



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

**DOKTORA
TEZİ**

**TÜRKİYE'DE KAMU İHALE USULLERİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ VE ANALİTİK HİYERARŞİ
PROSES YÖNTEMİ İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

SERDAR ŞAHİN

MALİYE ANABİLİM DALI

EKİM 2016



**TÜRKİYE’DE KAMU İHALE USULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE
ANALİTİK HİYERARŞİ PROSES YÖNTEMİ İLE KARŞILAŞTIRMALI
ANALİZİ**

Serdar ŞAHİN

**DOKTORA TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

EKİM 2016

Serdar ŞAHİN tarafından hazırlanan “TÜRKİYE’DE KAMU İHALE USULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ANALİTİK HİYERARŞİ PROSES YÖNTEMİ İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Gazi Üniversitesi Maliye Anabilim Dalı Maliye Bilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Selda AYDIN

Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Başkan : Prof. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU

Uluslararası Ticaret ve Lojistik Anabilim Dalı, Atılım Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ

Mali Hukuk Anabilim Dalı, Çankaya Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Prof. Dr. Nezir KÖSE

Ekonometri Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Yrd. Doç. Dr. İsmail ENGİN

Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Tez Savunma Tarihi: 03/10/2016

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

Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü V.

ETİK BEYAN

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

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
 - Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
 - Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
 - Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
 - Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,
- bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Serdar ŞAHİN

03/10/2016

TÜRKİYE'DE KAMU İHALE USULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ANALİTİK
HİYERARŞİ PROSES YÖNTEMİ İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ
(Doktora Tezi)

Serdar ŞAHİN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ekim 2016

ÖZET

Kamu kesimi, bir kısım ihtiyaçlarını kendisi üretirken, bir kısmını da özel sektörden temin edebilmektedir. Kamu kesimi, özel sektörden ihtiyaç temini işlemini özel durumlar hariç ihale yöntemi kullanarak yapmaktadır. O halde kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılabilmesi etkili bir ihale tasarımı ile gerçekleşebilecektir. Etkili bir ihale tasarımının gerçekleşmesi, doğru ihale usulünün seçimi ile mümkün olabilecektir. Ülkemizde kamu ihaleleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olarak yapılmaktadır. Kamu İhale Kanunu, açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç tip ihale usulü belirlemiştir. Söz konusu usullerden açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün öncelikli usul olduğu, pazarlık usulünün ise kanunda sayılan hallerde kullanılabileceği hükmü düzenlenmiştir. Ancak kamu idarelerinin gerçekleştirdikleri ihaleler incelendiğinde idarelerin aynı konuya yönelik aynı tip ihalelerde farklı ihale usullerini kullandıkları görülmektedir. Kamu idarelerinin ihale seçiminde etken faktörlerinin belirlenerek doğru ihale usulünün belirlenebilmesi amacıyla yapılan bu çalışmada söz konusu problemin çözümü için çok kriterli karar verme yöntemlerinden, niceliksel ve niteliksel yapılarda olan çok sayıda kriteri optimize ederek karar vericinin en iyi alternatifi seçmesine ya da sıralamasına imkan sağlayan bir yöntem olan Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi kullanılmıştır. Analitik hiyerarşi proses yönteminin seçiminde kamu ihalesi gibi uzmanlık ve tecrübe gerektiren bir konuda sübjektif görüşlere dayalı ve kamu kaynaklarının kullanımına yönelik hassas kararların verildiği uygulamalarda analitik hiyerarşi prosesin karar vericilere daha etili ve gerçekçi sonuçlar önereceği düşüncesi olmuştur. Bu doğrultuda mal alım ihaleleri, hizmet alım ihaleleri ve yapım işi ihaleleri Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi kullanılarak ayrı ayrı analiz edilmiş ve yapılan analizler neticesinde elde edilen bulgular karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmiştir. Üç ihale usulünün üstün ve zayıf yanları eleştiriler doğrultusunda değerlendirilerek ihale türleri için etkin ihale usulü seçimi gerçekleştirilmiştir. Yapılan analizler sonucunda kamusal mal alım ihalelerinde açık ihale usulünün, hizmet alım ihalelerinde pazarlık usulünün ve yapım işi ihalelerinde ise belli istekliler arasında ihale usulünün etkili ihale usulü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bilim Kodu : 1120
Anahtar Kelimeler : Harcama Hukuku, Kamu İhalesi, İhale Usulleri, Analitik Hiyerarşi Prosesi, Kamusal Mal ve Hizmetler
Sayfa Adedi : 263
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Selda AYDIN

ASSESSMENT OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES AND COMPARATIVE
ANALYSIS OF ANALYTICAL HIERARCHY PROCESS IN TURKEY

(Ph. D. Thesis)

Serdar ŞAHİN

GAZİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES
October 2016

ABSTRACT

Public sector, while producing some of its needs, provides others from private sector. Except from special cases, main provision method that public sector uses is procurement. In that case, for the efficient utilization of public resources, an efficient procurement design must be realized. And to realize an efficient procurement design, proper procurement procedure must be selected. In Turkey public procurement are implemented according to the Public Law no: 4734 i.e. "Public Procurement Law". Public Procurement Law specifies three procurement procedures, respectively: open procedure, restricted procedure and negotiated procedure. While law gives open procedure and restricted procedure priority, negotiated procedure can only be implemented in the cases listed in the law. But when the tenders held by the public administrations are examined, it occurs that different kinds of procurement procedures were used in same kinds of subjects and in same kinds of tenders. The aim of this study is to determine proper procurement procedure by defining the dominant factors in procurements of public administrations. For this purpose among the different multi-criteria decision-making methods, Analytical Hierarchy Process, - which, by optimizing multiple quantitative and qualitative criteria, enables the decision maker to rank the alternatives and select the most desirable one - is chosen. Among different kinds of empirical tools, Analytic Hierarchy Process fits best for our subject matter, because this process provides more efficient and realistic results in making critical decisions about utilization of public sources in public procurements. Accordingly, using Analytic Hierarchy Process, public good procurements, public service procurements and construction work procurements were separately analyzed and results were comparatively evaluated. In line with criticisms, pros and cons of these procedures were assessed and efficient procurement procedure were chosen. The results of our analysis show that: in public good procurements, the open procedure; in public service procurements, the negotiated procedure and in construction work procurements, the restricted procedure are the efficient procurement procedures.

Science Code : 1120
Key Words : Procurement Law, Public Procurement, Tender Procedure, Analytic Hierarchy Process, Public Goods and Services.
Page Number : 263
Supervisor : Prof. Dr. Selda AYDIN

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
ÇİZELGELERİN LİSTESİ	xii
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR	xvi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL MAL VE HİZMET ALIM İHALELERİ

1.1. KAMUSAL MAL VE HİZMET TEMİNİ	5
1.1.1. Kamusal Mal ve Hizmet İhtiyacı	5
1.1.2. Kamusal İhtiyaçların Karşılanması Kamusal Kesim Özel Kesim İlişkisi	13
1.1.3. Kamusal Mal ve Hizmet Temininde Karar Stratejileri	15
1.1.3.1. Yapı – Davranış – Performans Analizine Dayalı Yaklaşım	16
1.1.3.2. Stratejik Yaklaşım	17
1.1.3.2.1. SWOT Analizi	18
1.1.3.2.1.1. Dış Analiz	19
1.1.3.2.1.2. İç Analiz	20
1.1.3.2.1.3. Alternatiflerin Belirlenmesi	20
1.1.3.2.2. Oyun Teorisi	22
1.2. İHALE KAVRAMI	25
1.2.1. Teorik Olarak İhale Kavramı	25
1.2.2. Kamu İhalesi Kavramı	26
1.2.3. Tarihi Süreç İçinde İhale Yöntemi	32

1.3. ETKİLİ İHALE TASARIMI	34
1.3.1. İhale Amacının Belirlenmesi	36
1.3.1.1. Mali Amaç	36
1.3.1.1.1. Mali Amacın Kapsamı	36
1.3.1.1.2. Mali Amacı Etkileyen Faktörler.....	37
1.3.1.1.2.1. Muhammen Bedel.....	37
1.3.1.1.2.2. İhaleye Katılımcı Sayısı	37
1.3.1.1.2.3. Tarafların Risk Tutumları	38
1.3.1.1.2.4. Taraflarının İhale Konusu Nesneye Verdikleri Değer	38
1.3.1.1.2.5. Ödeme Seçenekleri	40
1.3.1.1.2.6. Katılımcıların Anlaşması	41
1.3.1.2. Mali Olmayan Amaçlar	42
1.3.2. İhale Amacı Hakkında Katılımcıların Eksiksiz Bilgilendirilmesi.....	42
1.3.3. Sürecin Güvenilirliğinin Sağlanması	43
1.3.4. Risklerin Belirlenmesi	44
1.3.5. Etkili İhale Prosedürünün Hazırlanması (Yasal Mevzuat).....	46
1.4. İHALE USULLERİ.....	47
1.4.1. Uluslararası Kuruluşların Mevzuatlarında Yer Alan Kamusal Alım İhale Usulleri.....	48
1.4.1.1. Birleşmiş Milletlere(UNCITRAL) Göre Kamusal Alım İhale Usulleri.....	48
1.4.1.2. Avrupa Birliği'ne Göre Kamusal Alım İhale Usulleri.....	55
1.4.1.3. Dünya Ticaret Örgütü'ne Göre Kamusal Alım İhale Usulleri	64
1.4.2. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri	66
1.4.2.1. İngiltere'de Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri	66
1.4.2.2. Almanya'da Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri	67
1.4.2.3. Çin'de Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri	68
1.4.2.4. Brezilya'da Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri	71

1.4.2.5. Amerika Birleşik Devletlerinde Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri.....	72
1.4.2.6. Rusya’da Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri.....	74

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMUSAL ALIM İHALELERİNDE KULLANILAN İHALE USULLERİ

2.1. KAMUSAL ALIM İHALELERİNİN YASAL BOYUTU	77
2.1.1. Kamu İhale Hukukunun Tarihi Gelişimi	77
2.1.2. Kamu İhale Hukukunun Kaynakları	81
2.1.2.1. Yasama Organından Doğan Kaynaklar.....	81
2.1.2.1.1. Anayasa.....	81
2.1.2.1.2. Kanunlar	82
2.1.2.1.3. Uluslararası Anlaşmalar	83
2.1.2.2. Yürütme Organından Doğan Kaynaklar	84
2.1.2.2.1. Kanun Hükmünde Kararnameler.....	84
2.1.2.2.2. Bakanlar Kurulu Kararları.....	84
2.1.2.2.3. Tüzükler	85
2.1.2.2.4. Yönetmelikler	85
2.1.2.2.5. Tebliğler	86
2.1.2.2.6. Kamu İhale Kurumu Kararları.....	87
2.1.2.3. Yargı Organından Doğan Kaynaklar	88
2.1.2.4. Diğer Kaynaklar.....	90
2.1.2.4.1. Örf ve Adet Kuralları	90
2.1.2.4.2. Doktrin	90
2.2. TÜRKİYE’DE KAMUSAL ALIM İHALELERİ	90
2.2.1. Kamusal Alımlar	90
2.2.1.1.Kamusal İhtiyaçlar ve Temini	90

2.2.1.2. Kamu Alımlarında Uygulanacak Temel İlkeler.....	96
2.2.1.2.1. Saydamlık İlkesi	96
2.2.1.2.2. Eşit Muamele İlkesi	98
2.2.1.2.3. Rekabet İlkesi	99
2.2.1.2.4. Güvenilirlik İlkesi	100
2.2.1.2.5. Gizlilik İlkesi	101
2.2.1.2.6. Kamuoyu Denetimi İlkesi	102
2.2.1.2.7. Kaynakların Etkin Kullanımı İlkesi	103
2.2.1.2.8. İhtiyaçların Uygun Şartlarda ve Zamanında Karşılansısı İlkesi	103
2.2.1.2.9. Diğer İlkeler.....	104
2.2.2. Kamusal Alım İhalelerinin Önemi	105
2.2.2.1. Türkiye’de Kamusal Alım İhalelerinin Boyutu	105
2.2.2.2. Kamu İhale Süreci.....	121
2.2.2.2.1. Kamusal İhtiyacın Ortaya Çıkması.....	121
2.2.2.2.2. İhale Öncesi Hazırlık Süreci.....	122
2.2.2.2.3. Yaklaşık Maliyetin Tespiti.....	123
2.2.2.2.3.1. Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması .	125
2.2.2.2.3.2. Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması	125
2.2.2.2.3.3. Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması	126
2.2.2.2.4. İhale Usulünün Tespiti	127
2.2.2.2.5. İhale Dokümanının Hazırlanması.....	128
2.2.2.2.6. İhale Onayının Alınması.....	129
2.2.2.2.7. İhale ve / veya Ön Yeterlik İlanının Verilmesi.....	129
2.2.2.2.8. İhale Komisyonunun Kurulması	131
2.2.2.2.9. İhale Dokümanının Görülmesi, Satın Alınması, Değişiklik ve Açıklama Yapılması	133

1.2.2.2.9.1. İhale Dokümanının Görülmesi ve Satın Alınması	133
1.2.2.2.9.2. İhale Dokümanında Değişiklik Yapılması.....	134
1.2.2.2.9.3. İhale Dokümanında Açıklama Yapılması	135
2.2.2.2.10. Tekliflerin Sunulması.....	135
2.2.2.2.11. Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Karara Bağlanması.....	136
2.2.2.2.12. İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme İmzalanması, ...	138
2.3. KAMUSAL ALIMLARDA KULLANILAN İHALE USULLERİ VE İHALE USULLERİNİN SEÇİMİNİN ÖNEMİ	139
2.3.1. Kamusal Alımlarda Kullanılan İhale Usulleri	139
2.3.1.1. Açık İhale Usulü	141
2.3.1.1.1. Açık İhale Usulünün Kamu İhalelerinde İşleyişi	142
2.3.1.1.2. Kamu İhaleleri İçinde Açık İhale Usulünün Yeri ve Önemi	143
2.3.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	149
2.3.1.2.1. Belli İstekliler Arasında İhale Usulünün Kamu İhalelerinde İşleyişi.....	150
2.3.1.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale usulünün Kamu İhaleleri İçindeki Yeri ve Önemi.....	151
2.3.1.2. Pazarlık Usulü	155
2.3.1.2.1. Pazarlık Usulünün Kamu İhalelerinde İşleyişi	155
2.3.1.2.2. Pazarlık Usulünün Kamu İhaleleri İçindeki Yeri ve Önemi	157
2.3.2. İhale Usullerinin Seçiminin Önemi.....	160

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMUSAL ALIM İHALE USULLERİNİN ANALİTİK HİYERARŞİ SİSTEMİNE GÖRE UYGULAMA ANALİZİ

3.1. KAVRAMSAL AÇIDAN KARAR VE KARAR VERME	163
3.2. Çok Kriterli Karar Verme.....	166
3.3. ANALİTİK HİYERARŞİ PROSES	171

3.4. AHP Yöntemi İle Kamu İhale Usulü Seçimi Uygulaması	179
3.4.1. Amaç ve Kapsam	179
3.4.2. Mal Alım İhaleleri İçin AHP Yöntemi Uygulaması	183
3.4.3. Hizmet Alım İhaleleri İçin AHP Yöntemi Uygulaması.....	194
3.4.4. Yapım İşi İhaleleri İçin AHP Yöntemi Uygulaması	202
 SONUÇ	 213
KAYNAKLAR.....	223
EKLER.....	255
EK.1. Anket Formu	256
ÖZGEÇMİŞ	263

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. TOWS Matrisi	21
Çizelge 1.2. Minimaks - Maksimum kuramı	24
Çizelge 2.1. İhale Sayıları ve Sözleşme Bedellerinin Yıllara Göre Dağılımı	107
Çizelge 2.2. İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Maddeye Göre Dağılımı	113
Çizelge 2.3. Coğrafi Bölgelerde Gelişmişlik Farklarına Göre İl Sayıları	117
Çizelge 3.1. AHP’de Tercihler İçin Önem Skalası	176
Çizelge 3.2. Rassal Tutarlılık İndeksleri.....	178
Çizelge 3.3. Kriter ve Alt Kriterlerin Belirlenmesi	183
Çizelge 3.4. Alternatifler	183
Çizelge 3.5. Mal Alım İhaleleri İçin Ana Kriterlerin İkili Karşılaştırma Matrisi	185
Çizelge 3.6. Mal Alım İhaleleri İçin Normalize Edilmiş Matris	186
Çizelge 3.7. Mal Alım İhaleleri İçin Göreli Önem Ağırlıklarının Elde edilmesi	187
Çizelge 3.8. Rassal Tutarlılık İndeksi.....	188
Çizelge 3.9. Mal Alım İhaleleri İçin Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi.....	189
Çizelge 3.10. Mal Alım İhaleleri İçin Yeterlilik Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi.....	189
Çizelge 3.11. Mal Alım İhaleleri İçin Saydamlık Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi.....	189
Çizelge 3.12. Mal Alım İhaleleri İçin Yapısal Durumlar Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	190
Çizelge 3.13. Mal Alım İhaleleri İçin Çevresel Faktörler Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	190
Çizelge 3.14. Mal Alım İhaleleri İçin Genel Sentez Çizelgesi	191
Çizelge 3.15. Hizmet Alım İhaleleri İçin Ana Kriterlerin İkili Karşılaştırma Matrisi.....	194
Çizelge 3.16. Hizmet Alım İhaleleri İçin Normalize Edilmiş Matris	195

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.17. Hizmet Alım İhaleleri İçin Görelî Önem Ağırlıklarının Elde edilmesi	196
Çizelge 3.18. Hizmet Alım İhaleleri İçin Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	196
Çizelge 3.19. Hizmet Alım İhaleleri İçin Yeterlilik Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	197
Çizelge 3.20. Hizmet Alım İhaleleri İçin Saydamlık Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	197
Çizelge 3.21. Hizmet Alım İhaleleri İçin Yapısal Durumlar Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	197
Çizelge 3.22. Hizmet Alım İhaleleri İçin Çevresel Faktörler Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	198
Çizelge 3.23. Hizmet Alım İhaleleri İçin Genel Sentez Çizelgesi	199
Çizelge 3.24. Yapım İşi İhaleleri İçin Ana Kriterlerin İkili Karşılaştırma Matrisi ...	202
Çizelge 3.25. Yapım İşi İhaleleri İçin Normalize Edilmiş Matris	203
Çizelge 3.26. Yapım İşi İhaleleri İçin Görelî Önem Ağırlıklarının Elde edilmesi ..	204
Çizelge 3.27. Yapım İşi İhaleleri İçin Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	204
Çizelge 3.28. Yapım İşi İhaleleri İçin Yeterlilik Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi.....	205
Çizelge 3.29. Yapım İşi İhaleleri İçin Saydamlık Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	205
Çizelge 3.30. Yapım İşi İhaleleri İçin Yapısal Durumlar Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	205
Çizelge 3.31. Yapım İşi İhaleleri İçin Çevresel Faktörler Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi	206
Çizelge 3.32. Yapım İşi İhaleleri İçin Genel Sentez Çizelgesi	207

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. SWOT Analizinde İç – Dış Analiz.....	19
Şekil 1.2. Avrupa Birliğinde toplam ihale sayısının ihale usullerine göre dağılımı	63
Şekil 1.3. Avrupa Birliğinde kamu harcamalarının ihale usullerine göre dağılımı	64
Şekil 2.1. Devletin Nihai Tüketim Harcamalarının GSYİH'ye Oranı	106
Şekil 2.2. İdareler Bazında Kamu İhalelerinin Yıllara Göre Dağılımı (İhale Sayısı).....	109
Şekil 2.3. İdareler Bazında Kamu İhalelerinin Yıllara Göre Dağılımı (İhale Tutarı)	110
Şekil 2.4. Merkezi Yönetim Kapsamında Yapılan Kamu İhale Tutarlarının Dağılımı.....	111
Şekil 2.5. Yerel Yönetim Kapsamında Yapılan Kamu İhale Tutarlarının Dağılımı.....	112
Şekil 2.6. İhale Sayıları Açısından Türkiye’de Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı (Adet).....	114
Şekil 2.7. İhale Tutarları Açısından Türkiye’de Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı (Tutar).....	115
Şekil 2.8. Kamu İhalesi Yoluyla Yapılan Kamu Harcamalarının Bölgeler Arasındaki Dağılımı (%)	116
Şekil 2.9. Mal Alım İhalelerinin Bölgeler Arasında Dağılımı (%)	118
Şekil 2.10. Hizmet Alım İhalelerinin Bölgeler Arasında Dağılımı (%)	118
Şekil 2.11. Yapım İşi İhalelerinin Bölgeler Arasında Dağılımı (%)	119
Şekil 2.12. İktidar Partisinin Seçimler İtibariyle Bölgesel Oy Dağılımı	120
Şekil 2.13. Türkiye’de Toplam İhale Sayısının İhale Usullerine Göre Dağılımı ...	143
Şekil 2.14. Açık İhale Usulü İle Yapılan Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı	144
Şekil 2.15. Kamu Harcamalarının İhale Usullerine Göre Dağılımı	145
Şekil 2.16. Açık İhale Usulü İle Yapılan Kamu Harcamalarının İhale Türleri İtibariyle Dağılımı	146

Şekil	Sayfa
Şekil 2.17. İhale Usullerine Göre SB / YM	148
Şekil 2.18. Açık İhale Usulünde İhale Türlerine Göre SB / YM	149
Şekil 2.19. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	153
Şekil 2.20. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan Kamu Harcamalarının İhale Türlerine Göre Dağılımı	154
Şekil 2.21. Belli İstekliler Arası İhale Usulünde İhale Türlerine Göre SB / YM	155
Şekil 2.22. Pazarlık Usulü İle Yapılan Kamu İhalelerinin İhale Türleri İtibariyle Dağılımı	158
Şekil 2.23. Pazarlık Usulü İle Yapılan Kamu Harcamalarının İhale Türleri İtibariyle Dağılımı	159
Şekil 2.24. Pazarlık Usulünde SB / YM.....	160
Şekil 3.1. Yöneylem Araştırmasında Model Kurma Süreci	164
Şekil 3.2. Analitik Hiyerarşi Sürecinin Aşamaları	172
Şekil 3.3. Hiyerarşik Yapı	173
Şekil 3.4. Kamusal Alım İhalelerinde İhale Usulünün Seçimi İçin AHP Modeli ...	184
Şekil 3.5. Mal Alım İhalelerinde İhale Usullerinin Kullanım Oranı	192
Şekil 3.6. Mal Alım İhalelerinde İhale Usullerine Göre SB / YM.....	193
Şekil 3.7. Hizmet Alım İhalelerinde İhale Usullerinin Kullanım Oranı.....	200
Şekil 3.8. Hizmet Alım İhalelerinde İhale Usullerine Göre SB / YM	202
Şekil 3.9. Yapım İşi İhalelerinde İhale Usullerinin Kullanım Oranı	208
Şekil 3.10. Yapım İşi İhaleleri Yoluyla Gerçekleştirilen Kamu Harcamalarının İhale Usullerine Göre Dağılımı.....	210
Şekil 3.11. Yapım İşi İhalelerinde İhale Usullerine Göre SB / YM.....	211

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABİA	Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
a.g.t.	Adı geçen tez
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
APEC	Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Forumu
BM	Birleşmiş Milletler
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BUMKO	T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
C.	Cilt
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
Çev.	Çeviri
ÇKKV	Çok Kriterli Karar Verme
DiK	Devlet İhale Kanunu
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
E.	Esas
Ed.	Editör
EC	European Commission (Avrupa Komisyonu)
ECC	European Commission Council (Avrupa Komisyonu Konseyi)
EFTA	European Free Trade Association (Avrupa Serbest Ticaret Birliği)
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
EURATOM	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

Kısaltmalar**Açıklamalar**

FTAA	Amerika Serbest Ticaret Bölgesi
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt içi Hasıla
Iss.	Issue (Sayı)
K.	Karar
KAA	Kamu Alımları Anlaşması
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİSK	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
NAFTA	Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması
No	Numara
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
ÖSYM	T.C. Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi
P	Sayfa
pp	Sayfalar Arası
RG	Resmi Gazete
S	Sayfa
Ss	Sayfalar Arası
S	Sayı
SB	Sözleşme Bedeli
UNICTRAL	United National Commision on International Trade Law (Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Komisyonu)

Kısaltmalar**Açıklamalar**

USA	United States of America (Amerika Birleşik Devletleri)
T	Tarih
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TED	Tenders Electronics Daily (Elektronik ihaleler Günlüğü)
Vb	Ve benzeri
Vol	Cilt
YM	Yaklaşık Maliyet
WTO	World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)

GİRİŞ

İnsanların toplu halde yaşama ihtiyaçlarının gereği olarak ortaya çıkmış olan devletin görev ve fonksiyonları, kuruluşundan günümüze her dönemde tartışma konusu olmuştur. Bu doğrultuda devletin ekonomik yapı içindeki yeri ve önemi de yüzyıllar boyunca tartışılmalıdır. Devlet ekonomide iki vasıflı bir aktör olarak görev yapmaktadır. Birinci vasfı ekonomik bir süje, ihtiyaçları olan bir varlık olmasından, İkinci vasfı ise, egemenlik gücü doğrultusunda regülasyon görevine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Ekonominin aktörlerinden en büyüğü olan devlet, söz konusu iki vasfını kullanırken bir takım mal, hizmet ya da yapım işine ihtiyaç duyabilmektedir. Bu doğrultuda devletler ihtiyaçlarını belirli usuller doğrultusunda belirlenecek bir bedel karşılığında özel kişilerden satın alma yoluna sıklıkla başvurumaktadırlar.

Maliye ve iktisat disiplini temelde kıtlık bilimidir. Kaynakların kıt olması ve ihtiyaçların, kaynaklara göre nispeten sınırsız olması kamu sektörüne önemli işlevler yüklemektedir. Devlete yüklenen işlevlerin sınırlı olduğu klasik iktisat / maliye anlayışının egemen olduğu dönemlerde kamu sektörünün ekonomideki göreceli payı yaklaşık %10 düzeyinde iken, günümüz gelişmiş ülkelerinde bu pay %40-50 aralığındadır. Bu olgu doğal olarak devletin mali yükümlülük olarak ekonomiden çektiği kaynakların da bu düzeylere ulaşmasına neden olmuştur. Devletin, işlevlerindeki artış ve çeşitlenme, kamusal görevlerini ifa ederken gerekli mal ve hizmetlerin temini ile özellikle özel sektöre yeni fırsatlar da yaratacak yapım işlerinin gerçekleştirilme usullerini ön plana çıkarmaktadır.

Kamusal işlevlerin yerine getirilmesinde zaman zaman usul, esasın önüne geçebilmekte; hatta usul de esasa tabi olmaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesi vatandaşların - vergi mükelleflerinin vergiye gönüllü uyumu açısından büyük önem taşımakla birlikte, kamusal hizmetlere ilişkin tedarikin gerçekleştirilme usulleri de en az miktar ve kalite kadar ilgiyi hak etmektedir.

Kamu harcamalarına ilişkin tüm ülkeler için geçerli evrensel bir sınır çizilmemesinin temel nedenlerinden biri, vergiye karşı bakış ve tepkilerin ülkeden

ülkeye farklılaşmasıdır. Vergi mükelleflerinin kamu harcamalarını finanse etmekteki isteklilikleri - gönüllülükleri ve bilinçleri kuşkusuz kamu harcamalarının düzey ve bileşimi üzerinde etkili olmaktadır. Demokrasi tarihi ile bütçe hakkının başat olmasının temel sebebi de vatandaşların ödedikleri vergilerin kullanımındaki yöneticilere verdikleri izin ve yetkinin vekaletle dayanmasından kaynaklanmaktadır.

Siyaset, özelinde de hükümet etmek, vatandaşlara mali yük yüklemek ile hizmet sunmak olarak karşımıza çıkmaktadır. Literatürdeki maliye anlayışlarının farklı siyasal ideolojileri benimsemesi ve farklı siyasal partiler tarafından benimsenmesinin temel sebebi de vatandaşların devlete yükledikleri işlevlerin farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda devletin işlevleri kadar bu işlevleri yerine getirme usulleri de aynı derece önem taşımaktadır. “Kamunun harcadığı her kuruşun izini sürebilmek”, mükellefler açısından hem temel bir hak hem de bir yükümlülük olarak karşımıza çıkmaktadır. Yüzyıl öncesine göre gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde vergi yükü artmış olmakla birlikte, 1990’ların ortalarından itibaren vergi yükü artışı yavaşlamakta hatta birçok ülkede azalış eğilimine girmektedir. Bu nedenle, kamu sektörünün vergi gelirlerini kullanırken etkinlik hedefinden uzaklaşmaması gerekmektedir.

Kamu sektöründe hizmet sunumunda yetkililerin istisnaları dışında, milletvekillerinin yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı gibi korunakları bulunmamaktadır. Bu nedenle harcamacı kuruluşları yönetenlerin şeffaf süreçleri izlemesi gelecekteki hesap verme ve denetim endişelerini de azaltacaktır.

Kamu kesimi tarafından ihtiyaçlarının temininde kullanılan en yaygın yöntem olan ihale yöntemi Cumhuriyet tarihi boyunca en çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. Yolsuzluklarla ilişkilendirilmiş, siyasilerin ya da bürokratların haklı ya da haksız, övgü ya da eleştirilere maruz kalmalarına sebep olmuştur.

Kamu ihalelerinden, kamu bütçesine en az yük getirecek şekilde tedarik sağlanması amacının yanı sıra kalitenin, zamanında teminin ya da saydamlığın sağlanması gibi bir takım amaçlar da hedeflenebilmektedir. Söz konusu amaçlara ulaşılabilmesi ihale usulünün doğru seçilmesi şartına bağlıdır.

Ülkemizde kamu ihalelerinin hukuki boyutu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kamu İhale Kanunu açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç tip ihale usulü belirlemiştir. Kamu idareleri söz konusu ihale usullerini kullanmak suretiyle kamusal mal ve hizmet temini ile yapım işlerini gerçekleştirebilmektedirler. Kanun, kamu idarelerine ihale usulleri arasında seçim imkanı tanıyan bir şekilde yazılmıştır. Ancak bazı ihale usullerinin kullanılabilirliğini sınırlandırmıştır.

Türkiye'de Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan verilere göre, ihalelerde kullanılan ihale usulleri incelendiğinde, söz konusu belirlemelerde bir kurala bağlı kalınmadığı görülmektedir. Aynı nitelikte bir mal veya hizmet işini ya da yapım işini ihale konusu yapan kamu idareleri arasında farklı ihale usulü tercihlerinin olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum kamuoyunda, kamu ihalelerinde ihale amacının dışında bir takım amaçların varlığı düşüncesini uyandırabilmektedir.

Kamu idarelerinin ihale usulü belirleme aşamasındaki güdülerinin belirlenmesi ve bu doğrultuda; mikro açıdan etkili bir ihale sürecinin gerçekleştirilebilmesinin temini, makro açıdan ise Türkiye'de ihale usullerinin kullanım alanlarının belirlenmesi tez çalışmamızın konusunu teşkil edecektir.

Tez çalışmamızda, çok kriterli karar verme yöntemlerinden, niceliksel ve niteliksel yapılarda olan çok sayıda kriteri optimize ederek karar vericinin en iyi alternatifi seçmesine ya da sıralamasına imkan sağlayan bir yöntem olan Analitik hiyerarşi proses yönteminin kullanımı tercih edilmiştir.

Analitik hiyerarşi proses yönteminin kamu ihalesi literatüründe kullanım alanı genel olarak tedarikçi seçimi ile sınırlı kalmıştır. Kamu ihale usulü seçimi çalışması gerek ulusal literatürde ve gerekse uluslararası literatürde şimdiye kadar çalışılmamış bir alandır. Dolayısıyla tez çalışmamız, literatürde ilk olması sebebiyle önem arz etmektedir. Bu doğrultuda yapılan tez çalışması üç bölümden oluşacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamusal ihtiyaç kavramı doğrultusunda kamusal ihtiyaçların temininin bölüşümü sorunu tartışılacak ve ihale teorisi doğrultusunda kamu ihalesi kavramı tanımlanarak kamu ihalelerinde kullanılan ihale usulleri uluslararası örnekler doğrultusunda açıklanacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türk kamu ihale mevzuatı doğrultusunda, Türkiye’de uygulanan kamu ihale usulleri ve kullanım alanları açıklanacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye’de kamu idarelerinin ihale usulü belirleme saiklerinin tespiti amacıyla analitik hiyerarşi proses yöntemi uygulama çalışması gerçekleştirilecektir. Bu doğrultuda mal alım ihaleleri, hizmet alım ihaleleri ve yapım işi ihaleleri için ayrı ayrı anket çalışması yapılarak bu anketler “superdecisions paket programı” yardımı ile analiz edilecek ve sonuçları değerlendirilecektir. Anket çalışmasında merkezi yönetim kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşlarında ihale komisyonlarında yer almış kimselerle yüz yüze görüşmeler gerçekleştirmek suretiyle veri toplama işlemi gerçekleştirilerek etkili ihale tasarımının gerçekleştirilebilmesi ve ihale usullerinin kullanımında yeknesaklığın sağlanmasına yönelik değerlendirmeler yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL MAL VE HİZMET ALIM İHALELERİ

1.1. KAMUSAL MAL VE HİZMET TEMİNİ

1.1.1. Kamusal Mal ve Hizmet İhtiyacı

İnsanoğlu, dünya tarihinin ilkel aşamalarından beri doğanın sahip olduğu kıt kaynakları değerlendirilirken gereksinimlerini en etkin şekilde karşılayabilecek biçimde kullanmaya dikkat etmek zorunda kalmıştır. Bu zorunluluk ekonomi biliminin oluşumuna öncülük etmiştir. Ekonomi bilimi, sonsuz denilebilecek kadar fazla olan ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kaynakların yetersizliği probleminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır¹. Toplumlar; mevcut kıt kaynakların, gereksinimleri en etkin şekilde karşılayacak biçimde kullanımını sağlamak zorundadırlar². Kaynakların etkin bir şekilde kullanımı planlı ve programlı bir şekilde hareket etmeyi gerektirmektedir. Diğer taraftan, insanların bir takım ihtiyaçları vardır ki bu tür ihtiyaçlar kişisel bazda karşılanamazlar. Ferdi bir şekilde karşılanması mümkün olmayan bu tür ihtiyaçlara kamusal ihtiyaçlar adı verilmektedir³.

Kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçları mümkün olan en etkin biçimde karşılaması gereksinimi ile kamusal ihtiyaçların varlığı toplumsal bir örgütlenmeyi gerekli kılmış ve ekonomiye yeni bir aktör olarak devlet olgusu katılmıştır. Devletin faal bir oluşum haline gelmesiyle birlikte de maliye bilimi ortaya çıkmıştır. O halde denilebilir ki,

¹ Zeynel DİNLER, **Mikro Ekonomi**, Gözden Geçirilmiş Onüçüncü Basım, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 1.

² Mevcut kaynakların etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı sorusunun cevabı; dağıtımda etkinlik, üretimde etkinlik ve bölüşümde etkinlik olmak üzere üç açıdan ele alınmaktadır. Dağıtımda etkinlik hangi ürün üretilecek sorusunun karşılığı olmaktadır. Üretimde etkinlik kim tarafından nasıl üretilecek sorusunun karşılığı ve son olarak kimler için üretilecek sorusu da bölüşümde etkinliği açıklamaktadır. Bu soruların cevapları ilkel toplumlarda örf, adet kuralları tarafından verilmekteydi. Modern toplumlar da ise kumanda ekonomisi ve piyasa ekonomisi olmak üzere iki farklı mekanizma bu sorularının cevaplarını açıklamaktadır. Kumanda mekanizmasında bu soruların cevapları iktidarı elinde bulunduran güç tarafından verilmekte iken, piyasa mekanizmasında ise bu soruların cevaplarını üreticilerin kar maksimizasyonu ve tüketicilerin fayda maksimizasyonu olmak üzere iki şekilde açıklamaktadır. Ancak günümüzde ekonomilerinde, bu uç durumlar dışında karma ekonomik modele göre kararlar alınmaktadır. Hem devlet hem özel sektörün birlikte bulunduğu, birlikte kararlar aldığı ve kamu sektörünün özel sektörü etkilediği ve özel ekonomi aktörlerinin tercihlerinden etkilendiği bir ekonomik model dünya üzerinde yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır.

³ İ. Fazıl PELİN, **Finans İlimi ve Finansal Kanunlar**, Birinci Kitap, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1945, s. 1.

maliye bilimi; insanların ferdi bir şekilde karşılamaya kuvvetlerinin yetmeyeceği toplumsal gereksinimleri giderme ihtiyacının bir gereği olarak oluşmuştur. Bu nedenle maliye bilimini devlet tüzel kişiliğiyle özdeşleştirmek yerine toplumla özdeşleştirmek gerekmektedir. Çünkü kamu maliyesinin incelediği mali olayların temeli, devlet olgusunun henüz tam olarak oluşumunu tamamlamadığı ilk çağ topluluklarına kadar uzanmaktadır⁴.

Maliye ya da kamu maliyesi, kısaca mali olayları inceleyen bilim dalı olarak tanımlanmaktadır⁵. Mali olaylar; devletin, toplum tarafından kendisine yüklenen görev ve fonksiyonları gerçekleştirebilmesi için harcamalar yapması ve bu harcamaları karşılamaya yönelik olarak gelir toplaması şeklinde tanımlanmaktadır⁶. Dolayısıyla maliye bilimi, devletin ekonomisini ya da devletin piyasa ekonomisi ile etkileşimini incelemektedir.

Devlet kavramı değişik şekillerde tanımlanmakla birlikte, en yaygın tanımı Alman bilim adamı Georg Jellinek'in "üç element teorisi"⁷ne dayandırılarak yapılmıştır. Buna göre; Devlet, aynı toprak parçası üzerinde yerleşerek hakimiyet kurmuş belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu varlıktır⁸. Devlet, oluşumu insanların birlikte yaşama güdülerinden doğan ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır⁹. Bu nedenle devletin temel görevi toplumun ortak çıkarlarını korumaktır¹⁰. Devleti, sürekli bir ilişki içinde bulunduğu toplumdan bağımsız düşünmek doğru bir yaklaşım olmamakla birlikte, toplumla eşit de görmemek gereklidir. Çünkü devlet; tüm toplumun üzerinde bir organ olarak görülmesi gereken bir oluşumdur¹¹. Devlete bağlı olarak yaşayan herkes kişisel bazda üzerine düzen

⁴ Birol KOVANCILAR vd..., **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.1.

⁵ Nezih VARGAN, **Maliye Tarihi**, Birlik Ofset, Eskişehir, 1988, s. 1.

⁶ Şerafettin AKSOY, **Kamu Maliyesi (Kamu Harcamaları – Kamu Gelirleri – Devlet Borçları – Bütçe – Maliye Politikası)**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998. s. 10.

⁷ G. Jellinek'e göre bu üç element; ülke (Toprak), millet (İnsan) ve egemenliktir (Devlet gücü). Georg Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, Traduction française par Georges Fardis, Paris, V. Giard & Brière, 1911, C.I, s.296'dan aktaran; Kemal GÖZLER, **Devletin Genel Teorisi (Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı)**, Ekin Kitabevi, 4. Baskı, Bursa, Ekim, 2012, s. 4.

⁸ GÖZLER, a.g.e., s. 4.

⁹ Platon, **Devlet (Politeia)**, Çev. Sabahattin EYUPOĞLU ve M. Ali CİMCOZ, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 12. Baskı, İstanbul, Mayıs, 2007, s. 54.

¹⁰ George SABİNE, **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Çev. Harun RIZATEPE, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayın No: 16, Ankara, 1969, s. 5

¹¹ Devlet tarihi süreç içinde çeşitli şekillerde tanımlanmaya çalışılmıştır. Devletle ilgili olarak yapılan tanımlar çeşitli amaçlar doğrultusunda birbirinden farklılıklar taşımakla birlikte, yapılan tanımların

vazifeyi gerçekleştirmek zorunda olmakla birlikte, kamusal ihtiyaçların varlığı, devletin ekonomi içinde yer almasını gerekli kılmaktadır. Kamusal ihtiyaçlar, devletin kendi imkanları ile karşılanabileceği gibi devlet bu ihtiyaçlarını karşılamak için bir takım özel organları da kullanabilmektedir.

Günümüz devletlerine bakıldığında kapitalist olarak nitelendirilen devletlerde bile ekonomideki kamu paylarının bir hayli büyük olduğu görülmektedir. Devletin ekonomi içerisindeki payının ne kadar olması gerektiğini ya da başka bir anlatımla kamu sektörünün ekonomideki ağırlığı kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlanması şeklinde bulunmaktadır. Ancak bu oranın ne kadar olması gerektiği konusunda bir fikir birliği bulunmamaktadır¹². Çünkü bu oranın optimal noktası toplumdan topluma, coğrafyadan coğrafyaya ya da zamanlar arasında farklılıklar arz edebilmektedir.

Kamu kesiminin büyüklüğünün mali sonuçlarının yanı sıra sosyal, siyasi, psikolojik ve hukuki bir takım sonuçlarının bulunduğunu da gözden kaçırmamak gerekmektedir.

iki başlık altında toplanması mümkündür. Buna göre bunlardan birincisi; devleti, toplumsal bir olgu olarak gören tanımlar ve ikincisi, devleti insanlar tarafından insanlar için oluşturulan bir olgu olarak gören tanımlardır. Karl DOEHRING, **Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, Çev. Ahmet MUMCU, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2002, s. 24 – 27.

¹² İktisat teorisi, devletin ekonominin işleyiş içindeki rolünü ortaya koyabilmek için farklı yöntem ve teorilerle çok çeşitli çalışmalarda bulunmuş ve bulunmaya devam etmektedir. Literatürde özellikle; Richard Armey ve Richard W. Rahn tarafından kamu harcamalarının ekonomik büyümeye etkileri incelenmiş ve kamu harcamalarının bir noktaya kadar pozitif, bu noktadan sonra negatif bir ilişki içinde olduğu tezi ortaya atılmıştır. Özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde kongre üyesi olan Richard ARMEY tarafından geliştirilen ve literatürde adı Armey Eğrisi olarak bilinen teoriye göre; ekonomide devletin tamamıyla devre dışı bırakıldığı bir ortamda bir ülkenin ekonomik büyümesi düşük olacaktır. Bununla birlikte tüm ekonomiye devletin hakim olduğu bir durumda da yine ekonomik büyüme düşük olacaktır. Ancak, özel kesim ve devletin ekonomide birlikte söz sahibi oldukları bir ortamda ekonomik büyüme en üst düzeye çıkacaktır. The Joint Economic Committee Study done by the United States Congress in 1998 called Government Size and Economic Growth. <http://www.jec.senate.gov/republicans/public/index.cfm?p=Home/growth/govtsize/govtsize.htm>. Erişim. 06.11.2014. Richard K. VEDDER and Lowell E. GALLAWAY, **Government Size and Economic Growth**, December 1998, s. 1 -4;

Milton Friedman'a göre ise; dışa açık bir ekonomide kamu kesimi önemli bir rol oynamaktadır. Friedman'a göre kamu kesiminin ekonomiye katkısı pozitif olmakla birlikte, kamu kesimin payı GSYİH'in içinde % 15'den %50'lere çıktıkça marjinal katkısı negatife dönüşecektir. Friedman, kamu harcamalarının optimal seviyesinin ülkelerin gelişmişlik düzeyleri doğrultusunda GSYİH'nin %15'i ile %50'si arasında olması gerektiğini savunmaktadır. Milton FRIEDMAN, "If Only the U.S. Were as Free as Hong Kong", Wall Street Journal, 8 July, 1997. <http://online.wsj.com/article/SB868305843450108500.html>. Erişim. 06.11.2014.

Kamu sektörünün büyüklüğü ülke içerisinde sosyal ve siyasi bir takım etkiler oluşturmaktadır¹³. Bu etkilerin açıklanabilmesi için kamu harcamalarının neler olduğunun bilinmesi gerekmektedir. A. Smith'e göre kamu harcamaları yalnız ülke savunması ve adalet hizmetleri ile özel sektörün sunumunun mümkün olmadığı alanlardaki hizmetleri kapsamaktadır¹⁴. Günümüzde ise bu hizmetlere eğitim, sağlık, ulaşım gibi hizmetler de eklenerek çeşitlendirilebilmektedir. Kamu harcamalarının temel ekonomik sebepleri; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değişmekle birlikte; piyasa başarısızlıkları, negatif dışsallıkların önlenmesi, rekabet şartlarının düzenlenmesi, istihdam olanaklarının artırılması, kişi başına düşen gelir seviyesinin artırılması ve sanayi kesiminin teşvik edilmesi gibi nedenlere bağlanabilmektedir¹⁵.

Gerçekleştirilen kamu harcamalarının ekonomi üzerinde doğrudan ya da dolaylı bir takım etkileri bulunmaktadır. Öncelikle kamu harcamaları, devletin doğrudan piyasa ekonomisine müdahalesi anlamına gelmektedir. Bu durumun özel kesimin ekonomik davranışları üzerinde etkisi bulunmaktadır. Ayrıca kamu harcamalarının bir maliye politikası aracı olarak kullanılması sonucu ekonomik istikrarın sağlanması, adil gelir dağılımının sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması gibi doğuracağı sonuçlar önem arz etmektedir.

Kamu harcamaları bir yandan çarpan etkisi ile milli gelir ve istihdam üzerinde belirleyici bir rol oynarken¹⁶, diğer taraftan toplam talebi etkileyecek unsurlar üzerinde belirleyici olabilmektedir¹⁷. Devletin otoriter bir güç olarak kamu harcamaları yapması piyasa mekanizmasını oluşturan aktörlere kaynak aktarımı anlamına gelmektedir ki, bu durum özel kesim tüketimini teşvik edici bir yapı ortaya çıkarabilecektir.

Devlet bazen kendi yapacağı bir takım faaliyetleri özel kesime yaptırmak suretiyle de kamu harcaması yapabilmektedir. Bu durumda aynı zamanda özel

¹³ IMF, Sweden Selected Issues – The Role of Government, IMF Country Report, No: 01/169, 1 September, 2001, p. 19. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01169.pdf>. Erişim: 23.02.2015.

¹⁴ Adam SMİTH, **Milletlerin Zenginliği**, Çev. Haldun DERİN, İş Bankası Kültür Yayınları, V. Baskı, İstanbul, 2011, s. 767 – 917.

¹⁵ Erdoğan ALKİN, "Piyasa Ekonomisine Kamu Müdahalesi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, 2004/3, Temmuz, S. 6, s. 2 – 3.

¹⁶ Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 16. Baskı, Ankara, 2014, s. 516.

¹⁷ Beyhan ATAÇ, **Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları)**, Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, Temmuz, 2009, s. 9 – 10.

sektöre iş olanakları oluşturmaktadır. Ancak özel sektöre devredilecek faaliyetlerin iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Kaynakların dağılımının belirlenmesi olgusu, tarihi süreç içinde ekonomistleri yüzyıllar boyunca meşgul etmiştir. O halde sorulması gereken bir soru; Devlet ekonomiye ne kadar müdahil olmalıdır? sorusu olacaktır. Devletin ekonomi içindeki yeri ve önemi, tarihi gelişim süreci içinde bilim adamları tarafından savundukları ideolojiler doğrultusunda ya da yaşadıkları döneme ait iktisadi düşünce yapısına göre çeşitli şekillerde açıklanmıştır¹⁸.

Ekonomik meseleler piyasa mekanizmasında kendi içinde iki farklı biçimde ele alınmaktadır. Birinci görüşe göre; hükümetler piyasa ekonomisinin işleyişi karşısında piyasaya hiç bir müdahalede bulunmaksızın tarafsız kalmaktadırlar. İkinci tip görüş ise; 20. yüzyılda baskın olmuş, devletin piyasa ekonomisine müdahale etmesi gerektiğini savunan görüştür. Bu yaklaşımının benimsendiği piyasa ekonomilerine karma ekonomiler adı verilmektedir.

Avrupa'da 16. ve 18. yüzyıllarda merkantilizm adı verilen bir akım geçerli olmuştur. Tek taraflı bir politika olan merkantilizm bir ülkenin zenginlik kaynağının altın ve gümüşe bağlı olduğunu savunmaktadır¹⁹. Ülkeler altın ve gümüş elde edebilmek için her yola başvurabilmektedirler. Merkantilizmde devlet ülkesinin zenginliğini sağlayabilmek için ekonominin her alanına müdahale edebilmektedir. Mutlaki rejimlerin hakim olduğu merkantilizm döneminde ülkeye değerli madenlerin girmesini teşvik etmek ve ülkeden söz konusu madenlerin çıkmasını önlemek için devletlerin piyasa mekanizmasına müdahale etmeleri gerektiği görüşü savunulmuştur²⁰.

¹⁸ Bu durum John Kenneth Galbraith tarafından; "İktisadi özgül iktisadi düşüncelerin; sanayi devrimi kökenli erken tranvaya bağlı olarak A. Smith'in, sanayi devriminin daha sonraki yoğun aşamalarında David Ricardo'nun, denetimsiz kapitalist güç döneminde Karl Marx'ın, büyük buhranın ortaya çıkardığı felakete karşılık olarak John Maynard Keynes'in fikirlerinin geliştirdiği dünyanın bir yansıması olarak görme çabasıydım." Şeklinde ifade edilmektedir. John Kenneth GALBRAITH, **İktisat Tarihi (Geleceğin Aynası Olarak Bugün)**, Çev. Müfit GÜNAY, Dost Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara, Ağustos 2004, s. 12.

¹⁹ Nezih VARGAN, **a.g.e.**, s. 22.

²⁰ Abuzer PINAR, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2. Baskı, Naturel Kitap Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim, 2006, s. 5.

Merkantilist düşüncenin çöküşüyle birlikte 18. yüzyılın ikinci yarısında Fransa'da doğal düzen yaklaşımının ekonomik faaliyetlere uyarlanması şeklinde ortaya çıkan bir akım olan Fizyokrasi görüşüne göre; ekonomik faaliyetlere piyasa dışından yapılacak müdahaleler doğal ahengi bozacaktır²¹. Bu nedenle fizyokratlar devletin piyasaya müdahalesine karşı çıkmaktadırlar.

18. yüzyılın sonlarında ortaçağın kapalı ekonomik anlayışı yerine dışa açık bir ekonomik düzen kurulmuş ve klasik mali anlayış olarak adlandırılan bir iktisadi ekol, döneme hakim düşünce yapısı olarak yerleşmiştir. Jandarma devlet anlayışını benimseyen klasik mali düşünce yapısı, devletin görevlerini yalnızca tam kamusal mal ve hizmetlerin üretimi veya sunumu ile sınırlandırmış ve gerektiğinde piyasa mekanizmasının işleyişine yardımcı olması gerektiği fikri üzerinde durmuştur²². Klasik mali anlayışta ekonomide görünmeyen bir el olduğu ve bu elin ekonomik dengelerde düzeni sağladığı görüşü benimsenmiş yani devletin bu görünmez elin işleyişine müdahale etmemesi gerektiği fikri yaygın olarak benimsenmiştir.

Sanayi devrimi ile birlikte yaşanan değişim büyük sanayi işletmelerini ön plana çıkarmıştır. Bu durum sosyal yapıda da önemli değişikliklere neden olmuştur²³. Sanayi devrimi sonrası dönemde üretim düzeyinin artırılması birincil sorun olmuş, bölüşüm sorunu göz ardı edilmiştir. Dönemde arz yönlü bir bakış açısının hakim olduğu görülmekteyken, talep kısmı ikinci plana atılmıştır demek doğru olacaktır. Bu tespit, düşük ücretle sosyal güvenceden yoksun çocuk işçi çalıştırılması ya da emeğin sömürülmesi gibi bazı sorunları da yanında getirmiş, bu durumda bazı iktisatçıların bölüşüm ve talep konularına eğilmeleri sonucunu doğurmuş ve sosyalizm olarak bilinen düşünce yapısı ortaya çıkmıştır. Sosyalizm üretim araçlarının tümünün ya da bir bölümünün kamunun mülkiyetinde olması gerektiğini savunan bir düşünce yapısına sahiptir²⁴.

Klasik ekolün yenilenmiş hali de denebilecek olan Neo-klasik kuramda, Klasikler tarafından ileri sürülen makroekonomik yaklaşımlar benimsenmekle

²¹ Abuzer PINAR, **a.g.e.**, s. 5.

²² Eric ROLL, **A History of Economic Thought**, Faber and Faber LTD., London, 1953, s. 61.

²³ Coşkun Can AKTAN, **Bilgi Toplumu ve Gelişimi**, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/bilgi-toplumu/bilgi-toplum-dogusu.htm>. Erişim: 24.04.2015.

²⁴ Joseph A. SCHUMPTER, **Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi**, Çev. Hasan İLHAN, Alter Yayıncılık, Mart, 2007, s. 222.

birlikte, üretici ve tüketici gibi küçük karar birimlerinin davranışlarının incelemesi şeklindeki mikro ekonomik görüşlere ağırlık verildiği görülmektedir. Neo – klasik iktisadi görüşe göre; piyasa ekonomisi tek başına optimumu sağlamaktan uzak olduğu için gerektiğinde devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekmektedir²⁵.

20. yüzyılla birlikte kamunun ekonomi içindeki payının artmaya başladığı görülmektedir. Rus Devrimi, Birinci Dünya Savaşı, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, İkinci Dünya Savaşı ve Totaliter rejimlerin gelişimi gibi nedenler devletin ekonomi içindeki rolünün değişimine zemin hazırlamışlardır²⁶.

1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın ortaya çıkardığı çöküntü iktisat bilimine Keynesyen iktisadi ekol adı altında yeni bir görüş kazandırmıştır. Keynesyen iktisadi düşünce kamu ekonomisini gerekli görmüştür. Çünkü Keynesyen mali anlayışa göre devlet tarafından yapılan harcamalar bazı alanlarda özel sektör kadar, hatta özel sektörden daha fazla verimli olabilmektedir. Ayrıca keynesyen mali anlayışında kamu harcamalarının tarafsız olmaması gerektiği fikri savunulmaktadır²⁷.

Yüzyılın başlarında GSYİH içinde %10'lar seviyelerinde yer alan kamu payları yüzyılın sonlarında birçok ülkede %50'ler seviyelerine ulaşmıştır²⁸. Özellikle 1960 sonrası dönemde 1970'li yılların ortalarına kadar başta Avrupa ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede ortaya çıkan bireylerin “beşikten mezara kadar” ekonomik koruma altına alınmasını hedefleyen kamu programları²⁹ nedeniyle kamu kesiminin ekonomideki payında artış olduğu görülmektedir.

1970'li yılların ortalarında ortaya çıkan stagflasyon ve taksflasyon olgularına dünya ekonomik buhranından sonra iktisat politikasına hakim olan Kesynesyen görüşün bir çözüm önerisi getirememesi devletin ekonomideki rolünün tekrar tartışılmaya başlanılmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda 1970'lerin ortaları ile birlikte devletin ekonomideki hakim rolü tekrar bir değişim evresine girmiştir. 1980

²⁵ BernardGUERRIEN, **Neo-Klasik İktisat**, Çev. Ertuğrul Tokdemir, II. Baskı İletişim Yayınları, İstanbul. 1999, s.167.

²⁶ Vito TANZİ, **Economic Role of the State in the 21st Century**, Cato Journal, Vol. 25, No.3, Fall 2005, p. 618.

²⁷ Beyhan ATAÇ, **a.g.e.**, s. 9.

²⁸ Vito TANZİ, **a.g.e.**, s. 618 – 619.

²⁹ Dönemde “beşikten mezara kadar” ekonomik koruma programları çerçevesinde; kamu emeklilik fonları, halk sağlığı programları, aile sübvansiyonları, ücretsiz devlet okulu programları, işsizlik tazminatı ve kamu konut programları geliştirilmiştir.

ve 1990'lı yıllarda dünyanın gelişmiş bölgelerinde liberal fikirlerin yeniden egemen olması ile birlikte kamu sektörünün ekonomi içindeki payında duraklama olduğu görülmektedir³⁰.

Tarihi seyir içindeki gelişimle birlikte devlete piyasa ekonomisinde çeşitli çağdaş görev ve fonksiyonlar yüklenmiştir. Özellikle Amerikan kökenli çalışmalarda özel sektör mantığı çerçevesinde devlet dizaynı gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir³¹. Söz konusu bu gelişmeler doğrultusunda devlete yüklenen çağdaş anlamdaki görevler³²;

- Üretim faktörlerinin etkin dağıtımı açısından kamusal mal ve hizmet üretiminin yanı sıra regülasyon vazifesine de önem verilmesi,
- Özel sektör mantığına dayalı müşteri odaklı kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi,
- Piyasa ekonomisinde rekabet oluşumunun sağlanması,
- Mal ve hizmet üretiminin halka aktararak sahiplenme güdüsünün oluşturulması,
- Devletin çıktı odaklı yönetimle performans sorgulaması yapması,
- Bürokratik tercihler yerine kamuoyu tercihlerinin dikkate alınması,
- Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması,

şeklinde sıralanabilecektir.

Açıklanan tüm bu gelişmeler ve değişen fikir akımları göz önünde bulundurulduğunda görülmektedir ki; ekonomik faaliyetleri tamamıyla kamu sektörüne bırakmak ya da tamamıyla özel sektöre bırakmak akılcı bir çözüm yolu değildir. Toplumların ellerinde bulundurdukları kıt kaynakların sosyal, siyasi ve

³⁰ Tanzi'ye göre; 1980'lerden sonra devletin ekonomideki rolünün değişmesinin nedenleri: Keynesyen iktisadın önemini kaybetmesi, Doğu Avrupa ve Sovyetlerdeki gelişmeler doğrultusunda sosyalizmin cazibesini kaybetmesi, artan vergi yükü nedeniyle kayıtdışı ekonominin yaygınlaşması, kamunun borç servisi yükünün artması, kamu harcamalarının etkinsiz olabileceği fikrinin yaygınlaşması ve son olarak rüşvet ve sonucu olarak kamu harcamalarındaki etkinsizlik endişeleridir. Vito TANZİ, "Ulus Devletlerin Sonu mu geliyor", Çev. Hakan AY, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 6, S. 1, 2004, s. 54.

³¹ Bu düşüncenin önemli örneklerinden birini Amerikalı bilim adamları Osborne ve Gaebler 1992 yılında ortaya çıkarmışlardır. "Yönetimin Yeniden İcadı" isimli eserlerinde çağdaş devletin fonksiyonlarını incelemişlerdir. Nevzat SAYGILIOĞLU ve Selçuk ARI, **Etkin Devlet (Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi)**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat, 2013, s. 35.

³² Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime)**, 3. Basım, ALFA Yayınları: 1125, Dizi No. 46, İstanbul, 2008, s. 235 – 236.

ekonomik bir takım faktörlerin dikkate alınarak mümkün olduğunca daha etkin kullanılabileceği kesim tarafından üretiminin sağlanması çok daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

1.1.2. Kamusal İhtiyaçların Karşılanmasında Kamu Kesimi Özel Kesim İlişkisi

Yüzyıllar boyunca devlet anlayışında ortaya çıkan değişimle birlikte, kamu kesiminin varlık nedeni, amaçlarının ne olması gerekliliği ve ekonomiye ne kadar müdahil olması gerektiği gibi görüşler temelde piyasa mekanizmasında oluşan aksaklıkların çözümüne yönelik gelişmiştir. Bu nedenle öncelikle piyasa ekonomisinde etkinliğin neden sağlanamadığının araştırılması gerekmektedir. Piyasa ekonomisinin hangi koşullarda etkin çalışabildiği ve bunu engelleyen sorunların neler olduğunun araştırılması kamu kesiminden beklenen fonksiyonları ortaya çıkaracaktır.

Kamu kesimi ile özel kesimin özelliklerine yönelik olarak yapılan çalışmalar göstermektedir ki;

- Özel kesimde kişisel çıkarlar ön planda tutulurken, kamu kesimi toplumsal çıkarı maksimize etmeye çalışmaktadır.
- Özel kesimce üretilecek mal ve hizmetler piyasa ekonomisi içinde belirlenirken, kamusal ihtiyaçlar siyasi süreç içinde belirlenmektedir³³.
- Özel kesim ölçeğe göre artan getiri ile kamu kesimi ise azalan getiri ile çalışmaktadır³⁴.
- Kaynaklar küçük ölçekli işletmelerde kamu kesimince, büyük ölçekli işletmelerde ise özel kesim tarafından daha etkin kullanılmaktadır³⁵.
- Kamu kesimi, bürokratik yapısı gereği teknolojik gelişmelere hızlı ayak uyduramazken, özel kesim gerek teknolojik rekabete gerekse diğer değişkenlere yönelik rekabete çok daha hızlı ayak uydurabilmektedir.

³³ Kenan BULUTOĞLU, **Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı)**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 1.

³⁴ İsmail BULMUŞ, "Kamu Kesimi İle Özel Kesimin Etkenlik Yönünden Karşılaştırılması", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 2, Cilt: 2, S. 1, 1981, s. 124 – 125.

³⁵ İsmail BULMUŞ, **a.g.m.**, s. 124 – 125.

Kamu kesimi ile özel kesim arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Ancak bu farklılıklardan kamu kesimi ile serbest piyasanın birbirlerinin rakibi oldukları görüşü çıkarılmamalıdır. Kamu kesimi de serbest piyasa ekonomisi de inkar edilemez birer gerçek ve gerekliliktir. Daha önce de belirtildiği üzere bu iki kesimi birbiri ile çarpıştırmak yerine iki kesiminde avantajlarından faydalanmak akılcı bir öneri olacaktır³⁶.

Piyasa ekonomisi ile kamu ekonomisi nitelikleri gereği birbirinden farklı mantıklarla işleyen kesimlerdir. Devlet özel sektöre nazaran çok daha kompleks ve büyük bir oluşumdur. Bu durum devlete bir takım avantajlar sağlamakla birlikte bir takım dezavantajları da içinde bulundurmaktadır. Öncelikle unutulmamalıdır ki; devlet, elinde politika yapıcı sıfatını bulundurmaktadır. Ayrıca devlet özel sektöre kıyasla daha fazla kaynağa sahiptir. Ancak, dikkat edilmelidir ki, devlet gibi devasa bir oluşumun etkin bir şekilde yönetilmesi kolay olmayıp yeni sorunların oluşmasına neden olacaktır³⁷.

Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki en temel fark, amaçları açısından ortaya çıkmaktadır. Ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde özel kesimin amacı kar maksimizasyonu iken, toplumsal açıdan temel amaç karlılıktan ziyade verimliliğin sağlanmasıdır. Bu nedenle kamu kesimi kar maksimizasyonunun ötesinde iktisadi kaynakların kullanımında verimliliği sağlamaya yönelik hareket

³⁶ Bu doğrultuda Kamu – Özel Sektör İşbirliği modelleri adı altında bir takım çalışmalar söz konusudur. Şöyle ki; devlet tekelinde yapılan faaliyetlerde tüm sorumluluk devlete yüklenmekte, özel sektöre devredilen faaliyetlerde ise devletin gücünün yitirilmesi kaygıları ortaya çıkmaktadır. Bu sorunsal neticesinde, iki kesimin birlikte hareket edebileceği açılımlar üzerinde durulmaya başlanmış ve yeni bir finansman modeli olarak “kamu özel işbirliği modelleri” ortaya çıkmıştır. Kamu özel sektör işbirliği modelleri ilk olarak İngiltere’de 1660’lı yıllarda yol inşaatları için özel sektör katılım modelleri ile başlatılmış, sanayi devrimi ile kanal ve demiryolu projelerinde sıklıkla kullanılmış ancak ekonomik krizler nedeniyle kamu sektörü ile özel sektörü bir araya getirme çalışmaları o dönem için başarılı olamamıştır. Kamu özel ortaklığı son dönemlerde yaygın kullanılan bir modeldir. Çoğunlukla yüksek sermaye isteyen alt yapı yatırımları, enerji sektörü, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi büyük projeler için çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

³⁷ Thomas HOBBS 1651 yılında Leviathan adlı bir çalışma yayınlamıştır. Esasen Leviathan, Tevrat ve İncil’de adı geçen mitolojik bir su canavarıdır. Temsili olarak bütün kötülüklerin anasıdır. Mümkün mertebe rahatsız edilmemesi gerekir. Ancak bir kere rahatsız edilirse, artık kontrol edilmeyen bir canavar halini almaktadır. Hobbess eserinde devleti Leviathan’a benzetmekte ve ortaya çıkabilecek sorunları açıklamaktadır. Şöyle ki; devletin varoluş nedeni önceleri vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak iken, devlet zaman içerisinde büyümekte ve kendi menfaatlerini koruyan bir oluşum halini almaktadır. Büyüyen ve faaliyetleri genişleyen devletin harcamaları artmakta ve devlet ekonomik bir takım gereksinimler duymaktadır. Bu gereksinim devleti daha fazla vergi toplamaya, borçlanmaya ya da emisyonu başvurmaya yöneltmektedir. En nihayetinde devlet ilk başlardaki masum amaçlarından sapmakta ve sosyal faydadan çok sosyal maliyeti olan bir olgu haline dönüşmektedir. Thomas Hobbes, **Leviathan**, Çev. Semih LİM, Yapı Kredi Yayınları, Kazım Taşkent Klasik Yapıtlar Dizisi, 11. Baskı, İstanbul, 2013, s. 133 – 277.

edecektir. Kavram olarak kar maksimizasyonu ile verimlilik birbirinden farklı anlamları ifade etmektedir. Karlılık maliyet fonksiyonunun bir sonucu iken, verimlilik üretim fonksiyonuna bağlıdır. Karlılık satış gelirleri ile maliyetler arasındaki müspet farkı ifade ederken³⁸, verimlilik mevcut kaynakların belirlenen amaçları gerçekleştirme başarısını ölçen soyut bir kavramdır³⁹. Yani kamu kesimi ekonomik faaliyetlerde verimliliği esas almakta ve özel kesime nazaran çok sayıda ve farklı niteliklerde amacı birlikte gerçekleştirme arzusu içinde bulunmaktadır⁴⁰.

Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki farklardan biri de kararların alınış biçimi ile ilgilidir. Kamu kesiminde kararlar siyasal süreç içinde alınmaktayken, özel kesimde kararlar piyasa mekanizması tarafından belirlenmektedir⁴¹. Siyasal süreç içinde alınan kararlar devlet tarafından cebirlik unsur taşıyan bir şekilde uygulanabilirken, özel kesim tamamıyla gönüllülük esasına göre faaliyet göstermektedir.

1.1.3. Kamusal Mal ve Hizmet Temininde Karar Stratejileri

İnsanlık tarihi incelendiğinde toplumların ekonomik faaliyetlerde başarılı olabilmemesinin; kamu kesimi, piyasa ekonomisi⁴² ve özel kesim olarak adlandırılan üç temel aktörün uyumlu bir şekilde çalışması ve bununla birlikte söz konusu kesimlerin kapsamlı ve karmaşık bir regülasyonu etkin bir biçimde gerçekleştirebilmesi şartına bağlı olduğu açıkça görülecektir⁴³. Zaman zaman söz konusu aktörlerin birbirlerine göre güçlülük durumları değişmiş ama piyasa ekonomisi hep diğer iki aktöre bağlı olarak şekillenmiştir. Yani bazı durumlarda regülasyon görevini kamu ve özel kesim

³⁸ Joseph PROKOPENKO and Antonio PINEDA, "Modül 4: Verimlilik Ölçümü ve Analizi", Verimlilik ve Kalite Yönetimi: Modüler Program, Ed: Joseph PROKOPENKO and Klaus NORTH, T.C. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü, Türkiye'nin Verimlilik Merkezi Yayın No: 716, C.1, s. 213.

³⁹ Rosemary HARRISON, "Modül 13: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi", Verimlilik ve Kalite Yönetimi: Modüler Program, Ed: Joseph PROKOPENKO and Klaus NORTH, T.C. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü, Türkiye'nin Verimlilik Merkezi Yayın No: 716, C.2, s. 13.

⁴⁰ Bu amaçlar arasında kar maksimizasyonu, siyasilerin oy maksimizasyonu, işsizlikle mücadele ya da sosyal bir takım amaçlar gösterilebilecektir.

⁴¹ Abdurrahman AKDOĞAN, **a.g.e.**, s. 1-2.

⁴² Piyasa ekonomisinden kasıt "görünmez el"dir.

⁴³ Erdal TÜRKAN, **Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s.1.

birlikte gerçekleştirmişler, bazı durumlarda ise regülasyon görevini kamu kesimi veya özel kesim tek başına gerçekleştirmiştir.

Daha önce de açıklandığı üzere söz konusu regülatörler arasında regülasyon kapasitesi ve yeteneği açısından önemli farklılıkların bulunması günümüz dünyasında regülatörler arasında rekabet ilişkisinden ziyade tamamlayıcılık ilişkisini ön plana çıkarmaktadır⁴⁴. Bu durumda regülatörler arasında görev dağılımının nasıl yapılacağı iyi dizayn edilmesi gereken bir konudur. O halde görev dağılımı yapılırken iki noktaya dikkat edilmelidir. Bunlar;

- Regülasyon alanları söz konusu aktörler arasında optimal şekilde dağıtılmalı,
- Üç aktör içinde sürdürülebilir ve toplumsal refaha en yüksek katkıyı sağlayacak model kurulmalıdır⁴⁵.

Söz konusu bu iki nokta şu soruyu ortaya çıkarmaktadır. Kamu kesimi ihtiyacı olan mal ve hizmetleri kendisi mi üretmelidir? Yoksa piyasa ekonomisinden mi satın almalıdır?

Rekabet teorisinin çalışma alanına giren, regülatörler arasında görev dağılımı, dolayısıyla mal ve hizmet teminin kimin tarafından karşılanması gerektiği sorusunun cevabı “yapı – davranış – performans” ve “stratejik yaklaşım” olarak adlandırılan iki temel metodoloji içinde incelenmektedir⁴⁶.

1.1.3.1. Yapı – Davranış – Performans Analizine Dayalı Yaklaşım

Yapı – davranış – performans analizine dayalı metodolojinin amacı ekonomide piyasa regülasyonunu hakim kılmaktır. Analize göre; arz ve talep koşulları piyasa yapısını etkilemekte, piyasa yapısı firma davranışlarını belirlemekte, firma davranışları da üretimde etkinlik, kaynak dağılımında etkinlik, ileri

⁴⁴ Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 3.

⁴⁵ Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 3.

⁴⁶ Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 15.

teknoloji kullanımının sağlanması, istihdam olanaklarının artırılması gibi amaçları bünyesinde bulunduran ekonomik performansı etkilemektedir⁴⁷.

Yapı – davranış – performans analizinde arz ve talep koşulları tüm süreci etkileyen yegane unsur olarak görülmektedir. Buna göre arz koşulları; hammadde, teknoloji, ürün kalitesi, değer/ağırlık oranı, mesleki kurallar olarak sıralanırken, talep koşulları; fiyat esnekliği, ikame olanakları, pazarlama koşulları, satın alma metotları ve mevsimsel özellikler olarak sıralanmıştır⁴⁸.

Kamusal mal ve hizmet temininde talep eden taraf konumunda olan devlet için önemli olan arz koşullarıdır. Şayet devlet arz koşulları açısından kendini yeterli görüyorsa mal ve hizmet teminini kendi kaynakları ile temin etme yolunu seçecektir. Ancak arz koşulları açısından kendisini yetersiz hissettiği durumlarda ya da yeterli hissetse dahi belirlenen ekstrasfiskal amaçların gerçekleştirilebilmesi amacıyla, kendisi tarafından belirlenecek talep koşulları doğrultusunda mal veya hizmet teminini satın alma yolunu seçecektir. O halde sonuç olarak görülmektedir ki, kamu kesimi tarafından talep edilen mal ve hizmetlerin alım yöntemi (ihale yöntemi) talep koşullarından birisi olması nedeniyle kamu alımında amaçlanan sonuçları doğrudan etkilemektedir.

1.1.3.2. Stratejik Yaklaşım

Kamusal mal ve hizmet temininin kimin tarafından gerçekleştirileceği sorusunun cevabı ikinci olarak stratejik yaklaşıma göre açıklanacaktır. Kamu kesimi tarafından ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin temininde stratejik yaklaşım, öncelikle uygun stratejinin belirlenmesini öngörmektedir. Uygun stratejinin başarısı stratejik hareket edebilmeye bağlıdır. Stratejik hareket, taraflardan birisinin karşı tarafın beklentilerini değiştirerek tercihlerini kendisi lehine dönüştüren hareketi ifade etmektedir⁴⁹.

⁴⁷ F.M. SCHERER., Industrial Market Structure and Economic Performance, Chicago, Rant Mac Nelly, 3. Ed.1973.'den aktaran Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 17.

⁴⁸ F.M. SCHERER, **a.g.e.**, s. 16 - 17.

⁴⁹ BEGG D., FİSCHER S., DORNBUSH D., **Economics**, Mc Graw, Hill., Third Ed., 1991, s. 165.

Stratejik yaklaşımı; SWOT analizi⁵⁰ ve oyun teorisi olmak üzere iki başlık altında incelemek mümkündür⁵¹. Oyun teorisinde tüm belirsizlikler açıkça bilinmekte sadece tarafların hangi stratejiyi oynaması gerektiği sorusuna cevap aranmaktadır. SWOT analizinde ise; performansı etkileyen temel fırsat ve tehditler ile güçlü yönlerin ve zaafların belirlenerek, mevcut fırsatlardan yararlanılması ve olası tehditlerden korunması amaçlanmaktadır⁵².

1.1.3.2.1. SWOT Analizi

Bu yöntem 1960'larda Harvard Üniversitesi profesörleri Learned, Christensen, Andrews ve Guth tarafından geliştirilmiştir⁵³. SWOT analizine yönelik stratejik analiz dört aşamadan oluşmaktadır⁵⁴. Birinci aşamada çevresel fırsatların belirlenmesi, ikinci aşamada tehditlerin ortaya konulması, üçüncü aşamada güçlü yönlerin ve dördüncü aşamada zaafların belirlenmesine yönelik içsel kontrol yapımı ve son olarak da aksiyon planlanması yapılmaktadır⁵⁵.

⁵⁰ Kurumsal strateji ve konumlanma açısından başvurulacak bir yöntem olan SWOT analizi, şirket, kurum, örgüt vb. gibi bir organizasyonun iç-dış durumunun detaylı bir şekilde incelenip değerlendirildiği bir analiz uygulamasıdır. SWOT İngilizce kelimelerin kısaltmalarının baş harflerinden türetilmiş bir kısaltmadır.

S- Strength (Kurumun olumlu ve güçlü olan özelliklerinin belirlenmesi)

W- Weakness (Kurumun olumsuz veya zayıf olan özelliklerinin belirlenmesi)

O- Opportunity (Kurumun içte ve dışta sahip olduğu fırsatları belirtmektedir)

T- Threat (Kurumun etrafındaki olası tehlike, risk ve piyasa tehditlerini belirtmektedir)

SWOT analizi dört kapsamlı bir analiz alanını ifade etmektedir. Kısaca SWOT analizi, iç ve dış durum değerlendirmesini içeren ve yönetim açısından şuan ki konumu ve geleceği görebilme açılarından kolaylık sağlayan stratejik bir yönetim uygulamasıdır. Nadine PAHL, Anne RİCHTER, **Swot Analysis. Idea, Methodology and a Practical Approach**, GRİN, Berlin, 22 October 2007, s. 1.

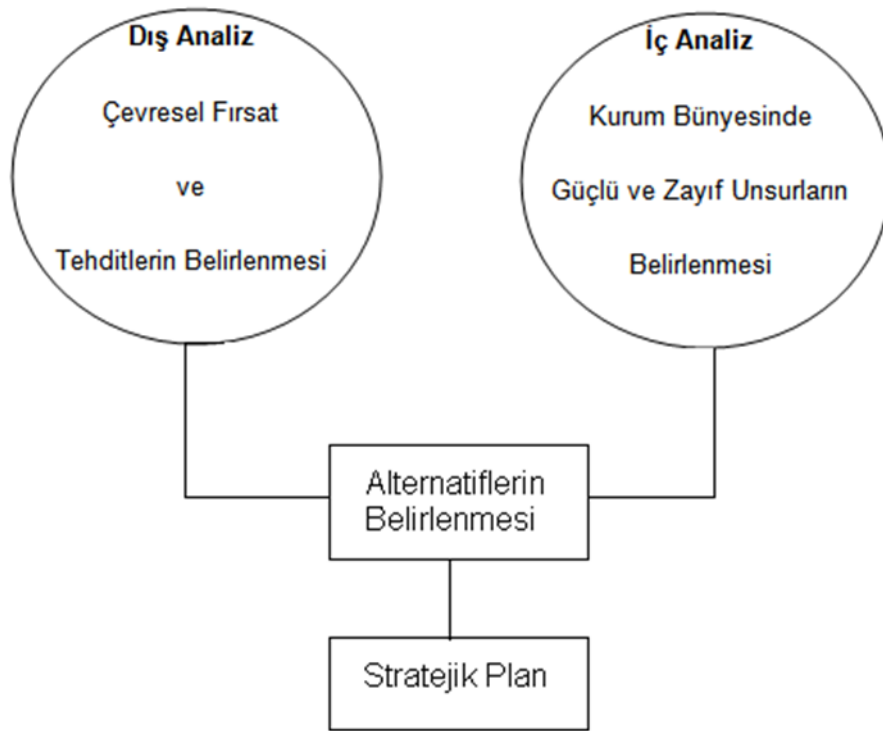
⁵¹ Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 17.

⁵² Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 18.

⁵³ Nadine PAHL, Anne RİCHTER, **a.g.e.**, s. 2.

⁵⁴ Serkan DİLEK, **Oyun Teorisi Eşliğinde Sanayi Ekonomisi (Endüstriyel Ekonomi)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 91-92.

⁵⁵ Gerard GARİBALDİ, **Stratégie concurrentielle**, Les Editions d'Organisation, 2. Ed., Paris, 1996, s. 92'den aktaran, Erdal TÜRKAN, **a.g.e.**, s. 37.



Şekil 1.1. SWOT Analizinde İç – Dış Analiz

Kaynak: SWOT Analysis I: Looking Outside for Threats and Opportunities. Harvard Business School Press, 2005, Chapter 1, p. 3.

1.1.3.2.1.1. Dış Analiz

SWOT Analizinin aşamalarından birisi olan dış analiz, çevresel fırsat ve tehditlerin belirlenmesi aşamasıdır⁵⁶. Dış analizde olumlu veya olumsuz etkisi olabilecek tüm unsurların hesaplanması gerekmektedir. Dış analiz kamusal mal ve hizmet temininde etkinliğin sağlanması konusunda etkili olmakla birlikte kamu maliyesinin gerek mali amacı açısından ve gerekse mali olmayan amaçları açısından da son derece büyük önem arz etmektedir. Ancak, piyasa başarısızlıkları ve devlet başarısızlıkları da burada dikkat edilmesi gereken unsurlar arasında yer almaktadır. Dış analizde belirlenen tehditler $T_1, T_2, T_3, T_4, \dots, T_t$ şeklinde, fırsatlar ise; $F_1, F_2, F_3, F_4, \dots, F_f$ şeklinde tanımlanacaktır.

⁵⁶ Doğan UÇAR ve Ahmet Özgür DOĞRU, "CBS Projelerinin Stratejik Planlaması ve SWOT Analizinin Yeri", **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 28 Mart- 1 Nisan, 2005, Ankara. http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/P3K5_99_ek.pdf. Erişim: 14.05.2014. s.3.

1.1.3.2.1.2. İç Analiz

SWOT analizi yöntemi ile incelenmesi sürecinde sistemin başarısı ya da geleceğine ait güçlü ve zayıf yanların neler olduğunu ortaya çıkarabilmek için sisteme ilişkin iç çevre faktörlerin araştırılmasına yönelik analizlere iç analizler adı verilmektedir⁵⁷. SWOT Analizinde iç analiz kamunun içsel değerlendirmesi anlamına gelmektedir. Başka bir anlatımla devletin kendi kapasitesini belirlemesi işlemidir. Devletin kamusal ihtiyaçları karşılama noktasında güçlü ve zayıf yanları, çeşitli şartlar altında farklılık gösterebilmektedir. Söz konusu özelliklerin belirlenmesi ve bu özelliklerin kamusal ihtiyaçların temininde dikkate alınması başarıyı etkileyen önemli bir unsurdur.

Güçlü yanlar, iç çevre analizi sonucunda ortaya çıkarılan ve rakiplere karşı üstünlük sağlanılabilecek değer ve yetenekleri kapsamaktadır. Güçlü yanların belirlenmesiyle, kamu kesimi kendi kapasitesini de belirleme imkanına ulaşacak, avantajlı olduğu yanları belirleyecektir. Güçlü yönlerin tespit edilmesinde; kamu kesiminin neleri iyi yapabildiği, mevcut kaynaklarını, teknolojik durumunu ortaya koyacaktır. Zayıf yanlar ise, uzun dönemli stratejiler ve planlar için ciddi güçlük ve sınırlamalara neden olacak problemlerin önceden tespit edilmesi ve çözülmesi için zayıflıkların ortaya çıkarılması noktasında önemlidir. Zayıflıklar tamamen ortadan kaldırılamasa da başarılmayacak işlere girilmesini ve zararlı adımların atılmasını engelleyebilmektedir. İç analizde güçlü yanlar G₁, G₂, G₃, G₄.....G_g şeklinde, zayıf yanlar ise, Z₁,Z₂,Z₃,Z₄.....Z_z şeklinde tanımlanacaktır.

1.1.3.2.1.3. Alternatiflerin Belirlenmesi

Alternatiflerin belirlenmesinde Weihrich tarafından geliştirilen TOWS matrisi kullanılacaktır. Orijinal TOWS matrisi iki satır ve iki sütundan oluşmakta olup sütunlarda güçlü yanlar ve zafiyetler yer almakta, satırlarda ise tehdit ve fırsatlar yer almaktadır⁵⁸. TOWS matrisi söz konusu bu dört sütunun birbiri ile karşılaştırılması mantığına dayanmaktadır. TOWS matrisine fırsat ve tehditlerin önem derecelerinin

⁵⁷ Doğan UÇAR ve Ahmet Özgür DOĞRU, **a.g.m.**, s.3.

⁵⁸ Heinz WEIHRICH, The TOWS Matrix - A Tool for Situational Analysis, http://www.rillo.ee/docs/2008/Weichrich_LRP_1982.pdf Erişim: 04.06.2014.

katılması da mümkündür. Bu durumda matris altı kutulu hale gelecektir⁵⁹. Altı kutulu TOWS matrisi üç farklı senaryoya dayanmaktadır. Bunlar spekülâtif durum, ideal durum ve tehlikeli durumdur.

Altı kutulu TOWS matrisinde büyük harfler önem derecesi büyük durumları küçük harfler ise önem derecesi küçük durumları ifade etmektedir. Matrise göre, tehdit ve fırsatların önem derecelerinin yüksek olduğu durumlar spekülâtif durumu, fırsatların yüksek ve tehditlerin küçük öneme sahip olduğu durumlar ideal durumu ve son olarak fırsatların küçük ve tehditlerin yüksek olduğu durumlar ise tehlikeli durumu ifade etmektedir.

Çizelge 1.1. TOWS Matrisi⁶⁰

Devlet Durum	G1, G2, G3, G4...	Z1, Z2, Z3, Z4...
Spekülâtif Durum F T	Kazanma Olasılığı Yüksek Oyun (1)	(2) Çok Riskli Oyun
İdeal Durum F t	Cennet (3)	(4) İkilem
Tehlikeli Durum f T	Araf (5)	(6) Cehennem

1 Numaralı kutucuk, önem derecesi yüksek fırsatların ve tehditlerin bir arada bulunduğu bir durumu ifade etmektedir. Ancak, devlet söz konusu durumda önemli bir güç avantajına sahiptir. Bu durumda devlet spekülâtif bir durumda bulunmaktadır. Ancak, önemli bir güç durumuna sahip devlet amaçlarını gerçekleştirirde avantajlı durumda bulunmaktadır.

2 numaralı kutucukta da spekülâtif bir durum söz konusudur. Çünkü yine önem derecesi yüksek fırsat ve tehditler bir aradadır. Ancak burada farklılık devlet zafiyet durumundadır. O halde ikinci durumda devlet yine seçim yapma şansına sahip bulunmakla birlikte amaçladığı hedefleri gerçekleştirme olasılığı düşük görünmektedir.

3 numaralı kutucuk, önem derecesi yüksek fırsat ve önem derecesi düşük tehditlerin olduğu durumu ifade etmektedir. Bu durum, ideal durum olarak ifade

⁵⁹ Gerard GARİBALDİ, a.g.e., s. 161.

⁶⁰ Erdal TÜRKAN, **Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 42.

edilmektedir. Üçüncü kutucukta ideal durumun yanı sıra devlet önemli bir güce de sahiptir. Dolayısıyla arzu edilen her türlü şartın olduğu bir durum olan 3. Kutuya cennet adı verilmiştir.

4 numaralı kutucukta ideal durum söz konusu olmakla birlikte devletin zaaflarının varlığı söz konusudur. Bu durumda devlet sahip olduğu önemli fırsatları değerlendirmek isteyecek ama zafiyetleri dikkate aldığı da sürekli bir ikilem içinde kalacaktır.

5 numaralı kutucukta, önem derecesi yüksek tehditler söz konusudur. Ancak devlet bu tehditlerin üstesinden gelebilecek güce sahiptir. 5 numaralı kutucukta söz konusu tehditler devletin güçlü yanlarının etkisini azaltmaktadır. Bu durumda devlet uzun vadede amaçlarına ulaşma kabiliyetine sahip görünmektedir. Bu nedenle 5 numaralı kutucuk araf olarak adlandırılmıştır.

6 numaralı kutucuk, devlet açısından oluşabilecek en kötü durumu ifade etmektedir. Çünkü devlet güçlü tehditlerle karşı karşıyadır ve bu tehlikeleri bertaraf edebilecek güce sahip değildir.

Devlet ihtiyacı olan mal ve hizmet ihtiyacını nasıl temin etmesi gerektiği sorusuna SWOT analizi ile cevap verirken kendi üretimi için ya da dışardan alım için güçlü ve zayıf yanların, fırsat ve tehditlerin doğru bir şekilde belirlenerek uygun kutucuğun belirlenmesi gerekecektir.

1.1.3.2.2. Oyun Teorisi

Uygulamalı matematiğin bir dalı olan oyun teorisi, bir karar biriminin kararlarının, diğer birimlerin kararlarına bağlı olduğu karşılıklı stratejik karar almanın yer aldığı durumları inceleyen bir bilim dalıdır⁶¹.

Oyun kuramı, 1944 yılında çıkan John Von Neumann ve Oskar Morgenstern tarafından yazılmış olan “Oyunların ve Ekonomik Davranışın Kuramı” adlı kitapla başlamıştır. Bu kuram 1950’lerde birçok akademisyen tarafından

⁶¹ Roger B. MAYERSON, Game Theory(Analysis of Conflict), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1997, s. 1.

geliştirilmiştir. Oyun kuramı ile ilgili olarak ekonomi dalında yapılan çalışmalar sekiz bilim adamına Nobel ödülü kazandırmıştır.

Kamu kesimi ihtiyacı olan mal ve hizmetleri kendi mi üretmeli yoksa satın mı almalıdır sorularının cevaplarını oyun kuramına göre belirlerken piyasa ekonomisi oyuncularının hareketlerini dikkate almakla yükümlüdür.

Oyun teorisinde optimal bir çözüm yolu sağlayan birden fazla karar kuramı söz konusudur. Ancak söz konusu kuramlardan Minimaks - Maksimim Kuramı ile Nash Dengesi kamusal karar alma için önem arz etmektedir.

Oyun teorisine göre şayet bir karar, diğer oyuncuların kararlarından bağımsız bir şekilde karar verici için en iyi kararsa buna baskın strateji adı verilmektedir⁶². Her baskın strateji çözümü bir Nash dengesidir⁶³, ama tersi doğru değildir. Teori oyuncuların hepsinin aynı hedefe yönelmesi durumunda, bu oyuncuların hedefe ulaşma olasılıklarının azalacağını ama farklı hedeflerin seçilmesi durumunda hedefe ulaşma olasılığının artacağını savunmaktadır.

Minimaks - Maksimim kuramında oyuncular kendilerine maksimum avantaj ve minimum maliyet getirecek kararı değil, maksimumların minimumunu ya da minimumların maksimumunu seçme gayreti içinde olacaklardır⁶⁴. Yani bu kuram taraflardan her birinin kendi stratejilerini uyguladıklarında, karşı tarafın uygulayacağı çeşitli stratejilerden en iyi ve en kötü durumların neler olduğunun belirlenerek karar verilmesini amaçlamaktadır. Minimaks - Maksimim kuralında rakiplerin birbirlerinin stratejilerini bilmemeleri esası öncül olarak alınmaktadır.

⁶² Coşkun Can AKTAN ve Abdullah Burhan BAHÇE, Oyun Teorisi: Temel Kavramlar, <http://www.canaktan.org/ekonomi/oyun-teorisi/temel-kavramlar.htm>. Erişim: 27.09.2015

⁶³ Diğer oyuncuların strateji seçimleri belirliyken, hiçbir oyuncu seçimini değiştirmek için bir neden görmüyorsa, ya da oyuncunun strateji değiştirmesi daha kötü durumuna düşmesine neden olarsa bu durumda ortaya çıkacak strateji bileşimi bir Nash dengesidir.

⁶⁴ Nilifür KARADAĞ, "Matematikte oyun kuramı Minimaks teoremi ve Nash Dengesi", Bilim ve Teknik, Aralık, 2004, s. 84.

Çizelge 1.2. Minimaks - Maksimim kuramı⁶⁵

		A'nın Stratejisi			
		S1	S2	S3	S4
B'nin Stratejisi	S1	60	40*	75	48
	S2	45	21	54	13*
	S3	3*	4	74	89
	S4	83	74	34*	63

Çizelge 1.2. aracılığıyla Minimaks - Maksimim kuramı daha açık görülebilecektir. Çizelgenin satırlarında B'nin stratejisi, sütunlarında ise A'nın stratejisi gösterilmektedir. Bu durumda B'nin, S1 tercihini seçtiği durumda A'nın S2'yi tercih etmesi B için en kötü durum olacaktır. Çünkü bu durumda B sadece %40'lık bir pay alabilecek A %60'lık paya sahip olacaktır. Çizelgede bu durumlar “*” ile gösterilmiştir. O halde B açısından 4 durumdan en iyisi S1'i oynaması halinde ortaya çıkacak olan en kötü sonuç yani %40'lık paydır. Bu durumda B, minimumların maksimumu hedefleme stratejisini uygulamış olacaktır.

Kamusal mal ve hizmet alımlarında devlet çok iyi bir piyasa araştırması yapmalı ve kararları bu doğrultuda vermelidir. Ancak piyasa ekonomisinin özellikleri gereği bazen uygulanacak maliye politikaları devletle piyasa aktörleri arasında bir oyun ortamı oluşturabilmektedir. Devletlerin ellerindeki en önemli maliye politikası araçlarından birisi olan kamu harcamalarının yapılması yani mal ya da hizmet alımı konusunda devlet üretim kararı verirken Minimaks - Maksimim kuralını uygulayabilecektir.

Nash denge kuralı tarafların hepsi için hakim strateji konumundadır. Söz konusu hakim strateji karşı tarafın tercihinden bağımsız bir şekilde ilgili oyuncuya en iyi sonucu sağlayan stratejidir.

Nash dengesine göre, her oyuncu ilişkide bulunduğu diğer oyuncuların hareketlerini de göz önünde bulundurarak, yapabileceğinin en iyisini yapmaya

⁶⁵ Erdal TÜRKAN, **Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadi**”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 49.

çalışmalıdır. Yani bir anlamda bir oyuncunun tercihleri, diğer oyuncuların tercihlerine bağlıdır. Bu durumda oyuncular yalnız kendi çıkarı doğrultusunda değil, diğer oyuncularında çıkarlarını göz önünde bulundurmak durumundadır. Sonuç olarak oyun kuramında her bir oyuncu diğer oyuncuları da dikkate alarak kendisi için en ideal olan hareketi seçmelidir.

Nash dengesi, kamusal mal ve hizmetlerin kimin tarafından üretilmesi gerektiği kararını verecek olan kamu kesimi tarafından daha etkin bir şekilde kullanılması gereken bir yöntemdir. Çünkü Nash dengesi bireysel fayda maksimizasyonu için toplumsal fayda maksimizasyonunu öngörmekte ve devlet de toplumsal fayda maksimizasyonu hedeflemektedir. Öyle ise devlet kendi çıkarları doğrultusunda piyasa ekonomisinin de çıkarlarını düşünerek kamusal mal ve hizmet temininin kendisi tarafından mı sağlanacağı yoksa satın mı alınacağı konusunda bir karar verme yoluna gidebilecektir.

1.2. İHALE KAVRAMI

1.2.1. Teorik Olarak İhale Kavramı

İhale kelimesinin kökeni Latince’de arttırmak anlamına gelen “augēre” kelimesine dayanmaktadır⁶⁶. Türk Dil Kurumu Sözlüğünde ihale kelimesi, satılması planlanan eşyanın, almaya istekli olanlar arasından en uygun şartları yüklenmeyi kabul edene verilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. İktisadi bir kavram olarak ise ihale, mal ve hizmetlerin, açık ve rekabetçi bir ortamda eksiltme veya artırma yöntemleriyle, almak isteyenler arasından en uygun teklifte bulunana verilmesi işlemini ifade etmektedir⁶⁷.

Mübadele konusu olacak malın fiyatının sabit ya da rayiç bedeller doğrultusunda saptanabilme özelliğinin bulunmadığı durumlarda fiyatın belirlenmesi

⁶⁶ İhale kelimesi İngilizce’de “bidding” kelimesi ile ifade edilmektedir. Ayrıca tender ve auction kelimeleri de ihale kelimesi ile eşdeğer kullanılmaktadır. Açık arttırma olarak kullanılan Auction kelimesi Latin kökenli bir kelime olup Latince’de “augēre” olarak kullanılmıştır. Dictionary.com, **Auction**, <http://dictionary.reference.com/browse/auction>, Erişim: 16.03.2013.

⁶⁷ Ülkemizde ihale kelimesi yerine; Açık Arttırma, müzayede, mezat ve mubayaa gibi kelimeler de kullanılmaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre; açık arttırma, müzayede ve mezat aynı anlamda açıklanırken, mubayaa satın alma olarak ifade edilmektedir. Bknz. Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.org.tr/index.php?option=com_gts&view=gts. Erişim: 16.03.2013.

optimal noktadan sapmalara neden olabilmektedir. İşte tam bu noktada ihale, alıcı ve satıcılar için en uygun ortamın oluşup fiyatın iki taraf için de makul kabul edilebilecek bir seviyede belirlenebilmesi işlevini görmektedir. Sonuç olarak bir mal satışı veya hizmet ifasına yönelik sözleşme kurulması aşamasında tarafların birbirlerine karşı yükümlülüklerinin belirlenmesi yöntemlerinden birisi olan ihale, kıt kaynakların dağıtımında rekabet esaslı bir fiyat belirleme yöntemidir. Teknik bir anlatımla iktisat teorisi açısından ihale, arz ve talebi eşitleyen bir mekanizma olarak görülmektedir.

İhale, gerek özel sektör tarafından gerekse kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alım satımlarında sıklıkla başvurulanan bir yöntemdir. İhale yöntemi, başta yapım işleri olmak üzere, sanat eserleri, antikalar, çiçek, balık, kitap, mücevher ve gayrimenkul alım satımı gibi birçok alanda başvurulabilen bir yöntemdir.

İhale yöntemi, devlet tarafından da mal ve hizmet alımlarında ihale şartlarının ya da daha dar anlamda ihale fiyatının belirlenmesi için kullanılan bir yöntemdir. Devlet tarafından gerçekleştirilen ihaleler toplumun tamamını ilgilendirdiği için özel öneme sahip uygulamalardır.

1.2.2. Kamu İhalesi Kavramı

Devletin kendisine yüklenen görev ve fonksiyonları gerçekleştirebilmesi, ülkesinde bir takım mal ve hizmetleri sunmasını gerekli kılmaktadır. Bir ekonomideki tüm ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi düşünülebilir bir olgu olmaktan uzaktır. Kamu kesimi ihtiyacı olan mal ve hizmetleri kendisi üretebileceği gibi özel sektörden de temin etme yolunu seçebilmektedir. Kaynak dağılımında etkinlik ile doğrudan ilintili olan söz konusu mal ve hizmetlerin temininin hangi kesimden yapılacağı konusunda bazı belirleyiciler rol oynamaktadır⁶⁸. Buna göre;

⁶⁸ Herhangi bir ihtiyacın üretilmeli mi ya da satın mı alınmalı sorusunun cevabı daha çok özel sektör firmaları için çalışma konusu olmuştur. Bu konuda özellikle 1991 yılında ekonomi Nobel ödülünü alan Ronald Coase'nin 1937 yılında yazdığı "The Nature of the Firm" adlı makalesinde ortaya attığı işlem ve değişim maliyeti ve organizasyon maliyeti kavramları önem arz etmektedir. Coase, herhangi bir işlemi piyasa da gerçekleştirmenin yol açtığı değişim maliyetleri ile aynı işlemi firma içinde gerçekleştirmenin organizasyon maliyetini karşılaştırarak firmanın etkin bir organizasyon yapısında

- Ölçek ekonomiler,
- Sınai mülkiyet konusu olan farklılaştırılmış ürünlerin varlığı,
- Özgün mallar,
- Dönüşüm maliyetleri,
- Sermaye ihtiyacı,
- Alt yapı eksikliği (Dağıtım, ulaşım vs.),
- Mutlak maliyet üstünlüğü (Özgün tecrübe, gerekli girdilere ulaşım imkanı vs.)
- Hükümet politikaları,
- Uluslararası politikalar, devletin mal ve hizmet ihtiyacını hangi kesimden karşılayacağı konusunda belirleyici olacaktır⁶⁹.

Tüm kamu kurum ve kuruluşları, kendilerine yüklenen görev ve fonksiyonları gerçekleştirebilmek için bir takım mal ve hizmetlere gereksinim duymaktadırlar⁷⁰. Söz konusu gereksinimlere yönelik olarak da kamu harcamaları yapmaktadırlar. Başka bir ifadeyle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi kamu harcaması yapılması ile doğrudan ilişkilidir. Kamu idareleri en uygun kalitedeki mal ve hizmeti en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini olabildiğince düşük tutmak amacıyla ihale yöntemini kullanmaktadırlar.

Kamusal mal ve hizmet teminine yönelik olarak kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen ihaleye kamu ihalesi adı verilmektedir.

Ekonomik olarak bir kaynağın etkin bir şekilde elde edilip edilmediğinin belirlenmesinde birkaç gösterge kullanılabilir. Bunlardan en önemlileri x-etkinliği ve tahsis etkinliği kavramlarıdır. X-etkinliği, kullanılan kaynaklar açısından

nasıl ulaşabileceğini araştırmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ronald H. COASE, "The Nature of the Firm." *Economica*, Volume 4, Issue 16, November, 1937., pages 386–405.

⁶⁹ M.E. PORTER, *Competitive Advantage*, New York Free Press, 1985, s. 6.'dan aktaran Erdal TÜRKKAN, *a.g.e.*, s. 20.

⁷⁰ Kamusal mal ve hizmet temini kavramı uluslararası literatürde değişik şekillerde kullanılmaktadır. Bunları kategorize etmek gerekirse genellikle, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) metinlerinde "government procurement", AB düzenlemelerinde "public procurement", Anglo-American literatüründe "government contracts", "public purchasing" ya da "government purchasing", bazı ülke düzenlemelerinde "public tender" ya da "state tender" kavramlarıyla ifade edilmektedir.

bir mal ya da hizmet temininin mümkün olan en düşük maliyetle gerçekleştirilmesini ifade etmektedir⁷¹. Bu durumun tersine x-etkinsizliği adı verilmektedir.

Devlet, piyasa ekonomisinden mal ya da hizmet temini sürecinde etkin bir ihale süreci ile kendi üreteceğinden daha düşük maliyetle mal ya da hizmete sahip olabilecektir. Devletin ihtiyacı olan bir mal ya da hizmeti piyasa ekonomisinden daha ucuza temin edebildiği böylesi bir durum x-etkin durumu ortaya çıkaracaktır. Bu durumda oluşacak gelir artışı bütçe açığının kapatılmasında kullanılabileceği gibi doğrudan harcanarak bir maliye politikası aracı olarak da kullanılabilecektir.

Tahsis etkinliği ise, bir ekonomik birimin durumunu iyileştirmenin ancak bir başka ekonomik birimin durumunun kötüleştirilmesi ile mümkün olduğu durum olarak tanımlanmaktadır⁷². Dolayısıyla tahsis etkinliği Pareto etkinliğini ifade etmektedir. Başka bir tanımla tahsis etkinliği, tüketimden elde edilen toplam sosyal fayda ile üretimin sosyal maliyeti arasındaki farkın mümkün olduğunca fazla olduğu durumunu ifade etmektedir⁷³. O halde tahsis etkinliği daha geniş bir kavram olup x-etkinliğini bünyesinde barındırmaktadır. Şöyle ki; üretimin sosyal maliyeti mümkün olan en düşük maliyeti de kapsamaktadır. Ancak üretimin sosyal maliyetini sadece parasal bir değer olarak algılamamak gerekmektedir. Söz konusu mal ya da hizmetin kalitesi de üretimin sosyal maliyeti içinde yer almaktadır. Sonuç olarak, burada dikkat edilmesi gereken çok önemli bir durum vardır ki bu da, daha ucuza mal ve hizmet satın alınması karşılığında kaliteden ödün verilmemesi gereğidir.

Birlikte bir toplumun parçaları olarak yaşayan insanlar, bütçe hakkının gereği olarak devlet faaliyetlerinin açık ve şeffaf bir şekilde gerçekleşmesini talep etme hakkına sahip olmaları nedeniyle, kamu kaynaklarının nasıl dağıtıldığı konusunu kontrol edebilme arzusu içinde bulunmaktadır. Bu doğrultuda devlet tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında optimal fiyatın belirlenmesi çok daha büyük önem taşımaktadır. Çünkü kamu alımlarında bir takım hukuk dışı uygulamalar, art niyetli olmasa dahi kabiliyetsiz yöneticiler tarafından uygulanan

⁷¹ Tamer ÇETİN, "İktisadi Etkinlik Üzerine Bir Deneme: X Etkinlik Yaklaşımı", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, C. 11, S. 2, 2010, s. 183-198.

⁷² Julianle GRAND, "Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-Off". **Ethics**, Vol. 100, No. 3, April, 1990, pp. 554-568.

⁷³ Julianle GRAND, "The Theory of Government Failure". **British Journal of Political Science**, Vol. 21, No. 4 Oct., 1991, pp. 423-442.

kötü yönetimler ya da literatürde Friedman Matrisi⁷⁴ olarak adlandırılan olgunun etkisiyle fiyatın belirlenmesinde optimal fiyattan sapmalar gerçekleşebilmekte ve kamu kesimi zarara uğratılabilmektedir.

Neo klasik iktisadi ekole göre alıcı ve satıcılar piyasa hakkında tam bilgiye sahiplerdir. Ancak gerçek hayatta bu durumun çok farklı olduğu, alıcı ve satıcılar arasında asimetrik bilgi bulunabildiği görülmektedir⁷⁵. Ticari karşılaşmalarda karşısındaki muhatabın düşüncelerini öğrenen tarafın önemli bir avantaj elde etmiş olacağı açıktır. Devletler, ticari faaliyetlerinde bilgi asimetrisini engellemek için yani firmaların özel bilgilerini elde edebilmek için bir takım yöntemlere başvurabilmektedirler. Bu yöntemlerden bir tanesi de firmaları birbirleri ile yarıştırmaya şeklinde gerçekleşen ihale yöntemidir.

İhale, kaynakların dağıtımının piyasa aktörlerinin verecekleri teklifler doğrultusunda şekillendiği, açık ve tanımlanabilir kuralları bulunan bir yöntemdir⁷⁶. Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen ihaleler, söz konusu mal ve hizmetlerin dağıtımının devletle özel sektör arasındaki fiyat ve kalite rekabetine göre yapıldığı bir sistemi ifade etmektedir. Başka bir anlatımla, kamu sektörünün piyasa ekonomisinden mal veya hizmet satın aldığı durumlarda bu satışın gerçekleşmesi için devletin, eksiltme veya artırma yöntemleriyle en uygun teklifte bulunan piyasa aktörüyle anlaşmaya varması işlemine kamu ihalesi adı verilmektedir.

⁷⁴ İktisadi literatürde siyasiler ve bürokratların kamu kesiminin ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilen harcamalardaki tutumları ABD'li Nobel İktisat Ödülü sahibi Prof. Milton Friedman'ın "Friedman Matris'i" yardımıyla açıklanabilmektedir. Friedman matrisinde 4 birey söz konusudur. Buna göre:

A kişisi, kendi parasını kendisi için harcamaktadır. A kişisi en düşük fiyatla en kaliteli mal ve hizmeti satın almaya çalışacaktır. Bu durumda kişi için fiyat ve kalite önemlidir.

B kişisi, kendi parasını başkası için harcamaktadır. Başka bir ifadeyle harcamayı kendisi yapacak ama buna karşılık başka birisi veya birileri mal ya da hizmetlerin faydasından yararlanacaktır. Bu durumda kişi kaliteye önem vermeyecek, harcamayı asgari düzeyde tutmaya çalışacaktır.

C kişisi, başkasının parasını kendisi için harcamaktadır. Bu durumda kişi fiyata önem vermez, harcanan paranın miktarıyla veya katlanılması gereken külfetin büyüklüğü ile ilgilenmez. Kişi için önemli olan en kaliteli mal ve hizmeti satın alabilmektedir.

D kişisi, başkasının parasını başkası için harcamaktadır. Başka bir ifadeyle karar verme durumunda olan kişi ne külfete katlanan ve ne de faydasından yararlanan taraftır. Bu durumda kişi fiyata da kaliteye de önem vermeyecektir. Karar veren kişi için ne katlanılması gereken külfet ve ne de elde edilecek nimet önemlidir. Kamu hizmetlerinin sunumunda bürokratların ya da siyasilerin fonksiyonu tam da "D kişisi" olarak açıklanan durumu ifade etmektedir.

⁷⁵ Erdal M. ÜNSAL, **Mikro İktisat**, Genişletilmiş 10. Baskı, Bigbang Yayınları, Ankara, Eylül 2014, s. 716.

⁷⁶ R. Preston MCAFEE and John MCMILLAN, Auction and Bidding, Journal of Economic Literature, Vol XXV, June, 1987, p. 701.

Devlet tarafından ihaleye çıkılma nedenlerinden en önemlisi piyasa ekonomisi ile devlet arasındaki asimetrik bilgi sorunudur. Şayet devlet tam bilgiye sahip olmuş olsaydı; piyasa ve piyasada yer alan firmalarla ilgili tam bilgiye sahip bir piyasa oyuncusu olarak bu hizmetin en etkin şekilde hangi firma tarafından, hangi şartlar altında, ne kadar süre içerisinde ve en önemlisi ne kadar fiyata gerçekleştirilebileceği belirlenebilirdi. Bu imkanlara sahip bir devlet de kendi belirlediği firmaya söz konusu işi yaptırırdı. Ancak asimetrik bilgi olgusu bu avantajı ortadan kaldırmaktadır.

Devletin taraf olduğu ticari karşılaşmalarda asimetrik bilgi problemi, devleti kamu kaynaklarını etkin kullanmada dezavantajlı duruma düşürmenin yanı sıra ciddi sorunların ortaya çıkmasına da sebep olabilecektir. Bu sorunlardan en önemlileri; ters seçim ve ahlaki tehlikedir.

Asimetrik bilginin ortaya çıkardığı sorunlardan biri olan ters seçim, ilk olarak George Akerlof tarafından 1970 yılında yazılan "The Market For "Lemons": Quality, uncertainty and the market mechanism" adlı makalede ortaya konularak literatüre girmiştir⁷⁷. Ters seçim problemi bir sözleşmeyle ilgili olarak, bilginin bir tarafça bilindiği, diğer tarafça bilinmediği durumlarda meydana gelir ve sonuçta, ikinci taraf maliyete katlanmak durumunda kalır.

Asimetrik bilgi sonucu ortaya çıkabilecek bir diğer önemli sorun ahlaki tehlikedir (Moral hazard). Ahlaki tehlike, sözleşmeden veya diğer bir ifade ile seçimden sonra ortaya çıkmaktadır⁷⁸. Ahlaki tehlike; iki taraf arasındaki sözleşmenin, birisinin davranışını diğerinin refahına zarar verecek şekilde değiştirdiği bir durumdur⁷⁹.

⁷⁷ Çalışmada teori ikinci el otomobil piyasası üzerinden örneklenerek şu şekilde açıklanmıştır: Piyasada kaliteli ve kalitesiz otomobiller vardır. Otomobil Alıcısı, otomobillerin kalitesi hakkında bilgi sahibi olamadığı için ortalama kaliteye göre bir fiyat belirleyecektir. Bu durum kalitesiz otomobil satıcılarının işine gelecektir ancak kaliteli otomobil satıcıları fiyatı beğenmeyerek piyasadan çıkacaklardır. Sonuç olarak piyasada sadece kalitesiz otomobiller kalacaktır. Bu durum otomotiv üretiminde kaliteyi düşürecektir. Daha geniş bilgi için bkz. George A. AKERLOF, "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), pp. 488-500.

⁷⁸ ÜNSAL, **a.g.e.**, s. 720.

⁷⁹ Ahlaki tehlike ARROW tarafından sağlık hizmetleri piyasası örneği ile sağlık sigortasına sahip bir hastanın sağlık giderlerinin sadece çok az bir kısmına katlanması ya da hiç katlanmaması nedeniyle sağlık hizmetlerini aşırı tüketmesi olarak tanımlanmaktadır. Daha geniş bilgi için bkz. Kenneth J.

Devlet tarafından ihale usulüne başvurulmasını gerekli kılan diğer nedenler⁸⁰;

- Toplumda oluşması muhtemel yolsuzluk ve istismar algısının önüne geçilmesi,
- Rekabet ortamının avantajları gereği, devletin minimum maliyetle iş gerçekleştirmesi,
- Tekelleşmeyi önleyici fonksiyon görmesi (Piyasaya girişleri kolaylaştırması⁸¹)
- Diğer yöntemlere nazaran daha adil ve şeffaf bir yöntem olması,

şeklinde sıralanabilecektir.

İhale yönteminde tüm alıcı ve satıcılar bir araya getirilmekte ve rekabet ortamı oluşturulmaktadır. Rekabet gereği ihaleye giren firmaların işle ilgili uzman kadrolara sahip kuruluşlar olmaları gerekmektedir ki, bu durumda ihale mekanizması kamusal hizmet alımlarında kaliteyi artırıcı bir fonksiyon görebilmektedir. İhale yönteminin kamu kesimine sayısız faydaları olmakla birlikte en önemli avantajı, fiyatın söz konusu işi en iyi şekilde yapacak uzman kadrolar tarafından serbest rekabet ortamında belirlenmesidir. Bu haliyle ihale ters seçim tehlikesini önleyici bir fonksiyonda görmekle birlikte dikkat edilmediği takdirde ihaleye girenlerin fiyat politikaları nedeniyle kalite esaslı tekliflerin dışlanmasına neden olabilecektir. Ayrıca ihale sonrası denetim de ahlaki risk tehlikesinden dolayı kuşkusuz dikkat edilmesi gereken bir olgudur.

İhale sistemi ile bir mal ya da hizmet alımı, devlet açısından yalnız gizli bilgilerin elde edilmesi anlamına gelmemektedir. Akılcı bir şekilde dizayn edilen bir kamu ihalesi söz konusu mal ya da hizmetin değerinin belirlenmesinde kamu

ARROW, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", **American Economic Review**, Vol. 53, No. 5, (December 1963), p. 961.

⁸⁰ UNCITRAL Model Law on Public Procurement, <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>. Erişim.06.04.2015.

⁸¹ Bazı görüşler ihale yönteminin, piyasaya girişleri kolaylaştırması nedeniyle tekelleşmeyi önleyici bir fonksiyon göreceğini belirtmektedir. Ancak bu durum ihaleye giriş şartlarına bağlıdır. Şayet bir takım bürokratik engellerle ihale yalnız belirli grupların girebileceği bir şekilde düzenlenirse bu durum tekelleşmeye neden olabilecektir. Aynı şekilde davetiyeli ihalelerde de tekelleşmenin gerçekleşmesi mümkün olabilmektedir.

kesiminin avantajına bir sonuç doğurmanın yanı sıra bir takım pozitif dışsallıkların oluşmasını da sağlayabilecektir.

Oyun teorisinde özel bir takım bilgilere sahip oyuncuların mevcut durumlarında uygun mekanizmalar ile oyuncuların bu bilgilerinin bir şekilde elde edilmesine açığa çıkarma (ifşa) prensibi adı verilmektedir⁸². Kamu ihalesine girecek şirketler kendi maliyet yapılarını, piyasa talebini, fiyatlandırma politikalarını ve karlılık durumlarını en iyi bilen piyasa aktörleridir. Ifşa prensibi devlete biri doğrudan ve diğeri dolaylı olmak üzere iki tür avantaj sağlamaktadır.

Doğrudan ihale ile ilgili olan avantajı; firmalar bilgilerini ihale teklifleri aracılığıyla ifşa edecekleri için firmaların söz konusu işe verdikleri önem ihale tekliflerinden anlaşılabilir. Firmanın söz konusu işi yapabilecek kabiliyetlere sahip olup olmadığı buradan anlaşılabilir. Dolayısıyla iş için en ciddi şekilde hazırlanan ve yeterli donanıma sahip firma işe sahip olabilecektir.

Dolaylı avantajı ise; ifşa prensibi gereği devletin ihaleye giriş gereği ihale katılımcılarından edindiği bilgileri Maliye Bakanlığı gibi birimlerle paylaşması vergi denetimi gibi diğer alanlar için devlet tarafından kullanılabilir doneler oluşturmaktadır.

Kamu ihaleleri; serbest rekabet ortamının sağlanabildiği bir ortamda, şeffaf ve kamuoyunun gözü önünde gerçekleştirildiği takdirde yolsuzluk ve kayırmacılığı önleyici bir fonksiyon görecektir.

1.2.3. Tarihi Süreç İçinde İhale Yöntemi

İhale, ilkel toplumlardan beri ticarete kullanılan bir yöntem olmuştur⁸³. Ticari hayatın gelişiminde tarih içinde yaygın bir uygulama olduğu bilinen ihale yöntemi özellikle para ekonomisinin yaygınlaşmadığı ekonomilerde mübadelenin yapılabilmesinde en geçerli yöntem olmuştur.

⁸² Roger MYERSON, "Revelation Principle", <http://www.personal.psu.edu/sjh11/ACCTG597E/Class28/MyersonOnRevelationPrinciple.pdf>, Erişim. 18.03.2013.

⁸³ Paul KLEMPERER, Auction Theory: A Guide to the Literature, **Journal of Economic Surveys**, Vol. 13, No. 3, July, 1999, p. 132.

İhale yönteminin ilk olarak Babil Medeniyetinde ve Roma İmparatorluğu'nda kullanıldığı yönünde bilgiler bulunmaktadır⁸⁴. Özellikle, Babil Krallığı'nda evlenecek yaşa gelmiş kızların daha fazla para veren kimse ile evlendirilmesi şeklindeki uygulama, ihale yönteminin dünyadaki ilk kullanım alanı olarak kabul edilmektedir.

Antik Roma'da da savaşta kazanılan ganimetlerin ihale yöntemiyle satıldığı bilinmektedir. Roma'da düzenlenen ihalelerin düzenleniş biçimi açısından daha organize bir yapıya sahip oldukları görülmektedir⁸⁵.

M.S. 193 yılında Roma İmparatorluğunda yaşanan bir olay ihale sisteminin ticari hayata ne denli hakim olduğunu gözler önüne sermektedir. Şöyle ki; M.S. 193 yılında Roma İmparatoru Pertinax, Praetorian Muhafızları tarafından öldürülmüş ve imparatorluk makamı ihale sistemi ile Julianus'a her asker için 25.000 sestertius'a⁸⁶ satılmıştır⁸⁷. Fakat ihale sonucu oluşan rakam Roma askerleri arasında ayrışmaya neden olmuş ve Julianus rakamı düşük bulan askerler tarafından öldürülmüştür⁸⁸. Görülmektedir ki, Roma İmparatorluğunda taht bile ihale yöntemi ile satılmıştır. Söz konusu bu satış sonrası oluşan durumda Julianus'un öldürülmesi ihale sonucu oluşan tarihte ilk "kazananın laneti" olarak bilinmektedir.

İngiltere ihale yönteminin ticari hayatta kullanımının yaygınlaşmasında önemli bir rol oynamıştır. Çünkü Amerika'nın keşfiyle birlikte yeni kıtaya 1700'lü yıllarda ihale yöntemi İngilizler tarafından öğretilmiştir. İngiltere'de ihale yöntemi ticari hayatta o kadar yoğun kullanılmaktaydı ki, 1600'lü yıllarda İngiltere'de ihale yöntemi ile kitap satışı yapıldığı hatta katalogların basıldığı görülmektedir⁸⁹. Bununla birlikte dünyada deniz aşırı seferlerin yapılar hale gelmesi ve özellikle Amerika'daki

⁸⁴ Paul KLEMPERER, **a.g.m.**, s. 236.

⁸⁵ Roma medeniyetinde belirli zamanlarda ihaleler düzenlenmektedir. İhale düzenlenen alana "atrium auctionarium", ihaleyi düzenleyen kimseye "argentarius", ihalenin sunum ve tanıtımını yapan kimseye "praeco" ve en yüksek teklifi vererek ihaleyi kazanan kimseye "emptor" adı verilmektedir.

⁸⁶ Antik bir Yunan sikkesi olan Sestertius ya da sesterce, Roma Cumhuriyeti döneminde küçük gümüş bir sikke iken Roma İmparatorluğu zamanında büyük bronz bir sikkeye dönüşmüştür.

⁸⁷ Marcus Didius Severus Julianus (AD 133 – AD 193), <http://www.roman-empire.net/decline/julianus.html>, Erişim: 08.06.2013

⁸⁸ Marcus Didius Severus Julianus (AD 133 – AD 193), <http://www.roman-empire.net/decline/julianus.html>, Erişim: 08.06.2013

⁸⁹ Nashville Auction School, "Auction History" http://www.learntoauction.com/auction_history.html, Erişim: 17.03.2013.

kolonileşme ile beraber, kürk, tütün ve hayvan satışlarında ihale yönteminin kullanımı yaygınlaşmıştır.

Çinlilerin ihtiyaç fazlası mahsullerini dini liderlerine kaynak sağlamak amacıyla ihale yöntemiyle satışa çıkardıkları da tarihi kaynaklarda yer almaktadır⁹⁰.

1.3. ETKİLİ İHALE TASARIMI

Etkili bir kamusal mal ve hizmet temini sistemi uygulaması, kamu harcamalarının büyüklüğünden ötürü gelişmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünya ülkelerinde önemini hissettirmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin teminine yönelik kamu harcamalarındaki artış kamu açıklarını ortaya çıkarmakta ve makroekonomi üzerinde olumsuz etkiler oluşturmaktadır. O halde kamusal mal ve hizmet teminine yönelik bir tasarımla gerçekleştirilecek tasarruf, kamu açıklarının kapanmasını sağlayacak ve net vergi yükünü olumlu yönde etkileyecektir.

Kamusal mal ve hizmet teminine yönelik kamu harcamaları sadece milli ekonomiler için değil, uluslararası ticaret içinde önemli bir paya sahiptir. Kamu alımları, 1970'li yıllardan sonra devletlerin düzenlediği bir alan olmaktan çıkarak, bir dizi uluslararası düzenlemenin etkisi altına girmeye başlamıştır. Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar; AB, NAFTA, APEC, FTAA gibi bölgesel kuruluşlar ve birçok iki taraflı uluslararası anlaşma kamu alımlarını uluslararası rekabete açacak düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Söz konusu anlaşmalarda amaç, tedarikçiler ile kamu kesimi arasında milliyet ayrımcılığı gözetmeyen etkili bir kamu alımı sistemi oluşturarak uluslararası rekabetten mümkün olan en çok faydanın elde edilmesidir.

Klasik ekonomi teorilerinde; bir tarafta tek bir satıcının (monopol piyasalar) diğer tarafta ise az sayıda alıcının (oligopson) bulunduğu piyasalardaki belirsizliklerin telafisi ile uğraşılırken, ihale teorisinde bu belirsizlikler satıcı tarafından oyunun kurallarının belirlenmesi ile çözümlenmektedir⁹¹. İhale

⁹⁰ Nashville Auction School, "Auction History" http://www.learntoauction.com/auction_history.html, Erişim: 17.03.2013.

⁹¹ Sanjiv Ranjan DAS and Rangarajan K. SUNDARAM, a.g.e., p. 4.

sonucunun belirlenen amaca uygun oluşu, satıcı tarafından oyunun kurallarının iyi belirlenmesi yani ihale tasarımının doğru yapılması şartına bağlıdır.

Bir piyasada işlem gören kıymetlerin mevcut fiyatlarının, o kıymetlere ilişkin elde edilebilir bilgilerin tümünü yansıttığını öngören piyasa teorisine etkin piyasa teorisi adı verilmektedir⁹². Rassal yürüyüş modeli⁹³ ile ilintili olan etkin piyasa teorisi, fiyat belirleyicilerin alıcı ve satıcılar olduğu varsayımına dayanmaktadır. Etkin piyasa teorisinde alıcı ve satıcıların, tüm ulaşılabilir bilgilere aynı anda ve simetrik olarak ulaşabildiği varsayılarak, böylesi bir durumda oluşan fiyatın denge fiyatı olacağı fikri savunulmaktadır⁹⁴. Ancak reel ekonomi, etkin piyasa teorisinin denge fiyatı hipoteziyle uyuşmamaktadır. Asimetrik bilgi, monopol ve monopson gibi piyasaların varlığı alıcı ve satıcı arasında oluşması beklenen denge fiyatının oluşumunu engellemektedir. O halde söz konusu denge fiyatının oluşabilmesi için dış etkenlerin minimize edilmesini sağlayacak bir alım yönteminin bulunması gerekmektedir. Tam da bu noktada yani, fiyatı bilinmeyen bir nesnenin piyasa argümanları kullanılarak değerinin belirlenmeye çalışılması durumunda ihale yöntemi devreye girmektedir⁹⁵.

Amaçları gerçekleştirmede etkili bir ihalenin tasarlanabilmesi için başlıca 5 aşama bulunmaktadır⁹⁶.

1. İhale amacının belirlenmesi,
2. İhale amacı hakkında katılımcıların eksiksiz bilgilendirilmesi,
3. Sürecin güvenilirliğinin sağlanması,
4. Amaçtan sapmalara neden olabilecek ihale etkenlerinin belirlenmesi (risklerin belirlenmesi),

⁹² Eugene F. FAMA, "Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work", **The Journal of Finance**, Vol. 25, No. 2, Papers and Proceedings of the Twenty-Eighth Annual Meeting of the American Finance Association New York, N.Y. December, 28-30, 1969 (May, 1970), pp. 383-417.

⁹³ Fiyat hareketi dağılımlarının, birbirinden bağımsız olduğunu savunan bir teodir. Söz konusu teoriye göre piyasanın geçmişteki fiyat hareketlerinden yola çıkılarak gelecekteki fiyat hareketleri tahmin edilemez. Eugene F. FAMA, "Random Walks in Stock Market Prices", **Financial Analysts Journal**, September/October 1965, Volume 21 Issue 5.

⁹⁴ Burton G. Malkiel, Eugene F. FAMA, "EFFICIENT CAPITAL MARKETS: A REVIEW OF THEORY AND EMPIRICAL WORK", **The Journal of Finance**, Volume 25, Issue 2, May 1970, pp. 383 – 417.

⁹⁵ Sanjiv Ranjan DAS and Rangarajan K. SUNDARAM, "Auction Theory: A Summary with Applications to Treasury Markets", NBER, Working Paper No. 5873, January, 1997, p. 5.

⁹⁶ Lisa J. CAMERON, Peter CRAMTON, and Robert WILSON, "Using Auctions to Divest Generation Assets", **Electricity Journal**, December 1997. <http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/7076/1/97elec-using-auctions-to-divest-generation-assets.pdf>. s. 3.

5. İhale amacını gerçekleştirecek en etkin ve kat-i ihale prosedürünün hazırlanması (yasal mevzuat).

1.3.1. İhale Amacının Belirlenmesi

Kamu alımlarında ihale usulünün kullanımı ile amaçlanan pek çok unsur olmakla beraber, alım süreci sonunda harcanan kamu kaynakları karşılığında ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin en uygun koşullar ve en iyi fiyat ile elde edilmesi, yapılan düzenlemelerin nihai amacını oluşturmaktadır.

O halde, ihale düzenlemenin amacı; kaynakların etkin dağılımını belirlemek ve ekonomik etkinliği sağlayacak olan yaklaşık fiyatı tespit etmek olarak açıklanabilecektir⁹⁷. Buna göre devlet, kamu ihalelerinden, mali ve mali olmayan amaçlar olmak üzere iki tip amacın gerçekleşmesini beklemektedir.

1.3.1.1. Mali Amaç

1.3.1.1.1. Mali Amacın Kapsamı

Bir kamu ihalesinin mali amacı; alımı tasarlanan söz konusu mal veya hizmetin kamu kaynakları ile karşılanması durumundan daha ucuza karşılanabilmesidir. Başka bir anlatımla tedariki söz konusu mal ya da hizmetin mümkün olan en düşük bedelle temini mali amacı karşılamaktadır. Kamu ihalelerinde mali amacın gerçekleştirilmesi için söz konusu mal ya da hizmet için optimal değerin belirlenmesi önem taşımaktadır. İhalede optimal değerin belirlenmesi için bazı etkenler vardır. Bunlar;

- Muhammen bedel⁹⁸,
- İhaleye katılımcı sayısı⁹⁹,
- İhalede tarafların risk tutumları¹⁰⁰,

⁹⁷ Paul MILGROM, "Putting auction theory to work: The Simultaneous Ascending Auction", Journal of Political Economy, 1998, s. 1, forthcoming. www.econ.stanford.edu/faculty/workp/swp Erişim: 05.04.2015.

⁹⁸ Hakan BİLİR, **İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları (Rekabetin Sağlanması ve Korunması)**, Rekabet Kurumu, Yayın No: 142, Ankara, Mayıs 2004, s. 16.

⁹⁹ Srabana GUPTA, "Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market", **Atlantic Economic Journal**, March 2002, Volume 30, Issue 1, p. 15.

¹⁰⁰ Sanjiv Ranjan DAS and Rangarajan K. SUNDARAM, **a.g.e.**, p. 6.

- İhale taraflarının ihale konusu nesneye verdikleri değer¹⁰¹,
- Ödeme seçenekleri¹⁰²,
- Katılımcıların anlaşması¹⁰³

olarak sıralanabilecektir.

1.3.1.1.2. Mali Amacı Etkileyen Faktörler

1.3.1.1.2.1. Muhammen Bedel

Arapça kökenli bir sözcük olan muhammen, tahmin edilen anlamına gelmektedir¹⁰⁴. Düzenlenen ihalelerde muhammen bedel, ihale düzenleyicinin kendi tahmininden daha düşük bir değer ortaya çıkmaması için belirlediği başlangıç fiyatı anlamında kullanılmaktadır. Bazı ihalelerde muhammen bedel belirlenir fakat açıklanmaz. Şayet ihale belirlenen muhammen bedelin altında bir teklifle sonuçlanırsa ihalenin iptal edileceği şartı sözleşmeye eklenir. Ancak, satıcının nesneye verdiği değerin, ihale katılımcılarının nesneye verdiği değerden daha yüksek olması durumunda belirlenen muhammen bedel pareto etkin durumdan uzak bir sonuç ortaya çıkaracaktır.

Muhammen bedel uygulaması, ihale tasarımcısının kartel fiyatıyla mücadele edebilmesi için etkili bir araçtır. Aynı zamanda optimal bir ihale sonucu belirlenmesi satıcı tarafından belirlenecek doğruya en yakın muhammen bedel tahminini gerekli kılmaktadır¹⁰⁵.

1.3.1.1.2.2. İhaleye Katılımcı Sayısı

İhaleye katılımcı sayısının artması rekabet ortamının gelişmesini sağlayacağı için ihale düzenleyicisinin gelirini arttıracaktır. Burada katılımcı sayısından kasıt istekli katılımcı olmaktadır. İhale, mantığı gereği bir yarışma şeklinde

¹⁰¹ Sanjiv Ranjan DAS and Rangarajan K. SUNDARAM, **a.g.e.**, p. 6.

¹⁰² Hakan BİLİR, **a.g.e.**, s. 29.

¹⁰³ OECD, **Kamu Alım İhalelerindeki Danışıklı Hareketlerle Mücadele Kılavuzu**, Şubat 2009, <http://www.oecd.org/competition/cartels/42701345.pdf>, Erişim: 18.04.2004. s. 1 - 16.

¹⁰⁴ Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.520e61086f1793.26120505

¹⁰⁵ Mc R. Preston MCAFEE and John MCMILLAN, **a.g.e.**, s. 714.

gerçekleşmekte ve bu yarışta katılımcılar hem birbirleri ile hem de ihale düzenleyicileri ile yarışmaktadırlar. İhale aynı zamanda psikolojik bir takım etkenleri de içinde barındıran bir yarışmadır. Katılımcı sayısının fazlalığı psikolojik bir etki ile de ihale konusu mal ya da hizmetin değerini arttıracaktır.

1.3.1.1.2.3. Tarafların Risk Tutumları

İhalelerde risk, katılımcıların kendi belirledikleri değer üzerindeki tekliflerini ifade etmektedir¹⁰⁶. İhale katılımcılarının risk yanlısı ya da risk karşıtı olmaları ihale bedelinin oluşmasında etkili olacaktır. Katılımcı üstlenmiş olduğu riskle ihale konusu mal ya da hizmetin değerini arttırabilecektir. Ancak almış olduğu bu riskli faaliyet sonucu başarısız olması hem kendine hem de ihale düzenleyicisi tarafa ciddi zararlar verebilecektir. Bu nedenle gerek ihale katılımcılarının, gerekse düzenleyicilerin bu risklerin farkında olarak kendilerini güvence altına almaları zorunludur.

1.3.1.1.2.4. Taraflarının İhale Konusu Nesneye Verdikleri Değer

İhalede tarafların ihale konusu nesneye yükledikleri anlam ya da katılımcılar tarafından ifade ettiği önem mali amacın gerçekleşme derecesini etkilemektedir. Katılımcıların ihale konusu nesneye verdikleri önemin birbirlerinden etkilenip etkilenmediklerine göre üç tür değer modeli bulunmaktadır.

a. Özel (Bağımsız) değer modeli: Katılımcılar tarafından ihale konusu nesneye verilen değer teklif sahibine özel olduğu, başka bir ifadeyle ihalede taraflarının ihale konusu nesneye verdikleri değer diğer katılımcıların nesneye verdikleri değerden etkilenmediği değere özel değer ya da bağımsız değer adı verilmektedir¹⁰⁷.

Katılımcıların, ihale konusu nesneye verdikleri değer diğer katılımcıların söz konusu nesneye verdikleri değerden istatistiki olarak bağımsız olduğu bu

¹⁰⁶ Hakan BİLİR, a.g.e., s. 22.

¹⁰⁷ Paul MILGROM, "Auction and the bidding: A Primer" **Journal of Economics Perspectives**, V.3, N.3, Summer, s. 4.

modelde¹⁰⁸, ihale konusu nesne kişisel kullanım için talep edilmektedir¹⁰⁹. Dolayısıyla bu model, yeniden satış değeri içermeyen dayanıksız mallar için daha uygun bir modeldir. Çünkü özel değer modelinde ihaleyi kazanan taraf ihale konusu nesneyi ikincil piyasalarda elinde çıkarmayı düşünmeden teklif verdiği için maliyetsiz bir şekilde elinden çıkarması mümkün olamayacak dolayısıyla elden çıkarma işlemi muhtemelen parasal olarak zararlı sonuçlanacaktır¹¹⁰.

Özel değer modelinde değerın sübjektif olması nedeniyle katılımcılar diğer katılımcıların nesneye verdikleri değeri bilseler dahi bu durum nesneye verdikleri kendi değerlerini etkilemeyecektir. Bu yüzden ki, özel değer modelinde ihale her zaman için ihale konusu mal ya da hizmete en çok değeri biçen taraf tarafından kazanılacaktır. Bu nedenle taraflar arasındaki dengenin ihaleyi düzenleyen kesimden yana olduğu söylenebilecektir. Özel değer modeline tarihi pullar örnek olarak gösterilebilecektir. Pul koleksiyoncuları için koleksiyonlarını süsleyen nadide eserler olan pullar, satış amacıyla alınmamaktadır. Öyleyse söz konusu pulun koleksiyonunda olmasını isteme düzeyi bir pul koleksiyoncusunun o pula verdiği değeri oluşturacaktır.

b. Genel (Ortak) değer modeli: Katılımcılar tarafından ihale konusu nesneye verilen değerin söz konusu nesnenin ikincil piyasalardaki değerinden etkilendiği modele genel değer modeli adı verilmektedir¹¹¹. Bu modelde, ihalede taraflarının ihale konusu nesneye verdikleri değer, diğer katılımcıların nesneye verdikleri değerden etkilenmektedir. Genel değer modelinde ihale konusu nesnenin değeri dışsal bir takım unsurlara bağlıdır.

Özel değer modelinde verilen pul örneğinde, ihale konusu pulun ikincil piyasalarda satılmak amacıyla alındığını varsayalım. Bu durumda, ihale konusu pul ihale sonucunda alındıktan sonra ikincil piyasada tekrar satılsa değeri ne olurdu

¹⁰⁸ Paul MİLGROM, **a.g.m.**, s. 4.

¹⁰⁹ Vijay KRISHNA, **Auction Theory (Second Edition)**, Academic Press, 28 September, 2009, Sandiego, s. 3.

¹¹⁰ Uğur EMEK, **Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2657, Ankara, Kasım, 2002, s. 23.

¹¹¹ Hakan BİLİR, **a.g.e.**, s. 23.

sorusu doğrultusunda ihale katılımcılarının ihale konusu pula verdikleri değerin belirlendiği model genel değer modelidir.

Genel değer modelinde ihale konusu malın ikincil piyasalardaki değeri hiçbir piyasa aktörü tarafında tam olarak bilinemeyecektir¹¹². Birbirinden farklı bilgi setlerine sahip piyasa oyuncuları birbirinden farklı değerler belirleyeceklerdir. Bu nedenle genel değer modeli özel değer ve pür genel değer modellerinin arasında bir modeldir.

c. Pür (Saf) genel değer modeli: Piyasa değeri çeşitli yöntemlerle kesin olarak belirlenmiş herkes için aynı değere sahip malların ihale edilmesi sonucu ihale katılımcılarının ikincil piyasa değerinden etkilenecek değer oluşturması şeklindeki modeldir.

Pul örneğinden devam edecek olursak, dünya üzerindeki tüm pulların tek tek rayiç değerlerinin tespit edildiği bir listenin varlığı durumunda ihale konusu pulun ikincil piyasada ne kadar değer bulacağı bellidir. Bu değer göz önünde bulundurularak belirlenen ihale değeri, pür genel değer modeline göre belirlenmiş değerdir.

1.3.1.1.2.5. Ödeme Seçenekleri

İhalede kazanan tarafın yerine getireceği yükümlülükler için ödemenin idare tarafından işlem başında yapılması ya da işlem sonunda yapılması, ara ödeme yapılıp yapılmayacağı, ödemelerin royalty olarak yapılması gibi seçenekler riskleri paylaşma adına ihale bedelinin belirlenmesinde önem taşımaktadırlar.

- İdarenin gerçekleştireceği mal ya da hizmet alım ihaleleri karşılığında mal ya da hizmet sunumu yapacak yükleniciye ihale bedelini baştan ödenmesi;
- Başlangıç sermayesi olmayan girişimcilerin de ihaleye katılmalarına olanak sağlanması,
- İhalelerde tekelleşmenin önüne geçilmesi,

¹¹² Neyzar ÜNÜBOL, **Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu**, Rekabet Kurumu, Yayın No: 284, Ankara, Aralık, 2012, s. 38.

- Rekabet ortamının artırılması,
- Kaynakların tabana doğru daha etkin dağılımının sağlanması,
- Küçük ölçekli girişimcilerin teşvik edilmesi,
- Yüklenicilerin kredi maliyetlerini idareye yansıtmasının önüne geçilmesi,
- Yüklenicinin ihale süreci boyunca hesaplayacağı enflasyon farkı, alternatif dışsal gelir¹¹³ ve maliyet tahminleri gibi bedelleri idareye yansıtmasının önüne geçilmesi gibi nedenlerden ötürü ihale fiyatı etkilenecektir.

Burada erken ödeme gerçekleştiren idarenin katlanacağı maliyeti iyi hesaplamasının önemi büyüktür.

Ödemelerin peşin yerine royalty (işletme payı) olarak yapılması da ihale konusu nesnenin değerinin belirlenmesini etkileyebilecek bir faktördür¹¹⁴. İhale bedelinin, söz konusu malın ihalesi sonucunda oluşacak maliyetine göre belirlenmesi şeklindeki ödemelere royalty ödemeler adı verilmektedir¹¹⁵.

1.3.1.1.2.6. Katılımcıların Anlaşması

İhale sisteminde katılımcıların anlaşması; iki veya daha fazla katılımcının bir anlaşmaya vararak fiyatı kendi aralarında belirlemeleri ve bir strateji aracılığıyla bu fiyattan ihalenin kazanılmasının sağlanmasını ifade etmektedir¹¹⁶.

¹¹³ Yüklenicinin söz konusu ihaleyi tamamlamak için harcamaya parayı, idareden ödeme alıncaya kadarki zaman diliminde piyasa da değerlendirmesi sonucu kazanacağını tahmin ettiği gelir kastedilmektedir.

¹¹⁴ Hakan BİLİR, **a.g.e.**, s. 29.

¹¹⁵ Royalty ödemeler matematik diliyle daha rahat ifade edilebilecektir. Bu durumda ihale sonrası ödenek değer;

$$P = a + r.v$$

şeklinde formüle edilecektir. Burada;

P = İhale sonucu ödenecek değer

a = kazanan teklif

r = royalty oranı

v = İhale konusu nesnenin ihale sonucunda maliyet değerini göstermektedir.

Burada, ihaleyi gerçekleştiren idare, ihale bedelini baştan belirlememekte ileride oluşan reel duruma göre düzenleme yapma yetkisini elinde bulundurmaktadır. İdare ihaleyi kazanan yüklenicinin ileride mağdur olmaması için hesaplamaların dikkatli yapılması gerekmektedir.

¹¹⁶ OECD, **Kamu Alım İhalelerindeki Danışıklı Hareketlerle Mücadele Kılavuzu**, **a.g.e.**, s. 1-2.

1.3.1.2. Mali Olmayan Amaçlar

Kamu ihaleleri mutlak suretle etkinliği sağlayacak bir şekilde dizayn edilmelidir. Aksi takdirde kamu kendi imkanları ile de kendi ihtiyaçlarını yerine getirme kabiliyetine sahiptir. Burada etkinlik yalnız daha ucuza mal ya da hizmet sağlanması olarak düşünülmemelidir. Kamu ihalelerinin düzenlenmesinde mali amacın yanı sıra bir takım mali olmayan amaçlar da güdülebilmektedir. Bu amaçlar;

- Kamusal alımlarda saydamlığın sağlanması,
- Kamu alımlarında rekabet ortamının sağlanması,
- Kamusal ihtiyaçları karşılama yeterliliğe sahip tedarikçilerin ortaya çıkarılması,
- Kartelleşmenin önlenmesi,
- Tedarikçiler için eşit muamele ortamının sağlanması,
- Kamusal alımlarda kamuoyu denetiminin sağlanması,
- Kamusal ihtiyaçların zamanında temininin sağlanması,
- Kaynak kullanımında verimliliğinin sağlanması şeklinde sıralanabilecektir.

1.3.2. İhale Amacı Hakkında Katılımcıların Eksiksiz Bilgilendirilmesi

İhale düzenleyicilerin, ihale konusu nesneyi tanımlayarak, ihale katılımcılarının değerlendirmelerine yardımcı olmak üzere gerekli bilgileri sağlaması ihalenin en etkin sonuçla tamamlanması açısından büyük önem taşımaktadır¹¹⁷.

Kamu ihalelerinde, ihale düzenleyicisi konumundaki kamu kesimi söz konusu ihaleden beklentilerini ihale katılımcılarına eksiksiz bir şekilde açıklamalıdır. Bu bilgi aktarımı şartları üstlenebilecek ciddi ve bilinçli katılımcıların ihaleye girmesi sonucuna neden olacaktır¹¹⁸.

Tam bilgiye sahip katılımcılar için belirsizlikler elemine edilmiş olacaktır. Bu durum katılımcıların gelecek planlamalarını doğru ve gerçekçi yapabilmeleri

¹¹⁷ Paul R MİLGROM and Robert J. WEBER, "A Theory of Auctions and Competitive Bidding" *Econometrica*, V.50, No.5, September, 1982, s. 1094.

¹¹⁸ Hakan BİLİR, *a.g.e.*, s. 17.

sonucunu doğuracaktır. Gelecek projeksiyonlarını doğru ve akılcı yapan katılımcılar için kredi imkanları da artacaktır.

Tarafların birbirlerini eksiksiz ve tam bilgilendirmeleri aynı zamanda güven olgusunu da beraberinde getirecektir. Tarafların başlangıçta söz konusu ihale ve ihale konusu nesneyle ilgili tam ve eksiksiz bilgiye sahip olması ihalenin kredibilitesini ve bu doğrultuda da katılımcı sayısını arttıracaktır.

Bilinçli katılımcılar tarafından oluşturulan rekabet ortamı optimal fiyat oluşumunun gerçekleşmesini sağlayacaktır. Ayrıca tarafların birbirlerini anlayabilmeleri nedeniyle amaca yönelik ciddi tekliflerin oluşması ve ihale sürecinin kısılması gibi bir avantaj da söz konusu olabilecektir.

1.3.3. Sürecin Güvenilirliğinin Sağlanması

İhale sisteminden beklenen amaçların etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, ihale katılımcılarının tekliflerinin ciddi ve gerçekleştirilebilir düzeyde olmalarına bağlıdır¹¹⁹.

Tarafların ihale sürecinde yükümlüklerini yerine getir(e)memeleri ya da ihale ile ilgili verilen sözlerde durul(a)maması taraflar için telafisi zor zararların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Kamu ihalelerinde bu tip sorunlar gerek ihale düzenleyicisi kamu kesimi açısından, gerekse ihale katılımcıları açısından oluşabilmektedir.

İhale katılımcılarının sözlerinde durmamaları ya da sözleşme hükümlerine aykırı davranışları hukuki açıdan yaptırımlarla karşı karşıya kalmalarına neden olabilecektir. Ayrıca kamu gücü, daha sonra gerçekleştireceği ihalelerden bu tür oyuncularını men edebilecektir.

Kamu kesiminin sözünde durmaması ise yine hukuki sözleşmeden doğan bir takım yükümlülükler ortaya çıkarabilmektedir. Ancak kamu kesimi açısından toplum

¹¹⁹ Hakan BİLİR, a.g.e., s. 17.

nazarında ortaya çıkan güven kaybı çok daha ciddi sorunların oluşmasına neden olabilecektir¹²⁰.

Söz konusu sorunların önüne geçilebilmesi için ihale tasarımında alınması ve ciddi bir şekilde uygulanması gereken bir takım önlemler vardır. Bu güvenlik önlemleri;

- İhale amacının net bir şekilde belirlenmesi ve açıklanması,
- İhale amacını gerçekleştirecek en etkin ihale yönteminin belirlenmesi,
- Rekabet ortamının tesis edilmesi,
- İhale katılımcılarına gerekli değerlendirmeler için yeterli zamanın sağlanması,
- Katılımcıların ihale şartları doğrultusunda mevcut yeterlilik analizleri,
- İhale tekliflerinin gerçekliklerinin idare tarafından etkin kontrolünün sağlanması,
- Sözleşme şartlarına aykırı davranışları caydıracak yaptırımların uygulanması, şeklinde sıralanabilmektedir¹²¹.

1.3.4. Risklerin Belirlenmesi

Amaçtan sapmalara neden olabilecek ihale etkenlerinin belirlenmesi ihalenin başarısı için gerekli ön koşulların başında gelmektedir. Kamu ihaleleri gerek ihale düzenleyicisi durumunda olan kamu kesimi için ve gerekse katılımcılar açısından farklı niteliklerde riskler içermektedir. Bu riskler ihale tasarımı aşamasında tespit edilerek, gelecek risklerin oluşması engellenmelidir.

Bir kamu ihalesinde ihale katılımcılarını bekleyen en büyük risk katılımcıların kendi faydalarını maksimize etme amaçları ile etkinsiz bir durum oluşturmalarını ifade eden kazananın laneti olarak açıklanan olgunun oluşmasıdır. Şöyle ki, ihale içinde katılımcılar çeşitli nedenlerden dolayı pişman olabilmektedirler. Örneğin

¹²⁰ Türkiye’de 2000 yılında düzenlenen 1800 MHZ GSM lisansı ihalesi, ihale tasarımının kötü yapılması neticesinde iptal edilmiştir. Bu olayın sonuçları Paul KLEMPERER tarafından, bu ihalede yaşanan iptalin diğer ihalelerde güvenilirlik açısından maliyetinin belirsiz olduğunu şeklinde ortaya konulmuştur. Paul KLEMPERER, “What really Matters in Auction Design, Revised and Extended Version”, Nuffield College, Oxford University. 1st draft May 2000 and This draft February 2001. P. 14. <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/klemperer/design3aweb.pdf>. Erişim: 03.05.2010.

¹²¹ Hakan BİLİR, a.g.e., s. 17 – 18.

ihalenin psikolojik etkileri nedeniyle fiyat konusunda zarar edebileceği bir teklifle ortaya çıkmış bulunabilmektedir. Böylesi bir durumda idare kazançlı gibi görünse de bu olay ileride yüklenicinin iflası ve işin yarım kalması, yüklenicinin kalitesiz ve sözleşme şartlarına uygun olmayan yükümlülük yerine getirmesi gibi bir takım olumsuzluklar ortaya çıkarabilecektir.

Özellikle ihale düzenleyici tarafın zarar görmemesi için doğruya en yakın muhammen bedelin belirlenerek başlangıç teklifi olarak alınması fiyat riskinin bir kısmını elimine edebilecektir.

İhale düzenleyici kamu kesimi açısından ise en büyük risk ihale katılımcılarının kartel oluşturması riskidir. Kar ve bilgi paylaşımı şeklinde gerçekleşebilecek kartel oluşumları rekabet ortamını zedeleyerek kamu zararının oluşmasına neden olabilecektir. Burada kartellerin amacı; karteli oluşturan üyeler için ihaleden kazanılabilecek karı maksimize etmektir¹²².

İhale sürecinde katılımcılar arasında bir kartelin oluştuğunu gösteren bir takım göstergeler bulunmaktadır. Bunlar¹²³;

- İhaleye beklenenden daha az sayıda katılım gerçekleşmesi¹²⁴,
- Katılımcı tekliflerinin birbirine çok benzer olması,
- Kazanan teklifle ile diğer teklifler arasında çok bariz ve uçuk farklılıkların bulunması,
- Verilen tekliflerin idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyetlerden çok farklı olması,
- Çok sayıda teklifin kabul edilmez düzeyde olması,
- İhaleleri sürekli aynı firmanın kazanması,
- Firmaların rotasyonlu bir şekilde ihale kazanmaları,
- İhale katılımcıları arasında taşeronluk sözleşmelerinin bulunması,

¹²² M. S. ROBINSON, "Collusion and the Choice of Auctions" **UCLA**, Working Paper 340, September, 1984, p. 4.

¹²³ OECD, **Competition Policy and Procurement Markets**, Roundtable, DAF/CLP(99)3/FINAL.web1999. pp.1 – 29.

¹²⁴ İhaleye katılımcı sayısını etkileyen çeşitli faktörler söz konusu olabilmektedir. Örneğin, gelecekte hesap verme korkusuyla bürokratların ayrıntılı ihale şartnameleri hazırlamaları, katılımcı sayısının azalmasına neden olabilmektedir.

- Kazanan ihale katılımcısının çekilmesi sonucunda daha düşük bedelle diğer katılımcıların ihaleyi kazanmaları olarak sıralanabilecektir.

1.3.5. Etkili İhale Prosedürünün Hazırlanması (Yasal Mevzuat)

Kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen alım ihaleleri, kompleks hukuk sözleşmeleri halini alabilmektedirler. Böylesi bir ilişkide daha sonra bir takım sorunların ortaya çıkmaması için şartların ve kuralların baştan kesin ve değişmez nitelikte belirlenmesi çok büyük önem taşımaktadır.

Güçler ayrılığı prensibinin işlediği hukuk devletlerinde idare işlemlerini yasal mevzuat hükümleri doğrultusunda gerçekleştirebilecektir. Yasal düzenlemelerde ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda yargı organları devreye girmekte ve uyuşmazlığı sonuçlandırmaktadırlar. Gerek ihale tarafları ve gerekse yargı organları hukuki düzenlemelerle bağlıdırlar. O halde hukuki düzenlemelerin eksiklikler ya da yasal boşluklar içermeyecek şekilde oluşturulması önem arz etmektedir. Bir ihale mevzuatı oluşturulurken eksik bırakılan ya da unutulmuş bir takım hükümler ilerde taraflardan en az birinin zarara uğraması sonucunu doğuracaktır.

Hukuki güvenlik önlemleri ile eksiksiz korunmanın sağlanmasının ardından hukuki düzenlemelere aykırı hareket edenlere yönelik cezai müeyyidelerinde belirlenmesi gereklidir. İhale mevzuatı ile düzenlenmiş hükümlere aykırı hareketlerde bulunanlar caydırıcı nitelikte cezalara tabi tutulmalı ve şayet taraflar bu davranışlardan zarar görmüşlerse bu zararların tazmini yasal düzenleme ile güvence altına alınmalıdır.

Kamu ihaleleri iç hukuk açısından uyuşmazlık konusu olabileceği gibi uluslararası hukuk (tahkim) açısından da uyuşmazlık konusu olabilmektedirler. Bu bağlamda ihale mevzuatının iktisadi ve mali yapıyı yakından izleyebilecek esnekliğe sahip olması gerekmektedir.

1.4. İHALE USULLERİ

İhalelerden beklenen sonuçların en etkin şekilde gerçekleşebilmesi ihalenin iyi bir şekilde dizayn edilmesi şartına bağlıdır. İhale dizaynında en önemli unsur, ihale konusu olay için gerçekleştirilecek en etkin ihale usulünün belirlenmesidir.

İhaleler çeşitli kriterlere göre tasnif edilebilmektedirler. Bunlar;

a) Teklif toplama biçimine göre: Açık teklifli ihaleler ve kapalı teklifli ihaleler¹²⁵; ihalede verilen tekliflerin herkes tarafından görülebildiği ihale türü açık teklifli ihale usulü iken bu durumun tersine yani tekliflerin gizli bir şekilde verildiği usulüne kapalı teklifli ihale usulü adı verilmektedir¹²⁶.

b) İhalenin yapılış şekline göre: Artan fiyat ihaleleri ve azalan fiyat ihaleleri¹²⁷; kamusal mal ve hizmet alım ihalelerinde ihalenin yapılış nedenlerinden en önemlisi ihale konusu mal ya da hizmeti en ucuza temin edilmesidir. Bunun sağlanabilmesi için değerin en düşükten başlatılarak yukarı doğru çıktığı ihaleler artan fiyat ihaleleri iken, yüksek değerden başlayarak aşağı doğru inilen ihaleler azalan fiyat ihaleleridir.

c) İhale konusu nesnenin miktarına göre: Tek nesneli ihaleler ve çok nesneli ihaleler¹²⁸; ihaleye göre söz konusu unsurun satılabilmesi için birden fazla seçenek varsa (benzer ürünlerin aynı anda ihaleye çıkıp tekliflerin yapıldığı ihaleler) çok nesneli ihale, bu imkan bulunmamaktaysa (tek bir nesne ile ihaleye çıkıp tekliflerin alındığı ihaleler) tek nesneli ihale söz konusu olmaktadır. Bu tür ihalelerde verilen teklifler, ihaleye konu mal tutarı göz önünde tutularak yapılmaktadır.

d) Ödenen fiyata göre: İlk fiyat ihaleleri ve ikincil fiyat ihaleleri¹²⁹; ihaleyi kazananın en son taahhüt ettiği şartları yerine getirmesi gereken ihaleler ilk fiyat

¹²⁵ Söz konusu ihale usulleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu öncesinde ülkemizde geçerli olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda belirlenmiş ihale usulleri arasında yer almaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, RG., T. 10.9.1983 – S. 18161.

¹²⁶ Orhan PİRLER, “Yerel Yönetimlerde Yapılacak İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Uygulanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.3, S.3, Mayıs, 1994, s. 35.

¹²⁷ Vijay KRISHNA, **a.g.m.**, s. 2.; Flavio M. MENEZES and Paulo K. MONTEIRO, **Introduction to Auction Theory**, Oxford University Press, New York, 2005, s. 10.

¹²⁸ Özcan ÇİKOT, “İhale Yöntemleri”, **Sermaye Piyasasında Gündem**, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Yay., S. 71, Temmuz, 2008, s.8.

¹²⁹ ÇİKOT, **a.g.m.**, s.8.

ihalesi iken, ihaleyi kazanının kendisinden sonraki en yüksek teklif sahibinin taahhüt ettiği şartlardan ihaleyi üstlendiği ihale türüne ikincil fiyat ihaleleri adı verilmektedir.

e) Amacına göre: Alım ihaleleri ve satım ihaleleri; ihale düzenleyicilerin amaçları doğrultusunda ihaleler mal ya da hizmet alımı için gerçekleştiriliyorsa alım ihaleleri, mal ya da hizmet satışı için gerçekleştiriliyorsa satım ihaleleri olarak adlandırılmaktadır.

f) Katılımcı kısıtlamasına göre: Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü; hiçbir sınırlama olmaksızın, herkesin katılabileceği ihaleler açık ihalelerken, ihaleye yalnızca daha önceden belirlenen oyuncuların katılabileceği ihalelere belli istekliler arasında ihaleler adı verilmektedir.

1.4.1. Uluslararası Kuruluşların Mevzuatlarında Yer Alan Kamusal Alım İhale Usulleri

1.4.1.1. Birleşmiş Milletlere(UNCITRAL) Göre Kamusal Alım İhale Usulleri

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 17.12.1966 tarih ve 2205 (XXI) sayılı kararı ile uluslararası ticaret hukukunun uyumlaştırılmasını ve modernleşmesini teşvik etmek ve bu doğrultuda uluslararası ticaretin gelişimine engel ulusal mevzuatta yer alan farklılıkların tamamen kaldırılması ya da hiç olmazsa azaltılması amacıyla Birleşmiş Milletler Genel Kuruluna bağlı bir alt organ olarak Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Komisyonu (United National Commision on International Trade Law) (UNCITRAL) kurulmuştur¹³⁰.

UNCITRAL kurulduğu yıldan bu yana uluslararası ticaret hukuku alanında Birleşmiş Milletler sisteminin temel yasal organı olarak kabul edilmektedir. Komisyonun çalışma alanlarından biride kamusal mal ve hizmet alımlarıdır. Komisyon bu doğrultuda, kamu ihalelerinde yabancı katılımcıları engelleme çabalarını elimine etmek ana amacıyla 1994 yılında Kamu İhaleleri ve Altyapı

¹³⁰ Origin, Mandate and Composition of UNCITRAL , <http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin.html>. Erişim: 08.04.2015.

Projeleri, İnşaat Sözleşmeleri adı altında bir model kanun hazırlamıştır¹³¹. 2004 yılında, Komisyon 1994 Model Kanununa kamu alımlarında elektronik haberleşme yönteminin kullanılabilmesi amacıyla güncellemiştir. Son olarak 2011 yılında kamu alım ihalelerinde UNCITRAL Model Kanunu çıkarılmıştır.

Model Kanun'un ikinci bölümünde ihale usulleri sıralanmış olup,

- Açık ihale usulü,
- Belli istekliler arasında ihale usulü,
- Doğrudan temin usulü,
- Teklif isteme yoluyla ihale usulü,
- İki aşamalı ihale usulü,
- Diyalog ile teklif talebi usulü,
- Ardışık müzakereli teklif talebi usulü,
- Pazarlık usulü,
- Elektronik ihale usulü,
- Tek kaynaktan ihale usulü,

olmak üzere toplam on farklı ihale usulünden bahsedilmektedir¹³². Ancak Model Kanun bağlayıcı sözleşme niteliğinde değildir. Model Kanun, devletlerdeki mevzuat düzenlemeleri konusunda yol gösterici bir etkiye sahiptir.

UNCITRAL model anlaşmasında ihale usulleri ve kullanım alanları açıklanmıştır.

Açık ihale usulü herkesin teklif verebileceği ihale usulüdür. Açık ihale usulünde, kamusal mal, hizmet ya da yapım işi talep eden idare ihale ilanı yayınlarak katılımcılara davette bulunur. İhale açan kamu idaresi, ihale davetine cevap veren ve belirlenen usul ve gereklilikleri sağlayan tedarikçilere ihale dokümanını temin etmekle yükümlüdür.

¹³¹ UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment, <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>. Erişi. 06.04.2015.

¹³² UNCITRAL Model Law on Public Procurement, <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>. Erişim.06.04.2015.

Açık ihale usulünde ihale, talep dokümanında belirtilen zamanda yapılır. Açık ihale usulünde, ihalelere katılan tüm tedarikçiler ya da müteahhitler veya onların temsilcileri ihalelerin açılışına katılma hakkına sahiptirler.

Teklifleri açılan tedarikçilerin ya da müteahhitlerin isim ve adresleri, ihale fiyatları ihalede bulunan herkese açıklanarak ihale tutanağına kaydedilir. İhaleye katılan fakat ihale açılışında bulunmayan katılımcılara talep etmeleri halinde bu bilgiler daha sonra da verilebilecektir.

UNCITRAL modelinde idare, kazanan teklifi belirlemek için, gerekli koşulları sağlayarak reddedilmemiş olan teklifleri değerlendirir. Buna göre değerlendirme, ihale dokümanı ile belirlenmiş olan kriterler ve prosedürlere uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Kazanan teklif, fiyatın tek kriter olduğu kamu ihalelerinde en düşük fiyatlı teklif, fiyat dışı faktörlerin dikkate alındığı kamu ihalelerinde ise en avantajlı tekliftir.

UNCITRAL modelinde açık ihale usulü öncelikli usuldür. Tedarik talep eden kamu idaresi açık ihale usulünden başka bir usul kullanacaksa, o usulü kullanmasının nedenlerini ve koşullarını içeren bir savunma beyanını ihale tutanağına eklemesi gerekmektedir.

Belli istekliler arasında ihale usulü, idare tarafından belirlenmiş katılımcıların teklif verebileceği ihale usulüdür. Bu usulde, kamu idaresi ile tedarikçi arasında fiyat teklifi ile ilgili hiçbir görüşme gerçekleşmemekte, tedarikçiler yalnız bir kez fiyat teklifinde bulunabilmektedirler. Kazanan fiyat teklifi, ihale açan kuruluşun ihale dokümanında belirtilen ihtiyaçları ile buluşan en düşük fiyatlı tekliftir.

İdare belli istekliler arasında ihale usulünü, ihaleye konu tedarikin çok karmaşık veya uzmanlık gerektirmesi nedeniyle sınırlı sayıda tedarikçiden sağlanabildiği durumlarda ya da geniş sayıda teklifi incelemek ve değerlendirmek, ihaleye konu tedarikin değerinden daha fazla zaman ve maliyet gerektiriyorsa başvurabilecektir.

Teklif isteme yoluyla ihale usulünde, kamu idaresi bir davetiye ile teklif çağrısında bulunur. Davetiyede idarenin adı ve adresi, ihaleye konu tedarikin detaylı tanımı, gerekli süresi ve yeri, ihale sözleşmesinin hüküm ve koşulları, tedarikçilerin

veya müteahhitlerin yeterliliklerini belirlemede kullanılan kriter ve prosedürler ile yeterliliklerini gösterir belgeler ve tekliflerin kabul edilmesi için gerekli görülen teknik, kalite ve performans kriterleri gibi bilgiler yer almaktadır.

İhale açan idare, zarfların açılmasından önce ihale dokümanı ile belirlenmiş olan teknik, kalite ve performans özelliklerini değerlendirerek tekliflerin kabul edilip edilmeyeceğini belirlemez. Reddedilen teklifler gerekçeleri ile birlikte kapalı bir zarf ile tedarikçilere bildirilmelidir. Kamu idaresi, kabul edilen teklifleri veren tedarikçileri veya müteahhitleri teklif zarflarının açılması için davet ederek teklif edilen fiyatları yüzlerine okumaktadır. Kazanan teklif, ihale dokümanında belirtilen kriterler ile fiyatın birlikte değerlendirilmesi ile bulunan en iyi teklif olarak belirlenmektedir.

İdare teklif isteme yoluyla ihale usulünü, tekliflerin finansal boyutlarını ayrı ayrı değerlendirmeye ihtiyaç duyduğunda ve yalnızca tekliflerin teknik, kalite ve performans özelliklerini inceleme ve değerlendirmesini tamamladıktan sonra uygulayabilecektir.

İki aşamalı ihale usulünde idare, birinci aşamada tedarikçiler veya müteahhitlerle müzakere içinde bulunmaktadır. İkinci aşamada, ilk aşamada teklifi reddedilmemiş olan tüm tedarikçileri veya müteahhitleri ihale usul ve koşullarına göre gözden geçirilmiş son fiyat tekliflerini sunmaları için davet eder. İkinci aşama sonunda kalan teklifler, ihale dokümanı ile belirlenmiş olan kriterler ve prosedürlere uygun olarak değerlendirilerek, başarılı teklif, fiyatın tek kriter olduğu hallerde en düşük fiyatlı teklif, fiyatla birlikte başka kriterlerin olması halinde ise en avantajlı teklif olarak belirlenir.

İdare iki aşamalı ihale usulünü, ihaleye konu tedarikin tanımını geliştirmek ve model anlaşmada belirlenmiş şekilde ihale sözleşmesinde veya çerçeve anlaşmasında kesin bir şekilde ifade etmek için tedarikçilerle veya müteahhitlerle görüşmelere ihtiyaç duyuyorsa, ya da açık ihale usulünde teklif çıkmaması veya ihale, idare tarafından, kanunla belirlenen ihale iptali hükümleri uyarınca iptal edilmesi ya da idare tarafından, tekrar açık ihalenin yapılmasının ihale sözleşmesinin imzalanması ile sonuçlanmayacağı yargısına varılması durumunda kullanılabilir.

Diyalog ile teklif talebi usulünde, ihale açan idare, bir davetiye ile teklif çağrısında bulunur. Söz konusu ihale usulünde idare, teklif sayısını sınırlandırmak için bir ön eleme toplantısı düzenleyebilecektir. İdare bir davetiye ile teklif çağrısında bulunarak, tüm tekliflerin yayınlanan asgari şartlara uygunluğunu kontrol eder ve uygun olmayan teklifleri reddeder. Diyaloga katılabilecek tedarikçilerin veya müteahhitlerin sayısı azami bir sayı ile sınırlandırılmış ise ve asgari şartları sağlayan teklif sayısı bu sınırı aşıyorsa, idare, ihale teklif talebi ile belirlenmiş kriter ve prosedürleri sağlayan azami sayıdaki tedarikçiye diyaloga davet edebilir. Ancak burada idare, davet edilen tedarikçi veya müteahhit sayısının en az üç olmasını sağlamalıdır.

Diyalog süresince, idare ihaleye konu tedarikin tanımında, kapsamında, özelliklerinde veya sözleşme hükümlerinde değişiklik yapmamalıdır. Diyalog süresince ortaya çıkan tüm gereklilikler, dokümanlar, açıklamalar veya diğer bilgiler idare ile tedarikçiler veya müteahhitler arasında eşit şartlarda ve aynı zamanda görüşülmelidir.

Diyalog sonunda idare, tedarikçilerden veya müteahhitlerden en iyi ve son tekliflerini vermelerini talep eder. Yazılı olarak alınan talepler son teklifler olur ve bu teklifler üzerine idare ile tedarikçiler veya müteahhitler arasında hiçbir müzakere gerçekleşmez. Bu ihale usulünde kazanan teklif, tekliflerin değerlendirilmesinde kullanılan kriterler ve prosedürler ile belirlenmektedir.

Diyalog ile teklif talebi usulünü, ihale açan idarenin ihaleye konu tedarikin detaylı tanımını yapması mümkün değilse ya da idare, tedarik ihtiyacını en iyi şekilde tatmin edecek çözümü elde etmek için tedarikçilerle veya müteahhitlerle görüşmelere ihtiyaç duyuyorsa kullanabilir. Bununla birlikte idare, sözleşmenin ticarileştirilebilmesini sağlamak veya Ar&Ge maliyetlerini telafi etmek için yeterli miktarda ürün üretimini içermesi hariç olmak üzere, araştırma, deney, çalışma veya geliştirme amacıyla sözleşme imzalamak istiyorsa da bu usulü kullanabilir. Son olarak idare, açık ihale usulünde teklif çıkmaması veya ihale, idare tarafından kanunla belirlenen ihale iptali hükümleri uyarınca iptal edilmesi ya da idare tarafından tekrar açık ihalenin yapılmasının ihale sözleşmesinin imzalanması ile sonuçlanmayacağı yargısına varılması durumunda bu usulü kullanılabilir. Ancak

burada idarenin, seçilen usulün devletin esas çıkarlarını korumak için en uygun usul olduğunu belirlemesi gerekmektedir.

Ardışık müzakereli teklif talebi usulünde; teknik, kalite ve performans özelliklerini sağlayarak uyumlu kabul edilen teklifler ihale açan idare tarafından teklif talebi ile belirlenmiş olan kriter ve prosedürler kullanılarak sıralanır. Daha sonra ihale açan kuruluş şartları sağlayan tedarikçileri veya müteahhitleri müzakereye davet eder. İhale sözleşmesi ile, sonuçlandırılmayacağı anlaşılan teklifler reddedilerek ikinci bir sıralama yapılır. Bu süreç ihale sözleşmesi imzalanana ya da tüm teklifler reddedilenine kadar devam ederek ihale sonuçlandırılır.

İdare ardışık müzakereli teklif talebi ihale usulünü, tekliflerin finansal boyutlarını ayrı ayrı değerlendirmeye ihtiyaç duyduğunda ve yalnızca tekliflerin teknik, kalite ve performans özelliklerini inceleme ve değerlendirmesini tamamladıktan sonra uygulayabilir. Ayrıca idarenin, ihale sözleşmesinin finansal hükümler ve koşullarını kesinleştirmek için tedarikçilerle veya müteahhitlerle art arda görüşmelere ihtiyaç duyduğu durumlarda da bu ihale usulü kullanılabilecektir.

Pazarlık usulünde, ihale açan idare, rekabeti sağlayacak yeterli sayıda tedarikçiler veya müteahhitler ile müzakere içindedir. Diyalog süresince ve öncesinde ortaya çıkan tüm gereklilikler, dokümanlar, açıklamalar veya diğer bilgiler ihaleyi açan kuruluş ile tedarikçiler veya müteahhitler arasında eşit şartlarda ve aynı zamanda görüşülür.

Diyalog sonunda ihale açan kuruluş müzakerelere katılan tedarikçilerden veya müteahhitlerden en iyi ve son tekliflerini vermelerini talep eder. Bu ihale türünde son ve en iyi tekliflerle ilgili olarak idare ile tedarikçiler veya müteahhitler arasında hiçbir müzakere gerçekleşmez.

Kazanan teklif, ihale açan kuruluşun ihtiyaçları ile en iyi şekilde örtüşen teklif olarak belirlenecektir.

İdare pazarlık usulünü, ihaleye konu tedarikin temininde aciliyet söz konusu ise ve belirli bir süre gerektirmelerinden dolayı açık ihale usulünün veya diğer rekabetçi ihale usullerinin uygulanamaz olması (Ancak bu aciliyetin ortaya çıkışı ne ihale açan kuruluşça öngörülebilir olmalı ne de kurumun ağır yönetilmesinden

kaynaklanmalıdır.) nedeniyle uygulayabilecektir. Bununla birlikte bir felaketten dolayı, ihaleye konu tedarikin temininde aciliyet var ise ve belirli bir süre gerektirmelerinden dolayı açık ihale usulünün veya diğer rekabetçi ihale usullerinin uygulanamaz olması durumunda kullanılabilir. Ancak burada idarenin, seçilen usulün devletin esas çıkarlarını korumak için en uygun usul olduğunu belirlemesi gerekmektedir.

Elektronik ihale usulü tedarik kuruluşu tarafından kullanılan gerçek zamanlı bir ihale usulüdür. İdare elektronik ihale usulünü; elektronik ihaleye katılabilecek nitelikte tedarikçilerden veya müteahhitlerden oluşan bir rekabet piyasasının varlığı durumunda ve idare için ihaleye konu tedarikin detaylı tanımını kesin ve açık olarak tanımlanabildiği hallerde kullanabilecektir.

Ayrıca elektronik ihale usulü için, başarılı kabul edilecek başvuruların belirlenmesinde kullanılacak kriter ölçülebilir olmalı ve parasal olarak ifade edilebilmelidir.

İhale açan kuruluş başka bir ihale usulünü uygularken ihale sözleşmesi öncesinde elektronik ihale usulünü ön aşama olarak da kullanabilecektir.

Tek kaynaktan ihale usulünde; ihale açan idare tek bir tedarikçi veya müteahhitten fiyat teklifi alır. Bunun öncesinde idare, acil durumlar hariç olmak üzere, ihale ile ilgili detaylı bilgileri içeren bir duyuru yayınlayarak, ihale koşulları ile uyumlu olduğu sürece ihale açan kuruluş tedarikçi veya müteahhit ile müzakereleri sürdürür.

Tek kaynaktan ihale usulünü; ihaleye konu tedarik yalnızca tek bir tedarikçiden ya da müteahhitten sağlanabiliyorsa, veya tek bir tedarikçi ya da müteahhit ihaleye konu tedarikle ilgili hiçbir ikamesinin olmaması gibi özel haklara sahipse ve böylece diğer ihale usullerinin kullanılması mümkün değilse, bununla birlikte, bir felaketten dolayı ihaleye konu tedarikin temininde aciliyet var ise ve belirli bir süre gerektirmelerinden dolayı açık ihale usulünün veya diğer rekabetçi ihale usullerinin uygulanamaz olması durumunda bu ihale usulü kullanılabilir.

Ayrıca, ihale açan kurum bir tedarikçiden veya müteahhitten mal, ekipman, teknoloji veya hizmet tedarik etmekte iken ilave tahsisatın, aynı tedarikçi ya da

müteahhitten yapılması gerektiğini kararlaştırabilir. Bu durum, mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmet ile karşılaştırılabilirliği sağlamak için, ilk tedarikin ihale açan kurumun ihtiyaçlarını karşılamada etkin olması, ilave tedarikin ilk tedarike oranla sınırlı büyüklükte olması, fiyatın makul olması ve söz konusu mal ve hizmetlerin alternatiflerinin elverişsizliği gibi nedenlerle de bu usul kullanılabilecektir. Bu usulde de idare, seçilen usulün devletin esas çıkarlarını korumak için en uygun usul olduğunu belirlemelidir.

Son olarak da ülkenin sosyoekonomik bir politikasını uygulamak amacıyla, bu politikanın uygulanması başka hiçbir tedarikçi ya da müteahhitle sağlanamayacak ise, belirli bir tedarikçiden ya da müteahhitten temin edilebilecektir.

İdare doğrudan temin usulünü; kolayca bulunabilen, ihale açan kuruluş için özel olarak üretim olmayan ve piyasası olan mal ve hizmetlerin tedarikinde kullanabilmektedir. Ancak, doğrudan temin usulünün uygulanabilmesi için ihale sözleşmesinin tahmini değeri ihale mevzuatınca belirlenmiş olan eşik değerin altında olmamalıdır.

1.4.1.2. Avrupa Birliği'ne Göre Kamusal Alım İhale Usulleri

1951 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile Avrupa Birliğinin temelini oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuştur. Söz konusu birliktelik zamanla ülkeleri ekonominin tüm sektörlerini kapsayacak bir entegrasyon kurma aşamasına getirmiş ve 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(EURATOM) kurulmuştur. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, Avrupa Topluluğu Antlaşması ve Avrupa Atom Topluluğu Antlaşması, Avrupa Topluluğu Hukukunun birincil kaynaklarıdır.

Kamu ihale hukuku, Avrupa Birliği hukukun birincil kaynaklarında doğrudan düzenlenmiş bir konu olmamakla birlikte, Avrupa Birliği'nin mevzuat uyumlaştırmasına yönelik hükümleri çerçevesinde ele alınabilmektedir. O halde, kamusal mal ve hizmet teminine yönelik ihale usulleri Avrupa Birliği'nde mevzuat uyumlaştırma sürecinin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle

kamusal mal ve hizmet alım ihale usulleri yönergelerle (direktiflerle) düzenlenmektedir¹³³.

Avrupa Birliği'nin en temel amaçlarından bir tanesi, üretim faktörlerinin birlik içinde mobilize hale getirilerek ortak bir pazar oluşturmaktır. Bu nedenle topluluk faaliyetlerinin iç pazar dengelerini koruyucu nitelikte düzenlenmesi gerekmektedir. O halde kamusal mal ve hizmet temini Avrupa Birliği hukukunda rekabetin korunması açısından da incelenebilecektir.

Avrupa Birliği ihale mevzuatının kaynakları:

- Roma Antlaşması
- Avrupa Birliği İhale Direktifleri¹³⁴
 - * Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Alım Direktifi
 - * Remedies Direktifi¹³⁵
 - * Utilities Direktifi¹³⁶ (Telefon, gaz, petrol, demiryolu, posta, su, elektrik)
- Avrupa Adalet Divanı İçtihatları,

¹³³ AB Direktifinde yer alan ve dayanağı Roma Anlaşması olan temel ilkeler: Tam Rekabet, Şeffaflık, Ayrımcılık Yapmama, Tarafsızlık, Eşit muamele, Orantılılıktır.

¹³⁴ Avrupa Birliği'nde kamu alımlarına yönelik düzenlemeler 1970'li yılından itibaren görülmeye başlanmaktadır. Bu doğrultuda 26 Temmuz 1971 tarih ve 71/305/EEC sayılı Yapım İşlerinde Kamu İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifi ve 16 Ağustos 1977 tarih ve 77/62/EEC sayılı Kamu Alımlarında İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifi çıkarılmıştır.

1990'lı yıllara gelindiğinde kamu alımları ile ilgili direktifler revize edilmiş olup; 14 Haziran 1993 tarih ve 93/36/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) Kamunun Mal Alımı Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi ve 14 Haziran 1993 tarih ve 93/37/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) Kamu İş Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifleri çıkarılmıştır. Bu dönemde hizmet alım ihaleleri ile ilgili olarak 18 Haziran 1992 tarih 92/50/EEC sayılı Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi çıkarılmış fakat bu direktif daha sonra 97/52/EEC sayılı (OJEU, L328, 13.10.1997) Direktif ile değiştirilmiştir.

2000'li yıllar kamu alım ihaleleri için reform yılları olmuş, bu doğrultuda iki yeni direktif 29 Ocak 2004 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi tarafından onaylanarak, kamu alımı yasama paketi olarak da bilinen 2004/17/EC17 ve 2004/18/EC18 konsolide direktifler yürürlüğe girmiştir. Söz konusu direktiflerde AB kamu alım mevzuatının temel hükümleri; rekabet ve şeffaflığı artırmak, alım prosedürlerini basitleştirmek ve modernize etmek olarak açıklanmıştır.

2004 yılında yapılan değişiklik 2014 yılında revize edilmiştir. Şu anda kamu ihalelerinde AB mevzuatı:

- Klasik alımları düzenleyen 2014/24/AB sayılı Direktif,
- Utilities (altyapı) sektörü olarak da bilinen, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların yapacakları sektörel alımları düzenleyen 2014/25/AB sayılı Direktiften oluşmaktadır.

¹³⁵ Kamu alımlarına ilişkin AB düzenlemeleri, ihtilafların çözümüne ilişkin iki Direktif-Direktif 89/665/EEC mal, hizmet ve yapım işlerine (geleneksel sektörler) ilişkin ihtilaflar, Direktif 92/13/EEC ise "istisnai sektörler" olarak adlandırılan su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetlerini de ("Remedies Directives") kapsamaktadır.

¹³⁶ Direktifler, merkezi ve bölgesel kamu idarelerinin, enerji, su ve telekomünikasyon alanında hizmet veren şirketlerin yaptıkları alımlarda uyulması gereken kuralları belirlemektedir.

- Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşmasıdır.

Avrupa Birliğinde kamu hukukuna tabii kuruluşlar tanımında yer alan idarelerin satın alma işlemlerinde (eşik değerin üzeri) mal, hizmet ve yapım işleri için düzenlenmiş olan direktifleri, “Utilities” sektöründe faaliyette bulunan kuruluşların ise AB “Utilities” direktiflerine uygun şekilde alım yapmaları gerekmektedir.

Mal, hizmet ve yapım alanında iki ayrı direktif bulunmakta ve eşik değerlerin üzerindeki alımlarda bu direktifler uygulanmaktadır. Eşik değerin altındaki alımlarda ise, üye ülkelerin ulusal mevzuatı uygulanmaktadır.

Avrupa Birliği 2004/18/EC sayılı Kamu Alımları Yönergesi’nde, açık ihale usulü, belli istekler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog olmak üzere dört ihale usulü belirlenmiştir. Rekabetçi diyalog usulü, AB’nin kamu alımlarını düzenleyen bir önceki Yönergesi’nde düzenlenmiş değildi. Söz konusu yönergede bulunan davet edilen istekliler arasında pazarlık usulü kaldırılmış ve yerine rekabetçi diyalog usulü getirilmiştir¹³⁷.

Avrupa birliği direktiflerinde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü öncelikli ihale usulü olarak belirlenmiştir. Ancak, üye ülkeler, ihale makamlarının aşağıda belirtilen durumlarda pazarlık usulü ya da rekabetçi diyaloga başvurabilmelerini sağlayacaktır. Buna göre;

- İhale makamının ihtiyaçlarının açık ihale ya da belli istekliler arasında ihale usulüyle temin edilememesi,

- Yapım, mal ve hizmetlerin tasarım ya da yenilikçi çözümler içermesi,

- Doğaya ilişkin spesifik durumlar, karmaşıklık ya da yasal veya finansal düzen ya da yapım, mal ve hizmetlere ilişkin riskler sebebiyle sözleşmenin pazarlık olmaksızın yapılamaması,

¹³⁷ Muzaffer AKDOĞAN, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 167.

- Teknik şartname, ihale makamı tarafından, belirlenen anlamda bir standarda, Avrupa Teknik Değerlendirme, ortak teknik şartname ya da teknik referansa istinaden yeterli kesinlikte tesis edilemiyorsa,

- Yapım, mal ve hizmetlere ilişkin olarak, açık ihale ya da belli istekliler arasında ihale usulüne cevaben yalnızca usulsüz ya da kabul edilemez teklifler sunulduğunda pazarlık usulü ya da rekabetçi diyalog usulü kullanılabilecektir.

Tedarik belgeleri ile uyumlu olmayan, geç teslim alınan, muvazaa ya da yolsuzluk kanıtı olan ya da ihale makamı tarafından anormal derecede düşük bulunan teklifler, usulsüz olarak kabul edilmektedir. Özellikle, gerekli şartları taşımayan teklif verenler tarafından verilen teklifler ve ihale makamının tedarik prosedürünün başlatılmasından önce kararlaştırılan ve belgelenen bütçesini aşan fiyatları olan teklifler kabul edilemez olarak değerlendirilmektedir.

Açık ihale usulü herkesin teklif verebildiği ihale usulüdür. Tekliflerin alınması için asgari süre limiti sözleşme ilanının yollandığı tarihten itibaren 35 gün olmakla birlikte ihale makamı belli şartlarda süreyi 15 güne indirebilmektedir.

Belli istekliler arasında ihale usulü idare tarafından ön yeterlilik değerlendirmesinden geçirilmiş aktörlerin ihaleye katılımı için davet edildiği usuldür. Katılım için taleplerin alınmasında süre sınırı ihale ilanı ya da İhaleye İlişkin Ön Bilginin ihale ilanı olarak kullanıldığı durumlarda ilgiyi teyit davetinin gönderildiği tarihten itibaren 30 gündür.

Belli istekliler arasında ihale usulünde yalnızca ihale makamı tarafından kendisine sunulan bilgilerin değerlendirilmesini takiben davet edilen ekonomik aktörler teklif sunabilirler. İhale makamı katılım için uygun aday sayısını sınırlandırabilir. Söz konusu yöntemde tekliflerin alınması için asgari süre sınırı teklif davetinin gönderildiği tarihten itibaren 30 gün olmakla birlikte idare bu süreyi 10 güne indirilebilmektedir.

Pazarlık usulü de idare tarafından ön yeterlilik değerlendirmesinden geçirilmiş aktörlerin ihaleye katılımı için davet edildiği usuldür.

Pazarlık usulünde, herhangi bir ekonomik aktör, rekabet çağrısı üzerine ihale makamı tarafından nitel seçim için talep edilen bilgiyi temin ederek katılma talebinde bulunabilir.

İhale makamı, ihale belgelerinde ihtiyaçlarının tarifi ve istenen malların karakteristiği ya da temin edilecek hizmetin ve sözleşme temin şartlarının belirtildiği ihale konusunu tanımlamaktadır. Ayrıca teklif verenler tarafından sağlanması gereken asgari gereklilikleri tanımlayan açıklama unsurları ihale makamı tarafından belirtilir.

Katılım taleplerinin alınması için asgari süre sınırı, ihale ilanının ya da rekabet çağrısı anlamında kullanılan ihaleye ilişkin Ön Bilginin ilanının gönderildiği veya ilgiyi teyit davetinin gönderildiği tarihten itibaren 30 gündür.

Söz konusu usulde bazı nihai teklifler hariç olmak üzere ihale makamı teklif verenler ile başlangıç ve takip eden teklifler için bunlarla ilgili içeriğin geliştirilmesi adına pazarlık yapar. Ancak, asgari gereklilikler ve sözleşme tesis kriteri pazarlık konusu edilemez.

Bir açık ya da belli istekliler arasında ihaleye hiç teklif olmaması ya da uygun teklif olmaması veya katılım talebi olmaması ya da uygun katılım talebi sunulmamış olması durumunda, sözleşmenin başlangıç koşullarının ciddi derecede değişmemiş olması ve Komisyona bu talebi ileten bir rapor gönderilmesi şartıyla bazı durumların gerçekleştiği hallerde kamu, mal sözleşmeleri ve kamu hizmet sözleşmelerinde ön ilan olmaksızın pazarlık usulü kullanılabilir.

Rekabetçi diyaloglarda, nitel seçim için ihale makamı tarafından talep edilen bilgiyi edinen herhangi bir ekonomik aktör ihale ilanına cevaben katılım talebinde bulunabilir. Katılım taleplerinin alınması için asgari süre sınırı ihale ilanının gönderildiği tarihten itibaren 30 gündür.

Rekabetçi diyalog usulünde yalnızca ihale makamı tarafından kendisine sunulan bilgilerin değerlendirilmesini takiben davet edilen ekonomik aktörler teklif sunabilirler. İhale makamı katılım için uygun aday sayısını sınırlandırabilir.

Yenilikçi ortaklıkta, nitel seçim için ihale makamı tarafından talep edilen bilgiyi edinen herhangi bir ekonomik aktör ihale ilanına cevaben katılım talebinde bulunabilir

Tedarik belgelerinde, ihale makamı piyasada hali hazırda bulunan ürün, hizmet ya da işleri satın alarak karşılanamayacak yenilikçi bir ürün, hizmet ya da işler için ihtiyacı tespit eder. İhale makamı bu betimlemenin hangi unsurlarının tüm teklifler tarafından sağlanması gereken asgari gereksinimleri tanımladığını belirtir. Sunulan bilgi, yeterli kesinlikte ve ekonomik aktörlerin talep edilen çözümün doğası ve kapsamını kavramasına elverişli ve ihaleye katılma kararı alınıp alınmamasına karar verilmeye imkan sağlar nitelikte olmalıdır.

İhale makamı, bir ya da ayrı araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürüten birkaç ortak ile yenilikçi ortaklık kurma kararı alabilir.

Katılma taleplerinin alınması için asgari süre sınırı, ihale ilanının gönderildiği tarihten itibaren 30 gündür. Yalnızca ihale makamı tarafından kendisine sunulan bilgilerin değerlendirilmesini takiben davet edilen ekonomik aktörler ihaleye katılabilir. İhale makamı, ihaleye katılmak için davet edilecek uygun adayların sayısını sınırlandırabilir. Sözleşme, sözleşme tesis kriterlerinden “en iyi fiyat- kalite oranı” kriterine dayanılarak tesis edilir.

Yenilikçi ortaklıklar ihale makamı ve katılımcılar arasında anlaşılan performans seviyeleri ve azami maliyetlere uyulması şartıyla, yenilikçi bir ürün, hizmet ya da işin geliştirilmesi ve takiben sonuçta oluşan mal, hizmet veya işin satın alınmasını hedefler.

Aksi belirtilmedikçe, ihale makamı teklif verenlerle nihai teklif hariç olmak üzere başlangıç ve izleyen tüm teklifler için bunlarla ilgili içeriğin geliştirilmesi için pazarlık edebilir. Asgari gereksinimler ve sözleşme tesis kriteri pazarlık konusu edilemez.

Avrupa Birliği’ni meydana getiren anlaşmalar bir ortak pazar ortaya çıkarılması esasına dayanmaktadır. Bu nedenle Avrupa birliği öncelikli hedef olarak ekonomik bütünleşmeyi hedef olarak belirlemiştir. Söz konusu hedefin gerçekleştirilebilmesi, birliğe üye ülkelerin ulusal politikalarının yeknesak bir hale

getirilmesi ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılması ile sağlanabilecektir¹³⁸. Bu doğrultuda ekonomik bütünleşmeyi gerçekleştirebilmek için AB’de, üye devletlerin iç hukuklarına ve politikalarına aktarılmak üzere;

- Birlik içerisinde ithalat ve ihracat üzerine konulan ve ticaretin önünde engel oluşturan her türlü gümrük vergisinin, eş etkili vergilerin ve tarife dışı engellerin kaldırılması,

- Piyasalardaki tekelleşme ve kartelleşmenin ortak pazarın işleyişini olumsuz etkileyecek olması nedeniyle kesintisiz bir rekabet sisteminin kurulması,

Şeklinde iki temel kriter belirlenmiştir.

AB’de tarife dışı engeller kapsamında yer alan devlet tekelleri, dolaylı vergiler, devlet yardımları, teknik standartlar ve kamu ihaleleri gibi uygulamalarının ortak pazarın işleyişini bozacağı görüşü doğrultusunda tarife dışı engellerin kaldırılması çabaları bulunmaktadır.

Ülkemizde Kamu ihale Kanunu kapsamında yer alan açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü AB Direktifleri ile paralellik göstermektedir. AB Direktiflerinde olduğu gibi, Türk mevzuatında da, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü esas usuller olarak belirlenmiştir.

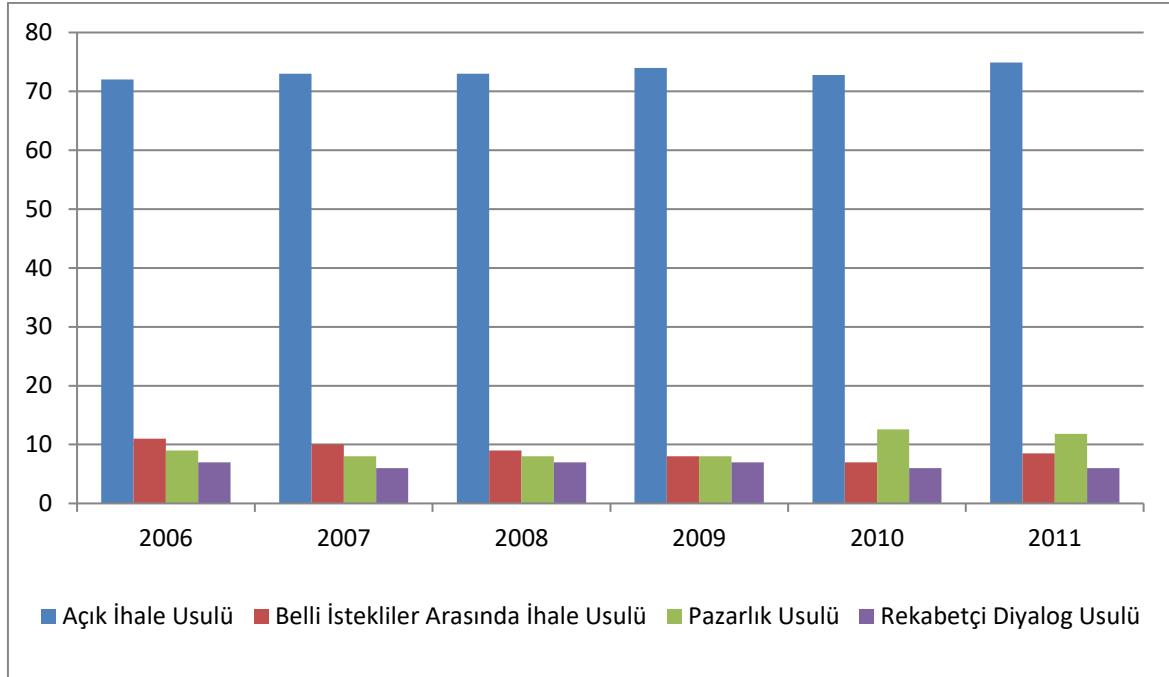
Avrupa Birliğinde kamu ihale usullerinin kullanım oranları ve bu doğrultuda gerçekleştirilen kamu harcamaları Şekil 1.2. ve Şekil 1.3’te gösterilmiştir. Buna göre Avrupa birliğinde kamu ihalelerinde açık ihale usulünün % 73 gibi bir oranla diğer ihale usullerine göre daha fazla kullanıldığı görülmektedir (Şekil 1.2.). Ancak Şekil 1.3’te gösterilen ihale tutarları bazında bakıldığında açık ihale usulünün payının yarı yarıya azaldığı görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi açık ihale usulü genel ihale usulüdür. Tüm kamu ihaleleri için kullanılabilir. Açık ihale usulünün parasal değerinin düşük olması açık ihale usulünün oldukça fazla sayıda fakat düşük değerli sözleşmeler için kullanıldığını göstermektedir.

¹³⁸ Arif KÖKTAŞ, **AB’de Kamu İhale Hukuku ve AB Politikaları Arasında İlişki**, Asil Yayın, Ankara, 2005, s.45.

Belirli istekliler arasında ihale usulünün kullanım oranının açık ihale usulünün kullanım oranının ardından % 11'lik bir kullanım oranıyla ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Ancak Şekil 1.3.'te görüldüğü üzere belirli istekliler arasında ihale usulünün kullanıldığı kesinleşen sözleşme bildirimleri çok daha yüksek değerler içermektedir.

Pazarlık Usulü İhale usulü toplam tutarın/hacmin %9'una tekabül etmektedir. Aynı zamanda ihale/ sözleşme değerlerinin oranının yüksekliği (%14) açık ihale usulünden daha yüksek ihale/sözleşme değerlerine işaret etmektedir. Pazarlık usulü, uygulama açısından açık ihale usulü ile benzerlikler taşımaktadır. Ancak açık ihale usulüne göre daha az prosedürel kısıtlama mevcuttur ve ihalelerde daha fazla esneklik sağlamaktadır.

Rekabetçi Diyalog usulü Avrupa Birliği'nde en az uygulanan ihale usulüdür. Yıllar itibariyle toplam kamu ihaleleri içindeki payı tüm ülkeler arasında yaklaşık 500 örnekle binde 5'ten daha aza tekabül etmektedir. Rekabetçi diyalog usulü ihale usulleri içerisinde çok az kullanılsa da içerdiği miktarlar oldukça fazladır. 2006 - 2010 döneminde kesinleşen sözleşmelerin değerinin yaklaşık %4'ü- Rekabetçi diyalog usulü ile gerçekleştirilmiştir.



Şekil 1.2. Avrupa Birliğinde toplam ihale sayısının ihale usullerine göre dağılımı

Kaynak: European Commission, Commission Staff Working Document, Annual Public Procurement Implementation Review 2012, Brussels, 9.10.2012.;

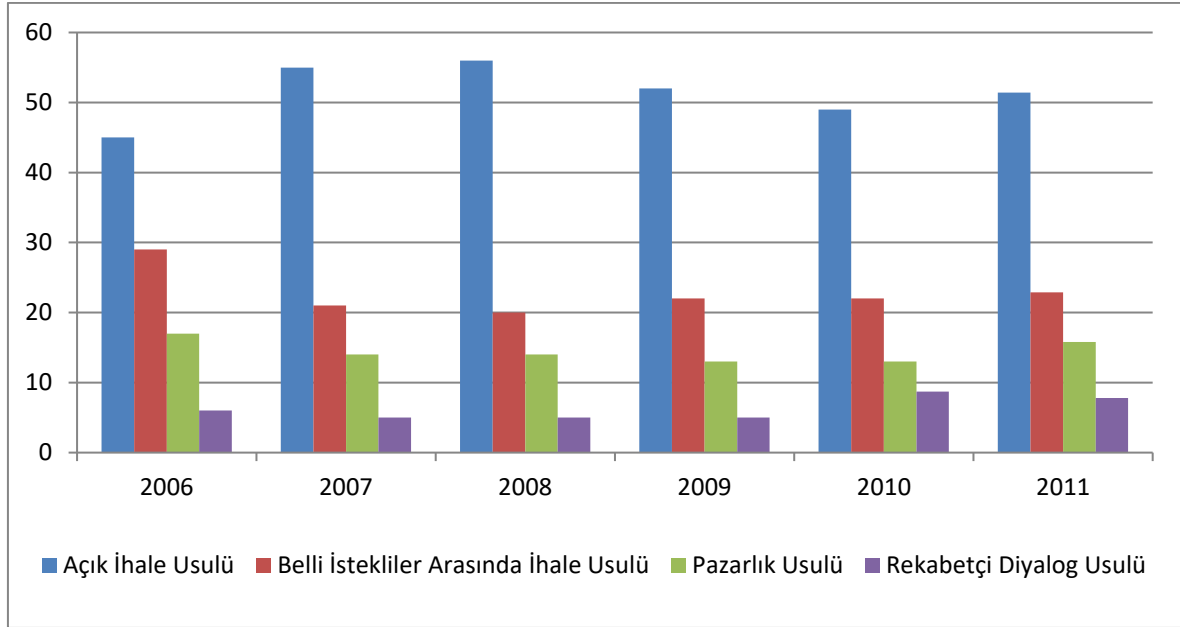
European Commission, Commission Staff Working Document, Annual Public Procurement Implementation Review 2013, Brussels, 1.8.2014.;

PWC, Public procurement in Europe Cost and effectiveness, A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission, March 2011. Kaynaklarından tarafımızca derlenmiştir.

Şekil 1.2’de gösterildiği gibi zaman içerisinde kamu ihale usullerinin kullanımında bir istikrar olduğu görülmektedir.

Açık ihale usulünün kullanımında diğer ihale usulleri ile karşılaştırıldığında artış gerçekleşmiştir. Bununla birlikte belirli istekliler arasında ihale usulünün kullanım oranında hem mutlak hem de görece olarak düşüş yaşanmıştır. Esasen belirli istekliler arasında ihale usulünün kullanım oranı 2006 yılından 2011 yılına %40 oranında azalmıştır. Söz konusu zaman zarfında açık ihale usulünün kullanım oranı yaklaşık olarak %3 artmıştır.

Şekil 1.3’te verilen zaman aralığı boyunca ilginç farklılıklar göze çarpmaktadır. Açık ihale usulünün kullanıldığı satın alma hacmi 2007’de %55’ten 2010 yılında %51,4’e gerilemiştir. Belirli istekliler arasında ihale usulü, satın alma sayısı oranındaki düşüşe rağmen değer olarak 2007’den bu yana yükselmiştir. Bu yıllar itibariyle kesinleşen sözleşme başına daha yüksek tutarlara işaret etmektedir.



Şekil 1.3. Avrupa Birliğinde kamu harcamalarının ihale usullerine göre dağılımı

Kaynak: European Commission, Commission Staff Working Document, Annual Public Procurement Implementation Review 2012, Brussels, 9.10.2012.;

European Commission, Commission Staff Working Document, Annual Public Procurement Implementation Review 2013, Brussels, 1.8.2014.;

PWC, Public procurement in Europe Cost and effectiveness, A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission, March 2011. Kaynaklarından tarafımızca derlenmiştir.

1.4.1.3. Dünya Ticaret Örgütü'ne Göre Kamusal Alım İhale Usulleri

1929 yılında ortaya çıkan dünya ekonomik buhranının ardından ülkeler kendi içlerine kapanmış, krizin ortaya çıkardığı etkilere çözüm önerileri aramaya koyulmuşlardır. Bu durum ülkeleri dünya ticaretinde işbirliğinden uzaklaştırmıştır. Söz konusu bu gelişme Bretton Woods görüşmelerinde Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) şeklinde bir yapının oluşması sonucunu doğurmuştur.

Dış ticarette rekabetin; mal kalitesini arttıracak, fiyatları düşürecek ve böylelikle dış ticaret hacminin artacağı düşüncesi ile dış ticaretin serbestleşmesinin önündeki en önemli engel olan gümrük tarifelerinin düşürülmesi, tarife dışı engellerin kaldırılması, farklı muamele uygulamalarının giderilmesi GATT'ın temel amaçlarıdır¹³⁹.

¹³⁹ Nevzat SAYGILIOĞLU, Adnan GERÇEK, **Dış Ticaret ve Gümrük**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 26.

1948 ve 1994 yılları arasında Round olarak nitelendirilen ve uluslararası kural ve disiplinleri geliştirmek amacı güdülen 8 adet çok taraflı ticaret müzakeresi yapılmıştır¹⁴⁰.

Yapılan müzakerelerden 1973-1979 yılları arasında Tokyo'da yapılanlar sonucunda, kamu alımlarının belli ülkelerden yapılmasının yasaklanması ve ülkelerin yerli istekliler ile yabancı istekliler arasında ayırım yapmasının engellenmesi hususunda anlaşmalar yapıldı. Ancak Tokyo'da yapılan bu Roundların başarı koşulları sınırlı olmuştur¹⁴¹.

Ancak yine de Tokyo Round sonucu bazı kazanımlar da olmuştur. Örneğin Kamu Alımları Anlaşması ilk olarak 1979 yılında Tokyo Round müzakereleri sonucunda kabul edilip 1 Ocak 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. Kamu alımları anlaşmasının temel amacı ihale piyasalarını uluslararası rekabete açmaktır¹⁴².

15 Nisan 1994 tarihinde Fas'ın Marakeş kentinde bir araya gelen 22 ülke tarafından Dünya Ticaret Örgütünü kuran anlaşma ile aynı zamanda Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması imzalanmış, GATT Kamu Alımları sözleşmesi yerine, 1 Ocak 1996 tarihinde Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Dünya Ticaret Örgütü kapsamındaki dört çok taraflı anlaşmadan biri olan ve 150 Dünya Ticaret Örgütü üyesinden 37'sinin taraf olduğu Türkiye'nin ise gözlemci olarak katıldığı kamu alımları anlaşması, taraf olan ülkeler için bağlayıcı niteliktedir.

Revize edilerek kapsamı genişletilen ve 2014 yılında yürürlüğe giren yeni Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması, giderek artan ölçüde uluslararası ticaret sisteminin esaslı bir konusu haline gelmektedir. Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşmasının temel ilkeleri, kamu alımlarının bütün isteklilere açık olması,

¹⁴⁰ Bu doğrultuda; 1947 yılında Cenevre Round, 1949 yılında Annency Round, 1951 yılında Torquay Round, 1956 yılında Cenevre Round, 1960-1961 yıllarında Dillon Round, 1964-1967 yıllarında Kennedy Round, 1973-1979 yıllarında Tokyo Round, 1986-1994 yıllarında Uruguay Round gerçekleştirilmiştir. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm Erişim: 04.03.2015.

¹⁴¹ World Trade Organization, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Erişim:07.06.2014.

¹⁴² Servet ALYANAK, "Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği'nde Uygulanması", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, C. 22, S. 1, 2014, s. 95-96.

yabancı ürün ve üreticilere eşit fırsat tanınması ile ihale sonrası kazananın açıklanması, bir başka deyişle saydamlık ve rekabetin oluşturulmasıdır. Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşmasında ihale usulleri olarak, açık ihale, belli istekliler arasında ihale, tek kaynaktan temin ve pazarlık usulleri düzenlenmektedir. Açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünde herhangi bir üstünlük bulunmamaktadır¹⁴³.

1.4.2. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Çalışmanın bu bölümünde yer alan ülkelerin seçiminde gözetilen birkaç kriter bulunmaktadır.

Yukarıdaki bölümde Avrupa Birliği düzenlemelerine yer verildiği için özellikle AB üyesi olmayan İngiltere ve AB normları dışında bağlayıcı hükümlere yer veren Almanya analize dahil edilmiştir. Çin, Rusya ve Brezilya'nın analize dahil edilmesi ise bu ülkelerin Türkiye ile aynı kategoride (Yeni Gelişen Piyasa Ekonomileri) yer alıyor olmalarından kaynaklanmaktadır. Son olarak ABD ise hem büyük ülke modeline hem de bir başka ekonomik entegrasyon olan NAFTA üyesi olmasından kaynaklanmaktadır.

1.4.2.1. İngiltere'de Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin kamu sektöründeki satın alma işlemleri kamu alımlarına ilişkin AB direktiflerine uygun şekilde yapılmaktadır. İngiltere'de kamu alımlarına ilişkin özel bir kanun mevcut olmayıp direktiflere uygun olarak kamu alımları gerçekleştirilmektedir.

Direktiflerde, Avrupa sınırları dahilinde yapılan mal, hizmet ve yapım işi alımlarında ulusal engellerin kaldırılarak, AB Topluluğu içerisinde, işin en düşük fiyata ve en uygun koşulları sağlayacak doğru istekliyi bulmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

¹⁴³ Servet ALYANAK, "Dünya Ticaret Örgütü'nün 2014 Yılında Yürürlüğe Girmesi Beklenen Yeni Kamu Alımları Antlaşması", **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.4, S.1, 2014, s.10.

1.4.2.2. Almanya'da Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Daha önce de belirtildiği gibi Avrupa Birliğine üye ülkelerin kamu sektöründeki satın alma işlemleri kamu alımlarına ilişkin AB direktiflerine uygun şekilde yapılmaktadır. Avrupa Birliği direktiflerine uygun olmakla birlikte Alman kamu ihale kanunu; Açık İhale Usulü, Belli İstekliler Arasında İhale Usulü, Pazarlık Usulü ve Rekabetçi Diyalog Usulü olmak üzere dört farklı ihale usulü belirlemiştir¹⁴⁴.

Açık İhale Usulü: Herkesin teklif verebileceği yani herkesin katılımına açık ihale usulüdür. Açık ihale usulü tek aşamada gerçekleşmektedir. Almanya'da açık ihale usulü yalnızca elektronik ihalelerde kullanılmaktadır.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü yalnız idare tarafından davet edilen katılımcıların teklif verebileceği ihale usulüdür. Belli istekliler arasında ihale usulü iki aşamalı bir ihale usulüdür. Kamu ihalesinin ilk aşamasında idare katılımcılara davet yayımlar. İkinci aşamada ise katılımcılar tekliflerini sunarak idare tarafından seçim yapılır.

Pazarlık Usulü: Pazarlık Usulü en az prosedürün olduğu ihale usulüdür. Dolayısıyla ihale usulleri içinde en esnek olan usul pazarlık usulüdür. Pazarlık usulü, idare tarafından ön yeterlilik değerlendirmesinden geçirilmiş aktörlerin ihaleye katılımı için davet edildiği usuldür. Katılımcılarla istekliler arasında müzakereler şeklinde gerçekleşir. Söz konusu müzakereler birkaç aşamada gerçekleşebileceklerdir.

Rekabetçi Diyalog Usulü: Rekabetçi Diyalog Usulü idarenin tedarik ihtiyacının karşılanmasına yönelik uygun çözümlerin katılımcılarla müzakere edilmesini gerektiren karmaşık sözleşmeler için kullanılan ihale usulüdür. Söz konusu rekabetçi diyalog ön yeterlilik ile ihale aşmaları arasında davet edilen katılımcılarla idare arasında yapılmaktadır.

Almanya'da kamu ihaleleri genellikle ihale ilanının Avrupa Birliği Resmi Gazetesi ekinde ve Avrupa Birliği İhale Veri Tabanında (TED) yayımlanması ile

¹⁴⁴ International Comperative Legal Guides, <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2016/germany#chaptercontent3>, Erişim: 01.08.2016.

başlar. İhale ilanı tüm isteklilere yeterli bilgiyi sağlayacak nitelikte olmalıdır. Açık ihale usulü Almanya'da öncelikli ihale usulüdür. Diğer ihale usulleri sadece ihale mevzuatında belirtilen özel şartlar altında idarece seçilebilir. Açık ihale usulü dışındaki bütün ihale usulleri genellikle ön yeterlilik aşaması ile başlayan çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. İhale sonucunda genellikle ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi katılımcı ihaleyi yüklenecidir.

1.4.2.3. Çin'de Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Çin'de Kamu ihale Kanunu 29 Haziran 2002 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çin'de kamusal alım ihalelerinde¹⁴⁵;

- Açık İhale,
- Teklif İsteme Yoluyla İhale Usulü,
- Rekabetçi müzakere Usulü,
- Tek Kaynaktan İhale Usulü,
- Soruşturma Usulü,
- Diğer ihale Usulleri,

olmak üzere altı farklı ihale usulü kullanılmaktadır.

Kamu ihalelerinde yetkili merciiler gerekli koşulları sağlamaları halinde altı ihale usulünde birisini seçebilirler. Uygulamada açık ihale ve teklif isteme yoluyla ihale usulleri en çok kullanılan ihale usulleridirler.

Açık ihale usulü, herkesin teklif verebileceği ihale usulüdür. İhale yapıcı birimin açık ihale usulü tercih etmesi durumunda, İhale Kanunundaki prosedürler ve zamanlama birbiriyle uyumlu olmalıdır. Tedarik talep eden kuruluş potansiyel nitelikli isteklileri hedefleyen ihale ilanını Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu tarafından belirlenen medya organında yayınlanmak zorundadır. İhale ilanının en az beş gün süre ile kamuya açık ve ulaşılabilir bir yerde ilan edilmesi gerekmektedir. Açık ihale

¹⁴⁵ Scott SILVERMAN and Baker & McKenzie, "Public Procurement in China: Overview", **Practical Law Multi – Jurisdictional Guide 2013/2014 Public Procurement**, <http://uk.practicallaw.com/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1248063435209&ssbinary=true>. Erişim: 03.08.2016.

usulünde nitelikli katılımcılara avantaj sağlamak amacıyla katılımcı sayısı azaltılmak istenirse ihaleye bazı ön koşulların konulması sağlanabilecektir.

Çin ihale sisteminde ihaleye teklif veren veya önkoşulları sağlayan istekli sayısının üçten az olması halinde önkoşullar veya ihale süreci gözden geçirilmektedir.

Tedarik talep eden kuruluş isteklilerden ihale dosyası ile birlikte geçici teminat talep edebilir. Bu durumda geçici teminat tutarı proje değerinin %2' sini geçemez. Teklifler ilgili sektör uzmanları veri tabanından rasgele seçilerek oluşturulan teklif değerlendirme komitesi tarafından değerlendirilir. Tedarik talep eden kuruluş belirli isteklilere ek bilgi veremez ya da isteklilerle müzakerede bulunamaz.

Açık ihale usulünde genellikle teklif veren kuruluş isteklilere teklif hazırlamak ve teklifte bulunmak için en az yirmi gün süre vermektedir.

Teklif isteme yoluyla ihale, ihale yapan kamu idaresi tarafından belirlenen kimselerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Teklif isteme yoluyla ihale aşağıdakilerden birisinin varlığı halinde tedarik talep eden kuruluş tarafından uygulanabilir:

- Tedarik talep edilecek mal veya hizmetler özellikli ise ve sınırlı tedarikçilerden sağlanabilir ise veya
- Açık ihale usulü uygulamanın maliyeti çok yüksek ise.

Tedarik talep eden kuruluş teklif talebini nitelikli istekliler arasından rasgele seçilen en az 3 istekliye göndermek zorundadır. Teklif isteme yoluyla ihale usulünde zaman kısıtları açık ihale düzenlemeleri ile aynıdır.

Rekabetçi müzakere usulü, idarenin tedarik ihtiyacının karşılanmasına yönelik alım işinin katılımcılarla müzakere edilmesini gerektiren karmaşık sözleşmeler için kullanılan ihale usulüdür.

Rekabetçi müzakere yoluyla ihale aşağıdakilerden birisinin varlığı halinde tedarik talep eden kuruluş tarafından uygulanabilir. Buna göre söz konusu durumlar;

- İhale sonrası nitelikli isteklinin bulunamaması halinde,

- Teknik karmaşıklıkla dolaylı mal, hizmet veya projenin şartname veya detaylı gerekliliklerin belirlenmesinin imkansız olması halinde,
- İhale uygulanması durumunda tedarik talep eden kuruluşun zamanında tedarik sağlayamayacak olması halinde,
- Tedarikin toplam değerinin tespit edilmesinin imkansız olması halinde,

Şeklinde sıralanabilecektir.

Tedarik talep eden kuruluş uzmanlardan oluşan bir müzakere ekibi oluşturur. Müzakere ekibi ilgili sözleşme dokümanını hazırlayarak nitelikli en az 3 istekliye müzakere teklifi gönderir. Ekip her bir istekli ile tek tek görüşür. Her bir istekli nihai tekliflerini sunarlar.

Rekabetçi müzakere yoluyla ihale usulünde zaman kısıtı bulunmamaktadır.

Tek kaynaktan ihale, tedarikin tek bir istekliden sağlanmasının mümkün olabildiği durumlarda kullanılan ihale usulüdür.

Tek Kaynaktan İhale Usulü;

- Mal veya hizmeti sağlayabilecek tek bir istekli olması hâlinde veya
- Beklenmeyen acil durumlara bağlı olarak diğer isteklilerden tedarikin imkansız olması halinde veya
- Asıl tedarik edilenle devamlılığı ve uyumu sağlamak amacıyla, asıl tedarik toplam değerinin %10' unu aşmayan tedariklerin asıl tedarikçiden satın almaya devam edilmesinin gerekli olması

hallerinde tedarik talep eden kuruluş tarafından uygulanabilir.

Tek kaynaktan ihale usulü, hükümetin makul fiyat ve iyi kalitede mal veya hizmet alması durumunda kullanılmalıdır. Tek kaynaktan ihale usulünde de zaman kısıtı bulunmamaktadır.

Soruşturma Usulü, kamu idaresi tarafından ihale konusu ihtiyacın doğrudan temin yoluyla elde edilmesi şeklindeki ihale usulüdür. Soruşturma usulüne, tedarik konusu alımın arzının yeterli olması ve fiyat dalgalanmalarının az olması halinde başvurulabilecektir. Soruşturma usulünde, uzmanlardan ve tedarik talep eden

kuruluşta çalışanlardan oluşan bir ihale komisyonu oluşturulur. Komisyon, potansiyel tedarikçileri ve en az 3 nitelikli istekliden teklif ister. Teklifler isteklilerce sonuçlandırılır. Soruşturma usulünde ihale komisyonu kalite, fiyat, servis ve diğerk gerekliliklere göre kazanan istekliyi belirler. Bu usulde de belirli bir zaman sınırlaması bulunmamaktadır.

1.4.2.4. Brezilya’da Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Brezilya’da Kamu İhale Hukukunu düzenleyen 8666 sayılı Kanunda¹⁴⁶;

- Rekabetçi İhale Usulü,
- Fiyat Araştırması Usulü,
- Davetiyeli Teklif Usulü,
- Açık Arttırma Usulü,
- Yarışma Teklifi Usulü,

olmak üzere beş tip ihale usulü benimsenmiştir.

Brezilya da kamu idarelerine kamu ihale usulü seçim hakkı verilmemiştir. Kamu ihalesi usulü seçimi belirlenen parasal sınırlar dahilinde yapılmaktadır.

Rekabetçi ihale usulü; tüm isteklilerin katılabildiğeri ihale usulüdür. Mühendislik işlerinde 1.5 milyon Brezilya dolarını aşan, diğerk işlerde ise 650.000 Brezilya dolarını aşan işlerde rekabetçi ihale usulü kullanılmaktadır.

Fiyat araştırması usulü; daha önceden kayıtlı katılımcılar arasında gerçekleştirilen bir kamu ihalesi işlemidir. Ancak ihale yapıcı birim fiyat araştırmasında ihale ilanına çıkmak zorundadır. Fiyat araştırması usulü ile ihaleye kayıtlı olmayan katılımcıların katılması da mümkündür. Ancak söz konusu katılımcılar tekliflerin sunumundan en az üç gün önce idareye kayıt olmak zorundadırlar.

Davetiyeli teklif usulü; yalnız idare tarafından davet edilen katılımcıların teklif verebileceğeri ihale usulüdür. Davetiyeli teklif usulünde ihaleye en az üç katılımcının

¹⁴⁶ Public Procurement 2016, <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2016/brazil>

olması gerekmektedir. Mühendislik işlerinde 150.000 Brezilya dolarını aşan, diğer işlerde ise 80.000 Brezilya dolarını aşan işlerde davetiyeli teklif usulü kullanılmaktadır.

Açık artırma usulü; kamu varlıklarının veya haczedilmiş unsurların satışı için kullanılan ihale usulüdür.

Yarışma teklifi usulü; ihale konusu ile ilgilenen tüm isteklilerin prosedürün ilk gününde yeterlilik kriterlerini karşılayarak katılabileceği bir kamu ihale usulüdür. Yarışma teklifi usulü daha çok teknik özellik gerektiren, bilimsel ya da sanatsal eserlerin tedariki için kullanılan bir ihale usulüdür.

Brezilya'da ihaleye teklifler ihale gününden önce verilmektedir. Buna göre:

- Rekabetçi ihale usulünde teklifler, teknik durumlarda ihale tarihinden 45 gün önce diğer durumlar 30 gün,
- Fiyat araştırması usulünde en az 15 gün,
- Davetiyeli teklif usulünde 5 gün,
- Açık artırma usulünde 15 gün,
- Yarışma teklifi usulünde 45 gün önce teklifler verilmektedir.
- Canlı ve elektronik açık artırma usullerinde ise teklif verme süresi 8 iş günüdür.

1.4.2.5. Amerika Birleşik Devletlerinde Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Amerika Birleşik Devletlerinde gerek federal hükümette ve gerekse eyaletlerde¹⁴⁷;

- Basitleştirilmiş İhale Usulü,
- Kapalı Teklif İhale Usulü,
- Müzakereli Sözleşme İhale Usulü,

olmak üzere üç farklı ihale usulü kullanılmaktadır.

¹⁴⁷ <http://www.governmentbids.com/cgi/en/bidding.advice.articles/Article/federal-contract-opportunities-for-your-business>. Erişim:02.04.2016.

Basitleştirilmiş ihale usulü, ilk defa 1994 yılında düzenlenmiştir. Usul diğer ihale usullerine göre daha az idari ayrıntı, daha az onay prosedürü ve daha az belge gerektirmektedir. 100.000 Doların altındaki kamusal alımlarda basitleştirilmiş ihale usulü kullanılabilir.

Basitleştirilmiş ihale usulünde ihale yapıcı kamu birimine yetki verilmektedir. Ancak, 25.000 Doların üzerindeki kamusal alım ihalelerinde kurumun internet sitesinde yayın zorunluluğu bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde 2.500 ila 100.000 Doların arasındaki kamu ihalelerinde öncelik küçük işletmelere verilmek zorundadır. Ancak katılımcı en az iki isteklinin bulunmaması durumunda kamu ihalesi herkese açık hale gelmektedir. 2.500 Doların altındaki meblağlar için yapılan kamusal alımlarda idarenin teklif alma ya da küçük işletmeye yaptırma gibi bir kısıtlaması bulunmamaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde kamu idarelerini bir kart verilmektedir. Küçük meblağlardaki kamusal alımlar bu kartlarla direkt alınabilmektedir.

Kapalı Teklif İhale Usulü, sözleşme gerekliliklerinin net, doğru ve eksiksiz bir şekilde belirlenebildiği durumlarda kullanılan ihale usulüdür.

Kapalı teklif usulü ihale usulünde ihale çağrısı yöntemi kullanılmaktadır. İhale çağrısının içeriğinde tedarik edilecek kamusal ihtiyacın tarifi, teklif hazırlama usulü, satın alma, paketleme, nakliye, ödeme koşulları ve son teklif verme tarihi gibi bilgiler yer almaktadır.

Kapalı teklif usulünde katılımcılar tarafından verilen teklifler tüm katılımcıların huzurunda açılarak idarede yüksek sesle okutulur ve tüm bu süreç kayıt altına alınır. İhale sonucunda en düşük bedeli veren istekli ihaleyi kazanmaktadır.

Müzakereli Sözleşme İhale Usulü, genellikle ileri derecede teknik ürün ya da hizmet gerektiren kamusal alımlarda kullanılan ihale usulüdür. Müzakereli sözleşme ihale usulü, ihale yapıcı idare tarafından teklife çağrı yayınlanması ile başlamaktadır.

Tipik bir teklife çağrıda hükümet ilgili sözleşme adaylarını toplayarak gereksinimi olan tedarik konusu hakkında bilgilendirme yapmaktadır. İsteklilerden,

tedarik konusunu kamusal alımın hangi biçimde, hangi şartlar altında ve hangi fiyatla temin edilebileceğine yönelik tekliflerini vermeleri talep edilmektedir.

İhale katılımcılarının tekliflerini idareye vermeleri ile idare ile katılımcılar arasında karşılıklı müzakereler yapılması şeklinde ihale sonuçlandırılmaktadır.

Müzakereli teklif usulünde ihale yapıcı kamu idaresi bazen ihale öncesinde bilgi edinme amaçlı piyasa araştırması yaparak bazı tedarikçilerden teklif talep edebilmektedir. Bu durumlarda verilen teklifler resmi bir nitelik taşımamaktadır.

1.4.2.6. Rusya’da Kullanılan Kamusal Alım İhale Usulleri

Sovyetler döneminde kamu alımları kamu tüzel kişiliklerinin doğrudan finansmanı ile rekabetçi olmayan tekliflerle gerçekleştirilmekteydi. Böylesi bir durumda yolsuzluk seviyesi ve yozlaşma aşırı şekilde yüksek düzeydeydi¹⁴⁸.

1992 yılında “Federal sözleşme sisteminin düzenlenmesine yönelik tedbirler” üzerine 7 Ağustos 1992 tarihli 826 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile tedarik süreci rekabetçi bir temele oturtulmak amacıyla tekrar düzenlenmiştir.

Rusya’da 1997 yılında UNCITRAL prensiplerine dayanan “Yozlaşmanın bertaraf edilmesi için acil önlemler ve devlet ihtiyaçları için ürün tedarik eden kuruluş/organizasyonun bütçe kesintileri ile ilgili” Başkanlık Kararnamesi yayınlanmıştır.

Kamu tedarikinde etkinliği arttırmak ve yozlaşmayı azaltmak için 94 numaralı “Tedarik ürünlerinin siparişi, ürün performansı, kamu ve yerel ihtiyaçların tatmini için hizmetlerin icrası” (94-FZ) Federal Kanunu 2005’te yürürlüğe konmuştur. 94-FZ, hükümet müşterileri ile tedarikçiler arasındaki işbirliğine yönelik temel bir çerçeve ortaya koymaktadır.

¹⁴⁸ Natalia PAKHARUKOVA, Public Procurement System in Russia in The Process Of Transition: Guidelines for EU Suppliers, **Health Business Management Thesis**, Helsinki Metropolia University of Applied Sciences, Finland, 18 November 2014, p.13.

1997 yılında 94-FZ'nin yürürlüğe konmasına rağmen Rusya'daki tedarik sürecindeki problemler çözüme kavuşturulabiliş değildir¹⁴⁹.

Rusya'nın 2012'de DTÖ'ye katılması ihale mevzuatında yeni değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. DTÖ kuralları gereği üye ülkelerin katılmayı takip eden dört yıl içerisinde, kamu tedarikinde şeffaflığı ve etkinliği arttırmak adına, DTÖ çoklu kamu tedariki anlaşmasına katılma müzakerelerinde bulunması gerekmektedir. Böylece DTÖ kuralları gereği Ocak 2014 itibariyle 94-FZ numaralı Federal Yasa (44-FZ) ile değiştirilmiştir.

Rusya'da 1 Ocak 2015 tarihinde zorunlu tedarik planlaması yürürlüğe girmiştir. Tedarik planı, devlet organizasyonu tarafından bir sonraki mali yıl için hazırlanır, içerisinde malların tarifi, amacı ve tedarik sıklığı, tedarik prosedürü, ilgili harcamalar ve satın alma sebeplerini bulundurur. Bu doğrultuda yapılacak planlama şeffaf olmak zorundadır.

Yeni kanunda;

- Açık ihale Usulü,
- Belli İstekliler Arasında İhale Usulü,
- İki Aşamalı İhale,
- Pazarlık Usulü,
- Seri İhale,

olmak üzere beş farklı ihale usulü benimsenmiştir.

Söz konusu ihale usulleri arasında seçim yapma hakkı idareye bırakılmıştır. İdare söz konusu kamu ihalesi için en uygun yöntemi seçebilecektir.

Açık ihale usulü herkesin katılabileceği ihale usulüdür. Açık ihale usulü şeffaflığın, rekabetin ve eşitliğin sağlanabilmesine yönelik en avantajlı ihale usulüdür. Bu doğrultuda Rusya'da kamu alımlarında kullanılacak en genel ihale usulü açık ihale usulüdür.

¹⁴⁹ Natalia PAKHARUKOVA, a.g.t., p.13.

Belli istekliler arasında ihale usulü iki aşamalı bir şekilde gerçekleşmektedir. Birinci aşamasında idare katılımcılara davet yollamakta ikinci aşamada ise teklifler sunulmaktadır.

Belli istekliler arasında ihale usulü, yenilikçi malların ya da yüksek ölçüde uzmanlık gerektiren hizmetlerin alımında kullanılan ihale usulüdür.

İki aşamalı ihale usulü, ihale konusu tedarikin ayrıntılı özelliklerinin belirlenmesinin zor olduğu kamu ihalelerinde kullanılan ihale usulüdür. İki aşamalı ihale usulü adında da anlaşılacağı üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada ihale konusu mal ya da hizmetin teknik özelliklerinin yer aldığı ihale teklifleri alınmakta ve ardından ikinci aşamada müzakereler başlamaktadır.

Pazarlık Usulü, ihale açan idare, rekabeti sağlayacak yeterli sayıda tedarikçiler veya müteahhitler ile müzakere içinde kamu ihalesini gerçekleştirmektedir.

Seri ihale usulü, farklı ihale prosedürleri birleştiren kamu ihale usulüdür. Büyük çapta mühendislik projelerinde için kullanılan ihale usulüdür.

Sürecin ilk aşamasında rekabet ya da pazarlık usulü kullanılır. Kazanan yüklenici satın alma organizasyonun gereksinimlerini karşılamada başarılı olursa, o projeyi devam etmesine izin verilir.

Rusya'da iki ya da daha fazla idarenin aynı türden mal, hizmet ya da yapım işi için ortak ihaleye çıkılması da mümkündür. İhaleler, en az beş üyeden oluşan ihale komitesi tarafından değerlendirilir.

44-FZ'ye göre açık ihaleler 30 yerine 20 gün sürmektedir. Bu süre zarfında yeterli katılımcı olmazsa süre 5 gün uzatılır ve fiyat %10 arttırılarak 10 gün uzatılır. Ancak bundan sonra tek katılımcı ile sözleşme imzalanması mümkündür.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUSAL ALIM İHALELERİNDE KULLANILAN İHALE USULLERİ

2.1. KAMUSAL ALIM İHALELERİNİN YASAL BOYUTU

2.1.1. Kamu İhale Hukukunun Tarihi Gelişimi

Osmanlı imparatorluğunda ihale yöntemi ilk kez devlete ait bir gelirin peşin para karşılığında ve yıllık olarak kiralanması işlemi olan mukataa uygulamasında görülmektedir¹⁵⁰. Mukataa yöntemi 1857 yılında yenilenmiş ve 1857 tarihli nizamname ile kamusal alımları düzenleyen ilk ihale mevzuatı yürürlüğe girmiştir¹⁵¹.

1914 yılında bir ek Nizamname düzenlenmiştir. 1921 yılında yürürlüğe girmiş olan Kararname ile merkezdeki kamu kuruluşları ve İstanbul'daki şubeleri ile İstanbul'daki askeri kuruluşların 500 lirayı aşan ihtiyaçlarının, Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan Tevhid-i Mübayaat Komisyonu aracılığıyla karşılanması öngörülmüştür¹⁵². Kurtuluş mücadelesi sırasında başkumandanlık emirleri ile ihtiyaçlar giderildiği için söz konusu kanunlar kurtuluş savaşı sonunda uygulanmaya başlanılmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında kamusal alımların usulü 269 no'lu 1340 senesi Muvazene-i Umumiye Kanununun¹⁶. Maddesi mucibince Devairi Devletçe Yapılacak Mubayaat ve İthalatın Suveri Tatbikiyesi Hakkında Talimatname ile düzenlenmekteydi.

Söz konusu yıllarda Anayasal düzenlemelerde kamusal harcamaların bütçeleştirilmesine yönelik bir takım düzenlemeler yapılmakla birlikte kamusal alım usulleri ile ilgili düzenlemeler yapılmamıştır.

¹⁵⁰ Şevket ÇORBACIOĞLU, "Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, S. 389, Mayıs, 1997, s. 12.

¹⁵¹ Şevket ÇORBACIOĞLU, **a.g.m.**, s. 12.

¹⁵² GÖNEN Dinçer, IŞIK Hikmet, **Açıklamalı Devlet İhale Kanunu ve Yapım Sözleşmelerinin Uygulanması**, 8. Baskı, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 3.

1924 Anayasasının 96. ve 97. Maddelerinde kamu mallarının bir yıl ile sınırlı olarak hazırlanan bütçe dışında harcanamayacağı hükmü düzenlenmiş, fakat yapılış biçimi konusunda bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Kamu ihaleleri ile ilgili olarak Cumhuriyetin ilanından sonra yapılan ilk düzenleme 22 Nisan 1925 tarihli 661 sayılı “ Hükümet Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu” olmuştur¹⁵³.

661 sayılı Kanun incelendiğinde kanunun yalnızca kamu ihalesinin yapılış usulünü düzenlediği görülecektir. 661 sayılı Kanun ilk maddesinde kamu ihale usullerini belirlemiş ve devam eden maddelerde usulü söz konusu ihale usullerinin üzerine inşa etmiştir. Kanunun birinci maddesinde kamu ihale usullerinin düzenlemesi kamu ihale usulü seçiminin önemini vurgulamaktadır.

Yaklaşık dokuz yıl yürürlükte kalan 661 sayılı Kanun 1934 yılında 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” ile değiştirilmiştir¹⁵⁴. 2490 sayılı Kanun 661 sayılı Kanuna nazaran çok daha kapsamlı düzenlenmiştir. 2490 sayılı Kanun, kanunun kapsamını düzenleyerek, ihale katılımcılarında aranacak şartları, ihaleye giremeyecek olanları ve en önemlisi de fiyat kriteri olarak en düşük fiyat esasının benimsenmesi¹⁵⁵ gibi önemli değişiklikler getirmiştir.

1961 Anayasası kamu harcamalarının kanuna dayanması gerektiği hükmünü getirmekle birlikte 1924 anayasasında olduğu gibi kamu harcamalarının yapılış biçimi ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. 1961 Anayasası ile birlikte Anayasa Mahkemesinin kurulması kamu harcamalarının anayasal denetime tabi tutulması sonucunu doğurmuştur.

1982 Anayasası gerek kamu harcamaları ile ilgili ve gerekse kamu harcamalarının yapılış biçimi ile ilgili, doğrudan ya da dolaylı bir şekilde birçok

¹⁵³ RG., T. 28.04.1925, S. 97

¹⁵⁴ RG., T. 02.06.1934, S. 2723

¹⁵⁵ İlerleyen dönemlerde ortaya çıkan enflasyonist baskılar nedeniyle en düşük fiyat esasının bir miktar yumuşatılarak enflasyon artış düzeyini takip eden bir fiyat politika esasına geçilmiştir.

düzenleme gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla Kamu ihaleleri ile ilgili anayasal bazda düzenlemeler 1982 Anayasası ile yapılmıştır¹⁵⁶.

Yaklaşık elli sene yürürlükte kalan 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, birçok eklerine rağmen en az değişiklik gören kanunlarımızdan birisi olmakla birlikte, 1983 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun¹⁵⁷ çıkarılmasıyla birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. 2886 sayılı Kanun'un gerekçesinde Kanun'un hazırlanmasını gerektiren nedenler;

- 2490 sayılı Kanunun dönemin özelliklerine cevap vermede yetersiz kalması,
- İkinci dünya savaşı sonucunda dünya ekonomik konjonktüründe ortaya çıkan değişikliklere ayak uydurulması ihtiyacı,
- Kamusal alımlarda pratik ve hızlı harekete etme ihtiyacı,
- olarak açıklanmıştır. 2886 sayılı Kanunda kamusal alım ihaleleri ile ilgili köklü değişiklikler öngörülmüştür. Söz konusu değişiklikler;
- İdarelerin yetki ve bununla orantılı olarak sorumluluklarının artırılması,
- Zaman kaybına sebep olan formalitelerin ayıklanması, ilana ait esasların değiştirilmesi ve pratik faydası bulunmayan hükümlerin kaldırılması,
- Rekabet ortamının sağlanması amacıyla teminat hükümlerinin yeniden düzenlenmesi,
- Kamusal alımlarda ekonomi ve hız sağlamak amacıyla, hükümlere esneklik verilmesi,
- Kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en ucuzunun değil en iyisinin alınması esası benimsenmesi ve bu doğrultuda ita amiri ve ihale komisyonlarının yetkilerinin genişletilmesi,
- Müteahhitleri teşvik amacı ile erken bitirme primi düzenlemesi getirilmesi,

şeklinde sıralanabilecektir¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Söz konusu düzenlemelerle ilgili olarak Kamusal Alım İhalelerinin Hukuki Boyutu bölümünde geniş açıklama yapılacaktır.

¹⁵⁷ RG., T. 10.09.1983 – S. 18161.

¹⁵⁸ 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Tasarısı Gerekçesinde açıklanan yeni düzenlemelerdir.

Kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlemlerinde uygulanacak kurallar son olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kanunun genel gerekçesinde kanunun çıkarılış gerekçesi;

- 2886 sayılı Kanun'un uygulamasında ortaya çıkan problemler,
- Türkiye'deki kamu ihaleleri alanındaki mevcut düzenlemelerin AB müktesebatı ile uyumunun sağlanması,
- Kamu ihaleleri alanındaki uygulamaları yönlendirecek ve denetim sürecine etkinlik kazandıracak bağımsız bir otoritenin bulunmaması olarak açıklanmıştır. Ayrıca 4734 sayılı Kanunla birlikte 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır.

Kamu ihale hukukunda meydana gelen değişimlerle birlikte ülkemizde kamu ihale hukukunun kaynaklarından biri olan bütçe kanunlarında da bir takım değişimler gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 2006 yılına kadar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulanmıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda kamu harcamaları; "bütçe içinde devlet adına yapılan veya bir özel kanun ile yapılması üstlenilen bir hizmet ve iş karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde gerçekleşen borçtur." şeklinde ifade edilmiştir¹⁵⁹. Bu tanım, kamusal alımları oldukça dar bir şekilde ele almış ve mal, hizmet temini ve yapım işleri ile sınırlı tutmuştur. 1050 sayılı Kanunda yapılan bu tanımda kamu harcamalarının devletin zimmetinde tahakkuk eden bir borç olarak açıklanması bazı yazarlar tarafından hatalı bulunmaktadır¹⁶⁰.

2003 yılında ülkemizde köklü bir reform gerçekleştirilerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. 5018 sayılı Kanunda kamu harcaması; "Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri," şeklinde tanımlanmıştır.

¹⁵⁹ Metnin orijinal hali: "Devlet masarifi, bütçe dahilinde devlet namına ifa edilen veya bir kanunu mahsus ile ifası taahhüt olunan bir hizmet ve hususat karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde tahakkuk eden borçtur." şeklindedir. İbrahim PINAR, **Açıklamalı İçtihatlı 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu İle Devlet Harcama Mevzuatı ve Muhasebe Usulleri**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1999, s. 31.

¹⁶⁰ Aytaç EKER, **Kamusal Maliye**, Doğu Matbaası, Ankara, 1996, s.45-46.

Görüldüğü üzere 5018 sayılı Kanun geniş bir şekilde kamu harcamalarını tanımlamış ve 1050 sayılı Kanunda olduğu gibi yine kamusal mal ve hizmet ile yapım işlerine yönelik olarak yapılan giderleri de kamu harcaması kapsamına dahil etmiştir.

2.1.2. Kamu İhale Hukukunun Kaynakları

2.1.2.1. Yasama Organından Doğan Kaynaklar

2.1.2.1.1. Anayasa

Anayasa kelimesi ilk kez resmi olarak 1945 yılında kullanılmıştır. Daha öncesinde “Kanun-i Esasi” yani asıl kanun ve “Teşkilat-ı Esasiye” yani esas teşkilat kavramları kullanılmıştır. Anayasa normlar hiyerarşisinin en üstünde yer almaktadır.

Harcama hukukunun bir alanı olan kamu ihale hukuku kaynağını devletin varlığından almaktadır. Devletin kendisine yüklenilen görev ve fonksiyonları gerçekleştirebilmek ve elinde bulundurduğu en önemli mali araçlardan biri olan kamu harcamalarının yapılış yöntemlerinden biri olan kamu ihaleleri ile ilgili hükümler Anayasa içinde birçok maddede düzenlenmiştir. Dolayısıyla 1982 Anayasasının kamu ihalelerine özel bir önem verdiği görülmektedir. Örneğin milletvekili seçilme yeterliliğini belirleyen 76. maddeyle resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma suçu işleyenlerin milletvekili seçilemeyeceği hükmü ilk kez açıkça düzenlenmiştir.

Anayasa’nın 161. Maddesi “Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir.” şeklinde düzenlenerek, kamu harcamalarının yıllık bütçelerle düzenleneceği ve bütçenin nasıl hazırlanacağını kanunla belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasanın 167. Maddesi “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”

şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre devlet, söz konusu piyasaların şeffaf bir şekilde çalışmasını ve piyasalarda tam rekabet ortamının oluşmasını sağlamakla yükümlüdür.

2.1.2.1.2. Kanunlar

Kamu faaliyetinin yerine getirilmesi sürecinde ortaya çıkan kamu ihtiyaçlarının temininin, bu olayın tarafları durumunda olan devlet ile yükleniciler arasındaki karşılıklı hak ve sorumlulukların belirlenmesi doğrultusundaki kamu faaliyetlerinin kanuni normlara bağlanması kanunilik ilkesinin bir gereğidir.

Kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik olarak en son çıkarılan kanun 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı kanundur. 4734 sayılı Kanun'un çıkarılmasıyla birlikte 1983 tarihli 2886 sayılı Kanun yalnız kamu gelirlerinin elde edilmesinde ihale usullerini düzenleyen bir kanun haline gelmiştir. Ancak kamusal mal ve hizmet alımlarında Kamu ihale kanununun yanı sıra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bütçe Kanunları da kamu ihale hukukunun kaynakları arasında yer almaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun kapsamının belirlenmesi kamu ihale hukuku için önem arz etmektedir. Çünkü 4734 sayılı Kanunun getirilmesi ile birlikte 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu tamamen yürürlükten kaldırılmamıştır. 4734 sayılı Kanunun kapsamının doğru belirlenebilmesi için kapsama ilişkin 2. maddesi ile 68. maddesinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kanunun 2. maddesine göre "...her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu kanun hükümlerine göre yürütülür." Aynı şekilde benzer bir düzenleme de 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeler Kanununun 2. Maddesinde yapılmıştır.

Kamu İhale Kanunun 68. maddesinde kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 2886 sayılı Devlet İhale Yasasının uygulanmayacağı belirtilmiş, diğer kanunların da Devlet İhale Kanunundan muafiyet tanıyan hükümleri ile bu kanuna uymayan hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, 4734 ve 4735 sayılı kanunlar uygulanacak, gelir getirici işlerde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

Sonuç olarak kamusal bir faaliyetin 4734 sayılı Kanuna tabi olabilmesi için öncelikle ihale konusu işlemin mal veya hizmet alımı ya da yapım işi olması gerekmektedir. Bu noktada; mal, hizmet ve yapım işinden neyin anlaşılması gerektiği önem kazanmaktadır.

4734 sayılı Kanunun 4. maddesinde, mal, hizmet ve yapım işinin tanımı yapılmıştır. Yapılan tanımlamaya göre;

“- Mal; satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,

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

- 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 işleri” ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere kanun hizmet ve yapım kelimelerini açıklarken sayma yöntemi benimsemiş ancak, “benzeri diğer hizmetler”, “her türlü inşaat işleri” ve “benzeri yapım işleri” ifadeleri kullanılarak, diğer hizmet ve yapım işlerinin de bu tanıma dahil edilebilmesine imkan tanınmıştır.

2.1.2.1.3. Uluslararası Anlaşmalar

Ülkemizde kamusal alımlarda Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, GATT Anlaşmaları gibi uluslararası düzenlemeler dikkate alınmaktadır.

Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları, özelleştirme uygulamaları için 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan istisna edilmiştir.

Kamu ihale kanununda İhale mevzuatı ile ilgili uluslararası koordinasyonu sağlama görevi Kamu İhale Kurumuna verilmiştir.

2.1.2.2. Yürütme Organından Doğan Kaynaklar

2.1.2.2.1. Kanun Hükmünde Kararnameler

Kamu ihaleleri ile ilgili düzenlemeler kanun hükmünde kararname ile de yapabilmektedir. Bu doğrultuda;

- Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹⁶¹,

- Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname¹⁶², örnek olarak gösterilebilecektir.

2.1.2.2.2. Bakanlar Kurulu Kararları

Kamusal alımlarla ilgili olarak Bakanlar Kurulu kendisine kanunla verilen yetki çerçevesinde düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda;

¹⁶¹ RG., T. 08.06.2011 – S. 27958/Mükerrer

¹⁶² RG., T. 02.11.2011 – S. 28103/Mükerrer

- 3213 sayılı Maden Kanununun geçici 29 uncu maddesi kapsamında devam eden kamu ihale sözleşmelerinde, yer altındaki maden işlerinde meydana gelen maliyet artışları için fiyat farkı ödenmesine ilişkin karar¹⁶³,

- Bazı Yatırımlarda Uygulanacak Fiyat Farkı Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Ekli Kararın Yürürlüğe Konulması¹⁶⁴, örnek olarak gösterilebilecektir.

2.1.2.2.3. Tüzükler

1982 Anayasası'nın 115. maddesi; "Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelenmesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır." şeklinde düzenlenmiştir.

Tüzükler tabi oldukları kanuna aykırı olamazlar. Bu doğrultuda Kamu İhaleleri ile ilgili olarak yapılan kanuni düzenlemelere yönelik çıkarılan tüzükler kamusal ihalelerin hukuki kaynakları arasında yer almaktadır.

2.1.2.2.4. Yönetmelikler

Kamu ihaleleri ile ilgili yönetmeliklerin düzenlenmesi görev ve yetkisi Kamu İhale Kurumu'na aittir.

Kamu ihale kurumu tarafından çıkarılan yönetmelikler;

- İhale Uygulama Yönetmelikleri¹⁶⁵,
- Muayene ve Kabul Yönetmelikleri¹⁶⁶,
- İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik¹⁶⁷,

¹⁶³ RG., T. 24.06.2015 – S. 29396.

¹⁶⁴ RG., T. 24.06.2008 – S. 29916.

¹⁶⁵ Kamu ihale kurumu ihale uygulamalarını beş farklı yönetmelikle düzenlemektedir. Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği (RG., T. 12.06.2015 – S. 29384), Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (RG., T. 27.06.2015 – S. 29399), Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (RG., T. 27.06.2015 – S. 29399), Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (RG., T. 27.06.2015 – S. 29399), Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (RG., T. 28.07.2015 – S. 29428).

¹⁶⁶ Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği (RG., T. 04.03.2009 – S. 27159/Mükerrer), Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik (RG., T. 03.07.2009 – S. 27277), Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği (RG., T. 19.12.2002 – S. 24968), Danışmanlık Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği (RG., T. 19.12.2002 – S. 24968)

¹⁶⁷ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik (RG., T. 07.06.2014 – S. 29023)

- Proje Tasarım, Planlama ve Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği¹⁶⁸,
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesinin (e) bendine göre yapılacak alımlarda uygulanacak usul ve esaslara ilişkin Yönetmelik¹⁶⁹ olmak üzere beş ana başlık altında toplanmaktadır.

2.1.2.2.5. Tebliğler

Kamu idareleri, 1982 Anayasasında düzenlenmiş olan Kanun Hükmünde Kararname, tüzük ve yönetmelikler dışında genelge, özelge, sirküler, talimat, tebliğ, yönerge, gibi isimler altında düzenleyici bir takım işlemler de yapabilmektedirler. Doktrinde yaygın olarak bu işlemlere, 1982 Anayasasında isimleri geçmediği için, adsız düzenleyici işlemler adı verilmektedir¹⁷⁰. Bu tür düzenlemelere;

- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün "Ortak İhale" konulu ve 58759530-010.06.02-10090 sayılı Genelgesi,

- Ankara Vergi Dairesi Başkanlığının 25.03.2011 tarihli "4734 sayılı Kanuna göre yapılan doğrudan alımlarda damga vergisi uygulaması" konulu ve B.07.1.GİB.4.06.17.02-DMG-1235-176 sayılı özelgesi,

- Uludağ İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliğinin "Hale Duyurusu Namıbya Hk" konulu ve 77572889-TİM.UİB.GSK.ARGE.2015/257-1707 sayılı sirküleri,

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı satın alma Yönergesi örnek olarak gösterilebilir.

Kamu idareleri tarafından düzenlenen tebliğlerin bazıları idarenin iç işleyişi ile ilgili olabilmektedir. Bu tür tebliğler taraflar üzerinde bir etkide

¹⁶⁸ Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği, Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği (RG., T. 13.08.2004 – S. 25552)

¹⁶⁹ 4734 sayılı kamu ihale kanununun 3 üncü maddesinin (e) bendine göre yapılacak alımlarda uygulanacak usul ve esaslara ilişkin yönetmelik (RG., T. 24.04.2009 – S. 27209).

¹⁷⁰ Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY, "Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri", **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 63 -2, 2014, s. 397.

bulunmamaktadırlar. Ancak bazı tebliğler düzenleyici işlem tesis etme kabiliyetine sahiptirler.

Kamu İhale Kurumu tarafından çıkarılan tebliğler;

- Kamu İhale Genel Tebliği¹⁷¹,
- Kamu İhale Tebliği (Parasal Değerler)¹⁷²,
- İlave Fiyat Farkı Esaslarının Uygulanmasına İlişkin Tebliğ¹⁷³,
- Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği¹⁷⁴,
- İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ¹⁷⁵ olmak üzere beş ana başlık altında toplanmaktadır.

2.1.2.2.6. Kamu İhale Kurumu Kararları

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile belirlenmiş görevleri yerine getirmek üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir¹⁷⁶.

Kamu İhale Kurumu, kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken yetkilerini kamu ihale kurulu aracılığıyla kullanmaktadır. Kamu ihale kurulu, biri Başkan ve biri İkinci Başkan olmak üzere on üyeden oluşmaktadır.

Kamu İhale Kurulu, kendine kanunla veriler yetkiler doğrultusunda düzenleyici nitelikte kararlar verebileceği gibi, bireysel başvurular sonucu uyuşmazlık çözümüne yönelik kararlarda verebilmektedir.

¹⁷¹ Kamu İhale Genel Tebliği (RG., T. 28.07.2015 – S. 29428).

¹⁷² 29.01.2016 2016/1 Sayılı Tebliği (RG., T. 29.01.2016 – S. 29608).

¹⁷³ 4735 sayılı kamu ihale sözleşmeleri kanunu kapsamındaki yapım işlerinde beklenmeyen fiyat artışları nedeniyle uygulanacak ilave fiyat farkı esaslarının uygulanmasına ilişkin tebliğ (RG., T. 24.03.2009 – S. 27179).

¹⁷⁴ Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği (RG., T. 11.06.2011 – S. 27961).

¹⁷⁵ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ (RG., T. 07.06.2014 – S. 29023).

¹⁷⁶ Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı İle Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (RG.,T. 20.07.2002 – S. 24821).

2.1.2.3. Yargı Organından Doğan Kaynaklar

Kamu ihaleleri ile ilgili ortaya çıkacak uyuşmazlıklar idari nitelikte olabileceği gibi cezai nitelikte de olabilecektir. Dolayısıyla söz konusu uyuşmazlıklar idari yargı ve ceza yargısının görev alanını oluşturmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54'üncü maddesinde; ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabileceklerin kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikayet ve itirazen şikayet başvurusunda bulunabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Kamu ihalelerinde taraflar ihale sürecine ilişkin her türlü eylem ve işleme karşı şikayet başvurusunda bulunulabileceklerdir. İhale sürecinin, ihale yetkilisinin ihale onayından sözleşmesinin imzalanmasına kadar olan süreci ifade ettiği dikkate alındığında, aday, istekli ya da istekli olabilecekler bu süreçte idarece gerçekleştirilen işlem ve eylemlere karşı her aşamada şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunan ve idarece alınan kararı kendine göre uygun bulmayan adaylar, istekli veya istekli olabilecekler tarafından sözleşme imzalanmadan önce Kamu İhale Kurumuna itirazen şikayet başvurusu yapma hakkına sahiptirler.

Kamu İhale Kanununa göre, şikayet ve itirazen şikayet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yolları olarak belirtilmiştir. Buna göre, idari aşamada çözüm yollarını tüketerek halen uyuşmazlığın çözülmediğine inanan taraf, şikayetler ile ilgili olarak kurum tarafından verilen nihai kararları dava konusu edilebilecek ve söz konusu bu davalar mahkemelerde öncelikle görülecektir.

Kamu İhale Kurumu, itirazen şikayet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirlenen konular ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından inceleyecektir. İdare tarafından şikayet veya itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi

işlemine karşı yapılacak itirazın şikayet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı olarak incelenecektir.

İhale sürecinde ihaleye katılanlar veya görevliler tarafından ihale sürecindeki kurallara aykırı davranışlar idari ya da cezai müeyyidelere bağlanmış durumdadırlar. Ceza mahkemelerinin konusuna giren suçlar yetkili ceza mahkemeleri, idari nitelikteki suçlar ise idare mahkemeleri tarafından karara bağlanacaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yargısal denetimi yapan Sayıştay tarafından yapılan denetimler neticesinde kamu ihaleleri ile ilgili uygunsuz durumların tespit edildiği durumlarda Sayıştay denetçileri tarafından yargı raporu yazılacaktır. Bu rapor, raporda yer alan konular hakkındaki yazılı düşünceleri alınmak üzere Sayıştay Savcısına havale edilir. İlgili dairenin bir üyesi ortaya çıkan bu iki görüşü (denetçi ve savcı görüşlerini) inceleyerek kendi görüşlerini yazılı olarak bildirmek suretiyle dosyayı tekemmül ettirir. Söz konusu dosya Sayıştay'ın ilgili dairesi tarafından görüşülür.

İlgili daire heyeti, daha önce bildirilen savcı ve üye mütalaaları da dikkate alınmak suretiyle, tek tek ve ayrıntılı olarak dosyayı görüşür ve sonuç olarak denetçinin hatalı gördüğü işlemde ötürü sorumlular hakkında ya beraat, ya da tazmin hükmü verilir. Bu işlem Sayıştay'ın yargılama fonksiyonunu oluşturmaktadır.

Kamu ihaleleri ile ilgili olarak Sayıştay daireleri tarafından 2006 ve 2016 yılları arasında 2022 adet karar verilmiştir¹⁷⁷. Aynı tarihler arasında Sayıştay Genel Kurulu 14 adet, Temyiz Kurulu 288 karar, Daireler Kurulu ise 61 karar vermiştir¹⁷⁸.

Mahkeme kararları yalnız tarafları bağlamaları nedeniyle kamu ihale hukukunun tali kaynaklarıdır. Ancak Anayasa Mahkemesi kararları ile İçtihatları Birleştirme Kurulu kararları asli nitelikte bağlayıcı kararlardır.

¹⁷⁷ <http://www.sayistay.gov.tr/tr/#> Erişim: 01.05.2016.

¹⁷⁸ <http://www.sayistay.gov.tr/tr/#> Erişim: 01.05.2016.

2.1.2.4. Diğer Kaynaklar

2.1.2.4.1. Örf ve Adet Kuralları

Örf ve adet kurallarının kamu ihale hukuku açısından kaynaklık etme olanakları çok zayıf olmakla birlikte hiçbir bağlayıcılıkları da bulunmamaktadır. Ancak toplum kurallarını düzenleyen kanunların oluşturuluş aşamalarında ister istemez örf adet kurallarından etkilendiği gerçeği ile kamusal mal ve hizmet alım ihalelerinde sözleşme şartlarının hazırlanış aşamasında örf, adet ve genel ahlaki değerlere uygun hareket edilmesi zarureti örf ve adet kurallarını kamu ihale mevzuatının kaynağı haline getirmektedir.

2.1.2.4.2. Doktrin

Doktrin kamu ihaleleri ile ilgilenen uzmanların yaptıkları çalışmalar doğrultusunda oluşmuş görüşlerdir. Bağlayıcı nitelikte olmayan, söz konusu çalışmalar son yıllarda mükemmeli arama gayreti ile yapılan mevzuat değişiklikleri göz önüne alındığında son derece önem arz etmektedir. Küresel bir dünyada yaşamının ortaya çıkardığı bazı uyumlaştırmaların zorunluluğu özellikle uluslararası bilimsel çalışmalarında takibini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada gerek ulusal ve gerekse uluslararası literatür takibi yüksek lisans ve doktora çalışmaları ihale mevzuatının gelişimi açısından önem arz etmektedir.

2.2. TÜRKİYE'DE KAMUSAL ALIM İHALELERİ

2.2.1. Kamusal Alımlar

2.2.1.1. Kamusal İhtiyaçlar ve Temini

Devletler kendilerine yüklenen görev ve fonksiyonları gerçekleştirirken bir takım mal ve hizmetlere ihtiyaç duymaktadırlar. Devletlerin ihtiyaç duydukları en büyük gereksinim insan gücü olmakla birlikte, büro malzemeleri ya da motorlu araçlar gibi taşınır bir takım mallara ya da bina gibi taşınamaz mallara da ihtiyaç duyabilmektedirler.

Devletler ihtiyaçlarını; satın alma, kamulaştırma, devletleştirme, bağışlama, vasiyet, istimval, teferruğ, tefevvüz gibi çeşitli yollarla temin edebilmektedirler. Ancak, bu yollardan en sık kullanılanı satın alma yoludur¹⁷⁹.

Demokratik toplumlarda devletlerin satın alma süreçleri de hukuki zeminde gerçekleştirilebilecektir. Hukuki düzen, Roma Hukuku kaynaklı olarak, özel hukuk ve kamu hukuku şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilmektedir. Özel hukuka tabi satın almalarda taraflar arasında bir eşitlik söz konusu iken kamu hukukuna tabi satın almalarda taraflardan biri diğerine göre baskın güç durumunda bulunmaktadır. Dolayısıyla devletin mal ve hizmet alımına yönelik yaptığı sözleşmelerde devlet, kamu yararı gereği karşı tarafa yönelik olarak egemenlik gücüne sahip baskın taraf konumunda yer almaktadır.

Kamusal alımlar ülkemizde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Buna göre ülkemizde kanunda belirtilen istisnalar hariç olmak üzere 4734 sayılı Kanunda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri Kamu İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda yürütülecektir. Söz konusu idareler Kamu İhale Kanunu'nun 2. Maddesinde şu şekilde sayılmıştır;

“a- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (mesleki kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

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

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

¹⁷⁹ Sadık KIRBAŞ, **Devlet Malları**, Adım Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 1988, s. 44.

d- (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

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

Ancak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler ((e) bendinde belirtilen yapım ihaleleri hariç) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı dışındadır.”

Kanunun 3. Maddesinde ise kamu ihale kanunundan istisna edilen hükümler düzenlenmiştir. Buna göre;

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

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

- Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi

derecelendirme hizmetleri; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları, özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,

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

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

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

- 2 nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya

doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli sekiz milyon yüz altmış sekiz bin iki yüz bir Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları,

- Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin kendi özel mevzuatı uyarınca hak sahiplerine sağlayacakları teşhis ve tedaviye yönelik hizmet alımları ile tedavisi kurumlarınca üstlenilen kişilerin ayakta tedavisi sırasında reçeteye bağlanan ilaç ve tıbbi malzemelerin kişilerce alımları, sağlık hizmeti sunan Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin teşhis ve tedaviye yönelik olarak birbirlerinden yapacakları mal ve hizmet alımları,

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

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

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

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

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

- Erbaş ve erler ile askeri malzemelerin hava yoluyla taşınması için Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığından yapılacak hizmet alımları, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünün her türlü program, haber, yapım ve yayınlarla ilgili olarak Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketinden yapacağı mal ve

hizmet alımları ile uluslararası mükellefiyetlerden doğan veya ulusal amaçlı; savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlarda ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçların, süratli ve etkin bir biçimde temini amacıyla, önceden güvenceler alınmasına olanak sağlayan anlaşmalar veya sözleşmeler yapmak suretiyle mal ve hizmet alımları,

- 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,

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

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

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

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

- Yenilik, yerleşme ve teknoloji transferini sağlamaya yönelik sanayi katılımı uygulamaları içeren mal ve hizmet alımları,

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç 4734 sayılı Kanuna tabi değildir.

4734 sayılı Kanun’unda yer alan ihale usulleri dışında devlet;

- Yap – İşlet Devret Modeli,
- Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli,
- Doğrudan Temin,

Gibi bir takım yöntemler kullanılarak da kamusal mal ve hizmet tedariki gerçekleştirilebilmektedir.

2.2.1.2. Kamu Alımlarında Uygulanacak Temel İlkeler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5. Maddesinde kamusal alımlarda uyulması gerekli temel ilkeler açıklanmıştır. Buna göre; İdareler, 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla yükümlüdürler.

2.2.1.2.1. Saydamlık İlkesi

İnsanların, devletten ve dolayısıyla devleti yöneten aktörlerden beklentisi kamu yararına mal ve/veya hizmet sunumu yoluyla devletin görev ve fonksiyonlarının gerçekleştirilmesidir. Ancak devleti yöneten aktörler bazen kamu yararı yerine kişisel fayda ve yarar doğrultusunda hareket edebilmektedir ki bu durum kayıp, kaçak ve yolsuzluk gibi bir takım sorunlar oluşturmaktadır. Bu sorunların ortadan kaldırılabilmesi karşılıklı bilgi değişimi ile mümkün olabilecektir. Şöyle ki; vatandaşlar tarafından kamu kaynaklarının ne şekilde ve nerelere kullanıldığının bilinmesi, etkili iktidarın seçimi ve denetlenmesi açısından önem taşıırken, politikacılara da uyguladıkları politika sonuçlarını gözlemleyebilmeleri, bürokrasiyi yönlendirme ve denetleyebilmeleri konusunda avantaj sağlayacaktır¹⁸⁰. Saydamlık tam da bu noktada devreye girmektedir. Saydamlık; karşılıklı denetim

¹⁸⁰ R. Bülent TARHAN, Ömer Faruk GENÇKAYA, Ergin ERGÜL, Kemal ÖZSEMERÇİ, Hakan ÖZBARAN, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler Ve Çözüm Önerileri**, TEPAV, Aralık, 2006, Ankara, s.54-55.

mekanizmasının etkili bir şekilde işleyebilmesi için gerekli bilginin üretilmesi işlemidir¹⁸¹.

Başka bir anlatımla saydamlık; mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair tüm bilgilerin kamuoyu tarafından erişilebilir, görülebilir ve anlaşılır kılınması işlemidir¹⁸². Mali saydamlık ise; kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin ve bütçe hesaplarının, kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin plan ve programların, niyet ve projeksiyonların açık, anlaşılabilir, düzenli olarak ve güven tesis edecek bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulması olarak tanımlanabilecektir¹⁸³.

Kamusal alım ihaleleri özelinde saydamlık ilkesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gerekçesinde açıklanmıştır. Buna göre saydamlık ilkesi, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeven isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi olarak tarif edilmiştir.

Saydamlık ilkesi; bir ihale sürecindeki işlemlerin, gizlilik ilkesine muhalif olmayacak şekilde, ihalenin istekliler ve kamuoyu tarafından takip edilebilirliğini ve anlaşılabilirliğini sağlamak amacıyla, koşulların idare tarafından açıklanmasını ve işlemlerin kamu ihale mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirildiğinin açıkça duyurulmasını ifade etmektedir. Bu haliyle saydamlık ilkesi, kamu ihalesine karışabilecek her türlü fesat için de bir tedbir olarak kullanılabilecek önemli bir ilkedir.

İhale usulü seçimi için idarenin seçim kriterlerinden biri olan saydamlık ilkesi gerek Kamu ihale Kurulu Kararlarında, gerek Sayıştay kararlarında ve gerekse Danıştay kararlarında sıklıkla üzerinde durulan bir ilkedir¹⁸⁴.

¹⁸¹ İzak ATİYAS, Şerif SAYIN, **Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Devlet Reformu (Kamu Maliyesinde Saydamlık)**, Koordinatörler: İzak ATİYAS, Şerif SAYIN, TESEV yay., No. 20, Ankara, 2000, s. 27.

¹⁸² Hakan BAKKAL, Alper KASIMOĞLU, "Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi", s. 2.

http://yalova.edu.tr/Files/UserFiles/60/Butce_Surecinde_Mali_Saydamlık_Ve_Hesap_Verebilirliğin_Onemi.pdf. Erişim: 04.05.2015.

¹⁸³ Coşkun Can AKTAN, Serpil AĞCAKAYA ve Dilek DİLEYİCİ, "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar** (Editörler: Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y. VURAL), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 169-184.

¹⁸⁴ Sayıştay 5. Dairesinin 21.04.2016 Tarih ve 174 sayılı kararı., Sayıştay 5. Dairesinin 12.03.2015 Tarih ve 212 sayılı kararı., Danıştay 13. Dairesi, 28.06.2012 Tarih ve E. 2009/774, K. 2012/1947,

2.2.1.2.2. Eşit Muamele İlkesi

Kamusal alım ihalelerinde eşit muamele ilkesi, ihalenin gerek hazırlık ve gerekse uygulama aşamalarında tüm taraflara (istekli olabileceklere, adaylara ve katılımcılara) aynı şekilde davranılması gereğini ifade etmektedir. Başka bir anlatımla eşit muamele ilkesi, ihale sürecini düzenleyen kuralların, isteklilerin tamamı tarafından önceden bilinmesini ve bu kuralların herkese eşit olarak uygulanmasını gerektirmektedir.

Eşit muamele ilkesinin dayanağını esasen Anayasa'nın 10. Maddesinde açıklanan kanun önünde eşitlik ilkesi oluşturmaktadır. Bu doğrultuda eşitlik ilkesi devlet organları ve idare makamlarına eşit işlem yapmaları konusunda verilmiş bir emir niteliği taşımaktadır.

Eşit muamele ilkesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 5. maddedeki temel ilkeler kapsamında ele alınarak ihale mevzuatına yerleştirilmiş ilkeler arasında yer almaktadır. Ayrıca, kanunun 56. maddesinin 2. Fıkrasında da Kamu İhale Kurumuna itirazen şikayet üzerine yapacağı incelemede itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediğini, bu konuda herhangi bir talep olmasa dahi inceleme yetkisi verilerek ilkenin önemi pekiştirilmiştir¹⁸⁵. Dolayısıyla hem 4734 sayılı Kanunun 56. maddesi hem de İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesi uyarınca Kamu İhale Kurumu kendisine yapılan itirazen şikayet başvurularıyla ilgili olarak, şikayet konuları dışında, itiraz edilen işlemler

Danıştay 13. Dairesi, 06.07.2011 Tarih ve E. 2009/1854, K.2011/3367, Kamu İhale Kurulunun 10.08.2016 Tarih ve 2016/UY.I-2010 sayılı kararı ile yine 10.08.2016 Tarih ve 2016/UH.I-2003 sayılı Kararı örnek olarak gösterilebilecektir.

¹⁸⁵ Söz konusu madde hükmü; "... Kurum itirazen şikayet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirlenen hususlar ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından inceler..." şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin "Kurum tarafından inceleme" başlıklı 18. maddesinde; "... (1) İtirazen şikayet başvuruları;

a) İlan veya ön yeterlik/ihale dokümanına yapılan başvurular, başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlarla sınırlı incelenir.

b) İhale veya ön yeterlik dokümanının verilmesi, başvuruların veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasıyla ilgili olarak ise, başvuru sahibinin iddiaları ve idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlar ile itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği yönünden incelenir.

(2) Eşit muamele ilkesi yönünden yapılacak incelemede; dayanağı bakımından, itiraz edilen işlemin diğer aday veya isteklilere ilişkin olarak da Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine bakılır." hükmü bulunmaktadır.

bakımından idarece eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği yönünden de inceleme yapmak zorundadır.

Eşit muamele ilkesi kamu ihalelerinin temel ilkeleri arasında yer almakla birlikte, mevcut Kamu İhale Kanununda eşit muamele ilkesinden sapma olarak gösterilebilecek bir takım uygulamaların varlığından söz etmekte mümkündür. Örneğin, ihalelerde yerli istekliler ya da yabancı isteklilere yönelik bir takım avantajların sağlanması mümkündür¹⁸⁶.

2.2.1.2.3. Rekabet İlkesi

Rekabet kelimesi Türk Dil Kurumu Sözlüğünde; aynı amacı güden kimseler arasında gerçekleştirilen yarış olarak tanımlanmaktadır¹⁸⁷. İçinde bulunulan farklı sosyal, siyasi ya da ekonomik rejimler rekabet alanının sınırlarını farklılaştırabilmekle birlikte ne tür bir rejim altında olursa olsun, rekabet etme güdüsü insan yaşamının ve toplumsal düzenin ayrılmaz bir parçası olmuştur.

Rekabet ilkesinin gerçekleşebilmesi kamu ihale şartlarının tüm katılımcılara eşit şekilde açıklanmasını ve uygulamaların tüm isteklilere eşit şekilde yapılmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla rekabet ilkesinin gerçekleşebilmesi eşit muamele ilkesinin gerçekleşmesi şartına bağlıdır. Şu kadar ki; ihale ilanı yanlış olsa dahi tüm katılımcıların aynı şekilde bilgilendirilmeleri rekabet ilkesini bozmayacaktır¹⁸⁸.

Rekabetin olmadığı toplumlarda tekelleşmenin gerçekleşme olasılığı yüksektir ki bu durumda bir rant oluşacaktır. Rantın yaygın olduğu toplumlarda genel eğilim, rekabet ortamı oluşturup rantı azaltmak yerine oluşan ranttan pay alabilme mücadelesine girişmek olacaktır¹⁸⁹. Bu durumda etkinlik kaybı ortaya çıkaracaktır. Şöyle ki; paylaşılan rant vergi, resim, harç vb. kamu gelirleri aracılığıyla zaten

¹⁸⁶ Burada dayanak Anayasanın 13. Maddesidir. Buna göre Anayasa md. 13, "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." şeklinde düzenlenmiştir.

¹⁸⁷ Türk Dil Kurumu, Güncel Sözlük, Rekabet, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56d9f6aba271a5.58934039. Erişim:09.06.2015.

¹⁸⁸ Sayıştay 5. Dairesinin 21.04.2016 Tarih ve 174 sayılı kararı.

¹⁸⁹ Ercan KUMCU, **Rekabet Üzerine Denemeler**, Rekabet Kurumu, Yayın Numarası: 210, Mart, 2008, s. xi

toplum tarafından finanse edilmektedir. Söz konusu kamu gelirinde müsrif davranışın yükü yine toplum üzerine binecektir. O halde kaybeden aslında yine toplum olacaktır. Kayıpların bireysel olduğu özel sektörde bu olgu ile çok fazla karşılaşılmazken, toplumsal kayba neden olacak kamu kesiminde bu olgu çok sık yaşanmaktadır.

Devletin gereksinimlerini karşılamak amacıyla gerçekleştirdiği ihalelerde toplumsal refah kaybının yaşanmaması için idarelerin, ihalelerde rekabetin gerçekleşmesine yönelik gerekli ortamı sağlaması, rekabet ortamını bozucu düzenlemeler gerçekleştirmekten kaçınması gerekmektedir.

Kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihale yöntemi ile gerçekleşmesinin amaçlarından birisi olan rekabetin sağlanması idare tarafından öncelikli dikkat edilmesi gereken kriterler arasında yer almaktadır.

2.2.1.2.4. Güvenilirlik İlkesi

Kamu İhale Kanunu 5. Maddesinde ihale ilkeleri arasında güvenilirlik adı altında bir ilke sayılmakta ancak söz konusu ilkeye yönelik herhangi bir açıklamada bulunulmamaktadır. O halde öncelikle söz konusu ilkenin açıklanması gerekmektedir. Açıklama noktasında mali hukukun diğer bir alt dalı olan vergi hukukundaki yorum sıralamasına göre lafzi yorumdan yararlanılabilecektir. Buna göre öncelikle güven kelimesinin ne anlama geldiğinin belirlenmesi gerekecektir.

Güvenilirlik kelimesi Türk Dil Kurumu sözlüğünde güvenilir olma durumu olarak açıklanmaktadır¹⁹⁰. Güvenilir kelimesi ise; güven duygusu veren, güvenilen olarak açıklanmaktadır. Güven kelimesi günlük hayatta, kuşku duymadan inanma ve bağlanma duygusu, itimat anlamında kullanılmaktadır. İnanma eylemine dayanan güven sözcüğünü tutarlılığı kast etmek için de kullanılmaktadır. Güvenilirlik deyince hem tutarlılık, hem de inanma duygusu kast edilebilmektedir.

Kamusal alım ihalelerinde güvenilirlik ilkesi; idarenin işlemlerinin hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirileceğine katılımcıların kuşku duymaksızın inanmaları

¹⁹⁰ Türk Dil Kurumu, Güncel Sözlük, Güvenilirlik, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56f27930c29fe4.33550519, Erişim: 09.06.2015.

anlamına gelmektedir¹⁹¹. Kısaca güvenilirlik ilkesi açıklık, kesinlik ve belirlilik ilkelerini içinde barındıran bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. O halde güvenilirlik ilkesi kamu ihaleleri ile ilgili esas ve işlemlerin, keyfilikten uzak, açık, anlaşılır ve sınırlarının belli edilmiş olması gerektiğini ifade etmektedir.

Güvenilirlik ilkesi hukukun temel ilkelerinden birisi olan hukuki güvenlik ilkesi gereği de incelenmesi gereken bir ilkedir. Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk kurallarında sık sık değişiklikler yapılarak hukuki istikrarı ve belirliliği yok eden işlemlerden kaçınılmasını, kazanılmış haklara dokunmadan bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını ifade etmektedir.

Sonuç olarak güvenilirlik ilkesi; kamu ihalelerinde şartların açık, daha sonra bir değişikliğe uğramayacak şekilde baştan belirlenmiş, tarafların bir başka tarafı koruyucu nitelikte hareket etmeksizin tarafsız bir şekilde kendi menfaatleri doğrultusunda hareket ettiği ve verilen tekliflerin gerçekçi ve kesin olduğu bir kamu ihalesini ifade etmektedir.

2.2.1.2.5. Gizlilik İlkesi

Gizlilik ilkesi; kamu ihalelerinde ihale yapıcı durumunda bulunan kamu görevlilerinin ya da danışmanlık hizmeti sunan kimselerin, isteklilerin iş ve işlemleri ile ilgili ya da tekliflerin teknik ve mali yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri üçüncü şahıslara açıklayamamasını ifade etmektedir¹⁹².

İlk bakışta gizlilik ilkesi ile saydamlık ilkesinin birbiri ile çeliştiği gibi bir görüntü oluşabilmekle birlikte bazı durumlarda eşitlik ve rekabet ortamının sağlanabilmesi için gizlilik ilkesi gerekli görülmektedir. Unutulmamalıdır ki, ihale uygulaması taraflar arasında bir oyundur. Söz konusu oyunda rakibinin hamlelerini bilen taraf avantajlı ve üstün durumda bulunacaktır. Bu nedenle taraflar bir takım bilgilerini gizli tutma yolunu seçeceklerdir. O halde kamu kesimi tarafından yapılan ihalelerden önce

¹⁹¹ Canan AKMAN, "Kamu İhalelerinde Güvenilirlik ve Gizlilik", **İhale & İmar**, S. 4, Haziran, 2003, s. 21.

¹⁹² Özhan ÇETİNKAYA, **Yerel Yönetimlerde İhale İşlemleri (İhale Mevzuatı ve Uygulama Örnekleri)**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s. 14.

kamu kesimi tarafından hesaplanması zorunlu olan muhammen bedelin idare tarafından açıklanması kendi menfaatleri açısından önemli bir hata olacaktır.

Gizlilik uygulamasının zorunlu olduğu kamu ihaleleri, özellikleri gereği kamu ihale usulünün seçiminde belirleyici olmaktadır¹⁹³. Kamu yararı gereği gizlilik uygulaması zorunlu olan kamu ihalelerinde tarafların haksızlığa uğradıklarını düşünmemeleri için ihale usulünün seçimi önem arz etmektedir. Bu nedenle gizlilik uygulamasının zorunlu olduğu kamu ihaleleri idare açısından titizlikle yürütülmesi gereken bir süreç gerektirmektedir.

Gizlilik uygulamasının zorunlu olduğu kamu ihalelerinde şikayet başvurusunda bulunan katılımcıların, başvuru sahibinin iddialarını somut delillere dayandırmadığı gerekçesi ile şekil yönünden reddine karar verilmesi, isteklilerin aşırı düşük teklif açıklamaları kapsamında sundukları bilgi ve belgeler hakkında detaylı bilgiye sahip olmaları mümkün olmadığından, şikayet başvurularında ileri sürülen bu yöndeki iddiaların somutluğu açısından konunun geniş yorumlanması gerekmektedir¹⁹⁴. Aksi takdirde, Kanunda zorunlu bir başvuru yolu olarak öngörülen şikayet başvurusu işlevinin yerine getirilmemesine ve kişilerin hak arama hürriyetinin kullanılmasının zorlaştırılmasına sebebiyet verilecektir¹⁹⁵.

2.2.1.2.6. Kamuoyu Denetimi İlkesi

Kamuoyu kelime anlamı itibarıyla kamu ve oy kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır. Toplumı meydana getiren bütün kesimleri ifade etmekte olan kamu kelimesi sosyolojik anlamda grup kelimesi ile eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Oy kelimesi ise bireyin belli bir konu üzerindeki tercih ve kanaatini ifade etmektedir. Bu doğrultuda kamuoyu, en basit yaklaşımla halkın tercihlerini, kanaatlerini ifade etmektedir¹⁹⁶. O halde, kamu ihalelerinde kamuoyu denetiminin sağlanması söz konusu ihalenin gerek yapılış şeklinin ve gerekse uygulanış ve tamamlanış şeklinin kamuoyunun tercihleri açısından değerlendirilmesini ifade etmektedir.

¹⁹³ Danıştay 13. Dairesi, 02.03.2011 Tarih ve E. 2009/1028, K. 2011/858.

¹⁹⁴ Danıştay 13. Dairesi, 02.11.2015 Tarih ve E. 2015/2422, K. 2015/3718.

¹⁹⁵ Danıştay 13. Dairesi, 02.11.2015 Tarih ve E. 2015/2422, K. 2015/3718.

¹⁹⁶ Murat ALTUN, Erdal KULUÇLU, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış" **Sayıştay Dergisi**, S. 56, Ocak – Mart, 2005, s. 24.

Kamuoyu denetimi ilkesinde, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için yapılan ihale uygulamalarının her aşamasında kamu oyununun bilgilendirilmesi ve kamuoyu önünde hesap verilebilirliğin tesis edilmesi öngörülmektedir¹⁹⁷.

2.2.1.2.7. Kaynakların Etkin Kullanımı İlkesi

Kaynakların etkin kullanımı ilkesi kamu ihalelerinde mükemmel rekabet ortamının sağlanabilmesi şartı ile gerçekleştirilebilecek bir ilkedir. İhalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren katılımcı üzerinde bırakılması, aşırı düşük tekliflerin reddedilmesi, yıllara sari yapım işlerinde ödenek programlamasının zorunlu olması gibi düzenlemeler kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaya yöneliktir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda düzenlenen kaynakların etkin kullanımı ilkesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanununa göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Kamu ihale kanununda, ihtiyaçların uygun şartlarda karşılanması ilkesi ve ihtiyaçların zamanında karşılanması ilkeleri olmak üzere iki ilke daha sayılmıştır. Ancak, söz konusu iki ilkede kamu ihale kanununda sayılmakla birlikte ayrıca bir açıklamaya tabi tutulmamışlardır.

2.2.1.2.8. İhtiyaçların Uygun Şartlarda ve Zamanında Karşılanması İlkesi

İhtiyaçların uygun şartlarda karşılanması ilkesinde geçen uygun şartlar ifadesi farklı anlayışları ifade edebileceğinden ötürü yoruma açık bir ifadedir. Şöyle ki; uygun şartlardan kasıt ihale öncesinde tüm hazırlıkların yapılması eksik veya açık ya da kamunun kontrolü dışında bir alanın bulunmadığı bir ortamı ifade edebileceği gibi minimum maliyetle maksimum çıktının elde edilmesini de ifade edebilecektir.

¹⁹⁷ Mehmet AKSOY ve Mehmet ŞİMŞEK, **En Son Değişikliklerle (Kamu İhale Kurumu Kararları İşığında) Kamu Alımları İhale Süreci (Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri)**, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2010/402, Ankara, 2010, 36.

İhtiyaçların zamanında karşılanması ilkesi ise idarenin ihtiyaçlarına yönelik kamu ihalesini zamanlama açısından uygun zamanda ihale edilmesini öngörmektedir. Kamu İhale Kanunu ihtiyaçların zamanında karşılanması konusunda açıklama yapmamış ama kamu ihale kanunundan önceki hukuki mevzuat olan Devlet İhale Kanunu 2. maddesi “ihaleler kesin zaruret olmadıkça işin mahiyetine göre en uygun fiyatla temini mümkün olan mevsimlerde yapılır.” şeklinde düzenlenmişti. Dolayısıyla kanun koyucu öncelikle işin en avantajlı fiyata yaptırılabilceği zamanın seçilmesini öngörmekle birlikte bir aciliyet durumunda da öncelikli bir şekilde ihalenin yapılabileceği görüşünde olduğu görülmektedir.

2.2.1.2.9. Diğer İlkeler

Kamu ihalelerinde dikkat edilmesi gereken diğer temel ilkeler şöyle sayılabilecektir.

- Aralarında kabul edilebilir, doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez¹⁹⁸. Ancak birbirini tamamlar ve ayrılamaz nitelikte olan işler birlikte ihale edilebilir¹⁹⁹.

- Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal alımları, hizmet alımları ve yapım işleri kısımlara bölünemez²⁰⁰.

- Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz²⁰¹.

¹⁹⁸ Örneğin; Ankara 8. İdare Mahkemesinin 24.05.2006 tarih ve Esas no: 2006/174 sayılı Kararı; “malzemeli genel temizlik ve malzemeli yemek pişirme işinin ayrı ayrı uzmanlık, ekipman, teçhizat gerektiren işler olduğu ve bu işlerin bir arada ihale edilmesinin rekabeti engelleyeceği”; Kamu İhale Kurulu Kararı, 08.11.2006 tarih ve 2006/DK.D-175 sayılı Düzenleyici Kurul Kararı.

¹⁹⁹ Sayıştay Temyiz Kurulunun 13.10.2003-14.10.2003 tarih ve 26685 sayılı kararı.

²⁰⁰ 2007/UYZ-3297 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı; aynı yerde ve aynı nitelikteki tek bir işin iki parça halinde ihale edilmesinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5. maddesinde sayılan temel ilkelere aykırılık teşkil ettiği, ileriki tarihlerde birleştirilerek tek ihale şeklinde ihaleye çıkarılması gerektiği...”

²⁰¹ Bu durumun İstisnaları:

- 4734 sayılı Kanunun 62. Maddesinin b bendi gereği; süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir.
- 4734 sayılı Kanunun 62. Maddesinin a bendi gereği; birden fazla yılı kapsayan yapım işlerinde ilk yıl için proje maliyetinin asgari %10'u bütçeye konulmalıdır.
- 5018 sayılı KMYKK gereği; ertesi Yıla Geçen ve Yıllara Sari Yüklenmeler de ihaleye çıkılabilir.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu gereği; yıllara yaygın hizmet yüklenmeler içinde ihaleye çıkılabilir.

- Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) raporu gereken hallerde ÇED raporu olmadan ihaleye çıkılamaz. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.

2.2.2. Kamusal Alım İhalelerinin Önemi

Türkiye’de kamusal alım ihalelerinin öneminin anlaşılabilmesi için öncelikle kamusal alım ihalelerinin boyutunun incelenmesi gerekmektedir.

2.2.2.1. Türkiye’de Kamusal Alım İhalelerinin Boyutu

Devlet tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetleri sunumunun olabildiğince azaltılarak piyasa tarafından gerçekleştirilmesinin yaygınlaştığı günümüz dünyasında özelleştirmeler, ihaleler, yap-işlet-devret modelleri ve kamu – özel sektör işbirliği modelleri önemi artan uygulamalar olarak göze çarpmaktadır. Dünyada ve buna bağlı olarak ülkemizde yaşanan kamu hizmeti anlayışında ortaya çıkan dönüşümün neticesi olarak kamu alımlarında sayı ve tutar olarak önemli bir artış gözlenmiştir.

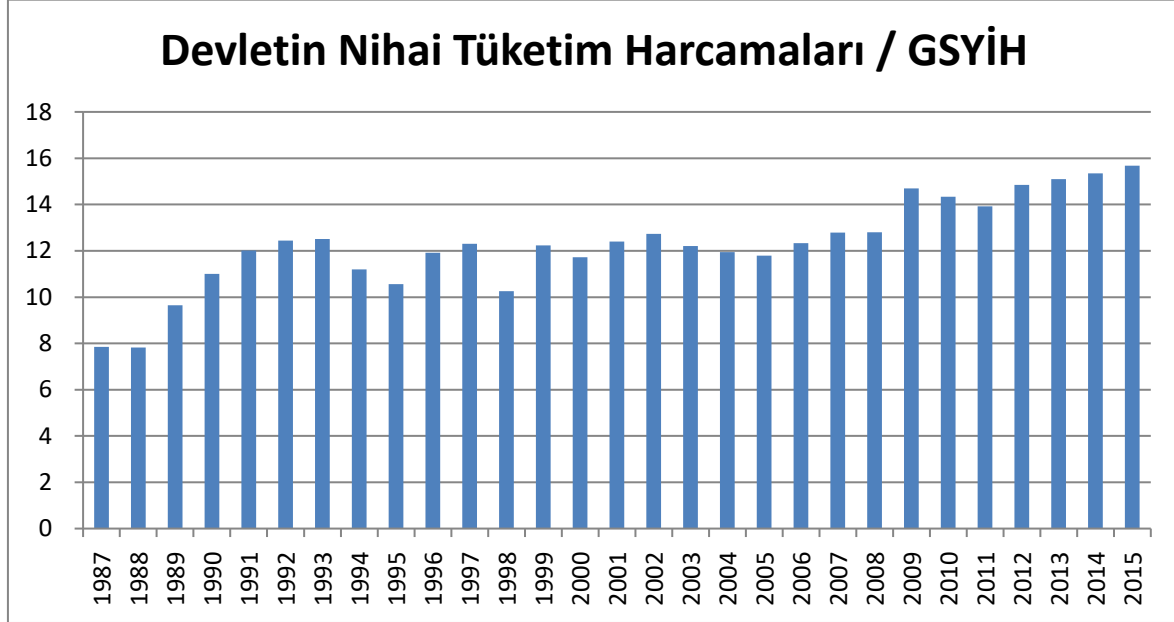
Kamu kesimi tarafından ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işlerinin uygulanacak belli usuller doğrultusunda ve belirlenecek bir bedel karşılığında özel kesimden temin edilmesi işlemine kamu alımı denilmektedir²⁰². Şekil 2.1’de yıllar itibariyle Türkiye’de mal ve hizmet teminine yönelik kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen nihai tüketim harcamalarının GSYİH içindeki payı gösterilmiştir.

1987 yılından bu yana kamusal nihai tüketim harcamaları GSYİH içinde iki kat önem kazanmıştır. Toplam nihai tüketim malı harcaması 1987 yılında %7.9’luk bir paya sahipken 2014 yılında bu oran %15.3’e çıkmıştır.

Devletin nihai tüketim harcamalarının yıllar itibariyle seyri izlendiğinde 1987 yılından sonra 90’lı yıllarda her yıl %90,3 ortalamasıyla artış gösterdiği görülecektir. Bu oran 2000’li yıllarda yıllık %23,2 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu artış hızı

²⁰² Abdullah UZ, “Kamu Alımlarında Rekabetin Sağlanması ve Korunması: İlgili Düzenlemeler ve Uygulamalar Işığında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **TİSK Akademi**, C.1, S.2, Eylül-2006, s.128-129.

enflasyon oranları ile karşılaştırıldığında her yıl enflasyon oranından daha yüksek bir artış seyrinde olduğu da görülmektedir.



Şekil 2.1. Devletin Nihai Tüketim Harcamalarının GSYİH'ye Oranı

Kaynak: TÜİK verilerince tarafımızca hazırlanmıştır.

Çizelge 2.1'de 2004 yılından bu yana 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamusal alımların seyri gösterilmiştir. Bu konu ile ilgili olarak yapılan bazı çalışmalarda söz konusu verilerin Kamu İhale Kurumu veri tabanından alındığı görülmektedir. Ancak; Söz konusu veriler kamu payının %50'nin altında bulunduğu kurum ve kuruluşları kapsamamaktadır. Ayrıca kamu ihale kanunu, çeşitli kanunlarla yapılan düzenlemeler ile bir kısım kurum, faaliyet ve uluslararası organizasyonlar ile sosyal konut üretiminde bulunan TOKİ faaliyetlerini kapsam dışında bırakmıştır²⁰³. Son olarak kamu kurumlarınca sözleşmesiz edinimler de bu veriler içinde yer almamaktadır. Bu nedenle söz konusu veriler kamu satın

²⁰³ Örneğin, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler 4734 sayılı Kanun kapsamı dışındadır. Ayrıca 4734 sayılı Kanunun 3. Maddesinde yer alan istisnaların boyutunun büyüklüğü de Kamu İhale Kurumu verilerini eksik kılmaktadır.

alımlarının gerçek büyüklüğü hakkında tam anlamıyla bilgi edinmemizi engellemektedir.

Çizelge 2.1’de Görüleceği üzere 2004 yılından günümüze kamu ihalesi yoluyla yapılan kamu harcaması tutarı yıllar itibariyle bir artış seyri içindedir. 2015 yılında kamu ihalesi yoluyla yapılan kamu harcaması tutarı GSYİH’nin yaklaşık %7,1’ine denk gelmektedir. Bu durum kamu harcamalarının yarısından fazlasının ihale yöntemi ile gerçekleştirildiğini göstermektedir.

Çizelge 2.1. İhale Sayıları ve Sözleşme Bedellerinin Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Yapılmış İhale Sayısı	Sözleşme Bedeli Toplamı (TL.)	Sözleşme Bedeli / GSYİH
2004	95.105	13.877.279.924	2.4
2005	115.639	22.408.071.215	3.4
2006	137.857	29.309.004.467	3.8
2007	148.969	52.815.719.000	6.2
2008	116.612	68.179.739.000	7.1
2009	98.142	53.462.792.000	5.6
2010	87.976	54.291.186.000	4.9
2011	136.926	74.858.448.000	5.7
2012	127.701	83.844.466.000	5.9
2013	129.093	99.070.326.000	6.3
2014	123.778	106.070.933.000	6.0
2015	127.924	140.158.027.000	7.1

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

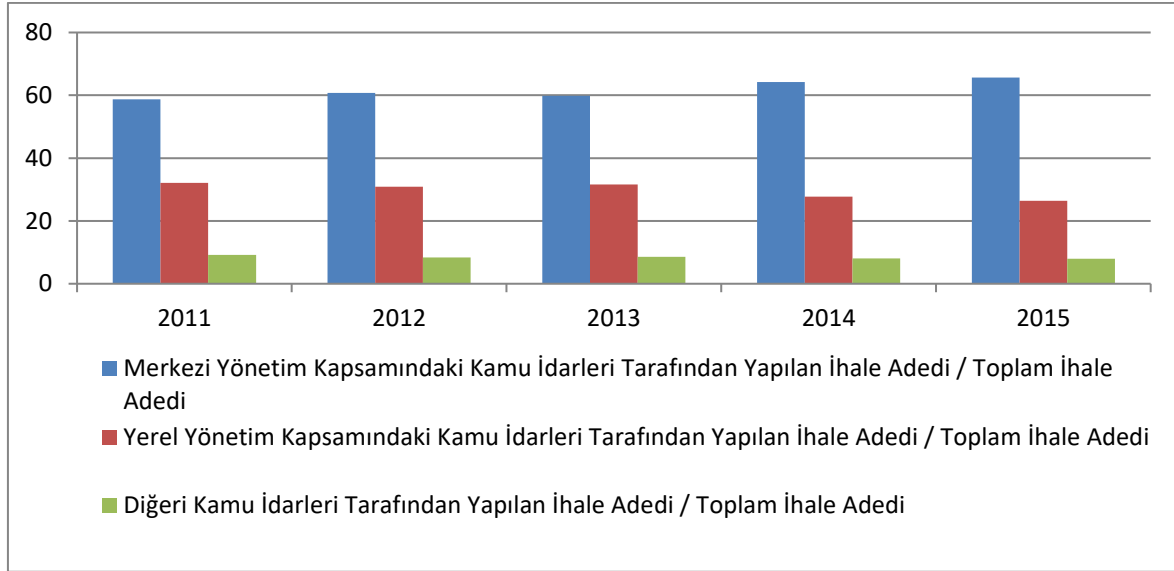
Amerika Birleşik Devletleri’nde 2007 yazında meydana gelen finansal piyasalardaki sorunlar Eylül 2008’de tüm dünyayı etkileyen küresel bir krize dönüşmüştür. Kredi piyasalarında işlemler durma noktasına gelmiş borsalar çökmüş ve firmalar ödeme gücüne düşmüşlerdir. Bu durum uluslararası piyasaları

etkilemiştir. Söz konusu bu finansal kriz gelişmiş ülkelerde başlamış olmakla birlikte Kasım 2008 ortalarından itibaren gelişmekte olan ülkeleri de etkilemeye başlamıştır.

Ülkeler krizden kurtulabilmek için genişletici maliye politikaları uygulamışlar, vergi indirimlerine gidilmiş, işsizliği ve işgücü maliyetlerini azaltmak için çalışmalar yapılmış, alım gücü üzerinde olumlu etki yapan kamu harcamalarında artışlara gidilmiştir. Dolayısıyla devlet piyasa ekonomisini canlandırıcı düzenlemeler gerçekleştirme durumunda kalmıştır. Bu doğrultuda ülkemizde de 2008 yılında gerçekleştirilen kamu ihalelerinin GSYİH içindeki payında artış görünmektedir. Ancak hemen akabinde 2009 yılında gerek adedinde, gerek tutarında ve gerekse GSYİH içindeki payında bir azalış söz konusudur.

Ülkemizde gerçekleştirilen ihalelerin idareler bazında gösterimine bakıldığında kamu idareleri içinde en fazla ihalenin merkezi yönetim kuruluşları tarafından yapıldığı görülmektedir (Şekil 2.2.). Merkezi yönetim tarafından yapılan kamu ihalesi sayısı diğer kamu kurumları tarafından yapılan toplam ihale sayının yaklaşık iki katı durumundadır. Yıllar itibariyle merkezi yönetim birimleri tarafından yapılan kamu ihalesi sayısı %60'lar civarında, yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılan ihale sayıları ise %30'lar civarında değişmiştir.

Merkezi yönetim bütçesi içinde en fazla kamu ihalesi Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gerçekleştirilirken, tutar bakımından en fazla kamu harcaması Sağlık Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Milli Savunma Bakanlığı tarafından yapılan kamusal alımların önemli bir bölümü 4734 sayılı Kanun'un 3. Maddesi ile istisna tutulduğu için payı özellikle 2008 yılından sonra azalmış gibi görünse de kamusal alımlar açısından Sağlık Bakanlığının ardından ikinci sırada Milli Savunma Bakanlığı yer almaktadır.

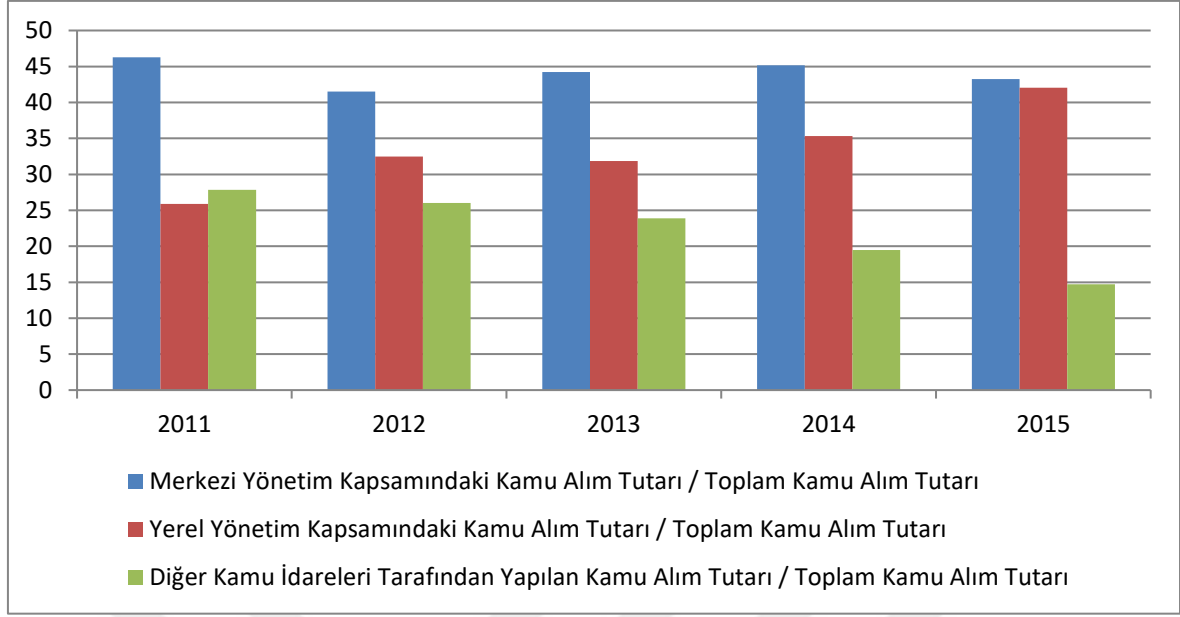


Şekil 2.2. İdareler Bazında Kamu İhalelerinin Yıllara Göre Dağılımı (İhale Sayısı)

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Kamu ihale sayılarının fazla oluşu merkezi yönetim bütçesine tabi idarelerinde ihale tecrübelerinin diğer idarelere kıyasla daha fazla olduğunu göstermektedir. İhale tecrübesi kamusal alımlarda önemli olmakla birlikte daha da önemlisi ihale yöntemiyle yönetilen kamu kaynağının düzeyidir. Çünkü büyük meblağlı alımlar için yapılan ihaleler sorumluluk ve fizibilite etüdü açısından küçük meblağlı alımlara nazaran daha karmaşıktır. Ülkemizde yapılan ihalelerin tutarları açısından incelendiğinde merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki farkın kapandığı görülmektedir (Şekil 2.3.). Bu durumun önemli nedenlerinden biri, söz konusu dönemde yerel yönetim gelirlerindeki artıştır²⁰⁴.

²⁰⁴ Emre KOYUNCU, "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", **TEPAV Politika Notu**, Kasım 2012, s. 2-3. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf Erişim: 23.01.2013.



Şekil 2.3. İdareler Bazında Kamu İhalelerinin Yıllara Göre Dağılımı (İhale Tutarı)

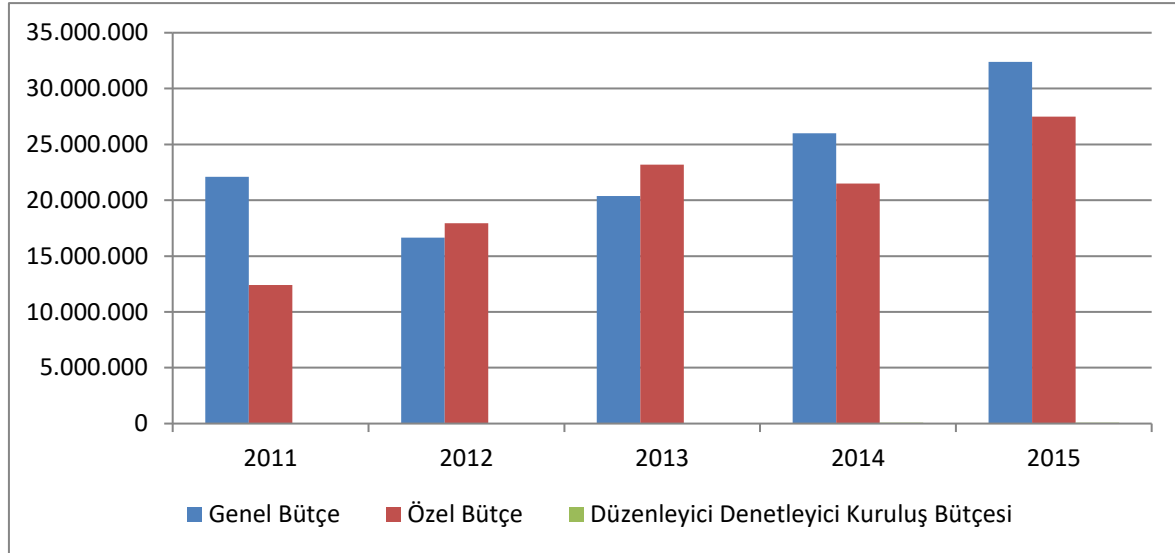
Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

İhale sayıları açısından yerel yönetim birimlerinin yaklaşık iki katı ihale düzenleyen merkezi yönetim birimleri, kamu ihalesi yoluyla yapılan kamu harcaması tutarındaki payı açısından aynı düzeyi koruyamamaktadırlar. Bu durum merkezi yönetim tarafından yapılan kamu ihalelerinin yerel yönetim kurumları tarafından yapılan ihalelere kıyasla daha düşük meblağları kapsadığı anlamına gelmektedir.

O halde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından yapılan kamusal alımların daha çok mal ve hizmet alımına yönelikken, yerel yönetimler tarafından yapılan kamusal alımların daha çok büyük çaplı yapım işlerine yöneldiği söylenilebilecektir. Bu durumda kamu kesimi tarafından yapılan mal ve hizmet alım sayılarının da yüksek ama tutarlarının yapım işlerine göre daha düşük olması beklenecektir ki bu durum Şekil 2.6. ve 2.7.'de de görülebilecektir.

İdareler bazında kamu ihale tutarlarının gösterildiği Şekil 2.3.'de de merkezi yönetim kuruluşlarının payının yüksek olduğunu görmekteyiz. Toplam merkezi yönetim bütçesi içinde kamu ihalelerinin payına bakıldığında, merkezi yönetim kurumları tarafından yapılan kamu ihaleleri toplam merkezi yönetim bütçesinin %10'na karşılık gelmektedir.

Merkezi yönetim bütçesi genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ve düzenleyici denetleyici kuruluşlar olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Söz konusu bütçe türleri arasında kamu ihalelerinin yapısına bakıldığında yoğunluğun genel bütçeli ve özel bütçeli kurumlar üzerinde olduğu görülmektedir(Şekil 2.4.).



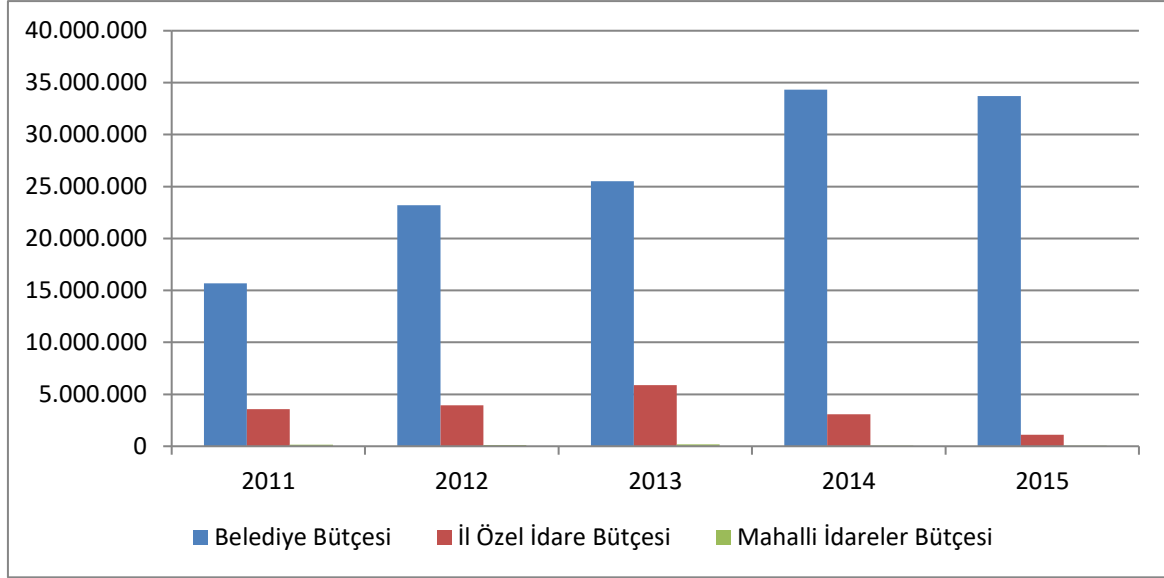
Şekil 2.4. Merkezi Yönetim Kapsamında Yapılan Kamu İhale Tutarlarının Dağılımı
Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

2015 yılının tamamına bakıldığında yerel yönetimlerce yapılan kamusal alım tutarının merkezi yönetim kuruluşlarının gerisinde kaldığı Şekil 2,3'te görülmektedir. Ancak, 2015 yılının ilk altı aylık döneminde yerel yönetimlerin kamu ihalesi yoluyla alım tutarı, merkezi yönetim kuruluşlarınca yapılan kamusal alım ihalesi tutarlarını geçtiği görülmektedir. Aynı veri 2014 yılının ilk 6 ayı için incelendiğinde yerel yönetimlerce yapılan ihale tutarının merkezi yönetim kuruluşları tarafından yapılan ihale tutarının yarısı kadar olduğu görülmektedir. Şekil 2.5'de görüleceği üzere, 2015 yılında yerel yönetimler tarafından yüksek tutarlı kamu ihaleleri gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimler tarafından yapılan kamu ihalelerinin %80'i gibi büyük bir kısmı belediyeler tarafından yapılmıştır.

Diğer kamu kurumları içinde²⁰⁵ KİT bütçeleri kamu ihale tutarı gözle görülür bir şekilde azalırken belediye iktisadi teşekküllerinin ihale yöntemiyle yaptıkları

²⁰⁵ Kamu İhale Kurumu kaynaklarına göre diğer kamu kurumları; 5018 kapsamı dışındaki idareler, Belediye İktisadi Teşekkülleri, Döner Sermaye Saymanlık Bütçesi, KİT Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Kuruluş Bütçesi bulunmaktadır.

kamu harcamalarında artış görülmektedir. Dolayısıyla belediye teşekkülleri tarafından yapılan kamu ihaleleri de hesaba katıldığında yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen kamu ihalesi tutarı toplam merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin kamu ihalesi tutarına yaklaşmaktadır.



Şekil 2.5. Yerel Yönetim Kapsamında Yapılan Kamu İhale Tutarlarının Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Kamusal alım ihalelerinin türleri kamusal ihtiyaçların yönelimini açıklaması açısından önem arz etmektedir. 2007 yılına kadar ülkemizde yapılan kamu ihalelerinin büyük bir çoğunluğunun mal alım ihalesi olduğu göze çarpmaktadır. Ancak, 2008 yılından itibaren kamu ihalesi sayısında ciddi manada bir azalış olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumun oluşumundaki ana etkenlerden biri de 2008 yılında çıkarılan kanunlarla Kamu İhale Kanunu'nun istisnalar başlıklı 3. Maddesinde yapılan değişikliklerdir²⁰⁶.

²⁰⁶ 2008 yılında çıkarılan 5 farklı kanunla 3. Maddede değişiklik yapılmıştır. Söz konusu kanunlar: 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **RG.**, T. 05.12.2008 – S. 27075; 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun **RG.T.** 26.07.2008 – S. 26948; 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **RG.T.** 26.05.2008 – S. 26887; 5737 sayılı Vakıflar Kanunu **RG.**, T. 27.02.2008 – S. 26800; 5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu **RG.**, T. 05.01.2008 – S. 26747.

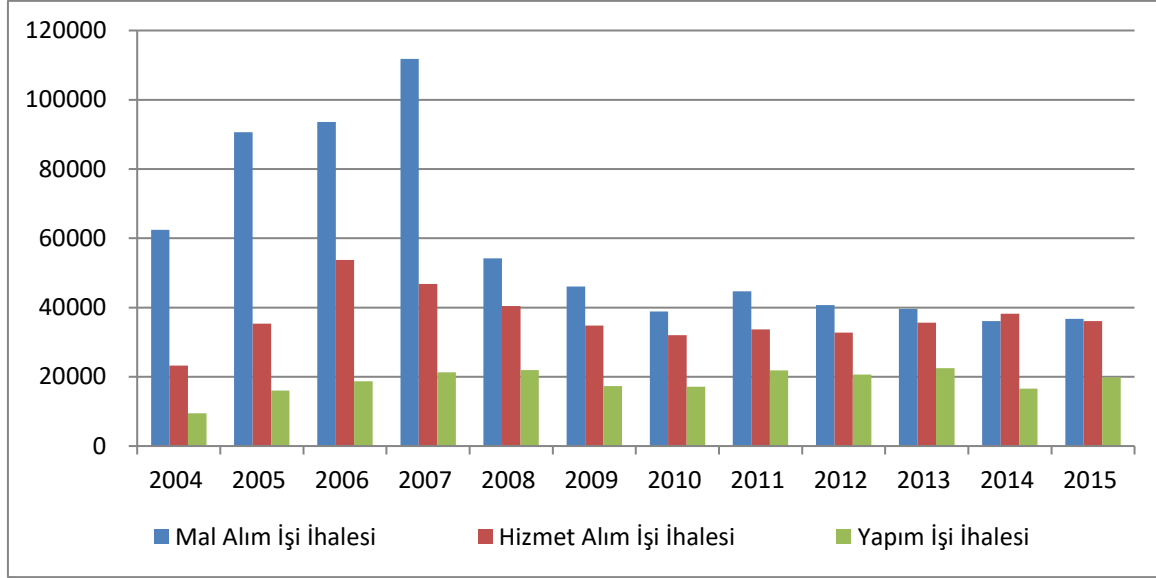
Çizelge 2.2. İstisna Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İlgili Maddeye Göre Dağılımı

İstisna Maddesi	Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	(%)
Madde 3/a	60.795	0,57
Madde 3/b	2.454.276	22,84
Madde 3/c	119.468	1,11
Madde 3/d	2.368	0,02
Madde 3/e	35.445	0,33
Madde 3/f	136.561	1,27
Madde 3/g	7.218.378	67,17
Madde 3/i	571.321	5,32
Madde 3/j	6.202	0,06
4734 Sayılı Kanunun Geçici 1. Maddesi	141.444	1,32
TOPLAM	10.746.259	100,00

Kaynak: Kamu ihale Kurumu, Kamu Alımları İzleme Raporu 2008, Ankara, Mart, 2009.

2008 yılında bu doğrultuda 4734 sayılı Kanunun 3. Maddesinin b bendi ile, savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ve g bendinde ise Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları mal ve hizmet alımlarını “istisna” olarak tanımlamıştır. Çizelge 2.2. incelendiğinde her iki istisna konusunda yapılan alımların parasal tutarları toplam istisna kapsamında yapılan alımların yaklaşık %90’ına karşılık geldiği görülmektedir.

İstisna kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarında, yaklaşık 10,7 milyar TL’lik kamu alımının %71.69’u mal alımı için, %20.95’i hizmet alımı için ve %7.36’sı ise yapım işleri için harcanmıştır. İstisna kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarının %91.35’i ve hizmet alımlarının %67.85’i ilgili kanunun 3/g maddesine göre gerçekleştirilmiştir.

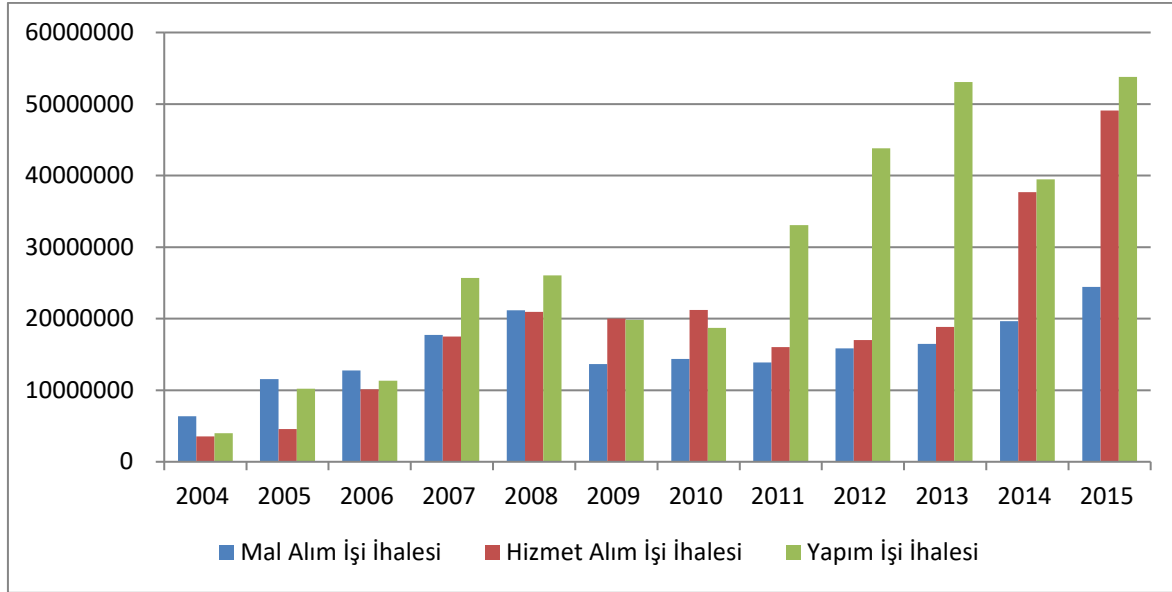


Şekil 2.6. İhale Sayıları Açısından Türkiye’de Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı (Adet)

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 2.6.’da da görüleceği üzere 2008 yılından bu yana kamusal mal, hizmet ve yapım işi ihalelerinin sayısında bir azalış yaşanmakta ama bu azalış mal alım ihalelerinde bariz bir şekilde görülmektedir.

Kamusal mal, hizmet ve yapım işlerinin sayısal değişimini gösteren Şekil 2.6. ile söz konusu kamu ihalelerine yönelik kamu harcaması düzeyini gösteren Şekil 2.7. birlikte incelendiğinde ilginç bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Kamusal mal alım ihale sayısındaki ciddi azalışa rağmen bu yönde yapılan kamu harcaması tutarında ciddi bir azalış görülmemekte, hatta hizmet alım ihalelerinde ve özellikle yapım işi ihalelerinde trend, ihale sayısındaki azalışın aksine ciddi bir artış şeklinde kendini göstermektedir.

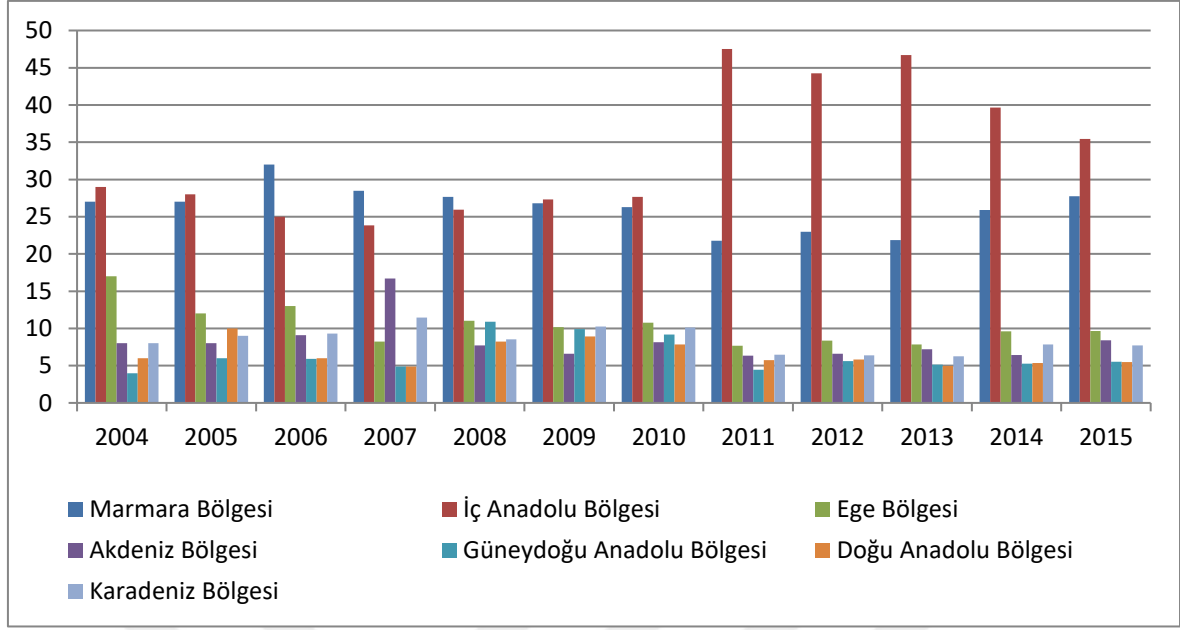


Şekil 2.71. İhale Tutarları Açısından Türkiye’de Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı (Tutar)

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 2.7.’de ortaya çıkan bu durum göstermektedir ki, kamu kesiminde özellikle 2010 yılı ile birlikte büyük çaplı yapım işleri ile nitelikli hizmet alımlarında ihale usulünün kullanımı yaygınlaşmıştır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi Şekil 2.3.’deki yerel yönetim payının dikkate alındığında durumun daha çok yerel yönetim birimleri kaynaklı olduğu görülmektedir.

Son olarak ülkemizde kamu ihalelerinin önemini göstermesi açısından kamu ihalelerinin bölgeler arasındaki dağılımına bakılmasında fayda vardır. Şekil 2.8.’de görüleceği üzere özellikle 2011 yılına kadar Marmara Bölgesi ile İç Anadolu Bölgesi kamu ihalesi yoluyla yapılan kamu harcamalarında toplam içinde aynı paya sahipken 2011 yılı itibarıyla İç Anadolu Bölgesinin payının arttığı görülmektedir.



Şekil 2.8. Kamu İhalesi Yoluyla Yapılan Kamu Harcamalarının Bölgeler Arasındaki Dağılımı (%)

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Bölgeler arasında ihale türü açısından bir inceleme yapıldığında mal alım ihaleleri toplam kamu ihaleleri ile paralel bir şekilde İç Anadolu ve Marmara bölgelerinde yoğunlaştığı görülecektir. Söz konusu ifadelerin anlam kazanabilmesi için bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının ortaya konulması gerekir. Çizelge 2.3.'de coğrafi bölgelerde gelişmişlik gruplarına göre il sayıları verilmiştir. Buna göre Marmara Bölgesi en gelişmiş bölgemiz olurken, Doğu Anadolu Bölgesi en geri kalmış bölgemiz olarak görülmektedir. Karadeniz ve İç Anadolu Bölgeleri il sayılarının çokluğu ile dikkat çekmektedirler. Nüfus açısından bakıldığında en kalabalık bölgemiz Marmara Bölgesidir²⁰⁷.

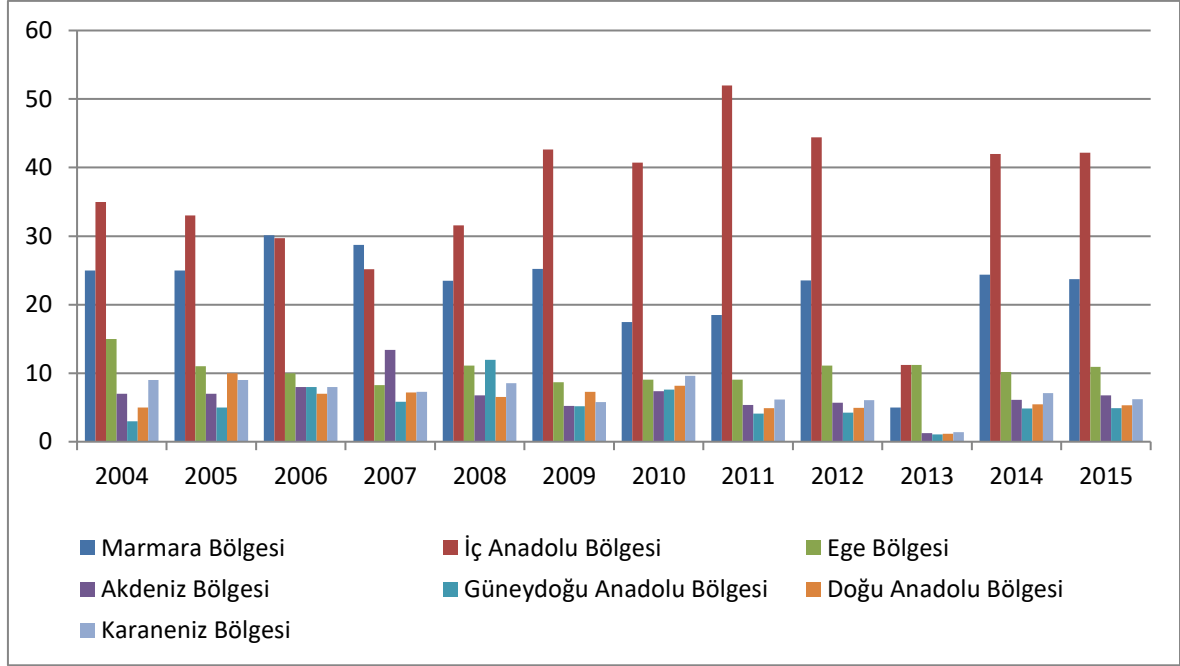
²⁰⁷ Bölgelerin nüfusları 2015 yılı itibarıyla. Marmara Bölgesi: 23.608.079, İç Anadolu Bölgesi: 12.381.363, Ege Bölgesi: 10.023.549, Akdeniz Bölgesi: 9.906.771, Güneydoğu Anadolu Bölgesi: 8.250.718, Karadeniz Bölgesi: 6.998.998, Doğu Anadolu Bölgesi: 5.927.630 kişidir.

Çizelge 2.3. Coğrafi Bölgelerde Gelişmişlik Farklarına Göre İl Sayıları

	I. Derecede Gelişmiş İller	II. Derecede Gelişmiş İller	III. Derecede Gelişmiş İller	IV. Derecede Gelişmiş İller	V. Derecede Gelişmiş İller	Toplam
Marmara Bölgesi	3	4	5	-	-	12
Ege Bölgesi	1	4	3	-	-	8
Akdeniz Bölgesi	1	3	3	1		8
İç Anadolu Bölgesi	1	3	4	4	1	13
Karadeniz Bölgesi	-	2	7	6	2	17
Güney Doğu Anadolu Bölgesi	-	1	2	1	5	9
Doğu Anadolu Bölgesi	-		3	2	9	14

Kaynak. Erhan GÜL, Bora ÇEVİK, 2013 Verileriyle Türkiye’de İllerin Gelişmişlik Düzeyi Araştırması, Nisan, 2015, s.11. https://ekonomi.isbank.com.tr/UserFiles/pdf/ar_07_2015.pdf. Erişim: 08.09.2015.

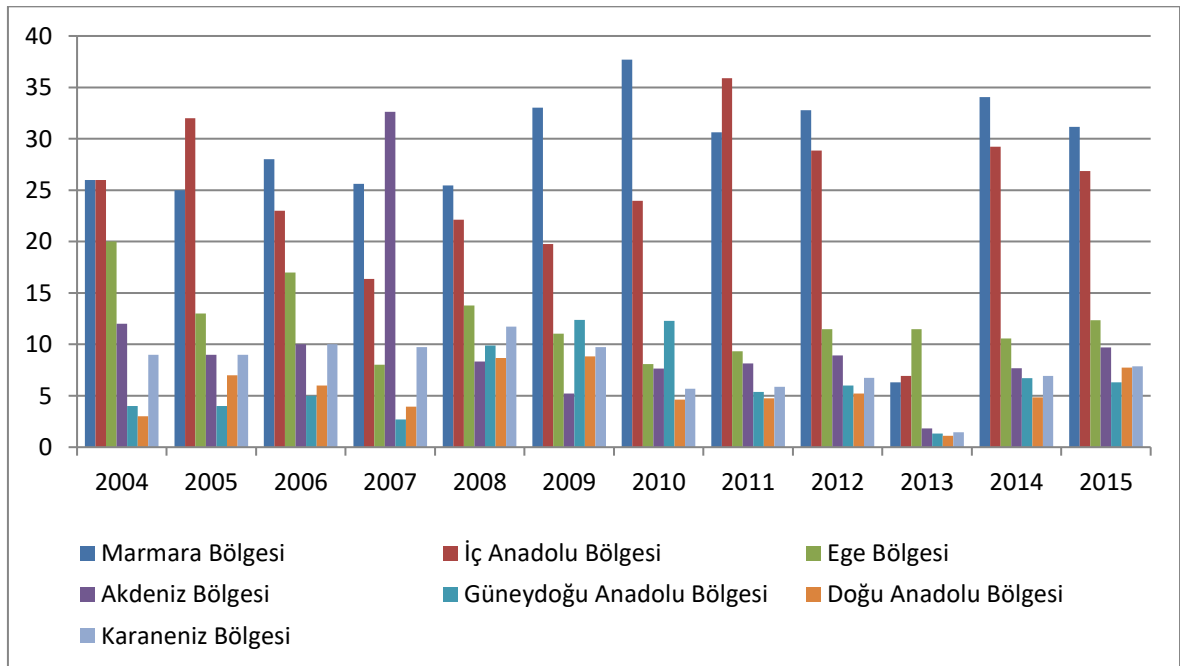
Söz konusu veriler ışığında Marmara ve İç Anadolu bölgelerinde mal ve özellikle hizmet alım ihalelerinin payının daha yüksek, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde ise yapım işi ihalelerinin payının daha yüksek olması beklenecektir. Şekil 2.9. ve 2.10 birlikte incelendiğinde, mal ve hizmet alım ihalelerinde söz konusu önermeye uygun bir hareket olduğu görülmektedir. Marmara Bölgesi nüfus yoğunluğu açısından fazla olmakla birlikte gelişmiş sanayii ile kamu hizmeti talebi yüksek olması beklenen bir bölgeyken, tarımsal ağırlıklı yapısıyla İç Anadolu Bölgesi daha çok mal alım ihalesi ağırlıklı olmaktadır.



Şekil 2.9. Mal Alım İhalelerinin Bölgeler Arasında Dağılımı (%)

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

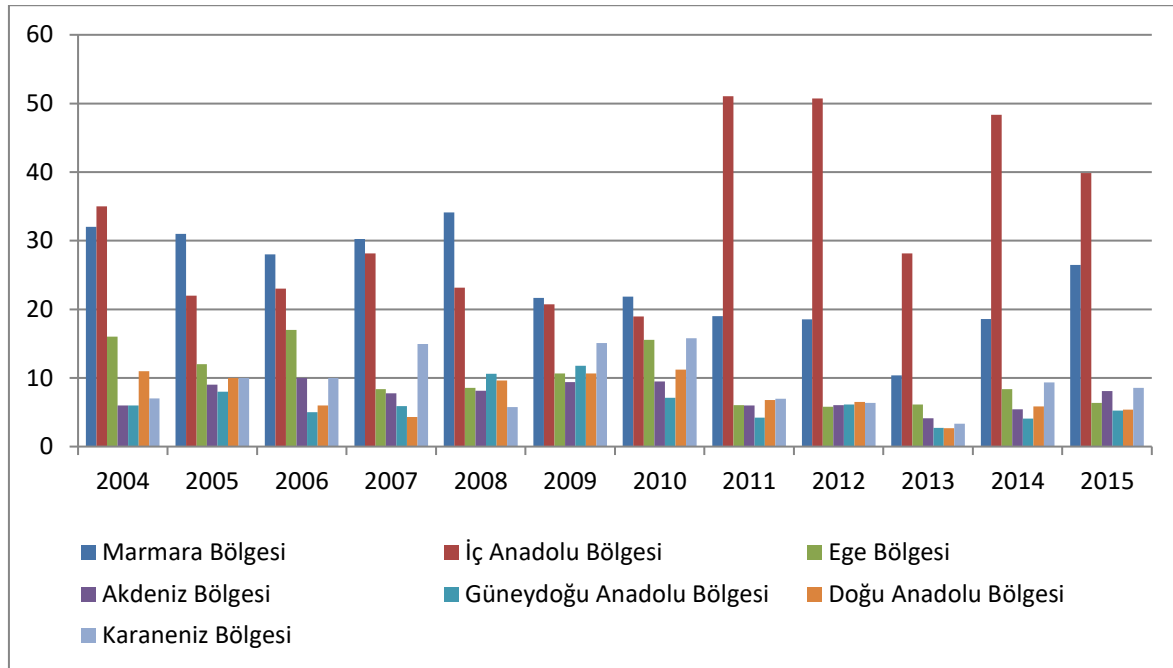
Hizmet alım ihalelerinde Marmara Bölgesinin daha ön plana çıktığı görülmektedir. Yine İç Anadolu Bölgesinin payı oldukça fazladır. Hizmet ihalelerinde bu iki bölgeyi Ege Bölgesi takip etmektedir.



Şekil 2.10. Hizmet Alım İhalelerinin Bölgeler Arasında Dağılımı (%)

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Yapım işi ihalelerinin bölgeler arasında dağılımını gösteren Şekil 2.11. İç Anadolu Bölgesinin yapım işlerinde büyük bir paya sahip olduğunu göstermektedir. İç Anadolu Bölgesini, Marmara Bölgesi takip etmekte ve diğer bölgeler yine küçük paylarla birbirlerine yakın seyretmektedirler. Ancak coğrafi gelişmişlik farklılıkları açısından en geride bulunan iki bölgemiz olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin yıllar içinde yapım işi ihalelerinde en geride kaldıkları görülmektedir.



Şekil 2.11. Yapım İşİ İhalelerinin Bölgeler Arasında Dağılımı (%)

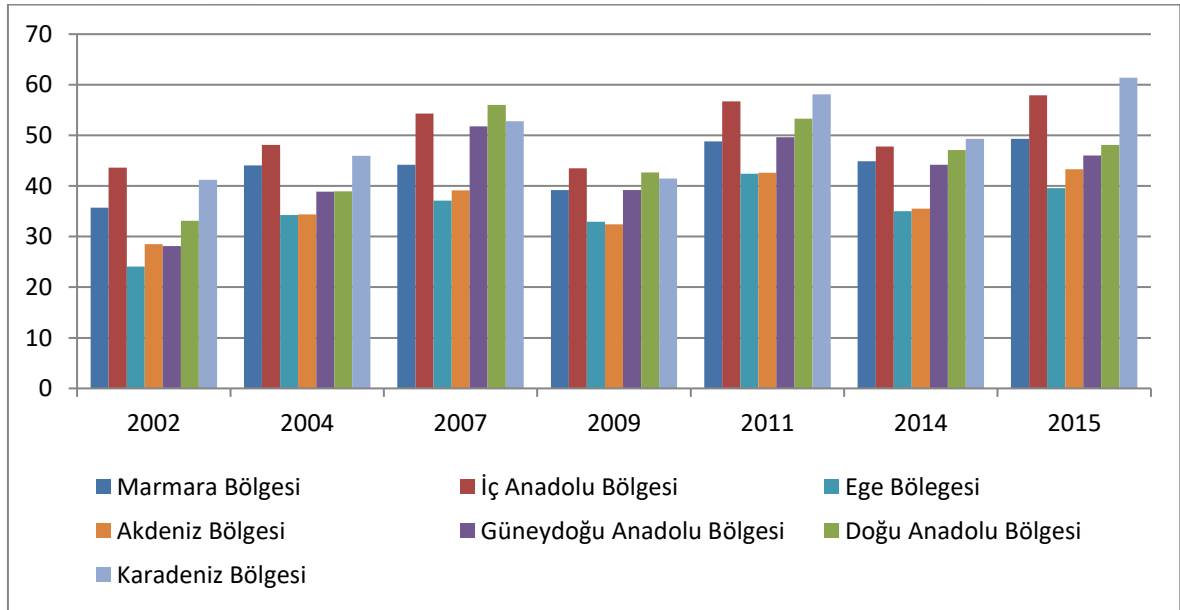
Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Kamu ihalelerinin bölgeler arasında yüzdesel dağılımı incelendiğinde 2006 yılına kadar İç Anadolu Bölgesinin birinci sırayı aldığı görülürken 2006 yılından 2008 yılına kadar Marmara Bölgesi birinci sırada yer almaktadır. 2011 yılına kadar Marmara Bölgesi ile İç Anadolu Bölgesi birbirlerine yakın oranlarda birinciliği paylaşmaktalar. 2011 yılından sonra İç Anadolu Bölgesinin ezici bir üstünlüğünün olduğu görülmektedir. Yıllar itibariyle bakıldığında en az kamu ihalesinin yapıldığı bölgeler sırasıyla Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Ege Bölgesidir.

Faydaları daha uzun yıllara sirayet etmesi nedeniyle yapım işlerinin yıllar itibariyle bölgeler arasında dağılımına bakıldığında Marmara ve İç Anadolu Bölgelerinin toplam yapım işleri içindeki paylarının diğer bölgelerden fazla olduğu

görülecektir. En az orana sahip bölgeler ise Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Akdeniz Bölgesidir.

İktidar partileri, seçmenlerin oy verme kararlarını etkileyebilmek ve böylece oy maksimizasyonu sağlayabilmek için genişletici politikalar uygulayacak ve seçim öncesinde ekonomik göstergeleri iyi gösterme çabası içinde olacaklardır. Bu doğrultuda kamu harcamaları bütün ülkelerde hükümetler tarafından kullanılan en önemli seçim araçları arasında olmuştur. Bu noktada siyasilerin oy oranları ile kamu ihaleleri arasında bir bağ kurulması mümkün olabilecektir. Ülkemizde bu bağın olup olmadığının görülebilmesi açısından Şekil 2.12. yol gösterici olacaktır.



Şekil 2.12. İktidar Partisinin Seçimler İtibariyle Bölgesel Oy Dağılımı

Kaynak: Yüksek Seçim Kurulu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

2002 yılından bu yana ülkemizde yapılmış yerel ve genel seçim sonuçları sonucunda iktidar partisinin bölgeler itibariyle aldığı oy oranları Şekil 2.12.'de gösterilmiştir. Söz konusu seçimlerden 2004 ve 2009 seçimleri yerel seçim diğerleri ise milletvekili genel seçimleridir. Buna göre bölgeler arasında 2007 yılına kadar İç Anadolu Bölgesinde iktidar partisinin en yüksek düzeyde oy oranına sahip olduğu görülmektedir. 2007 yılı genel seçimlerinde %56 gibi bir sonuçla Doğu Anadolu Bölgesi ön plana çıkmıştır. 2011 seçimleri ile birlikte iktidar partisinin bölgesel oy oranları içindeki payının artarak bölgeler içinde en yüksek düzeye geldiğini görmekteyiz. Seçim dönemleri itibariyle iktidar partisinin en düşük oy yüzdesine

sahip olduğu bölgeler ise Ege Bölgesi, Akdeniz Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesidir. Şekil 2.8. ve 2.12. birlikte değerlendirildiğinde siyasi amaçların kamu ihalelerinin bölgesel dağılımı üzerinde keskin bir şekilde etkili olduğunu söylemek zordur. Zira iktidar partisinin oy oranının dağılımı yıllar itibariyle birbirinden çok büyük farklılıklar göstermemektedir.

2.2.2.2. Kamu İhale Süreci

Kamu ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkeler doğrultusunda, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanımının sağlanması esası ile düzenlenmelidir. Bu doğrultuda ihale sürecinin aşamaları;

- İhtiyacın ortaya çıkması,
- Teknik şartnamenin veya projenin hazırlanması,
- Yaklaşık maliyetin tespit edilmesi,
- İhale usulünün tespiti,
- İhale dokümanının hazırlanması,
- İhale onayının alınması,
- İhale ve / veya ön yeterlik ilanının verilmesi,
- İhale komisyonunun kurulması,
- İhale dokümanının görülmesi, satın alınması, değişiklik ve açıklama yapılması,
- Tekliflerin sunulması,
- Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin karara bağlanması,
- İhale sonucunun bildirilmesi ve sözleşme imzalanması,

şeklinde sıralanabilecektir.

2.2.2.2.1. Kamusal İhtiyacın Ortaya Çıkması

Kamusal alım sürecinin başlayabilmesi için öncelikle bir ihtiyacın ortaya çıkması gerekmektedir. Kamu idaresi tarafından ihtiyaçların neler olduğu konusunda saptamalarda bulunulması sonrasında ise bu ihtiyaçları karşılamak için yapılması gereken mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin neler olacağının

belirlenmesi gerekmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki, devletin gelir elde edebilmesi ve harcama yapabilmesi bütçe kapsamında mümkün olabilecektir. O halde, bir mal veya hizmet satın alınabilmesi ya da yapım işlerinin yaptırılabilmesi bütçe kanunu ile izin ve yetki verilmesi şartına bağlıdır. Dolayısıyla kamu ihalesinin yapılabilmesi için ihale konusu işlemin daha önceden planlanmış ve bütçeye ödeneğinin konulmuş olması gerekmektedir.

2.2.2.2.2. İhale Öncesi Hazırlık Süreci

İhale öncesi hazırlık sürecinde, mal ve hizmet alımı ile yapım işinin kapsamının ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi işlemi gerçekleştirilmektedir. Yapılmak istenen ihale konusu işin tanımı, niteliği, miktarı rapor haline getirilerek ve kalitesi için hangi şartlara sahip olması istenildiğini belirten bir teknik şartname hazırlanır. Yetkili kurum şayet bunları yapabilecek yeterliliğe sahip değil ise bu işlem içinde hizmet alımı gerçekleştirerek şartnameyi hazırlatabilecektir.

Bu doğrultuda ihale öncesi yapılacak işlemler;

- İhtiyacın toplam miktarının ve kullanım programının kesin olarak planlanması,
- Ödeneğin temini,
- İhale konusu işin niteliğinin (mal, hizmet, yapım, danışmanlık) belirlenmesi,
- ÇED Raporunun alınması,
- Kamulaştırma (Yapım işleri için),
- Zemin etüdü (Yapım işleri için),
- İmar işlemleri (Yapım işleri için),
- Uygulama projesinin hazırlanması (Yapım işleri için)

şeklinde sıralanabilecektir²⁰⁸.

²⁰⁸ E-KİKNET, <http://www.oska.com.tr/content/yarim/e-kik/index.html?031.htm>. Erişim: 01.04.2015.

2.2.2.2.3. Yaklaşık Maliyetin Tespiti

4734 sayılı Kanunun 9. Maddesi ile mal, hizmet ve yapım işleri uygulama yönetmeliklerinde yaklaşık maliyet; “Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.” şeklinde açıklanmıştır

Devletin kamu yararı amacıyla gerçekleştireceği kamu hizmetlerinin devlete bir maliyeti olacağı açıktır. Kamu idareleri yapacakları alım ve işler için ayrıntılı bir piyasa araştırması sonucunda maliyet hesapları yapmalı ve bütçeleriyle bu hizmet maliyetlerine katlanıp katlanamayacaklarını belirlemelidirler.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu incelendiğinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinin ihale ile ilgili ön hazırlıklardan başlanıp sonuçlanmasına kadar her aşama için önem arz ettiği görülecektir. Buna göre yaklaşık maliyetin belirlenmesi;

- İşin maliyetinin belirlenmesi,
- İhale sonucu oluşacak fiyatın yaklaşık olarak belirlenmesi,
- Kazanan teklifin seçilmesi aşamasında gerek fiyat gerekse maliyetin bilinmesinin ortaya çıkardığı kalite tahmini avantajı,
- İhalenin kanun tarafından belirlenen eşik değerlerin altında veya üstünde oluşunun tespiti,
- İhale ilan sürelerinin belirlenmesi,
- Yerli istekli veya yerli malını sunan yerli istekli lehine fiyat avantajı sağlanması,
- Yeterlik değerlendirmesinde istenilecek belgelerin tespiti, açısından belirleyicidir. Ayrıca yaklaşık maliyet kullanılabilir ödenek toplamından fazla olmaz²⁰⁹. Dolayısıyla ihaleye çıkılabilmesi için belirleyici niteliktedir.

Görüldüğü üzere ihalenin her aşaması için önem arz eden yaklaşık maliyet, uygulama yönetmeliklerinde belirlenen esas ve usuller uyarınca ayrıntılı miktar ve

²⁰⁹ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2003/UK.Z-155.

fiyat araştırması yapılmak suretiyle gerçekçi biçimde tespit edilmelidir. Söz konusu amaçların başarılı bir şekilde elde edilmesi yaklaşık maliyetin gizli tutulması kuralına bağlıdır.

Fiyat açısından ihale yönteminin kullanılmasının en önemli nedeni malın piyasa fiyatının oluşmaması ya da ihale yönteminin ortaya çıkardığı rekabet ortamından faydalanılması düşüncesidir. Belirlenen yaklaşık maliyetin ihale katılımcıları tarafından bilinmesi ümit edilen amaçların oluşumunu engelleyecektir. Bu nedenle idarelerce, ihale öncesi tespit edilen yaklaşık maliyet ilan edilmez ve bu bilgiye onay belgesi ve eki hesap cetveli dışında hiçbir belgede yer verilmez. Belirlenen yaklaşık maliyet katılımcıların hepsine aynı anda ilk oturumda açıklanır.

Yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanması esas olmakla birlikte, işin özelliğinden dolayı, idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı durumlarda teknik şartnamenin danışmanlık hizmeti alınarak hazırlanması da mümkündür. Bu durumda danışmanlık hizmeti veren yükleniciler de gizlilik şartlarına uymak zorundadırlar. Bu gizlilik esasını ihlal edenler hakkında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Bilgi ve Belgeleri Açıklama Yasağı” başlıklı 61 inci maddesi hükmü gerekleri uygulanacaktır²¹⁰.

İhaleye ait yaklaşık maliyet hesaplanmadan ihaleye çıkılamaz²¹¹. Yaklaşık maliyetin, hesaplandığı tarihten itibaren ihalenin ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelliğini kaybettiği durumlarda yaklaşık maliyet, idarelerce, Türkiye İstatistik Kurumu aylık ÜFE üzerinden güncellenebilir. Ancak teklifler açıldıktan sonra ihale komisyonu tarafından tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında yaklaşık maliyetin güncellenmesi mevzuat hükümlerine aykırıdır²¹².

²¹⁰ Bu doğrultuda 61. Madde ceza olarak 58. ve 60. Maddelere atıfta bulunmaktadır. 58. Madde “İhalelere katılmaktan yasaklama” ve 60. Madde ise Görevlilerin ceza sorumluluğu başlığını taşımaktadır.

²¹¹ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2003/UK.Z-91.

²¹² Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010/UY.I-2028.

1.2.2.2.3.1. Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması

İdare yaklaşık maliyetin hesaplanmasında; alım konusu malın niteliğini, miktarını, teslim süresini, nakliyesini, sigortasını ve diğer özel şartlarını belirterek KDV hariç fiyat bildirilmesini ister.

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında kullanılan her tür bilgi ve belgeye hesap cetveli ekinde yer verilir. İlgili resmi kurumlar;

- Mesleki kuruluşlarından fiyat istemek suretiyle,
- Piyasadan fiyat araştırması (Proforma fatura, teklif isteme, internet sayfalarından fiyat belirleme) yapmak suretiyle,
- İdare, alım konusu mal ile ilgili daha önceki dönemlerde alım yapmış ise Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan uygun endeksten yararlanmak suretiyle bu alımlara ilişkin fiyatları güncellemek suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilirler.

İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde açıklanan yöntemler doğrultusunda belirlenen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

1.2.2.2.3.2. Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması

Hizmet alım ihalelerinde mal alım ihalelerine göre yaklaşık maliyet hesabı ücret farklılıkları vb. gibi nedenlerle daha zordur. Bu nedenle hizmet ihalelerinde öncelikle idareler, ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemleri veya grupları ile bunlara ilişkin miktarları tespit etmek zorundadırlar.

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında;

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenen fiyatlar,
- İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerin fiyatları,
- İlgili odalarca belirlenen fiyatlar,
- İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması doğrultusunda elde edilecek fiyat

tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,

- İhale konusu işe ilişkin olarak Bütçe Uygulama Talimatlarında ve/veya Sağlık Uygulama Tebliğinde yer alan fiyatlardan Katma Değer Vergisi veya farklı nitelikteki diğer giderler düşülmek suretiyle bulunan fiyatlar, esas alınacaktır.

İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde açıklanan yöntemler doğrultusunda belirlenen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

Özelliği bulunan hizmet alımlarında; önceki yıllarda bitirilmiş benzer nitelikteki işlerde oluşan fiyatların piyasa fiyatları ile karşılaştırılması şeklinde bulunan fiyatlar veya benzer nitelikteki hizmetlerde uzmanlık ve deneyimini kanıtlamış kamu ve özel sektör kuruluşları ile gerçek kişilerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar kullanılabilir.

Yapılan tüm araştırmalara rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların gerçekçi olmadığı anlaşıldığı durumlarda fiyat, idare tarafından re'sen belirlenerek gerekçesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.

Hizmet alım ihalelerinde, iş kalemlerine ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutara %20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler eklenerek yaklaşık maliyet hesaplanır.

1.2.2.2.3.3. Yapım İşleri İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması

Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

- Arazi ve zemin etüdünün yapılması,
- Proje zorunluluğu,
- Mahal listesi hazırlanması,

- Metraj listelerinin hazırlanması,
- Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması,
- Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir.

Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti;

- İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,
- İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,
- İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri, esas alınacaktır.

İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde açıklanan yöntemler doğrultusunda belirlenen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

Yapım işlerinde, iş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici kârı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara %25 oranında yüklenici kâr ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir.

2.2.2.2.4. İhale Usulünün Tespiti

İdare, Kanun'da yer alan usulleri değerlendirerek ve hesapladığı yaklaşık maliyeti göz önüne alarak kendisi için uygun olduğunu düşündüğü bir usulü ve ihale yöntemini seçmelidir. İhale dokümanlarının hazırlanmasında seçilen ihale yöntemi yol gösterici olacaktır. Belirlenen ihale usulü hem verilecek ilanda hem de ihale dokümanında belirtilmelidir.

2.2.2.2.5. İhale Dokümanının Hazırlanması

Kamu idareleri tarafından ihale edilecek bütün ihale konusu işler için ihale dokümanı hazırlanmaktadır.

İdareler tarafından hazırlanacak olan ihale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartname ile sözleşme tasarısı, işin teknik ayrıntılarını ve şartlarını gösteren bir teknik şartname (yapım işlerinde projeler) ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur. Ancak, rekabet ortamını olumsuz yönde etkileyeceği için teknik şartnamelerde belli bir marka ve modelin tanımlanması ya da çağrıştırmacı hükümlere yer verilmesinden kaçınılmalıdır²¹³.

İhale dokümanının Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği hükümlerine uygun biçimde Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden hazırlanması zorunludur²¹⁴.

Belli istekliler arasında ihale usulünün ön yeterlik dokümanında adaylarda aranılan şartlara, ön yeterlik kriterlerine ve gerekli diğer bilgi ve belgelere de yer verilecektir.

İhale Dokümanı;

- İdari Şartnameyi,
- Teknik Şartnameleri (Yapım işlerinde projeler ve diğer teknik belgeler dahil),
- Sözleşme Tasarısını,
- Standart formları,
- Gerekli diğer bilgi ve belgeleri içermektedir. İdari şartname ile teknik şartname arasında uyumsuzluk bulunması ihalenin iptalini gerektirecektir²¹⁵.

²¹³ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.II-4175.

²¹⁴ RG., T.25.02.2011 – S.27857.

²¹⁵ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.II-4344.; Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.Z-2911.

2.2.2.2.6. İhale Onayının Alınması

İhale onayının alınması ihale sürecinin en önemli aşamasıdır. Çünkü ihale süreci ihale onayıyla başlamaktadır. Dolayısıyla ihalenin yapılabilme şartını oluşturmaktadır. İhale onayının alınması, ihale konusu işe ilişkin yaklaşık maliyet hesap cetvelinin, şartnamelerin, sözleşme tasarısı ile diğer dokümanların ihale onay belgesine eklenip ihale yetkilisinin onayına sunulması işlemidir.

Ön ilan yapılması durumunda bu ilandan önce ihale onay belgesi ihale yetkilisinin onayına sunulmaktadır. Bu belgeye sadece yaklaşık maliyet hesap cetvelinin eklenmesi yeterli olacaktır.

2.2.2.2.7. İhale ve / veya Ön Yeterlik İlanının Verilmesi

İhale veya ön yeterlik dokümanı hazırlanmaksızın söz konusu ihale ya da ön yeterlik ilanı yapılamaz. 4734 sayılı Kanunda belirtilen ilan sürelerine uyulmak üzere, ilan yapılmasına kadar geçecek süre de göz önüne alınarak ilan yapılacak yerlere yeterli süre öncesinde ilan metinlerinin gönderilmesi zorunludur.

İlan sürelerinin hesaplanmasında ilanın yayımlandığı gün dikkate alınır, ihale günü veya son başvuru günü dikkate alınmaz.

Pazarlık Usulü ile yapılan kamu ihalelerinde Kanunda belirtilen bazı durumlarda ilan yapılması zorunlu değildir. Ancak, söz konusu durumlarda yapılacak ihalelere en az üç istekli davet edilmek zorundadır.

İhale ilanında ilanın süresine, yapılış şekline ve içeriğine dikkat edilmesi gerekmektedir. İhale ilanında bulunması zorunlu olan noktalar gözetilmelidir. Ayrıca dikkat edilmesi gereken bir başka nokta da ihale dokümanında belirtilmeyen konulara ilanlarda yer verilemez.

İhale ilan süreleri, yaklaşık maliyetin eşik değere eşit veya üstünde olması durumunda, uygulanacak ihale usulüne göre, eşik değer altında olması durumunda ise 4734 sayılı Kanununda belirtilen parasal limitlere göre farklılık göstermektedir.

Kanunda belirlenmiş sürelerle uygun yapılmayan ilanlar geçersiz sayılmaktadır²¹⁶. Uluslararası ilan yapılması durumunda belirtilen asgari ilan sürelerine on iki gün eklenecektir.

İdareler, yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanunda belirtilen eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihaleler için kamu ihale bülteninde ön ilan yapabileceklerdir. Uluslararası ilan yapılan haller de dahil olmak üzere ön ilan yapılması halinde kırk günlük ilan ve davet süresi yirmi dört güne kadar indirilebilecektir.

Yapılacak ön ilanda;

- İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası ile elektronik posta adresi,
- İhalenin adı, niteliği, türü ile mal ve hizmet alımlarında kalemler ve tahmini miktarlar, yapım işlerinde ise işin yapılacağı yer, yapı tekniği ve ihtiyaç programına göre tahmin edilen fiziki miktarı veya kapsamı,
- Çerçeve anlaşma yapılıp yapılmayacağı,
- İhalenin yapılacağı yer ve
- İhale ilanının yılın hangi çeyreğinde yayımlanacağı bilgileri açıkça belirtilmelidir.

Ön ilan yapılan hallerde, süre indiriminden faydalanılabilmesi için ihale ilanının ön ilan tarihinden itibaren en az kırk gün sonra yayımlanması ve ihalenin açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usullerinden biriyle gerçekleştirilmesi zorunludur.

Ön ilan yapılmış olması idareye ayrıca bir ihale yapma yükümlülüğü getirmeyecektir.

²¹⁶ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 13., 24., ve 25 inci maddelerdeki hükümlere uygun olmayan ilanlar geçersizdir. Bu durumda, ilan bu maddelere uygun bir şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz. Ancak, 13 üncü maddede belirtilen ilanın yapılmaması veya ilan sürelerine uyulmaması halleri hariç olmak üzere, yapılan ilanlarda 4734 sayılı Kanunun 24 ve 25 inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda, 13 üncü maddeye göre yirmibeş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde ilanların yayımlanmasını takip eden onbeş gün diğer ihalelerde ise on gün içinde hatalı konular için düzeltme ilanı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir.

Ön ilana ilişkin düzeltme ilanı yapılamaz. Bir ön ilana bağlı olarak sadece bir ihale gerçekleştirilebilir.

İlanların, elektronik araçlar (EKAP) üzerinden hazırlanması ve gönderilmesi halinde kırk günlük ilan süresi yedi gün kısaltılabilir.

İlan ile ihale ve ön yeterlik dokümanına EKAP üzerinden doğrudan erişimin temin edilmesi halinde, kırk günlük ilan süresi ile belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak ihalelerde ön yeterliği belirlenen adaylara yapılacak kırk günlük davet süresi beş gün kısaltılabilir.

2.2.2.2.8. İhale Komisyonunun Kurulması

İhale yetkilisi, ihaleyi gerçekleştirmek üzere 4734 sayılı Kanunun ve uygulama yönetmelikleri gereğince, ihale ilk ilan veya davet tarihini izleyen en geç üç gün içinde ihale komisyonunu oluşturmakla yükümlüdür. İdarelerin bu yetkilere sahip kişi, kurul veya görevlileri, kendi mevzuatlarında belirlenmektedir. Bu nedenle, idarenin tabi olduğu mevzuat çerçevesinde ihale yetkilisinin idarelerce belirlenmesi gerekmektedir.

İhale yetkilisi ihale komisyonunda görev alamaz. Kurulların ihale yetkilisi olduğu durumlarda da kurul üyeleri ihale komisyon üyesi olamazlar. Ayrıca İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara ilişkin Yönetmelik uyarınca, ön mali kontrol görevi yapanlar ihale sürecinde görev alamazlar²¹⁷.

İhale komisyonu; biri başkan, iki üyesi ihale konusu işin uzmanı ve bir üyesi muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personel olması şartıyla en az beş kişiden oluşmaktadır. Sağlıklı karar alınabilmesi için ihale komisyonu üye sayısının beş kişiden az olmamak koşuluyla tek sayıda belirlenmesi gerekmektedir.

İhale komisyonunun görevlendirilmesi sırasında komisyonun eksiksiz toplanacağı dikkate alınarak, asıl üyeler ile bu üyelerin yerine geçecek aynı

²¹⁷ RG., T. 31.12.2005 – S. 26040 3/Mükerrer

niteliklere sahip yeterli sayıda yedek üyenin isimlerinin ve bu üyelerin komisyonda hangi sıfatla yer alacaklarının belirlenmesi gerekmektedir.

Asıl üyelerin komisyondan ayrılmaları durumunda yerlerine yedek üyeler geçeceklerdir. Hatta bir makamdaki görevi nedeniyle ihale komisyonunda görevlendirilen bir kişinin o görevinden herhangi bir şekilde ayrılması sonucu komisyon üyeliğinden de ayrılmak zorunda kalması durumunda, ayrılan personelin yerine söz konusu makama atanan kişi ile değil, o asıl üyenin yedeği ile ihaleye devam edilmesi ve herhangi bir nedenle asıl üyenin yerine geçen yedek üyenin ihale sonuçlanıncaya kadar komisyon üyeliğine devam etmesi gerekmektedir²¹⁸.

İhale komisyonlarının idare personelinden oluşturulması gerekmekte olup, ihaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyon üyesi atanabilecektir.

Kamu İhale Genel Tebliği'ne göre; ihaleyi gerçekleştiren ihale komisyonu üyeleri söz konusu ihaleye ilişkin olarak yapılan sözleşme sonucunda teslim edilecek mal ve hizmet alımları ile yapım işleriyle ilgili muayene ve kabul komisyonunda veya kontrol teşkilatında görev alabilir. Ancak yapılan bir sözleşme ile ilgili olarak kontrol teşkilatında yer alan görevliler, sözleşme sonucunda hizmet alımları ve yapım işleriyle ilgili muayene ve kabul komisyonunda görev alamazlar²¹⁹.

İhale sürecindeki bütün değerlendirmeler ihale komisyonu tarafından yapılır. Yapılan kamu ihalesi ile ilgili, ihale komisyonu dışında başka adlar altında herhangi bir komisyon oluşturulamaz²²⁰.

İhalesi yapılacak her iş için bir ihale işlem dosyası düzenlenerek komisyon üyelerine dağıtılır. Söz konusu dosyada;

- Onay belgesi ve eki yaklaşık maliyet hesap cetveli,
- İhale dokümanı, ilan metinleri,
- Adaylar veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler,

²¹⁸ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2011/UM.II-2006.

²¹⁹ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2007/UM.Z-2349.

²²⁰ Kamu İhale Kurulu Kararı, 2012/UM.I-2843.

- İhale komisyonu tutanak ve kararları,
- İhale sürecine ilişkin bütün belgeler yer almaktadır.

İhale komisyonu eksiksiz olarak toplanarak oy çoğunluğu usulüyle karar almaktadır. Komisyon üyeleri, kararlarda çekimser kalamazlar. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlarından sorumludurlar. Karşı oy kullanan komisyon üyeleri, gerekçelerini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadırlar. İhale komisyonunca alınan kararlar ve düzenlenen tutanaklar, komisyon başkan ve üyelerinin adları, soyadları ve görev unvanları belirtilerek imzalanır.

2.2.2.2.9. İhale Dokümanının Görülmesi, Satın Alınması, Değişiklik ve Açıklama Yapılması

1.2.2.2.9.1. İhale Dokümanının Görülmesi ve Satın Alınması

İdare tarafından hazırlanan ve her sayfası onaylanan ön yeterlik dokümanı ile ihale dokümanı aday veya istekliler tarafından idarenin ilanda belirtilen adresinde bedelsiz olarak görülebilecektir. Ancak, ön yeterliğe veya ihaleye katılmak isteyen adayların ve isteklilerin bu dokümanın idarece onaylanmış örneklerini satın almaları zorunludur.

İlan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanı sadece idare tarafından davet edilenlere satılır. Doküman bedeli, basım maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerce tespit edilir.

Ön yeterlik dokümanı veya ihale dokümanı satın alınabilmesi için adına doküman satın alınacak Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişilerin EKAP'a kayıtlı olması zorunludur. Ortak girişimlerde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişi ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişi ortakların tamamının bu koşulu sağlaması gerekir.

İdare, dokümanın satışına ilişkin olarak bağış, yardım veya başka her ne ad altında olursa olsun ek bir ücret talep edemez, ihale doküman bedelinin bütçesi

dışında vakıf, sandık, dernek, birlik gibi kuruluşların hesabına yatırılmasını isteyemez.

Dokümanın, EKAP üzerinden e-imza kullanılarak indirilmesi durumunda doküman satın alınmış sayılır ve doküman bedeli ödenmez. Ancak ilansız ihalelerde doküman EKAP üzerinden görülemez ve indirilmez.

1.2.2.2.9.2. İhale Dokümanında Değişiklik Yapılması

İlan yapıldıktan sonra ihale ve ön yeterlik dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Ancak, değişiklik yapılması zorunlu olursa, bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakla tespit edilerek önceki ilanlar geçersiz sayılır ve söz konusu iş yeniden aynı şekilde ilan edilir.

İhale dokümanında yapılacak değişikliğin, teklif ve başvuruların hazırlanmasını etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi veya istekli veya adaylarca yazılı olarak bildirilmesi halinde, zeyilname düzenlenmek suretiyle ihale ve/veya ön yeterlik dokümanında değişiklik yapılabilir. Yapılan bu değişikliklere ilişkin zeyilname, son teklif verme veya son başvuru tarihinden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ihale veya ön yeterlik dokümanı alanların tümüne yazılı olarak iadeli taahhütlü mektup yoluyla gönderilir ve son teklif verme veya ön yeterlik son başvuru tarihinden en az on gün önce bilgi sahibi olmaları sağlanmalıdır.

Yapılan değişiklik nedeniyle tekliflerin veya başvuruların hazırlanabilmesi için ek süreye ihtiyaç duyulması halinde, teklif verme veya ön yeterlik son başvuru tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla yirmi gün süreyle zeyilname ile ertelenebilecektir.

Zeyilname düzenlenmesi halinde, tekliflerini vermiş veya başvurularını yapmış olan istekli veya adaylara teklif veya başvurularını geri çekerek, yeniden teklif verme veya başvuru yapma imkanı tanınmalıdır.

1.2.2.2.9.3. İhale Dokümanında Açıklama Yapılması

İhale tekliflerinin hazırlanması aşamasında, ihale dokümanında açıklanmasına ihtiyaç duyulan konularla ilgili olarak son teklif verme gününden yirmi gün öncesine kadar idareden yazılı olarak açıklama talep edebilir. Bu tarihten sonra yapılacak açıklama talepleri değerlendirmeye alınmayacaktır.

Açıklama talebinin idarece uygun görülmesi halinde idarece yapılacak açıklama, bu tarihe kadar ihale veya ön yeterlik dokümanı alan tüm istekli veya adaylara yazılı olarak iadeli taahhütlü mektupla ya da imza karşılığı elden tebliğ edilecektir. Ancak söz konusu tebligatlarda açıklama talebinde bulunan aday veya isteklinin kimliği diğer aday ya da isteklilere açıklanamaz.

Söz konusu açıklama ihtiyacına yönelik idarenin bu yazılı açıklaması, teklif verme veya son başvuru gününden en az on gün önce tüm aday veya isteklilerin bilgi sahibi olmalarını sağlayacak şekilde yapılmalıdır.

2.2.2.2.10. Tekliflerin Sunulması

Adaylar ya da istekliler idari şartnamede istenilen ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeleri idari şartnamelerde belirlenen düzenlemelere uygun olarak idareye sunmakla yükümlüdürler.

Buna göre adaylar ya da istekliler; teklif mektubu ve geçici teminat da dahil olmak üzere idari ve teknik şartnamelerde ihaleye katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeleri bir zarfa koyarlar. Zarfın üzerine isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresi yazılarak yapıştırılır. Zarfın yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalanır ve mühürlenir.

Başvuru ve teklif mektupları ihale uygulama yönetmelikleri ekinde yer alan standart formlara göre hazırlanacaktır. Buna göre teklif mektuplarının;

- Yazılı olması,
- İhale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi,

- Teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile birbirine uygun olarak açıkça yazılması,
- Üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme bulunmaması,
- Türk vatandaşı gerçek kişilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, Türkiye’de faaliyet gösteren tüzel kişilerin vergi kimlik numarasının belirtilmesi,
- Ad ve soyadı veya ticaret unvanı yazılmak suretiyle yetkili kişilerce imzalanmış olması,

şartlarının tamamını taşıması zorunludur.

Ortak girişim olarak teklif veren isteklilerin teklif mektuplarının, ortakların tamamı tarafından veya yetki verdikleri kişilerce imzalanması gerekmektedir.

Konsorsiyumlarda, konsorsiyum ortakları teklif mektubunu işin uzmanlık gerektiren kısımları için teklif ettikleri bedeli ayrı ayrı yazarak imzalamak zorundadırlar.

Taşıması zorunlu şartlardan herhangi birini taşımayan teklif mektuplarının değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliklerinin giderilmesi mümkün değildir²²¹. Teklif mektubu usulüne uygun olmayan isteklinin teklifi değerlendirmeye alınmaz.

Teklifler ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar idareye verilebilecektir. İhale komisyonunca ihale dokümanında belirtilen tarih ve saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilir ve hazır bulunanlara duyurularak ihaleye başlanır. İhale komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre inceleyecektir.

2.2.2.2.11. Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Karara Bağlanması

Tekliflerin idare tarafından incelenmesi 5 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5812 sayılı Kanunda, “Tekliflerin değerlendirilmesinde, öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı

²²¹ Başvuru veya teklif zarfı içinde sunulması istenilen belgeler ve bu belgelere ilgili mevzuat gereğince eklenmesi zorunlu olan belgelerden herhangi birinin, aday veya isteklilerce sunulmaması halinde, bu eksik belgeler idarelerce tamamlanamaz. 5 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5812 sayılı Kanunla açıkça belge tamamlamaya son verildiği için eksik belge ya da belgelerin önemli veya önemsiz olması sonucu değiştirmeyecektir.

36 ncı maddeye göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. Ancak, teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla, belgelerde bilgi eksikliği bulunması halinde idarece belirlenen sürede isteklilerden bu eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır ve geçici teminatları gelir kaydedilir. Bu ilk değerlendirme ve işlemler sonucunda belgeleri eksiksiz ve teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir. Bu aşamada, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır.” şeklinde açıklanmıştır.

Daha önce açıklandığı üzere istekli ya da katılımcılar ihale dokümanı hakkında açıklama isteme hakkına sahip oldukları gibi ihale komisyonunun talebi üzerine idarede tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden tekliflerini yazılı bir şekilde açıklanmasını isteyebilecektir²²².

İsteklilerin teklif mektubu eki cetvellerinde cebirsel bir hata bulunup bulunmadığı kontrol edilir. Birim fiyat teklif cetvellerinde cebirsel bir hata bulunan teklifler herhangi bir yaptırıma tabi tutulmamakla birlikte değerlendirme dışı bırakılırlar.

İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olan teklifleri belirler. İdare, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak isteyerek düşük teklifin nedenini anlamaya çalışır.

Buna göre ihale komisyonu;

²²² Bu açıklama, hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hale getirilmesi amacıyla istenilemez ve bu sonucu doğuracak şekilde kullanılamaz.

- İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,
- Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
- Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü, konularını belgelendirilmek suretiyle yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.

4734 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması gerektiği bildirilir. Yabancı istekliler için bu süreye on iki gün eklenmesi söz konusu olabilecektir.

2.2.2.2.12. İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme İmzalanması,

Yapılan bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır. Sözleşmeler idarece hazırlanır ve ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanır.

İhale üzerinde kalan istekli 4734 sayılı Kanuna göre kesin teminatı vererek sözleşmeyi imzalamak zorundadır. Sözleşme imzalandıktan sonra yükleniciye ödediği geçici teminat iade edilecektir.

Yüklenicinin ortak girişim olması halinde, sözleşmeler ortak girişimin bütün ortakları tarafından imzalanır.

İhale dokümanında aksi belirtilmedikçe sözleşmelerin notere tescili ve onaylatılması zorunlu değildir. İhale dokümanında belirtilen şartlara aykırı sözleşme düzenlenemez. İhale sonucu, sözleşmenin imzalanmasından sonra Kamu İhale Bülteninde yayımlanır.

2.3. KAMUSAL ALIMLARDA KULLANILAN İHALE USULLERİ VE İHALE USULLERİNİN SEÇİMİNİN ÖNEMİ

2.3.1. Kamusal Alımlarda Kullanılan İhale Usulleri

Kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde idarenin yüklenici tarafı seçme serbestisi büyük ölçüde sınırlandırılmış bulunmaktadır. Kamu idaresi tedarik yapacağı yükleniciyi hiçbir kurala tabi olmaksızın seçme irade serbestisine sahip değildir²²³. Bu durum Cumhuriyetin ilk yıllarından beridir kamu ihaleleri ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerde göz önünde bulundurulmuştur.

Cumhuriyetin ilanından sonra kamu ihaleleri ile ilgili olarak yapılan ilk düzenleme olan 661 sayılı Kanunda hükümet adına yapılacak her türlü satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işleri yürütmek üzere;

- Kapalı zarf usulü²²⁴,
- Açık artırma ve eksiltme usulü²²⁵,
- Pazarlık usulü²²⁶ ve
- Emanet usulü²²⁷ olmak üzere dört tip ihale usulü düzenlenmiştir.

Kamu ihalelerine yönelik hukuki düzenlemeler, savaşıardan yeni çıkmış genç Türkiye Cumhuriyeti devletinin gelişimi ile paralel gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda 661 sayılı Kanunun gelişmelere uyumlu hale getirilmesi amacıyla 1926, 1929, 1933 yıllarında kamu ihale hukukunda çeşitli değişiklikler yapmıştır.

661 sayılı kanunun zamanın gerisinde kalması nedeniyle 10 Aralık 1934 tarihinde 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunda

- Kapalı zarf usulü,
- Açık artırma ve eksiltme usulü,

²²³ Neyzar ÜNÜBOL, a.g.e., s. 9.

²²⁴ Kapalı zarf usulüyle yapılacak artırma ve eksiltmelerde teklif mektubu mühürlü bir zarf içerisinde konularak ihale esnasında açılması şeklindeki ihale usulüdür.

²²⁵ İhale gün ve saatinde hazır bulunanların tekliflerini verebildikleri ihale usulüdür.

²²⁶ İdare ile ihale katılımcılarının karşılıklı pazarlığına dayana ihale usulüdür.

²²⁷ Bir müteahhit araya girmeksizin dairesi tarafından veya daire namına resmen teşkil edilecek mes'ul heyetler eliyle emaneten yapılması şeklindeki ihale usulüdür.

- Mahdut eksiltme²²⁸,
- Pazarlık usulü ve
- Emanet usulü olmak üzere beş farklı ihale usulü belirlenmiştir.

Çeşitli değişiklikler yapılarak 1984 yılına kadar uygulanan 2490 sayılı Kanun değiştirilerek 1984 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmıştır. Kanunda;

- Kapalı teklif usulü,
- Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü,
- Açık teklif usulü,
- Pazarlık usulü,
- Yarışma usulü²²⁹ olmak üzere beş farklı ihale usulü düzenlenmiştir.

Kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlemlerinde uygulanacak kuralları belirleyen yürürlükteki kanun olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu ihalelerinin alım usullerini de düzenlemiş bulunmaktadır. Kamu kurumları ihtiyaçlarını ihale yöntemi, doğrudan temin ve istisna kapsamında alımlar olmak üzere üç farklı şekilde gerçekleştirebilmektedirler.

Kamusal alım ihaleleri ile ilgili temel kurallar 4734 sayılı Kanun ile belirlenmiş ardından yönetmeliklerle detaylar açıklığa kavuşturulmuştur. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 18. maddesinde uygulanacak ihale usulleri belirlenmiştir. Buna göre ihale usulleri;

- Açık ihale usulü,
- Belli istekliler arasında ihale usulü,
- Pazarlık usulü,

olarak düzenlenmiştir.

²²⁸ Daha önceden çalışılmış tecrübeli ve yeterliliğe sahip firmalara yaptırılması uygun görülen; uçak, savaş gemisi, savaş mühimmatı alımı, askerî tesisat ve levazımı, liman, rıhtım, şimendifer, demiryolları inşası, büyük su tesisatı, büyük fabrika ve diğer sanayi tesisatı ile sıhhi tesisat işlerinin ihalesinin birkaç firma arasında gerçekleştirilmesi şeklindeki ihale usulüdür.

²²⁹ Yarışma usulü 2886 sayılı Kanunda "İdareler her türlü etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işleri gerekli görüldüğünde, yarışma ile yaptırabilirler. Bu işlerin mesleki kontrollük hizmetleri, projesi uygulanacak olan yarışmacıya, pazarlıkla ihale edilebilir." şeklinde açıklanmıştır.

Ancak kanunun 5. Maddesinde ve ihale uygulama yönetmeliklerinde danışmanlık hizmeti alımları hariç olmak üzere yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olarak belirlenmiş, diğer ihale usullerinin kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hükmü düzenlenmiştir. Ancak söz konusu özel haller incelendiğinde görülecektir ki, bu haller kesin çizgilerle ayrılmış değildir. Öncelikle şunu söylemek gerekir ki, idare açık ihale usulünü tüm ihalelerde kullanabilmektedir. O halde söz konusu özel hallerin bulunduğu durumlarda idarelerin bir seçim hakkı doğmaktadır. Ayrıca yapılan kamu ihaleleri incelendiğinde idarelerin ihale usulleri arasında seçim haklarının olduğu açık bir şekilde görülecektir.

Danışmanlık hizmetleri, kanunda yer alan hükümler doğrultusunda sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilebilir. Ancak yaklaşık maliyeti kanunda belirlenmiş sınırı aşmayan danışmanlık alım ihaleleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilecektir²³⁰.

4734 sayılı kanun bir ihale usulü olmamakla birlikte, belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amacıyla doğrudan temin adı altında bir uygulama düzenlemiştir. Buna göre kamu idareleri, ihtiyaçlarını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenen ihale usulleri için tespit edilen kurallara uymaksızın (ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın, ihale komisyonu kurma ve 4734 sayılı Kanunda sayılan yeterlilik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın) ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılarak temin yoluna da gidebilmektedirler.

2.3.1.1. Açık İhale Usulü

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 18. Maddesinde de belirlenen birinci ihale usulü açık ihale usulüdür. Ayrıca Kanunun 5. Maddesinde açık ihale usulü iki temel usulden birisi olarak ifade edilmiştir.

²³⁰ 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 13 üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetlerini ifade etmektedir.

2.3.1.1.1. Açık İhale Usulünün Kamu İhalelerinde İşleyişi

Açık ihale usulü, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 19. Maddesinde “bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür.” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun diğer ihale usullerini düzenleyen maddeleri incelendiğinde ihale usulünün tercih edilebileceği hallerin sıralandığı görülmekte iken açık ihale usulünü sadece tanımlaması, açık ihale usulünün herhangi bir şart söz konusu olmaksızın tüm kamu ihalelerinde uygulanabileceğini göstermektedir. Bu özelliği ile açık ihale usulü en temel ihale usulüdür²³¹. Ancak idare kamu yararı gözeterek diğer ihale usullerine başvuru yapma hakkına da sahiptir²³².

Bütün isteklilerin teklif verebildiği ihale usulü olan açık ihale usulünün en büyük avantajı ve dezavantajı da bu özelliğidir. Öncelikle idare açık ihale usulünü kullanarak rekabet ortamını oluşturmayı amaçlamaktadır. Rekabet ortamının oluşmaması ihalenin iptalini gerektirmektedir²³³.

Şöyle ki; bütün isteklilerin teklif verebilmesi katılımcı sayısını arttıracak ve rekabet ortamının oluşmasını sağlayacaktır. Bu durum rekabet ortamının oluşmasının ortaya çıkaracağı aleniyeti, şeffaflığı, katılımcı sayısını artırma gibi avantajları beraberinde getirecektir. Ancak bu durum diğer ihale usullerinin rekabet ortamı oluşturmadığı şeklinde anlaşılmamalıdır²³⁴.

Açık ihale usulünün zayıf tarafı da yine tüm katılımcıların teklif verebilmesidir. Bu durum idarenin işlem maliyetlerini arttırmakta, ihalelerin uzamasına neden olmakta ve yeterliliğe sahip yüklenicilerin belirlenmesini zorlaştırmaktadır.

²³¹ Yaşar GÖK, **Açıklamalı Kamu İhale Kanunu**, 5. Baskı, İlksan Matbaası, Ankara, Nisan, 2012, s. 691.

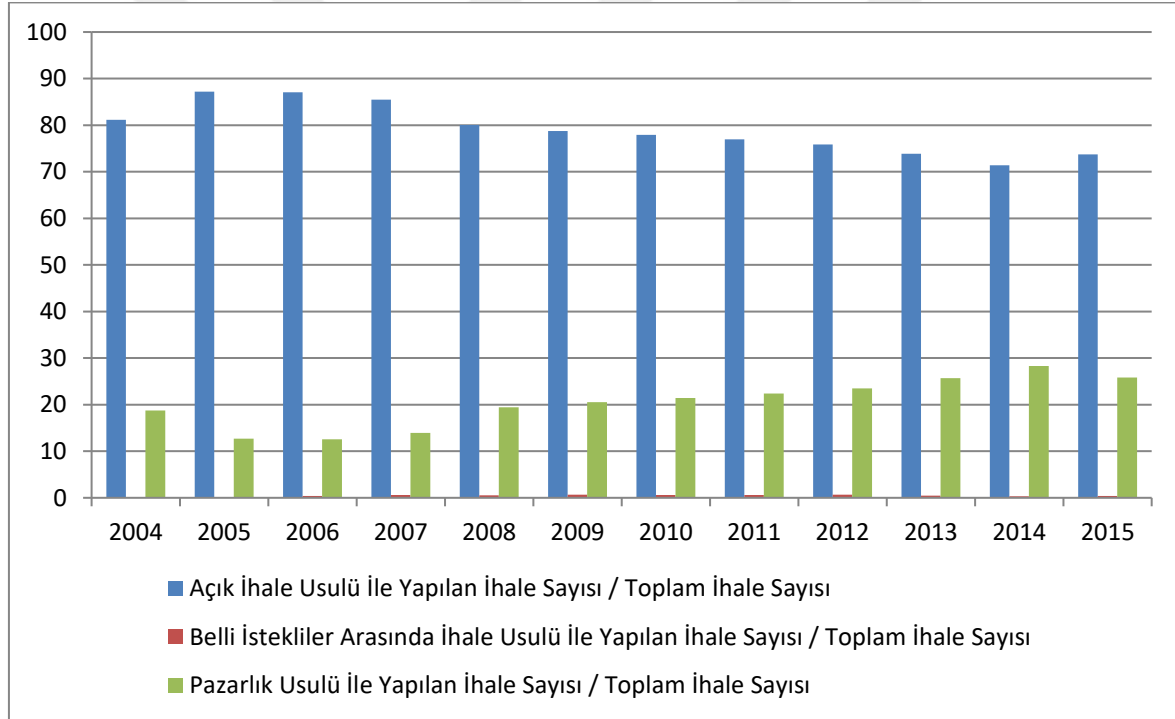
²³² Emin DELİGÖZ, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi, **İdari Uzmanlık Tezi**, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Yayın No: 0237, Ankara, Aralık, 2014, s. 32.

²³³ Bu konuda birçok karar olmakla birlikte bkznz. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.Z-1218; Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.Z-1206; Kamu İhale Kurulu Kararı, 2007/UY.Z-541.

²³⁴ Belli istekliler arasında ihale usulünün rekabeti bozmadığına yönelik Ankara 11. İdare Mahkemesi Kararı bulunmaktadır. E. 2011/2494 K.2012/646.

2.3.1.1.2. Kamu İhaleleri İçinde Açık İhale Usulünün Yeri ve Önemi

Açık ihale usulü, kamusal mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde ülkemizde en fazla kullanılan ihale usulüdür. Bu durum Şekil 2.13.'de açık bir şekilde görülebilmektedir. 2004 yılında ülkemizde gerçekleştirilen 95.105 adet ihalenin 77.204 tanesi açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Yıllar itibariyle bakıldığında pazarlık usulü ile yapılan kamu ihale sayısında bir artış olmakla birlikte, açık ihale usulünün kullanım düzeyinin diğer ihale usullerinin üzerinde olduğu görülmektedir. Ülkemizde en fazla kamu ihalesi 148.969 adet ihaleyle 2007 yılında yapılmıştır. 2007 yılında toplam kamu ihaleleri içinde açık ihale usulünün payı %85;4'tür.

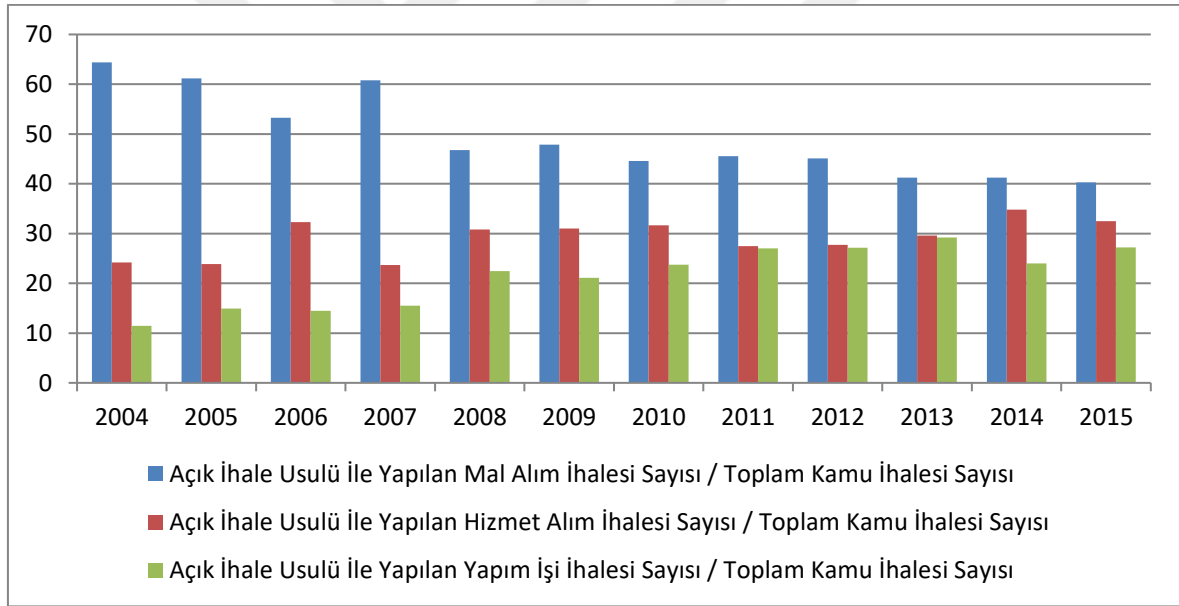


Şekil 2.13. Türkiye’de Toplam İhale Sayısının İhale Usullerine Göre Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Ülkemizde gerçekleştirilen kamu ihalelerinin ihale türleri itibariyle dağılımına bakıldığında mal alım ihalelerinin sayısının diğer ihale türlerinden daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak 2014 yılına kadar mal alım ihalelerinde rutin bir azalış olduğu buna paralel bir şekilde de yapım işi ihalelerinde buna paralel bir artış olduğu göze çarpmaktadır.

Şekil 2.13. ve 2.14. birlikte değerlendirildiğinde 4734 sayılı Kanundaki ihale usullerinin düzenleniş mantığına aykırı bir durum olduğu kanısı uyanmaktadır. Şöyle ki, Şekil 2.13.'de açık ihale usulü ile yapılan kamu harcamalarının payında azalış olduğu buna karşın pazarlık usulünde bir artış olduğu görülmektedir. Bu durum nitelsiz mal ve hizmet alım ihale sayısında azalış olduğu ancak nitelikli yapım işi ihalelerinin sayılarında artış olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla açık ihale usulü ile yapılan yapım işi ihale sayılarında düşüş beklenmektedir. Şekil 2.14. incelendiğinde durumun böyle olmadığı görülmektedir. Açık ihale usulü ile yapılan mal ve hizmet alım ihale sayılarında bir azalış olduğu görülmekte ancak açık ihale usulü ile yapılan yapım işi sayılarında artış olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum, ülkemizde konu itibarıyla açık ihale usulüne tabi olması gereken ihalelerin pazarlık usulü ile yapıldığına yönelik görüşleri destekler niteliktedir²³⁵.



Şekil 2.14. Açık İhale Usulü İle Yapılan Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı

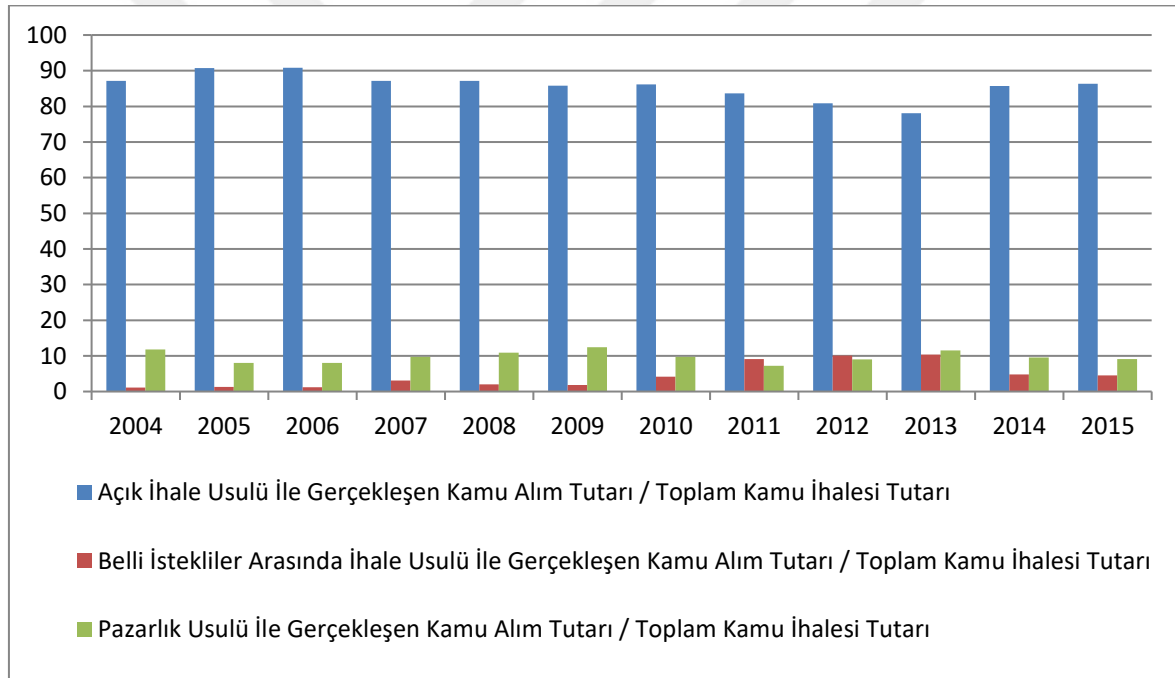
Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Kamu harcamalarının ihale usullerine göre dağılımına bakıldığında şekil 2.15'de açık ihale usulüyle gerçekleştirilen kamu ihalelerinin payının gözle görülür derecede fazla olduğu görülmektedir. Bu durum özellikle 2006 yılından sonra değişmekte ve belli istekliler arasında ihale usulünün payı artmaktadır. Ancak, 2014

²³⁵ Söz konusu görüşlerle ilgili Bknz. Mustafa Yaşar DEMİRCİOĞLU, "İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend "Açık İhale" Usulünün Terki "Pazarlık Yoluyla İhale" Usulünün Keşfi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.115, Kasım-Aralık, 2014, s. 125.

yılında belli istekliler arasında ihale usulünün kamu harcamaları içindeki payı tekrar azalmaktadır. Kamu kesimi tarafından yapılan ihalelerin %90'ının açık ihale usulü ile yapılmasının en büyük nedeni bürokratların şeffaflık ilkesinin ortaya çıkardığı sorumluluk minimizasyonu özelliğinden yararlanma isteğidir.

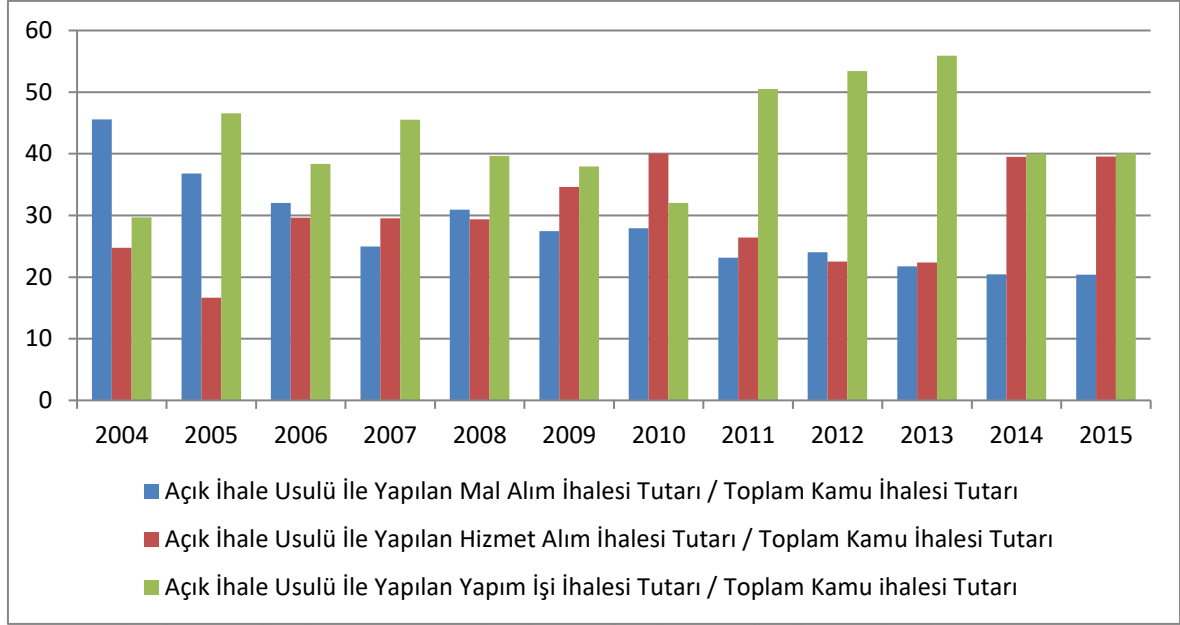
Şekil 2.13. ve 2.15 birlikte incelendiğinde açık ihale usulünde oransal bazda marjinal bir farklılaşmanın olmadığı görülürken tutar bazında bakıldığında belli istekliler arasında ihale usulünün oranında bir artış, pazarlık usulünün oranında ise bir azalış görülmektedir. O halde pazarlık usulü ile yapılan kamu alımlarının tutarı düşük iken, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan kamusal alımların tutarları daha yüksektir.



Şekil 2.15. Kamu Harcamalarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Açık ihale usulünün kullanım yaygınlığının nedeninin anlaşılabilmesi için ihale türlerinin tutarlar itibarıyla dağılımının yapıldığı Şekil 2.16.'nın incelenmesi gereklidir. Açık ihale usulü ile yapılan mal alım ihale sayısının açık ihale usulü ile yapılan yapım işi ihale sayısından fazla olduğu düşünüldüğünde (Şekil 2.14.) Şekil 2.16.'daki durum, yüksek maliyetli yapım işlerinin idare tarafından açık ihale usulü ile yapıldığını göstermektedir.



Şekil 2.16. Açık İhale Usulü İle Yapılan Kamu Harcamalarının İhale Türleri İtibariyle Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Kaynakların etkin ve verimli kullanılması kamu kaynaklarının kullanımına esas oluşturan muhammen bedelin doğru hesaplanmasına bağlıdır. Sözleşme bedelinin, yaklaşık maliyete oranlanması ihale sonucu gerçekleşen fiyatın, ihale öncesi tahmin edilen fiyata oranlanması anlamına gelmektedir. Söz konusu oranının bire yakın olması idarenin yaklaşık maliyeti doğru belirlediği anlamına gelmektedir. Sıfıra yakın olmasının ise üç anlamı olabilir. Birinci anlamı söz konusu ihale çok uygun fiyata tamamlanmıştır. İkinci anlamı, ihale konusu iş daha düşük kriterlerde satın alınmıştır. Ya da son olarak ihale yetkililerinin yaklaşık maliyet belirlemedeki beceriksizliği / tecrübesizliği ya da suiistimalleri olasılığı olduğunu gösterir. Bu nedenle sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının belirlenmesi önem arz etmektedir.

Kamu ihale uygulamalarında sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının ne olması gerektiği tarihsel süreç içinde ülkemizde çeşitli zamanlarda farklı şekillerde algılanmıştır. 1934 yılından 1984 yılına kadar uygulanan 2490 sayılı Kanun en düşük fiyat teklifini uygun bedel olarak almıştır. Dolayısıyla 2490 sayılı Kanuna göre sözleşme bedeli yaklaşık maliyet oranı(SB/YM) oranının sıfıra yakın olması gerekmektedir. 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Kanunda uygun teklif “Arttırmalarda, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen

bedellerin en yüksekini; eksiltmelerde tahmin edilen bedeli geçmemek üzere, teklif edilen bedellerin tercihe layık görülenini, bedel tahmini yapılamayan ihalelerde teklif edilen bedellerin uygun görülenini,” şeklinde düzenlenmiştir. 2886 sayılı Kanunun gerekçesinde bu düzenleme özellikle yapım işlerinde en düşük bedelin süre, maliyet ve kalite açısından olumsuzluklar doğurarak daha pahalıya mal olduğu olarak gösterilmiştir²³⁶.

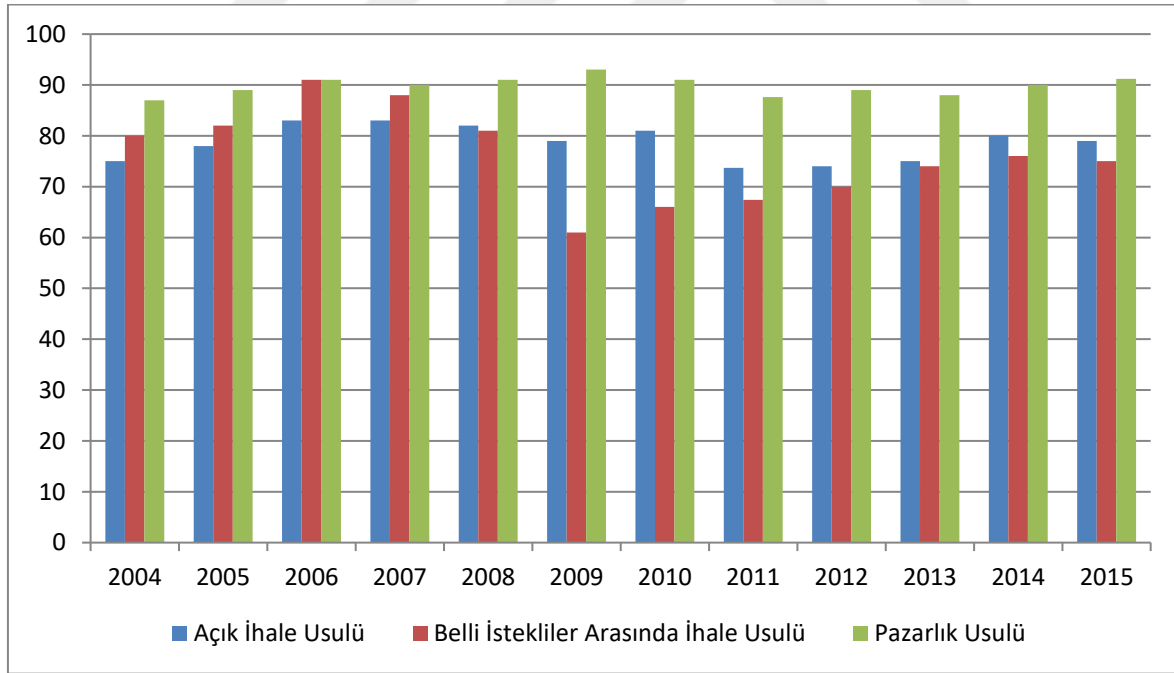
4734 sayılı Kanunun 5 inci Maddesine göre idareler ihtiyaçların karşılanmasında kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar. Kamu kaynaklarının ihale yoluyla etkin bir şekilde kullanılması kamu bütçesinde gelirlerin giderleri karşılama oranını da olumlu yönde etkileyecektir.

Kamu ihalelerinde amaç ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçilmesidir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif daha önce de açıklandığı üzere, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebilecektir. Fiyat dışı bir takım etkenler de önemli olmakla birlikte, kıt kaynaklarla toplum refahını maksimize etmeye çalışan devlet tarafından gerçekleştirilen ihaleler için fiyat her zaman için küçümsenemeyecek derecede önemlidir.

Şekil 2.17.’de sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere göre oranları incelenmiştir. Yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerine uygun şekilde belirlenmesi durumunda, (SB/YM), kamunun gerçekleştirilen ihalelerden ne kadar tasarruf ettiğini ve istekliler açısından rekabetin nasıl yaşandığını belirleyen çok önemli bir göstergedir. Sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasındaki fark ihalenin tamamlanabilmesi için de önemli bir etkidir. Çünkü ihale sonucunda belirlenen yaklaşık fiyata göre aşırı düşük şekilde fiyat gerçekleşmesi durumunda ihale iptal edilecektir. Ayrıca, SB/YM oranının tutarlılığı yaklaşık maliyetinin ne ölçüde doğru belirlendiğinin tespit edilmesi açısından yani idarenin başarısı açısından da önem taşımaktadır.

²³⁶ 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Gerekçesi, <https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/2886-sayili-devlet-ihale-kanunu-gerekcesi/>.Erişim: 05.05.2014.

Yıllar itibariyle ortalama sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları açık ihale usulünde %78, belli istekliler arasında ihale usulünde %75 ve pazarlık usulünde %89 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum rekabet ortamının en iyi şekilde gerçekleştirilebildiği açık ihale usulünden beklenecek etkinin belli istekliler arasında ihale usulünde ortaya çıktığını göstermektedir. Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan kamusal alımların fiyatlarının, idare tarafından belirlenen muhammen bedelden daha düşük gerçekleştiği görülmektedir. Düşük fiyat ikinci olarak açık ihale usulünde gerçekleşmekte iken, muhammen bedele en yakın teklif pazarlık usulünde gerçekleşmektedir. Bu durum pazarlık usulü ile yapılan kamu ihalelerinde fiyat daha yüksek çıkıyor olarak algılandığında kamu ihalesinin mali amacının pazarlık usulünde olumsuz gerçekleştiği anlaşılabacaktır. Ancak, fiyatın muhammen bedele yakın çıkmasının teklifin daha ciddi hazırlandığı şeklindeki algı kamu ihalesinin mali olmayan amaçlarının pazarlık usulünde daha etkin gerçekleştirilebildiği sonucunu ortaya çıkaracaktır. Fakat idarenin yaklaşık maliyet hesabını etkin biçimde yapamadığının da göstergesi olabilmektedir.

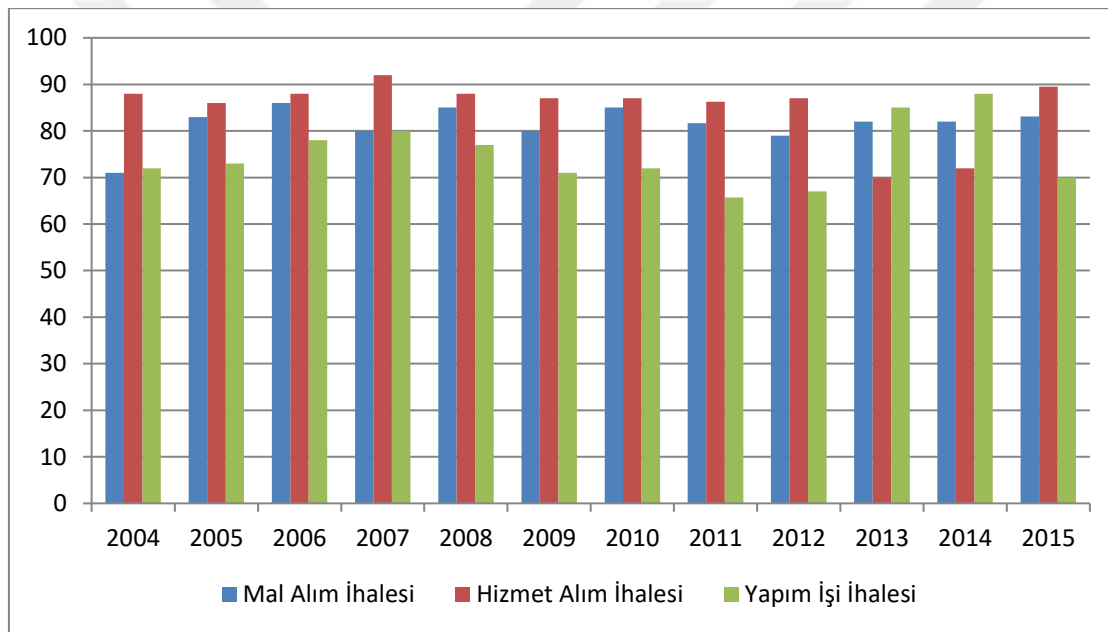


Şekil 2.17. İhale Usullerine Göre SB / YM

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

İdarelerin ihale öncesinde ihale konusu iş için hesapladıkları yaklaşık maliyetlerin doğru olduğu varsayımı altında, sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasındaki fark, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale usullerine göre gerçekleştirilen kamu alımlarından elde edilen tasarrufu ifade etmektedir.

İhale türleri açısından açık ihale usulünde fiyatın oluşumu Şekil 2.18.'de gösterilmiştir. Genel olarak yıllar itibarıyla ortalama sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranı tüm alımlar için %78,5 olurken, mal alımları ihalelerinde %81,4, hizmet alımları ihalelerinde %85 ve yapım işleri ihalelerinde %74,8 olarak gerçekleşmiştir.



Şekil 2.18. Açık İhale Usulünde İhale Türlerine Göre SB / YM

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

2.3.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Kamu İhale Kanunu'nun 18. Maddesinde ikinci sırada belirli istekliler arasında ihale usulü sayılmıştır. Belli istekliler arasında ihale usulü 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5. maddesinde açık ihale usulü ile birlikte belirlenmiş iki temel usulden birisidir.

2.3.1.2.1. Belli İstekliler Arasında İhale Usulünün Kamu İhalelerinde İşleyişi

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 20 inci Maddesinde belli istekliler arasında ihale usulü “yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür.” şeklinde açıklanmıştır. Dolayısıyla açık ihale usulünün aksine bu usulde tüm istekliler teklif verememektedirler.

Kanun belli istekliler arasında ihale usulünü tanımladıktan sonra kullanım şartını “Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.” şeklinde açıklamıştır.

Dikkat edilirse Kanunda belli istekliler arasında ihale usulünün kullanımı zorunlu kılınmamış, “yaptırılabilir” ifadesi ile idareye seçim şansı bırakılmıştır. Ancak Kanun hükmü bir bütün olarak okunduğunda “...açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir.” denmektedir. Kanunun 5 inci Maddesinde açık ihale usulü ve belirli istekliler arasında ihale usulü olmak üzere iki temel usul olduğu göz önüne alındığında şayet açık ihale usulü kullanılamıyorsa ve idare seçim hakkını kullanarak belli istekliler arasında ihale usulünü kullanmak istemiyorsa “hangi ihale usulünü kullanacaktır?” sorusunun cevabı bulunmamaktadır.

Belli istekliler arasında ihale usulünde kanunda belirlenen ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılmaktadır. Söz konusu usulde ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belirlenen sayıdaki istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilecektir. İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir²³⁷.

²³⁷ Teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle, ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir.

Kamu İhale Kanununun "Danışmanlık Hizmetleri" başlıklı 48 inci maddesine göre, danışmanlık hizmetleri sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilebilmektedir.

Kamu İhale Kanununun "Çerçeve anlaşmalar" başlıklı Ek 2 inci maddesine göre, idareler ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulamak kaydıyla çerçeve anlaşmalar yapabilirler.

Belli istekliler arasında ihale usulünde idare bir ön değerlendirme yapma şansına sahiptir. Belli istekliler arasında ihale usulünde de idarenin ön değerlendirme yapabilmesi bir yandan avantajını bir yandan da dezavantajını oluşturmaktadır. Şöyle ki; idare bir ön değerlendirme yaparak yeterlilik açısından en uygun firmaların ihaleye katılımını temin ederek çok daha gerçekçi bir ihale ortamı gerçekleşmesini temin edebilecektir. Ancak burada bazı istekli olabileceklerin ihaleye katılımı da engellenmiş olacaktır. Bu durum kötü niyetli bir şekilde kullanılabileceği gibi rekabet ortamını zedeleyecek ve idareye bakış açısında olumsuzlukları beraberinde getirebilecektir.

2.3.1.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale usulünün Kamu İhaleleri İçindeki Yeri ve Önemi

Şekil 2.14. ve Şekil 2.16.birlikte incelendiğinde ülkemizde belli istekliler arasında ihale usulü gerek ihale sayıları açısından ve gerekse kamusal alımın tutarı açısından diğer ihale usullerinin gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla belli istekliler arasında ihale usulü ülkemizde en az kullanılan ihale usulüdür.

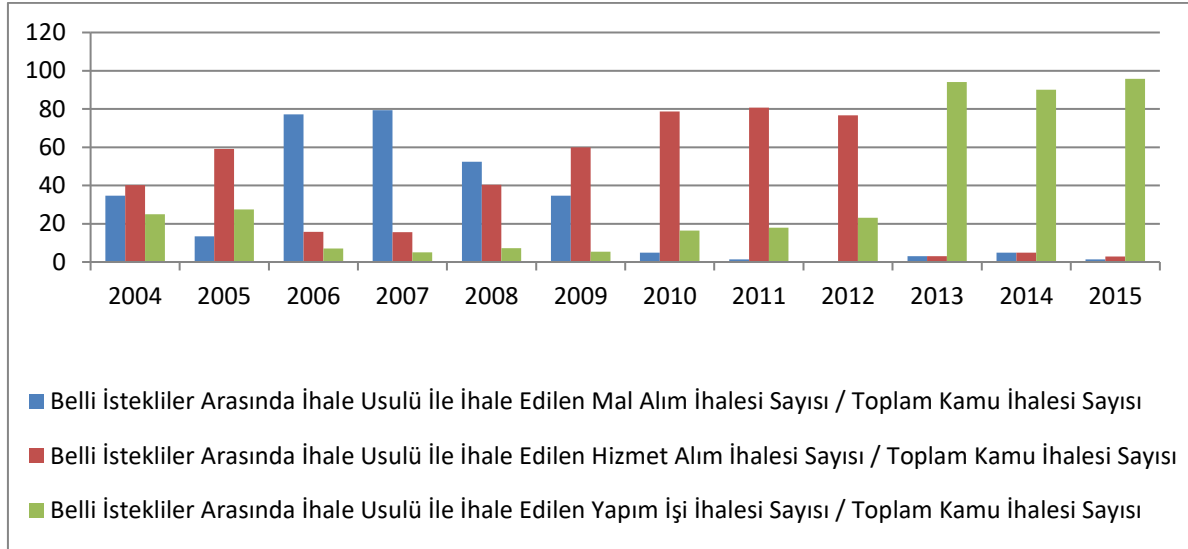
Belli istekliler arasında ihale usulü Kamu İhale Kanunu tarafından açık ihale usulü ile birlikte öncelikli usul olarak belirlenmiştir. Bu yönüyle açık ihale usulü ile benzerliği vardır. Diğer taraftan katılımcı sayısının belirlenmesi açısından pazarlık usulü ile benzerlikleri bulunmaktadır. Dolayısıyla en fazla kullanım alanına sahip olması beklenen belli istekliler arasında ihale usulü en az paya sahip ihale usulüdür.

İhale türleri açısından belli istekliler arasında ihale usulü incelendiğinde normal bir seri ile karşı karşıya bulunmadığımızı görmekteyiz. Şekil 2.19.

incelendiğinde söz konusu çarpık sonuç daha net görülebilecektir. Buna göre 2006 ve 2008 yılları arasında ülkemizde belli istekliler arasında ihale usulü ile yüksek oranda mal alımı gerçekleştirilmiş, 2009 ve 2012 yılları arasında keskin bir dönüşle yüksek oranda hizmet alım ihalesi gerçekleştirilmiştir. Son olarak 2012 yılından sonra %90'lar gibi bir oranda yapım işleri ihalelerinde belli istekliler arasında ihale usulü kullanılmıştır.

2007 yılında belli istekliler arasında ihale usulü ile toplam 856 adet ihale gerçekleştirilmiş, bunlardan 679 tanesi mal alım ihalesi ve 134 tanesi hizmet alım ihalesidir. 2010 yılında belli istekliler arasında ihale usulüyle 560 adet ihale gerçekleştirilmiş bunun 27 tanesi mal alım ihalesi, 441 tanesi hizmet alım ihalesidir. 2012 yılında ise 1 tanesi mal alım ihalesi²³⁸, 479 tanesi hizmet alım ihalesi olmak üzere 624 ihale belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılmıştır. Mal ve hizmet alımlarının belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılabilmesi “mal ve hizmet alım ihaleleri ile yapım işi ihalelerinde işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi...” şartına bağlandığı için söz konusu bu ihalelerin açık ihale usulü ile yapılamayacak nitelikte olması beklenecektir. Ancak gerçekleştirilen ihaleler incelendiğinde idarenin uygulaması ile bu durumun örtüşmediği açık bir şekilde görülmektedir. Ülkemizde gerek mal alımlarında ve gerekse hizmet alımlarında herhangi bir uzmanlık ya da ileri teknoloji gerektirmeyen işlerde belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılabilmektedir.

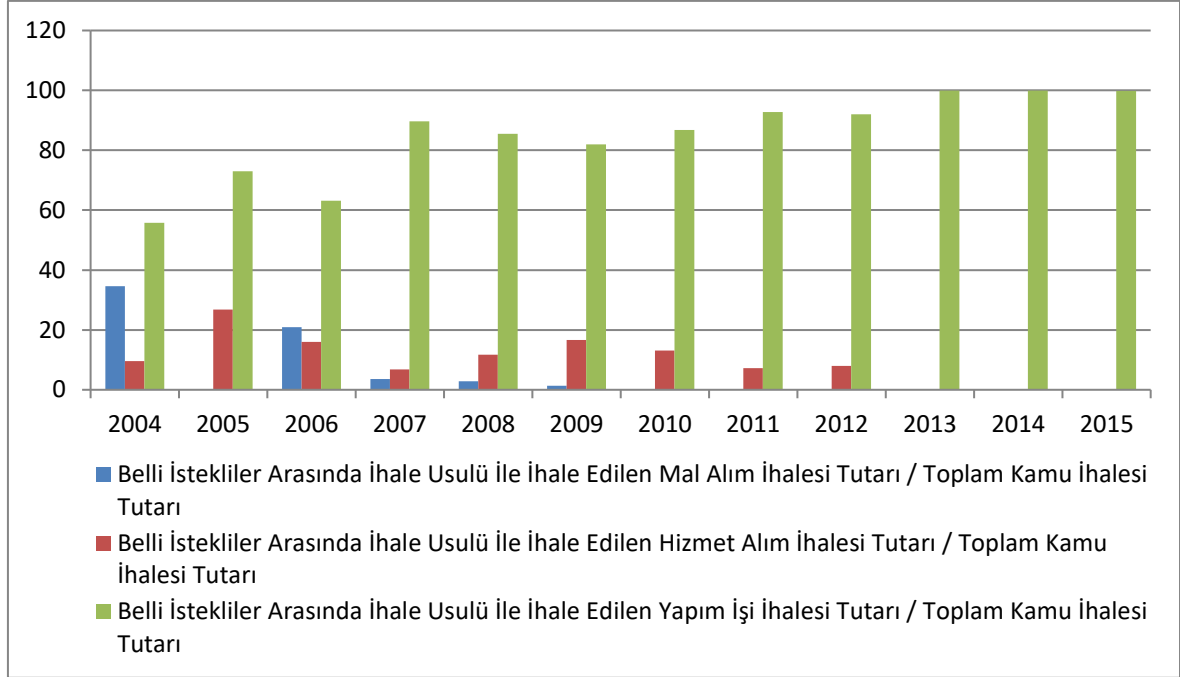
²³⁸ Ümraniye Belediye Başkanlığı Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü tarafından yapılan 2012/35613 ihale kayıt numaralı kumanya ve iftar yemeğinin hazırlanmasında kullanılacak malzeme alım işi için yapılan ihaledir.



Şekil 2.19. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan Kamu İhalelerinin İhale Türlerine Göre Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

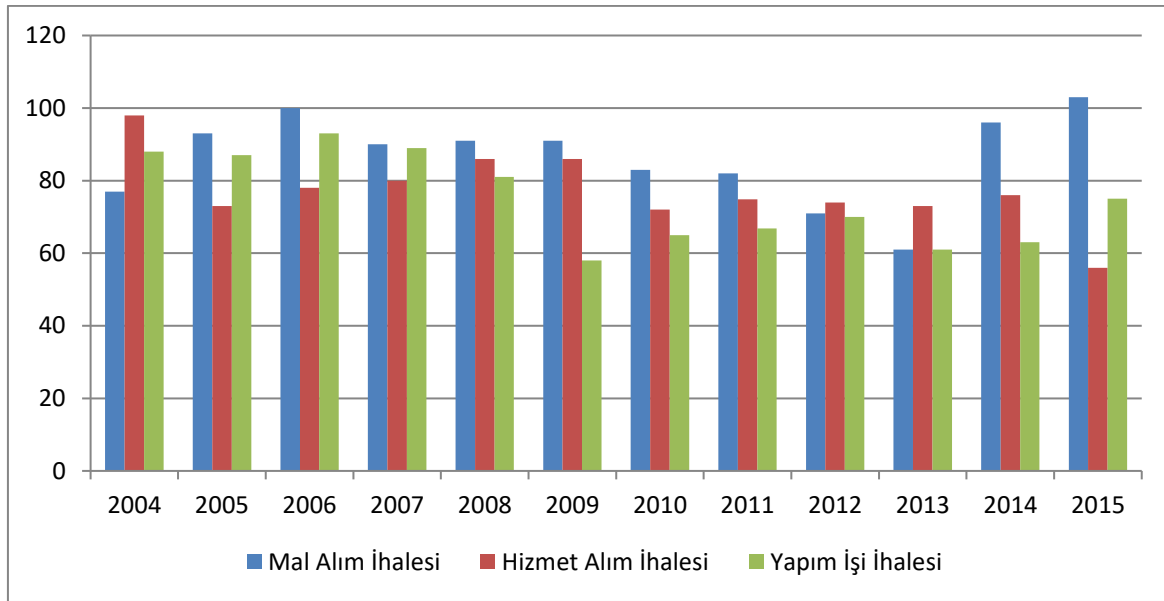
Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sayıları düzensiz bir seri takip etmekte ancak, analiz tutar bazında yapıldığında Şekil 2.20.'de görüleceği üzere belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilen yapım işlerine yönelik kamu harcaması tutarının diğer ihale usullerine göre sistematik bir şekilde artmış olduğu görülmektedir. Hatta son üç yılda belli istekliler arasında ihale usulü sadece yapım işi ihalelerinde kullanılmıştır. Bu durum göstermektedir ki, idare büyük tutardaki yapım işi ihtiyaçlarını belli istekliler arasında ihale usulü kullanarak temin etmektedir.



Şekil 2.20. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü İle Yapılan Kamu Harcamalarının İhale Türlerine Göre Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilen kamu alımlarının fiyat yönünden başarı dereceleri Şekil 2.21.'de gösterilmektedir. Grafik incelendiğinde yıllar itibariyle mal ve hizmet alım ihalelerinde sonucun bire daha yakın çıktığı görülmektedir. Yapım işi ihalelerinde ise sonucun sıfıra daha yakın çıktığı gözlemlenmektedir. Bu durum mal ve hizmet alım ihalelerinde kaliteye önem verildiği, mal ve hizmet ihalelerinin fiyatlarının daha gerçekçi hesaplanabildiği gibi anlamlara gelebilecektir. Yapım işlerinde ise idare ihaleleri diğer ihale türlerine göre daha ucuza sonuçlandırmıştır. Bu durumda idarenin yapım işi ihalelerinde amaç olarak ucuz fiyatı tercih ettiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ancak yapım işi ihaleleri incelendiğinde genel olarak amacın ekonomik açıdan en avantajlı teklifin elde edilmesi olduğu görülecektir.



Şekil 2.21. Belli İstekliler Arası İhale Usulünde İhale Türlerine Göre SB / YM
Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

2.3.1.2. Pazarlık Usulü

Pazarlık Usulü, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun “Tanımlar” başlığını taşıyan 4 üncü Maddesinde; Kanunda belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı bir şekilde gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin; teknik detaylarını, gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatını, isteklilerle görüşmek suretiyle belirlediği ihale usulü olarak tanımlanmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere 4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulü olup pazarlık usulü yalnız kanunda belirtilen hallerde kullanılabilecektir.

2.3.1.2.1. Pazarlık Usulünün Kamu İhalelerinde İşleyişi

Pazarlık usulü, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 21 inci Maddesinde düzenlenmiştir. 21 inci Madde “Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:” şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla 21 inci Maddede sayılan hallerin varlığı durumunda pazarlık usulü kullanımı zorunludur gibi bir ifade doğru değildir. Kamu İhale Kanunun 21 inci Maddesine göre;

- Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihaleler sonucunda teklif çıkmaması durumunda,

- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin acil bir şekilde yapılmasının zorunlu olması durumunda²³⁹,
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin acil bir şekilde yapılmasının zorunlu olması durumunda²⁴⁰,
- İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması durumunda²⁴¹,
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi durumunda,
- İdarelerin yaklaşık maliyeti kanunda belirlenmiş sınıra kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları durumunda²⁴²,

pazarlık usulü ihale usulü kullanılabilecektir.

4734 sayılı Kanun, pazarlık usulünün belirlenen kriterler doğrultusunda yapılabileceği hükmünü düzenlemiş, literatürde de pazarlık usulü yalnız kanunda belirtilen şartların oluşması durumunda kullanılacak ihale usulü olarak açıklanmaktadır²⁴³. Ancak kanun metni dikkatli incelendiğinde daha önce de değinildiği üzere “yapılabilir” ifadesi gereği bu konuda idarenin seçim hakkı bulunmaktadır. Ancak kanunda sayılan hallerin oluşmadığı durumlarda pazarlık usulü kullanılamaz. Ülkemizde gerçekleştirilen kamu ihaleleri incelendiğinde söz konusu hallerin bulunmadığı durumlarda da idare tarafından pazarlık usulünün kullanıldığı görülmektedir. Örneğin 4734 sayılı Kanunun 21 inci Maddesinde; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya

²³⁹ Bu durumda ilan yapılması zorunlu değildir. En az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri yeterlidir. Ayrıca mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

²⁴⁰ Bu durumda ilan yapılması zorunlu değildir. En az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri yeterlidir. Ayrıca mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

²⁴¹ Bu durumda ilan yapılması zorunlu değildir.

²⁴² Mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

²⁴³ Bu kaniya karşı bazı çalışmalar da mevcuttur. Örneğin Bknz., Mustafa Yaşar DEMİRCİOĞLU, **a.g.m.**, ss. 125-180; Yasin SEZER, Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, S.4, Aralık, 2002, ss. 57-82.

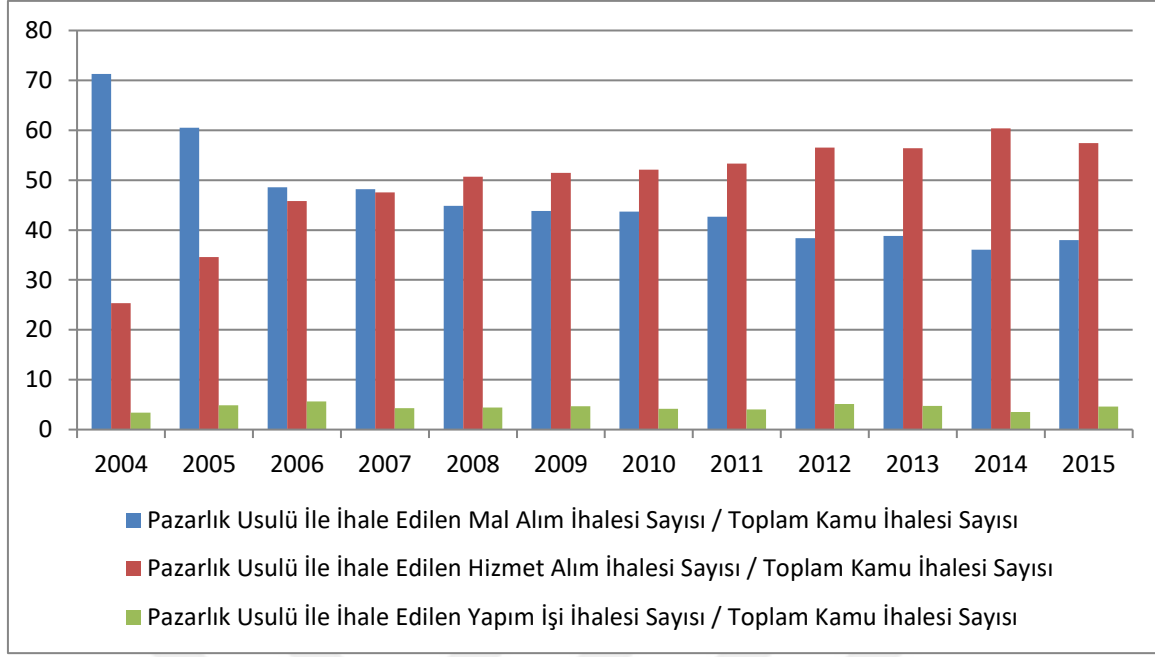
idare tarafından önceden öngörüleemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin acil bir şekilde yapılmasının zorunlu olması durumunda pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği hükmü düzenlenmiştir. Söz konusu durumda pazarlık usulünün kullanılabilmesi için sayılan durumların hepsinin bir arada ve birbirine bağlı bir şekilde gerçekleşmesi zorunludur²⁴⁴. Ama uygulamaya bakıldığında bu hükümle ilgisiz birçok ihalenin yapıldığı görülmektedir. Ayrıca kamu idareleri yaklaşık maliyeti belirli bir tutarın altındaki kamu alımları için de pazarlık usulünü kullanabilmektedirler.

2.3.1.2.2. Pazarlık Usulünün Kamu İhaleleri İçindeki Yeri ve Önemi

Pazarlık usulü ülkemizde toplam kamu ihaleleri içinde gerek sayı olarak ve gerekse tutar olarak açık ihale usulünden sonra en fazla kullanılan ihale usulüdür (Şekil 2.13. ve 2.15.).

Pazarlık usulü ile yapılan kamu ihalelerinin ihale türleri itibariyle dağılımına bakıldığında yıldan yıla payı azalmakla birlikte mal alım ihalesi ağırlıklı olduğu görülmektedir. 2004 yılında pazarlık usulü ile yapılan 17.785 kamu ihalesinden 12.678 tanesi mal alım ihalesi olmuştur. Ancak özellikle 2008 yılından itibaren hizmet alım işlerinin pazarlık usulüyle yapılmaya başlanıldığı görülmektedir. Hizmet işlerinin pazarlık usulüyle yapılmasıyla birlikte mal alım ihale sayısında gözle görülür bir azalış söz konusudur. 2014 yılında 25.795 pazarlık usulü ile yapılan kamu ihalesinden 9.297 tanesi mal alım ihalesinden oluşmaktadır. Şekil 2.22.'de görüleceği üzere pazarlık usulü daha çok mal ve hizmet alım ihalelerinde kullanılmış, yapım işi ihaleleri için kullanım düzeyi sınırlı kalmıştır.

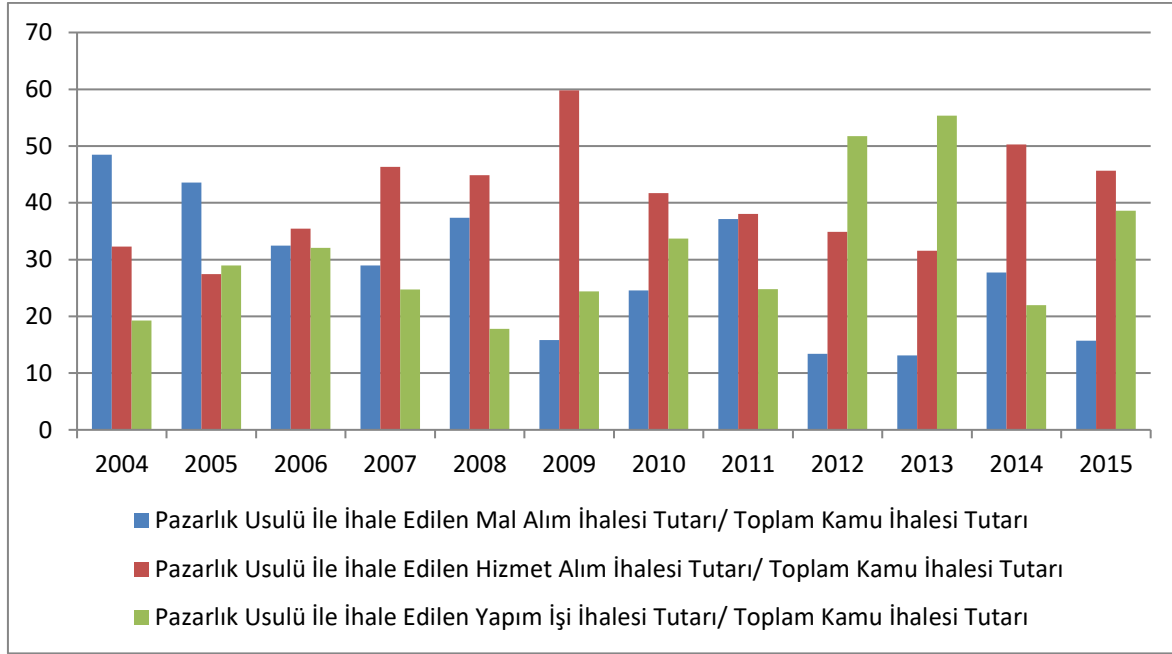
²⁴⁴ Danıştay 13. Dairesi, 03.12.2010 Tarih ve E. 2009/4001, K. 2010/8217. Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010/UY.II-1186.



Şekil 2.22. Pazarlık Usulü ile Yapılan Kamu İhalelerinin İhale Türleri İtibariyle Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Pazarlık usulü ile yapılan kamu ihalelerinin tutarlar itibariyle dağılımını gösteren Şekil 2.23. mal alım ihalelerinin sayısal üstünlüğünün özellikle son yıllarda tutar bazında kaybolduğunu göstermektedir. Tutarlar bazında incelemede üstünlüğün yapım işleri ile hizmet işlerinde olduğu görülmektedir. Buna göre pazarlık usulü ile yapılan kamusal mal alım ihalelerinin tutar bazında düşük olduğu, yapım işi ihalelerinin ise tutar bazında yüksek olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

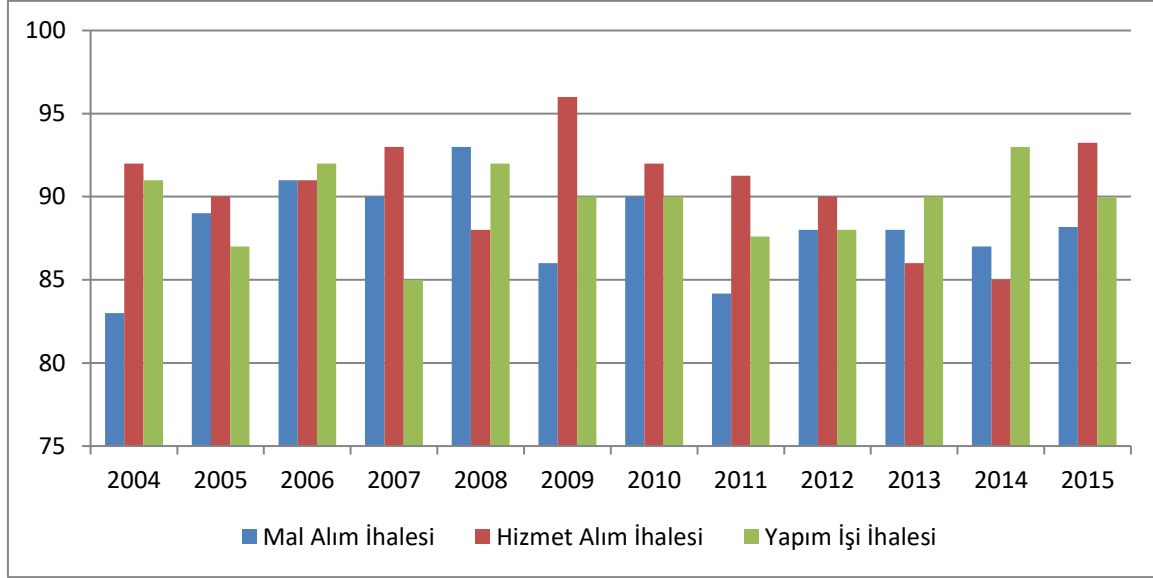


Şekil 2.23. Pazarlık Usulü İle Yapılan Kamu Harcamalarının İhale Türleri İtibariyle Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Pazarlık usulü ile yapılan kamu ihalelerinde fiyatın oluşumunun Şekil 2.24. aracılığıyla izlenmesi mümkündür. Şekil 2.24. incelendiğinde sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete en yakın olduğu ihaleler hizmet alım ihaleleridir. Pazarlık usulünde fiyatı en düşük çıkan ihaleler ise mal alım ihaleleridir. O halde mal alım ihaleleri pazarlık usulünde kamu tarafından daha düşük fiyatın oluşması sonucunu doğurmaktadır²⁴⁵.

²⁴⁵ Burada kamu tarafından belirlenen muhammen bedellerin oluşumunun incelenmesi gerekecektir. Çünkü pazarlık usulünde yüklenici kendisinden yüksek iki farklı teklifin ihaleye katılımını sağlamak yoluyla idare pazar araştırmasında karteller tarafından kandırılma riskiyle karşı karşıya bulunmaktadır.



Şekil 2.24. Pazarlık Usulünde SB / YM

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

2.3.2. İhale Usullerinin Seçiminin Önemi

İhale usulünün seçiminin önemi kamu ihalesinden beklenen amaçla doğrudan ilişkilidir. Steven L. Schooner, kamu ihalelerinin amaçlarını rekabet, doğruluk, şeffaflık, etkinlik, kullanıcı memnuniyeti, en iyi değer, gelir dağılımı, riskten kaçınma ve yeknesaklık olmak üzere dokuz ayrı başlık altında incelemektedir²⁴⁶.

Daha önceki bölümlerde de incelendiği üzere kamu ihalesinin mali ve mali olmayan amaçları olmak üzere iki tip amacı bulunmaktadır. Mali amaç tedariki amaçlanan mal hizmet ya da yapım işinin en ucuz fiyata teminiyken mali olmayan amaçlar bunun dışında kalan amaçlar olarak nitelendirilebilecektir.

²⁴⁶ Steven L. SCHOONER, "Desiderata: Objectives for a System of Contract Law", **Public Procurement Law Review**, Vol.2, 2002, p.103; Steven L. SCHOONER, "Desiderata: Objectives for a System of Contract Law" The George Washington University Law School, **Public Law And Legal Theory Working Paper** NO. 37, p.2.

<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=119069021086106123017095064007104009019005086011033030075064104073109120110026028122019057016073096083065002092050045011036058029024001091122090102030103119056051084102125065115104114102009005073090108087094028102065097004124000088097070021093&EXT=pdf>. Erişim.06.04.2014.

Schooner tarafından sayılan ilkelerden en iyi değer prensibi, ilk bakışta kamu ihalesinin mali amacı gibi görülmekle birlikte sözü edilen en iyi değer, fiyat, kalite ve uygun sözleşmenin yapılması olmak üzere 3 boyutta ele alınmaktadır²⁴⁷.

Öncelikle, en iyi değer kavramı, kamu kesiminin ihtiyacını en uygun şekilde alımının temin edilmesini ifade etmektedir²⁴⁸. Bir kamu ihalesinde bunun sağlanabilmesinin üç boyutu bulunmaktadır²⁴⁹.

Birinci olarak, satın alınan mal veya hizmet, kamu ihtiyacını en uygun düzeyde karşılamalıdır. O halde öncelikle idare tedariki söz konusu mal, hizmet ya da yapım işini doğru tanımlamalı ve bu doğrultuda ihtiyaç duyduğu özellikleri temin kabiliyetine sahip doğru tedarikçiyi seçmelidir.

İkinci olarak, mal veya hizmetin teminine ilişkin sözleşme kamu yararı gözetilerek mümkün olan en iyi şartlarda yapılmalıdır. Kamu yararı doğrultusunda en uygun sözleşmenin imzalanabilmesi kamusal alımın uygun yöntemler ve usullerle yapılmasını gerekli kılmaktadır. Söz konusu tedarik sürecinde rekabet ortamında, yolsuzluklara izin vermeksizin kamu alımlarının en iyi değerle alımının sağlanması kamu kaynaklarının etkin kullanımı sonucunu doğuracak ve kamu yararı olacaktır. Kamu kaynaklarının kullanımını gerçekleştirenlerin kendi çıkarları uğruna kamusal kaynakları kullanabilecekleri durumların ortaya çıkabileceği kamu alımları, yolsuzluğa açık bir ortam oluşturmaktadır²⁵⁰. Vekalet problemi²⁵¹ olarak adlandırılan bu durumun en aza indirilebilmesi kamusal alımların ihale usulüyle yapılmasının en önemli nedenlerinden birisidir. O halde başarılı bir kamu alım sistemi rüşvet, kayırmacılık ve benzeri her türlü etik dışı davranışı dışlayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir²⁵².

²⁴⁷ Steven L. SCHOONER, a.g.m., s.3.

²⁴⁸ Steven L. SCHOONER, a.g.m., s.11.

²⁴⁹ Neyzar ÜNÜBOL, a.g.e., s. 9.

²⁵⁰ OECD, "Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z", **OECD Publishing**, 2007, s. 11. www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf. Erişim: 06.04.2014.

²⁵¹ Vekalet problemi; vekil olarak atanan ile asilin çıkarlarının çakıştığı ve asilin kendisi adına işlem yapma ile yetkili kıldığı vekilin, kendi çıkarını koruyacak şekilde davranıp davranmadığını izleyemediği durumlarda ortaya çıkan bir olgudur. John Black, Nigar Hashimzade, and Gareth Myle, "principal agent problem", **A Dictionary of Economics**, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199237043.001.0001/acref-9780199237043-e-2439?rkey=vbESif&result=2302>.

²⁵² Steven L. SCHOONER, a.g.m., s. 4.

Üçüncü ve son olarak ise mal veya hizmetin temini için seçilen tedarikçi satın alınan mal veya hizmeti sözleşme şartlarına uygun olarak yerine getirebilecek nitelikte olmalıdır. Yine burada uygun ihale usulünün seçimi önem taşımaktadır. Çünkü uygun yeterlilik kriterlerine sahip olmayan isteklileri eleme kabiliyetine sahip olmayan bir ihale süreci kamu ihalesinden beklenen amaçların gerçekleşme ihtimalini düşürecektir.

Kamusal alım ihalelerinde “şeffaflık”, alım prosedürlerinin açık kurallarla tanımlanmış olması ve alım sürecinde söz konusu kuralların uygulandığının ortaya konmasını sağlayan araçların varlığı şeklinde tanımlanabilecektir²⁵³.

Bir kamu alım sisteminin şeffaf olarak nitelendirilmesi için üç ana unsurun varlığı gerekir²⁵⁴. Buna göre;

- Kamu ihalesi mevzuatının açıklığı,
- Alım yapan idarenin süreçlerde uygulayacağı yöntem ve kurallar tüm katılımcılarca bilinmesi,
- Kamu alımlarının tüm ilgililere duyurulması sağlanmalıdır.

Kamu ihalelerinde şeffaflık; tarafların, kamunun iş yapma şeklinin açık ve tarafsız olduğuna inancını sağlayan usullerle gerçekleştirilebilecektir²⁵⁵. Kamusal ihalelerin şeffaflaştırılmasının maliyetleri olmakla birlikte, şeffaflık sistemin rekabet ve doğruluk gibi temel prensiplere ulaşmasına katkı sağlamaktadır²⁵⁶. O halde söz konusu doğruluk ve şeffaflığın gerçekleştirilebileceği uygun ihale usulünün seçimi ihalenin başarısı açısından birincil derecede önem taşımaktadır.

²⁵³ WESTRING, G. ve G. JADOUN, “Public Procurement Manual for Central and Eastern Europe”, International Training Center for the ILO, 1996, s. 6’dan aktaran Neyzar ÜNÜBOL, a.g.e., s. 10.

²⁵⁴ Neyzar ÜNÜBOL, a.g.e., s. 10.

²⁵⁵ Steven L. SCHOONER, a.g.m., s.4.

²⁵⁶ OECD, a.g.e., s. 14.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMUSAL ALIM İHALE USULLERİNİN ANALİTİK HİYERARŞİ SİSTEMİNE GÖRE UYGULAMA ANALİZİ

3.1. KAVRAMSAL AÇIDAN KARAR VE KARAR VERME

Belirli kısıtların olduğu bir durumda, belirli bir amaca yönelik en uygun çözümün bulunması için yöneylem araştırması geliştirilmiştir. Yöneylem, karmaşık sorunların çözümünde ve incelenmesinde bilimsel ve özellikle matematiksel yöntemlerin uygulanışı; yöneylem araştırması ise herhangi bir problemi yöneylem yöntemine göre araştırma ve inceleme işlemidir²⁵⁷. Yöneylem araştırmasının araçlarından biri de karar modelidir.

Karar verme; farklı alternatifler arasından, karar vericinin kendi amaçları doğrultusunda, önceden belirlenmiş kriterlere göre en uygun alternatifin, seçilmesi işlemidir²⁵⁸. Verilen bir kararın doğruluğu; ulaşılabilen veriye, alternatiflerin yakınlığına ve karar verme sürecinde başvurulmuş yöntemlerin başarı gücüne bağlıdır²⁵⁹. Gelişen dünyamızda karar verme işleminde matematik sık kullanılan bir bilim dalı haline gelmiştir²⁶⁰.

Yöneylem Araştırması, problemleri, bilimsel bir yöntemi izleyerek ve sistemi bütünüyle ele alarak çözmektedir²⁶¹. Yöneylem Araştırması, karar vermeye yönelik problem çözme için kurduğu modeller aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Yöneylem araştırmasında karar vermeye yönelik model kurma süreci Şekil 3.1’de gösterilmiştir. Buna göre yöneylem araştırmasında karar vermeye yönelik model beş aşamadan oluşmaktadır.

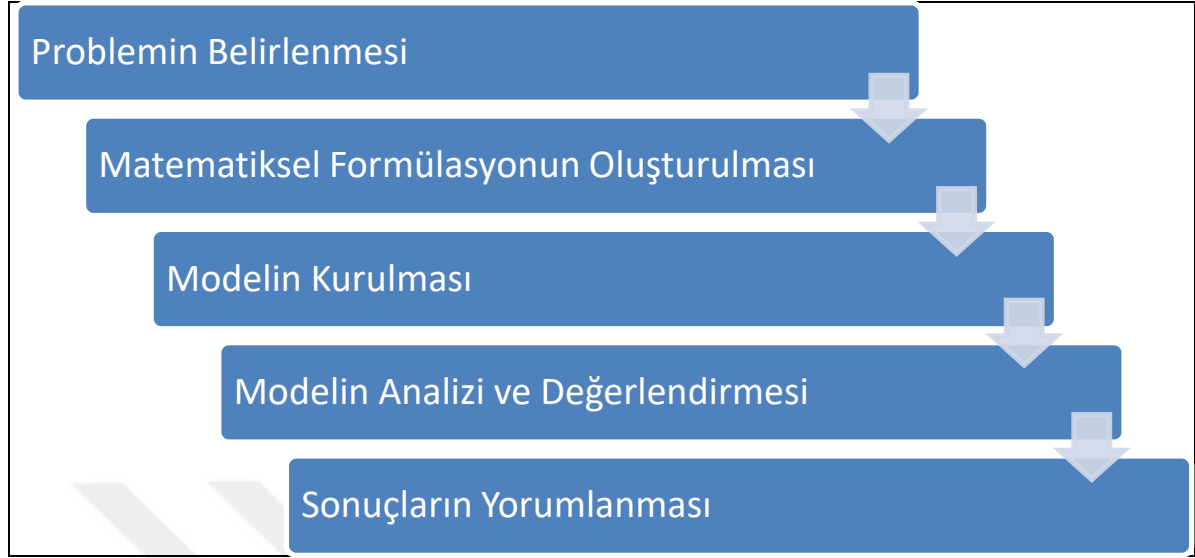
²⁵⁷ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56f310afb9c361.08888345. Erişim: 11.06.2015.

²⁵⁸ Vince DİSPENZA; John FLYNN; David CURRIE, **Management Decision Making: Towards an Integrative Approach**, First Published, FT Prentice Hall, Financial Times, England, 2003, p.6.

²⁵⁹ Mehpare TİMOR, **Yöneylem Araştırması**, Türkmen Kitabevi, İSTANBUL, 2010, s. 1.

²⁶⁰ Thomas L. SAATY, “Decision making with the analytic hierarchy process”, **International Journal of Services Sciences**, Vol. 1, No. 1, 2008, p.84.

²⁶¹ Müjgan SAĞIR, **Yöneylem Araştırması-1**, Ed. B. Fethi ŞENİŞ, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2528, Eskişehir, 2012, s. 4.



Şekil 3.12. Yöneylem Araştırmasında Model Kurma Süreci

Kaynak: Müjgan Sağır, **a.g.e.**, s.4, Taha, Hamdy A. TAHA, **Yöneylem Araştırması**, Çev. Ş. Alp BARAY, Şakir ESNAF, 6. Basımdan Çeviri, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2000. s.6. ve Can, H. **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999, s.243.'den tarafımızca düzenlenmiştir.

Problemin belirlenmesi aşaması karar vermeye yönelik model kurmanın birinci aşamasıdır. Bu aşamada karar vericinin ilgilendiği problem tanımlanmaya çalışılmaktadır. Model kurma çalışmaları problemin belirlenmesi aşaması ile başladığı için, model tamamıyla belirlenen problem üzerine kurulacaktır. Bu nedene problemin belirlenmesi aşaması doğru ve dikkatli bir şekilde yönetilmelidir. Dolayısıyla, belirlenen problem detaylı bir şekilde incelenip söz konusu problemin iyi bir şekilde tanımlanması, problemin çözümüne direkt ya da dolaylı olarak etki edebilecek her unsurun özenle ortaya çıkarılması gerekir.

Problemin varlığının ortaya konulmasının ardından problemin matematiksel olarak izahı yapılacaktır. Bu aşamada karar probleminin amaç ve hedefleri ortaya konulmaktadır. Söz konusu amaç ve hedefler doğrultusunda çözüm alternatifleri tanımlanır ve modelin sınırları belirlenir²⁶².

²⁶² Hamdy A. TAHA, **a.g.e.**, s. 6.

Model kurma sürecinin üçüncü aşaması modelin oluşturulmasıdır. Model; gerçek yaşamın karmaşıklığını en iyi biçimde özetleyen matematiksel bir ifade şeklidir²⁶³.

Model gerçek bir nesnenin ya da durumun çeşitli semboller kullanarak ifade edilmiş temsili bir şekli, soyutlanmış bir yaklaşımdır. Matematiksel bir model dört temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar;

- Kontrol edilebilen değişkenler (karar değişkenleri),
- Kontrol edilemeyen değişkenler (parametreler),
- Etkinlik ölçüsü (amaç),
- Kısıtlar (işgücü, hammadde v.b.)

şeklinde sıralanabilecektir.

Dördüncü aşama modelin analizi ve değerlendirilmesi aşamasıdır. Bu aşama çeşitli teknikleri kullanarak model için optimal çözüm sonuçları elde edilir. Optimal çözüm, amaç fonksiyonu değerinin maksimum ya da minimum yapılması anlamındadır. Buna göre optimal çözümü veren alternatiflerin seçimine bağlı olarak değerlendirme gerçekleştirilir.

Son aşamada ise sonuçların yorumlanması gerçekleştirilecektir. Buna göre kullanılan yöntem ve seçim kriterleri altında belirlenen alternatifler hedefi sağlıyor ise süreç tamamlanmaktadır. Fakat ulaşılan sonuçlar tatminkar değilse matematiksel formülasyonun oluşturulması aşamasına geri dönülmesi gerekecektir.

Karar vericinin, karar problemini incelerken karar vericinin seçimlerini etkileyen ve kontrol edilemeyen bir takım etkenlerinde göz önünde bulundurulması gereklidir. Söz konusu etkenler;

- Belirlilik halinde karar verme,
- Belirsizlik halinde karar verme,
- Risk halinde karar verme,
- Kısmi bilgi halinde karar verme,

²⁶³ Xin-She Yang, **Mathematical Modeling With Multidisciplinary Applications**, Ohn Wiley & Sons Inc, USA, 05 Feb 2013, s. 23.

- Rekabet halinde karar verme,

şeklinde sıralanabilecektir²⁶⁴.

3.2. Çok Kriterli Karar Verme

Karar verme problemi tek bir kriter için uygulanıyorsa “tek kriterli karar verme” probleminden bahsedilmektedir²⁶⁵. Ancak günlük hayatta olaylar bu kadar düz ve sade gerçekleşmemektedir. Birden fazla ve aynı anda uygulanan kriterlerin içerisinde amaç fonksiyonu optimizasyonu sağlanmaya çalışılıyorsa karar vermenin bir alt dalı olan çok kriterli karar verme (ÇKKV) problemi söz konusudur²⁶⁶. İşte birden fazla ve birbiri ile çatışan kriterlerin olduğu problemlerin çözümüne verilen genel isim ÇKKV yani çok kriterli karar vermedir²⁶⁷.

Günlük hayatta, sık sık amaçlanan hedefi birçok parametrenin belirlediği ve seçim için değerlendirilecek alternatiflerin her birinin kendine özgü avantajlarının bulunduğu durumlarla karşı karşıya kalmaktayız. ÇKKV yöntemleri, günlük hayatta sürekli karşı karşıya kaldığımız söz konusu problemlerin çözümünün kolaylaştırılması amacıyla 1960’lı yıllarda geliştirilmiş bir yöntemdir. Çoğu zaman bu tip durumlarda “en kötü karar, kararsızlıktan iyidir” anlayışı doğrultusunda kuşku verici bir karar verilmesi durumu tercih edilmektedir. Bu sorunun çözümüne bir öneri olan ÇKKV yöntemlerinin kullanımındaki amaç, alternatif ve kriter sayılarının fazla olduğu durumlarda karar verme mekanizmasını kontrol altında tutabilmek ve karar sonucunu mümkün olduğu kadar kolay ve çabuk elde edebilmektir²⁶⁸.

Kısaca bir alternatif bir kriterde diğer bir alternatife üstünlük sağlarken, başka bir kriterde diğer alternatif karşısında üstün olmaması durumları karar vericileri ciddi manada zorlamaktadır. İşte bu noktada ÇKKV yöntemleri bu tür sorunlar için karar vericiye çeşitli teknikler ile yardım etmektedir.

²⁶⁴ Osman HALAÇ, **Kantitatif Karar Verme Teknikleri (Yöneylem Araştırmasına Giriş)**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1985, s.26.

²⁶⁵ Aydın ULUCAN, **Yöneylem Araştırması**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004, s. 306.

²⁶⁶ Aydın ULUCAN, **a.g.e.**, s. 306.

²⁶⁷ Stanley ZIONTS, “MCDM: If Not a Roman Numeral, then What?”, **Interfaces**, Vol. 9, No. 4, Aug., 1979, p. 94.

²⁶⁸ Engin HERİŞÇAKAR, “Gemi Ana Makine Seçiminde Çok Kriterli Karar Verme Yöntemleri AHP ve SMART Uygulaması”, Gemi İnşaatı ve Teknolojisi Teknik Kongresi, İstanbul, 1999, s. 240.

ÇKKV hayatın her aşamasında uyguma imkanı bulabilecektir. Mikro ölçekte; kişisel yatırım kararları ya da gayrimenkul alımı, kariyer planlaması gibi kararlarda kullanılabilir. Orta ölçekte; işletmelerin üretim planlaması ya da yatırım kararları gibi kararlarında kullanılabilir. Makro ölçekte ise; kamu kesimin kaynakları daha etkin dağıtımı amacının gerçekleştirilmesinde ya da yatırım kararlarında kullanılabilecektir.

ÇKKV süreci altı aşamada gerçekleşmektedir. Bunlar;

- Amaçların belirlenmesi,
- Kriterlerin oluşturulması,
- Alternatiflerin belirlenmesi,
- Alternatiflerin kriterlere göre değerlendirilmesi,
- Genel değerlendirme ve karar,
- Sonuçların yorumlanması,

Şeklinde sırlanabilecektir²⁶⁹. O halde ÇKKV'nin anlaşılabilmesi bazı kavramların bilinmesini gerektirmektedir. Bu kavramlar; karar verici, amaç/hedef, alternatifler, kriterler, kriter ağırlıkları ve karar matrisidir²⁷⁰.

Karar verici; belirli bir konuda karar verme durumunda olan kişi veya kişileri ifade eden kavramdır²⁷¹. Karar verici, alternatiflerin her kriterde ne kadar başarılı olduğunu değerlendirerek her kriterin amaca ulaşma yolundaki görece önemini değerlendiren kişi ya da kişi grubu olarak ifade edilecektir.

Amaç; karar vericinin ulaşmak istediği nihai sonuçlardır²⁷². Hedef ise, amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır²⁷³. Amacın aksine hedefler sayısallaştırılabilir. Ayrıca, ulaşılacak istenilen amaca yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilecektir.

²⁶⁹ Vira CHANKONG, Yacov Y HAİMES, **Multiobjective Decision Making: Theory And Methodology**, North-Holland, USA, 1983, s. 5.

²⁷⁰ Muammer DOĞAN, **İşletmelerde Karar Verme Teknikleri**, Bilgehan Basımevi, 1985 İzmir, s. 6.

²⁷¹ Muammer DOĞAN, **a.g.e.**, s. 6.

²⁷² Stratejik Yönetim, Amaç, Vizyon, Misyon, <http://stratejikyonetim.org/amac-misyon-vizyon-hedef-belirleme>. Erişim: 12.06.2015.

²⁷³ Selen DOĞAN ve Hasan Hüseyin TÜRKMEN, T.C. Niğde Valiliği 2015-2019, Stratejik Plan Eğitim Semineri, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WZbjL9wESeEJ:194.27.42.122/nsp/egiti>

Alternatifler; karar vericinin amacına ulaşması için kontrolünde olan ve izlemesi gereken değişik hareket tarzları, yöntemler, usuller veya stratejilerdir²⁷⁴.

Kriterler; karar vericinin seçim yaparken göz önünde bulundurduğu ölçüt veya değer yargısıdır.

Kriter ağırlıkları; ÇKKV, karar vericiye göre değişen öneme sahip kriterler doğrultusunda şekillenmektedir. Bu nedenle kriterlerin bağıl önemi hakkında bilgilerin elde edilmesi önemlidir. Kriter ağırlıkları, karar vericilerin tercihlerine bağlı olarak oluşturulur ve ağırlık verme işlemi, genelde her bir kritere diğer kriterlere göre bağıl önemini gösteren bir ağırlığın atanması şeklinde yapılır²⁷⁵.

Kriter ağırlıkları, kullanılacak sayı aralığını arttırarak veya azaltarak keyfi olarak büyük veya küçük değerler seçilebilir. Ancak, ağırlıklar genelde toplamı 1 olacak şekilde normalleştirilir. $r \times n$ adet kriter olması durumunda ağırlıkların kümesi (w),

$$W^t = (W_1, W_2, \dots, W_n) \text{ ve } \sum w_j = 1$$

olarak tanımlanacaktır. Kriter ağırlıklarının belirlenmesinde değişik yöntemler kullanılabilir²⁷⁶. Buna göre başlıca yöntemler

- Sıralama (Ranking),
- Puanlama (Rating),
- İkili Karşılaştırma (Pairwise Comparison),
- Tercih Önceliği Analizi (Trade - off Analysis),

şeklinde sıralanabilir²⁷⁷.

Karar matrisi; ÇKKV'de kriter ve alternatif değerlerinin, bir matrisin satır ve sütunlarına yerleştirilmesi sonucu elde edilen matris formatına karar matrisi adı

m_materyalleri/amac_hedef_faaliyet_performans.ppsx+&cd=6&hl=tr&ct=clnk&gl=tr. Erişim: 12.06.2015.

²⁷⁴ Muammer DOĞAN, a.g.e., s. 6.

²⁷⁵ Derya ÖZTÜRK ve Fatmagül BATUK, "Criterion Weighting in Multicriteria Decision Making", **Sigma Journal of Engineering and Natural Sciences**, Vol. 25 Iss. 1. s. 86-87.

²⁷⁶ Bu yöntemler doğrulukları, kullanım kolaylık dereceleri, anlaşılabilirliği ve teorik yapısı bakımından birbirinden farklıdır.

²⁷⁷ Derya ÖZTÜRK ve Fatmagül BATUK, a.g.m., s. 87.

verilmektedir²⁷⁸. Karar matrisinin satırlarında üstünlükleri sıralanmak istenen alternatifler, sütunlarında ise karar vermede kullanılacak kriterler yer almaktadır.

Buna göre “i” nin kriterleri ve “j” nin alternatifleri gösterdiği bir “D” matrisi aşağıdaki gibi olacaktır²⁷⁹.

$$D = A_{ij} \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2n} \\ \cdot & & & \cdot \\ \cdot & & & \cdot \\ \cdot & & & \cdot \\ x_{m1} & x_{m2} & \dots & x_{mn} \end{bmatrix}$$

D matrisinde A_i , $i = 1, 2, 3, \dots, m$ olası alternatifleri x_j , $j = 1, 2, 3, \dots, n$ alternatif performanslarını ölçen kriterleri x_{ij} , alternatif A_i 'nin kriter x_j 'ye göre performansını göstermektedir.

Literatürde ÇKKV problemlerinin çözümü için kullanılan farklı yöntemler bulunmaktadır. Söz konusu bu yöntemler arasında bir başarı sıralaması yapılması mümkün değildir. Çünkü bu yöntemlerden hiç birisi diğerlerine göre tam bir üstünlük sağlayamamaktadır. Uygulamalarda sıklıkla kullanılan ÇKKV yöntemleri;

- Ağırlıklı Toplam Yöntemi,
- Ağırlıklı Çarpım Yöntemi,
- Analitik Ağ Prosesi Yöntemi (ANP),
- Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi (AHP),
- Hedef programlama,
- TOPSIS Yöntemi,
- ELECTRE Yöntemi,
- PROMETHEE Yöntemi,

²⁷⁸ Mustafa YÜCEL ve Alptekin ULUTAŞ, “Çok Kriterli Karar Yöntemlerinden ELECTRE Yöntemiyle Malatya’da Bir Kargo Firması İçin Yer Seçimi”, **SÜ İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.17, 2009, s.331.

²⁷⁹ Mustafa YÜCEL ve Alptekin ULUTAŞ, **a.g.m.**, s. 331.

- Bulanık Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi,
- Leksikografik Model,
- Srinivasan ve Shocker Yöntemi,
- Toplu Kriter Yöntemi,
- Değer Fonksiyonu Yöntemi,
- Sınırlanmış Amaçlar Yöntemi,
- Ardışık Sıralama Yöntemi,
- Hedef Programlama,
- Hedefe Erişim Tekniği,
- Etkileşimli Hedef Programlama,
- STEM Yöntemi,
- STEUER Yöntemi,
- Yedek Değer İkame Yöntemi,
- Etkileşimli Uzlaşık Programlama (ICP),
- Geoffrion, Dyer ve Feinberg (GDF) Yöntemi,
- Zionts-Wallenius Yöntemi,
- Çok Ölçütlü Değer Teorisi-SMARTS,
- Kötümserlik (Maksimin),
- İyimserlik (Maksimaks),

şekilde sıralanabilecektir²⁸⁰.

Tez çalışmamızda bu yöntemlerden Analitik Hiyerarşi Prosesi Yöntemi kullanılacaktır.

²⁸⁰ Ching-Lai HWANG and Abu Syed Md. MASUD(in collaboratin with Sudhakar R. Paidy and Kwangsun YOON), Multiple Objective Decision Making — Methods and Applications: A State-of The Art Survey, Springer Verlag-Berlin Heidelberg, New York, 1979, s. 8. https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=M0noCAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA12&dq=Multiple+Objective+Decision+Making+%E2%80%94+Methods+and+Applications:&ots=0XVAZI8OLo&sig=s_Di-Qj_dSVY91EPwVCMOWTUEBI&redir_esc=y#v=onepage&q=Multiple%20Objective%20Decision%20Making%20%E2%80%94+Methods%20and%20Applications%3A&f=false, Erişim:04.03.2014.;

Filiz ERSÖZ ve Mehmet KABAK, “Savunma Sanayi Uygulamalarında Çok Kriterli Karar Verme Yöntemlerinin Literatür Araştırması”, **Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi** (The Journal of Defense Sciences), C.9, S.1, Mayıs, 2010, s. 100-101.

3.3. ANALİTİK HİYERARŞİ PROSES

Analitik Hiyerarşi Proses (AHP), problemin bir bütün olarak ele alındığı ve her bir kriterin hedefe olan katkısının ayrı ayrı değerlendirilebildiği çok ölçütlü bir değerlendirme yöntemidir²⁸¹. AHP, ikili karşılaştırmalar yoluyla kararlara varan ve uzmanların yargılarına dayanan bir yöntemdir²⁸².

AHP ilk olarak 1968 yılında Myers ve Alpert ikilisi tarafından ortaya atılmış ve 1977 de ise Saaty tarafından bir model olarak geliştirilerek karar verme problemlerinin çözümünde kullanılabilir hale getirilmiştir²⁸³.

Çok kriterli karar verme yöntemlerinden biri olan AHP doğru cevaba ulaştıran sihirli bir çözüm metodu veya modeli olmayıp karar vericilere “en iyi” cevabı bulmak için yardımcı olan bir işlem olarak açıklanabilecektir²⁸⁴. AHP, birçok karar vericinin sürece dahil edilebildiği sistematik bir yapıdır. AHP, nitel ve nicel kriterleri değerlendirebilmenin yanında insan yargılarını ve tercihlerini de karar sürecine dahil edebilen doğrusal ağırlıklı bir yöntemdir²⁸⁵. Bu özelliği ile AHP, karar vericilerinin hem objektif hem de sübjektif düşüncelerini karar sürecine dahil edebilen matematiksel bir çözüm yoludur²⁸⁶.

AHP, kararı etkileyen kriterler açısından karar noktalarının yüzde dağılımlarını veren bir karar verme ve tahminleme yöntemidir²⁸⁷.

²⁸¹ Thomas L. SAATY and Luis G. VARGAS, **Decision Making in Economic, Political, Social and Technological Environments With the Analytic Hierarchy Process**, The Analytic Hierarchy Process Series, V. 7, Rws Publications; 1st edition, (June 1, 1994, s. 23-24.

²⁸² Thomas L. SAATY, Decision making with the analytic hierarchy process, **a.g.m.**, s. 83.

²⁸³ Kaan YARALIOĞLU, “Performans Değerlendirmede Analitik Hiyerarşi Prosesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.16, S.1 2001, s. 131.

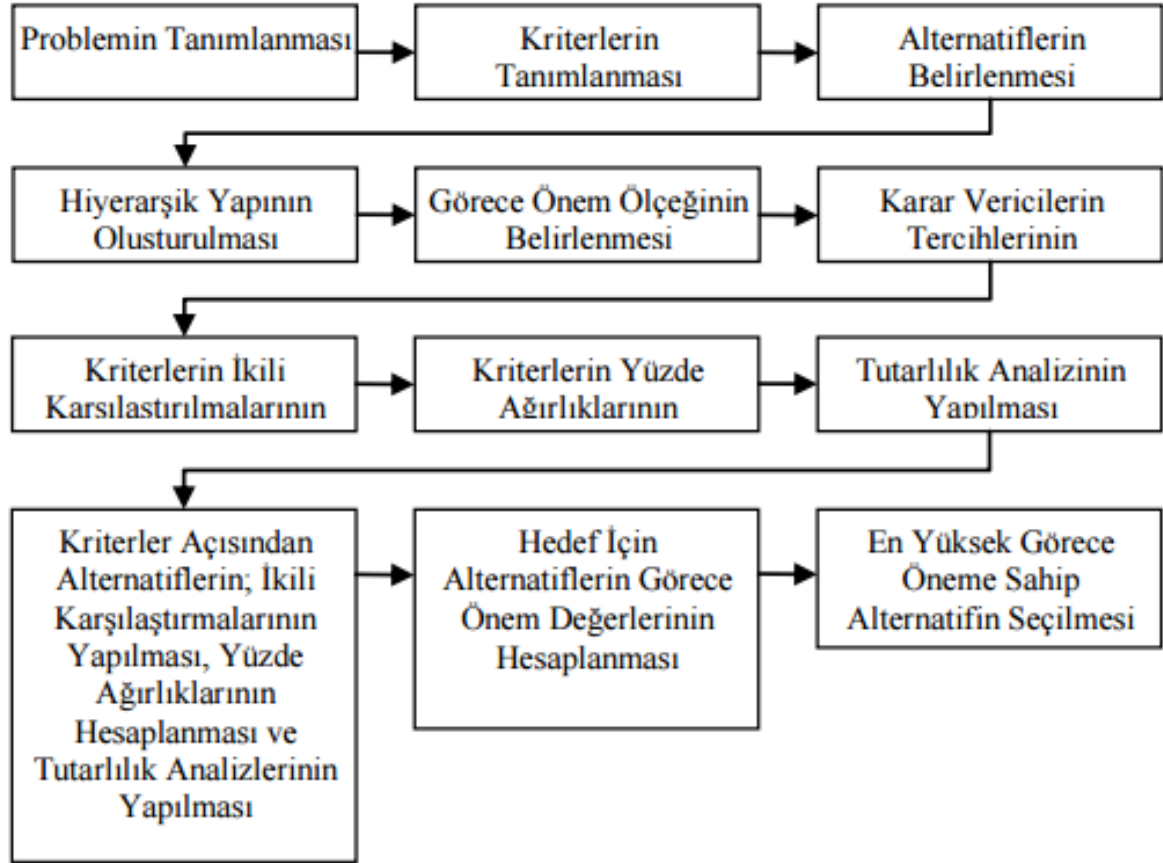
²⁸⁴ Ernest H. FORMAN and Mary Ann SELLY, **Decision By Objectives (How to Convince Others That You are Right)**, World Scientific Publishing, Singapore, 2002, s.14.

²⁸⁵ Aşır ÖZBEK, “Yöneticilerin Çok Kriterli Karar Verme Yöntemi İle Belirlenmesi” **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, S. 24, 2014, s. 212.

²⁸⁶ Ayşe KURUÖZÜM, Nuray ATSAN, “Analitik Hiyerarşi Yönetimi ve İşletmecilik Alanındaki Uygulamaları”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 1, 2001, s. 84.

²⁸⁷ Kaan YARALIOĞLU, **a.g.e.**, s.131.

AHP çözümünü gereken bir problemi alt öğelerine ayırarak ikili karşılaştırmalara tabi tutar, her bir hiyerarşi için öncelikleri belirler ve sonuç olarak mantıksal bir süreç ortaya çıkarır²⁸⁸.



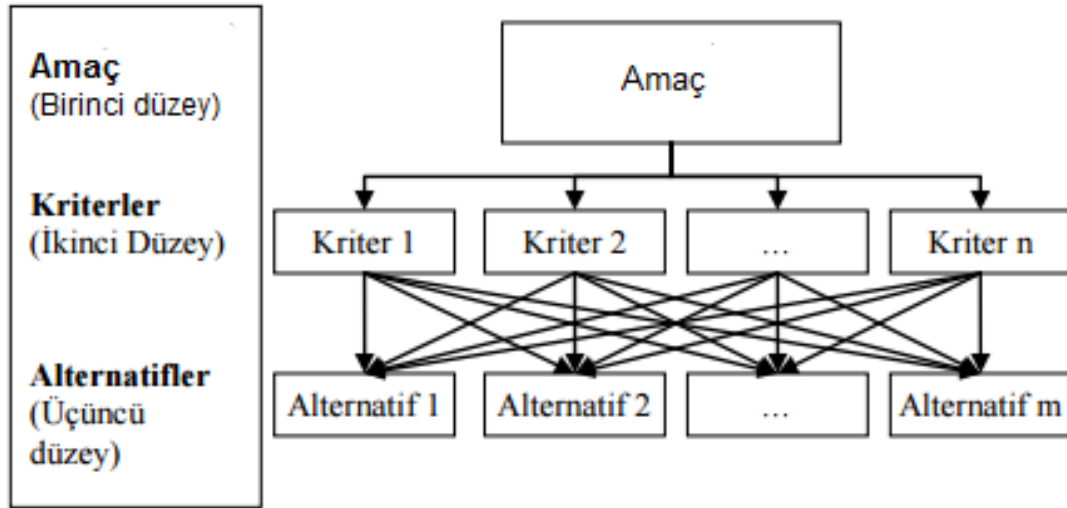
Şekil 3.2. Analitik Hiyerarşi Sürecinin Aşamaları

Kaynak: Ünal H. ÖZDEN, Analitik Hiyerarşi Yöntemi ile İlkokul Seçimi, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. XXIV, S. I, 2008, s. 302.

ÇKKV problemlerinden biri olan AHP’de de süreç ÇKKV’de olduğu gibi problemin tanımlanması ile başlamakta ve Şekil 3.2’deki süreç takip edilmektedir. AHP’de hiyerarşinin en üstünde en iyi alternatifin seçilmesi durumunda oluşacak makro amaç bulunmaktadır. Alt seviyelerde yer alan kriterler kararın kalitesine katkı sağlayan özelliklerdir. Söz konusu kriterler daha alt seviyelere indikçe

²⁸⁸ Mesiha SAAT, “Çok Amaçlı Karar Vermede Bir Yaklaşım: Analitik Hiyerarşi Yöntemi”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.2, 2000, s.151.

detaylanmaktadır. Hiyerarşinin son seviyesinde ise seçimi ya da sıralaması yapılacak alternatifler yer almaktadır (Şekil 3.3.).



Şekil 3.3. Hiyerarşik Yapı

Kaynak: Ünal H. ÖZDEN, **a.g.m.**, s. 303.

AHP, geliştirildiği 1970’li yıllardan bugüne; savunma/güvenlik, sağlık hizmetleri, pazarlama, insan kaynakları, finans, bilgi teknolojileri seçimi, nükleer teknoloji, üretim, satın alma, satış, matematik, çevre bilimleri ve daha birçok alanda uygulanmış matematiksel bir yöntemdir. Kamusal alımlarla ilgili olarak da AHP yönteminin çok sık kullanıldığını görmekteyiz. Ancak kamusal alımlarla ilgili yapılan AHP çalışmaları genellikle ihalenin tamamlanmasının ardından tedarikçi seçimi problemine yöneliktir.

Bu doğrultuda SESHADRI ve CHATTERJEE (1991)’de tedarik süreci içindeki ihalelerde çok kaynak kullanımının, uygulamada teklif sürecinde katılımcılığı arttırmak için kullanılmakla birlikte aslında ihale öncesinde stratejik olarak fiyat artışına neden olan bir etken olduğu tespiti yapılmaktadır²⁸⁹.

²⁸⁹ Sudhindra SESHADRI and Kalyon CHATTERJEE, “Multiple Source Procurement Competitions”, **Journal of Marketing Science**, Vol. 10, 1991, s. 246- 263.

NYDİCK vd. (1992)'de yapım işleri için AHP kullanarak tedarikçi seçim kriterleri belirlemişlerdir²⁹⁰.

SADRIAN ve YOON (1994) indirimli fiyatlar çizelgesi olgusunun ortaya çıkmasının, satın alma yöneticileri için en iyi tedarik stratejisini bulmayı zorlaştıran en temel etken olduğunu vurgulamışlardır²⁹¹.

TAMA vd. (2001)'de Telekomünikasyon sisteminde tedarikçi seçimini AHP ile çalışmışlardır²⁹².

AL-HARBİ (2001) yılında proje yönetimi konusunda AHP çalışmıştır²⁹³.

DAĞDEVİREN ve EREN (2001), tedarikçi firma seçiminde analitik hiyerarşi prosesi ve 0-1 hedef programlama yöntemlerinin kullanılması çalışmışlardır²⁹⁴.

SARIÇİÇEK vd. (2001), Bir İşletmede Tedarikçi Seçimine Yönelik Bir AHP model uygulaması yapmışlardır²⁹⁵.

GOOSSENS ve diğerleri 2007 yılında Satın alma personelinin (İhale komisyonunun) değişik cinsteki ürünleri tedarikçilerden temin ederken yaşadıkları en önemli sorunlardan birisinin toplu alım indirimi problemi olarak göstermişlerdir²⁹⁶.

²⁹⁰ Robert L. NYDİCK and Ronald Paul HİLL, "Using the Analytic Hierarchy Process to Structure the Supplier Selection Procedure", **International Journal of Purchasing and Materials Management**, Vol. 28 No:2, Spring, 1992, 31-36.

²⁹¹ Amir A. SADRIAN and Yong S. YOON, "A Procurement Decision Support System in Bussines Volume Discount Environments", **Journal of Operation Research**, Vol.42, No.1, January-February, 1994, ss. 14-23.

²⁹² Maggie C.Y. TAMA and V.M. Rao TUMMALAB, "An Application Of The AHP İn Vendor Selection Of A Telecommunications System", **OMEGA (The International Journal of Management Science)**, S.29, 2001, ss. 171-182.

²⁹³ Kamal M. Al-Subhi AL-HARBİ, "Application Of The AHP İn Project Management", **International Journal of Project Management**, Vol.19, 2001, ss. 19-27.

²⁹⁴ Metin DAĞDEVİREN ve Tamer EREN, "Tedarikçi Firma Seçiminde Analitik Hiyerarşi Prosesi Ve 0-1 Hedef Programlama Yöntemlerinin Kullanılması", **Gazi Üniv. Müh. Mim. Fak. Der.**, C. 16, No: 2, 2001, ss. 41-52.

²⁹⁵ İnci SARIÇİÇEK, Metin DAĞDEVİREN, Nihat YÜZÜGÜLLÜ, "Bir İşletmede Tedarikçi Seçimine Yönelik Bir Model Ve Uygulaması", **Osmangazi Üniversitesi Müh.Mim.Fak.Dergisi**, C.XIV, S.1, 2001 Eng.&Arch.Fac.Osmangazi University, Vol.XIV, No 1, 2001.ss.32-49.

²⁹⁶ D.R. GOOSSENS; A.J.T. MAAS; F.C.R. SPIEKSMAN and J.J. Van de KLUNDERT, "Exact Algorithms for Procurement Problems under a Total Quantity Discount Structure", <http://feb.kuleuven.be/public/ndbae53/TQD%20EJOR%20-%20Dries%20Goossens.pdf>.Erişim: 16.06.2015.

KHURRUM ve BHUTTA (2003), tedarikçi seçimi için metodoloji çalışması yapmış ve AHP'nin kullanılabilirliğini tartışmışlardır²⁹⁷.

GENCER, (2003) yılında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Alternatif Olarak En Ekonomik Teklifin Analitik Hiyerarşi Süreci (AHP) ile seçimi çalışması gerçekleştirmiştir²⁹⁸.

ÖZYÖRÜK ve ÖZCAN (2008), otomotiv sektörüne yönelik bir tedarikçi seçimi uygulamasını AHP yöntemi ile yapmışlardır²⁹⁹.

ÖZDEMİR ve SEÇME (2009), iki aşamalı stratejik tedarikçi seçiminin bulanık TOPSIS yöntemi kullanarak analiz etmişlerdir³⁰⁰.

KUMAR vd. (2009), küçük, orta ve büyük ölçekli işletmeler için AHP yöntemi ile tedarikçi seçimi uygulaması yapmışlardır³⁰¹.

ŞENKAYAS vd. (2010), lojistik şirketlerine yönelik bir tedarikçi seçimi uygulamasını AHP yöntemi ile gerçekleştirmişlerdir³⁰².

KAZANÇOĞLU ve ADA (2010), perakende sektöründe tedarikçi seçimini bulanık AHP ile analiz etmişlerdir³⁰³.

²⁹⁷ M. KHURRUM and S. BHUTTA, "Supplier Selection Problem: Methodology Literature Review", **Journal of International Information Management**, Vol. 12 Iss.2, 2003, ss.53-72.

²⁹⁸ Hüseyin GENCER, "Kamu İhale Kanununa Göre Ekonomik Açından En Avantajlı Teklifin Seçiminde Çok Ölçütlü Bir Karar Modeli" <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/10547.pdf>. Erişim: 16.06.2015.

²⁹⁹ Bahar ÖZYÖRÜK ve Evren Can ÖZCAN, "Analitik Hiyerarşi Sürecinin Tedarikçi Seçiminde Uygulanması: Otomotiv Sektöründen Bir Örnek", **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.13, S.1, 2008, s.133-144.

³⁰⁰ Ali İhsan ÖZDEMİR ve Neşe Yalçın SEÇME, "İki Aşamalı Stratejik Tedarikçi Seçiminin Bulanık TOPSIS Yöntemi İle Analizi", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, C. XI, S. II, 2009, ss. 79-112.

³⁰¹ Sanjay KUMAR, Neeraj PARASHAR, Abid HALEEM, "Analytical Hierarchy Process Applied to Vendor Selection Problem: Small Scale, Medium Scale and Large Scale Industries", **Business Intelligence Journal**, August, 2009, Vol.2, No.2, ss.355-362.

³⁰² Hüseyin ŞENKAYAS, Mustafa ÖZTÜRK, Gülşah Sezen, "Lojistik Tedarikçilerin Seçiminde Analitik Hiyerarşi Süreci (AHP) Yöntemi: MONDIAL Şirketinde Bir Uygulama", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.5, 2010, ss. 161-175.

³⁰³ Yiğit KAZANÇOĞLU ve Erhan ADA, "Perakende Sektöründe Tedarikçi Seçiminin Bulanık AHP İle Gerçekleştirilmesi", **Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi**, C. 9, S. 1, Mayıs, 2010, ss. 29-52.

SUPÇİLLER ve ÇAPRAZ (2011), AHP-TOPSIS yöntemine dayalı tedarikçi seçimi uygulaması gerçekleştirmişlerdir³⁰⁴.

YILMAZ(2012), Bulanık AHP- VİKOR bütünleşik yöntemi ile tedarikçi seçimi uygulaması gerçekleştirmiştir³⁰⁵.

KAPAR(2013), bir üretim işletmesinde analitik hiyerarşi süreci ile tedarikçi seçimi uygulaması gerçekleştirmiştir³⁰⁶.

DAVRAS ve KARAATLI (2014), otel işletmelerinde tedarikçi seçimi sürecinde AHP ve bulanık AHP yöntemlerinin uygulanmasını gerçekleştirmiştir³⁰⁷.

AHP analizin kriter ve alternatifler arasında ikili karşılaştırma yapılabilmesi için Thomas SAATY tarafından oluşturulan ve Çizelge 3.1.'de gösterilen 1-9 oran ölçeği kullanılmıştır.

Çizelge 3.1. AHP'de Tercihler İçin Önem Skalası

Önem Değerleri	Değer Tanımları
1	Her iki faktörün eşit öneme sahip olması durumu
3	1. Faktörün 2. faktörden daha önemli olması durumu
5	1. Faktörün 2. faktörden çok önemli olması durumu
7	1. Faktörün 2. faktöre nazaran çok güçlü bir öneme sahip olması durumu
9	1. Faktörün 2. faktöre nazaran mutlak üstün bir öneme sahip olması durumu
2,4,6,8	Ara değerler

Kaynak: Thomas L. SAATY, "How to Make a Decision: The Analytic Hierarchy Proses", **European Journal of Operational Research**, Vol. 48, 1990, p.15.

³⁰⁴ Aliye Ayça SUPÇİLLER ve Ozan ÇAPRAZ, "AHP-TOPSIS Yöntemine Dayalı Tedarikçi Seçimi Uygulaması" **Ekonometri ve İstatistik**, Sayı:13 (12. Uluslararası Ekonometri, Yöneylem Araştırması, İstatistik Sempozyumu Özel Sayısı), 2011, s. 1–22.

³⁰⁵ Erdal YILMAZ, "Bulanık AHP- VİKOR Bütünleşik Yöntemi ile Tedarikçi Seçimi", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi**, C.XXXIII, S.II, 2012, s. 331-354.

³⁰⁶ Kezban KAPAR, "Bir Üretim İşletmesinde Analitik Hiyerarşi Süreci İle Tedarikçi Seçimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.28, S.1, 2013, ss. 197-231.

³⁰⁷ Gonca MANAP DAVRAS ve Meltem KARAATLI, "Otel İşletmelerinde Tedarikçi Seçimi Sürecinde AHP ve BAHP Yöntemlerinin Uygulanması", **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.32, S.1, 2014, s. 87-112.

AHP yönteminin analiz uygulama aşamaları aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir³⁰⁸.

Adım 1. Karar kriterlerine ilişkin ikili karşılaştırmalar yapılarak A matrisi elde edilir.

$$A = [a_{ij}]_{n \times n}, \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, n$$

Herhangi iki kriterin karşılaştırılmasında karşılaştırma değeri x ise bunun tersi karşılaştırma değeri $\frac{1}{x}$ dir.

Adım 2. İkili karşılaştırma matrisi $b_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sum_{i=1}^n a_{ij}}$ formülü ile normalize edilir.

$$B = [b_{ij}]_{n \times 1}, \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, n$$

$$C = [b_{ij}]_{n \times n}, \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, n$$

Adım 3. Normalize edilmiş matrislerin satırlarının aritmetik ortalaması alınarak, karar kriterlerinin göreceli önem ağırlıkları elde edilir.

$$w_i = \frac{\sum_{j=1}^n c_{ij}}{n}, \quad w = [w_i]_{n \times 1}, \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, n$$

Adım 4. Göreceli önem ağırlıklarının gerçeği ne kadar yansıttığını belirlemek için kıyaslamalardaki tutarlılık ölçülür. Bir karşılaştırma matrisinin tutarlı olabilmesi için en büyük özdeğeri olan $\lambda_{\max}$ 'ın matris boyutuna (n) eşit olması gerekir. $\lambda_{\max}$ ve buna bağlı olarak hesaplanan tutarlılık indeksi değerlerinin formülleri aşağıda verilmiştir.

$$D = [a_{ij}]_{n \times n} \times [w_i]_{n \times 1} = [d_i]_{n \times 1}$$

$$E_i = \frac{d_i}{w_i}, \quad i = 1, 2, \dots, n$$

³⁰⁸ Thomas SAATY, **Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with The Analytic Hierarchy Process**, Vol.6 (The AHP Series), Pittsburg:RWS Publications, 1994, s. 53-69; Murat ATAN, Ufuk MADEN, "Bireysel ve Kurumsal Kredibilitenin Analitik Hiyerarşi Süreci İle Çözümlemesi", **IV. İstatistik Kongresi**, İstatistik Mezunları Derneği ve Türk İstatistik Derneği, Belek, Antalya, 2005.

$$\lambda_{\text{maks}} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n E_i$$

$$\text{Tutarlılık indeksi: CI} = \frac{\lambda_{\text{maks}} - n}{n-1}$$

Rassal tutarlılık indeksi (RI) değeri ise yapılan çalışmalar sonucunda elde edilen sabit değerlerdir. n, matris boyutunu ifade etmek üzere Rassal tutarlılık indeksleri aşağıdaki Çizelge 3.2'de verilmiştir.

Çizelge 3.2. Rassal Tutarlılık İndeksleri

n	Değer	n	Değer	n	Değer
1	0.00	6	1.24	11	1.51
2	0.00	7	1.32	12	1.48
3	0.58	8	1.41	13	1.56
4	0.90	9	1.45	14	1.57
5	1.12	10	1.49	15	1.59

Kaynak: Thomas SAATY, *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York, 1980, s.644.

Tutarlılık oranı ise aşağıdaki formülde gösterildiği gibi tutarlılık göstergesinin Rassal tutarlılık indeksine oranı ile bulunur.

$$\text{Tutarlılık oranı: CR} = \frac{\text{CI}}{\text{RI}}$$

Tutarlılık oranının 0,10'dan küçük çıkması istenir.

Adım 5. Alternatiflerin genel puanları elde edilir. Bunun için kriterlerin görel önem ağırlıkları ve her bir kriterle göre alternatiflerin görel önem ağırlıkları matrisi elde edilir. Alternatiflerin öncelik matrisi S, kriterlerin öncelik vektörleri ise K olarak ifade edilirse, bu iki matrisin çarpımı ile alternatiflerin genel puanları (li) elde edilir. L vektörünün elemanlarının toplamı 1'dir.

$$L = S \times K = [w_{ij}]_{n \times n} \times [w_i]_{n \times 1}$$

$$L = [l_i]_{n \times 1}$$

3.4. AHP Yöntemi İle Kamu İhale Usulü Seçimi Uygulaması

3.4.1. Amaç ve Kapsam

Kamu ihale usulleri ile ilgili olarak yapılan akademik çalışmaların çoğunda açık ihale usulünün katılımcı sayısını olumlu yönde etkileyeceği ve rekabet ortamını geliştirici/destekleyici etkide bulunacağı noktasında görüşlere yaygın olarak rastlamak mümkündür.

Gerçekten de ilk etapta bakıldığında herkesin teklif verebileceği bir ihale usulünde katılımcı sayısı fazla olacaktır düşüncesi uyanmaktadır. Dolayısıyla rekabet ortamı oluşacaktır. Kıyasıya rekabet içinde yarışan tedarikçiler, gerek mali amaç olan fiyat ve gerekse kalite gibi mali olmayan amaçlar açısından kamu kesiminin faydasını maksimize yarışı içine gireceklerdir.

Açık ihale usulü, belirli bir kimse ve/veya kesime pozitif ya da negatif biçimde bir ayrımcılık yapılmasına sebep olabilme ihtimali en düşük olan ihale usulüdür. Bu nedenle, gerek kamuoyunda gerekse siyasi ve bürokratik arenada yolsuzluk algısının önlenmesi açısından avantajlı bir usuldür.

Açık ihale usulünde kamuoyundan bir şey gizlenmeksizin herkesin gözü önünde yani açık, şeffaf, aleni ve saydam bir biçimde ihale gerçekleştirilmekte; ihalelerde kartelleşmenin önüne geçilebilmektedir. Bu durum vergi ödeyen halkın net vergi yükü değerlendirmesi olumlu yönde etkilemektedir. Bürokratların hata yapma, yolsuzluklara bulaşma vb. risklerini en aza indirdiği için bürokratların görevlerinde psikolojik ferahlık sağlamakta, korku ya da endişe duygularını bertaraf etmektedir.

Ancak, gerçek yaşamda açık ihale usulünün avantajlı olarak algılanan özelliklerinin bazen dezavantajlı bir durum oluşturabileceği de gözlemlenebilmektedir.

Öncelikle açık ihale usulünün en önemli avantajı katılımcı sayısını arttırmasıdır. Ancak burada sayısal fazlalığın yalnız idarenin iş yükünü arttıracağı yönünde görüşler de mevcuttur. Önemli olan nitelikli, ciddi isteklilerin katılımının sağlanması mı? Yoksa katılımcı sayısının fazla olması mıdır?

Kamu idarelerinin en önemli dezavantajı, tedarikçilerin müşteriye bakış açıları ile ilgilidir. Tedarikçiler ticari ilişkilerinde sürekliliği sağlamak amacıyla müşterilere karşı güven duygusu sağlayıcı şekilde hareket etmektedirler. Ancak söz konusu devlet olunca bu duygu aynı düzeyi yakalayamamaktadır. Halk arasında “Devletin malı deniz” gibi bir takım değerlendirmeler bakış açısını göstermesi bakımından önemlidir. Şöyle ki; toplumsal ahlak gereği insanlar normal şartlar altında birine ait olduğunu bildikleri bir şeyi almazlar. Ancak, söz konusu mal kamu malı olunca durum farklılaşabilmektedir. Kamu malı, ortak mal statüsünde olduğu için sahihsiz mal muamelesi görebilmektedir.

Sonuç olarak herkesin girebildiği ihaleler gerekli yeterliliğe sahip olmayan kimselerin ihaleyi kazanması riski taşımaktadırlar. Böylece idare kalitesiz mal ya da hizmet satın alabilmekte, standartlara uygun olmayan yapılara sahip olabilmektedir. Özellikle tamamlanamayan yapılar halkın gözü önünde yıllarca çürümeye terk edilebilmektedir ki, bu durum toplum vicdanında rahatsızlıklar oluşturmaktadır.

Devlet, her ne kadar ihtiyacı olan mal, hizmet ya da yapım işini özel kesimden temin ediyorsa da, yani üretimi özel kesim üstleniyorsa da, halk bu hizmetleri kamu faaliyetleri olarak algılayacaktır. Yani bu tedariklerin kalitesiz yapılması bireylerin devlete bakış açılarını etkileyecektir.

Açık ihale usulünün bir başka özelliği ihalenin açık ve şeffaf olmasını, ihalelerde ayrımcılık yapılmasını, kartelleşmenin ve tekelleşmenin önüne geçilebilmesini sağlamasıdır. Ancak bu durum çok kolay bir olgu değildir. Herkesin girmesine müsaade edilen bir ihaleye yönelik olarak illegal yapıların bazı faaliyetlerde bulunması söz konusu olabilecektir.

Açıkçası herkese açık bir ihale kamu idaresinin kontrolü dışında birçok etmenin olduğu bir yapıya sahiptir. Bir örgütün katılımcılar üzerinde baskı kurarak

kamu idaresini kandırabileceği gerçeği açık ihale usulünde her zaman bir risk olarak bulunmaktadır.

Belirli istekliler arasında ihale usulü idare tarafından yapılan ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Dolayısıyla kamu idaresi ihaleye girebilecekler için bir ön eliminasyon gerçekleştirmekte ve kendince, ihaleye girme yeterliliğine sahip istekli olabilecekleri ihaleye davet etmektedir. Bu durum kamu ihalesinde ihale kalitesi açısından önemlidir. Çünkü ihaleye daha ciddi katılımcılar katılacaktır. Güvenilir katılımcılar tarafından ihale gerçekleştirileceği için spekülative ve manipülatif hareketlerin önüne geçilebilecektir.

Ancak belli istekliler arasında ihale usulünde idarenin belirlediği isteklilerin ihaleye katılabilecek olması bir takım şeffaflık ve saydamlık problemleri taşımaktadır. Katılımcı sayısının az olması rekabet ortamının oluşumunu etkilemektedir. Ayrıca talepkar tarafın kamu idaresi olması kamu idaresinin ihaledeki gücünü olumsuz yönde etkilemektedir.

Pazarlık usulü ise, aciliyet gerektiren ihaleler için kullanımı en avantajlı ihale usulü olarak görülmekle birlikte burada şeffaflık ve açıklık problemi belli istekliler arasında ihale usulünden daha önemli ölçüde kendini göstermektedir.

Bilindiği üzere soyut hukuk kurallarının somut bir şekilde anlamlandırılarak ifade edilmesi işlemine yorum adı verilmektedir. Ekonomik yorum yöntemi olayın gerçek mahiyetinin araştırılarak kanunun açıklanmasını ön görmektedir. Kamu ihalesi gibi dinamik işleyen bir sürecin kanunun lafzına bakılarak açıklanması hayatın olağan akışına uygun değildir. O halde ekonomik faaliyetlerin nasıl gerçekleştiğinin bilinerek kanun hükümlerinin uygulanması etkili bir kamu ihalesi uygulamasının önemli şartlarından birisidir.

Kanun açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç tip ihale usulü belirlemiştir. Bunlardan açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğunu belirtip pazarlık usulünün kanunda belirtilen hallerde uygulanabileceğini hükmü düzenlemiştir. Ancak

kanunda, ihale usullerini düzenleyen maddelerde “yapar” gibi kesin ifadeler yerine “yapabilir” ifadesi kullanılarak idareye seçim hakkı tanınmıştır.

Kamu idareleri de gerçekleştirdikleri ihalelerdeki ihale usulü seçimleri ile üç ihale usulünü de kullanabileceklerini göstermektedirler.

Kamu ihaleleri incelendiğinde aynı konunun aynı dönemde farklı ihale usulleri ile temin edilebildiği görülmektedir. Peki, kamu idarelerini ihale usulü seçimi farklılaştırmalarına sevk eden düşünce nedir? Bu durumu ortaya çıkaran olgu nedir? Kamu ihalelerinde kullanılması gereken doğru ihale usulü hangisidir? Sorularının cevaplarının aranması çalışmamızın amacını oluşturmaktadır.

Söz konusu soruların en doğru cevapları, ihale usulünü belirleyen ihale komisyonlarına katılmış görevliler tarafından verilebilecektir. Ayrıca sorular bir takım nesnel cevaplar gerektirdiği gibi öznel cevaplar da gerektirmektedir. İşte bu iki olguyu tam olarak çalışma imkanı AHP yöntemi ile mümkün olabilecektir.

AHP yöntemi çalışması için veri toplama işlemi anket yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda mal, hizmet ve yapım işi ihaleleri ile ilgili ihale komisyonlarında bulunan toplam altmış adet anket görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu anketler beş yerel yönetim kurumu, üç üniversite, iki düzenleyici denetleyici kurum ve beş adette merkezi yönetim kuruluşunda ikili görüşmeler yapmak suretiyle tamamlanmıştır.

Çalışmada mal alım ihaleleri, hizmet alım ihaleleri ve yapım işi ihaleleri için ayrı anket çalışmaları gerçekleştirilerek üç kez farklı AHP analizi uygulanmış ve ulaşılan sonuçlar çalışma içinde değerlendirilmiştir.

Gerçekleştirilen anket çalışmasında gerekli toplulaştırılmasının yapılması ile elde edilen kriterler ve alt kriterler Çizelge 3.3.’de gösterilmiştir.

Çizelge 3.3. Kriter ve Alt Kriterlerin Belirlenmesi

(C1) Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel	(C11) Katılımcı Sayısı (%) (C12) Sözleşme Türü (%) (C13) Kartelleşme (%)
(C2) Yeterlilik	(C21) Zamanında Temin (%) (C22) Konsorsiyuma Açıklık (%) (C23) Tecrübe (%)
(C3) Saydamlık	(C31) Hesap Verme Sorumluluğu (%) (C32) Şeffaflık (%) (C33) Eşit Muamele Kaygısı (%)
(C4) Yapısal Durumlar	(C41) Aciliyet (%) (C42) Kriz Beklentisi (%) (C43) Siyasi Konjonktür (%)
(C5) Çevresel Faktörler	(C51) Sektörün Türü (%) (C52) Kısmi Teklif Verilebilirlik (%) (C53) Çerçeve Anlaşma Kullanımı(%)

Çizelge 3.4. Alternatifler

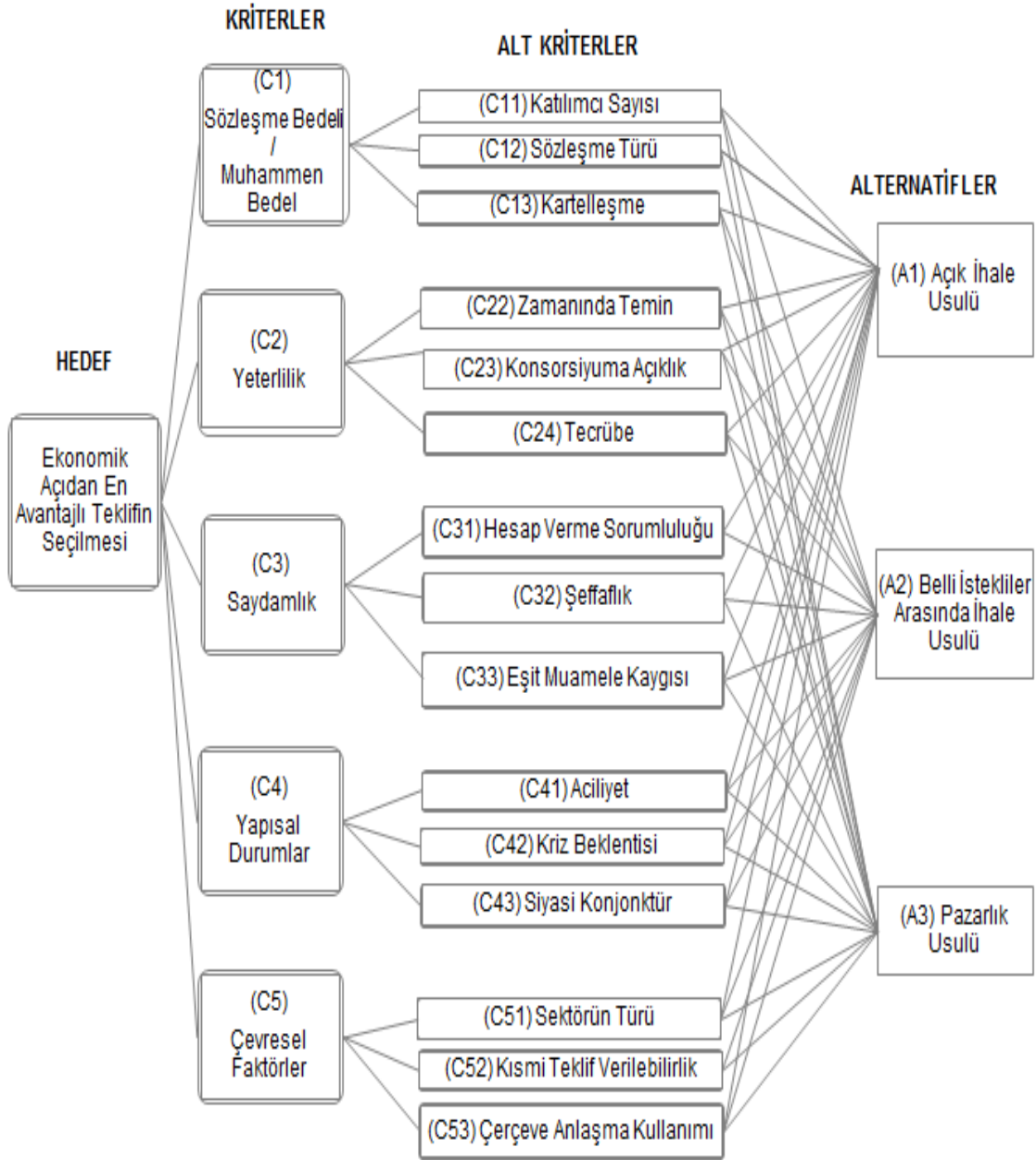
(A1) Açık İhale Usulü
(A2) Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
(A3) Pazarlık Usulü

Kamu idareleri tarafından ihale usulü seçimi, belirlenen kriterler ve alternatifler doğrultusunda Analitik Hiyerarşi Proses yöntemi kullanılarak mal alım ihalelerinde, hizmet alım ihalelerinde ve yapım işi ihalelerinde ayrı ayrı değerlendirilecektir.

3.4.2. Mal Alım İhaleleri İçin AHP Yöntemi Uygulaması

Kamu ihalelerinde kullanılacak ihale usulünün belirlenmesi çalışmasında kullanılacak AHP yönteminin ilk adımı, problemin hiyerarşik modelinin

oluşturulmasıdır. Bu doğrultuda Çizelge 3.3. ve Çizelge 3.4.'de verilen alternatiflerin kullanılmasıyla elde edilen model Şekil 3.4.'de gösterilmiştir.



Şekil 3.4. Kamusal Alım İhalelerinde İhale Usulünün Seçimi İçin AHP Modeli

Gerçekleştirilen analiz aşağıdaki adımlardan oluşmaktadır.

Adım 1. Karar kriterlerine ilişkin ikili karşılaştırmalar yapılarak ikili karşılaştırma matrisleri ($A = [a_{ij}]_{n \times n}$, $i = 1, 2, \dots, n$; $j = 1, 2, \dots, n$) elde edilmiştir.

Karar kriterlerinin ikili karşılaştırmaları anket uygulaması yapılan idarelerdeki ihale komisyonlarında görev almış yetkilerin görüşlerine bağlı olarak yapılmıştır. Görüşme yapılan kişilerin verdikleri görüşler doğrultusunda uzlaşılmış kararlara ulaşmak amacıyla her bir kişi tarafından verilen kararların geometrik ortalaması alınmak suretiyle tek bir karar değeri elde edilmiştir. Sonuçta elde edilen karar matrisi Çizelge 3.5.'de gösterilmiştir.

Çizelge 3.5. Mal Alım İhaleleri İçin Ana Kriterlerin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler
(C1) SB / MB	1,00	5,00	3,00	1,00	7,00
(C2) Yeterlilik	0,20	1,00	1,00	1,00	3,00
(C3) Saydamlık	0,33	1,00	1,00	0,33	3,00
(C4) Yapısal Durumlar	1,00	1,00	3,00	1,00	3,00
(C5) Çevresel Faktörler	0,14	0,33	0,33	0,33	1,00

Adım 2. İkili karşılaştırma matrisi $b_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sum_{i=1}^n a_{ij}}$ formülü ile normalize edilmiştir.

Çizelge 3.6. Mal Alım İhaleleri İçin Normalize Edilmiş Matris

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler
(C1) SB / MB	0,37	0,60	0,36	0,27	0,41
(C2) Yeterlilik	0,07	0,12	0,12	0,27	0,18
(C3) Saydamlık	0,12	0,12	0,12	0,09	0,18
(C4) Yapısal Durumlar	0,37	0,12	0,36	0,27	0,18
(C5) Çevresel Faktörler	0,05	0,04	0,04	0,09	0,06

Adım 3. Normalize edilmiş matrislerin satırlarının aritmetik ortalaması alınarak, karar kriterlerinin göreceli önem ağırlıkları elde edilir.

$$a_1 = \frac{0,37 + 0,60 + 0,36 + 0,27 + 0,41}{5} = 0,40$$

$$a_1 = \frac{0,07 + 0,12 + 0,12 + 0,27 + 0,18}{5} = 0,15$$

$$a_1 = \frac{0,12 + 0,12 + 0,12 + 0,09 + 0,18}{5} = 0,13$$

$$a_1 = \frac{0,37 + 0,12 + 0,36 + 0,27 + 0,18}{5} = 0,26$$

$$a_1 = \frac{0,05 + 0,04 + 0,04 + 0,09 + 0,06}{5} = 0,06$$

Çizelge 3.7. Mal Alım İhaleleri İçin Görelî Önem Ağırlıklarının Elde edilmesi

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler	Görelî Önem
(C1) SB / MB	0,37	0,60	0,36	0,27	0,41	0,40
(C2) Yeterlilik	0,07	0,12	0,12	0,27	0,18	0,15
(C3) Saydamlık	0,12	0,12	0,12	0,09	0,18	0,13
(C4) Yapısal Durumlar	0,37	0,12	0,36	0,27	0,18	0,26
(C5) Çevresel Faktörler	0,05	0,04	0,04	0,09	0,06	0,06

Adım 4. Görelî önem ağırlıklarının gerçeği ne kadar yansıttığını belirlemek için kıyaslamalardaki tutarlılık ölçülür. Bir karşılaştırma matrisinin tutarlı olabilmesi için en büyük özdeğeri olan $\lambda_{\max}$ 'ın matris boyutuna (n) eşit olması gerekir. $\lambda_{\max}$ ve buna bağlı olarak hesaplanan tutarlılık indeksi değerlerine bakacak olursak;

$$D = [a_{ij}]_{n \times n} \times [w_i]_{n \times 1} = [d_i]_{n \times 1}$$

$$A = \begin{bmatrix} 1,00 & 5,00 & 3,00 & 1,00 & 7,00 \\ 0,20 & 1,00 & 1,00 & 1,00 & 3,00 \\ 0,33 & 1,00 & 1,00 & 0,33 & 3,00 \\ 1,00 & 1,00 & 3,00 & 1,00 & 3,00 \\ 0,14 & 0,33 & 0,33 & 0,33 & 1,00 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} 0,40 \\ 0,15 \\ 0,13 \\ 1,26 \\ 0,06 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 2,20 \\ 0,79 \\ 0,66 \\ 1,36 \\ 0,29 \end{bmatrix}$$

$$E_i = [e_i]_{1 \times n} = \frac{d_i}{w_i}, \quad i = 1, 2, \dots, n$$

$$E_i = A = [5,46 \quad 5,17 \quad 5,30 \quad 5,24 \quad 5,19]$$

$$\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n E_i = \frac{5,46 + 5,17 + 5,30 + 5,24 + 5,19}{5} = 5,27$$

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{5,27 - 5}{5} = 0,06$$

Rassal tutarlılık indeksi (RI) değeri ise yapılan çalışmalar sonucunda elde edilen sabit değerlerdir. n, matris boyutunu ifade etmek üzere Rassal tutarlılık indeksleri aşağıdaki Çizelge 3.8’de verilmiştir.

Çizelge 3.8. Rassal Tutarlılık İndeksi

n	Değer	N	Değer	n	Değer
1	0.00	6	1.24	11	1.51
2	0.00	7	1.32	12	1.48
3	0.58	8	1.41	13	1.56
4	0.90	9	1.45	14	1.57
5	1.12	10	1.49	15	1.59

Kaynak: Thomas SAATY, The Analytic Hierarchy Process, McGraw-Hill, New York, 1980, s.644.

Tutarlılık oranı ise aşağıdaki formülde gösterildiği gibi tutarlılık göstergesinin Rassal tutarlılık indeksine oranı ile bulunur.

$$\text{Tutarlılık oranı: CR} = \frac{CI}{RI} = \frac{0,06}{1,12} = 0,06$$

$0,06 \leq 0,10$ olduğu için verilen cevapların tutarlı olduğu söylenebilecektir.

Ana kriter için yapılan bu işlemler alt kriterler bazında da tekrarlanacaktır. Yapılan ikili karşılaştırmalar matrisi ve elde edilen tutarlılık oranları aşağıdaki çizelgelerde gösterilmiştir.

Çizelge 3.9. Mal Alım İhaleleri İçin Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C11)	(C12)	(C13)	Görelî Önem
(C11)	1,00	7	3	0,65
(C12)	1/7	1,00	1/5	0,07
(C13)	1/3	5	1,00	0,28
T.O.	0,06			

Çizelge 3.10. Mal Alım İhaleleri İçin Yeterlilik Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C21)	(C22)	(C23)	Görelî Önem
(C21)	1,00	3,00	0,33	0,28
(C22)	0,33	1,00	0,25	0,12
(C23)	3,00	4,00	1,00	0,60
T.O.	0,07			

Çizelge 3.11. Mal Alım İhaleleri İçin Saydamlık Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C31)	(C32)	(C33)	Görelî Önem
(C31)	1,00	1,00	1,00	0,33
(C32)	1,00	1,00	1,00	0,33
(C33)	1,00	1,00	1,00	0,33
T.O.	0,0			

Çizelge 3.12. Mal Alım İhaleleri İçin Yapısal Durumlar Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C41)	(C42)	(C43)	Görelî Önem
(C41)	1,00	3,00	1,00	0,42
(C42)	0,33	1,00	0,33	0,14
(C43)	1,00	3,00	1,00	0,42
T.O.	0,0			

Çizelge 3.13. Mal Alım İhaleleri İçin Çevresel Faktörler Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C51)	(C52)	(C53)	Görelî Önem
(C1)	1,00	0,33	1,00	0,19
(C1)	3,00	1,00	3,00	0,55
(C1)	1,00	0,33	1,00	0,26
T.O.	0,0			

Tutarlılık oranlarına bakıldığında alt kriterler bazında tüm karşılaştırmaların tutarlılık oranlarının istenilen seviyede olduğu görüldüğü için verilen cevapların tutarlı olduğu söylenebilecektir.

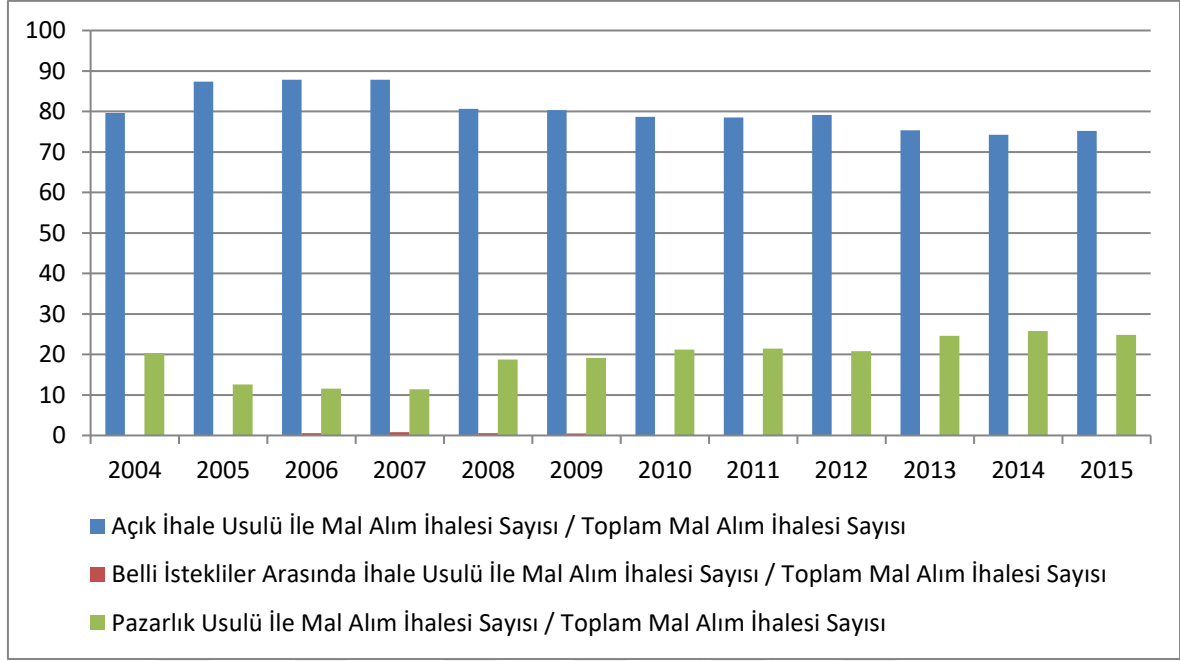
Adım 5. Alternatiflerin genel puanları elde edilir. Bunun için kriterlerin görelî önem ağırlıkları ve her bir kriterle göre alternatiflerin görelî önem ağırlıkları matrisi elde edilir.

Çizelge 3.14. Mal Alım İhaleleri İçin Genel Sentez Çizelgesi

KRİTERLER	Görelî Öncelik	A1	A2	A3
(C1)	0,41256	0,62	0,19	0,18
(C2)	0,14802	0,16	0,53	0,31
(C3)	0,12580	0,82	0,09	0,09
(C4)	0,25832	0,12	0,44	0,44
(C5)	0,05530	0,48	0,26	0,26
ALT KRİTERLER				
(C11)	0,64912	0,81818	0,09091	0,09091
(C12)	0,07193	0,73064	0,18839	0,08096
(C13)	0,27895	0,14286	0,42857	0,42857
(C21)	0,27460	0,14286	0,42857	0,42857
(C22)	0,12612	0,60000	0,20000	0,20000
(C23)	0,59928	0,07193	0,64912	0,27895
(C31)	0,33333	0,81818	0,09091	0,09091
(C32)	0,33333	0,81818	0,09091	0,09091
(C33)	0,33333	0,81818	0,09091	0,09091
(C41)	0,42857	0,09091	0,45455	0,45455
(C42)	0,14286	0,14286	0,42857	0,42857
(C43)	0,42857	0,14286	0,42857	0,42857
(C51)	0,18519	0,60000	0,20000	0,20000
(C52)	0,55556	0,60000	0,20000	0,20000
(C53)	0,25925	0,14286	0,42857	0,42857
Sonuç	5,0	0,4413251	0,2973493	0,2613252

Çizelge 3.14 incelendiğinde seçilen boyutlarda ölçülen kriterler altında 0,44 oranı ile kamusal mal alım ihalelerinde kullanıma en elverişli ihale usulü açık ihale usulü olarak gerçekleşmiştir. Açık ihale usulünün ardından puanları birbirine yakın bir şekilde belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü yer almaktadır. Buna göre kamusal mal alım ihalelerinde pazarlık usulü ile ihale dizaynı riskli olarak değerlendirilmektedir.

Şekil 3.5., yıllar itibariyle toplam mal alım ihaleleri içinde ihale usullerinin kullanım oranlarını göstermektedir. Ülkemizde 2004 yılından bu yana mal alım ihalelerinde kullanılan öncelikli yöntem açık ihale usulü olarak gerçekleşmiştir. Açık ihale usulünün ardından pazarlık usulünün kullanıldığını görmekteyiz. Yıllar itibariyle kamusal mal alım ihalelerinde pazarlık usulünün kullanım oranı ortalama % 9.7 olarak gerçekleşmiştir.



Şekil 3.5. Mal Alım İhalelerinde İhale Usullerinin Kullanım Oranı

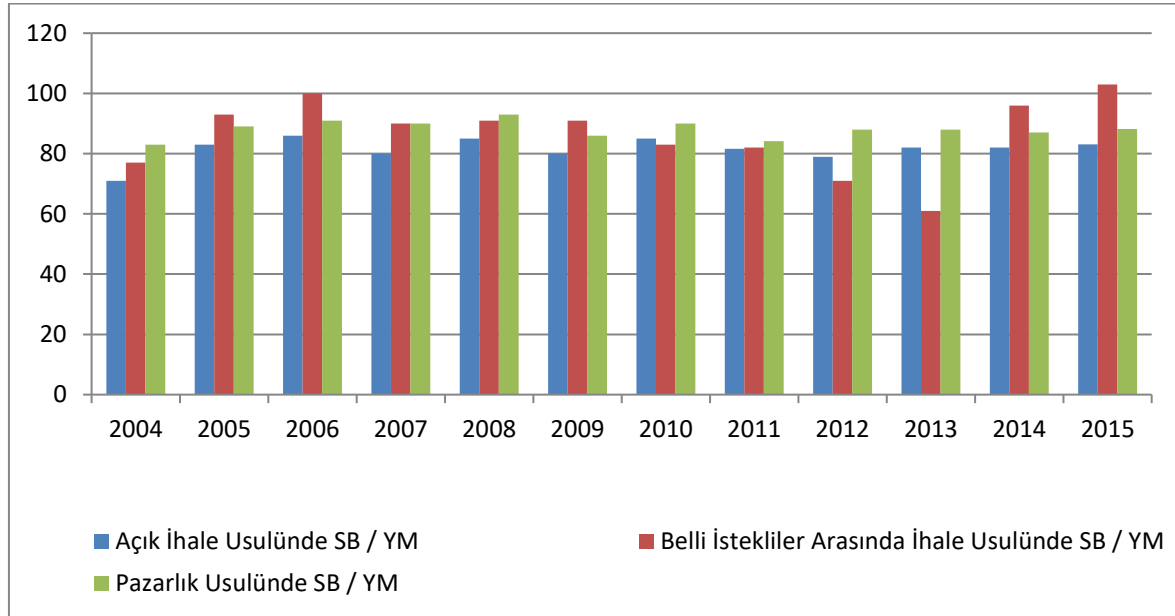
Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Ülkemizde ağırlıklı olarak açık ihale usulünün kullanılmış olması, gerçekleştirdiğimiz analiz sonuçlarıyla uyumludur. Ancak, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü arasındaki ihale usulü seçiminde kamunun tercihini pazarlık usulünden yana kullandığı görülmektedir. İkinci bölümde açıklanan pazarlık usulünün kullanım şartları incelendiğinde mal alım ihaleleri için kullanım alanının sınırlı olduğu dikkate alındığında pazarlık usulünün %10'lar düzeyinde kullanılması doğru bir uygulama değildir.

Kamusal mal alım ihaleleri içinde önemi en büyük kriter fiyat (Sözleme bedeli / yaklaşık maliyet) olmuştur. Fiyatın belirlenmesinde en önemli alt kriter katılımcı sayısı olarak gerçekleşmiştir. Katılımcı sayısını en iyi açıklayan ihale usulü ise açık ihale usulüdür.

Fiyatın belirlenmesi noktasında genel görüntüye bakıldığında önem derecesi en fazla olan alternatif bariz bir şekilde açık ihale usulü olarak gerçekleşmiştir. Şekil 2.17.'de toplam kamu ihaleleri içinde fiyatın en düşük çıktığı ihale usulü belli istekliler arasında ihale usulü iken, mal alım ihaleleri özelinde şekil 3.6. incelendiğinde zaman zaman belli istekliler arasında ihale usulünün düşük fiyat açısından avantajlı olduğu görülmekle birlikte son yıllarda analizi destekler biçimde açık ihale usulü daha

avantajlı duruma gelmiştir. Mal alım ihaleleri özelinde de son yıllarda belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan kamu ihalelerinin fiyat açısından yaklaşık maliyete daha yakın çıktığı sonucu görülmektedir.



Şekil 3.6. Mal Alım İhalelerinde İhale Usullerine Göre SB / YM

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Önem derecesine göre ana kriterlerin sıralanmasında 0,41 önem derecesine sahip fiyatın ardından yapısal durumlar kriteri gelmektedir. Yapısal durumların kendi hiyerarşik yapısı incelendiğinde, aciliyet ve siyasi konjonktürün etkileyici olduğu görülmektedir. Yapısal durumlarda belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün açıklayıcı alternatifler oldukları görülmektedir.

Kamusal alımlarda aciliyetin varlığı gerçekleştirilecek ihale ile ilgili sürelerin ve prosedürün kısa tutulmasını gerektirmektedir. Ancak orta vadeli harcama sisteminin geçerli olduğu ve bütçe dışı bir harcamanın yapılamayacağı ülkemizde böylesi durumların sayısının sınırlı kalacağı açıktır.

Siyasi konjonktürün önem arz ettiği bir durumda belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün tercih edilmesi söz konusu iki ihale usulünün suiistimallere açık olduğunun bir göstergesidir.

Kamusal mal alım ihalelerinde yeterlilik kriteri üçüncü derece de önemli çıkmıştır. Yeterlilik kriteri içinde en önemli alt kriter tecrübe olarak gerçekleşmiştir. Yeterlilik kriterini en iyi açıklayan alternatif ise pazarlık usulü olarak gerçekleşmiştir. Tecrübe gibi önemli bir kriterin burada üçüncü derecede önemli olmasının nedeni mal alım ihalelerinin özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Çünkü kriterlerin sözleşmede açık bir şekilde belirlendiği mal alım ihalelerinde düşük fiyatın gerçekleşme beklentisi şüphesiz kamu kesimi için kamu maliyesinin mali ve/veya mali olmayan amaçları açısından önem arz etmektedir. O halde analiz sonuçlarını doğrultusunda mal alım ihalelerinde açık ihale usulü kullanımı öncelikli ihale usulü olarak kullanılmalıdır.

3.4.3. Hizmet Alım İhaleleri İçin AHP Yöntemi Uygulaması

Mal alım ihalelerinde ana kriterler için gösterilen tutarlık hesaplama adımları izlenerek, analiz hizmet alım ihaleleri için tekrar gerçekleştirilmiştir. Buna göre;

Çizelge 3.15. Hizmet Alım İhaleleri İçin Ana Kriterlerin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler
(C1) SB / MB	1,00	0,33	3,00	0,33	3,00
(C2) Yeterlilik	3,00	1,00	5,00	3,00	3,00
(C3) Saydamlık	0,33	0,20	1,00	0,33	0,33
(C4) Yapısal Durumlar	3,00	0,33	3,00	1,00	3,00
(C5) Çevresel Faktörler	0,33	0,33	3,00	0,33	1,00

Çizelge 3.16. Hizmet Alım İhaleleri İçin Normalize Edilmiş Matris

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler
(C1) SB / MB	0,13	0,15	0,20	0,07	0,29
(C2) Yeterlilik	0,39	0,46	0,33	0,60	0,29
(C3) Saydamlık	0,04	0,09	0,07	0,07	0,03
(C4) Yapısal Durumlar	0,39	0,15	0,20	0,20	0,29
(C5) Çevresel Faktörler	0,04	0,15	0,20	0,07	0,10

Görelî önemlerin hesaplanması yine aşağıdaki şekilde yapılacaktır.

$$\alpha_1 = \frac{0,13 + 0,15 + 0,20 + 0,07 + 0,29}{5} = 0,17$$

$$\alpha_1 = \frac{0,39 + 0,46 + 0,33 + 0,60 + 0,29}{5} = 0,41$$

$$\alpha_1 = \frac{0,04 + 0,09 + 0,07 + 0,07 + 0,03}{5} = 0,06$$

$$\alpha_1 = \frac{0,39 + 0,15 + 0,20 + 0,20 + 0,29}{5} = 0,25$$

$$\alpha_1 = \frac{0,04 + 0,15 + 0,20 + 0,07 + 0,10}{5} = 0,11$$

Çizelge 3.17. Hizmet Alım İhaleleri İçin Görelî Önem Ağırlıklarının Elde edilmesi

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler	Görelî Önem
(C1) SB / MB	0,13	0,15	0,20	0,07	0,29	0,17
(C2) Yeterlilik	0,39	0,46	0,33	0,60	0,29	0,41
(C3) Saydamlık	0,04	0,09	0,07	0,07	0,03	0,06
(C4) Yapısal Durumlar	0,39	0,15	0,20	0,20	0,29	0,25
(C5) Çevresel Faktörler	0,04	0,15	0,20	0,07	0,10	0,11

Hizmet ihalelerinde tutarlılık oranı = 0,08 çıkmıştır.

$0,08 \leq 0,10$ olduğu için verilen cevapların tutarlı olduğu söylenebilecektir.

Mal alım ihalelerinde olduğu gibi hizmet alım ihaleleri için de yine aynı şekilde yapılan ikili karşılaştırma matrisleri aşağıda verilmiştir.

Çizelge 3.18. Hizmet Alım İhaleleri İçin Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C11)	(C12)	(C13)	Görelî Önem
(C11)	1,00	5,00	0,33	0,49
(C12)	0,20	1,00	0,33	0,09
(C13)	3,00	3,00	1,00	0,42
T.O.	0,28			

Çizelge 3.19. Hizmet Alım İhaleleri İçin Yeterlilik Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C21)	(C22)	(C23)	Görelî Önem
(C21)	1,00	7,00	0,20	0,27
(C22)	0,14	1,00	0,20	0,10
(C23)	5,00	5,00	1,00	0,63
T.O.	0,41			

Çizelge 3.20. Hizmet Alım İhaleleri İçin Saydamlık Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C31)	(C32)	(C33)	Görelî Önem
(C31)	1	1	1	0,33
(C32)	1	1	1	0,33
(C33)	1	1	1	0,33
T.O.	0,0			

Çizelge 3.21. Hizmet Alım İhaleleri İçin Yapısal Durumlar Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C41)	(C42)	(C43)	Görelî Önem
(C41)	1,00	5,00	3,00	0,53
(C42)	0,20	1,00	0,33	0,12
(C43)	0,33	3,00	1,00	0,34
T.O.	0,03			

Çizelge 3.22. Hizmet Alım İhaleleri İçin Çevresel Faktörler Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C51)	(C52)	(C53)	Görelî Önem
(C1)	1,00	3,00	3,00	0,31
(C1)	0,33	1,00	1,00	0,41
(C1)	0,33	1,00	1,00	0,26
T.O.	0,0			

Tutarlılık oranlarına bakıldığında alt kriterler bazında ikili karşılaştırmaların beklenen değere yakın oldukları görüldüğü için verilen cevapların tutarlı olduğu söylenebilecektir.

Hizmet ihaleleri için kriterlerin görelî önem ağırlıkları ve her bir kritere göre alternatiflerin görelî önem ağırlıkları matrisi Çizelge 3.23'de gösterilmiştir.

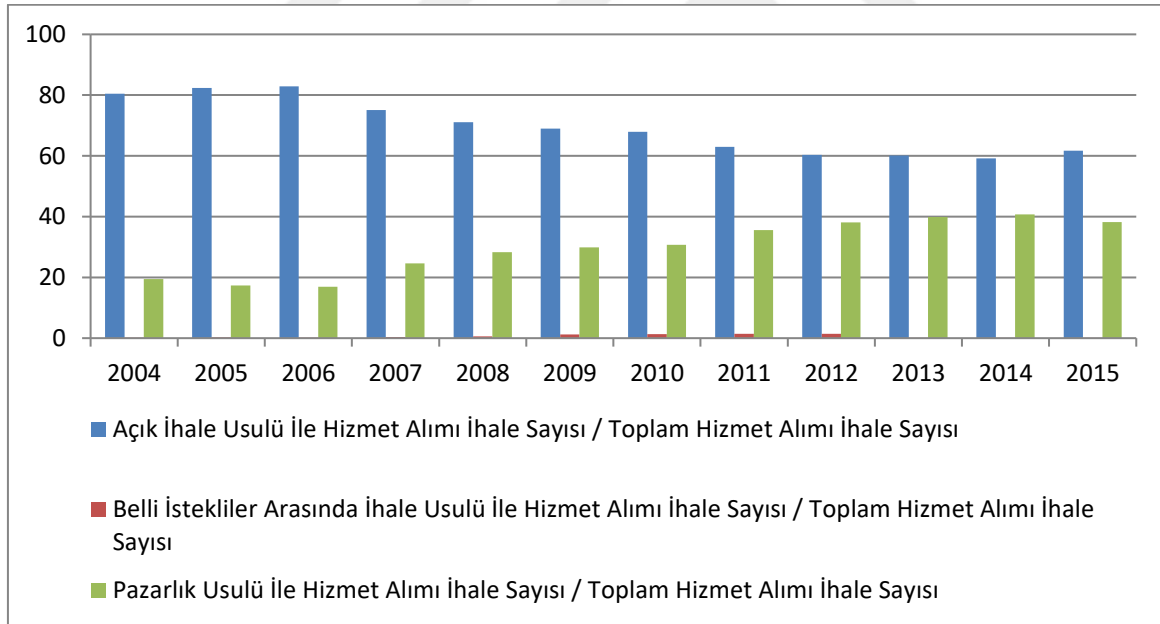
Çizelge 3.23. Hizmet Alım İhaleleri İçin Genel Sentez Çizelgesi

KRİTERLER	Görelİ Öncelik	A1	A2	A3
(C1)	0,16218	0,46	0,27	0,27
(C2)	0,42177	0,15	0,42	0,42
(C3)	0,05865	0,50	0,25	0,25
(C4)	0,25372	0,07	0,45	0,48
(C5)	0,10367	0,46	0,27	0,27
ALT KRİTERLER				
(C11)	0,48604	0,71429	0,14286	0,14286
(C12)	0,09119	0,60000	0,20000	0,20000
(C13)	0,42777	0,14286	0,42857	0,42857
(C21)	0,26905	0,14286	0,42857	0,42857
(C22)	0,10265	0,71429	0,14286	0,14286
(C23)	0,62830	0,06667	0,46667	0,46667
(C31)	0,33333	0,06667	0,46667	0,46667
(C32)	0,33333	0,71429	0,14286	0,14286
(C33)	0,33333	0,71429	0,14286	0,14286
(C41)	0,53388	0,06667	0,30431	0,63299
(C42)	0,12321	0,11045	0,32295	0,56660
(C43)	0,34291	0,06667	0,46667	0,46667
(C51)	0,31707	0,60000	0,20000	0,20000
(C52)	0,41463	0,60000	0,20000	0,20000
(C53)	0,26829	0,09091	0,45455	0,45455
Sonuç	5,0	0,2354506	0,378869479	0,3864862

Çizelge 3.23’de yer alan analiz sonucuna göre; seçilen boyutlarda ölçülen kriterler altında 0,38 oranı ile kamusal hizmet alım ihalelerinde kullanıma en elverişli ihale usulü pazarlık usulüdür. Ancak veriler incelendiğinde pazarlık usulü ve belli

istekliler arasında ihale usulünün oranlarının birbirlerine çok yakın oldukları görülecektir. Dolayısıyla pazarlık usulünün ardından çok az bir puan farkıyla belli istekliler arasında ihale usulü gelmektedir. Hizmet alım ihalelerinde açık ihale usulü üçüncü sırada yer almıştır. Öyle ise denilebilir ki, hizmet alım ihalelerinde açık ihale usulü riskli olarak değerlendirilmektedir.

Ancak ülkemizdeki uygulamaya bakıldığında durumun analiz sonucundan farklı olduğu görülmektedir. Hizmet alım ihalelerinde kullanılan ihale usulünde yıllar itibariyle oranı azalmakla birlikte açık ihale usulünün ağırlıklı olarak kullanıldığı görülmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulünün oranın çok düşük olmakla birlikte, pazarlık usulünün kullanım alanında bir genişleme göze çarpmaktadır. Özellikle 2010 yılından sonra açık ihale usulünün toplam hizmet alım ihalelerinde kullanım oranının %60'lar düzeyine gerilediği, buna karşın pazarlık usulünün kullanım oranının %40'lar düzeyine çıktığı göze çarpmaktadır.



Şekil 3.7. Hizmet Alım İhalelerinde İhale Usullerinin Kullanım Oranı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Hizmet alım ihalelerinde ana kriter bazında karşılaştırma yapıldığında en önemli kriterin yeterlilik kriteri olarak oluştuğu gözlemlenmektedir. Yeterlilik kriteri altında alt kriterler arasındaki karşılaştırmalarda en önemli kriter tecrübe olarak gerçekleşmiştir. Tecrübe alt kriteri ihale usulleri açısından değerlendirildiğinde belli

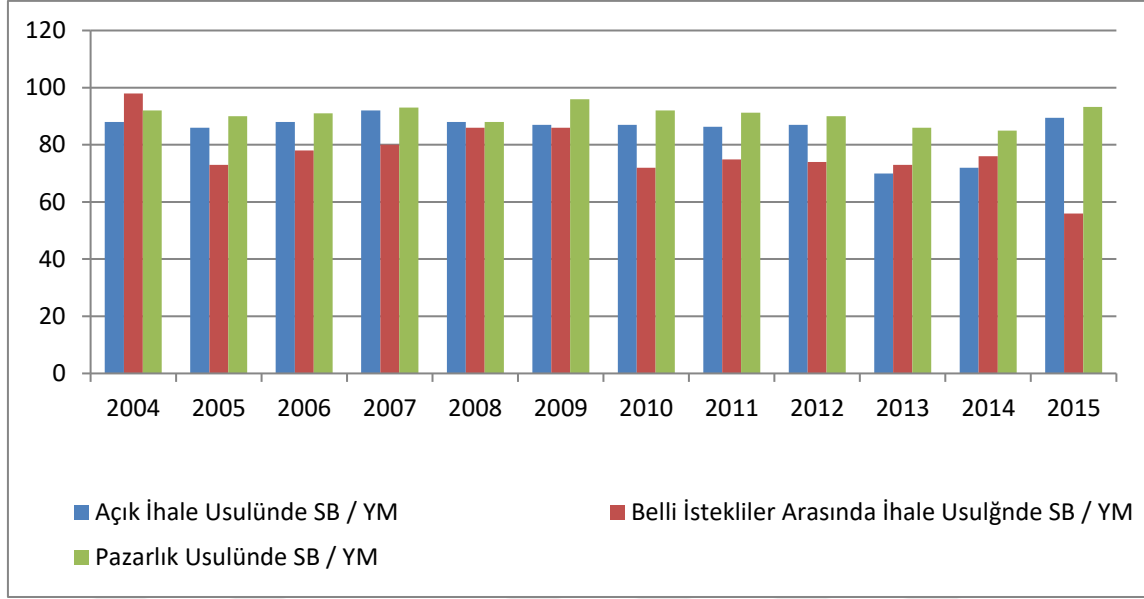
istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünün eşit önem derecesi ile alt kriteri optimize ettikleri görülmektedir. Açık ihale usulü tecrübe kriteri altında riskli olarak değerlendirilmektedir.

Yeterliliğin hemen ardından yapısal durumlar alt kriterinin önem derecesinin diğer kriterlerden daha fazla olduğu görülmektedir. Yapısal durumlar açısından en önemli kriter aciliyet olarak gerçekleşmiştir. Aciliyet kriteri açısından ihale usulleri karşılaştırması yapıldığında pazarlık usulünün diğer ihale usullerine nazaran ön plana çıktığı görülmektedir. İkinci sırada belli istekliler arasında ihale usulü yer alırken açık ihale usulünün en son sırada yer aldığı görülmektedir. Yapısal durumlar kriterinde ikinci derecede önemin siyasi konjonktür de olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum ihale yapımcılarının amaçlarında bir takım sapmalara neden olabilecek düzeyde görülmektedir. Şöyle ki, analiz sonucunda ihale yapımcıların hizmet alım ihalelerinde yeterlilik kriterini ön planda tutukları görülmekteyken siyasi ve/veya bürokratik bir takım kaygılar fiyat faktörünü uygulamada ön plana çıkarabilmektedir.

Analiz sonuçlarına göre hizmet alım ihalelerinde fiyatın önem derecesinin üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir. Sözleşme bedeli /Yaklaşık maliyet değeri idarinin istediği biçimde en iyi açık ihale usulünde optimize olduğu görülmektedir.

Ülkemizde uygulamaya bakıldığında Şekil 3.8.'de görüleceği üzere hizmet alım ihalelerinde belli istekliler arasında ihale usulünün düşük fiyat açısından daha avantajlı olduğu görülmektedir. Analiz sonuçları incelendiğinde fiyatın düşük çıkmasını belirleyen alt kriterin katılımcı sayısı olduğu görülmektedir. O halde fiyatın belirlenmesinin mal alım ihalelerine göre daha zor olduğu hizmet alım ihalelerinde belli istekliler arasında ihale usulünde fiyatın daha avantajlı çıkmasının nedeni hizmet alım ihalelerinde uygulamada katılımcı sayısının azlığıdır. Bu durum Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan ihale istatistiklerince de doğrulanmaktadır.

Analiz sonucunda sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının belirlenmesinde açık ihale usulünün etkili olduğu sonucu kamu kesiminin hizmet alım ihalelerinde düşük fiyattan ziyade amaçlarının olduğunu ispatlar niteliktedir.



Şekil 3.8. Hizmet Alım İhalelerinde İhale Usullerine Göre SB / YM

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

3.4.4. Yapım İşi İhaleleri İçin AHP Yöntemi Uygulaması

Mal alım ihalelerinde ana kriterler için gösterilen tutarlık hesaplama adımları izlenerek, analiz yapım işi ihaleleri için tekrar gerçekleştirilmiştir. Buna göre;

Çizelge 3.24. Yapım İşi İhaleleri İçin Ana Kriterlerin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler
(C1) SB / MB	1,00	0,20	3,00	0,33	3,00
(C2) Yeterlilik	5,00	1,00	3,00	3,00	7,00
(C3) Saydamlık	0,33	0,33	1,00	0,33	0,33
(C4) Yapısal Durumlar	3,00	0,33	3,00	1,00	3,00
(C5) Çevresel Faktörler	0,33	0,14	3,00	0,33	1,00

Çizelge 3.25. Yapım İşi İhaleleri İçin Normalize Edilmiş Matris

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler
(C1) SB / MB	0,10	0,10	0,23	0,07	0,21
(C2) Yeterlilik	0,52	0,50	0,23	0,60	0,49
(C3) Saydamlık	0,03	0,17	0,08	0,07	0,02
(C4) Yapısal Durumlar	0,31	0,17	0,23	0,20	0,21
(C5) Çevresel Faktörler	0,03	0,07	0,23	0,07	0,07

Görelî önemlerin hesaplanması yine aşağıdaki şekilde yapılacaktır.

$$\alpha_1 = \frac{0,10 + 0,10 + 0,23 + 0,07 + 0,21}{5} = 0,14$$

$$\alpha_1 = \frac{0,52 + 0,50 + 0,23 + 0,60 + 0,49}{5} = 0,47$$

$$\alpha_1 = \frac{0,03 + 0,17 + 0,08 + 0,07 + 0,02}{5} = 0,07$$

$$\alpha_1 = \frac{0,31 + 0,17 + 0,23 + 0,20 + 0,21}{5} = 0,22$$

$$\alpha_1 = \frac{0,03 + 0,07 + 0,23 + 0,07 + 0,07}{5} = 0,09$$

Çizelge 3.26. Yapım İşi İhaleleri İçin Görelî Önem Ağırlıklarının Elde edilmesi

	(C1) SB / MB	(C2) Yeterlilik	(C3) Saydamlık	(C4) Yapısal Durumlar	(C5) Çevresel Faktörler	Görelî Önem
(C1) SB / MB	0,10	0,10	0,23	0,07	0,21	0,14
(C2) Yeterlilik	0,52	0,50	0,23	0,60	0,49	0,47
(C3) Saydamlık	0,03	0,17	0,08	0,07	0,02	0,07
(C4) Yapısal Durumlar	0,31	0,17	0,23	0,20	0,21	0,22
(C5) Çevresel Faktörler	0,03	0,07	0,23	0,07	0,07	0,09

Yapım işi ihalelerinde tutarlılık oranı = 0,12 çıkmıştır.

Tutarlılık oranı 0,10'a yakın çıktığı için verilen cevapların tutarlı olduğu söylenebilecektir.

Mal alım ihalelerinde olduğu gibi yapım işi ihaleleri için de yine aynı şekilde yapılan ikili karşılaştırma matrisleri aşağıda verilmiştir.

Çizelge 3.27. Yapım İşi İhaleleri İçin Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C11)	(C12)	(C13)	Görelî Önem
(C11)	1,00	3,00	5,00	0,63
(C12)	0,33	1,00	3,00	0,25
(C13)	0,20	0,33	1,00	0,10
T.O.	0,03			

Çizelge 3.28. Yapım İşi İhaleleri İçin Yeterlilik Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C21)	(C22)	(C23)	Görelî Önem
(C21)	1,00	3,00	0,20	0,18
(C22)	0,33	1,00	0,14	0,08
(C23)	5,00	7,00	1,00	0,73
T.O.	0,06			

Çizelge 3.29. Yapım İşi İhaleleri İçin Saydamlık Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C31)	(C32)	(C33)	Görelî Önem
(C31)	1,00	1,00	1,00	0,33
(C32)	1,00	1,00	1,00	0,33
(C33)	1,00	1,00	1,00	0,33
T.O.	0,0			

Çizelge 3.30. Yapım İşi İhaleleri İçin Yapısal Durumlar Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C41)	(C42)	(C43)	Görelî Önem
(C41)	1,00	0,14	0,20	0,07
(C42)	7,00	1,00	3,00	0,64
(C43)	5,00	0,33	1,00	0,27
T.O.	0,06			

Çizelge 3.31. Yapım İşi İhaleleri İçin Çevresel Faktörler Alt Kriterinin İkili Karşılaştırma Matrisi

	(C51)	(C52)	(C53)	Görelî Önem
(C1)	1,00	5,00	7,00	0,48
(C1)	0,20	1,00	3,00	0,36
(C1)	0,14	0,33	1,00	0,14
T.O.	0,06			

Tutarlılık oranlarına bakıldığında alt kriterler bazında tüm karşılaştırmaların tutarlılık oranlarının istenilen seviyede olduğu görüldüğü için verilen cevapların tutarlı olduğu söylenebilecektir.

Hizmet ihaleleri için kriterlerin görelî önem ağırlıkları ve her bir kritere göre alternatiflerin görelî önem ağırlıkları matrisi Çizelge 3.32’de gösterilmiştir.

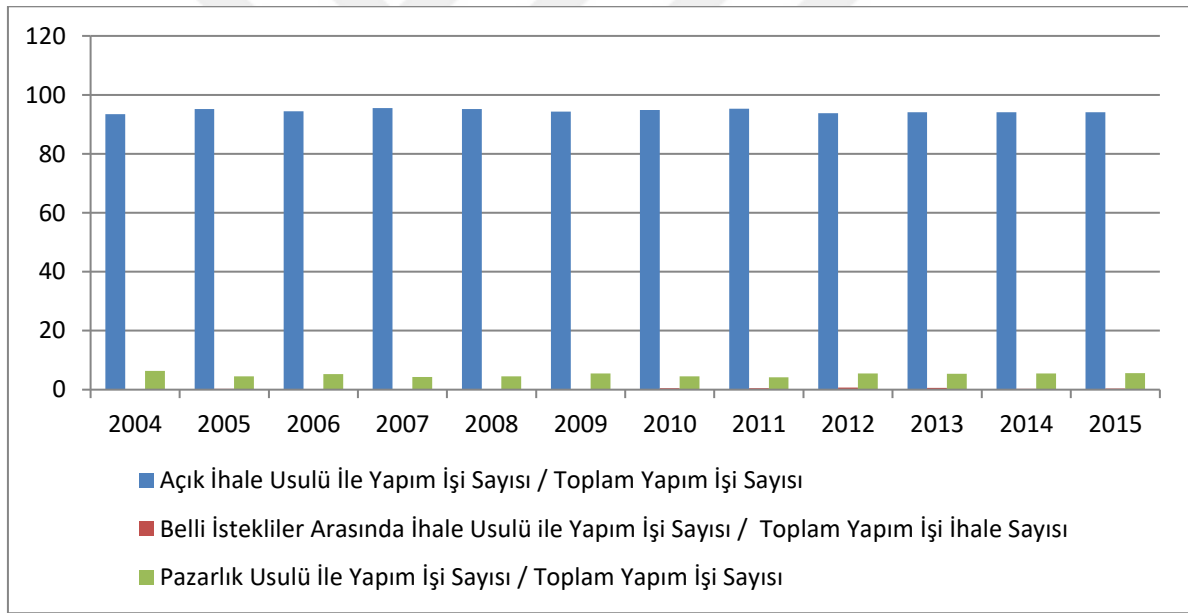
Çizelge 3.32. Yapım İşi İhaleleri İçin Genel Sentez Çizelgesi

KRİTERLER	Görelİ Öncelik	A1	A2	A3
(C1)	0,13902	0,21	0,57	0,22
(C2)	0,47885	0,16	0,61	0,23
(C3)	0,06802	0,82	0,09	0,09
(C4)	0,22769	0,11	0,44	0,44
(C5)	0,08642	0,38	0,31	0,31
ALT KRİTERLER				
(C11)	0,66026	0,08096	0,73064	0,18839
(C12)	0,15014	0,14286	0,42857	0,42857
(C13)	0,18960	0,71429	0,14286	0,14286
(C21)	0,24745	0,06680	0,71471	0,21849
(C22)	0,12525	0,58416	0,28083	0,13501
(C23)	0,62730	0,10473	0,63699	0,25829
(C31)	0,33333	0,81818	0,09091	0,09091
(C32)	0,33333	0,81818	0,09091	0,09091
(C33)	0,33333	0,81818	0,09091	0,09091
(C41)	0,24875	0,09091	0,45455	0,45455
(C42)	0,41516	0,14286	0,42857	0,42857
(C43)	0,33609	0,09091	0,45455	0,45455
(C51)	0,48545	0,14286	0,42857	0,42857
(C52)	0,36519	0,60000	0,20000	0,20000
(C53)	0,14936	0,60000	0,20000	0,20000
Sonuç	5,0	0,2175862	0,506744	0,2756728

Çizelge 3.32’de yer alan analiz sonucuna göre; seçilen boyutlarda ölçülen kriterler altında 0,50 baskın oranı ile kamusal hizmet alım ihalelerinde kullanıma en

elverişli ihale usulü belli istekliler arasında ihale usulüdür. Belli istekliler arasında ihale usulünün ardından en yakın seçenek konumundaki pazarlık usulü gelmektedir. Ancak pazarlık usulünün oranına bakıldığında belli istekliler arasında ihale usulünün yarısı oranında öneme sahip olduğu görülmektedir. Açık ihale usulünün yapım işlerinde kullanılması analiz sonucunda riskli olarak açıklanmıştır.

Ülkemizde gerçekleştirilen yapım işi ihaleleri incelendiğinde Şekil 3. 9 'da uygulamada ağırlıklı olarak açık ihale usulünün kullanıldığı görülmektedir. Ülkemiz uygulamasında ihale yapıcı uzman görüşlerini içeren analiz sonuçları ile uygulama sonuçları birlikte incelendiğinde yapım işi ihalelerinde harcamacı birimler tarafından belli istekliler arasında ihale usulü kullanımı arzu edilmekle birlikte açık ihale usulünün kullanımının tercih edildiği görülmektedir.



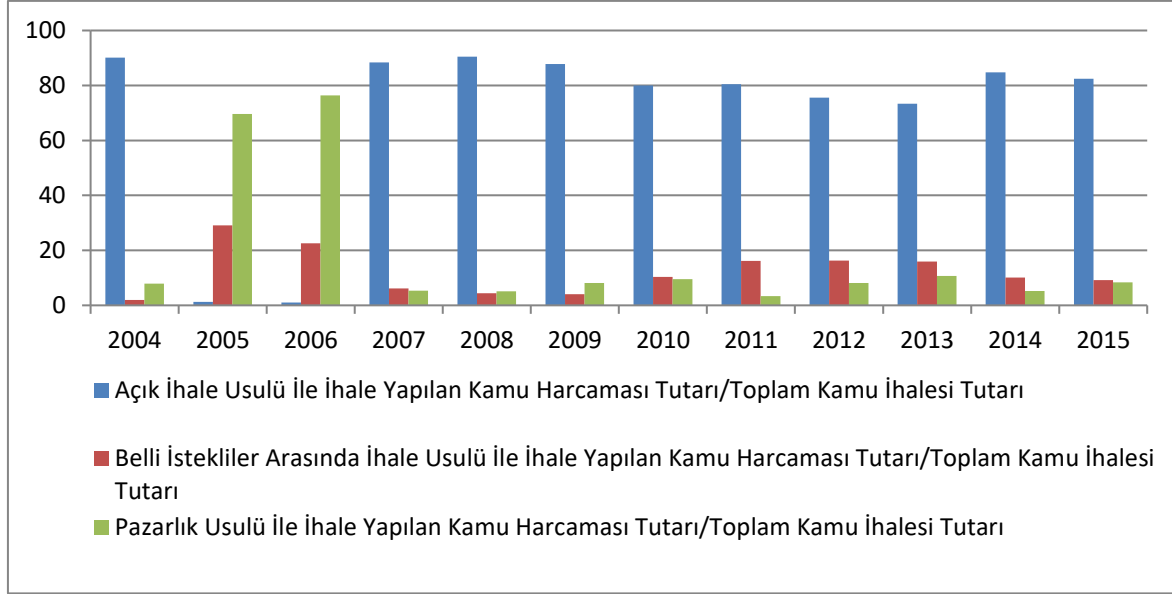
Şekil 3.93. Yapım İş İhalelerinde İhale Usullerinin Kullanım Oranı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Analiz sonuçları ile uygulama arasında uyumsuzluğun ortaya çıkmasında, muhammen bedeli yüksek yapım işi ihalelerinde ihale yapıcı kamu çalışanlarının riskten uzak durma güdöleri önemli derecede etkilidir. Çünkü analiz sonucunda en önemli kriter yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir. Yeterlilik kriteri içinde en önemli payın tecrübeye ait olduğu görülmektedir. Tecrübe kriterini en iyi şekilde belli

istekliler arasında ihale usulünü optimize etmektedir. Tecrübenin ardından zamanında temin alt kriteri yeterlilik kriteri içinde önem arz etmektedir.

Şekil 2.20. ve Şekil 3.10. birlikte değerlendirildiğinde açıkça görülmektedir ki, harcamacı idareler, belli istekliler arasında ihale usulünü neredeyse sadece yapım işlerinde kullanmaktadır. Yapım işi ihale tutarları incelendiğinde, açık ihale usulünün kullanım üstünlüğü olduğu görülmektedir. İkinci sırada ise, belli istekliler arasında ihale usulü yer almaktadır. Ancak, ihale uzmanlarının görüşlerine dayalı analizimizde, harcamacı kuruluşlarının belli istekliler arasında ihale usulünü kullanma tercihleri ortaya konulmuştur. Dolayısıyla yapım işi ihalelerinde belli istekliler arasında ihale usulü ihale yapıcı birimler tarafından kullanılması arzulanan usuldür. Ancak analizde ikinci sırada önemli olarak belirlenen kriter olan yapısal durumlar ihale yapıcıların davranışları üzerinde etkili olmaktadır. Şöyle ki, ihale yapıcıların hesap verme endişeleri ve kamuoyu beklentileri nedeniyle açık ihale usulünü tercih ettikleri görülmektedir. Yapım işi ihalelerini hem tutar olarak yüksek düzeyde olması hem de toplumun önünde gerçekleşecek kadar gündem oluşturması nedeniyle, yetkili idareler riskten kaçınmaktadır. Nitekim Şekil 3.9.'da görüldüğü üzere, son yıllarda belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün payında azalış meydana gelirken idarelerin tercihlerinin aksine açık ihale usulünün kullanım düzeyi artmaktadır.

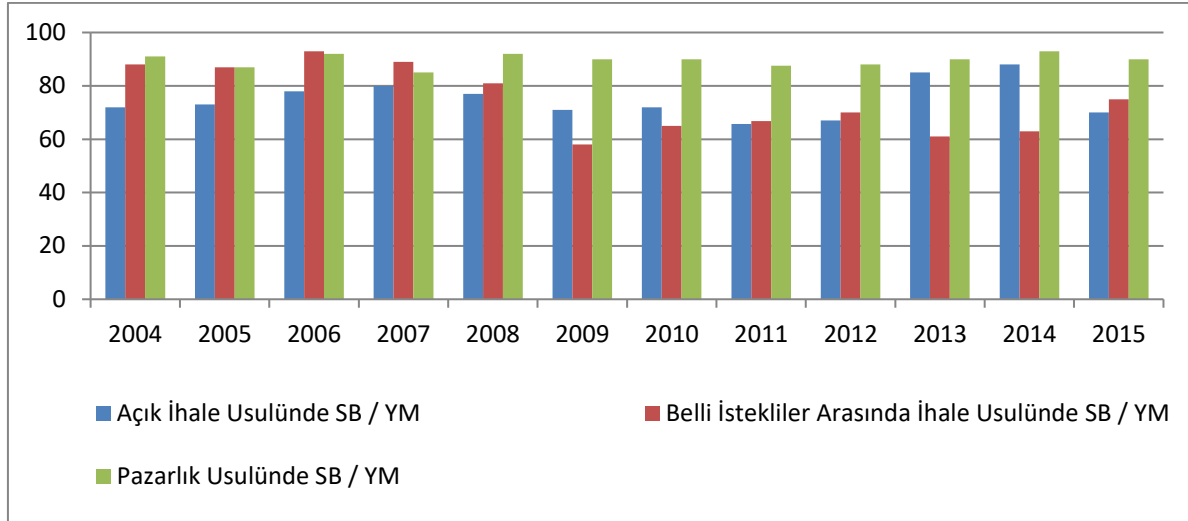


Şekil 3.10. Yapım İşi İhaleleri Yoluyla Gerçekleştirilen Kamu Harcamalarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Analizden, yeterlilik kriterinin ardından, yapısal durumlar kriterinin ikincil derecede önemli olduğu anlaşılmaktadır. Yapısal durumlar içinde kriz beklentisi diğer kriterlere nazaran görece baskın durumda görülmektedir. Siyasi konjonktür de yine yapısal durumlar içinde önem arzeden bir kriterdir. Yapım işi ihalelerinde aciliyet ikincil bir alt kriterdir.

Yapım işi ihalelerinde fiyat üçüncü derecede önemli bir faktör olarak oluşmuştur. Fiyat içinde en önemli alt kriter katılımcı sayısı olarak belirlenmiştir. Katılımcı sayısının ardından oranlar arasında fazla bir fark olmamakla birlikte kartelleşme ve sözleşme türü alt kriterleri önem arz etmektedir.



Şekil 3.11. Yapım İşi İhalelerinde İhale Usullerine Göre SB / YM

Kaynak: Kamu İhale Kurumu verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 3.10. incelendiğinde sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranında açık ihale usulünün düşük fiyat açısından avantajlı durumda olduğu, belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün ise sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete yakın olma konusunda avantajlı olduğu görülmektedir. Analiz sonuçlarına göre; kalite gibi sübjektif değerlerin ortada olduğu yapım işi ihalelerinde kamu kesimi tarafından yaklaşık maliyete yakın ihale fiyatı oluşumunun tercih edilmektedir.



SONUÇ

Tarihi gelişim süreci ile birlikte çeşitlenerek artan kamusal ihtiyaçlar, kısıt kaynakların etkin kullanımı sorununu ortaya çıkararak, kamu maliyesinin kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacının önemini arttırmıştır. Kaynak dağılımında etkinlik kısıt kaynakların etkin kullanacak kesime aktarılmasını gerektirmektedir. Söz konusu gereksinim, kamusal faaliyetlerin bir kısmının özel kesim tarafından gerçekleştirilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Çalışma, kamusal mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihale usullerine ilişkin ampirik gözlemlere dayalı Analitik Hiyerarşi Proses ile objektif ve nesnel kriterler geliştirme çabasının kısıt kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik iktisadi, mali, politik ve sosyal endişeleri azaltmaya yönelik bir arayışın sonucu olarak ortaya konulmuştur. Çalışmada kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen kamu ihalelerinde kullanılan ihale usullerinin tercih nedenlerinin ortaya konularak kamu bütçesinin iktisadi ve mali fonksiyonu doğrultusunda mevcut kısıt kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için yol göstericilik amaçlanmıştır.

Kamu harcamaları içinde kamusal alımların gerek etkinlik ve verimlilik ve gerekse çeşitli riskleri açısından büyük önem taşımaktadır. Yolsuzluk, siyasi ya da bürokratik himayecilik, yanlış kamusal alım, kalitesiz temin gibi riskler kamu zararına yol açabilmektedir. Bunun sonucu olarak hem kamu vicdanı hem de kamu bütçesi zarar görmektedir. O halde kamusal alımların doğru dizayn edilmesinin / edilmemesinin hukuki, sosyal, siyasi, mali ve ekonomik etkileri olacaktır.

Söz konusu etkiler doğrultusunda oluşabilecek risklerin önlenmesi için kamusal temininin; rekabet içinde, saydamlığın, güvenilirliğin, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlandığı bir ortamda gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu özellikleri en iyi şekilde gerçekleştiren yöntem de, modern dünyada en fazla kullanılan yöntem olan ihale yöntemi olarak görülmektedir.

Bu doğrultuda ülkemizde kamusal alımlar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. 4734 sayılı Kanun'a göre idareler, yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu

denetimini, ihtiyaçların uygun Şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla ykmldrlere. Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen bu temel ilkelerin gerçekleştirilebilmesi kamu ihalesinin doğru dizayn edilmesi Şartına bağlıdır. Kamu ihalesinin doğru dizayn edilmesi de öncelikle ihalenin etkin ihale usulü ile yapılması Şartına bağlıdır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç tip ihale usulü benimsemiŐtir. Kanun açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünü öncelikli usul olarak belirlemiş, pazarlık usulünün ise kanunda sayılan hallerde kullanılabileceği hükmünü düzenlemiştir. Literatüre bakıldığında kamu ihale usulleri ile ilgili çalışmanın yok denilecek kadar az olduğunu görmekteyiz. Oysa ki, tüm ihalenin başarısı kamu ihale usulünün doğru belirlenmesine bağlıdır.

Kanun'da açık ihale usulü, isteyen herkesin teklif verebileceği usul olarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla açık ihale usulüne herkes katılacak ve devletin seçim Şansı daha fazla olacaktır. Ayrıca idare rekabet teorisinin avantajlarından da yararlanabilecektir. O halde neden belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüne Kanun'da yer verildiğinin açıkça ortaya konulması önem taşımaktadır.

Belli istekliler arasında ihale usulü Kanun'da "yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür." Şeklinde açıklanmıştır. Dolayısıyla belli istekliler arasında ihale usulüne yalnız idare tarafından belirlenen adaylar katılabilmektedir. Kanun belli istekliler arasında ihale usulünün hangi ihalelerde kullanılması gerektiğini de "Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir." Şeklinde açıklamıştır.

Pazarlık usulü, Kanun'da belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı bir Şekilde gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin; teknik detaylarını, gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatını, isteklilerle görüşmek suretiyle

belirlediği ihale usulüdür. Kanun pazarlık usulünün hangi ihalelerde kullanılması gerektiğini maddeler halinde sıralamıştır.

Ülkemizde Kamu İhale Kanunu’nun yazım dili incelendiğinde, kamu ihalelerinde kullanılacak ihale usullerinin seçiminde açık ihale usulünün tüm kamu ihalelerinde kullanılabileceğini söylemekle birlikte diğer iki ihale usulünde “yaptırılabilir” gibi ifadeler kullanılarak ihale yapıcı kamu idaresine kamu ihale usulünün seçiminde yetki tanımıştır.

Nitekim ülkemizde yapılan kamu ihaleleri incelendiğinde de ihale yapıcı birimlerin ihale usulü seçim serbestileri açık bir şekilde görülmektedir. Aynı konunun farklı idareler tarafından hem açık ihale usulü hem de belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirildiği görülmektedir.

Ülkemizde Kanun’da sayılan hallerin varlığı halinde kullanılabilecek ihale usulü olan pazarlık usulü, açık ihale usulünden sonra idareler tarafından en çok tercih edilen ihale usulüdür. O halde kamu idarelerini ihale seçiminde etkileyen ölçütlerin bulunması etkili ihale tasarımının gerçekleştirilmesi konusunda önem taşımaktadır.

Kamu ihalelerinde kullanılan ihale usullerinin seçiminde belirleyici olan etkenlerin belirlenmesi için analitik hiyerarşi proses yöntemi kullanılan bu çalışmada analiz, mal alım ihaleleri, hizmet alım ihaleleri ve yapım işi ihaleleri için ayrı ayrı yapılmıştır.

Çok kriterli karar verme yöntemlerinden biri olan analitik hiyerarşi proses yöntemi karar vericilere “en iyi” cevabı bulmak için yardımcı olan bir analiz yöntemidir. Çalışmada analitik hiyerarşi proses yönteminin seçilmesinin nedeni, analitik hiyerarşi proses yönteminin birçok karar vericinin sürece dahil edilebildiği, nitel ve nicel kriterleri değerlendirebilmenin yanında insan yargılarını ve tercihlerini de karar sürecine dahil edebilen bir yöntem olmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışmaya öncelikle kamu ihalelerinde ihale usulü seçimini etkileyen kriter ve alt kriterin seçimi yapılarak başlanmıştır. Bu doğrultuda kamu idarelerinde ihale komisyonlarında görev almış yetkili kişiler, kamu ihale kurumu uzman ve yöneticileri ile Sayıştay denetçilerinden görüşler alınarak ana kriterler ve alt kriterler

belirlenmiştir. Buna göre ana kriterler olarak sözleşme bedeli / muhammen bedel, yeterlilik, saydamlık, yapısal durumlar, çevresel faktörler belirlenmiştir.

Uygulama bölümünde kamu ihale usulü seçimini etkileyen kriterler, alt kriterler ve alternatifler öncelikli olarak hiyerarşik bir yaklaşımla ele alınmış ve her bir kriterin hedefe olan katkısının ayrı ayrı değerlendirilmesini sağlayan uzman görüşleri, ikili karşılaştırma prensibine dayalı bir yöntem olan analitik hiyerarşi proses yöntemi ile analiz edilmiştir.

Yapılan analiz sonucunda mal alım ihaleleri için açık ihale usulünün en etkili ihale usulü olduğu, en önemli kriterin ise fiyat (sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet) olduğu görülmüştür. Önem derecesine göre ana kriterlerin sıralanmasında fiyat kriterinin ardından yapısal durumlar kriteri gelmektedir. Yapısal durumların kendi hiyerarşik yapısı incelendiğinde, aciliyet ve siyasi konjonktürün etkileyici olduğu görülmektedir. O halde mal alımına yönelik kamu ihalelerinde idareler, istedikleri kriterleri ihale dokümanında belirledikten sonra istekli olabileceklerin mal alım ihalelerine katılmalarında bir mahsur görmemektedirler. Gerçekten de ihale iyi hazırlanmış bir ihale dokümanı ile şartları belirlenmiş bir kamu alım ihalesinde geriye sadece fiyatın belirlenmesi kalmaktadır ki, analizde mal alım ihalelerinde fiyatı en iyi açıklayan ihale usulü, açık ihale usulüdür.

Ülkemizde yapılmış kamusal mal alım ihaleleri incelendiğinde ağırlıklı olarak açık ihale usulünün kullanılmış olması, gerçekleştirdiğimiz analiz sonuçlarını destekler niteliktedir.

Önem derecesine göre ana kriterlerin sıralanmasında fiyatın ardından yapısal durumlar kriteri gelmektedir. Yapısal durumların kendi hiyerarşik yapısı incelendiğinde, aciliyet ve siyasi konjonktürün etkileyici olduğu görülmektedir. Yapısal durumlarda belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün açıklayıcı alternatifler oldukları görülmektedir.

Kamusal alımlarda aciliyetin varlığı gerçekleştirilecek ihale ile ilgili sürelerin ve prosedürün kısa tutulmasını gerektirmektedir. Ancak orta vadeli harcama sisteminin

geçerli olduğu ve bütçe dışı bir harcamanın yapılamayacağı ülkemizde böylesi durumların sayısının sınırlı kalacağı açıktır.

Siyasi konjonktürün önem arz ettiği bir durumda belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün tercih edilmesi söz konusu iki ihale usulünün suiistimallere açık olduğunun bir göstergesidir.

Analizde hizmet alım ihalelerinde pazarlık usulü en etkili ihale usulü ve en önemli kriter de yeterlilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu ortaya çıkaran sonuca ulaşmak için yeterliliğin alt kriterine de bakmak gerekir ki, orada da tecrübe görülmektedir. Hizmet alım ihalelerinde her ne kadar ihale dokümanı ile şartlar belirlenebilse de, insan faktörü hesaba katıldığında geçmişte yapılan hizmetlerin bilinmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultuda hizmet alım ihalesi yapan bir idarenin fiyattan önce güvene önem vermesi doğru bir uygulama olacaktır.

Yeterliliğin hemen ardından yapısal durumlar alt kriterinin önem derecesinin diğer kriterlerden daha fazla olduğu görülmektedir. Yapısal durumlar açısından en önemli kriter aciliyet olarak gerçekleşmiştir. Yapısal durumlar kriterinde ikinci derecede önemin siyasi konjonktür de olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum analiz sonuçları ile ülkemizdeki uygulama sonuçları arasındaki sapmayı da açıklar niteliktedir. Şöyle ki, analiz sonucunda ihale yapımcıların hizmet alım ihalelerinde yeterlilik kriterini ön planda tuttıkları görülmekteyken siyasi ve/veya bürokratik bir takım kaygılar uygulamada birinci öncelikten sapmalara neden olabilecektir.

Ülkemizdeki uygulamaya bakıldığında durumun analiz sonucundan farklı olduğu görülmektedir. Hizmet alım ihalelerinde kullanılan ihale usulünde yıllar itibariyle oranı azalmakla birlikte açık ihale usulünün ağırlıklı olarak kullanıldığı görülmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulünün oranının çok düşük olmakla birlikte, pazarlık usulünün kullanım alanında bir genişleme göze çarpmaktadır. Özellikle 2010 yılından sonra açık ihale usulünün toplam hizmet alım ihalelerinde kullanım oranının %60'lar düzeyine gerilediği, buna karşın pazarlık usulünün kullanım oranının %40'lar düzeyine çıktığı göze çarpmaktadır.

Yapım işi ihalelerinde en etkili ihale usulü belli istekliler arasında ihale usulü olarak gerçekleşmiştir. Yapım işi ihalelerinde de hizmet ihalelerinde olduğu gibi en önemli kriter yeterlilik ve yeterliliği açıklayan alt kriter ise tecrübe olarak gerçekleşmiştir.

Ülkemizde yapılan yapım işi ihale tutarı incelendiğinde, açık ihale usulünün üstünlüğü görülmektedir. İkinci sırada ise, belli istekliler arasında ihale usulü yer almaktadır. Ancak, çalışmaya veri sağlayan ihale yetkililerinin görüşlerine dayalı analizde, harcamacı kuruluşların belli istekliler arasında ihale usulünü kullanma tercihleri ortaya konulmuştur. Dolayısıyla yapım işi ihalelerinde belli istekliler arasında ihale usulü ihale yapıcı birimler tarafından kullanılması arzulanan usuldür. Ancak analizde ikinci sırada önemli olarak belirlenen kriter olan yapısal durumlar ihale yapıcıların davranışları üzerinde etkili olmaktadır. Şöyle ki, ihale yapıcıların hesap verme endişeleri ve kamuoyu beklentileri nedeniyle açık ihale usulünü tercih ettikleri görülmektedir. Yapım işi ihalelerinin hem tutar olarak yüksek düzeyde olması hem de toplumun önünde gerçekleşecek kadar gündem oluşturmaması nedeniyle, yetkili idareler riskten kaçınmaktadır. Nitekim son yıllarda belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünün payında azalış meydana gelirken idarelerin tercihlerinin aksine açık ihale usulünün kullanım düzeyi artmaktadır.

Çalışmada, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmiş bulunan ihale usulleri analiz edilmiştir. Ancak Kamu İhale Kanunu kamusal alımların tamamını kapsamamaktadır. Kamu İhale Kanunu'nda yer alan istisnaların sayısı ve toplam kamu alımları içindeki payı da küçümsenmeyecek kadar fazladır.

İhale usulleri ile istekli seçiminde idareye son derece geniş takdir yetkileri verilmesine rağmen denetiminin oldukça sınırlı tutulması nedeniyle kamu idareleri ihale usullerini etkinlikten uzak bir şekilde belirlemektedirler. Öncelikle herkesin katılımını sağlayan ve rekabet ortamını en iyi şekilde oluşturan, katılımcılardan istenilen belgeler nedeniyle Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi birimler içinde bilgi edinme aracı olarak kullanılabilecek açık ihale usulünün kullanımının daha da yaygınlaştırılması gerekmektedir. Şartları ihale dokümanında belirlenmiş bir kamu ihalesi için katılımcı sınırlandırması ihtiyacı oluşmayacaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, kamu idarelerinde

yetkililerin denetim endişesi ile aşırı ayrıntılı şartnameler hazırlamaları (bir anlamda açık ihale usulünü fiilen belli istekliler arasında ihale usulüne çevirmeleri) katılımcı sayısını olumsuz yönde etkileyerek rekabetçi fiyatın oluşumunu engelleyecektir.

Ülkemizde kamu ihale mevzuatına yapılan katkılar ülkemiz şartlarından ziyade Avrupa Birliği kriterleri doğrultusunda ele alınmaktadır. Bu doğrultuda rekabetçi müzakere yöntemi gibi bir takım yöntemlerin katılımcı sayısını etkileyerek rekabetçi fiyat oluşumuna engel olacak yeni yöntemlerin getirilmesinden kaçınılmalıdır.

Ülkemiz için mal alım ihalelerinde açık ihale usulünün kullanımının daha kesin hükümlerle düzenlenmesi, hizmet alım ihalelerinde kriterlere tecrübe ve referans kriteri de eklenerek açık ihale usulünün gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır. Özellikle büyük kaynak gerektiren yapım işi ihaleleri için ise şeffaf ve açık bir şekilde uygulanan belli istekliler arasında ihale usulü uygun ihale usulü olacaktır. Bunun sağlanabilmesi için hazinenin borç yönetiminde kullandığı piyasa yapıcılığı sistemine benzer bir "ihale yapıcılığı" sistemi kurulması ve bu doğrultuda ihale yapıcı olarak belirlenen firmalara ihalelerde bazı avantajların sağlanması buna karşılık bu firmalardan bazı ayrıcalıklar talep edilmesi özellikle yapım işi ihaleleri için kullanılabilir bir yöntem olacaktır.

Bu doğrultuda İhale isteklisi olabileceklere, belirlenen bazı yükümlülükleri yerine getirmeleri karşılığında belirli ayrıcalıklar sağlanması şeklinde uygulanabilecek olan piyasa yapıcılığı sistemi, ihale türleri itibariyle uzmanlaşmayı beraberinde getirecektir. Bu doğrultuda ihale yapıcı kurumlara;

- İhalelere teminatsız katılım hakkı sağlanması,
- Başvuru sürelerinde esneklik sağlanması,
- Tüm ihaleler için kendi aralarında konsorsiyum kurabilme hakkı sağlanması,
- Bilanço ıbrası gibi mali yükümlüklerin her ihale için ayrı ayrı istenmemesinin sağlanması,
- Kamu ihale kurulunda temsil edilme hakkı sağlanması,
- Kredi imkanlarında kolaylık sağlanması,

gibi bir takım ayrıcalıkların sağlanmasının karşılığında, ihale yapıcı kurumlara,

- Belirlenen ihale türü için belirlenmiş aralıklarla kamu ihalelerine katılma zorunluğu,
- Belirlenen asgari tutarlar dahilinde kamu ihalesi yoluyla kamusal tedarik gerçekleştirme zorunluluğu,

gibi bir takım yükümlülükler getirilebilecektir.

Ülkemizde toplam işletmelerin %99,8'inin küçük ve orta büyüklükte işletmelerden oluştuğu dikkate alındığında, bu işletmelere kamu ihalelerinde pozitif ayrımcılık uygulanması yerinde olacaktır. Örnek olarak, belirli büyüklüğü aşmayan ihalelerde öncelik hakkının KOBİ'lere verilmesi ülke kalkınması ve mülkiyetin tabana yayılmasını olumlu etkileyecektir. Bu doğrultuda belirli meblağların altındaki kamu ihalelerinin yalnız bölgesel KOBİ'lerin katılımına açık olarak dizayn edilmesine yönelik bir ihale usulünün kullanılması, özellikle bölgesel gelişmişlik farklılıklarını giderebilmek açısından önemli bir uygulama olacaktır. Böylesi bir uygulama her ne kadar Avrupa Birliği'nin ayrımcılık yapmama ilkesine aykırı gibi görünse de Avrupa Birliği ile ülkemiz arasında gerçekleştirilen katılım müzakerelerinden "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıklı 22. Fası, temel olarak bölgeler arasındaki sosyo - ekonomik farklılıkların azaltılmasına yönelik bütün çalışmaları kapsamaktadır. Bu doğrultuda AB müktesebatına uyumlu bir şekilde gerçekleştirilen bölgesel politikalar yerel kaynakların optimal kullanımı açısından da önemli bir düzenleme olabilecektir.

Kamu ihale süreçlerinde işlem maliyetlerinin azaltılabilmesi için Kamu İhale Kurumu uzmanları tarafından periyodik olarak gerek ihale yapıcı kamu birimlerine ve gerekse ihale katılımcısı olabilecek isteklilere oryantasyon eğitimlerinin verilmesi işlevsel katkılar sağlayabilecektir.

Kamu İhale Kanunu'nda yer alan istisna hükümlerin kapsamının sınırlandırılması kamusal tedarik sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliği arttıracak, keyfi uygulamaları azaltacaktır.

Kamu İhale Kurumu ile üniversiteler ortaklığında lisansüstü eğitim programlarında işletme, iktisat, maliye ile kamu yönetimi ve siyaset bilimi anabilim dallarında kamu ihale uygulamalarının ve süreçlerinin etkinleştirilmesine yönelik çalışmalar teşvik edilmelidir.





KAYNAKLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman : **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 16. Baskı, Ankara, 2014.
- AKDOĞAN, Muzaffer : **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- AKERLOF, George A. : "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970).
- AKMAN, Canan : "Kamu İhalelerinde Güvenilirlik ve Gizlilik", **İhale & İmar**, S. 4, Haziran, 2003.
- AKSOY, Mehmet : **En Son Değişikliklerle (Kamu İhale Kurumu Kararları Işığında) Kamu Alımları İhale Süreci (Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri)**, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2010/402, Ankara, 2010.
- ŞİMŞEK, Mehmet
- AKSOY, Şerafettin : **Kamu Maliyesi (Kamu Harcamaları – Kamu Gelirleri – Devlet Borçları – Bütçe – Maliye Politikası)**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.
- AKTAN, Coşkun Can : **Bilgi Toplumunun Doğuşu ve Gelişimi**, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/bilgi-toplumu/bilgi-toplum-dogusu.htm>. Erişim: 24.04.2015.

- AKTAN, Coşkun Can : “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar (Editörler: Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y. VURAL), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- AKTAN, Coşkun Can : Oyun Teorisi: Temel Kavramlar, <http://www.canaktan.org/ekonomi/oyun-teorisi/temel-kavramlar.htm>. Erişim: 27.09.2015.
- BAHÇE, Abdullah Burhan
- AL- HARBi, K. M. Al-Subhi : “Application Of The AHP İn Project Management”, **International Journal of Project Management**, Vol.19, 2001.
- ALKİN, Erdoğan : “Piyasa Ekonomisine Kamu Müdahalesi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, 2004/3, Temmuz.
- ALTUN, Murat : “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, S. 56, Ocak – Mart, 2005.
- KULUÇLU, Erdal
- ALYANAK, Servet : “Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği’nde Uygulanması”, **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, C. 22, S. 1, 2014.
- ARROW, Kenneth J. : “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care”, **American Economic Review**, Vol. 53, No. 5, (December 1963).

- ATAÇ, Beyhan : **Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunlar)**, Gözden Geçirilmiş Sekizinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, Temmuz, 2009.
- ATAN, Murat : Bireysel ve Kurumsal Kredibilitenin Analitik Hiyerarşi Süreci İle Çözömlenmesi, **IV. İstatistik Kongresi**, İstatistik Mezunları Derneğı ve Türk İstatistik Derneğı, Belek, Antalya, 2005.
- MADEN, Ufuk
- ATİYAS, İzak : Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Devlet Reformu (**Kamu Maliyesinde Saydamlık**), Koordinatörler: İzak ATİYAS, Şerif SAYIN, TESEV yay., No. 20, Ankara, 2000.
- SAYIN, Şerif
- BAKKAL, Hakan : “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”, s. 2.
- KASIMOĞLU, Alper : http://yalova.edu.tr/Files/UserFiles/60/Butce_Surecinde_Mali_Saydamlk_Ve_Hesap_Verebilirliin_Onemi.pdf. Erişim: 04.05.2015.
- BEGG D. FİSCHER S. : **Economics**, Mc Graw, Hill., Third Ed., 1991.
- DORNBUSH D.
- BİLİR, Hakan : **İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları (Rekabetin Sağlanması ve Korunması)**, Rekabet Kurumu Yayın No: 142, Ankara, Mayıs 2004.
- BLACK, John : “Principal Agent Problem”, A Dictionary of Economics,
<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199237043.001.0001/acref-9780199237043-e-2439?rskey=vbESif&result=2302>.
- HASHİMZADE, Nigar
- MYLE, Gareth

- BULMUŞ, İsmail : “Kamu Kesimi İle Özel Kesimin Etkenlik Yönünden Karşılaştırılması”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 2, Cilt: 2, S. 1, 1981.
- BULUTOĞLU, Kenan : **Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı)**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- CAMERON, Lisa J. : “Using Auctions to Divest Generation Assets”, **Electricity Journal**, December 1997.
 CRAMTON, Peter <http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/7076/1/97e>
 WILSON, Robert [lec-using-auctions-to-divest-generation-assets.pdf](http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/7076/1/97e).
- CHANKONG, Vira : **Multiobjective Decision Making: Theory And Methodology** , North-Holland, USA, 1983.
 HAİMES, Yacov Y.
- COASE, Ronald H. : “The Nature of the Firm.” **Economica**, Volume 4, Issue 16, November, 1937.
- ÇETİN, Tamer : “İktisadi Etkinlik Üzerine Bir Deneme: X Etkinlik Yaklaşımı”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, C. 11 S. 2, 2010.
- ÇETİNKAYA, Özhan : **Yerel Yönetimlerde İhale İşlemleri (İhale Mevzuatı ve Uygulama Örnekleri)**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.
- ÇİKOT, Özcan : “İhale Yöntemleri”, **Sermaye Piyasasında Gündem**, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği Yay., S. 71, Temmuz, 2008.

- ORBACIOĞLU, Şevket : “Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları”, **Türkiye Mühendislik Haberleri**, S. 389, Mayıs, 1997.
- DAĞDEVİREN, Metin : “Tedarikçi Firma Seçiminde Analitik Hiyerarşi Prosesi Ve 0-1 Hedef Programlama Yöntemlerinin Kullanılması”, **Gazi Üniv. Müh. Mim. Fak. Der.**, C. 16, No: 2, 2001.
- EREN, Tamer
- DAS, Sanjiv Ranjan : “Auction Theory: A Summary with Applications to Treasury Markets”, **NBER, Working Paper No. 5873**, January, 1997.
- SUNDARAM, Rangarajan K.
- DELİGÖZ, Emin : 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi, İdari Uzmanlık Tezi, **Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Yayın No:0237**, Ankara, Aralık, 2014.
- DEMİRCİOĞLU, Mustafa : “İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki “Pazarlık Yoluyla İhale” Usulünün Keşfi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.115, Kasım-Aralık, 2014.
- Yaşar
- DİDİUS, Marcus : (AD 133 – AD 193), <http://www.roman-empire.net/decline/julianus.html>, Erişim. 08.06.2013.
- JULİANUS, Severus
- DİLEK, Serkan : **Oyun Teorisi Eşliğinde Sanayi Ekonomisi (Endüstriyel Ekonomi)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

- DİNLER, Zeynel : **Mikro Ekonomi**, Gözden Geçirilmiş Onüçüncü Basım, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- DİSPENZA , Vince : **Management Decision Making: Towards an Integrative Approach**, First Published, FT Prentice Hall, Financial Times, England, 2003.
- FLYNN, John
- CURRIE, David
- DOEHRING, Karl : **Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, Çev. Ahmet MUMCU, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2002.
- DOĞAN, Muammer : **İşletmelerde Karar Verme Teknikleri**, Bilgehan Basımevi, 1985, İzmir.
- DOĞAN, Selen : T.C. Niğde Valiliği 2015-2019, Stratejik Plan Eğitim
TÜRKMEN, Hasan : Semineri,
Hüseyin http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WZbjL9wESeEJ:194.27.42.122/nsp/egitim_materyalleri/amac_hedef_faaliyet_performans.ppsx+&cd=6&hl=tr&ct=clnk&gl=tr. Erişim: 12.06.2015.
- EKER, Aytaç : **Kamusal Maliye**, Doğu Matbaası, Ankara, 1996.
- EMEK, Uğur : **Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2657, Ankara, Kasım, 2002.
- Ercan KUMCU : **Rekabet Üzerine Denemeler**, Rekabet Kurumu, Yayın Numarası: 210, Mart, 2008.

- ERSÖZ, Filiz : “Savunma Sanayi Uygulamalarında Çok Kriterli Karar Verme Yöntemlerinin Literatür Araştırması”, **Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi (The Journal of Defense Sciences)**, C.9, S.1, Mayıs, 2010.
- KABAK, Mehmet
- ERYILMAZ, Bilal : **Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten etkin Yönetime)**, 3. Basım, ALFA Yayınları: 1125, Dizi No. 46, İstanbul, 2008.
- FAMA, Eugene F. : “Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work”, **The Journal of Finance**, Vol. 25, No. 2, Papers and Proceedings of the Twenty-Eighth Annual Meeting of the American Finance Association New York, N.Y. December, 28-30, 1969 (May, 1970).
- FAMA, Eugene F. : “Random Walks in Stock Market Prices”, **Financial Analysts Journal**, September/October 1965, Volume 21 Issue 5.
- FIGUEIRA, Jose : Multiple Criteria Decision Analysis: State Of The Art Surveys, **Springer Science + Business Media**, United States of America, New York, 2005.
- GRECO, Salvatore
- EHRGOTT, Matthias
- FORMAN, Ernest H. : **Decision By Objectives (How to Convince Others That You are Right)**, World Scientific Publishing, Singapore, 2002.
- SELLY, Mary Ann
- FRIEDMAN, Milton : “If Only the U.S. Were as Free as Hong Kong”, **Wall Street Journal**, 8 July, 1997. <http://online.wsj.com/article/SB868305843450108500.html>. Erişim. 06.11.2014.

- GALBRAİTH, John Kenneth : **İktisat Tarihi (Geleceğin Aynası Olarak Bugün)**, Çev. GÜNAY, Müfit Dost Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara, Ağustos, 2004.
- GARİBALDİ, Gerard : **Stratégie concurrentielle**, Les Editions d'Organisation, 2. Ed., Paris, 1996.
- GENÇAY SEVGİLİ, Fatma : “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Didem Hiyerarşisindeki Yeri”, **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 63 -2, 2014.
- GOOSSENS, D.R. : “Exact Algorithms for Procurement Problems under a Total Quantity Discount Structure”,
MAAS, A.J.T. SPIEKSMAN, F.C.R. <http://feb.kuleuven.be/public/ndbae53/TQD%20EJOR%20-%20Dries%20Goossens.pdf>.Erişim: 16.06.2015.
- KLUNDERT, J.J. Van de
- GÖK, Yaşar : **Açıklamalı Kamu İhale Kanunu**, 5. Baskı, İlksan Matbaası, Ankara, Nisan, 2012, s. 691.
- GÖNEN, Dinçer : **Açıklamalı Devlet İhale Kanunu ve Yapım Sözleşmelerinin Uygulanması**, 8. Baskı, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993.
- IŞIK, Hikmet
- GÖZLER, Kemal : **Anayasa Hukukunun Genel Esasları (Ders Kitabı)**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa - Eylül 2010.
- GÖZLER, Kemal : **Devletin Genel Teorisi (Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı)**, Ekin Kitabevi, 4. Baskı, Bursa, Ekim, 2012.

- GRAND, Julianle : "Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-Off". **Ethics**, Vol. 100, No. 3, Apr., 1990.
- GRAND, Julianle : "The Theory of Government Failure". **British Journal of Political Science**, Vol. 21, No. 4 Oct., 1991.
- GUERRIEN, Bernard : **Neo-Klasik İktisat**, Çev. Ertuğrul Tokdemir, II. Baskı İletişim Yayınları, İstanbul. 1999.
- GUPTA, Srabana : "Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market", *Atlantic Economic Journal*, March 2002, Volume 30, Issue 1.
- HALAÇ, Osman : **Kantitatif Karar Verme Teknikleri (Yöneylem Araştırmasına Giriş)**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1985.
- HARRISON, Rosemary : "Modül 13: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi", Verimlilik ve Kalite Yönetimi: Modüler Program, Ed: Joseph PROKOPENKO and Klause NORTH, T.C. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü, **Türkiye'nin Verimlilik Merkezi Yayın No: 716**, C.2.
- HERİŞÇAKAR, Engin : "Gemi Ana Makine Seçiminde Çok Kriterli Karar Verme Yöntemleri AHP ve SMART Uygulaması", **Gemi İnşaatı ve Teknolojisi Teknik Kongresi**, İstanbul, 1999.

- HOBBS, Thomas : **Leviathan**, Çev. Semih LİM, Yapı Kredi Yayınları, Kazım Taşkent Klasik Yapıtlar Dizisi, 11. Baskı, İstanbul, 2013.
- HWANG, Ching-Lai : **Multiple Objective Decision Making — Methods and Applications: A State-of The Art Survey**, Springer Verlag-Berlin Heidelberg, New York, 1979.
- MASUD, Abu Syed Md. https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=M0noCAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA12&dq=Multiple+Objective+Decision+Making+%E2%80%94+Methods+and+Applications:&ots=0XVAZI8OLo&sig=s_Di-Qj_dSvY91EPwVCMOWTUEBI&redir_esc=y#v=onepage&q=Multiple%20Objective%20Decision%20Making%20%E2%80%94+Methods%20and%20Applications%3A&f=false, Erişim:04.03.2014.
- JELLİNEK, George : L'Etat moderne et son droit, Traduction française par Georges Fardis, Paris, V. Giard & Brière, C.I.,1911.
- KAPAR, Kezban : “Bir Üretim İşletmesinde Analitik Hiyerarşi Süreci İle Tedarikçi Seçimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.28, S.1, 2013.
- KARADAĞ, Nilüfer : “Matematikte Oyun Kuramı Minimaks Teoremi ve Nash Dengesi”, **Bilim ve Teknik**, Aralık,2004.
- KAZANÇOĞLU, Yiğit : “Perakende Sektöründe Tedarikçi Seçiminin Bulanık AHP İle Gerçekleştirilmesi”, **Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi**, C. 9, S. 1, Mayıs, 2010.
- ADA, Erhan

- KHURRUM, M. : " Supplier Selection Problem: Methodology Literature Review", **Journal of International Information Management**, Vol. 12 Iss.2, 2003.
- BHUTTA, S.
- KIRBAŞ, Sadık : **Devlet Malları**, Adım Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 1988.
- KLEMPERER, Paul : Auction Theory: A Guide to the Literature, **Journal of Economic Surveys**, Vol. 13, No. 3, July, 1999.
- KLEMPERER, Paul : "What Really Matters in Auction Design, Revised and Extended Version", Nuffield College, Oxford University, February, 2001.
- KOVANCILAR, Birol : **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- MİYNAT, Mustafa
- BURSALIOĞLU, Sibel
- KOYUNCU, Emre : "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", **TEPAV Politika Notu**, Kasım 2012.
- http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirma_li_Analizi.pdf Erişim: 23.01.2013.
- KÖKTAŞ, Arif : **AB'de Kamu İhale Hukuku ve AB Politikaları Arasında İlişki**, Asil Yayın, Ankara, 2005.

- KRISHNA, Vijay : **Auction Theory (Second Edition)**, Academic Press, Sandiego, 28 Sep,2009.
- KUMAR, Sanjay : “Analytical Hierarchy Process Applied to Vendor Selection Problem: Small Scale, Medium Scale and Large Scale Industries”, **Business Intelligence Journal**, August, 2009, Vol.2, No.2.
- PARASHAR, Neeraj
- HALEEM, Abid
- KURUÜZÜM, Ayşe : “Analitik Hiyerarşi Yönetimi ve İşletmecilik Alanındaki Uygulamaları”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.1, 2001.
- ATSAN, Nuray
- MALKIEL, Burton G. : “EFFICIENT CAPITAL MARKETS: A REVIEW OF THEORY AND EMPIRICAL WORK”, **The Journal of Finance**, Volume 25, Issue 2, May 1970.
- FAMA, Eugene F.
- MANAP DAVRAS, Gonca : “Otel İşletmelerinde Tedarikçi Seçimi Sürecinde AHP ve BAHP Yöntemlerinin Uygulanması”, **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.32, S.1, 2014.
- KARAATLI, Meltem
- MAYERSON, Roger B. : **Game Theory (Analysis of Conflict)**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1997.
- MCAFEE, R. Preston : “Auction and Bidding”, **Journal of Economic Literature**, Vol XXV, June, 1987.
- MCMILLAN, John

- MENEZES, Flavio M. : **Introduction to Auction Theory**, Oxford University Press, New York, 2005.
- MONTEIRO, Paulo K.
- MILGROM, Paul : "Putting Auction Theory To Work: The Simultaneous Ascending Auction", *Journal Of Political Economy*, 1998, Forthcoming. www.econ.stanford.edu/faculty/workp/swp Erişim. 05.04.2015.
- MILGROM, Paul : "Auction and the Bidding: A Primer" **Journal of Economics Perspectives**, V.3, N.3, Summer, 1989.
- MILGROM, Paul R. : "A Theory of Auctions and Competitive Bidding" **Econometrica**, V.50, No.5, September, 1982.
- WEBER, Robert J.
- MYERSON, Roger : "Revelation Principle", <http://www.personal.psu.edu/sjh11/ACCTG597E/Cclass28/MyersonOnRevelationPrinciple.pdf>, Erişim. 18.03.2013.
- Nashville Auction School : "Auction History" http://www.learntoauction.com/auction_history.html, Erişim: 17.03.2013.
- NYDICK, Robert L. : "Using the Analytic Hierarchy Process to Structure the Supplier Selection Procedure", **International Journal of Purchasing and Materials Management**, Vol. 28 No:2, Spring, 1992.
- HILL, Ronald Paul;

- ÖZBEK, Aşır : “Yöneticilerin Çok Kriterli Karar Verme Yöntemi İle Belirlenmesi”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, S.24, 2014.
- ÖZDEMİR, Ali İhsan : “İki Aşamalı Stratejik Tedarikçi Seçiminin Bulanık YALÇIN SEÇME, Neşe TOPSIS Yöntemi İle Analizi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, C. XI, S. II, 2009.
- ÖZDEN, Ünal H. : Analitik Hiyerarşi Yöntemi ile İlkokul Seçimi, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. XXIV, S. I, 2008.
- ÖZTÜRK, Derya : “Criterion Weighting in Multicriteria Decision Making”, **Sigma Journal of Engineering and BATUK, Fatmagül Natural Sciences**, Vol. 25 Iss. 1. S.86-87.
- ÖZYÖRÜK, Bahar : “Analitik Hiyerarşi Sürecinin Tedarikçi Seçiminde ÖZCAN, Evren Can Uygulanması: Otomotiv Sektöründen Bir Örnek”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.13, S.1, 2008.
- PAHL, Nadine : **SWOT Analysis. Idea, Methodology and a Practical Approach**, GRIN, Berlin, 22 October 2007.
- RİCHTER, Anne
- PAKHARUKOVA, Natalia : “Public Procurement System in Russia in The Process Of Transition: Guidelines for EU Suppliers”, **Health Business Management Thesis**, Helsinki Metropolia University of Applied Sciences, Finland, 18 November 2014.

- PELİN, İ. Fazıl : **Finans İlmî ve Finansal Kanunlar**, Birinci Kitap, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1945.
- PINAR, Abuzer : **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2. Baskı, Naturel Kitap Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim, 2006.
- PINAR, İbrahim : **Açıklamalı İçtihatlı 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu İle Devlet Harcama Mevzuatı ve Muhasebe Usulleri**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1999.
- PİRLER, Orhan : “Yerel Yönetimlerde Yapılacak İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Uygulanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.3, S.3, Mayıs, 1994.
- Platon : **Devlet (Politeia)**, Çev. Sabahattin EYUPOĞLU ve M. Ali CİMCOZ, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 12. Baskı, İstanbul, Mayıs, 2007.
- PORTER, M.E. : **Competitive Advantage**, New York Free Press, 1985.
- PROKOPENKO, Joseph : “Modül 4: Verimlilik Ölçümü ve Analizi”, Verimlilik ve Kalite Yönetimi: Modüler Program, Ed: Joseph PROKOPENKO and NORTH, Klaus T.C. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü, **Türkiye’nin Verimlilik Merkezi Yayın No: 716**, C.1.
- PINEDA, Antonio

- ROBINSON, M. S. : "Collusion and the Choice of Auctions" **UCLA**, Working Paper 340, September, 1984.
- ROLL, Eric : **A History of Economic Thought**, Faber and Faber LTD., London, 1953.
- SAAT, Mesiha : "Çok Amaçlı Karar Vermede Bir Yaklaşım: Analitik Hiyerarşi Yöntemi", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.2, 2000.
- SAATY, Thomas : Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with The Analytic Hierarchy Process, Vol.6 (**The AHP Series**), Pittsburg:RWS Publications, 1994.
- SAATY, Thomas L. : "Decision Making with The Analytic Hierarchy Process", **International Journal of Services Sciences**, Vol. 1, No. 1, 2008.
- SAATY, Thomas L. : **Decision Making in Economic, Political, Social and Technological Environments With the Analytic Hierarchy Process**, The Analytic Hierarchy Process Series, V. 7, Rws Publications; 1st edition, June 1, 1994.
- VARGAS, Luis G.
- SABİNE, George : **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Çev. Harun RIZATEPE, Türk Siyasi İlimler derneği Yayın No: 16, Ankara, 1969.

- SADRIAN, Amir A. : "A Procurement Decision Support System in
Bussines Volume Discount Environments",
YOON, Yong S. **Journal of Operation Research**, Vol.42, No.1,
January-February, 1994.
- SAĞIR, Müjgan : **Yöneylem Araştırması-1**, Ed. B. Fethi ŞENİŞ, T.C.
Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2528, Eskişehir,
2012.
- SARIÇİÇEK, İnci : "Bir İşletmede Tedarikçi Seçimine Yönelik Bir
Model Ve Uygulaması", **Osmangazi Üniversitesi**
DAĞDEVİREN, Metin **Müh.Mim.Fak.Dergisi**, C.XIV, S.1, 2001.
YÜZÜGÜLLÜ, Nihat
- SAYGILIOĞLU, Nevzat : **Dış Ticaret ve Gümrük**, Yaklaşım Yayıncılık,
GERÇEK, Adnan Ankara, 2007.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat : **Etkin Devlet (Kurumsal Bir Tasarı ve Politika**
Önerisi), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul,
ARI, Selçuk Şubat, 2013.
- SCHERER F.M. : **Industrial Market Structure and Economic**
Performance, Chicago, Rant Mac Nelly, 3.
Ed.,1973.
- SCHOONER, Steven L. : "Desiderata: Objectives for a System of Contract
Law", **Public Procurement Law Review**, Vol.2,
2002.

SCHOONER, Steven L. : "Desiderata: Objectives for a System of Contract Law" The George Washington University Law School, **Public Law And Legal Theory Working Paper No. 37**,

<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=119069021086106123017095064007104009019005086011033030075064104073109120110026028122019057016073096083065002092050045011036058029024001091122090102030103119056051084102125065115104114102009005073090108087094028102065097004124000088097070021093&EXT=pdf>. Erişim.06.04.2014.

SCHUMPTER, Joseph A. : **Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi**, Çev. Hasan İLHAN, Alter Yayıncılık, Mart, 2007.

SESHADRI, Sudhindra : "Multiple Source Procurement Competitions",
CHATTERJEE, Kalyon **Journal of Marketing Science**, Vol. 10, 1991.

SEZER, Yasin : Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, S.4, Aralık, 2002.

SMİTH, Adam : **Milletlerin Zenginliği**, Çev. Haldun DERİN, İş Bankası Kültür Yayınları, V. Baskı, İstanbul, 2011.

SUPÇİLLER, Aliye Ayça : "AHP-TOPSIS Yöntemine Dayalı Tedarikçi Seçimi Uygulaması" **Ekonometri ve İstatistik**, Sayı:13
ÇAPRAZ, Ozan (12. Uluslararası Ekonometri, Yöneylem Araştırması, İstatistik Sempozyumu Özel Sayısı), 2011.

- ŞENKAYAS, Hüseyin : “Lojistik Tedarikçilerin Seçiminde Analitik Hiyerarşi Süreci (AHP) Yöntemi: MONDIAL Şirketinde Bir Uygulama”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.5, 2010.
- ÖZTÜRK, Mustafa
- Sezen, Gülşah
- TAMA, Maggie : “An Application Of The AHP In Vendor Selection Of A Telecommunications System”, **OMEGA (The International Journal of Management Science)**, S.29, 2001.
- C.Y.TUMMALAB, V.M. Rao
- TANZİ, Vito : “Ulus Devletlerin Sonu mu geliyor”, Çev. Hakan AY, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 6, S. 1, 2004.
- TANZİ, Vito : **Economic Role of the State in the 21st Century**, Cato Journal, Vol. 25, No.3, Fall 2005.
- TARHAN, R. Bülent : **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler Ve Çözüm Önerileri**, TEPAV, Aralık , 2006, Ankara.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk
- ERGÜL, Ergin
- ÖZSEMERÇİ, Kemal
- ÖZBARAN, Hakan
- TİMOR, Mehpere : **Yöneylem Araştırması**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2010.
- TÜRKAN, Erdal : **Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı**”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.

- UÇAR, Doğan : “CBS Projelerinin Stratejik Planlaması ve SWOT Analizinin Yeri”, **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 28 Mart- 1 Nisan, 2005, Ankara.
http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/P3K5_99_ek.pdf. Erişim: 14.05.2014.
- DOĞRU, Ahmet Özgür
- ULUCAN, Aydın : **Yöneylem Araştırması**, Siyasal Kitabevi, Ankara.,2004.
- UZ, Abdullah : “Kamu Alımlarında Rekabetin Sağlanması ve Korunması: İlgili Düzenlemeler ve Uygulamalar Işığında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **TİSK Akademi**, Cilt.1, Sayı:2, Eylül-2006.
- ÜNSAL, Erdal M. : **Mikro İktisat**, (Genişletilmiş 10. Baskı, Bigbang Yayınları, Ankara, Eylül 2014.
- ÜNÜBOL, Neyzar : **Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu**, Rekabet Kurumu, Yayın No: 284, Ankara, Aralık 2012.
- VARCAN, Nezih : **Maliye Tarihi**, Birlik Ofset, Eskişehir, 1988.
- VEDDER, Richard K. : **Government Size and Economic Growth**, A Joint Economic Committee Study December, Washington, DC, 1998.
- GALLAWAY, Lowell E.

- WEİHRİCH, Heinz : The TOWS Matrix - A Tool for Situational Analysis, http://www.rillo.ee/docs/2008/Weichrich_LRP_1982.pdf Erişim: 04.06.2014.
- WESTRING, G. : "Public Procurement Manual for Central and Eastern Europe", **International Training Center for the ILO**, 1996.
- JADOON, G.
- YANG, Xin-She : **Mathematical Modeling With Multidisciplinary Applications**, Ohn Wiley & Sons Inc, USA, 05 Feb 2013.
- YARALIOĞLU, Kaan : "Performans Değerlendirmede Analitik Hiyerarşi Prosesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.16, S.1 2001.
- YILMAZ, Erdal : "Bulanık AHP- VİKOR Bütünleşik Yöntemi ile Tedarikçi Seçimi", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi**, C.XXXIII, S.II, 2012.
- YÜCEL, Mustafa : "Çok Kriterli Karar Yöntemlerinden ELECTRE Yöntemiyle Malatya'da Bir Kargo Firması İçin Yer Seçimi", **SÜ İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.17, 2009.
- ULUTAŞ, Alptekin
- ZİONTS, Stanley : "MCDM: If Not a Roman Numeral, then What?", **Interfaces**, Vol. 9, No. 4, Aug., 1979.

Türk Dil Kurumu, Güncel Sözlük, Rekabet,
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56d9f6aba271a5.58934039. Erişim:09.06.2015.

13 Ekim 1997 tarih 97/52/EEC

14 Haziran 1993 tarih ve 93/36/EEC

14 Haziran 1993 tarih ve 93/37/EEC

16 Ağustos 1977 tarih ve 77/62/EEC

18 Haziran 1992 tarih 92/50/EEC

21 Aralık 1989 tarihli 89/665/EEC

25 Şubat 1992 tarihli 92/13/EEC

26 Şubat 2014 tarihli 2014/24/EU

26 Temmuz 1971 tarih ve 71/305/EEC

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Gerekçesi,
<https://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/cumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi/2886-sayili-devlet-ihale-kanunu-gerekcesi/>.Erişim: 05.05.2014.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, RG. T. 10.9.1983 – S.18161.

29 Ocak 2004 tarihli 2004/17/EC17

31 Mart 2004 tarihli 2004/18/EC18

5 Şubat 2014 tarihli 2014/25/EU

Ankara 11. İdare Mahkemesi, Esas NO: 2011/2494

Ankara 8. İdare Mahkemesinin Esas No: 2006/174

AYM, 23-25 Ekim 1969 tarih ve K.1969/57 sayılı Kararı; Anayasa Mahkemesi Kararları, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0f0cdae2-2409-4c29-b040-fc7265add967?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim:02.08.2015.

Danıştay. 8. Dairesi, 03.09.2003 Tarih ve E. 2003/3793, K. 2004/1835.

Danıştay 13. Dairesi,03.12.2010Tarih ve E. 2009/4001, K. 2010/8217.

Danıştay 13. Dairesi, 02.03.2011 Tarih ve E. 2009/1028, K. 2011/858.

Danıştay 13. Dairesi, 06.07.2011 Tarih ve E. 2009/1854, K. 2011/3367.

Danıştay 13. Dairesi, 28.06.2012 Tarih ve E. 2009/774, K. 2012/1947.

Danıştay 13. Dairesi, 02.11.2015 Tarih ve E. 2015/2422, K. 2015/3718.

Danıştay 13. Dairesi, 02.11.2015 Tarih ve E. 2015/2422, K. 2015/3718.

Dictionary.com, **Auction**, <http://dictionary.reference.com/browse/auction>, Erişim: 16.03.2013. Ayrıca "Augere"

Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.org.tr/index.php?option=com_gts&view=gts. Erişim. 16.03.2013.

Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.520e61086f1793.26120505

https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Erişim:07.06.2014.

https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm Erişim: 04.03.2015.

<http://www.governmentbids.com/cgi/en/bidding.advice.articles/Article/federal-contract-opportunities-for-your-business>

IMF, Sweden Selected Issues – The Role of Government, **IMF Country Report, No: 01/169**, 1 September, 2001, p. 19.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01169.pdf>. Erişim: 23.02.2015.

İhale Süreci Anlatımı, <http://www.oska.com.tr/content/yardim/e-kik/index.html?031.htm>. Erişim: 01.04.2015.

International Comperative Legal Guides, <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2016/germany#chaptercontent3>, Erişim: 01.08.2016.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 08.11.2006 tarih ve 2006/DK.D-175 sayılı Düzenleyici Kurul Kararı

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2003/UK.Z-155.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2007/UM.Z-2349.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2007/UYZ-3297.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.II-4175.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.II-4344.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.Z-2911.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.Z-1206.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2008/UH.Z-1218.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010/UY.I-2028.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2010/UY.II-1186.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2011/UM.II-2006.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2012/UM.I-2843.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2003/UK.Z-91.

Kamu İhale Kurulu Kararı, 2007/UY.Z-541

Kamu İhale Kurulu Kararı 2016/UY.I-2010 sayılı kararı

Kamu İhale Kurulu Kararı 2016/UH.I-2003 sayılı kararı

OECD, Kamu Alım İhalelerindeki Danışıklı Hareketlerle Mücadele Kılavuzu, **OECD Publishing**, Şubat 2009, <http://www.oecd.org/competition/cartels/42701345.pdf>, Erişim: 18.04.2004.

OECD, “Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z”, **OECD Publishing**, 2007. www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf. Erişim: 06.04.2014.

OECD, Competition Policy and Procurement Markets, **Roundtable**, DAFPE/CLP(99)3/FINAL.web1999.

Origin, Mandate and Composition of UNCITRAL , <http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin.html>. Erişim: 08.04.2015.

Public Procurement 2016, <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2016/brazil>

RG.,T. 28.04.1925 – S. 97

RG.,T. 02.06.1934 – S. 2723

RG.,T. 10.09.1983 – S. 18161

RG.,T. 20.07.2002 – S. 24821

RG.,T. 02.11.2011 – S. 28103/Mükerrer

RG.,T. 03.07.2009 – S. 27277

RG.,T. 04.03.2009 – S. 27159/Mükerrer

RG.,T. 07.06.2014 – S. 29023

RG.,T. 07.06.2014 – S. 29023

RG.,T. 08.06.2011 – S. 27958/Mükerrer

RG.,T. 11.06.2011 – S. 27961

RG.,T. 12.06.2015 – S. 29384

RG.,T. 13.08.2004 – S. 25552

RG.,T. 19.12.2002 – S. 24968

RG.,T. 19.12.2002 – S. 24968

RG.,T. 24.03.2009 – S. 27179

RG.,T. 24.04.2009 – S. 27209

RG., T. 24.06.2008 – S. 29916

RG.,T. 24.06.2015 – S. 29396

RG.,T. 27.06.2015 – S. 29399

RG.,T. 27.06.2015 – S. 29399

RG., T. 28.07.2015 – S. 29428

RG.,T. 29.01.2016 – S. 29608

RG.,T.31.12.2005 – S. 26040 3.mükerrer.

RG., T. 05.01.2008 – S. 26747.

RG., T. 05.12.2008- S. 27075

RG., T. 25.02.2011 – S. 27857.

RG., T. 26.05.2008 – S. 26887

RG., T. 26.07.2008 – S. 26948

RG.,T. 27.02.2008 – S. 26800

Sayıştay 5. Dairesinin 12.03.2015 Tarih ve 212 sayılı kararı.

Sayıştay 5. Dairesinin 21.04.2016 Tarih ve 174 sayılı kararı.

Sayıştay Temyiz Kurulunun 13.10.2003-14.10.2003 tarih ve 26685 sayılı kararı

Türk Dil Kurumu, **Büyük Türkçe Sözlük**, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, Erişim: 16.03.2013.

Türk Dil Kurumu, Güncel Sözlük,
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56f27930c29fe4.33550519, Erişim: 09.06.2015.

UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment, <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>. Erişim. 06.04.2015.

UNCITRAL Model Law on Public Procurement, <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>. Erişim.06.04.2015.

UNCITRAL Model Law on Public Procurement, <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>. Erişim.06.04.2015.





EK.1. Anket Formu

ARAŞTIRMADA KULLANILACAK ANKET FORMU

Aşağıda verilen her bir soruda iki kriter yer almaktadır. Size göre hangi kriter diğerine göre önemli ise o kriterin yanında bulunan parantez içine **(X)** yazınız ve önem derecesine 1-9 arasında puan veriniz.

Önem Derecesi	Tanım
1	Eşit Derecede Önemli
3	Orta Derecede Önemli
5	Kuvvetli Derecede Önemli
7	Çok Kuvvetli Derecede Önemli
9	Kesinlikle Önemli
2, 4, 6 ve 8	Ara Değerler

ÖRNEK: Eşit derecede

Önemli 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Kesinlikle Daha Önemli

1	(X) Faktör Y	() Faktör Z	Önem derecesi (puan).....7
2	() Faktör Y	(X) Faktör T	Önem derecesi (puan).....5
3	() Faktör Z	() Faktör T	Önem derecesi (puan).....1

Yukarıda 1. şıkta Y faktörü Z faktörüne göre önemli ve önem derecesi de 7'dir.

2. şıkta T faktörü Y faktörüne göre daha önemli olup önem derecesi 5 ve 3. kısımda da Z ve T faktörleri aynı önem derecesine sahiptir anlamındadır.

Ana Kriterlerin Karşılaştırılması:

- 1. Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Kriteri;** Katılımcı Sayısı, Sözleşme Türü ve Kartelleşme alt kriterlerine,
- 2. Yeterlilik Kriteri;** Zamanında Temin, Konsorsiyuma Açıklık ve Tecrübe alt kriterlerine,
- 3. Saydamlık Kriteri;** Hesap Verme Sorumluluğu, Şeffaflık ve Eşit Muamele Kaygısı alt kriterlerine,
- 4. Yapısal Durumlar Kriteri;** Aciliyet, Kriz Beklentisi ve Siyasi Konjonktür alt kriterlerine,
- 5. Çevresel Faktörler Kriteri;** Sektörün Türü, Kısmi Teklif Verilebilirlik, Çerçeve Anlaşma Kullanımı alt kriterlerine ayrılmaktadır.

Yukarıdaki örnekte verilen işaretlemeler uyarınca aşağıdaki faktörleri karşılaştırarak aynı satırdaki daha önemli gördüğünüz faktörü işaretleyip önem derecesini yazınız.

1. Ana Kriterlerin Karşılaştırılması

1	() SB / MB	() Yeterlilik	Önem derecesi(puan).....
2	() SB / MB	() Saydamlık	Önem derecesi(puan).....
3	() SB / MB	() Yapısal	Önem derecesi(puan).....
4	() SB / MB	() Çevresel	Önem derecesi(puan).....
5	() Yeterlilik	() Saydamlık	Önem derecesi(puan).....
6	() Yeterlilik	() Yapısal	Önem derecesi(puan).....
7	() Yeterlilik	() Çevresel	Önem derecesi(puan).....
8	() Saydamlık	() Yapısal	Önem derecesi(puan).....
9	() Saydamlık	() Çevresel	Önem derecesi(puan).....
10	() Yapısal	() Çevresel	Önem derecesi(puan).....

2. Sözleşme Bedeli / Muhammen Bedel Kriterinin Alt Kriterlerinin Karşılaştırılması

1	() Katılımcı Sayısı	() Sözleşme Türü	Önem derecesi(puan).....
2	() Katılımcı Sayısı	() Kartelleşme	Önem derecesi(puan).....
3	() Sözleşme Türü	() Kartelleşme	Önem derecesi(puan).....

3. Yeterlilik Kriterinin Alt Kriterlerinin Karşılaştırılması

1	() Zamanında Temin	() Konsorsiyum	Önem derecesi(puan).....
2	() Zamanında Temin	() Tecrübe	Önem derecesi(puan).....
3	() Konsorsiyum	() Tecrübe	Önem derecesi(puan).....

4. Saydamlık Kriterinin Alt Kriterlerinin Karşılaştırılması

1	() Hesap verme sorumluluğu	() Şeffaflık	Önem derecesi(puan).....
2	() Hesap verme sorumluluğu	() Eşit muamele kaygısı	Önem derecesi(puan).....
3	() Şeffaflık	() Eşit muamele kaygısı	Önem derecesi(puan).....

5. Yapısal Durumlar Kriterinin Alt Kriterlerinin Karşılaştırılması

1	() Aciliyet	() Kriz Beklentisi	Önem derecesi(puan).....
2	() Aciliyet	() Siyasi Konjonktür	Önem derecesi(puan).....
3	() Kriz Beklentisi	() Siyasi Konjonktür	Önem derecesi(puan).....

6. Çevresel Faktörler Kriterinin Alt Kriterlerinin Karşılaştırılması

1	() Sektörün Türü	() Kısmi Teklif Verilebilirlik	Önem derecesi(puan).....
2	() Sektörün Türü	() Çerçeve Anlaşma Kullanımı	Önem derecesi(puan).....
3	() Kısmi Teklif Verilebilirlik	() Çerçeve Anlaşma Kullanımı	Önem derecesi(puan).....

7. Katılımcı Sayısı Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

8. Sözleşme Türü Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

9. Kartelleşme Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

10. Zamanında Temin Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

11. Konsorsiyuma Açıklık Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

12. Tecrübe Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

13. Hesap Verme Sorumluluğu Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

14. Şeffaflık Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

15. Eşit Muamele Kaygısı Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

16. Aciliyet Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

17. Kriz Beklentisi Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

18. Siyasi Konjonktür Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

19. Sektörün Türü Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

20. Kısmi Teklif Verilebilirlik Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

21. Çerçeve Anlaşma Kullanımı Açısından İhale Usullerinin Karşılaştırılması

1	() Açık ihale usulü	() Belli istekliler arasında ihale usulü	Önem derecesi(puan).....
2	() Açık ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....
3	() Belli istekliler arasında ihale usulü	() Pazarlık usulü	Önem derecesi(puan).....

Hazırlayan: Serdar ŞAHİN
Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
serdarsahin@gazi.edu.tr

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ŞAHİN, Serdar
 Uyuğu : T.C.
 Doğum tarihi ve yeri : 23.02.1980 / ANKARA
 Medeni hali : Evli
 e-mail : serdarsahin@gazi.edu.tr



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi	2008
Lisans	Uludağ Üniversitesi	2003

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2004 – 2005	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	Araştırma Görevlisi
2005 – 2016	Gazi Üniversitesi	Araştırma Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Motorlu Taşıtlar Vergisinde Emisyon Bazlı Vergileme Olmalı Mı?. Legal Mali Hukuk Dergisi, 80 (2011).

Akaryakıt Fiyatlarına Vergilerin Etkisi: Türkiye Örneği. Legal Mali Hukuk Dergisi, Yıl: 5(Sayı: 60). (2009).

2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirlerinin İncelenmesi. Legal Mali Hukuk Dergisi, 49(833). (2009).

Gelir Vergisi Kapsamında Eğitim ve Sağlık Harcamaları. E-Yaklaşım, 184(716 722). (2008).

Bireysel Emeklilik Sisteminin Amaçları Açısından Gelir Vergisi Kanununun 63. Maddesinin İncelenmesi. Legal Mali Hukuk Dergisi, 43(826). (2008).

Hobiler

Seyahat etmek, yüzmek ve futbol oynamak.



GAZİ GELECEKTİR..

