyesinin üzerindedir. Kamu Alımları politikasında koordinatör olarak Maliye Bakanlığı yetkili kılınmış ve 2008 yılında olumlu katkıları olmuştur. Bakanlık alımlar ile ilgili uyumlu bir strateji geliştirmesi ve bunun uygulanmasında idare etmelidir. Kanuni yollar açısından hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. Şikayet sayısı son yıllarda artış göstermiş ve inceleme prosedürlerinin uzun sürmesi neticesinde davalar yığılmıştır. Kamu ihalelerinde rekabet ve etkinliği azaltabilecek her türlü olumsuz durumlardan kaçınılmalıdır (AB İlerleme Raporu, 2008).

### **2.2.7. 2009 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu**

Avrupa Birliği 2009 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Katılım sağlayacak yerli isteklilere % 15 oranındaki fiyat avantajı ile ilgili mevzuata ek olarak idarelerin yerli mal ve hizmetleri tercih etmesine yönelik Başbakanlık Genelgesi Aralık 2008' de yayınlanmıştır. Yerli katılımcılar açısından avantaj sağlayan bu hüküm 2008 yılında bütün ihalelerin %10' unda uygulanmıştır. Yabancı katılımcılara açık olan ihalelerde ise % 15' inde uygulanmıştır. Bu genelgenin yürürlüğe girmesi ile birlikte yerli katılımcıları destekleyen uygulamada finansal anlamda oldukça yüksek artış görülmüştür. Mal ve hizmet alımlarına yönelik istisna kapsamı genişletilmiş ve araştırma ve geliştirme ile ilgili yapılacak olan alımlar kapsam dışına alınmıştır. Kamu İhale Kurumu tarafından 2008 yılında rapor yayınlanmış ve bu rapora göre ihalelerde istisna kapsamında gerçekleşen alımların oranının %31,8 olduğu belirtilmiştir. 2009 yılı ilk çeyreğinde bu kapsamda

gerçekleşen alımların miktarının 2 katından fazla arttığı ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mal ve hizmet alımlarının istisna kapsamına alındığı görülmüştür. İhalelerin sonuçlandırılmasında sınırlı ilerleme olmuştur. 2008 yılında yapılan düzenleme ile AB müktesebatına uygun elektronik eksiltme, dinamik alım sistemi ve ön ilan kavramları mevzuata dahil edilmiştir. Çerçeve anlaşmalarının kapsamı genişletilmiştir. Su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kamu kurum ve kuruluşlarının alımlarında hala klasik yöntem uyguladığı görülmektedir. Özel sektör kuruluşları ise kapsam dışında kalmıştır. İmtiyazlar ve kamu-özel sektör ortaklıkları ile ilgili çalışmalar yapılmış ancak yasal bir düzenlemeye geçilmediği görülmüştür. Diğer yıllarda olduğu gibi eşik değer ve mali sınırlar AB mevzuatında belirlenen sınırın üstündedir. İdari kapasitede ileri derecede ilerleme sağlanmıştır. Kamu İhale Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yeterli seviyede idari kapasiteye sahiptir. Kurumsal açıdan değişiklikler için hazırlık yapılmaktadır. Yüklenici firmalar ve girişimciler açısından piyasanın işleyişi ve rekabet edilebilirlik çoğu sektörde yeterli durumdadır. İstisna kapsamının genişlemesi ve yerli katılımcılar için uygulanan fiyat avantajları AB mevzuatına uyum açısından ters düşülmesine neden olmakta ve ihalelerde rekabet ve verimliliği düşürmektedir (AB İlerleme Raporu, 2009).

#### **2.2.8. 2010 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu**

Avrupa Birliği 2010 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Katılım sağlayacak yerli katılımcılara % 15 oranındaki fiyat üstünlüğü uygulaması sürmektedir. Ülke vatandaşlarının lehine olan hüküm 2009 yılındaki % 18'lik oran ile kıyaslandığında, eşik değerın üstündeki toplam sözleşme değerinin % 24'üne uygulanmıştır. İstisna kapsamında gerçekleşen ihalelerin sayısında artış yaşanmıştır. İhale mevzuatının dışında uygulanan usulleri azaltmak amacıyla mevzuatın incelenmesi gerekmektedir. Şeffaflık ilkesinin uygulanması ve yolsuzlukların önüne geçilmesi amacıyla alımlar ile ilgili birlikteliğin sağlanması doğrultusunda 2010 yılında olumlu katkı sağlayacak bir strateji belirlenmiştir. İdarelere danışmanlık hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla çağrı merkezi kurulmuştur. Mal ve hizmet alımı veya yapım işleri ile ilgili ayrıntılı kılavuzlar hazırlanmıştır. Türkiye AB mevzuatına göre uyum gösterememiş ve alımlar ile ilgili su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kuruluşlara verilen imtiyazlar ve kamu-özel işbirliği

açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, kamu ihalelerinde AB mevzuatına uyum sağlanması amacıyla stratejiler hazırlamıştır. Bu hazırlanan stratejilerin uygulama aşamasına geçilmesi gerekmektedir. Şikayetlerin incelenmesi hususunda ilerleme olmamıştır (AB İlerleme Raporu, 2010).

### **2.2.9. 2011 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları ilerleme raporu**

Avrupa Birliği 2011 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Yerli katılımcılara uygulanan fiyat üstünlüğü, eşik değerin üstündeki toplam sözleşme değerinin % 21'inde kullanılması sürmüştür. Yayınlanan Başbakanlık Genelgesi ile alımlarda yerli ürünlere öncelik verilmesi, fiyat avantajı uygulanmasını artıracaktır. İstisna kapsamında gerçekleşen ihale sözleşmeleri bedelinde % 17 oranında artış gerçekleşmiştir. Doğrudan alımlarda ise % 22 oranında artış olmuştur. Toplam sözleşme değerinin % 22'si, Kanunda belirtilen usullerin dışında gerçekleşmiştir. Kısmen de olsa 2011 yılında yerli katılımcılar için uygulanan fiyat üstünlüğü hükmü yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre idareler ihaleye katım sağlayacak yerli veya yabancı isteklilerin yerli malı kullanımına yönelik teklif vermesi durumunda % 15'lik fiyat üstünlüğü sağlanacaktır. Yabancı katılımcılara yönelik ayrımcılık azalsa da tercih unsurunun ön plana çıkarılması rekabet açısından sorun yaratmayı sürdürecektir. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kullanılmaya başlaması ile ihale sonuçlandırılmasına yönelik ilerleme sağlanmıştır. Klasik sektörler ile su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kuruluşların alımlarda aynı Kanun ve usullere tabi olması sürmektedir. Bu durum AB sektörler talimatına göre tahmin edilenden çok daha sınırlayıcı olmaktadır. Eşik değerler ve mali sınırlar halen AB mevzuatında belirtilen değerlerin üstündedir. Şikayetlerin incelenmesi hususunda ilerleme olmamıştır. 2010 yılında hazırlanmış olan ve uyum sürecine katkı sağlayacak stratejilerin kabul edilerek uygulanması gerekmektedir. Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü'nün yapacağı alımların da istisna tutulması, AB mevzuatına aykırı bir durumdur. Kamu İhale Kanunu dışında uygulanan usullerin azaltılması amacıyla yeni düzenlemeler yapılması gerekmektedir (AB İlerleme Raporu, 2011).

## 2.2.10. 2012 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme Raporu

Avrupa Birliği 2012 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından ilerleme kaydedilmemiştir. Hukuki olarak önemli düzenlemeler yapılmamıştır. Hukuki çerçevede bütünlüğün sağlanması için AB mevzuatına uyumun sağlanması gereklidir. İhale Kanunu dışında yapılan kapsam dışı usuller ve yerli malı tercihleri ile ilgili konuların incelenmesi gerekmektedir. 2010 yılından taslak olarak hazırlanmış olmasına rağmen alımlar ile ilgili strateji ve eylem planları kabul görmemiştir. Yerli katılımcılara sağlanan fiyat üstünlükleri 2011 yılında artmıştır. Yerli katılımcılara uygulanan fiyat üstünlükleri hükmü, eşik değer üstündeki toplam sözleşme değerinin % 40'ına ve sözleşmelerin % 16'sına uygulanmıştır. Kanunda istisnalar sürmüş ve Kanunun bütünlüğü ve etkinliği zarar görmeye birlikte, kapsam dışı yapılan ihalelerin değeri % 19'dan %8'e düşmüştür. İhalelerin sonuçlandırılmasında bazı ilerlemeler olmuştur. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) genişletilmiştir. Ankara'da bir üniversitede E-ihale Araştırma ve Geliştirme Merkezi kurulmuştur. Çağrı merkezi kurum ve kuruluşlara danışmanlık hizmetlerini yapmayı sürdürmüştür. Kamu İhale Kurumu eğitim çalışmalarına aktif olarak sağlamaktadır. Maliye Bakanlığı, politikaların belirlenmesi ve yürütülmesini sağlamaya yetkilidir. Bakanlığın alımı gerçekleştirecek olan personel ve operasyonel kapasite açıkları giderilmiştir. Yüklenici firmalar ve girişimciler açısından piyasanın işleyişi ve rekabet edilebilirliği yeterli durumdadır. Bu alanda yapılan hazırlıklar üst seviyededir. Hem klasik sektör hem de su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kuruluşların alımlarda aynı Kanun ve usullere tabidir; bu durum AB sektörler talimatına göre tahmin edilenden çok daha sınırlayıcı olmaktadır. Şikayetlerin incelenmesi hususunda ilerleme olmamıştır. Şikayet sayısı bir önceki yıla göre %9 artış göstermiş ve toplam ihale sayısı ise %23 oranında artmıştır. Şikayet sayısının ihale sayısına oranına bakıldığında % 3 olduğu görülmekte, bu da kamu alımlarında istikrarı göstermektedir. Ağustos ve Eylül 2011 yılında yürürlüğe giren Kanun Hükmünde Kararnamelerle Kamu İhale Kurumunun bağımsızlığını ve faaliyetleri ile ilgili özerkliğini zedeleyeceği endişesi bulunmaktadır. Bu yürürlüğe giren kararnamelerin incelenmesi gerekmektedir. Şikayetlerin incelenmesi ile ilgili mevzuatın AB mevzuatına uyumlu olması gerekmektedir (AB İlerleme Raporu, 2012).

### **2.2.11. 2013 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme Raporu**

Avrupa Birliği 2013 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından, son 3 yıldır taslak olarak hazır bekletilen Kamu Alımları Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planının kabul edilmemiştir. İhale Kanunu dışında yapılan kapsam dışı usuller ve yerli malı tercihleri ile ilgili konuların incelenmesi gerekmektedir. Uluslararası rekabete açık olunmasına rağmen, yerli katılımcılara fiyat üstünlüğü sağlanmaya devam edilmiştir. Toplam sözleşme bedelleri içerisindeki yerli katılımcılara fiyat üstünlüğü sağlanma oranı % 41'dir. Eşik değerinin üstünde olan sözleşmelerin yerli katılımcılar lehine fiyat üstünlüğü oranı % 11 olarak gerçekleşmiştir. Kanun kapsamı dışında gerçekleştirilip sonuçlanan ihalelerin sayısı ve değerinde düşüş olmuştur. İstisna kapsamı dahil tüm ihale ilanlarını yayınlayan Elektronik Kamu Alımları Platformunun (EKAP) kapsamını genişletmiştir. Şikayetlerin incelenmesi ile ilgili mevzuatın AB mevzuatına uyumlu olması gerekmektedir (AB İlerleme Raporu, 2013).

### **2.2.12. 2014 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme Raporu**

Avrupa Birliği 2014 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Genel ilkeler açısından, 2014 yılında yürürlüğe giren "Torba Kanun" ile alım mevzuatı yönünden düzenlemeler yapılmıştır ve daha önceki yıllarda ihtiyarı olan %15'e kadar yerli malı fiyat avantajını, orta ve yüksek sanayi ürünleri için zorunlu hale getiren kısıtlayıcı tedbirler getirilmiştir. Toplam sözleşme bedelleri içerisindeki yerli katılımcılara fiyat üstünlüğü sağlanma oranı % 38'dir. Eşik değerinin üstünde olan sözleşmelerin yerli katılımcılar lehine fiyat üstünlüğü oranı % 10 olarak gerçekleşmiştir. Bu Kanun değişikliği ihalelerde sanayi katılımı/offset opsiyonu da getirmiş ve bu kapsamdaki kazanımlar Kanun kapsamından çıkarılmıştır. Alım konusu olan malların yerli piyasa koşullarında sağlanmamış olması halinde kuruluşlara bu durumun düzeltilmesi amacıyla önlemler almasını sağlayan katılım/offset opsiyonu AB mevzuatına aykırıdır. Kamu Alımları Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planının hala kabul edilmediği görülmektedir. Türk Standartları Enstitüsü Elektronik Kamu Alımları Platformunu (EKAP) geliştirmeye yönelik veri güvenliği standardına uygun bir şekilde akredite etmiştir. Farklı bakanlıklar tarafından sektörel Kanunlar ve çıkarılan "Torba Kanun" Maliye Bakanlığının



işleyişi yönünden tehdit oluşturmaktadır. "Torba Kanun" ile Bilim, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına yerli fiyat üstünlüğünü sağlayacak ürünlerin listesinin hazırlanması için yetki verilmiştir. Hem Klasik alımlar hem de su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kuruluşların alımlarda aynı Kanun ve usullere tabidir; bu durum AB sektörler talimatına göre tahmin edilenden çok daha sınırlayıcı olmaktadır. Şikayetlerin incelenmesi ile ilgili olarak AB mevzuatına uyum sağlanması için düzenlemeler yapılması gerekmektedir (AB İlerleme Raporu, 2014).

### **2.2.13. 2015 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme raporu**

Avrupa Birliği 2015 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: AB kuralları, üye devletlerin kamu sektörünün mal ve hizmet alımlarına yönelik ayrımcılık yapılmaksızın AB şirketlerinin tamamına açık olmasını temin eder. Türkiye'nin AB mevzuatına uyum sürecinde birçok noksanlıkların bulunmakla beraber geçen yıl uygulama ve yürütme kapasitesinde ilerleme sağlanmıştır. Ancak alımlar hususunda gerçekleştirilen yeni düzenlemeler AB mevzuatından uzaklaşmasına neden olmaktadır. 2016 yılında özellikle su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ve verilen ayrıcalıklara yönelik 2014 AB kamu alımları yönetmeliğiyle uyumlu hale getirilerek, şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. AB' ye katılımın sağlanması için istisnaların Ulusal Eylem Planı'na uyularak kaldırılması ve fiyat avantajları ve sivil dengeleyiciler gibi kısıtlayıcı önlemlerin kaldırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin kamu alımları mevzuatının oluşturduğu yasal çerçeve Avrupa Birliği'nin işleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİA) fiyat ile beklenen fayda arasındaki denge, serbest rekabet ve şeffaflık gibi ilkelerini geniş ölçüde yansıtmaktadır. Bununla birlikte, ayrımcılık yapmama ilkesi bağlamında, Türkiye belirli mallara zorunlu yerli fiyat avantajı uygulamaktadır. Alımlara yönelik 2014 yılı AB talimatlarına çoğunlukla uyumlu İhale Kanunu, eşik değer üstünde ve altındaki ihalelerde yapılmaktadır. Eşik değerler AB mevzuatına göre belirlenenden yüksektir. Sektörel bazda çıkarılan Kanunlar rekabeti kısıtlamaktadır. Hem klasik alımlar hem de su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kuruluşların alımlarda aynı Kanun ve usullere tabidir. Bu durum AB sektörler talimatına göre tahmin edilenden çok daha sınırlayıcı olmaktadır. Savunma ve güvenlik ile ilgili alımlar AB mevzuatına büyük oranda uyumludur ancak ayrıcalıklara yönelik çok fazla yasal düzenleme bulunmamaktadır. 2014

yılında kabul edilen düzenlemeler ve 2015 yılından önce ihtiyari olan yerli fiyat avantajı orta ve ileri teknoloji sanayi ürünlerinde zorunlu olmuştur. Bu düzenleme sadece Türk şirketlerinde uygulanmakta, yabancı şirketleri veya konsorsiyumları kapsamamaktadır. Uygulama ve yürütme kapasitesi açısından kamu alımları piyasası 2014 yılında %6,4 seviyesinde sabit kalmıştır. Türkiye e-tedarik yoluyla şeffaflık ve rekabeti artırmak ve maliyetleri düşürmek amacıyla yararlanmaktadır. Yolsuzluk yapan veya hileli işlemler gerçekleştirilenler bulunup haklarında yasal işlem yapılmasını sağlayan mekanizmalar mevcuttur. Ancak, alımlarda dürüst uygulamalar ile ilgili muhtemel sorunları ortaya koyan bir risk göstergesi sistemi geliştirmelidir. Şikayetlerin yasal yolla başvurma hakkı Anayasa'da ve Kamu İhale Kanunu'nda bulunmaktadır. Şikayetlerin incelenmesi ile ilgili mevzuat AB ilkeleriyle uyumludur. Ancak Kanun dışında gerçekleşen su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri veya imtiyazlarda Kamu İhale Kurumu tarafından inceleme yapılmamaktadır. İmtiyazlarda, istekliler ihale makamına şikayette bulunduktan sonra direkt olarak idari mahkemelere başvurabilmekte ve kamu-özel ortaklıkları kapsamındaki kararlar birinci derece mahkemelere itiraz edilebilmektedir. Bu alanlar arasındaki ayırım ve bunların farklı itiraz usulleri genellikle net değildir (AB İlerleme Raporu, 2015).

#### **2.2.14. 2016 AB Kamu İhale ve Kamu Alımları İlerleme Raporu**

Avrupa Birliği 2016 yılı ilerleme raporunda, kamu ihale ve kamu alımları ile ilgili tespitleri şu şekilde aktarılmıştır: Türkiye, kamu alımlarında AB mevzuatına uyum sağlanması hususunda kayda değer eksiklikleri bulunduğundan, kısmi olarak hazırlıktır. Kamu tarafından gerçekleştirilen alımlar bilhassa yolsuzluk açısından açık bir alan olmayı sürdürmektedir. 2015 yılında bilhassa kuralların yerine getirilmesi ve yürütme kapasitesi açısından ilerlemeler olmuştur. 2017 yılında su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerine verilen ayrıcalıklar ve kamu-özel sektör ortaklıklarına yönelik 2014 AB kamu alımları yönetmeliğiyle uyumlu hale getirilerek, şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. AB' ye katılımın sağlanması için istisnaların Ulusal Eylem Planı'na uyularak kaldırılması ve fiyat avantajları ve sivil dengeleyiciler gibi kısıtlayıcı önlemlerin kaldırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin kamu alımları mevzuatının oluşturduğu yasal çerçeve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİA) ilkelerini geniş ölçüde yansıtmaktadır. Bununla birlikte, ayrımcılık yapmama ilkesi bağlamında,

Türkiye belirli mallara zorunlu yerli fiyat avantajı uygulamaktadır. Alımlara yönelik 2014 yılı AB talimatlarına çoğunlukla uyumlu İhale Kanunu, eşik değerin üstünde ve altındaki ihalelerde yapılmaktadır. Mevzuat, bütçe ve harcama düzenlemeleriyle uyumludur ve bu düzenlemelerle desteklenmektedir. Böylece, kamu ihaleleri sağlam proje yönetimi ilkelerine uygun biçimde hazırlanabilmekte, sonuçlandırılabilen ve yönetilebilmektedir. Sektörel bazda çıkarılan Kanunlar rekabeti kısıtlamaktadır. Hem klasik alımlar hem de su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründeki kuruluşların alımlarda aynı Kanun ve usullere tabidir; bu durum AB sektörler talimatına göre tahmin edilenden çok daha sınırlayıcı olmaktadır. Savunma ve güvenlik ile ilgili alımlar AB mevzuatına büyük oranda uyumludur. Yerli fiyat avantajı, orta ve yüksek teknolojili sanayi ürünleri için mecburi olmayı sürdürmektedir ve çoğunlukla %15 azami oranında uygulanmaktadır. 2015 yılı verilerine göre, yerli fiyat avantajı kullanımı hemen hemen üç katına çıkmıştır. Kamu ihalelerinde sivil offset (sanayi katılımı) seçeneği, 2015 yılından beri uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'nin onuncu kalkınma planı (2014-2018) kapsamında yer alan üçüncü ekonomik dönüşüm planı, kamu alımları yoluyla yerel imalat kapasitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır ve offset (sanayi katılımı) anlaşmaları diğer sektörleri de genişletmektedir. Türkiye'nin özel bir kamu alımları stratejisi bulunmamaktadır. Ocak 2016 tarihli 64. Hükümet programı ve AB'ye katılım için Ulusal Eylem Planı, mevzuatın 2014 AB direktiflerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini ve kamu hizmetleri su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ile kamu-özel sektör ortaklıkları hakkındaki mevzuatın değiştirilmesini amaçlayan bir uyum programı içermektedir. Uygulama ve yürütme kapasitesi açısından kamu alımları piyasası 2015 yılında %7,1 seviyesindedir (AB İlerleme Raporu, 2016).

### **2.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanundaki Değişikliklerin Genel Değerlendirilmesi**

Devlet kamu hizmetlerini gerçekleştirirken ihtiyaçların karşılanması amacıyla parasal değerlerin vatandaştan toplamış olduğu vergiler ve diğer kaynaklar ile bütçe olarak ayırmış olduğu ödeneklerden karşılaması kamu ihalelerinin önemini daha da artırmıştır. Kamu harcamalarının daha uygun şekilde yapılarak kamu kaynaklarının verimli olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesinde belirtilen saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi,

ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması temel ilkeler olarak kabul edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yapılan değişikliklerde en kapsamlı düzenlemeler 4964, 5812 ve 6518 sayılı Kanunlarda olmuştur. Kanun'da yapılan diğer değişiklikler ise çoğunluğu tek maddelik düzenlemeler ve istisna kapsamının genişletilmesi ile ilgili değişiklikleri içermektedir.

Bu yapılan düzenlemeler ile Kamu İhale Kanununun üçüncü maddesinde yer alan istisnalar ile birlikte muhtelif maddelerde değişiklik yapılmıştır. 2886 sayılı Kanunda kamu kurum ve kuruluşlarının kamu alımlarında kendi ihale mevzuatlarını hazırlayıp uygulaması tepkiye neden olmaktadır. Kurumların arasında bu farklılığın giderilip tek bir Kanun ile alımların gerçekleşmesi amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni Kanun da özellikle ilan süreleri ve isteklilerin tekliflerini sunmalarına ilişkin düzenlemeler yapılması KİT'ler gibi piyasada rekabet içerisinde yer alan muhtelif kamu kurumlarının Kanun kapsamından istisna taleplerine neden olmuştur. 4734 sayılı Kanunun ikinci maddesinde kapsamdan istisna taleplerine oldukça yer verilmiştir. Kanun kapsamında yer almakla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının bazılarının kapsamdan istisna edilmesine yönelik 4734 sayılı Kanunun en önemli maddesi üçüncü maddedir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2009: 11).

Kamu İhale Kanununun ilk yayınlandığı zaman istisnalar sadece zorunlu ve gerekli olduğu durumlara münhasır olarak düzenlenmiş olmasına rağmen, zaman içerisinde istisnaların sayısının iki katına çıkmış olduğu görülmüştür. Bu durum idarelerin Kanun kapsamından çıkma taleplerinin artmış olduğunu ve istisna kapsamında gerçekleşen kamu alımları tutarının yüksek olduğunu göstermektedir. (Kaplan, 2012: 31)

Kamu İhale Kanununun kapsamında alımı gerçekleştirilecek olan mal ve hizmet veya yapım işlerinin istisna kapsamında tutularak daraltılması Kanunda belirtilen temel ilkelerin uygulanmasını zorlaştırmakta özellikle şeffaflık ilkesine zarar verdiği hususunda eleştiriler yapılmaktadır. Kamu İhale Kanununun da Devlet İhale Kanununun akıbetine uğrayacağı endişesi bulunmaktadır. Devlet İhale Kanununun tüm kamu kurum ve

kuruluşlarını kapsamaması ve kapsam dışında olan kurumların kendi mevzuatlarına göre ihaleye çıkması sorununun Kamu İhale Kanununda da yaşanabileceği endişesi vardır.

İstisna kapsamının genişlediği ile ilgili eleştirilere rağmen bazı durumlarda bu eleştirilerin haksız olduğu görülmektedir. Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili yapılan alımların istisna kapsamında tutulmasının nedeni; Kamu İhale Kanununun uluslararası mevzuata göre hazırlanmış olmasına rağmen AB mevzuatında da bu tür alımların klasik kamu alımları dışında gerçekleştirilmesi ve farklı bir uygulama yapılmasıdır. İdarelerin yapmış olduğu alımlara bakıldığında ise ofis malzeme alımı, itfaiye eri alımı, yemek alımı ihalesi gibi nitelik ve kapsam olarak farklılık gösteren bu alımların tek bir mevzuata göre gerçekleştirilmesi sorunlara neden olabilir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda istisna kapsamında yapılan düzenlemelerde, savunma ve güvenlik ile ilgili alımlarda klasik yöntem ile ihalenin gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı, BOTAŞ ve elektrik üretimi ile ilgili olarak yapılan istisnanın pazar koşullarında daha hızlı hareket edilmesine olanak sağlamak olduğu, Fatih Projesi ile ülkemizde bulunmayan teknolojik ihtiyaçların karşılanması ve yerli üretimin teşvik edilmesini sağlamak amacıyla istisna kapsamının genişletilmiş olduğu belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesi ile uyuşmazlıkların çözümü açısından adımlar atılmış şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda düzenlemeler yapılmıştır. Bu başvuru yoluyla eşit muamele ve hak arama özgürlüğünde ilerleme kaydedilerek kısa süre içerisinde uyuşmazlıkların çözümünde önemli mesafe kaydedilmiştir.

İhalelere yönelik olarak yapılacak itirazın şikayet başvurularında belli teminatın ödenmesi şartı dava açılmasının önüne geçmektedir. Öyle ki itirazın şikâyet başvurusunda teminatının ödenmemesi veya ödenememesi durumunda idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olmaktan çıkmış olduğu ve hak arama özgürlüğünün kısıtlandığı eleştirileri yapılmaktadır.

Kamu İhale Kurumu tarafından 2016 yılında 3.395 adet şikayet başvurusu incelendiği, şikayetlerin ihale içindeki payının %3,45'ine tekabül ettiği görülmektedir (KİK, 2016b).

Kamu İhale Kurumu tarafından itirazın şikayet başvurusu ile ilgili vermiş olduğu kararların ne kadarlık kısmı yargıya intikal ettiği hususunda bir kayıt bulunmadığından uyuşmazlıkların çözümünde Kamu İhale Kurumunun ne kadar etkili olduğunu tespit etmek güçtür. 2016 yılında şikayetlerin ihaleler içindeki oranından daha azının yargıya taşındığı yorumlanabilir. Şikayet incelemelerinin toplam ihaleler içindeki payına bakıldığında Kamu İhale Kanununda yapılan alımların uyuşmazlıklara neden vermeyecek kadar düzenli olduğu ve belli bir oranda istikrarın sağlandığı görülmektedir.

Kamu İhale Kanununda eşik değerle ilgili birçok maddede değişiklikler yapılmıştır. AB ve Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerine uygun olarak Kamu İhale Kanununda eşik değer uygulaması getirilerek Kanun kapsamında yer alan işlerin türüne ve kuruluşların yapısına göre farklı parasal limitler getirilmiştir. Eşik değer altındaki ihalelerde sadece yerli isteklilere ihalelerin açık olacağı takdiri idarelere bağlı olması, yabancı isteklilerin katılımına açılması zorunluluğunun olmaması ve ihale uhdesinde kalan yerli istekliler lehinde %15 oranında fiyat avantajı sağlanmasına olanak tanınmıştır.

Kamu İhale Kurumu tarafından 2016 yılında eşik değer altındaki ve üstündeki ihalelerin toplam tutarı 155.661.190.000 TL'dir. Eşik değer altındaki gerçekleştirilen ihale tutarı 43.890.662.000 TL'dir. Yabancı isteklilerin eşik değer altındaki bulunan ihalelere katılıma açılması zorunluluğu olmadığı halde 4.031.634.000 TL tutarındaki ihaleler yabancı isteklilere açılmıştır. Eşik değer üstünde gerçekleşen ihale tutarı ise 111.770.528.000 TL'dir (KİK, 2016b).

AB ilerleme raporlarında yerli malı ayrımcılığının uygulanıyor olması eleştiri konusu olmaktadır. 6518 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle hizmet alımı ve yapım işlerindeki yapılan ihalelerde yerli isteklilere, mal alımı ile ilgili ihalelerde yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanacağı düzenlemelere yer verilmiştir. Orta ve ileri teknoloji sanayi ürünlerinde % 15 oranında yerli malı fiyat avantaj uygulaması uluslararası sermaye gruplarının tepkisini çekmektedir. Yerli malına fiyat avantajı uygulanması ile yerli üretimin artış sağlanması amaçlandığı görülmektedir.

Kamu İhale Kurumu tarafından 2016 yılında yapılan ihalelerin yabancı isteklilerin katılımına açık olanları bakımından, ihale dokümanında yerli istekli/yerli malı lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen ihaleler adet ve tutar bazında incelenmiştir. İhale dokümanında yerli isteklilere mal alımıyla ilgili fiyat avantajı sağlanacağı belirtilmesi, fiilen yerli isteklilere mal alımıyla ilgili fiyat avantajı sağlanacağını göstermez. Fiilen yerli isteklilere mal alımıyla ilgili fiyat avantajı sağlanması için, aynı ihalede yerli ve yabancı isteklilerin katılması, yerli ve yabancı malların teklife dahil edilmesi ile mümkündür. Yabancı isteklilerin katılabildiği 17.158 adet ihalenin 5.824 adetinde (%34) yerli isteklilere mal alımıyla ilgili fiyat avantajı sağlanacağı belirtilmiştir. Tutar bazında bakıldığında, yabancı isteklilerin katılabildiği ihalelerde yaklaşık 115,8 milyar TL'lik kamu alımının 48,8 milyar TL'lik kısmında (%42) yerli isteklilere mal alımıyla ilgili fiyat avantajı sağlanacağını belirtilmiştir (KİK, 2016b).

5812 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle Kamu İhale Kurumunun re'sen inceleme yetkisi kaldırılmıştır. Bu duruma ek olarak bağımsız otorite olarak kurulan KİK'in Maliye Bakanlığına bağlanması da kamuoyunda kurumun imajına ve caydırıcılık fonksiyonuna zarar verdiği düşünülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile tahmini bedel uygulamalarında karşılaşılan sıkıntıların giderilmesi amacıyla AB uygulamalarına uygun olarak yaklaşık maliyet usulü belirlenmiştir. İdarelerin söz konusu alıma ilişkin yapacağı yaklaşık maliyet hesaplamaları teklifleri oluşturulurken belirleyici ana unsur olması ortadan kaldırılmıştır. Söz konusu alıma ilişkin istekliler fiyat tekliflerini hazırlarken ayrıntılı olarak teknik ve mali araştırmalar yapmak durumundadır. Bu uygulamanın yapılmasının nedeni ihaleye konu olan mal veya hizmetin gerçek maliyetinin hesaplanarak işi yaptıracak veya mal ve hizmeti satın alacak olan idarelerden ziyade, işi gerçekleştirecek olan kişi veya şirketlerin de söz konusu mal ve hizmet ile ilgili gerçek maliyet hesaplamaları amaçlanmıştır. İş gerçekleştirecek olan istekliler ile birlikte iş yaptıracak veya mal ve hizmeti satın alacak idarelerin de maliyet hesaplamaları yapmaları istenmiştir. Bu uygulamanın yapılmasının iki nedeni vardır. İdarelerce söz konusu alıma ilişkin mal veya hizmetin yaklaşık maliyetinin bilinmesiyle ödenek programlarının uyumlu bir şekilde yürütülmesi sağlanmaktadır. İkinci neden ise iş gerçekleştirecek olan isteklilerin kendi aralarında anlaşma sağlayarak söz konusu alım için

verecekleri tekliflerin gerçek maliyetin çok üstünde olmasını engelleyerek gerçek maliyete göre idareyle sözleşme yapmaları sağlanmıştır. Ancak uygulamada sorunlar yaşanmıştır. Yaklaşık maliyet esasında beklenen fayda tam anlamıyla sağlanamamıştır. Bunun esas nedeni idare ve isteklilerin eski alışkanlıklarından kopamamaları ve düzenlemeye uyum sağlamak adına adım atmamalarıdır. İdareler kendi yaklaşık maliyet hesaplamalarına göre isteklilerin vermiş olduğu teklif bedellerini tereddütle yaklaşmışlar ve kendi hesaplamalarına yakın olan teklifleri dikkate almışlardır. İstekliler ise ayrıntılı bir şekilde teknik ve mali araştırmalar yerine idareler tarafından belirlenen yaklaşık maliyete göre teklif vermeyi seçmektedirler. Yapılan bu değişikliklere rağmen istenilen fayda tam olarak elde edilememektedir (Kaplan, 2012: 30).

Yaklaşık maliyetin gizli tutulması kuralı ile birlikte yapılacak iş veya satın alınacak mal ve hizmet için ayrıntılı olarak çalışma yapılması gerekliliği mühendisliğin önemini ve çalışma alanını artırmıştır.

Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısının altında olan ve yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısından daha düşük hesaplandığı ihalelerde, idarelerce isteklilerin vermiş olduğu tekliflerin sınır değerin altında olması durumunda doğrudan doğruya reddetme durumunun olması sakıncalı bir durumdur. Örnek verecek olursak idare tarafından yaklaşık maliyetin yanlış hesaplanması sonucunda sınır değer de yanlış hesaplanmış olacağından, yalnızca teklifin sınır değer altında olması nedeniyle teklifi doğru bir şekilde hazırlayan isteklilerin değerlendirme kapsamına alınmaması da mümkün kılınmaktadır (Kılıç ve Çaylı, 2014).

İhalelere katılım gerçekleştirecek istekliler bakımından mali yeterlilik ile mesleki ve teknik yeterlilik açısından ayırım yapılarak hem ihalelere katılımın artması hem de rekabetin sağlanmasıyla şeffaflık ve saydamlık sağlanacağı amaçlanmıştır. İhaleye katılacak istekliler 4734 sayılı Kanun ile hangi durumlarda ihaleye katılabileceği veya ihaleye katılamayacağı açıkça Kanun da belirtilmiştir. Ekonomik olarak belli bir güce sahip isteklilerin belirlenmesi ve teklif vermelerinin istenmesi için isteklilerden mali durumunu gösteren belge istenmektedir. Ayrıca isteklilerden kayıtlı olduğu ilgili meslek odasından faaliyet raporu da istenmektedir.



Kamu İhale Kurumu tarafından 2016 yılında ihalelerden yasaklılık durumu ele alınarak değerlendirilen teyit talep sonuçlarına göre; toplam 1.844.328 adet teyit işlemi gerçekleşmiş ve bunların 1.814.601'inin (%99,85) yasağı olduğu belirlenmiş, 2.710'unun (%0,15) ise yasaklı olduğu tespit edilerek ilgili idarelere bildirilmiştir. 17 adet teyit başvurusu ise iptal edilmiştir (KİK, 2016b).

Kamu İhale Kanununun önemli özelliklerinden bir tanesi de eksiltme ihalelerinin kullanılmasıdır. Artırma ihalelerinde istekliler, sürekli olarak devletten satın alma işinde olan kişiler değildirler. Devlet satmış olduğu malın çeşidine göre alıcılar da farklılık göstermektedir. Örnek verecek olursak özelleştirme ihalelerinde farklı işler yapan kişiler satın almak için talip olabilmektedir. Eksiltme ihalelerinde ise firmalar sürekli ihalelere girebilmektedir. Satım ihalelerinde en yüksek bedeli veren kişi veya şirketler ihaleyi kazanmaktadır. Ancak devletin alım ihalelerinde durum farklılaşmaktadır. Devlet, alımı gerçekleştireceği mal ve hizmetin zamanında teslim edilmesini, kalite açısından istediği standartların yerine getirilmesini istemektedir. İsteklilerin bu duruma dikkat ederek teklif vermeleri gerekmektedir.

Kamu İhale Kanununda aşırı düşük teklifler ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun ilk çıktığı dönemlerde hangi tekliflerin daha düşük sayılacak sorusu üzerine matematiksel bir cevap aranmıştır. Bu durum ile ilgili Kamu İhale Kurumuna çok fazla şikayet gelmesi ve uygulamada yaşanan farklılıklar nedeniyle aşırı düşük tekliflerin belirlenmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

Alımı gerçekleştirilecek olan mal veya hizmet ile yapım işlerinde ihale işlemi bittikten sonra ihale komisyonu tarafından isteklilerin vermiş olduğu teklifler değerlendirilir. Komisyon değerlendirme sonucunda ekonomik açıdan en uygun teklif veren istekliye ihaleyi bırakır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenemediği durumlarda, fiyat dışı unsurlara bakılarak komisyona ihaleyi sonuçlandırma yetkisi verilmiştir. Fiyat dışı unsurlar da işletmenin bakım maliyeti, verimliliği, kalite ve teknik değerlerine bakılarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenmektedir. İhalelerde fiyat dışı unsurların ne oranda kullanıldığına dair kurum tarafından sağlanan istatistiksel bir veri bulunmamaktadır.

İdareler fiyat dışı unsurların uygulanması durumlarında değerlendirme yaparken sınırlı takdir yetkisiyle ihaleyi sonuçlandırmak durumunda kalmaktadır. Öyle ki, fiyat dışı unsurların hepsinin sayısal olarak verilerle ifade edilmesi mümkün değildir. Örnek verecek olursak kalite olarak baktığımızda komisyon üyeleri arasında farklı yaklaşımlar ve değerlendirmeler olacaktır. Komisyon üyelerinin vermiş olduğu kararlardan sorumlu olmaları nedeniyle en az yetki kullanmaya çalışmaktalar. İhalelerde fiyat dışı unsurların değerlendirilmesi neticesinde en düşük fiyat esası yerine, ekonomik açıdan en avantajlı teklif sunan isteklilerde ihale bırakılmaktadır. İsteklilerin sunmuş olduğu tekliflerde en düşük fiyat yerine fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif seçilir.

İstekliler ekonomik bakımdan en uygun teklifi vererek ihaleyi almak için maliyetlerinin çok az üstünde bir karla teklif sunmaktadırlar. Teklifin en düşük fiyata göre belirlenmesi rekabetin çok yıkıcı bir boyutunu göstermektedir. Böyle durumlarda hem idare hem de istekliler açısından verimli bir ihale süreci oluşturmamaktadır. Öncelikli hedefi ihaleyi kazanmak olan istekliler idare tarafından belirlenmiş olan kalite vb. durumları dikkate almayarak çok az kazanç ile tekliflerini sunmakta, ihaleyi kazandıktan sonra oluşan ekstra fiyat artışlarına maruz kalmaktadır.

Yeni düzenlemeler ile birlikte çerçeve anlaşmalarının kapsamı genişletilmiştir. Bir veya birden fazla idare ve istekli arasında, belli bir zaman diliminde yapılacak olan alımlarda özellikle fiyat ve mümkün olduğu durumlarda öngörülen miktarlarının tespiti ile ilgili şartları belirleyen anlaşmadır. Yeniden düzenlemelerle tüm idarelere çerçeve anlaşması yapma imkanı verilmiştir. Bu düzenlemelerle idareler, yeni bir ihale yapmak yerine, çerçeve sözleşmeye taraf olan isteklilerden ihtiyaç duyduğu mal veya hizmet için fiyat teklifi alarak ihtiyaçları karşılayabilir. Bu anlaşmanın süresinin (teminat hükümleri hariç olmak üzere) 48 ayı geçmemesi gerekmektedir. Ancak idareler, açık teklif usulü veya belli istekliler arasında ihale usulünü bu süreçte uygulayabilirler (Bozkurt, 2009: 72). Çerçeve anlaşmalara ilişkin KİB'de 2016 yılında toplam 825 ilan yayımlanmış olup, bu ilanların 8'i ihale ilanlarıdır (KİK, 2016b).

4964 sayılı Kanun ile doğrudan temin bir ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır. 5812 sayılı Kanun ile birlikte doğrudan temin yapılabilecek alanlar genişletilmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte ihtiyaçlar, ilan yapılmadan ve teminat istenmeksizin karşılanacaktır. Örneğin Yüksek Seçim Kurulu ve İl Seçim Kurulu tarafından alınacak oy pusulası ve basım hizmeti bu usule göre yapılacaktır. Yapılan düzenlemelerle alımlar bazı özel durumlarda doğrudan temin ile yapılabileceği Kanunda belirtilmiştir. Ancak idareler ihale mevzuatında yer alan prosedürlerden kaçınmak için sıklıkla bu usulü kullanmaktadır. İdareler çoğunlukla piyasa araştırması yerine, sadece ihtiyaçları karşılamayı düşündüklerinden belli firmalardan teklif istemekte bu da rekabet koşullarının oluşmasını engelleyebilmektedir. Doğrudan temin yönteminde idarelere birçok alanda kolaylıklar sağlanmakta ancak bu kolaylıklar yukarıda da bahsedildiği gibi olumsuz sonuçlar da doğurabilmektedir.

Kamu İhale Kanununda mevzuata yönelik yapılan değişikliklerin yanı sıra ihale süreciyle ilgili teknolojik gelişmelerden de yararlanılması amacıyla Elektronik Kamu Alımları Platformu kurulmuştur. EKAP uygulanmaya geçilmesi ile birlikte çok önemli adımlar atılmıştır. Bu yolla ihalelerin yayınlanması ve e-ihale ile ilgili dokümanların istekliler tarafından kolayca ulaşılması sağlanmaktadır.

Tüm ihale sürecinin EKAP üzerinden yapılması amacıyla altyapı çalışmaları yapılarak elektronik ihale usulüne geçilmesi planlanmıştır. Elektronik ihale yönetimiyle daha etkin bir ihale gerçekleştirilmesi sağlanarak şeffaflık, eşitlik ve rekabet artırılarak kamuoyu denetiminin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu uygulamayla ihale ile ilgili istenilen evraklar otomatik olarak sistem üzerinde yapılarak idari personelden kaynaklı sıkıntıların yaşanmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

AB üyesi ülkelerinde Dinamik Alım Sistemi ve Elektronik Eksiltme metotları uygulanmaya başlamış ve ülkemizde de 5812 sayılı Kanun ile bu yeni uygulamalar mevzuatımıza girmiştir. Altyapı çalışmalarından sonra uygulama olanağı bulan yöntemlerden biri Dinamik Alım Sistemi; ihale dokümanına uygun olarak ön teklif sunan ve yeterlilik kriterlerini belirlenen süre içerisinde yerine getiren isteklilerin bu sisteme kabul edildiği, pazarda yalnızca mamul haline gelmiş malların tedarikinde alım sürecinin elektronik olarak gerçekleşmesini sağlayan bir yöntemdir. Bu yöntem uygulanırken açık

ihale usulü ile yapılması esastır. Bu sistemin rekabeti engellememesi, sınırlama getirmemesi veya bozucu etki yaratmaması için Kanunda hüküm bulunmaktadır. Elektronik eksiltme de ise, teklifler değerlendirildikten sonra elektronik ortamda eksiltme şeklinde yapılan yeni fiyatların veya teklif unsurlarına bağlı olarak sunulan yeni değerlerin yinelenerek otomatik olarak yeniden değerlendirilmesi ve sıralanmasıdır. Elektronik eksiltme yalnızca ihaleye konu olan malların teknik özelliklerinin tam anlamıyla belirlendiği zaman uygulanmaktadır. Elektronik eksiltme yapılmadan önce ihale dokümanlarındaki şartlara uygun olarak tekliflerin ilk değerlendirmesi yapılmaktadır. Uluslararası gelişmelerin yanında teknolojide yaşanan hızlı gelişmelere uyum sağlayarak hızlı veri akışının sağlanması amacıyla ihale sisteminde değişiklikler yapılması gerekliliği doğmuştur. Bu gelişmelerin uygulanmaya başlamasıyla ihalelere yoğun katılım sağlanacağı gibi kaynak verimliliğini de artıracaktır (Bozkurt, 2009: 68-69).

İşletime alınmayacak ve gereksiz harcamalara sebep olacak yatırımların önüne geçilmesi amacıyla yapılan düzenlemeyle birlikte ödeneğin, uygulama projesinin ve yönetmeliğinin gerektirdiği durumlarda ÇED raporunun alınması gerekliliği uygulanmaya başlanmıştır.

Geçici teminatlar istekliler tarafından tespit edilen teklif bedelinin %3 ünden az olamaz. İdarenin takdirine bağlı olarak geçici teminatın danışmanlık hizmetlerinde zorunluluğu yoktur.

Katılım ve rekabeti arttırmak için ilanlar Resmi Gazete 'de yayınlanmaya başlamış ve idarelerin birden fazla ilan yapabilmesi sağlanmıştır.

Kamu İhale Kurumu tarafından 2016 yılında Yerel Gazetede yayımlanması beklenen ihale ilanlarının ihale türü ve ihale usulüne göre dağılımı sonuçlarına göre, yerel gazetelerde yayımlanan ihale ilanı sayısının en az 97.045 olduğu tahmin edilmektedir. Bu ilanların 36.673'ü mal alımı, 27.636'ı hizmet alımı, 32.653'ü yapım işi ve 83'ü ise danışmanlık hizmet alımı ihalelerinin oluşturması beklenmektedir ( KİK, 2016b).

Devlet ihale Kanununda sorunlara neden olan ödenek yetersizliği yeni düzenlemeyle çözüme kavuşturulmuş ve ödeneği olmayan hiçbir iş için ihale yapılamayacağı hükmü getirilmiştir.

Sonuç olarak; kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için, uluslararası standartlara uygun bir ihale sistemine geçilerek şeffaflığın sağlanması, denetlenebilirliğin olması ve rekabet koşullarının oluşması önemli olup, yeni ihale mevzuatında birçok değişiklik yapılması eleştiriliyor olmasına rağmen uluslararası ihale usullerinin ülkemizde de uygulanmaya çalışılıyor olması, gereksiz bürokrasi engellerinin aşılması, ihtiyaçların zamanında ve uygun şartlarda sağlanması, saydamlık ve rekabetin sağlanarak verimliliğin artırılması amacıyla yapılan yeni düzenlemelerin olumlu yönde katkısı olacağı düşünülmektedir (Bozkurt, 2009: 74).

## **2.4. Kamu İhale Kanunundaki Değişikliklerin Kamu Harcamalarına İstatistikî Yansımaları**

### **2.4.1. Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmesi ile farklı zamanlarda Kanunlar çıkarılarak ek düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle 5812 sayılı Kanun ile köklü değişiklikler yapılmış ve istisna uygulamaları ile ilgili düzenlemeler yapılarak kapsam genişletilmiştir. Bunun yanında Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunan idarelerin yapmış olduğu alımların İhale Kanununda belirtilen usullere göre gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmaksızın Kamu İhale Kurumuna gönderilmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Bu yapılan düzenleme ile birlikte Kanuna göre yapılan ihalelerin Kamu İhale Kurumu tarafından takibi sağlanarak gerçekleştirilen alımların hangi alana, usule göre yapıldığı ve maddi açıdan büyüklüğünün ne olduğuna dair sağlıklı bilgiler elde edilmesine olanak sağlanacaktır (Yıldız, 2009: 86-87). Kanun kapsamında yürütülen kamu alımları, 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri, doğrudan temin, istisnalar ve kapsam dışı alımları kapsamaktadır.

Çizelge 2.1. 2014-2016 yılları arası kamu alımlarının Kanun kapsamında dağılımı (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
4734 Sayılı Kanuna Göre	97 420 824	85,84	128 244 122	86,40	155 661 190	89,63
Doğrudan Temin	7 419 983	6,54	8 276 761	5,58	3 817 742	2,20
İstisnalar	8 393 401	7,40	11 913 904	8,02	14 184.903	8,17
Kapsam Dışı	260 708	0,23	-	-	-	-
Toplam	113 494 916	100,00	148 434 787	100,00	173 663 835	100,00

Çizelge 2.1. 'e bakıldığında 4734 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilen kamu alımları yıllar içerisinde sürekli artış göstermiştir. 2014 yılından 2016 yılına kadar 4734 sayılı Kanuna göre yapılan alımlarda % 59,78 oranında artış olduğu görülmektedir. Doğrudan temin kapsamında gerçekleşen alımlarda artışların olduğu, 2016 yılına gelindiğinde ise sert bir biçimde bir önceki yıla göre % 53,87 oranında düştüğü görülmüştür. İstisna kapsamında gerçekleşen alımlarda ise 2014 yılında çok az düşüş olmasına rağmen yıllar itibariyle artış göstermiştir. 2014 yılından 2016 yılına kadar % 69,00 oranında artış olduğu görülmektedir. Kapsam dışı alımlarda 2015 yılından günümüze kadar alım gerçekleşmemiştir. Toplam gerçekleşen kamu harcamaları yıllar içerisinde sürekli olarak artış yaşanmıştır. 2014 yılından 2016 yılına kadar Kanun kapsamında kamu alımlarında % 53,01 oranında artış gerçekleşmiştir.

#### 2.4.2. Kamu alımlarının Kanun kapsamında ihale türüne göre sınıflandırılması

2013-2016 yılları arasında 4 senelik dönemde yapılmış olan ihaleler; kamu alımlarının türlerine göre incelenerek mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılmıştır.

"Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklardır. Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanması ve benzeri diğer hizmetlerdir. Yapım: Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve

bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleridir” (KİK, 2016b).

Kamu alımları Kanun kapsamında ihale türüne göre kendi içerisinde 4734 sayılı Kanun kapsamında, doğrudan temin kapsamında ve istisna kapsamında yapılan kamu alımları olarak üçe ayrılmaktadır.

#### 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı

Çizelge 2.2. Türkiye’ de 2014-2016 yılları arası kanun kapsamında kamu alımlarının türlerine göre dağılımı ( KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

İhale Türü	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
Mal Alımı	19 644 253	20,16	24 438 526	19,06	26 400 162	16,96
Yapım İşi	39 453 618	40,50	53 808 006	41,96	79 693 980	51,20
Hizmet Alımı	37 671 054	38,67	49 101 534	38,29	48 613 172	31,23
Danışmanlık Hizmet Alımı	651 899	0,67	896 056	0,70	953 877	0,61
Toplam	97 420 824	100,00	128 244 122	100,00	155 661 190	100,00

Çizelge 2.2 ‘ de görüldüğü üzere 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen kamu alımları yıllar içerisinde sürekli olarak artış göstermiştir. 2014 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede Kanun kapsamında yapılan harcamalar % 59,78 oranında artmıştır. 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen kamu alımları türleri içerisinde en fazla harcama yapılan kalemler sırasıyla yapım işleri, hizmet alımı, mal alımı ve danışmanlık hizmetidir. 2014 yılından 2016 yılına kadar yapım işlerinde % 102,00, hizmet alımında % 29,00, mal alımında % 34,39, danışmanlık hizmet alımında % 46,32 oranında artış gerçekleşmiştir.

#### Doğrudan Temin kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türlerine göre sınıflandırılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda 4964 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle doğrudan temin ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır. İhtiyaçların Kanunda hüküm altına alınmış olan kuralların dışında temin edilmesine olanak sağlayan düzenlemeyle, kurumlara harcama yaparken birçok kolaylıklar getirilmiştir.

Çizelge 2.3. Türkiye’de 2014-2016 yılları arası doğrudan temin kapsamında kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımı ( KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

İhale Türü	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
Mal Alımı	5 242 381	70,65	5 580 362	67,42	2 249 199	58,91
Yapım İşi	273 338	3,68	465 728	5,63	217 110	5,69
Hizmet Alımı	1 671 716	22,53	2 218 620	26,81	1 341 993	35,15
Danışmanlık Hizmet Alımı	232 548	3,13	12 052	0,15	9 440	0,25
Toplam	7 419 983	100,00	8 276 761	100,00	3 817 742	100,00

Çizelge 2.3’ te görüldüğü üzere doğrudan temin kapsamında EKAP üzerinden gerçekleşen kamu alımlarında 2015 yılına kadar sürekli olarak artış yaşanmasına rağmen 2016 yılında doğrudan temin kapsamında yapılan alımlarda sert bir düşüş olmuştur. 2016 yılında yapılan harcamalar bir önceki yıla göre % 53,87 oranında azalmıştır. Doğrudan temin kapsamında gerçekleşen kamu alımları türlerinin içerisinde en fazla harcama yapılan kalemler sırasıyla mal alımı, hizmet alımı, yapım işi ve danışmanlık hizmet alımıdır. Harcama bakımından 2016 yılı ile bir önceki yıl karşılaştırıldığında mal alımı % 59,69 oranında azalma, hizmet alımlarında % 39,51 oranında azalma, yapım işleri % 53,38 oranında azalma, danışmanlık hizmet alımında % 21,67 oranında azalma olmuştur.

İstisna kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türlerine göre sınıflandırılması

Çizelge 2.4. 2014-2016 yılları arası istisna kapsamında kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımı ( KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

İhale Türü	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
Mal Alımı	5 352 893	63,78	7 350 902	61,7	9 090 762	64,09
Yapım İşi	561 560	6,69	442 885	3,72	854 649	6,03
Hizmet Alımı	2 464 972	29,37	4 110 247	34,5	4 160 061	29,33
Danışmanlık Hizmet Alımı	13 976	0,17	9 870	0,13	79 431	0,56
Toplam	8 393 401	100,00	11 913 904	100,00	14 184 903	100,00



Tablo 2.4'e bakıldığında 2014 yılından 2016 yılına kadar istisna kapsamında gerçekleşen harcamalar % 69,00 oranında artmış olduğu görülmektedir. İstisna kapsamında gerçekleşen kamu alımları türlerinin içerisinde en fazla harcama yapılan kalemler sırasıyla mal alımı, hizmet alımı, yapım işi ve danışmanlık hizmet alımıdır. Harcama bakımından 2014 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede mal alımında % 69,83 oranında artış, hizmet alımlarında % 68,77 oranında artış, yapım işlerinde % 52,20 oranında artış, danışmanlık hizmet alımında ise % 468,34 oranında ciddi artış gerçekleştiği görülmektedir.

#### **2.4.3. 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu alımlarının ihale usulüne göre sınıflandırılması**

4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımları ihale usullerine göre incelenerek açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık olarak sınıflandırılmıştır. Açık ihalede isteklilerin hepsi teklif sunabilmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulünde ise idareler tarafından ön yeterliliği geçmiş bulunan isteklilerin davet edilerek teklif verebildiği bir usuldür. Pazarlık usulü; kamu ihale Kanununda belirtilen durumlarda kullanılan, iki aşamalı olarak ihale sürecinin tamamlandığı, idareler tarafından alım işine bağlı olarak katılımcılarla teknik konuların ve bazı durumlarda fiyatın görüşüldüğü usuldür. 4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü esas ihale usulleri olarak belirtilmiştir. Pazarlık usulü ise özel durumlarda kullanılacak bir usul olarak açıkça belirtilmiştir.

Çizelge 2.5. 2014-2016 yılları arası kanun kapsamında gerçekleşen kamu alımlarının ihale usulüne göre dağılımı ( KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

İhale Usulü	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
Açık İhale Usulü	83 499 690	85,71	110 732 019	86,34	125 632 106	80,71
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	4 642 171	4,77	5 842 054	4,56	8 316 864	5,34
Pazarlık Usulü	9 278 962	9,52	11 670 050	9,10	21 712 220	13,95
Toplam	97 420 824	100,00	128 244 122	100,00	155 661 190	100,00

Çizelge 2,5'te görüldüğü üzere 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarında en fazla kullanılan usuller sırasıyla açık ihale, pazarlık usulü ve belli istekliler arasında ihale usulüdür. 2014 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede açık ihale usulü ile gerçekleşen harcamalarda % 50,46 oranında artış, pazarlık usulü ile gerçekleşen harcamalarda % 134,00 oranında artış ve son sırada yer alan belli istekliler arasında ihale usulünde ise % 79,16 oranında artış gerçekleştiği görülmektedir.

#### 2.4.4. İdarelerin finansman kaynağına göre Kamu Alımları

2013-2016 yılları arasında 4 senelik dönemde ihale yapan idarelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve istisna kapsamında gerçekleştirdiği harcamaların finansman kaynağına göre incelenmiştir.

#### 4734 Sayılı Kanun kapsamına göre yapılan harcamaların dağılımı

Çizelge 2.6. 2014-2016 yılları arası Kanun kapsamında ihale yürüten idarelerin harcama yaptığı finansman kaynağına göre dağılımı ( KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

İdarenin Harcama Yaptığı Kaynağı	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
Genel Bütçe	10 598 079	10,88	16 774 867	13,08	36 843 183	23,67
SGK Bütçesi	342 175	0,35	668 101	0,52	328 246	0,21
Döner Sermaye Bütçesi	14 355 152	14,74	12 247 727	9,55	331 815	0,21
Özel Bütçe	17 382 962	17,84	22 665 291	17,67	31 983 225	20,55
Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesi	76 383	0,08	70 555	0,06	83 72	0,05
Belediye Bütçesi	30 001 671	30,80	50 183 210	39,13	56 529 563	36,32
İl Özel İdare Bütçesi	3 211 995	3,30	2 113 722	1,65	2 464 254	1,58
Mahalli İdare Birlik Bütçesi	62 692	0,06	133 901	0,10	144 681	0,09
KİT Bütçesi	6 514 406	6,69	6 928 329	5,40	15 333 588	9,85
Diğer Bütçe*	14 875 308	15,27	16 458 420	12,83	11 618 914	7,46
Toplam	97 420 824	100,00	128 244 122	100,00	155 661 190	100,00

Çizelge 2.6 'da 4734 sayılı Kanun kapsamında EKAP üzerinden ihale işlemlerini gerçekleştiren idarelerin harcama yapmış olduğu finansman kaynakları sınıflandırılmıştır. İdareler tarafından finansman kaynağına göre 2016 yılı temel alınarak yapılmış olan harcama kalemleri tutar bazında sırasıyla; Belediye Bütçesi % 36,32, Genel Bütçe % 23,67, Özel Bütçe % 20,55, KİT Bütçesi % 9,85, Diğer Bütçe % 7,46, İl Özel İdare Bütçesi % 1,58, Döner Sermaye Bütçesi % 0,21, SGK Bütçesi % 0,21, Mahalli İdari Birlik Bütçesi % 0,09, Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesi % 0,05'dir. 2014 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede Belediye bütçesinde %88,42 oranında artış, Genel Bütçede % 247,64 oranında artış, Özel Bütçede % 83,89 oranında artış, KİT Bütçesinde % 135,38 oranında artış, Diğer Bütçede % 21,89 oranında azalış, İl Özel İdare Bütçesinde % 23,28 oranında azalış, SGK Bütçesinde ise % 0,40 oranında azalma, Mahalli İdari Birlik Bütçesinde % 130,78 oranında artış gerçekleşmiştir. Döner Sermaye Bütçesinde 2016 yılı ile bir önceki yıl karşılaştırıldığında % 97,29 oranında azalma olmuştur. Düzenleyici Denetleyici Kuruluş Bütçesinde ise 2016 yılı ile bir önceki yıl karşılaştırıldığında % 99,88 oranında ciddi anlamda azalma gerçekleşmiştir.

İdarelerin harcama yaptığı kaynakların ortalamasına bakıldığında, en fazla harcamanın yerel idareler tarafından gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir. Kamu yönetiminde yerel yönetimlerin yeri önemlidir. Yerel yönetimler devletin kamusal sorumluluklarını paylaşarak kamu hizmetlerinin gerçekleşmesinde önemli yere sahiptir. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak son dönem kalkınma planlarında yerinden yönetim anlayışıyla yerel kalkınma girişimlerine hız kazandırılması ve yerel yönetim kapasitesinin artırılması amacıyla, yerel yönetimlerin gerçekleştireceği harcama kaynakları artmıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması amacıyla Belediye Kanunu, İl Özel İdare Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda düzenlemeler yapılması idareler tarafından yapılan harcamaların artmasında etkili olmuştur (Yıldız, 2009: 88-96).

## İstisna kapsamına göre yapılan harcamaların dağılımı

Çizelge 2.7. 2014-2016 yılları arası istisna kapsamında ihale yürüten idarelerin harcama yaptığı finansman kaynağına göre dağılımı ( KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014-2016)

İdarenin Harcama Yaptığı Kaynağı	2014		2015		2016	
	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)	Tutar (1 000 TL)	Oran (%)
Genel Bütçe	2 092 821	24,93	4 597 291	38,59	4 935 304	34,79
Döner Sermaye Bütçesi	64 819	0,77	89 623	0,75	6 088	0,04
Özel Bütçe	462 103	5,51	473 288	3,97	555 428	3,92
Belediye Bütçesi	366 524	4,37	752 639	6,32	1 285 618	9,06
İl Özel İdare Bütçesi	164 460	1,96	4 286	0,04	59 673	0,42
Mahalli İdare Birlik Bütçesi	443 35	0,01	-	-	134	0,00
KİT Bütçesi	2 953 427	35,19	3 601 724	30,23	4 185 446	29,51
Diğer Bütçe	2 288 804	27,27	2 395 053	20,10	3 157 211	22,26
Toplam	8 393 401	100,00	11 913 904	100,00	14 184 903	100,00

Çizelge 2.7 'de istisna kapsamında EKAP üzerinden ihale işlemlerini gerçekleştiren idarelerin harcama yapmış olduğu finansman kaynakları sınıflandırılmıştır. İdareler tarafından finansman kaynağına göre 2016 yılı temel alınarak yapılmış olan harcama kalemleri tutar bazında sırasıyla; Genel Bütçe % 34,79, KİT Bütçesi % 29,51, Diğer Bütçe % 22,26, Belediye Bütçesi % 9,06, Özel Bütçe % 3,92, Döner Sermaye Bütçesi % 0,04 dür. 2014 yılında 2016 yılına kadar geçen sürede Genel Bütçede % 135,82 oranında artış, KİT Bütçesinde % 41,71, Diğer Bütçede % 37,94 oranında artış, Belediye Bütçesinde % 250, 75 oranında artış, Döner Sermaye Bütçesinde % 93,20 oranında azalma, Özel Bütçede % 20,20 oranında artış olmuştur.

2014-2016 yıllarında gerçekleşen istisna kapsamında yapılan harcamaların ortalamasına bakıldığında, en fazla kaynağın genel bütçeden sonra KİT bütçesi olduğu görülmektedir. KİT'ler diğer kurumlara göre özel hukuk kuralları esaslarına ve piyasa koşullarına göre faaliyetlerine devam ettirmeleri sebebiyle yapacakları alımlarda daha esnek bir yapıya sahiptir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3. maddesinde yer alan istisnalar ile son yıllarda yapılan istisnai düzenlemelerle birlikte toplam istisna kapsamında

yapılmış olan harcamaların hemen hemen üçte birini KİT'ler oluşturmaktadır. İstisna kapsamında en fazla kaynağa sahip dördüncü bütçe ise belediye bütçesidir. Belediye Kanunu ile belediyelere, hizmet ve görevleri ile ilgili yapacakları alımlarda Kanunda belirtilen şartlara uygun olarak şirket kurabilme hakkı verilmiştir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) bu kapsamda farklı sektörlerde faaliyetini devam ettiren işletmelerdir. Yasal olarak gücünü Belediyeler Kanunundan alan BİT'lerin görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili özel yasal bir düzenleme yoktur. Esas olarak Kamu İhale Kanununa tabi olan BİT'ler, kamu kaynaklarından yararlanarak gerçekleştirecekleri doğrudan mal ve hizmet üretimi ya da esas faaliyet konusu olan ihtiyaçların sağlanması amacıyla mal ve hizmet alımlarının Kanunun 3(g) maddesinde belirtilen istisna kapsamında yapmalarına olanak verilmiştir (Yıldız, 2009: 88-96).



## SONUÇ VE ÖNERİLER

Devletin ekonomik olarak esas amacı, insanların yaşam kalitesini artırmaktır. Devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken kamusal kaynakları verimli ve yerinde kullanarak etkin bir şekilde bu hizmetleri vatandaşlara sunmayı hedefler.

Kamu kurumları devamlı artan ve farklılık gösteren toplumsal ihtiyaçları etkin bir şekilde karşılayabilmesi için görev alanına giren mevzuatın bu ihtiyaçları karşılaması gerektiği kadar, zamanında ve en uygun maliyet ile bu ihtiyaçların sağlanabilmesi için yapacakları kamu alımlarının da bir ihale düzenlemelerine tabi olması gerekmektedir.

Ülkemizde kamu alımları sistemini düzenlemek amacıyla çıkarılan mevzuat 08.09.1983 yılında yürürlüğe giren Devlet İhale Kanunu'dur. Bu çıkarılan Kanun uluslararası gelişmelere bağlı olarak günün şartlarına cevap vermekte zayıf kalmış ve kamu harcamalarında beklenen fayda elde edilememiştir.

01.01.2003 yılında Türk kamu ihale sisteminde yapısal bir değişim gerçekleşmiş ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile kamu kuruluşlarının, kamuya ait kaynakları kullanarak gerçekleştirecekleri alımlarda, Kanunda belirtilen norm ve esaslara uygun olarak hareket etmeleri mecburiyeti getirilmiştir.

Kamu alımları çerçevesinde gerek idareler gerekse istekliler açısından önemli değişiklikler barındıran ulusal gereksinimler ile birlikte uluslararası sistemle uyum gösterilmesine dikkat edilerek düzenlenen yeni Kanunun muhafaza edilmesi, kuvvetlendirilmesi ve devamlılığının sağlanarak ilerletilmesi oldukça önemlidir.

Kamu İhale Kanununda şeffaflık, rekabet, eşit muamele, kamuoyu denetimi, güvenilirlik, kaynakların verimli kullanılması, gizlilik ve gereksinimlerin uygun koşullarla ve vaktinde karşılanması, yapılan tüm ihalelerde tek bir Kanuna tabi olunması temel amaç olarak belirlenmiştir.

Çıkarılan bu Kanun ile kamu kaynağı kullanılarak gerçekleşen kamu alımlarında disiplinin artırılmasının yanı sıra hem kamu görevlilerinin hem de özel kesimin üstüne

düŖen sorumlulukları yerine getirmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıŖtır. Kamu İhale Kanununda yapılan düzenlemeler Avrupa Birliği uygulamalarına uygun olarak yapılmıŖtır. Ancak Kamu İhale Mevzuatı tam anlamıyla AB ile uyum göstermemektedir. Kanun ilk yürürlüğe girdiği tarihten itibaren rekor seviyede düzenlemeler yapılmıŖtır. Bugün gelinen noktaya bakıldığında Kanunun temel amaç ve ilkelerinden uzaklaŖmıŖ olduğu görölmektedir. Özellikle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun kapsamı ve istisnalar hususunda sorunlar yaŖanmaktadır. AB tarafından bu durum eleŖtirilmekte ve en kısa sürede çözüme kavuŖturulması gerekmektedir. AB uyum çerçevesinde bu sorunun giderilmesi için Maliye Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumu dıŖındaki kamu idarelerinin de sorumluluk alarak bu kapsam ve istisnaların çözümlüne yönelik eylem planı oluŖturarak strateji geliŖtirmeleri gerekmektedir.

Kamu alımları AB ilerleme raporlarında ayrı bir baŖlık olarak tutulmaktadır. Ülkemizin kamu alımlarına yönelik gerçekteŖtirilen mevzuatının AB kamu alımları mevzuatına göre uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir. AB son ilerleme raporlarında mevzuatımızda yapılan sık deđiŖikler ve istisna kapsamının sürekli olarak geniŖlemesi uyum sürecine zarar verdiği belirtilmiŖtir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun temel gerekçesi, kamu kaynaklarını kullanan kamu kuruluŖlarının yapacağı harcamaların bir bütün olarak aynı çatı altında yasal bir düzenlemeye bağlı olarak ortak bir disiplin içerisinde alımların yapılmasıdır. Kanun henüz yürürlüğe girmeden baŖlayan ve Ŗuana kadar geçen sürede birçok kamu kurumunun Kanun kapsamından çıkma taleplerine bağlı olarak Kanuna belli bir ölçüde sınırlamalar getirilmiŖtir.

Kamu kuruluŖları tarafından gerçekteŖtirilecek alımlarda Ŗirket ve kurumların eŖik değerin altında gerçekteŖen alımları ve özellikle KİT'lerin yapacağı mal ve hizmet alımları ile kurumlarının yapacağı binaların istisna kapsamına alınması denetim unsurunda yeni delikler açılmasına sebep olmaktadır. Savuma ve güvenlik alımlarında da istisnanın "ilgili bakanlık kararına" bırakılması da denetimsiz ve sınırsız idari takdir yetkisi getirmektedir.



Kamu alımlarının kapsamına bakıldığında, daha önceden de belirtildiği üzere 2016 yılında istisna kapsamında % 8,17 oranında 14.184.903.000 TL alım gerçekleşmiştir. Bu oran Kamu İhale Kanununun kamu alımlarında bir bütünlüğün tam anlamıyla sağlanamadığını göstermektedir. Kamu kaynağı kullanılarak istisna kapsamında gerçekleştirilen alımlarda da diğer alım şekillerinde olduğu gibi kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması için ayrıntılı düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Özellikle istisna kapsamında ihale türleri içerisinde yer alan ve ilgili kuruluşlarca çoğunlukla kullanılmakta olan 3(g) maddesi istisna kapsamında gerçekleştirilen toplam harcamalarının hemen hemen yarısını oluşturması nedeniyle ortak bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanılması için mevzuattan kaynaklanan disiplin ve denetim eksikliğinin vakit kaybettirilmeden giderilmesi gerekmektedir. Kanunun esas yürürlüğe girme amacına bağlı olarak istisna kapsamında gerçekleştirilecek olan harcamaların mecburi olmadığı sürece sınırlı seviyede tutulmalıdır.

Küçük okullarda okuyan az sayıda öğrenciler olsun personel sayısı bakımından az olan idareler olsun ihtiyaçların karşılanması amacıyla servis, yemek gibi konularda birçok idare tarafından söz konusu ihtiyaçlar için ihaleler yapılmaktadır. Ülkemizde ihale gerçekleştiren idari birimlerin çok fazla olması dikkate alındığında, ihale işlemlerinin tek bir mevzuata göre standartta kavuşturulması yönünde yapılan düzenlemelerin bazı durumlarda başarılı olduğunu söylemek güçtür. Birde ihaleyi gerçekleştirecek olan idari personelin mevzuatı tam olarak bilmemesi sonucunda yetersiz olarak ihaleye çıkması, aynı veya benzer nitelikteki ihtiyaçların karşılanması amacıyla gerçekleştirilecek alımlarda farklı uygulamaların kullanılması sonuçları çıkmaktadır.

İdareler alımı gerçekleştirilecek olan ihtiyaç için ciddi anlamda araştırma yapmamaları nedeniyle çoğunlukla acil olan işlerde pazarlık usulü veya doğrudan temin yöntemini kullanmakta, ya da alım ile ilgili usullerde kapsamın genişletilmesini istemektedir. Bu durum idarelerin basit ve araştırma yapmadan ihale işlemlerini gerçekleştirme isteklerini artırmaktadır.

Piyasada söz sahibi büyük firmalar mevzuatın zaman kaybına neden olan bazı katı kuralları nedeniyle küçük çapta ihalelere katılım gerçekleştirmemektedir. Bu durum ihalelerde özellikle rekabetin sağlanmasında sıkıntılar yaşanmasına neden olmaktadır.

Kamu kaynaklarının kullanılarak ihalesi yapılacak bir iş için yap-işlet-devret, kamu ve özel sektör arasında işbirliği sağlanarak ya da sadece özel sektör tarafından belirtilen işin bitirilmesi gibi farklı yöntemler de uygulanmaktadır. Alım konusu bu yöntemlerin mevzuat açısından farklılık göstermesi de tek bir mevzuata göre alımların gerçekleşmediğine bir örnektir. Hem idareler hem de istekliler ihale işlemlerinde hızlı ve basit bir şekilde alım sürecini bitirmek istemeleri sonucunda standart bir ihale mevzuatı oluşturulması sağlanamamaktadır.

Kamu alımlarında etkinliğin artırılması amacıyla ihale sisteminde farklı uygulamaların önüne geçilmesi için yeni bir ihale kanunu çıkarmak yerine; Kanunun yürürlüğe girme amacı olan tek bir mevzuata göre alımların sağlanması için istisna kapsamı daraltılarak, idarelerin farklı uygulamalar ile alım gerçekleştirilmesinin önüne geçilmelidir. En azından benzer olan işlerde farklı uygulamaların önüne geçilerek tek bir mevzuata göre alımların gerçekleştirilmesi ve alımı gerçekleştirecek idarenin tek olması sağlanmalıdır.

Son yıllarda gerçekleştirilen kamu harcamalarının dikkate değer bir bölümünü iktisadi ve sosyal kalkınma aşaması olan yatırım projeleri oluşturmaktadır. Ülkemizde kamu açıkları sebebiyle devletin esas görevleri arasında yer alan eğitim, sağlık, adalet gibi hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılacak harcamaların GSMH içindeki payı düşmektedir. Bu hizmetlerin payı devletin doğrudan elde etmiş olduğu vergi ve özelleştirme gibi gelir kalemleriyle artırılabilceği gibi yapılacak harcamalarda etkinlik ve verimlilik sağlanarak alımı gerçekleştirilecek olan ihtiyacın zamanında, kaliteli ve en uygun maliyet ile karşılanması da yapılacak ihalenin önemini ortaya çıkarmaktadır.

Ülkemizde kamu alımları GSYH'nin yaklaşık %26'sını oluşturmaktadır. Kamu alımlarındaki bu oran devletin ekonomi üzerinde önemli derece de aktif rol aldığını göstermektedir. Kamu kurumlarının kamu kaynağı kullanarak yapmış olduğu ihalelerin pozitif yönde katkı sağlaması için kaynakların etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Kamu alımlarıyla kamu ve özel sektör bir araya gelmektedir. Bu ortam, kamu kaynaklarının kamu görevlileri tarafından veya özel kesim tarafından şahsi menfaatleri için kullanmalarına sebebiyet verebilir. Alımı gerçekleştirilecek olan ihtiyacın maddi yönden büyüklüğü ve şahsi çıkarlar dikkate alındığında kamu alımları hükümetler açısından risk oluşturmaktadır. İhale denilince akla kamuoyunda rüşvet ve yolsuzluk algılanması riski daha da artırmaktadır. Kamu alımlarının güvenilir ve doğruluk içerisinde yapılması için öncelikli olarak ihalelerde şeffaflığın sağlanmış olması gerekmektedir. Şeffaflık ilkesi kamu alımlarında kamuoyuna doğru, açık ve karşılaştırılabilir bilgiler sunmaktadır. Şeffaflık ilkesine bağlı kalınmayarak yapılan kamu alımları ihaleleri idarelere olan güvenin azalmasına sebep olacaktır. Mevzuat açık ve anlaşılır olmalı, ilanlara herkesin ulaşması sağlanmalı ve suiistimallerin önlenmesi için şeffaflık ilkesine bağlı kalınmalıdır.

Kamu harcamalarının etkin ve verimli şekilde yapılması için rekabeti sağlayacak olan şeffaflık tek başına yeterli görülmemektedir. Kamu alımlarında kaynakların en iyi şekilde kullanılması gerekmektedir. Bunun içinde alım gerçekleştirecek kurumların yapısı ve personelin mesleki açıdan donanımlı olması da gerekmektedir. Alımı yapan kurumlar bu durumu sadece idari görev olarak algılamamalı, kaynakların en iyi yönetilmesi için stratejik fonksiyon olarak görmelidir.

Kamu İhale Kanunu ile kamu alımlarını düzenlemek ve denetlemek amacıyla Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kurumun bağımsız olduğu, hiçbir merci ve kişi tarafından emir veya talimat verilemeyeceği Kanun ile belirtilmiştir. İhtiyaçların karşılanması amacıyla yapılacak kamu harcamalarında israfın önüne geçilmesi, yolsuzlukların son bulması, verimliliğin artırılması, rekabet koşullarının sağlanması amacıyla kuruma geniş yetkiler verilmiştir. İhalelerde başlangıçtan bitişe kadar ki olan sürede mevzuatta belirtilen kuralların uyulmasının sağlanması için Kamu İhale Kurumuna büyük görev düşmektedir.

İLBANK A.Ş. 5018 sayılı Kanun dışında kalan Özel Bütçeli Kuruluşlar arasında yer almaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2016). 4734 sayılı Kanun kapsamında Özel Bütçeli Kuruluşlar arasında yer alan İLBANK A.Ş.'nin mal ve hizmet ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanuna göre gerçekleştirilir (4734, madde 2). İlbank A.Ş. 2016 yılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerde gerçekleşen harcamaların toplamı 1.457.822.722,90 TL'dir. Yapılan harcamaların ihale türüne göre bakıldığında mal alımı 2.620.444,29 TL, yapım işi 1.374.934.332,09 TL, hizmet alımı 77.042.946,12 TL ve danışmanlık hizmet alımı 3.225.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir (İL-BİS). Ülkemizde aynı yıl Kanun kapsamında gerçekleşen kamu alımları toplamı ise 173.663.835,000,00 TL'dir. Bu harcama rakamları; ihalelerde şeffaflık, rekabet, eşit muamele, kamuoyu denetimi, güvenilirlik, kaynakların verimli kullanılması ve gereksinimlerin uygun koşullarla ve vaktinde karşılanmasını sağlayacak uluslararası bir ihale sistemine neden olmamız gerektiğini çok açık bir şekilde göstermektedir.

Kamu İhale Kanununun temel gerekçesi, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kamusal kaynaklarla finanse edilen harcamalarını aynı yasal düzenlemeye tabi kılarak ihaleleri ortak bir disiplin altında gerçekleştirmelerini sağlamaktır. Kamu İhale Kanunu ile kamu kurumlarının kamu kaynaklarını daha verimli ve etkin kullanabilmesi için uluslararası ihale standartlarına uygun, ihalelere katılacak olan isteklilerin idareler tarafından keyfi ayrımcılığa maruz kalmasının önüne geçilmesi, idarelerin hesap verilebilirliğini sağlanması, ihaleleri gerçekleştirecek olan kurum ve kuruluşların kendi ihale mevzuatlarını hazırlayarak farklı uygulamaların ortaya çıkmasını engellemek amacıyla tek bir Kanun ile tüm kurumları kapsayacak şekilde alımların gerçekleşmesi, alım konusu işlerin piyasa koşullarına uygun ve gerçekçi fiyatlarla ihale edilmesi, rekabet, eşitlik, şeffaflık ve güvenirliliğin sağlanması amaçlanmıştır. Kanunun Resmi Gazete 'de yayınlanmasının ardından henüz yürürlüğe bile girmeden başlayan ve günümüze kadar sürekli devam eden birçok kamu idaresinin kapsam dışına çıkma talepleri neticesinde kapsam önemli ölçüde daraltılmıştır. Kanunun kapsamını belirleyen çerçevenin muhafaza edilmesi, istisna kapsamında gerçekleştirilecek olan harcamaların mecburi olmadığı sürece sınırlı tutulması ve Kanunun amacına gölge düşürür nitelikte değişikliklere izin verilmemesi gerekmektedir.

## KAYNAKLAR

- Abacıoğlu, M., Abacıoğlu A. (2016). Açıklamalı-İçtihatlı Kamu İhale Kanunu ve Uygulamaları. (11. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları,743-745.
- Akdoğan, A. (2003). Kamu Maliyesi. (Dokuzuncu Baskı). Ankara: Gazi Kitapevi, 64.
- Aksoy, Ş. (1994). Kamu Maliyesi. (İkinci Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi, 105.
- Arabacı, İ. Bakır. (2011). Türkiye’de ve OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamaları. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 10 (35), 100.
- Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim. Maliye Dergisi, (140) , 2.
- Arslan, A. (2004). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler. Maliye Dergisi, (145) , 36.
- Ay, A. (2006). Türkiye’de Wagner Teorisi Üzerine Var Analizi (1980-2005). SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 6 (12), 293-294.
- Bozkurt, C. (2009). 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişikler (5812 Sayılı Kanun) Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirme. DergiPark Akademik, (2), 68-79.
- Bulutoğlu, K. (1997). Kamu Ekonomisine Giriş. (Beşinci Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi, 218.
- Bulutoğlu, K. (2004). Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları. (Birinci Baskı). İstanbul: Batı Türkeli Kitabevi,199-314.
- Çelikleş, İ. (2003). 4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değerşikliklerin, İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, (50-51), 103-120.
- Çınar, T., Güler, B. A. (2004). Yerel Maliye Sistemi. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 180.
- Edizdoğan, N. (2004). Kamu Maliyesi. Bursa: Ekin Yayınevi, 63-69.
- Edizdoğan, N. (2008). Kamu Maliyesi. (Onuncu Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi, 41,77-78.
- Egeli, H., Yaşa, A. A. (2017). Devlet Bütçesi Açısından Adalet Hizmetleri ve Harcamaları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 12 (2), 92-93.
- Emek, U. (2002). Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 7.

- Gönen, D., Işık, H. (2013). Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve ilgili Mevzuat. (1 Baskı). Ankara: TŞOF Plaka Mat. Tic. Ve San. A.Ş, 31.
- Gümüş, S. (2005). Beşeri Sermaye ve Ekonomik Kalkınma. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı, 31-32.
- Hisarcıklıoğlu, M.R. (2006). Kamu Alımlarının Ekonomik ve Sosyal Politika Aracı Olarak Kullanımı. Ankara: Kamu İhale Kurumu Yayınları, 13-14.
- İnternet: Adalet Bakanlığı. (2016). Faaliyet Raporu. 2011-2016 Yılları Arası Adalet Bakanlığı Ödeneklerinin, Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı. Web: <http://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/FaaliyetRaporu/>, Son Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- İnternet: Gözel, K.A. (2009). Türkiye'nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından. web: [www.abm.tobb.org.tr/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc](http://www.abm.tobb.org.tr/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc), Son Erişim Tarihi: 26.10.2017.
- İnternet: Güler, A., Özderin, M. (2013). Kamu Davası Açılması İle Birlikte Yasaklanma-6359 Sayılı Yasa İle Ne Değişti? Düzenleme Sessiz Bir "Af" Mı? Özderin Avukatlık Bürosu web: <http://www.metinozderin.av.tr/kamu-davasi-acilmasi-ile-birlikte-yasaklanma-6359-sayiliyasa-ile-ne-degisti-duzenleme-sessiz-bir-af-mi-kik-ihale-avukati-ankara-ihale-yasaklilik-karari-avukat-kik-avukati-ihale-avukat-kamu-ihale-huku/>, Son Erişim Tarihi: 22.10.2017.
- İnternet: Kamu İhale Kanunu 21b Maddesi Bağlamında Kamu İhale Hukukunda Öngörülemezlik Kavramı (2011) web: <http://ihalemusaviri.blogspot.com.tr/2011/05/kamu-ihale-Kanunu-21b-maddesi-baglamnda.html>, Son Erişim Tarihi: 20.10.2017.
- İnternet: Kamu İhale Kurumu (2003). Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler. Web: <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>, Son Erişim Tarihi: 20.10.2017.
- İnternet: Kamu İhale Kurumu (2015). Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Değişikliklerin İşlenmiş Hali) , Web: [http://www.ihale.gov.tr/kamu\\_ihale\\_kurumu\\_mevzuati-19-1.html](http://www.ihale.gov.tr/kamu_ihale_kurumu_mevzuati-19-1.html), Son Erişim Tarihi: 25.10.2017.
- İnternet: Kamu İhale Kurumu. (2016). KİK (Gerekçeli) Değişiklikler İşlenmiş. web: <http://www.kik.gov.tr/Mevzuat.aspx?AnaSayfa=true&keyword=arama>, Son Erişim Tarihi: 22.10.2017.
- İnternet: Kamu İhale Kurumu. (2016b). 2016 Yılı Kamu Alımları İstatistikleri. Web: [http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu\\_alimlari\\_izleme\\_rapor\\_2016\\_y%C4%B1lsonu.pdf](http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf), Son Erişim Tarihi: 22.10.2017.
- İnternet: Kılıç İ., Çaylı D.K. (2014). Kamu İhale Kanunu'ndaki Son Değişiklikler Kapsamında, Aşırı Düşük Teklif Uygulamaları web: <https://www.dunya.com/gundem/kamu-ihale-Kanunu039ndaki-son-degisiklikler-kapsaminda-asiri-dusuk-haberi-254004>, Son Erişim Tarihi: 20.10.2017.

İnternet: Milliyet. (2002). Ekonomide 2001 yılı. Web: <http://www.milliyet.com.tr/content/dosya/almanak2001/ekonomi2001.html>, Son Erişim Tarihi: 20.10.2017.

İnternet: TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi ( 2016). Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Web: [http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/Kanunmaddeleri?\\_afWindowMode=0&pKanunnumarasi=6676&pKanunlarno=193619&\\_afLoop=714484879689096&\\_adf.ctrl-state=15e0b96lyh\\_59](http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/Kanunmaddeleri?_afWindowMode=0&pKanunnumarasi=6676&pKanunlarno=193619&_afLoop=714484879689096&_adf.ctrl-state=15e0b96lyh_59), Son Erişim Tarihi: 21.10.2017.

İnternet: T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. İlerleme Raporları (2003-2016). Web: <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, Son Erişim Tarihi: 15.01.2018.

İnternet: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı (2016). Devlet Teşkilatı Bilgi Bankası. Web: <http://euygulama.dpb.gov.tr/devletteskilati/kontrollu/Butce.aspx>, Son Erişim Tarihi: 15.01.2018.

İnternet: T.C. Resmi Gazete. (2009). Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Sayı: 27284. web: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090710.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090710.htm>, Son Erişim Tarihi: 21.10.2017.

İnternet: T.C. Resmi Gazete. (2016). Anayasa Mahkemesinin 13/01/2016 Tarihli ve E: 2015/60, K: 2016/2 Sayılı Kararı. Sayı: 29606. web: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160127-14.pdf>, Son Erişim Tarihi: 21.10.2017.

İnternet: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Türkiye’de 2012-2016 Yılları Arası Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri. Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>, Son Erişim Tarihi: 27.11.2017.

İnternet: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü . 2016 Yılı Genel Bütçeli İdarelerin Bütçe Giderlerinin Kurumsal Sınıflandırılması. Web: <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabld=1&pageld=5>, Son Erişim Tarihi: 27.11.2017.

İnternet: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Türkiye’de 2012-2016 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri. Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,913/genel-faaliyet-raporlari.html>, Son Erişim Tarihi: 27.11.2017.

İnternet: TEPAV Mali İzleme Grubu. (2009). Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor? Web: [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu\\_Ihale\\_Kanunu\\_n\\_da\\_Yapilan\\_Degisiklikler\\_Ne\\_Anlama\\_Geliyor.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu_Ihale_Kanunu_n_da_Yapilan_Degisiklikler_Ne_Anlama_Geliyor.pdf), Son Erişim Tarihi: 20.10.2017.

- İnternet: Terlemez, B. (2014) Kamu İhale Sistemi. Kamu Alımları Sisteminde Reform [web:http://slideplayer.biz.tr/slide/2950734/](http://slideplayer.biz.tr/slide/2950734/), Son Erişim Tarihi: 20.10.2017.
- İnternet: Tuncer, İ., Yüksel, C. (2011). Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi. Web: [https://www.researchgate.net/publication/280577815\\_Kamu\\_Harcamalarinin\\_Ekonomik\\_Analizi](https://www.researchgate.net/publication/280577815_Kamu_Harcamalarinin_Ekonomik_Analizi), Son Erişim Tarihi: 03.11.2017.
- İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu. (2017). Basın Odası. Web: [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2017\\_61\\_20171123.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2017_61_20171123.pdf), Son Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu, Milli Eğitim Bakanlığı. Türkiye de 2011-2015 Yılları Arası Eğitim Harcamaları. web: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21548>, [https://sgb.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2017\\_02/28172815\\_2016\\_FR\\_webde\\_yaymlanacak\\_kitap.pdf](https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_02/28172815_2016_FR_webde_yaymlanacak_kitap.pdf), Son Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu. Türkiye de 2012-2016 Yılları Arası Sağlık Harcamaları. web: [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1084](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1084), Son Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- İnternet: Türkiye de 2012-2016 Yılları Arası Savunma Harcamaları. web: <https://sipri.org/databases/milex>, Son Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- İnternet: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV] (2009). [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu\\_Ihale\\_Kanunu\\_n\\_da\\_Yapilan\\_Degisiklikler\\_Ne\\_Anlama\\_Geliyor.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu_Ihale_Kanunu_n_da_Yapilan_Degisiklikler_Ne_Anlama_Geliyor.pdf), Son Erişim Tarihi: 27.10.2017.
- İnternet: Yıldız, M. (2009). T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikalarına Etkileri. Sayfa 86-96. Web: <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/5500,munireyildizpdf.pdf?0>, Son Erişim Tarihi: 28.10.2017.
- Kalenderoğlu, M. (2005). Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma. (Dördüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi, 34,35.
- Kaplan, S. (2012). İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması, Maliye Dergisi, 80(162), 21,22, 30,31.
- Köktaş, A. (2005). Avrupa Birliğinde Kamu İhale Hukuk ve AB Politikaları Arasındaki İlişki. Ankara: Asil Yayın Dağıtım,17-18.
- Kutlu, M. (1997). İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci. İzmir: DEUHF Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, (75), 69.
- Nadaroğlu, H. (1998). Kamu Maliyesi Teorisi. (Onuncu Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık, 160.



- Nadaroğlu, H. (2000). Kamu Maliyesi Teorisi. (Onbirinci Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. 150-151.
- Orhaner, E. (2007). Kamu Maliyesi.(Birinci Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi, 93,105.
- Pehlivan, O. (2005). Kamu Maliyesi. Trabzon: Derya Kitabevi, 69.
- Toprak, E. (2016). Kamu İhaleleri. (Birinci Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 1-2, 49.
- Tülümen, Ö. (27-28 Mayıs 2004). I. Uluslararası "Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu", Kamu İhale Kurumu, İstanbul, 20.
- Türk, İ. (2005). Kamu Maliyesi.(Beşinci Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 52-53.
- Ulutürk, S. (1998). Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü. (Birinci Baskı). Ankara: Akçağ Yayınları, 114.
- Uz, A. (2005). Kamu İhale Hukuku. (Birinci Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 127,128.

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ŞAHİN, Kadir  
Doğum yılı ve yeri : 11.06.1982-KIRŞEHİR  
Telefon (İş) : 312 303 32 45  
e-mail : kasahin@ilbank.gov.tr

### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Lisans	Anadolu Üniversitesi-İşletme	2008
Ön lisans	Mustafa Kemal Üniversitesi-Dış Ticaret	2006
Lise	Kırşehir Lisesi	1999

### İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014-devam ediyor	İller Bankası Üstyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı	Uzm. Yrd.

### Yabancı Dil

İngilizce



**İLBANK**  
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ