

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**BELEDİYELERDE BİR ALTERNATİF HİZMET SUNUM
YÖNTEMİ OLARAK İHALE**

Yüksek Lisans Tezi

Muhlis ÖZKAN

İstanbul, 2009

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

BELEDİYELERDE BİR ALTERNATİF HİZMET SUNUM YÖNTEMİ
OLARAK İHALE

Yüksek Lisans Tezi

Muhlis ÖZKAN

Danışmanı: Doç. Dr. Recep BOZLAĞAN

İstanbul, 2009

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD.YÖNT.
Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi MUHLİS ÖZKAN'ın BELEDİYELERDE BİR
ALTERNATİF HİZMET SUNUM YÖNTEMİ OLARAK İHALE adlı tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 29.01.2009 tarih ve 2009-2/23 sayılı kararıyla ile
oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

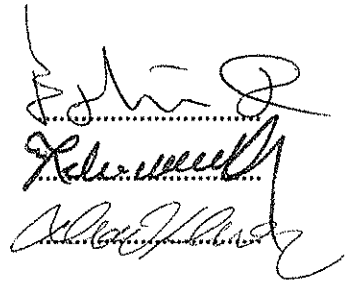
İmzası

Tez Savunma Tarihi : 01.06.2009

1) Tez Danışmanı : DOÇ. DR. RECEP BOZLAĞAN

2) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. ZEKİ PARLAK

3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. NAIL YILMAZ



ÖZET

BELEDİYELERDE BİR ALTERNATİF HİZMET SUNUM YÖNTEMİ OLARAK İHALE

Kamusal mal ve hizmetlerin kullanımındaki artış bu hizmetlerin daha etkin ve verimli kullanımını gerektirmektedir. Özelleştirme uygulamalarının yayılması, kamusal mal ve hizmetlerin devlet tarafından merkezi yönetimler aracılığıyla etkin verilememesi ve maliyetlerdeki artışa hizmet kalitesinde düşüşte eklendiğinde bu hizmetlerin yerel yönetimlerce verilmesini zorunlu kılmıştır. Bu durum belediyeleri bu hizmet sunumlarında farklı arayışlara yöneltmiştir. Son yıllarda Türkiye’de, özellikle belediyelerin görev ve yetkilerinin genişletilmesi yönünde yapılan yerel yönetim reformları kamu hizmetlerinin birçok yöntemle verilmesini mümkün kılmaktadır. Kamu kurumları ve çalışmanın ana konusu itibariyle belediyeler bu yöntemlerden en çok ihale yöntemini kullanmaktadır. İhale yöntemi daha önce 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile uygulama alanı bulmaktaydı. Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde ve de belediyelerin görev ve yetkilerinin artması ile yeni bir ihale kanununa gereksinim duyulmuş ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Her ne kadar Kamu İhale Kanunu ile belediyelerde ihale yönteminin kullanımındaki sorunlar giderilmeye çalışılmış olsa da uygulamada sorunlar yaşanmakta ve aksaklıklar meydana gelmektedir. Bu çalışma 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun özelliklerini, belediyelerdeki ihale süreçlerini ve uygulamada karşılaşılan sorunları ele alıp sorunlar karşısında çözüm önerilerinde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, belediye hizmeti, ihale, kamu ihale kanunu

ABSTRACT

PUBLIC PROCUREMENT AS AN ALTERNATIVE SERVICE OFFER IN MUNICIPALITIES

The increase in the use of public properties and services has required efficient utilization of these services. Considering that privatization has expanded, public properties and services cannot be given efficiently by the government through central managements, there is an increase in costs and a decrease in service quality; it is necessary that these services are given by local authorities. This made municipalities search for different attitudes in providing these services. Now that some reforms concerning especially the broadening of duties and power of local authorities have been made in Turkey recently; public services can be given through various methods currently. Public enterprises and municipalities, which are the main subject of the study mostly use the ‘procurement method’ among these. Previously, procurement method was applied with the State Procurement Law numbered 2886. Yet, the need for a new procurement law arose within the framework of the law of harmonization code of the European Union and with the broadening of the duties and power of municipalities; and the Public Procurement Act numbered 4734 was issued. Though this act intended to resolve the problems concerning the utilization of procurement method in municipalities, there are some troubles and defects in practice. This study deals with the properties of Public Procurement Act numbered 4734, procurement procedures in municipalities and the problems encountered in practice, and offers solutions to these problems.

Key Words: Municipalities, municipality service, procurement, public procurement act

ÖNSÖZ

Son yıllarda yaşanan hızlı kentleşme ve buna bağlı olarak kamusal mal ve hizmetleri kullanımındaki artış bu hizmetlerin sadece ulusal düzeyde değil yerel düzeyde de yerel yönetimler aracılığıyla etkin ve verimli bir şekilde verilmesini zorunlu kılmıştır. Türkiye’de özellikle 80’li yıllarda başlayan ekonomik alandaki reformlar ve yeni politikalar buna paralel olarak özelleştirme uygulamalarındaki artış beraberinde sosyal-siyasal alanda değişimleri ve reformları da zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimlerde ki reformlar ve özellikle belediyecilik anlayışındaki değişim günümüzde daha da üst düzeye çıkarılarak kamu hizmetlerinin yerel düzeyde değişik alternatif hizmet yöntemleri aracılığıyla yürütülmesine olanak sağlamıştır. Belediye hizmetlerinin daha hızlı, etkin ve verimli yerine getirilmesi amacıyla kullanılan bu hizmetler kanunlarla da desteklenerek kullanılan hizmetlerin yasal alt yapısı oluşturulmaktadır. Hizmet sunum yöntemlerine bakıldığında ihale yönteminin daha çok tercih edilip daha yaygın bir kullanım alanına sahip olduğu görülmektedir. Bu çalışmada da belediye kavramı ve alternatif hizmet yöntemleri anlatıldıktan sonra, daha detaylı bir şekilde ihale yöntemi, Kamu İhale Kanunu çerçevesinde anlatılmaktadır bunun yanı sıra Kamu İhale Kanunu’nda kullanılması öngörülen ihale yöntemleri ve belediyelerdeki ihale süreci anlatılmaktadır. Son olarak ihale yönteminin ve kanunun uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri anlatılmaktadır. Bu çalışmayı sonuçlandırmamda görüşleri ve önerileri ile katkıda bulunan değerli hocam Doç. Dr. Recep Bozlağan’a çok teşekkür eder, çalışmanın tüm ilgililere faydalı ve aydınlatıcı olmasını dilerim.

İstanbul, 2009

Muhlis ÖZKAN

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETİ KAVRAMININ TANIMI VE KAPSAMI

1.1. Belediyenin Tanımı ve Görevleri.....	6
1.1.1. Belediyenin Tanımı	6
1.1.2. Belediyenin Görevleri, Yeki ve İmtiyazları.....	7
1.1.3. Belediyenin Organları	9
1.1.3.1. Belediye Meclisi	9
1.1.3.2. Belediye Encümeni	10
1.1.3.3. Belediye Başkanı	11
1.1.4. Türkiye’de Belediyelerin Tarihi Gelişimi	11
1.2. Belediye Hizmeti Kavramı	13
1.2.1. Mal ve Hizmet Kavramı	13
1.2.1.1. Kamusal Mal ve Hizmet	14
1.2.1.1.1. Tam Kamusal Mallar.....	15
1.2.1.1.2. Yarı Kamusal Mallar ve Dışsallıklar	17
1.2.1.1.3. Erdemli Mallar	19
1.2.2. Kamu Hizmeti ve Belediye Hizmeti	19
1.2.2.1. Kamu Hizmeti.....	19
1.2.2.2. Belediye Hizmeti	21
1.2.2.3. Kamu Yönetiminin Mal ve Hizmet Üretme Gerekçeleri.....	22

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERDE ALTERNATİF HİZMET YÖNTEMLERİ

2.1. Alternatif Hizmet Yöntemi Kavramı	26
2.1.1. İhale Yöntemi	30
2.1.2. İmtiyaz Yöntemi	30
2.1.3. Yap İşlet Yöntemi	32
2.1.4. Yap İşlet Devret Yöntemi.....	34
2.1.4.1. Yap İşlet Devret Yöntemin Özellikleri	35
2.1.4.2. Yap İşlet Devret Yönteminde Şirketin Nitelikleri ve Alınacak Krediler	36
2.1.5. Satış Yöntemi	37
2.1.6. Kiralama ve Kiraya Verme Yöntemi.....	38
2.1.7. Kupon Yöntemi	40
2.1.8. Fiyatlandırma Yöntemi.....	41
2.1.9. Gönüllü Kuruluşlar Yöntemi	42
2.1.10. Kendi Kendine Hizmet Yöntemi	43
2.1.11. Şirketleşme Yöntemi	44
2.1.12. Yönetimler Arası İşbirliği Yöntemi.....	46
2.1.13. Ruhsat Yöntemi	47
2.1.14. Emanet ve Müşterek Emanet Yöntemi	48
2.1.15. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi.....	49

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BİR ALTERNATİF HİZMET SUNUM YÖNTEMİ OLARAK İHALE

3.1. İhale Yönteminin Teorik Çerçevesi	51
3.1.1. İhalenin Tanımı	51
3.1.2. İhale Usulleri.....	54
3.1.2.1. Açık İhale Usulü.....	57
3.1.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	59

3.1.2.3. Pazarlık Usulü	60
3.1.2.4. Doğrudan Temin	61
3.1.3. İhale Yönteminin Faydaları	62
3.1.4. İhale Yönteminin Sakıncaları	65
3.2. Avrupa Birliği'nde İhale Sistemi.....	66
3.2.1. Avrupa Birliği'nde İhale Sisteminin Genel Çerçevesi.....	66
3.2.2. Avrupa Birliği'nde İhale Sisteminin Yasal Dayanakları.....	69
3.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Özellikleri.....	71
3.3.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Yasal Dayanağı.....	71
3.3.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Gerekçesi.....	73
3.3.3. Devlet İhale Kanunu ve Kamu ihale Kanunu Arasındaki Farklar	73
3.3.4. Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler.....	76
3.3.4.1. Kanunun Amacı ve Kapsamı	77
3.3.4.2. Kamu İhale Sözleşmeleri.....	78
3.3.4.3. Kamu İhale Kurumu.....	80
3.3.4.4. Kamu İhalelerine İlişkin Temel İlkeler	81
3.3.4.5. Yerli İsteklilere ve Yerli Mala Avantaj Sağlanması (Eşik Değer Uygulaması).....	82
3.3.4.6. İhaleye Katılımda Yeterlik Kriterleri	82
3.3.4.7. İstisnalar: Kanunun Uygulanmayacağı Durumlar.....	83
3.3.4.8. İhaleye Katılamayacak Olanlar	84
3.3.5. 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	85
3.4. Belediyelerde İhale Süreci	89
3.4.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması	91
3.4.2. Teknik Şartnamenin veya Projenin Hazırlanması	91
3.4.3. Yaklaşık Maliyet	92
3.4.4. İhale Usulünün Tespiti	93
3.4.5. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanları	93

3.4.6. İhale Onayının Alınması	94
3.4.7. İhale Komisyonunun Kurulması	94
3.4.8. İhale ve Ön Yeterlik İlanları	95
3.4.9. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi / Satın Alınması / Değişiklik ve Açıklama Yapılması	95
3.4.10. Tekliflerin Sunulması ve Değerlendirilmesi	96
3.4.11. İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması	96
3.4.12. İhale Sonucunun İlanı	97
3.5. Kamu İhale Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar.....	98
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	101
KAYNAKÇA	107

GİRİŞ

Yerel yönetimler halkın istek, beklenti ve ihtiyaçlarını yerine getirmek adına yerine getirdiği hizmetler dışında bir ülkenin demokratik yönetimi yönünden de oldukça önemlidir. Merkezi ya da yerel yönetimlerin gerçekleştirmiş oldukları hizmetler, insan yaşamını etkileyen ve insanların faydasına ve kullanımına sunulmuş hizmetlerdir. Sürekli değişim içinde olan dünya şartlarının yaşamın her alanında kendini gösterdiği ve çeşitli etkinliklerin görüldüğü günümüzde en önemli beklentilerin günlük hayatımızda ortaya çıktığı önemli bir gerçektir. Bu açıdan değerlendirdiğimizde özellikle yerel yönetimlerin, ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların giderilmesindeki fonksiyonelliği ve önemi tartışılmaz bir olgudur.

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları anayasada köyler, belediyeler ve il özel idareleri olarak belirlenmiştir. Böyle olmakla beraber yerel yönetim kuruluşları denildiği zaman ilk olarak belediyeler akla gelmektedir. Bunun nedeni belediyeler dışında ki yerel yönetim kuruluşlarının etkinlik ve yasal altyapıları açısından belediyeler kadar bir gelişme sağlayamamasıdır. Belediyeler, kanunda da belirtildiği gibi; “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan...” kamu kuruluşlarıdır. Bu anlamda sınırları içerisinde bulunan halkın ekonomik, kültürel, sosyal tüm ortak ihtiyaçlarını karşılarlar. Belediyeler bu hizmetleri yerine getirirken kentin ve kentte yaşayanların ortak ihtiyaçlarını belirleyip bu hizmetleri sunma konusunda kendileri için de en avantajlı yöntemi bulmak zorundadırlar. Bu zorunluluktan hareketle belediyeler bu hizmetleri yerine getirdikleri yöntemlerde şeffaf, açık, sorumluluk yüklenen, güvenilir, tutarlı bir tutum içinde olmalıdır.

Belediyecilik, Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi sonrası geleneksel tarım toplumundan modern sanayi toplumuna geçiş ile birlikte önemli gelişmeler kaydetmiştir. Kentlerin sanayilerin merkezi olması ve buralara, köylerden, kırsal mekânlardan yoğun göçlerin yaşanması belediyecilik için yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Bu dönemde kentler, yoğun nüfus, alt yapı yetersizliği, çarpık kentleşme, hava kirliliği gibi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunların çözümüne ilişkin çalışmalar Avrupa belediyeciliğine önemli adımlar attırmış ve yerel yönetimlere özelinde belediyelere yeni bir anlam kazandırmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde

Türkiye’de belediyeciliğin gelişimi anlatılmakla beraber Avrupa’da yaşanan benzer sürecin Türkiye’de özellikle 80’li yıllardan sonraki hızlı kentleşme ve yeni sosyo-ekonomik politikalarla başladığını söylemek mümkün. 1580 sayılı Belediye Kanunu varlığını 1980’lere kadar tek başına, çok fazla değişikliğe uğramadan devam ettirmiştir. Ancak bu tarihten sonra oluşan yeni politikalar ve de hızlı kentleşme süreci yeni yasaları ve de uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Yine bu tarihten sonra hizmet üretme süreçlerinde artan çeşitlilik bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde belediyeler bazı uygulamalarından dolayı “rant işletmeleri” ve “ticari işletme” gibi eleştirilere maruz kalmışlardır. 1990’lardan sonra ise evrensel bir önem kazanan yerel yönetimler ve belediyeler küresel aktörlerin ve ekonomilerinde gözdesi olmaya başladı. Böylelikle hem geniş yetkiler tanıyan ve sınırlar çizen yeni yasal düzenlemeler hem de bu yetki ve görevleri yerine getirebilecek daha farklı alternatif yeni hizmet yöntemleri kaçınılmaz olmuştur. Kamusal mal ve hizmet sunumunda devletin giderek hantal bir yapıya bürünmesi yerel yönetimlerde ve özelinde belediyelerde bu reformları kaçınılmaz kılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve yetkilerinde önemli artışlar gelmiş ve belediyeler yerel yönetim kuruluşlarının en önemli unsuru haline gelmiştir.

Görüldüğü üzere, yerel yönetimler gerek bu mal ve ihtiyaçların karşılanması karşısında yüklendiği görev ve sorumluluk gerekse devletin nitelik ve nicelik anlamında kamusal mal ve hizmetleri vermek konusunda yetersiz kalmasından dolayı giderek ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin bu hizmetleri kentin ve halkın her noktasına eksiksiz ve yeterli bir şekilde sunmak konusunda sorunlar yaşamasından dolayı bu hizmetlerin bir kısmının özel sektör tarafından görülmesi kaçınılmaz bir hal almıştır. Yerel düzeyde karşılanan hizmetlerde özelleştirme uygulamalarının artmasından ve yerel yönetimlerdeki yasal düzenlemelerden sonra farklı alternatif yöntemler kullanılmaya başlanmıştır. Kentlerde yaşayan insanların artan ihtiyaçlarına karşılık kamusal mal ve hizmetler de “ulusal düzeydeki mal ve hizmetler” ve “bölgesel düzeyde mal ve hizmetler” gibi bir mal ve hizmet bölüşümü ortaya çıkmıştır.

Kamusal mal ve hizmetler alanında yapılan özelleştirme uygulamalarında hem hizmet kalitesinin artmasından hem de maliyetlerin düşüşünde tasarruf sağlamasından

dolayı giderek artış sağlamaktadır. Burada ifade edilmesi gereken önemli bir husus da, ulusal düzeydeki özelleştirme uygulamalarının ve yerel düzeydeki özelleştirme uygulamalarının etkinlik ve rekabet açısından benzer olmadıklarıdır. Yasal düzenlemeler bu uygulamaların çeşitliliği konusunda belediyelere farklı alternatifler sunmaktadır. Belediyelerde kullanılan hizmet yöntemlerine baktığımız zaman belediyelerin sıklıkla “ihale” yönteminin kullandığını görülmektedir. Kamu alımları Avrupa Birliği (AB) ekonomisinde de önemli bir yere sahip bulunmaktadır. AB uygulamalarında kamu ihaleleri öncelikle ortak pazar önünde engel teşkil etmeyecek bir duruma getirilmiştir. Rekabetin oluşmaması da kamu alımlarının ülke dışına çıkması önünde bir engel teşkil ettiğinden AB bunun önüne geçebilmek için Birlik bünyesindeki farklı ülkelerin kamu alımları prosedürlerini koordine etmeye başlamıştır. Ayrıca kamu alımları ile ilgili yapılacak ihalelerde daha çok katılımcının teklif vermesini sağlayarak, ortak pazar önündeki engelleri kaldırmış ve rekabete dayalı bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır.

Günümüzde, merkezi ya da yerel yönetimlerde ki hizmetler ve çalışmalar, daha genel anlamda ekonomik hayattaki değişimlerin birçoğu ihaleler vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Devletin özelleştirme uygulamaları, kamu işletmeciliği, telekomünikasyon piyasaları, mal ve hizmet alımlarındaki fiyatlandırma ve değer ölçütü ihale uygulamalarıdır. Böylesi önemli bir ekonomik değişime ve işleyişe aracılık yapan kamu ihalelerinde etkinliği sağlamak kamu tasarrufu açısından oldukça önemlidir. Teknolojik, ekonomik ve sosyolojik açıdan gelişmeler, sürecin ve işleyişin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi için beraberinde gerekli mevzuatların da değişimini ve yenilenmesini gerektirmektedir. Gelişimin önünde bir engel teşkil eden, yetersiz ve günün ihtiyaçlarına karşılık veremeyen mevzuatlar birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Türkiye’de de ihale sisteminin AB müktesebatlarına uyumlu hale gelmesi için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ise AB direktifleri yoluyla ve ihtiyaçlar doğrultusunda sürekli güncellenmektedir.

İhale yöntemi Türkiye’de yıllardır uygulanan alternatif bir hizmet sunma yöntemidir. Bu yöntemin avantajı ve önemi piyasada rekabet ortamından faydalanmayı mümkün kılmasıdır. Şuan yürürlükte bulunan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile genel

bütçeye dahil dairelerin, katma bütçeli idarelerin, il özel idaresi ve belediyeler alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma gibi işlerini ihale ile özel kesime yaptırmaları mümkündür ayrıca kalkınma planlarında da ihale yöntemi teşvik edilmektedir. Böyle olunca kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda ihale yöntemi ile firmalar arasında bir rekabet ve yarışma olmaktadır. Böylelikle hizmetlerin sunumunda da artan bir kalite ve maliyet düşüşü sağlanmaktadır. Bu da kamu hizmetin verimliliğini artıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca belediyelerin hizmetleri sunma konusunda ki kaynak yetersizliği de çalışmada anlatılan bazı hizmet sunma yöntemleri sayesinde giderilmekte böylelikle hem ekonomik hemde sosyal ve siyasal anlamda belediyelere önemli bir getiri sağlamaktadır. Bu anlamda çalışmanın amacı, belediye hizmeti kavramı çerçevesinde, belediyeler ve farklı hizmet yöntemlerine değindikten sonra ihale yöntemini daha kapsamlı bir şekilde ele almaktır. Çalışma, ihale yöntemini anlatırken, mevcut yasaların işleyişini ve bu işleyiş esnasında karşılaşılan sorunları ve çözüm önerilerini, belediyelerdeki ihale süreçlerinede yer vermektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle belediyenin tanımı yapılmış ardından kısaca özelliklerinden bahsedilmiştir. Daha sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen belediyenin görev, yetki ve imtiyazları ile birlikte belediyenin organları açıklanmış son olarak belediyelerin Türkiye'deki tarihsel gelişimine değinilmiştir. Kamu hizmeti ve belediye hizmeti kavramına geçmeden önce de kamusal mal ve hizmet kavramı, bunların özellikleri ve türleri anlatılmıştır. Birinci bölümün sonunda da, belediyelerin hizmet üretme gerekçelerini ve alternatif hizmet yöntemlerini daha iyi anlamak için, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kaynakları bölüşümüne değinilmiş ve son olarakta kamu yönetimin mal ve hizmet üretme gerekçeleri açıklanmıştır.

İkinci bölümde, öncelikle alternatif hizmet yöntemi kavramının ne olduğuna dair tanımlama beraber bir açıklama yapılmıştır. Daha sonra belediyelerde kullanılmakta olan alternatif yöntemler kullanımdaki yaygınlık dikkate alınarak sırayla tek tek ele alınmıştır. Bu bölümde özellikle yap işlet ve yap işlet devret modelleri biraz daha kapsamlı anlatılmıştır. İhale yöntemine ise daha kapsamlı değinmek üzere üçüncü bölüme geçilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, ihale yöntemi daha geniş kapsamda anlatılmıştır. Bu bölümde başlıca ihale yöntemleri, ihale yönteminin faydaları ve zararları, Avrupa Birliği kamu ihaleleri ve bunların yasal dayanakları, Kamu İhale Kanunu'nun yasal dayanakları ve gerekçesi ile uygulamadaki sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmıştır. Ayrıca belediyelerdeki ihale süreçleri sırasıyla anlatılmıştır. İhale kanununda yapılan son değişiklikleri ve 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu'nu da bu bölümde anlatılmıştır. Sonuç ve öneriler bölümünde ise çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapıldıktan sonra ihale uygulamalarında ve ihale süreçlerinde meydana gelen sorunlara karşı önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BELEDİYE HİZMETİ KAVRAMININ TANIMI VE KAPSAMI

1.1. BELEDİYENİN TANIMI VE GÖREVLERİ

1.1.1. Belediyenin Tanımı

Belediye kelimesi köken itibari ile Arapça olup, bir insan topluluğun yerleşme niyetiyle oturduğu yer anlamına gelen “beled” kelimesinden türemiştir. Sözcük esas itibariyle beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamına gelmektedir (Gözübüyük, 2001: 194). 1982 Anayasası’nın “Mahalli İdareler” başlıklı 127. maddesinde “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” biçiminde tanımlamıştır (Salihoğlu, 2005: 16).

21.11.1988 tarihinde Türkiye tarafından kabul edilip imzalanan ve 1992 yılında 3723 sayılı kanunla onaylanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” da bu genel tanıma benzer, ancak özerk bir yerel yönetim öngörmektedir. Buna göre özerk yerel yönetim kavramı; “yerel yönetimlerin kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” anlamını taşır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3.maddesi belediyeyi “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder” şeklinde tanımlamıştır.

Belediyeler, demokratik devlet ilkesinin gerçekleşmesinde, doğrudan demokrasi ile yönetime en yakın birimler olduklarından büyük öneme sahiptirler. Merkezi yönetim dışında, belli bir bölgede yaşayan insanların sosyo-ekonomik

ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve yönetiminin de bu bölgede yaşayan halkın doğrudan seçtiği kişilerce sağlanmasıyla önemi ortaya çıkmaktadır (nder, 2006: 24).

Küreselleşme ile artan rekabet, her kentin daha etkin ve rasyonel bir yapılanma sürecinde olmasını, alınacak kararlarda daha katılımcı bir anlayışın olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluktan kaynaklanan düşünce anlayışıyla belediye yönetimleri, kararlarında hukukun üstünlüğünü, açıklık, şeffaflık, sorumluluk inancı, hesap verilebilirlik, güvenirlilik ve tutarlılık ilke ve değerlerle yönetilmelidir (Titiz, 2007: 18).

Belediyeler artık özellikle "Kent Konseyleri" yolu ile vatandaşın karar mekanizmalarına katılıma imkân sağlayacak ve gönüllü katılımın yollarını açacaklardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi "Kent Konseyleri" kurulmasını öngörmekte; 77. maddesi ise gönüllü kişilerin katılıma yönelik programlar uygulanmasını düzenlemektedir (Kar, 2007: 23-24).

1.1.2. Belediyenin Görevleri, Yetki ve İmtiyazları

Belediyelere ilişkin temel yasal düzenleme, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunun, belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. maddesinde öncelikle, yerel ve ortak nitelikte olmak koşuluyla, belediyenin temel görev alanları ve sonra isteğe bağlı olarak girebileceği görev alanları sayılmaktadır. Bu düzenleme, 2. fıkrada yer alan "belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" hükmüyle düşünüldüğünde, belediye, üstlenebileceği yerel ve ortak nitelikli görevler bakımından açıkça genel yetkilidir. Ancak herhangi bir kamu kurum ya da kuruluşu belirli bir hizmetin görülmesi konusunda yasa ile yetkilendirildiğinde belediyenin bu alandaki yetkisi ortadan kalkmaktadır (Güler, 2004: 28). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda (md. 14), belediyelerin görev ve yetkileri "mahallî müşterek" nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, Türkiye'de belediyelerin yetki ve imtiyazları 15. madde de açıklanmıştır. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak bunların başında sayılmıştır. Bunun yanı sıra belediyeler, mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak,

kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis edebilir. Belediyelerin ayrıca, kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek gibi yetki ve imtiyazları vardır. Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir. İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

1.1.3. Belediyenin Organları

Belediye yönetimleri, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organa sahiptir. Belediye encümeni ve belediye başkanı yürütme organı, belediye meclisi ise karar organıdır.

1.1.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye tüzel kişiliğine tanınan yetkilerin büyük çoğunluğu bu mecliste toplanır. Bu nedenle belediyenin en yetkili organı belediye meclisidir. Meclise belediye başkanı başkanlık eder (5393, Md.17). Üye sayısı belediyenin büyüklüğüne göre en az 9 en fazla 55 kişidir. Büyükşehir belediyelerinde belediye meclisi üyeleri ilçe belediyesi sayısına ve nüfusuna göre belirlenir. Belediye meclisinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde ayrıntılı

şekilde sayılmıştır. Ayrıca muhtelif kanunlarla belediye meclisine görevler verilmiştir (Salihoğlu, 2005: 17). Belediye meclisinin başlıca görev ve yetkileri şunlardır: Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla tekrar kabul edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir (5393, Md. 23).

1.1.3.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin yürütme yetkisine sahip bir organı olup, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. Belediye encümenine, belediye başkanı başkanlık eder. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur (5393, Md.33).

Büyükşehir belediye encümeni ise, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (5216, Md. 16).

Belediye encümeni, stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirerek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak. Ayrıca, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verir.

1.1.3.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanı, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla görevlidir. Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak gibi görevleri vardır (5393, Md.38).

1.1.4. Türkiye’de Belediyelerin Tarihi Gelişimi

Türkiye modern anlamda Tanzimat’la başlayan bir belediyecilik uygulamasına kavuşmuş olup, öncesinde Osmanlı İmparatorluğu’nun klasik yerel yönetim yapısı sürdürülmekteydi. Buna göre kentlerde bu yapının temel ayaklarını kadı, vakıflar, loncalar ve mahalleler oluşturuyordu. Aynı zamanda adli yetkilere de sahip olan kadı, vakıfların denetleyicisi olmakla birlikte beledi-mahalli kolluk hizmetlerinin de amiriydi. Vakıflar, kentin hastane, medrese, han, hamam, çeşme ve köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyor; meslek kuruluşları olan loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı (Sunay, 2008: 42).

1854 yılında İstanbul'da Şehremaneti teşkilatı kurularak Batılı anlamda ilk yerel yönetim kuruluşu oluşturulmuştur. 1858 yılında ise Galata – Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Daha sonra, İstanbul'da Altıncı Daire uygulaması örnek alınarak 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayınlanmıştır. Nizamname'ye göre İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmıştır. 1877 tarihinde kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu ile Altıncı Daire'nin ayrıcalığına son verilmiş ve Şehremaneti'ne bağlanmıştır. 1910 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat ile İstanbul'da belediye daireleri kaldırılarak 9 belediye şubesi oluşturulmuş, şehremaneti meclisi yerine de encümen kurulmuştur (Es, 2008:32).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve onu takip eden gelişmeler Cumhuriyet dönemi belediyeciliğinin yasal ve kurumsal çerçevesini çizmiştir. 1963 yılında yapılan bir değişiklikle belediye başkanları doğrudan halkın seçtiği tek dereceli seçimle işbaşına gelmeye başlamıştır (Kaya, Şentürk vd. 2007: 61-62). 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. 1984'ten sonra kent imar planı yapma yetkisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın düzenleme yetkisi saklı kalmak üzere belediyelere verilmiştir. Bu dönemde bazı belediye hizmetleri ulaşım, temizlik gibi özel sektör aracılığıyla görülmeye başlanmıştır (Güllüce, 2004:24).

2000'li yıllarda, kamu hizmetlerinin sunumunda var olan sorunları ortadan kaldırmak, vatandaşlara etkili, verimli ve kaliteli hizmetleri, en ucuz maliyetlerle sunabilmek amacıyla, yerel yönetimlerde kapsamlı reform yapılması çabaları ortaya çıkmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilerek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetiminin, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması yönünde düzenlemeler yapılmıştır (Turgut, 2008: 95).

1.2. BELEDİYE HİZMETİ KAVRAMI

1.2.1. Mal ve Hizmet Kavramı

Mal, Arapça bir kelime olup; servet, bir kimsenin sahip olduğu şey, menkul ve gayr-i menkul varlık demektir. Buna göre malın iki özelliğe sahip olması gerekir; elde edilip biriktirmeye elverişli olması ve yararlanmanın mümkün ve uygun olması gerekir (Döndüren, 1993: <http://www.ansar.de/ticaretilmihali/>). Kamu İhale Kanunu 4. maddede; satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları ifade eder, şeklinde tanımlanırken, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunu'un 3. maddesinin ilk şeklinde mal kavramı "ticaret konusu taşınır eşya" olarak tanımlanmıştır. 4822 sayılı Tüketiciciyi Koruma Kanunu ile yapılan değişiklikle bu tanım genişletilmiş; diğer unsurlar yanında "alışverişe konu olan konut ve tatil amaçlı taşınmaz mallar" da mal kavramına dahil edilerek, bunlar da tüketici hukukunun kapsam ve koruması altına alınmıştır. Bir başka tanıma göre de; insanların ihtiyaçlarını doğrudan veya dolaylı olarak karşılamaya yarayan her şey mal olarak adlandırılmaktadır. İnsanların ihtiyaçlarını karşılama niteliği taşıyan bazı mallar elle tutulur, gözle görülür cinsten değildir. Bunlar da hizmet olarak kabul edilmektedir (Üstünel, 1988: 29).

Daha geniş anlamda ise hizmet kavramı ilk defa 1700 yıllarında Fransız filozoflar tarafından sistematik bir şekilde ele alınmıştır. Bu yıllarda hizmetin tanımı tarımsal faaliyetle dışında kalan tüm faaliyetler olarak tanımlanmıştır. Adam Smith bu yetersizliği bir ölçüde fark etmiş ve sonunda somut elle tutulabilir ürün (mal) meydana getirmeyen tüm faaliyetlere hizmet adını vermiştir. Hizmet kavramıyla ilgilenen bir başka düşünür ise malların faydasını artıran ve imalat yapılmayan faaliyetleri hizmet kavramına alan Jean Babtiste Say'dır. Ona göre ise hizmet; tüketiciye tatmin ve fayda sağlayan bir faaliyet niteliğindedir. Amerikan Pazarlama Birliği (AMA) 1960 yılında hizmeti satışa sunulan ya da ürünlerin satışıyla bağlantılı olan faaliyetler, yararlar yada doyumlar olarak tanımlamıştır (Erkut, 1995: 10). Kamu İhale Kanunu'nda da 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, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri, ifade eder (4734, Md. 4). Hukuki anlamda da hizmet kavramı yalnızca bir idari faaliyet türü olarak ‘kamu hizmeti’ni değil idarenin tüm eylem, görev ve işlemlerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Günday, 2003: 332).

1.2.1.1. Kamusal Mal ve Hizmet

Özel ve kolektif nitelikli ihtiyaçların karşılanması genel olarak birbirinden farklı üretim süreçlerinde gerçekleştirilmektedir. Yapıları gereği faydasının ve maliyetinin bireylere ayrı ayrı dağıtılması mümkün olan ve üretimi özel ekonomi sürecinde sağlanan mallara “özel mallar” denilmektedir. Faydası bölünemeyen, pazarlanamayan, bireylerin birbirine rakip olmadığı ve faydalanma açısından kolektiflik içeren ve üretiminde bizzat devletin yer aldığı, kamu kesiminin ürettiği mallara da “kamusal mallar” adı verilmektedir (Devrim, 1995: 25).

Kamu hizmetleri halka biri merkezi yönetim birimleri ve diğeri yerel yönetim birimleri olmak üzere iki şekilde sunulabilir. Hangi hizmetlerin hangi birimler tarafından yürütüleceği kanunlarda açıkça belirlenir. Böylece ayrı yönetim birimleri arasında görev çakışmaları önlenir ve kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılması sağlanır. Bunun için hangi hizmetlerin hangi birimler tarafından yerine getirileceğinin fayda maliyet açısından analiz edilmesi gerekir. Bazı hizmetler yasa ile merkezi yönetim birimlerine verilebilir. Ancak o hizmetlerin yerel yönetim birimlerine hizmet karşılığı kaynak transfer edilmesi yoluyla yaptırılması daha ekonomik ise bunun düşünülmesi gerekir. Bazı hizmetlerin yerel yönetimlere verilmesi ekonomik açıdan karlı değilse, başka bir ifade ile merkezi yönetim birimleri tarafından yürütülmesi daha ekonomik ise bunun da düşünülmesi gerekir. (Kerimoğlu ve Yılmaz, 2005: 14).

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölünmesinin değişmez denilebilecek nitelikte şöyle bir ortak geleneği vardır. Ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi iç

güvenlik ve adalet gibi pür kamusal mallar kesinlikle merkezi yönetim tarafından üretilmektedir. Yerel yönetimler ise genellikle bölgesel düzeydeki yarı kamusal mallar - ki bunların çoğunluğu değerlendirilmiş mallardır- üretmektedirler. Bu sonunculara örnek olarak su kanalizasyon, mezbaha, kent içi ulaştırma ve bir kısım sağlık hizmetlerini gösterebiliriz. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından bu yana hemen her yerde bir kısım hizmetlerin giderek merkezileştiği görülmüştür. Bunun sonucu öteden beri yerel yönetimler tarafından üretilen bazı hizmetler merkezi yönetimin görevleri arasında yer almıştır. Buna karşılık yerel yönetimlerin toplum yaşantısı içindeki rolü ve önemi giderek artmıştır. Ayrıca bazı hizmetlerin merkezi ve yerel yönetim iş birliği ile gerçekleştirilmesi gibi tamamen yeni bir durum ortaya çıkmıştır (Varcan ve Nadaroğlu 2005: 66)

Kamusal malların sınıflandırılmasında kullanılan başlıca iki kriter vardır. Bunlar, tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olup olmaması ve tüketimde rekabet olmamasıdır. Birinci kriter, bir malın bedelini ödemeyen bireyin o malı tüketmesinin mümkün olup olmadığıyla ilgilidir. Eğer bedel ödemeyen dışarıda bırakılıyorsa, bu mal teknik olarak özel maldır ve özel kesim tarafından sunulabilir. Eğer bedel ödemeyen dışarıda bırakılamıyorsa, bu malın piyasa içinde sunumu mümkün olmaz. Bu mal kamusal mal özelliğini taşır. Ancak bir malın tam kamusal mal olarak nitelendirilebilmesi için tüketimden mahrum bırakılmaması yeterli değildir. Aynı zamanda tüketimde rekabet olmaması yani ilave bir bireyin tüketiminin mevcut tüketicilerin faydasını azaltmaması özelliğinin de olması gerekir (Ataç, 2005: 53).

1.2.1.1.1. Tam Kamusal Mallar

Bir mal, aynı anda mahrum bırakılamama ve rekabet olmaması özelliklerinden ikisine birden sahip olabilir. Bu tür hizmetler için tam kamusal mal tanımlaması yapılmaktadır. Tam kamusal mallar topluma bir kez sunulduktan sonra bedel ödemeyenler de yararlanabildikleri için taleplerin doğru açıklanması ve talebin bize göstereceği ödemeye razı olunan fiyat kavramları anlamını kaybetmektedir. Bu durumda söz konusu mal ya hiç üretilmez ya da optimal düzeyin altında üretilir (Ataç,

2005: 55). Tam kamusal mallar piyasada üretilmezler. Milli savunma, diplomasi, iç güvenlikleri hizmetleri gibi tam kamusal malların faydası genellikle ülke sathının tümüne, bazen de belli bir bölgeye yayılır. Bu malların toplumun tüketimine sunulmasından sosyal fayda umuluyorsa, bunların arzını düzenleyen siyasal süreç söz konusu malları mutlaka toplumun tüketimine arz edecektir. Tüketici, milli savunma ve diplomasi gibi hizmetlerin arzının kendi talebinden bağımsız olduğunu bildiği için bunların faydasından yararlanmak hususunda doğal olarak gönüllü bir ödemede bulunmak istemeyecektir (Nadaroğlu, 2001: 38).

Kamusal mallar kendi arasında ulusal ve bölgesel düzeydeki kamusal mal ve hizmetler olarak ikiye ayrılmaktadır:

i) Ulusal Düzeyde Kamusal Mallar ve Hizmetler: Kamusal malların bazılarının faydaları ulusal düzeyde bölünmezdir. Dış güvenlik, iç güvenlik ve diplomasi hizmetleri bu tür malların tipik örnekleridir. Bu hizmetler merkezi yönetim dışındaki kuruluşlarca üretilmeleri imkânsızdır. Ekonomik faktörlerin yanı sıra gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer bazı faktörler de devletin merkezi yönetim örgütünün dışında kalan kuruluşlarca üretilmelerine imkân bırakmaz. Ancak bu konuda üniter devletler ile federal devletler arasında bazı farklılıklar olabileceğini burada belirtmek gerekir. Şöyle ki; Örneğin dış ve iç güvenlik sistemleri ile adalet hizmetlerinin bütünü üniter devletlerde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilir. Federal devletlerde ise dış güvenlik sorumlusu federal devlet olduğu halde iç güvenlik ve adalet hizmetlerinin bazılarında federal devlet, bazılarında da kendi sınırları içerisinde kalmak kaydıyla federe devletler sorumludur. Yerel yönetimlerle ilgili bulunmayan bu tür hizmetlerin finansmanı normal olarak vergilerle karşılanır (Varcan ve Nadaroğlu, 2005: 33).

ii) Bölgesel Düzeyde Kamusal Mallar ve Hizmetler: Bir kısım kamusal malların kamusal faydaları bölgesel düzeyde bölünmezdir. Ulusal sınırlar içerisindeki toplumun tümü bu faydadan yararlanmaz; sadece belli bölgelerin sınırları içinde yaşayanlar bu hizmetlerden yarar sağlarlar. Örneğin büyük kentlerdeki hava kirlenmesine karşı alınacak önlemler bu kentlerde oturanlara yarar sağlar; idari yönden bu kente bağlı köy ve kasabalar bu hizmetten faydalanamazlar. Bazı bölgelerdeki su

baskınlarından koruma önlemleri de yine bölgesel düzeyde bölünmez hizmetler arasında yer alır. Çevrenin tarihsel ve doğal güzelliğini muhafaza edebilmek için gerçekleştirilen önlemleri de bu konunun örnekleri arasında gösterebiliriz. Bütün bu hizmetlerin faydasını bölmek ve tüketicilere bedel karşılığında sunmak mümkün değildir. Kamusal malların özellikleri arasında yer alan tüketimden mahrum bırakılamama hali yukarıdaki örneklerde sözü geçen hizmetler içinde geçerlidir. Ancak kamusal mallardan yararlanmayı sınırlayan tek bir faktör vardır: Hizmetin faydasının dağıldığı alanın genişliği. Bu konuda, fayda alanı çok daha dar olan örneklerde verilebilir. Örneğin, bir sokağın aydınlanması ya da devamlı temiz tutulması halinde bu hizmetlerin faydasından sokaktan geçenlerin bazılarını yararlandırmak, diğer bazılarını mahrum bırakmak mümkün değildir (Varcan ve Nadaroğlu, 2005: 33-34).

1.2.1.1.2. Yarı Kamusal Mallar ve Dışsallıklar

Yarı kamusal mal ve hizmetler, parçalar halinde bölünebilir ve fiyatlandırılabilir. Hem devlet hem de özel sektör tarafından üretilebilir. Bunlara örnek olarak da eğitim ve sağlık hizmetleri (özel üniversiteler, özel hastaneler) verilebilir (Kalenderoğlu, 2004: 24). Yarı kamusal mallar piyasa mekanizmasına göre üretilebilmektedir. Ancak, uygulamada bunlar bazen tümüyle veya kısmen kamu tarafından üretilebilmekte veya türüne miktarına, kalitesine ve fiyatına devlet müdahalesi olmaktadır. Bunun nedeni bu mal ve hizmetlerin üretilmesi ve tüketilmesi esnasında ortaya çıkan dışsallıktır. Bu tür hizmetlerin, bölünebilir ve fiyatlandırılabilir özelliği nedeniyle üretimleri özel firmalara bırakılabilir. Ancak, bunların üretimi ve tüketimi sırasında ortaya çıkan dışsallıklar toplumsal yaşantıyı önemli ölçüde etkilediğinden genellikle kamu üretimi birimlerinde üretilir. Öte yandan, faydası bölge düzeyinde yayıldığından yerel yönetimler bu hizmetleri daha etkin bir biçimde yerine getirir (Öztürk, 1997: 38). Kamu kurumları ayrıca bu tür malları, özel kesimdeki firmaların üretmeleri halinde, üretim faaliyetini, üretilen mal ve hizmetlerin türünü, miktarını ve kalitesini etkin bir biçimde demetlemekte, hatta fiyatlarını saptamaktadır (Varcan ve Nadaroğlu 2005: 36).

Bir üretim ve/veya tüketim faaliyeti ile üçüncü kişilerin fayda ve/veya maliyet fonksiyonları etkileniyorsa dışsallık söz konusu olur. Diğer bir ifade ile bazı hizmetlerin faydası, onu tüketen kişilerin dışına yayılır. Üçüncü şahıslar da bu hizmetin üretilmiş olması nedeniyle, bazı yararlar sağlarlar. Eğitim ve sağlık hizmetleri bu duruma örnek olarak verilebilir. Gerçekten, sağlık hizmetlerinden bir kimsenin sağladığı özel faydanın yanı sıra, diğer insanlar da toplum içinde sağlıklı kişilerin çoğalmasının sağladığı faydalardan yararlanır. Bu bir dış faydadır. Ancak, bu hizmet sadece özel kesim tarafından üretilirse firma, bu üretim faaliyetine optimum kaynak ayıramaz. Bunun nedeni, kâr maksimizasyonu amaçlayan firmanın, sadece özel faydayı yansıtan talep oranında üretimde bulunmak istemesidir. Topluma yayılan sosyal fayda için, bu tür hizmetlerde bölünmezlik özelliği geçerli olduğundan, firmanın eksik üretimde bulunması bir bakıma kaçınılmazdır. Bu durum, kamu kesimindeki üretici birimlerin, bu alanda üretim faaliyetlerine girişmelerine yol açmaktadır (Nadaroğlu, 1985: 48).

Dışsallık bir üreticinin veya tüketicinin, faaliyetleri dolayısıyla diğer üretici veya tüketicileri dolaylı olarak etkilemesine denir. Ekonomik birimler, yapmış oldukları faaliyetlerle, diğer ekonomik birimleri dolaylı olarak, olumlu veya olumsuz şekilde etkilerler. Bir ekonomik birimin faaliyetlerinden diğer bir ekonomik birim olumlu bir şekilde etkileniyorsa pozitif bir dışsallıktan söz edilir. Buna dış kazanç veya dış fayda da denir. Eğer bir ekonomik birimin faaliyetinden diğer ekonomik birimler olumsuz şekilde etkileniyorsa, negatif dışsallıktan söz edilir. Buna da dış zarar denir (Kalenderoğlu, 2004: 25).

Yarı kamusal mallar da ulusal bölgesel düzeyde kamusal mallar olmak üzere ikiye ayrılır:

i) Ulusal Düzeyde Yarı Kamusal Mallar ve Hizmetler: Bazı yarı kamusal malların üretilmeleri veya tüketilmeleri dolayısıyla ortaya çıkan dışsallıklar ülkenin siyasal sınırlar içinde kalan bütününe yayılabilir. Yüksek öğrenim ve koruyucu nitelikteki genel sağlık hizmetleri bu konuda örnek olarak gösterilebilir. Bunların dışında kalan hizmetler daha önce belirttiğimiz sebeplerden dolayı merkezi idare tarafından üretilir (Nadaroğlu, 2001: 48).

ii) Bölgesel Düzeyde Yarı Kamusal Mallar ve Hizmetler: Yarı kamusal mallardan bazılarının üretim veya tüketimlerinin sebep oldukları dışsallıklar genellikle bölgesel sınırlar içinde kalır. Bölgesel düzeydeki dışsallıkların söz konusu olduğu hizmetleri mahalli idareler merkezi idareye oranla daha etkin bir biçimde üretirler. Bölgesel yarı kamusal mallara örnek olarak su, kanalizasyon, park, mezarlık ve itfaiye hizmetlerini gösterebiliriz. Bölünebilmeleri ve fiyat karşılığında sunulabilmeleri mümkün olan bu malların üretiminin firmalara bırakılmayışının nedeni bunların üretimi veya tüketimi sebebiyle ortaya çıkan günlük toplumsal yaşantıyı önemli ölçülerde etkileyen dışsallıklardır (Nadaroğlu, 2001: 49).

1.2.1.1.3. Erdemli Mallar

Bazı mallar özel mal kategorisinde olduğu halde, devlet tarafından üretilir ya da finansmanı sağlanır. Devlet, bu mallar ihtiyaçlar için gerekli olduğu halde, çeşitli nedenlerle (eğitimsizlik veya yoksulluk gibi) tüketilmediği için müdahalede bulunur. Örneğin; çocuklara süt dağıtılması ve aşı kampanyaları yapılması erdemli mallar arasında sayılabilir (Ataç, 2005: 56). Bir başka tanıma göre de; sadece bazı gruplara, sınıflara ve kişilere özel menfaat sağlayan kamu hizmetleri erdemli mal ve hizmetlerdir. Örneğin; fakirlere yapılan yardımlar, yaşlılara yapılan yardımlar, öğrenci bursları çiftçi yardımları vb. (Kalenderoğlu, 2004: 25).

1.2.2. Kamu Hizmeti ve Belediye Hizmeti

1.2.2.1. Kamu Hizmeti

Anayasa Mahkemesinin bir kararında da kamu hizmeti tanımı şu şekilde yapılmaktadır: “Kamu hizmeti devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir” (Gözübüyük, 1997: 246).

Kamu hizmetlerinin ekonomik yapı içindeki temel nitelikleri, arzın siyasal talepçe düzenlenmesi, aynı ürün biriminden ortak tüketim, hizmetten yararlananların

birbirine tüketimde rekabet içinde olmamaları kabulüne dayanır. Tüm kamu hizmetlerinin ortak niteliği siyasal talepçe düzenlenmeleridir. Kamu hizmetleri mevcut ekonomik yapının karakteristik özelliğine göre farklı şekillerde tezahür edebilir (Bulutoğlu, 1997: 65). Kamu hizmetleri, hizmetin faydasının yayıldığı alan göz önünde bulundurularak genel hizmetler ve yerel hizmetler olarak iki farklı grupta ele alınabilir. Genel hizmetler, merkezi idarenin başkent ve taşradaki birimleri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında yürütülen kamusal hizmetlerdir. Yargı, sağlık, eğitim, vergi ve güvenlik hizmetlerini bunlara örnek olarak vermek mümkündür. Yerel hizmetler ise, doğrudan yerel yönetimler veya bunların gözetim ve denetimi altında yürütülen kamusal hizmetlerdir. Parklar, yollar, kaldırımlar, itfaiye, ulaşım, su ve kanalizasyon hizmetleri bunlara örnek olarak verilebilir (Bozlağan, 2004: 122-123).

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde temel ilke, bu hizmetlerin etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedendir ki günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır (Titiz, 2007: 27). Bir faaliyetin gerek tekel olarak gerekse özel kesimle birlikte kamu hizmeti haline getirilebilmesi mutlaka yasal düzenlemeye ihtiyaç gösterir. Kamu hizmeti kurulmasına yol açan toplumsal ihtiyaç ortadan kalktıktan sonra kurulmasındaki esaslara uygun olarak kaldırılır. Bir başka ifadeyle, kamu hizmetinin kurulmasında ve kaldırılmasında asli yetki yasama organındadır (Günday, 2003: 286).

Günümüzde kamu hizmeti kapsamına giren tüm hizmetler, merkezi ve yerel nitelikli kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte sivil toplum örgütleri tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin bir kısmı ülke çapında genel nitelik gösterirken, büyük bir kısmı da tamamen yerel niteliktedir. Bu hizmetlerin tamamının merkezi yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi, hedeflenen kamu yararını azaltabilme riski taşıdığından gelişmiş ülkelerin çoğunda hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimlerin yanı sıra sivil toplum örgütleri de aktif rol oynamaktadırlar. Çünkü yerel bölgelerin gereksinim duyduğu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sağlıklı bir biçimde tanımlanıp, bu yönde yapılan taleplere tam yanıt vermenin zor olması, hedeflenen kamu yararını en azından verimsiz duruma

getirebilmektedir. Bunun farkında olup çözüm üretmeye çalışan ülkeler, kamu yararına uygun etkin ve verimli bir sonuca ulaşmak amacıyla görev ve yetkilerinin bir kısmını karar organlarında yerel halkın söz sahibi olduğu yerel yönetimlere devretmişlerdir. Böylelikle başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin kamu hizmeti yerine getirmekteki önemleri giderek artmış ve onları, olmazsa olmaz bir yönetim kademesi durumuna getirmiştir. Yerel yönetimler, bu önemlerinden dolayı bütün dünyada olduğu gibi Türk yönetim yapısı ve hukuk mevzuatında da anayasal bir organ olarak yerlerini almışlardır. (Eryılmaz, 1994: 129).

1.2.2.2. Belediye Hizmeti

Yerel hizmet, bir yer, yöre, mahal veya bölgeyi ve orada yaşayan halkı ilgilendiren, yani tüm ülkeyi ve ülke halkını ilgilendirmeyen hizmetleri ifade eder. Yerel hizmetler, özellikleri itibariyle yerel halkın günlük yaşamını sürdürebilmesinde önemli bir yeri olan hizmetlerdir. Bu hizmetler genellikle yerel yönetimler eliyle veya yerel yönetimler ile merkezi yönetim tarafından ortaklaşa sunulurlar. Bunların başlıcaları temizlik hizmetleri, itfaiye hizmeti, şehir içi ulaşım, su, gaz ve elektrik hizmetleri gibi hizmetlerdir. Özetle denilebilir ki; yerel hizmetler genellikle yerel halkın günlük yaşamının güven içinde geçmesi ile yakından ilgili hizmetlerdir (Aydın, 2008: 14).

Milli gelirdeki yükselmeler sonucu kişi başına düşen gelir önemli ölçülerde artmış sosyal refah devleti anlayışın gelişip yaygınlaşması sayesinde de asgari yaşam – özellikle gelişmiş ülkelerde devlet güvencesi altına alınmıştır. Bu durum bireyleri kültür, eğlence, istirahat, temizlik vb. medeni ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri eskisine oranla daha çok talep etmeye yönlendirmiştir. Dolayısıyla bu hizmetleri görmekle görevli yerel yönetimlerin özelinde belediyelerin önemi de giderek artmıştır. Kentleşmenin yoğunlaşması ile beraber, yerel bazı hizmetlerin önemi de artmaktadır. Örneğin, kentleşme yoğunlaştıkça çocuk ve özel otomobil sayısı da artmakta ve dolayısıyla çocuk bahçesi ve otoparklara olan ihtiyaçta çoğalmaktadır. Kentleşmenin çoğalması ayrıca kanalizasyon, itfaiye ve park gibi hizmetlere olan talebi de arttırmaktadır. Ayrıca siyasal kurumlaşmadaki değişiklikler, yerel yönetimleri birer

hizmet kuruluğu olmanın ötesinde çok önemli adeta siyasal kuruluşlar haline dönüştürmektedir. Böylelikle belediyeler ayrı bir öneme sahip haline gelmektedir (Varcan ve Nadaroğlu 2005: 69-70).

Belediye hizmetleri, “belediyenin, gönüllü girişimlerin ve özel sektör kuruluşlarının bir beldedeki yerel ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sundukları ve ilgili belediyenin gözetim ve denetimi altında bulunan sürekli ve düzenli faaliyetler” olarak genel bir biçimde tanımlanabilir (Bozlağan, 2004: 278-279).

Özellikle belediyeler taşıdıkları önemden dolayı klasik hizmet sunma anlayışını terk edip üstlendikleri yerel hizmetleri ya özel işletmecilik esaslarına göre kurdukları şirketlerle ya da değişik alternatif yöntemlerle özel sektöre havale ederek gerçekleştirilmeye başlamışlardır. Bu kapsamda belediyeler, gelişen koşullara uygun olarak ihale, sözleşme, imtiyaz, emanet ve şirket kurma gibi değişik ve alternatif hizmet sunma yöntemleri uygulamışlardır. (Özdemir ve Aksoy, 2004: 19). Belediyeler belde halkına hizmet için kurulmuş kamu tüzel kişilikleri oldukları için belde halkına yönelik hizmetler sunmaktadırlar. Dolayısıyla, belediyeler için kalite, belde halkına sunulacak hizmetlerin istenilen özelliklere sahip olmasıdır. Bir belediye hizmetinin hizmete bağlı özellikleri tamamen taşıması, etkin, verimli ve zamanında üretilmesi de yeterli değildir. Bu hizmetin aynı zamanda vatandaşı memnun edecek biçimde sunulması da önem arz etmektedir (Kaya, Şentürk, vd.2007: 181).

1.2.2.3. Kamu Yönetiminin Mal ve Hizmet Üretme Gerekçeleri

Yönetimler arası ilişkilerin önemli bir alanını, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Değişik kademedeki yönetimlerin sunacakları hizmetlerin de belirlenmesi gerekmektedir. Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Yönetimler arasında hizmetlerin görülebilmesinde etkinlik, dışsallık, tarihi ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır (Keleş, 1994: 274). Mal ve hizmetler insanların ihtiyaçları

için üretilir. Piyasa ekonomisinde bu üretim organizasyonunu, firmalar tarafından, piyasa içinde gerçekleştirilir. Ancak piyasa aksaklıkları mevcut ise kaynakların optimal ayırımı sağlanamaz ve bunun sonucu olarak toplumun refahı en st düzeyde gerçekleşmemiş olur. Bu durumda kamu ekonomisi ortaya çıkmaktadır. Piyasa aksaklıkları içerisinde yer alan kamu malları durumu, devletin kamusal karar alma süreci içinde merkezi ya da yerel düzeyde örgütlenerek bu mal ve hizmetleri sunması gereğini ortaya çıkarır (Ataç; 2005: 53).

Yönetimler arası hizmet bölüşümünde sadece ekonomik faktörlerin rol oynadığını düşünmek de yanıltıcı olabilir. Siyasal ve toplumsal nedenlerle zaman zaman görev bölüşümünde ekonomik faktörler ve diğer siyasal faktörler önüne geçebilir. Bunun yanı sıra, hangi hizmetlerin yerinden yönetim birimlerine aktarılacağı sorusuna verilecek her yerde ve koşulda geçerli cevap vermek zordur. Yerel hizmetler için yapılan sınıflamaya göre savunma, sosyal güvenlik, dış işleri ve adalet gibi hizmetler ulusal düzeyde, sağlık, evre korunması, yangından korunma, cadde aydınlatılması, çöp toplama, şehir planlaması, arsa üretimi, kanalizasyon ve temizlik, kent ulaşımı, konut, spor ve eğlence tesisleri yapımı vb. hizmetler yerel düzeyde görülebilir (Titiz, 2007: 30)

Merkezi ve yerel kamu kurumlarında zelleştirme politikası, 1988 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan birkaç sözcükten ibaret bir değişiklikle başlatılmıştır. Bu devasa boyutlardaki yasanın bir maddesine, en az öneme sahip sınıflardan biri olan yardımcı hizmetler sınıfıyla ilgili bir konuda bir paragraf eklenerek, hizmetli ve odacılar eliyle görülen işlerin ihale edilebileceği hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme okullardan hastanelere, bakanlıklardan belediyelere yemek, temizlik, güvenlik, taşıma gibi pek çok hizmetin taşeronlaşmasına yolu açmıştır. Günümüzde kamu kurumları, yemekhanelerde ve temizlik işleri ihalelerinde yalnızca yerli kk işletmeci şirketlerle değil, ulus ötesi şirketler ve bunların temsilcileriyle i içe yasar hale gelmiştir (Güler, 2004: 27).

Serbest piyasa modelinin yol açtığı bazı sorunların üzülmesi ve piyasa başarısızlıklarının giderilmesi gereği kamu yönetimi eliyle hizmet sunumunun temel gerekçelerinden birisini oluşturur. Bu tür sorunlardan ilki, piyasa ekonomisi serbest işlemeye bırakıldığında piyasada oluşacak fiyat düzeyinde ihtiyaç duyan herkesin alıcı

olarak piyasaya girememesidir. Bu durumda piyasa başarısızlığının temel nedeni, tüketicinin sosyal faydasının fiyat mekanizmasına yansıtılması durumunda fiyatın genel çoğunluk için çok yüksek düzeyde oluşmasıdır. Diğerkâmlık ve toplumsal sorumluluk devletin mal ve hizmet üretiminin diğer bir nedeni oluşturur. Medeni bir toplum olmanın gereği olarak, sağlık ve konut gibi temel kamu mallarının minimum düzeyde de olsa devletçe topluma sunulması gerekir (Acar ve Gül, 2007: 2). Kamusal hizmet üretiminin başka bir nedeni, kamu hizmetlerinin masraflarına katılmaya olan isteksizlik, bedava yararlanma arzusu ve dışsallık olgusudur (Uluatam, 1997: 34).

Yerel hizmetlerin özelleştirmesindeki bir diğer saik de, rekabete dayanan piyasa mekanizmasının ekonomik problemlerin çözümünde daha başarılı olduğu ve etkin kaynak kullanımını gerçekleştirdiği inancıdır. Bu düşünce ile hareket eden belediyeler, sahip oldukları ekonomik girişimleri ve yerel hizmetlerin bir kısmını özelleştirerek yerel ekonomik yapıyı hem güçlendirmekte, hem de işlerlik kazandırabilmektedir (Bozlağan, 1997: 29).

Anayasanın 128. maddesinde yer alan "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmüne ilişkin Anayasa Mahkemesi içtihadı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kamu hizmetlerinin hukuki rejimi konularında önemli açıklıklar getirmektedir. 128. maddenin mantığına göre, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti yürüten bir yapıda idare, mutlaka kamu görevlisi çalıştırmak zorundadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi kamu hizmeti teşkilatlarındaki hizmetin niteliğini araştırmakta, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir hizmetin varlığını saptarsa kamu görevlisini de aramakta bunun bulunmaması durumunda iptal kararı vermektedir (Karahanoğulları, 2003: 59).

Belediyelerin kentsel hizmetlerini yerine getirememesi örgütsel olduğu kadar, gelir kaynaklarının yetersizliğiyle de ilgilidir. Bu ise, kent yönetiminde etkin olması kabul edilen, fakat zaman içinde gittikçe güçsüzleşen belediyeleri ortaya çıkarmıştır. Belediyelerin gelir kaynaklarını artırıcı düzenlemelere gidilmekle birlikte belediyelere kaynak aktarımı genel ekonomik durumdan sürekli etkilenmiştir. Ülkemizde bir taraftan

yerel yönetimlere merkezi idareden kaynak aktarırken, diğer yandan hizmet gerekleriyle uyumlu kaynak yaratma fırsatı verilmemektedir. Bu nedenle ülkemizde görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarına sahip olmayan birçok belediye borç batağı içerisinde bulunmaktadır. Öteden beri devam eden en önemli sorunlardan biri de merkezden dağıtılan kaynakların gerçekçi dağıtım ölçütlerinden yoksun oluşudur. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı çoğunlukla merkezi yönetimin aktardığı gelirler olmuş, bu gelirlerden yerel yönetimlere aktarılan paylar çoğu zaman merkezi yönetimin isteği doğrultusunda olmuştur (Keleş, 1994: 279). Merkezîyetçi yaklaşımların yerel alanı sınırlayıcı içeriği elbette değişmektedir ve değişmelidir. Belediye hizmetleri yerel demokratik mekanizmalar içinde planlanmalı ve sunulmalıdır. Bu etkinlik ve verimliliği artıracaktır (Kösecik 2005:272).

İKİNCİ BÖLÜM

2. BELEDİYELERDE ALTERNATİF HİZMET YÖNTEMLERİ

2.1. ALTERNATİF HİZMET YÖNTEMİ KAVRAMI

Yerel yönetimlerin, hem yerel hizmet birimi olma hem de demokratik yani kendi kendini yönetme gibi iki boyutu bulunmaktadır. Yerel hizmet birimi olma boyutunda yönetme, işletme, üretme ya da ürettirme ve idare etme; demokratik yönetme birimi olması boyutunda ise yerel yönetimin bir siyasal sistem olması söz konusudur (Yıldırım, 1993: 33). Hizmet sunumunda hızlilik, ekonomi ve verimlilik, yerel düzeyde daha fazla gerçekleştirilebilir. Kamu hizmetlerinde iş bölümü çerçevesinde yerelleşmeye gidilmesi yerel yönetimlerin gerek yetki ve gerekse kaynak kullanımı açısından daha güçlü bir konuma yükselmesi için önemli fırsatlar ortaya çıkarmıştır (Gökçe, 2003: 214). Kentleşme süreci, demokratik gelişmenin de etkisiyle yerel hizmet sunumunda büyük bir artış ve çeşitlenmeyi kaçınılmaz kılmış bu da sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunma baskısı altındaki yerel yönetimleri daha etkili hizmet sunumu amacıyla çeşitli arayışlara itmiştir. Yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve halkın talep ve beklentilerine daha duyarlı bir şekilde sunulmasına yönelik bu arayışlar, yerel hizmet sunumunda çok çeşitli yöntemlerin geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi sonucunu doğurmuştur (Demirci, 2006: 3).

Yerel yönetimler yerel halkın tercihleriyle uyuşan mal ve hizmet demetini sunmakla yükümlü oluklarından mal ve hizmetin niteliği miktarı ve fiyatı talebe göre tespit edilebilecek ve en iyi hizmeti en düşük maliyetle sunmanın gayreti içine gireceklerdir. Böylece etkinlik sağlanması ve sunum maliyetlerinin içselleştirilmesi mümkün olacaktır. Etkinlik perspektifinden, yerel hizmetlerin finansmanı mümkün olduğunca fayda esasına göre sağlanmalıdır. Finansman kaynağı olarak da fayda vergileri ve kullanıcı fiyatları uygun olacaktır. Yerel hizmet sunumunda etkinliğin sağlanabilmesi için, yerel kararların halkın denetimine ve bilgisine açık olması gerekir. Karar alma sürecinin demokratik olması ölçüsünde yerel halk alınan kararların maliyet ve faydalarını önceden takdir edebilir ve tam bir bilgilenmeye sahip olabilir. Fayda ve

maliyetler, yerel alanın dışına taşmamalıdır. Ayrıca yerel hizmet sunumunda özel sektörün katılımı sağlanmalıdır. (Sakınç, 1997: 324). Yerel hizmetlerde alternatif yöntemlerden yararlanılmasının nedenleri olarak, kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanmak, halkı sivil toplum örgütlerini ve özel sektör kuruluşlarını hizmet sunma sürecine aktif bir şekilde katmak ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sinerji sağlamak olarak gösterilebilir (Bozlağan, 2006: 4). Bu çerçevede, alternatif hizmet yöntemi kavramı, “yerel mal ve hizmetlerin sunulmasında, halkın talep ve beklentilerine uygun çözümlerin geliştirilmesi, etkinlik ve verimlilik sağlanması amacıyla mal ve hizmet üretimi ve pazarlanması sürecinin bir veya birden fazla aşamasında özel sektörün, sivil toplum örgütlerinin, diğer kamu kurumları veya halkın potansiyel ve imkânlarından mevzuat hükümleri çerçevesinde yararlanılması suretiyle geliştirilen özgün mal ve hizmet sunum biçimi olarak tanımlanabilir (Bozlağan 2009: 1).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. ve 15. maddeleri incelendiğinde “yapmak-yaptırmak”, “etmek-ettirmek”, “yaptırıp işletmek”, “imtiyaz vermek”, “izin veya ruhsat vermek”, “kiraya vermek”, “trampa etmek” gibi ifadelerin kullanıldığı görülmektedir. Böylece, kanun koyucu yerel ortak ihtiyaçların karşılanması konusunda belediyeleri sorumlu tutmuş; ancak, bu hizmetlerin doğrudan belediyeler eliyle yürütülebileceği gibi, başka kurum ve kuruluşlarca da yapılabilmesine imkân tanımıştır. Ayrıca, kanunun 14. maddesinde “belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” ifadesi ile 15. maddesinin (a) fıkrasında “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” ibaresi yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda geçen alternatif hizmet yöntemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (Eryiğit, 2005: 84).

Tablo 1: 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin kullanabilecekleri alternatif hizmet yöntemleri;

Sıra No	Yöntem	Yetkili Organ	Kanuni Dayanak
1	İhale	İhale Komisyonu, İhale Yetkilisi, Meclis	5393/67
2	İmtiyaz	Meclis	5393/155393/18-j
3	Yap-İşlet	Meclis	5393/18-j
4	Yap-İşlet-Devret	Meclis	5393/18-j
5	Ruhsat (Toplu taşıma)	Başkanlık	5393/15
6	Kiraya verme (Taşınmaz malların kiraya verilmesi veya kiralanması)	Encümen(Süre 3 yıldan az) Meclis(Süre 3 yıldan fazla)	5393/15,5393/34-g 5393/18-e 5393/59-d
7	Fiyatlandırma (Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesi)	Meclis	5393/15-d 5393/18-f 5393/59-e
8	Şirketleşme (TTK hükümlerine tâbi)	Meclis	5393/18-i 5393/59-h 5393/70
9	İşletme kurma (Bütçe İçi)	Meclis	5393/18-i 5393/71
10	Belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesi	Meclis	5393/18-j
11	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı	Meclis	5393/18-i
12	Birlik kurmak veya katılmak	Meclis	5393/18-o

Sıra No	Yöntem	Yetkili Organ	Kanuni Dayanak
13	Yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapmak; kardeş kent ilişkileri kurmak; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirmek; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapmak, yaptırmak, kiralamak veya tahsis etmek	Meclis	5393/18-p 5393/74
14	Gönüllü katılım ve kendi kendine yardım	Başkanlık	5393/13 5393/77
15	Satış (Taşınır ve taşınmaz malların satılması)	Meclis Encümen (Meclis kararına istinaden)	5393/18-e 5393/34-g 5393/59-d, 5393/69
16	Takas (Taşınmaz malların takas edilmesi)	Meclis Encümen(Meclis kararına istinaden)	5393/18-e 5393/34-g
17	Tahsis (Taşınmaz malların tahsis edilmesi, tahsis şeklinin değiştirilmesi)	Meclis Encümen (Meclis kararına istinaden)	5393/18-e 5393/34-g
18	Sınırlı ayni hak tesis etmek(Taşınmaz mallar üzerinde süresi 25 yılı geçmemek kaydıyla)	Meclis	5393/18-e

Kaynak: Hamza Burak Eryiğit, **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, 2005, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 84

2.1.1. İhale Yöntemi

Görüldüğü gibi yürürlükteki mevzuat alternatif bir çok yönteme imkân tanımaktadır. Bunlardan “ihale” yöntemi bu tezin konusunu oluşturduğu için tezin ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı bir şekilde değinilecektir. Çalışmanın bu bölümünde ise diğer yöntemler ele alınacaktır.

2.1.2. İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz yöntemi, tekel niteliğindeki yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen özel bir işletmeciye havale ettiği bir formüldür. Bu yöntemde, özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımlarının karşılığını alabileceği bir teminat tekeli vardır. Bu teminat genellikle belli bir coğrafi alanla sınırlıdır. İmtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. Hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır ve bu durum imtiyaz sözleşmesinde belirtilmelidir (Acartürk, 2001: 48).

İmtiyaz sözleşmeleri genelde doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro, kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi ya da firmalara verilir. Bu yöntemde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini ücret veya kullanıcı fiyatları şeklinde doğrudan sunucu firmaya öderler. İmtiyaz “açık artırma” yolu ile verilir. Böylece imtiyazın verilmesi aşamasında ihale yöntemine benzer bir biçimde rekabet devreye girmekle birlikte, imtiyazın verilmesinden sonraki aşamada rekabet olmaması, imtiyaz sahibi kişi ya da firma açısından haksız kazançlar yaratabilir. Buna ek olarak, hizmetin bedelinin doğrudan kullanıcılar tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli kullanıcılar için ödeme güçlükleri yaratabilir (Emrealp ve Horgan, 1994: 33).

Bazı iktisatçılar, doğal tekel sahibi bir firmanın, piyasada rakipsiz olduğu için ürettiği mal ve hizmetlerin üretimini azaltma eğilimine gireceğini ve fiyatları yükselteceğini öngörmektedirler. Bu iktisatçılar, doğal tekel niteliği taşıyan hizmetlerin

optimal seviyede üretilmeleri için, kamu erkinin kamu yararını dikkate alarak, özel işletmenin ortaya çıkan zararının sübvansiyonla karşılanmasını veya bir örgüt kurmak suretiyle hizmeti kendisinin sunması gerektiğini savunmaktadırlar (Eryılmaz, 1997: 171-172). Bu sistemde en önemli sorun fiyatın belirlenmesidir. Bu hizmet alanlarında toplum yararı düşünülerek tekeli karın ortadan kaldırılması gerekir. Tekelci firma fiyat tespitinde serbest bırakılırsa, üretimi kısararak yüksek fiyat isteyebilir. Bu nedenle belediye, doğal tekel oluşturan mallarda ya üretimi üzerine almalı ya da fiyat tespitine karışmalı ve optimal üretim seviyesine ulaşılması için firmanın zararını sübvansiyonla karşılamalıdır (Devrim, 1998: 57).

İmtiyaz yönteminde sözleşmenin yapılması aşamasında, kamu hizmetinin gerçekleştirilebilmesi için kurulması gerekli olan tesisler ve görülecek işler saptanır ve bu konularda uyulacak koşullar, bir şartname ile belirlenir. Şartname, sözleşmenin ekidir, yapılacak hizmetin nasıl gerçekleştirileceğini, üretim ve dağıtımın ne yoldan yapıp denetleneceğini, bakım, onarım işleriyle, uyulacak tarifeleri; hizmet süresinin sonundaki devir işlemlerini ya da sürenin bitiminden önce imtiyazın idarece satın alınması halinde amortisman hesaplarının nasıl yapılacağı gibi teknik ayrıntıları içerir. Sözleşme ise, imtiyazın konusunu, yürürlüğe girişini, süresini, sona erişini, tarafların hak ve borçlarını vs. düzenler. İdare, görülen kamu hizmetinin düzenli, sürekli ve kurallara uygun olarak yürütülmesini gözetir, gerekirse müeyyideler uygular. İdarenin tüm idari sözleşmelerde olduğu gibi imtiyaz sözleşmelerinde de üstünlüğü söz konusudur. Örneğin, sözleşmeyi tek taraflı değiştirebilir ya da sözleşmeye uygun koşullarla imtiyazı satın alabilir (Dönmez, 2006: 12).

İmtiyaz, açık arttırma yöntemiyle verilmektedir. Ancak imtiyaz sistemi ihaleden farklıdır. İmtiyaz sisteminde tüketiciler, hizmete ilişkin kamu kurumuna ödemektedirler. İmtiyaz sisteminde iki önemli aşama vardır. Birincisi açık arttırma, ikincisi ise hizmetin yürütülmesi aşamasıdır. Birinci aşamada, rakip firmalar arasında en iyisini seçmek söz konusu olmaktadır. İmtiyaz, ilk defa veriliyorsa firmalar arasında fazla bir eşitsizlik yoktur. Ancak imtiyaz ikinci ya da üçüncü defa veriliyorsa, hizmetin imtiyazını elinde tutan firma, haliyle bu defa da ihaleyi kazanmak isteyecektir. Mevcut imtiyazlı firmanın diğerine göre ihaleyi kazanmada potansiyel avantajı olduğu

söylenebilir. Bu durum, imtiyaz sistemindeki potansiyel rekabet koşullarını ortadan kaldıracaktır. Ancak bu görüşe karşı olanlar, ihalede iki teklif sahibinin olduğu durumlarda bile rekabet koşullarının meydana getirilebileceğini savunmaktadırlar (Eryılmaz, 1989: 41).

İmtiyazın başlıca üç özelliği vardır. Hizmetin başlangıç aşamasında, imtiyazı devralanın, faaliyete geçmek için gerekli ön yatırımları (örneğin, boruların döşenmesi, arıtma ya da işletme tesisinin kurulması vb.) üstlenmesi gerekir. İmtiyaz süresi boyunca, imtiyazı devralan, ilgili hizmetin riskini ve maliyetleri üstlenir. Bu kapsamda, yönetimin sorumluluğunu bütünüyle taşır. Bu sorumluluk, hizmet için gerekli personelin istihdamından ve bakımının yapılmasına kadar tüm yönetim ve işletme sürecini kapsar. İmtiyazı devralan, hizmetleri karşılığında, kullanıcılardan doğrudan ücret tahsil etmeye yetkili olur. Bu ücretler, sermaye harcamalarının da geri alınmasını sağlamaya yöneliktir. Elde edilen kârlar, imtiyazı devralanda kalır (Emrealp ve Horgan 1994: 33).

2.1.3. Yap İşlet Yöntemi

Yap-işlet-devret yönteminin karşılaştığı hukuksal sorunlar, yönetimi yeni bir yöntem aramaya itmiştir. Elektrik enerjisi üretmek üzere, “Yap-işlet” modeli geliştirilmiş ve bu konuyu düzenleyen 16.07.1997 gün ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile bir de yönetmelik yayımlanmıştır. Buna göre, yap-işlet modeli ile üretim şirketlerine, ülke enerji planı ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere, termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına ilişkin kurallar belirlenmiştir. Yap-işlet şartnamesi ve sözleşme TEAŞ tarafından hazırlanır. Bazı hususlar, taraflar arasında yapılacak sözleşmeye bırakılmıştır. Örneğin “sözleşmenin feshi koşulları”, “anlaşmazlıkların çözüm yeri ve uygulanacak hukuk” gibi koşullar sözleşme ile saptanacaktır. Sözleşme süresi en çok yirmi yıldır (Tuncil, 2005: 12).

Yap-işlet modeli; kat karşılığı, arsa karşılığı ve kira karşılığı modellerine benzer şekilde belediyelerin sahip oldukları bir varlığın gelecekteki oluşturacağı

değerini ya da rantını veya getirisini kullanarak o varlık üzerindeki projelerini bütçelerinden harcama yapmadan gerçekleştirebilmelerine imkân veren bir modeldir. Yüklenici tarafından gerçekleştirilecek proje karşılığında, belediye bir bina ya da tesise sahip olacak, yüklenici de bunun karşılığı olarak, o bina ya da tesisi belirli bir süre işleterek faydalanacaktır. Bu modelin en önemli özelliği, gerçekte bir kamu kaynağı yada imkân kullanılsa da bütçeden bir gider yapılmamasıdır. Kat veya arsa karşılığı yöntemlerinde yaptırılacak binanın ya da arsasının bir kısmının ya da bunların belirli bir süre kira gelirlerinin, yaptırılacak bina karşılığında yükleniciye bırakması söz konusu iken; yap-işlet modelinde, yaptırılacak bina yada tesisin bizzat yüklenici tarafından işletilerek yada işlettirilerek yaptığı işin karşılığını alması söz konusudur. Bu model kullanılarak yaptırılacak işlerde, işin usul ve esas şartları ile tarafların yükümlülüklerinin sözleşme ile net olarak belirlenmesi gerekir (Tekin, 2005: 18).

Yap-İşlet modeliyle ilgili kanunları sıralayacak olursak (Baş, 2006: 4):

- i. 4238 sayılı Yap-İşlet-Devret Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- ii. Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik
- iii. Elektrik Piyasasında Birden Fazla Piyasa Faaliyetini Sürdürmekte Olan Tüzel Kişilerin Mevcut Sözleşmelerinde Yapılacak Tadillere ve İletim Faaliyeti ile Vazgeçilen Faaliyetlerin Devrine İlişkin Yönetmelik.
- iv. 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkından Kanun
- v. Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar Hakkında Karar

2.1.4. Yap İşlet Devret Yöntemi

Yap İşlet Devret (YİD) yöntemi, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin özel girişim tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belirli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kâr gerçekleştirildikten sonra özel müteşebbis tarafından yapılan yatırımın idareye bedelsiz olarak devredilmesini sağlayan bir yöntemdir (Duran, 1991: 150). Başka bir ifadeyle yap işlet devret, bir kamu alt yapı yatırım veya hizmetinin finansmanı özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi ve kamu tarafından belirlenen bir süre için işletilmesi ve yine bu süre içinde ürettiği mal veya hizmeti tarafların karşılıklı saptadıkları bir tarife uyarınca kamu kuruluşlarına devretmesi diye tanımlanabilir (İmre, 2001: 5).

YİD yöntemi, alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılan önemli bir proje finansman modeli olarak görülmektedir. Model daha çok kamu kaynaklarının yetersiz olduğu az gelişmiş ve/veya gelişmekte olan ülkelerde, kamu ve özel sektör işbirliğini hedefleyen ve projelerin gerçekleştirilmesinde, özel sektör ve uluslararası kuruluşlardan sağlanacak kaynakların kullanılarak ihtiyaç duyulan büyük ölçekli yatırımların bütçe dışı kaynaklarla gerçekleştirilmesine olanak sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Bu model yardımıyla tüneller, limanlar, elektrik santralleri, barajlar, atık su arıtma tesisleri, doğal gaz ve petrol boru hatları, hava alanları, otoyollar gibi büyük çaplı yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bilindiği gibi gelişmekte olan ülkelerin kalkınması yatırıma, yatırım ise bu amaca tahsis edebilecek kaynaklara bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, başta yatırım sermayesi olmak üzere kaynak sıkıntısı çekilmekte bundan dolayı da eldeki kaynakların planlı, programlı, dengeli ve akılcı bir şekilde yatırımlara yönlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle kamu kaynaklarının yetersiz olduğu ülkelerde ve ülkemizde YİD modeli uygun bir çözüm olarak görülmektedir (Sevil ve Başar, 1999: 1).

5393 sayılı Belediye Kanunu da yap işlet devret yöntemini 18. maddesinin “j” fıkrasında düzenlemiştir. Yasada, bu yöntemin uygulanabilmesi için yetkili organ belediye meclisidir. YİD yönteminin hukuksal niteliği konusunda, gerek ulusal ve gerekse uluslararası literatürde tam olarak bir fikir birliği sağlanmış değildir. YİD sözleşmelerinin, bir kamu hukuku imtiyaz sözleşmesi mi yoksa bir idari özel hukuk

sözleşmesi mi olduğu konusunda yoğun tartışmalar vardır. YİD yöntemi, kimi çevrelerce imtiyaz yönteminin özel bir biçimi olarak kabul edilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın bu konudaki yaklaşımı, YİD sözleşmelerinin bir kamu hukuku imtiyaz sözleşmesi olduğu yönündedir (Bozlağan, 2002: 180).

2.1.4.1. Yap İşlet Devret Yönteminin Özellikleri

Yap-işlet-devret modeli aslında özel hukuk sermaye şirketleri tarafından yerine getirilen kamu hizmetinden başka bir şey değildir. İleri teknoloji ve büyük mali kaynak gerektiren kamu hizmetlerinin özel hukuk sermaye şirketleri tarafından gerçekleştirilmesi olarak tanımlayabileceğimiz yeni bir özel finansman modelidir. Bu sistemde idare sermaye şirketi olan bir tüzel kişiyle bir kamu hizmetinin uzun süreli olarak kurulması ve işletilmesi için hizmetten yararlananlardan alınacak bir bedel karşılığında ve giderleriyle kar zarar özel girişimciye ait olmak üzere idari imtiyaz sözleşmesi olarak adlandırılan bir sözleşme yapar. Bu model daha çok elektrik üretimi, otoyol yapımı gibi ileri teknoloji ve büyük sermaye gerektiren yatırımları gerçekleştirirken bir yandan da kamunun yükünü azaltmayı amaçlamaktadır. YİD modelinde tüm riski özel hukuk kişisi yüklenmiştir ve tesis her türlü borç ve taahhütten arı olarak teslim edilmektedir. Ancak kamunun denetim hakkı vardır, uyuşmazlıklarda idari yargı yetkilidir. Bu yöntem daha çok yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren işler içindir. YİD modelinde kamunun yatırımlara ayıracağı kaynak azalacaktır bu yüzden yerli ve yabancı özel kesimin yatırımlara katılımı sağlanmaktadır (Özcan, 2005: 2).

3996 sayılı yasaya göre, yatırımın, bütün finansman ve riskleri özel kesim şirketine ait olarak gerçekleştirilir, sözleşmede yer alan usul ve esaslar çerçevesinde, tesis müteahhit şirket tarafından belli bir süre işletilir ve belirlenen sürenin sonunda, tesisin mülkiyeti ilgili kamu yönetim birimine (yerel yönetime) devrolunur. (Bozlağan, 2006: 11).

2.1.4.2. Yap İşlet Devret Yönteminde Şirketin Nitelikleri ve Alınacak Krediler

Yap-işlet-devret projesi için kurulacak şirketin genel özellikleri şu şekilde açıklanabilir. Her YİD projesi için yeni bir şirket kurulur. Kurulacak şirketin A.Ş statüsünde olması gerekir. (3096 sayılı kanun uygulamasında sermaye şirketi). YİD projelerinde yatırım ve işletme süresi olarak şirket süreleri ikiye ayrılır. Şirketler süresiz olarak kurulabilirler, çünkü süre bitiminde devredilecek olan şirket değil tesistir. İşletme devir hakları nedeniyle kurulacak imtiyazlı şirketlerde, imtiyaz süresi 25 ve 30 yıl arasında değişir. Yap-işlet kanunu uyarınca, işletme süresi en fazla 20 yıldır. 3096 sayılı kanun kapsamında kurulacak olan sermaye şirketlerinin görev süresi en fazla 99 yıl, 3996 sayılı kanunla kurulan A.Ş ve yabancı sermayeli şirketin görev süresi ise en fazla 49 yıldır (Uluatam, 1989: 25).

YİD modeli ile yapılacak ihalede; ihaleye katılacak şirket veya ortaklardan her birinin sağlam bir mali yapıya sahip olduklarını bağımsız denetim firmalarınca tasdiklenmiş bilançoları ile kanıtlamaları ve şirketin ortaklarından en az birinin daha önce talip olunan yatırım veya işletme ile ilgili faaliyetlerde bulunmuş olması gerekmektedir. İhaleye katılacak şirketlerin bu karar kapsamında gerçekleştireceği yatırım ve hizmetler için getireceği öz kaynak oranı önerilen toplam sabit yatırım tutarının yüzde 20'sinden az olmaması gerek. Her YİD projesi için ayrı bir şirketin kurulması ve bu şirketin ana sözleşmesinde gerçekleştireceği YİD projesi faaliyet konusu olarak belirtilmesi gerekir. Ancak kurulacak şirket ortaklarından en az birinin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu veya üst kuruluşu olması ve şirket sermayesine en az %51 oranında iştirak etmesi gerekir, projelerin aynı faaliyet konusunda olması kaydıyla işin özelliğine göre idarenin de uygun görmesi halinde bu şart aranmaz. Yüksek Planlama Kurulunun izni alınmadan yatırım veya işletme ile ilgili faaliyetlerde bulunmuş ve teknik yeterliliğe sahip olan ortağın şirketin kuruluş sermayesindeki payını yatırım döneminde değiştirmemesi, aksi taktirde idare uygulama sözleşmesini feshedebilecektir. Uygulama sözleşmesinde belirtilmesi kaydıyla projenin finansmanı için üç tür kredi söz konusudur (Baş, 2006: 2):

a- Ana Kredi : Kanunda öngörülen ve münhasıran yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla görevli şirketçe finansman kuruluşlarından sağlanan ve hazine garantisine haiz olmayan krediyi ifade eder.

b- Köprü Kredi : Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda gerektiğinde, görevli şirket hatası dışındaki durumlar nedeniyle projenin beklenmeyen finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla idare adına fonlar veya diğer uluslar arası finans kuruluşlarınca temin edilen ve kısmen veya tamamen hazine garantisine haiz kısa ve orta vadeli tali krediyi ifade eder.

c- Destek Kredisi : Uygulama sözleşmesi çerçevesinde belirtilen koşullarda, görevli şirket hatası nedeniyle ortaya çıkan nakit sıkıntısının finansmanını karşılamaya yönelik olarak, görevli şirketçe temin edilen ve hazine garantisine haiz olmayan tali krediyi ifade eder.

2.1.5. Satış Yöntemi

Satış yöntemi, belediyenin mal varlığında bulunan toprak, bina, hisse ve her tür varlığını satmasıdır. Burada asıl önemli olan, satılacak kamu hisselerinin, kamu kuruluşlarının seçimi ve nasıl satılacağına belirlenmesidir (Kardeş ve Güzel, 1994: 11). Özelleştirmenin başarılı olmasında, hisse senedi satışları yoluyla mülkiyetin tabana yayılması ve yerel tasarrufların özelleştirilen kamu kuruluşlarının alımına yönlendirilmesi temel hedeflerden birisidir. Özel sektöre mülkiyet devrinde satılacak birimin özellikleri ve günün ekonomik şartları ile birlikte, hedef alınan yatırımcı grubuna göre satış yöntemi değişmektedir (Acartürk, 2001: 50).

Dar anlamda özelleştirmeye örnek olarak verilebilecek bu yöntemde ilgili merkezi ya da yerel kamu kurumu sahip olduğu varlıkları satışa çıkarır. Burada kamu kuruluşu sahip olduğu hisse senetlerini de satışa çıkarabilir. Satış yönteminde kamu kuruluşu sahip olduğu malvarlığını ya da haklarını süresiz olarak özel sektöre satmaktadır. Bu manada satış yöntemi süresiz özelleştirme şeklinin bir yöntemi olmaktadır. Satış yönteminin en çok eleştirilen yönü devlete ait malvarlığının özel

kişilerin tekeline geçeceği endişesidir. Blok satış şeklinde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının yoğun eleştirilere maruz kalmasının temel nedenlerinden birisi de budur. Kamuya ait hisselerin mümkün olduğunca çok kişiye satılması ile özelleştirmenin bir amacı olan sermaye mülkiyetinin tabana yayılması hedefi gerçekleştirilirken, tekelleşme sorunu da ortadan kaldırılabilir. Satış yöntemi ile özelleştirilebilecek alanlar otoyollar, köprüler, havaalanları, elektrik hizmetleri, gaz hizmetleri, geri dönüşüm fabrikaları, limanlar, temiz ve atık su hizmetleri şeklinde özetlenebilir (Ulusoy ve Vural, 2003: 135-136).

2.1.6. Kiralama ve Kiraya Verme Yöntemi

Bu yöntemin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlarca verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığı özel kişi ve kuruluşlara kiraya verilir. Bu sistemin imtiyazdan farkı, hizmet için gerekli yatırımın kamunun malı olmasıdır. Kiralamada süreler, imtiyaz yöntemine oranla daha kısadır. Kamu kurumları verimli çalıştıramadıkları işletmeleri, özel sektörün yönetim ve işletme tecrübesinden yararlanmak için, onlara kiraya verebilir. Böylelikle, zarar eden kamu işletmelerinin daha karlı hale getirilmesi mümkündür. Kamu idaresi, belirli sözleşme şartları içerisinde, kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir (Eryılmaz ve Eken, 1990: 64). Bu yöntem ile yerel yönetim mali sermayesini işletme sermayesine dönüştürmekte ve yatırım maliyetini finanse edebilmektedir (Sakınç ve Kayalıdere, 2003: 211).

Kiralama yönteminin ülkemizdeki hukuki dayanağını 1580 sayılı belediye kanunu oluşturmaktadır. Kanunun 19. maddesinin beşinci bendinin ikinci fıkrası gereğince belediye sınırları dahilinde toplu taşımacılığın ve et taşımacılığının maddede belirtilen diğer yöntemlerin yanı sıra kiralama yöntemiyle de yürütülmesi mümkündür. Kira sözleşmesine konulacak özel bir hükümle belli sürelerin sonunda kiracının kiralanan işletmeyi ve araçları satın alması mümkündür (Bozlağan, 1998: 40). Özellikle verimli bir biçimde çalıştırılamayan kamu hizmetlerinin bu yolla işletilmesi, yerel

yönetime önemli kazançlar sağlamaktadır. Bu yöntem, birçok açıdan imtiyaz sözleşmelerine benzetmekle birlikte, bazı önemli farklılıklar vardır. Ön yatırım harcamalarının yapılması konusundadır. İmtiyazı devralan kuruluş, hizmetin sağlanması ile ilgili yatırım ve işletme sermayesini sağlamakta ve hizmetin riskini üstlenmektedir. Buna karşılık, kiralama yönteminde, hizmet için gerekli ön yatırım harcamaları yerel yönetimce yapılmakta ve yalnızca mevcut tesislerin yönetimi ve işletilmesi söz konusu olmaktadır. Kiralama yönteminde hizmetin süresi, imtiyaza göre daha kısadır. Bunun gerekçesi, kiralama durumunda şirketin, yatırım sermayesi sağlamak yerine, yalnızca işletme sermayesi sağlamasıdır. Bu da daha kısa sürede geri kazanılabilecektir. Kiralama sözleşmelerinde, hizmeti yönetenler, yerel yönetime düzenli bir ücret ödemekte, bu da yerel yönetimin, yapmış olduğu ön yatırımın maliyetine ilişkin kredinin anapara ve faiz borcunu ödeyebilmesini olanaklı kılmaktadır (Emrealp ve Horgan 1994: 335-336).

Kiraya verme yönteminde, gerekli sermaye harcamaları ve tesislerin yapımı ilgili kamu kurumu tarafından üstlenilmekte, hizmet sunma işi ise bir sözleşme çerçevesinde özel kesime devredilmektedir. Kiracılar hizmeti, ticari riski kendilerine ait olmak üzere gerçekleştirirler, zararı kendileri karşılarlar, fakat kardan yerel yönetime pay verirler. Bu yöntemin hukuki dayanağını yeni belediye kanunun 15, 18, 34 ve 59. maddeleri ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu oluşturmaktadır. Kira sözleşmesi imzalandıktan sonra, süreç 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanun ve Borçlar Kanunu hükümlerine göre yürütülür. Kira sözleşmesi imzalandıktan sonra, özel hukuk hükümlerine göre yürütülür. Kira sözleşmesi imzalandıktan sonra, özel hukuk hükümleri geçerli olduğu için, 6570 sayılı kanun gereğince, kira süresinin bitiminde kiracının çıkarılması mümkün olmamakta ve kanun gereği sözleşme her yıl yenilenmiş sayılmaktadır. Bu durumda tahliye ancak, kira parasının ödenmemesi veya taşınmazın, sözleşmeye aykırı kullanılması sebebine istinaden açılacak bir dava sonucunda söz konusu olabilmektedir. Kiraya verme yöntemine örnek olarak deniz otobüslerinin İDO A.Ş.'ye, metro ve tramvay sisteminin de bütün müştemilatıyla birlikte Ulaşım A.Ş'ye kiraya verilmesi örnek verilebilir (Bozlağan, 2006: 12).

2.1.7. Kupon Yöntemi

Bu yöntemde belediyeler, tüketicilerin ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri kamu veya özel kesimden kupon karşılığı temin etmelerini sağlarlar (Acartürk, 2001: 53). Kupon yöntemi, yaygın olmamakla beraber, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uygulanan bir yöntemdir. Bu sistemde tüketiciler ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri, özel kesimden satın alırlar, fakat satın aldıkları söz konusu mal ve hizmetlerin bedelinin hepsini veya bir bölümünü devlet kendilerine öder. Kupon yönteminde amaç dar gelirli tüketicilere ek satınalma gücü sağlamak ve bireylerin tüketim tercihlerini piyasada serbest olarak kullanmalarına imkân tanımaktır (Eryılmaz, 1989: 47).

Kupon yönteminin sağladığı faydalar yanında uygulamada bazı güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu güçlüklerden en önemlisi hizmetten yararlanması planlanan kişi ve grupların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Kamu işletmelerinde verimlilik özel işletmelere oranla çok daha düşüktür bunun nedeni kamu işletmelerinde çalışanlar ile işletmelerin gelirleri arasında direkt ve yakın bir ilişkinin mevcut olmamasıdır ayrıca kamu işletmelerinde israf yaygındır, kişiler kendi sahip olmadıkları serveti korumak için daha az çaba gösterirler. Bu esaslar kupon yönteminin geliştirilmesinde etkili olmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2003: 126-127).

Kupon yönteminin başarılı olması için tüketicilerin, hizmeti kimden alacakları konusunda seçme hakkına ve alternatiflere sahip olmaları gereklidir. Böylelikle, hizmeti üretenler arasında bir rekabetin oluşması sağlanacaktır. Nakit yardımlar yerine kuponların kullanılması, yapılacak yardımın amacı dışında başka alanlarda kullanılmasının önüne geçilmesini sağlamaktadır. Bu yöntem, aynı zamanda tüketicilerin, söz konusu yardımları, yalnızca ilgili hizmetlerde kullanmasını güvenceye alması açısından da çok yararlı olacaktır (Emrealp ve Horgan 1994: 33).

2.1.8. Fiyatlandırma Yöntemi

Bu yöntem, kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatının piyasadaki şartlara uygun olarak maliyeti dikkate alınmak suretiyle belirlenmesidir. Hizmetler üzerindeki sübvansiyonlar kalkmakta, fiyatlar gerçek maliyetleri yansıtmaktadır. Bu yöntemin esası, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak ve hizmetin maliyetini herkese değil, sadece tüketene ödettirmektir. Bu yöntemin uygulanmasıyla, düşük gelirli grupların hizmetten daha az faydalanması gibi olumsuz sonuçlar çıkmaktadır. Ancak kupon yönteminin devreye sokulmasıyla bu sorun çözüme kavuşturulabilir. Ülkemizde 1980'den sonra yoğun bir şekilde bu yöntem uygulanmaya konulmuş ve birçok mal ve hizmetin fiyatı maliyetinin üzerinde belirlenme yoluna gidilmiştir (Eryılmaz ve Eken, 1990: 67). Kamu idaresi, ürettiği birçok mal ve hizmetin karşılığında yararlananlardan bir bedel istemez ve bunların finansmanını vergi gelirleri ile sağlar. Halk, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına hizmetlerden yararlandıkları ölçüde değil, Anayasa'nın 73.maddesinde ifadesini bulan ödeme güçlerine göre katkıda bulunurlar. Yerel mal ve hizmetlerin pazarlanması ve fiyatlandırılarak halka sunulması mümkündür (Acartürk, 2001: 56).

Yöntemin uygulanması durumunda yerel kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya faydalananlar tarafından finanse edilmesi söz konusu olacaktır. Belediye hizmetlerinin fiyatlandırılmasının birçok açıdan faydası vardır. Belediye hizmetlerinin bedava ya da çok düşük fiyatla sunulması, tüketimde savurganlığa ve dolayısıyla kaynak israfına yol açmaktadır. Belli belediye hizmetlerinden hiç yararlanmayanların, yararlananların kullandıkları hizmetlerin finansmanına katılmaları toplumsal adalete uymamaktadır. Bu adaletsizlik ise hizmetlerin fiyatlandırılması ile giderilebilir. Pazar ekonomilerinde etkinlik arz ve talep mekanizmasıyla sağlanır. Fiyat, bu mekanizmanın temelini oluşturur. Belediye hizmetlerinin fiyatlandırma yöntemiyle tüketime sunulması, kendi üretim süreçlerine de etkinlik kazandırır. Belediyelerin gelir sorunu güçsüz kaynaklarla çözülemez. Fiyatlandırma yöntemi, belediyelere azımsanmayacak bir gelir kaynağı sağlamaktadır (Ulusoy ve Vural, 2003: 129).

Yerel mal ve hizmetlerin arzında genellikle uygun olan iki finansman aracından söz edilir. Bunlardan birincisi, fayda esasına göre vergilendirme. Yani

vergi yükünün, ödeme gücü ilkesi yerine, hizmetten faydalananlar arasında, marjinal sosyal faydaları bakımından dağıtılması esastır. İkincisinde ise, yerel mal ve hizmetlerin piyasa mekanizmasına uygun olarak fiyatlandırılması ve hizmetten yararlananlara belirli bir bedel ödettirilmesi düşünülür. Fiyatlandırma yöntemi, su, havagazı, doğalgaz ve şehir içi ulaşım gibi hizmet alanlarında yaygın olarak uygulanmaktadır. Ancak, fiyatlandırma yapılırken dar gelirli belde halkının durumunun dikkate alınması gerekmektedir (Acartürk, 2001: 57).

2.1.9. Gönüllü Kuruluşlar Yöntemi

Toplum bireylerinin ve sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetim hizmetlerinin görülmesine karşılıksız katkılarının ve desteklerinin sağlanması, halkın yönetime katılmanın getirdiği sorumluluğun bir gereğidir. Yerel yönetimler tarafından sunulmakta olan yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde gönüllü kişi ve kuruluşlar bizzat hizmetin organizasyonunu üstlenmemektedir. Bunun yerine bilgi, beceri ve tasarruf ettikleri zamanların yerel hizmetlerin sunumunda değerlendirmektedirler (Sakınç ve Kayalıdire, 2003: 211). Özelleştirmenin doğal olarak ortaya çıkmış biçimi şeklinde nitelendirilen gönüllüler vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar olabileceği gibi; idealist bireylerden oluşan gruplar da olabilmektedir. Bütün ülkelerde hükümet ve kent yöneticileri, bireylerin ve kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü kamusal kaynaklar hizmetlerin yeterli düzeyde üretilmesini karşılayamamaktadır. Bu bakımdan toplumun potansiyel imkânlarını da seferber etmek ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz ve Eken, 1990: 65). Gönüllü organizasyonlar; ihtiyaç ve talep belirgin ve sürekli ise, yeterli sayıda kişi hizmeti vermeye yetkiliyse, hizmet grubunun teknik ve maddi olanakları hizmeti vermeye elveriyorsa ve sonuçlar grup için önemli ve manevi bir haz sağlayacak ise hizmet sağlayabilir (Zengin, 1999: 78).

Osmanlı döneminde belediye hizmetleri tamamen vakıf sistemine dayanmaktaydı. 19. yy. sonuna kadar gelişmiş bir belediye örgütü olmayan Osmanlı kentlerinde yol, su, kaldırım, temizlik, aydınlatma, konaklama, sağlık, eğitim,

kimsesizlere ve yoksullara yardım gibi belediye hizmetleri vakıflar tarafından yürütülmekteydi. Günümüzde de vakıflar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli görevler alabilir. Vakıf sistemi yoluyla, hizmetler, bir bakıma desantralize edilmektedir. Böylece büyük ölçekli merkezi ve yerel kamu örgütlerinin yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar bir ölçüde hafifletilmiş olur (Eryılmaz, 1989: 49).

Gönüllü kuruluşların yanı sıra, gönüllü kişiler de hizmet sunumunda doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda bulunabilmekte, yerel yönetimler açısından çok değerli bir insan gücü kaynağı oluşturabilmektedir. Daha önceki yıllarda geleneksel olarak itfaiye, ilk yardım, huzurevleri, okullar ve kütüphaneler gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler, günümüzde çevre koruma ve çevre etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık vb. alanlara yayılmış bulunmaktadır. Gönüllü kişi ve kuruluşların katkıları yoluyla sağlanabilecek hizmetlerin sınırı yoktur. Bununla birlikte, gönüllülerin belirli bir hizmeti sağlama konusundaki becerilerine önem verilmeli, gerekirse bu konudaki iyi niyetli çabaları bir eğitim programı ile desteklenerek daha etkin kılınmalıdır (Emrealp ve Horgan 1994: 41).

2.1.10. Kendi Kendine Hizmet Yöntemi

Yerel topluluk veya mahalle örgütleri doğrudan bir yerel hizmetin arz ile ilgili sorumluluğu üstlenmektedirler. Bu yöntemde, hizmeti sunan da bu hizmetten yararlanan da aynı topluluk veya mahalle örgütüdür. Yerel yönetim kuruluşu hizmetin tanımı, örgütlenmesi, finansman, sunumu gibi gerekleri yerine getirmemekte bu gereksinimler tamamen gönüllü bir organizasyon ve katkılarla gerçekleştirilmektedir (Sakınç ve Kayalıdere, 2003: 211).

Kurumsallaşmış bir model olmamakla birlikte, hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olan bir başka yöntemde kendi kendine hizmettir. Okunmuş gazeteleri, boş şişeleri, kent merkezindeki toplama yerine götüren; çöpleri çöp kutusuna dökken birey; çocuğuna kaldırımda yürümesini veya yaya altgeçitlerinden geçmesini öğütleyen bir baba, kendi kendine hizmeti uygulamaktadır. Kendi kendine hizmet

ünitesi olan aile, ilk ve çok etkili sağlık ve eğitim kurumudur. Çocukların sosyalleşmesinde aile önemli bir rol oynamaktadır. Aile çok çeşitli ve önemli hizmetleri hazırlamak suretiyle, üyelerini yetiştirmeye korumaya çalışır. Onun için yasalar aileyi toplumun temel kurumu olarak nitelemişlerdir (Eryılmaz, 1989: 54). Kendi kendine yardım yöntemi, belediyenin grupları, bir mahallede oturanları veya tüm belde halkını, kendilerinin yararlanacağı hizmetlerin üretilmesi için teşvik etmesi ve yönlendirmesi durumunda söz konusu olmaktadır. Bu yöntem günümüzde hizmetlerin yapım ya da sunum aşaması ile sınırlı kalmayarak, hizmetlerin bakımı, işletilmesi ve onarımı aşamalarında da giderek daha yaygın olarak uygulanmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2003: 128).

Bu yöntem hizmetin sunulması için gerekli yerel yönetim katkısının ve katılımının miktarını azaltmaktadır. Böylelikle yerel yönetimin kaynak tasarrufu yapması söz konusu olduğundan, başka hizmet alanlarına daha çok yerel kaynak ayırmak mümkün olabilmektedir. Bu yöntemin ayırt edici özellikleri, belirli bir yerel topluluğa yönelik olması, bürokratik ve hiyerarşik bir yapılanma içerisinde olmaması, merkezi ya da yerel yönetimin bir hibesi ya da girişimi niteliğinde değil, enformel bir ilişkiler sistemi çerçevesinde, yöre halkının harekete geçerek kendi işini kendisinin görmesidir (Emrealp ve Horgan 1994: 42).

2.1.11. Şirketleşme Yöntemi

Belediye yönetimleri, bazı kamu hizmetlerini, daha etkin yürütmek amacıyla kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından, ağır isleyişinden uzaklaştırmak için işletmelerini şirket haline getirmekte ve özel hukuk hükümlerine göre yönetmektedir (Dayar, 2000: 317-318). Çeşitli hizmetler için (içme suyu, taşıma, ekmek fırını, temizlik işleri vb.) oluşturulan bu yapılar, küçük il, ilçe ve belde belediyelerinde doğrudan belediye bünyesi içinde yer almakta ve belediye bütçesine dahil olmaktadır, daha büyük belediyelerde söz konusu teşebbüsler, ayrı bütçeli yapılar (döner sermaye, fon, işletme vb.) şeklinde kendini göstermektedir. Bunların dışında, ilk kuruluş tarihleri gayet eski olmasına rağmen, özellikle son 20 yılda nitelik

ve nicelik olarak artış gösteren, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan, özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler de vardır. Belediye şirketleri, 1994 yılına kadar, en yüksek karar organı olan belediye meclisi kararı ile kurulabilmekteyken, 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun yürürlüğe girmiş olması ve kapsamına yerel yönetimlere ait şirketleri de almış olması nedeniyle, bu tür şirketlerin kurulması Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı kılınmıştır (Berk, 2003: 61).

İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 16.08.1995 tarih ve 46894 sayılı Genelge'de yerel yönetimlerin iktisadi ve ticari şirket kurmaları ve kurulmuş olanlara katılmaları konusunda izin almak için Bakanlar Kurulu'na yapılacak başvuru dosyasında şu tür belgelerin bulunması gerektiği belirtilmiştir (Bozlağan, 2006: 14).

- i. Şirket kurulmasının ya da katılımında bulunulmasının nedenlerini gösteren gerekçeli rapor,
- ii. Kurulacak ya da katılacak şirket ile ilgili fizibilite çalışmasını gösteren rapor,
- iii. Şirketin amaç ve konusu,
- iv. Sermaye katılım miktarı,
- v. Gelir-Gider nakit durumu,
- vi. Şirketin en son kar zarar cetveli,
- vii. Şirket kurulmasına ilişkin mülki idare amirinin olumlu görüşü.

Söz konusu dosya iki nüsha halinde düzenlenerek İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Bu çerçevede yapılan başvurular, incelemeye tabi tutulur. Şirketin kurulması ya da kurulacak şirkete ortak olunmasında yarar görüldüğü takdirde Bakanlar Kurulu'na olumlu görüş bildirilerek gerekli izin talebinde bulunulur (Bozlağan, 2006: 14). Belediyelerin, şirketler yoluyla hizmet yürütmeleri, bazı yararlı yönleri yanında, denetim, koordinasyon ve yönetim bakımından bir takım sorunları da beraberinde getirecek niteliktedir. Belediye meclisinin, belediyelerin kurdukları ya da ortak

oldukları şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi yoktur. Öte yandan, özel hukuk hükümlerine tabi olmaları nedeniyle bütün şirketlerin karlı ve verimli çalışacaklarına ait bir kural bulunmamaktadır. Kârlı çalışan şirketler olabileceği gibi, verimsiz yönetilen şirketler de söz konusudur. Belediye yönetimlerinde, mahalli seçimlerle değişiklik olduğu takdirde, bu değişiklik kaçınılmaz olarak şirketlerin yönetimine de yansiyacaktır (Eryılmaz, 1989: 53-54).

1994 yılından önce şirket kurmak veya kurulmuş şirketlere katılmak çok kolay iken Özelleştirme Kanunu ile şirket kurmak zorlaştırıldığı için bu tür faaliyetler hız kesmiştir. Söz konusu şirketlerce yerine getirilen hizmetlerin hepsinin; bütçe olanaksızlıkları, mevzuat engellemeleri ve personel yetersizliği nedeniyle belediyeler tarafından yerine getirilmesi olanaksızdır. Son yıllarda, personel istihdamıyla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'nın getirdiği kısıtlamalardan dolayı temel hizmetlerin, mevcut belediye personeli eliyle yapılabilmesi çok zordur. Zaten belediyeler de, personel ihtiyaçlarını karşılamak için şirket görevlilerinin bir kısmını kendi bünyelerinde istihdam etmektedirler. Dolayısıyla; öncelikle belediyelerin, şirket kurma uygulamalarına ağırlık verip kamunun dışına çıkma istek ve gerekçeleri araştırılmalı; özellikle şirketler eliyle yapılan işlerin, doğrudan belediye örgütü içinde, belediye personeli tarafından yerine getirilebilmesi için mevzuattaki engellemeler kaldırılmalı, değişen ve gelişen dünya koşullarına uygun, gereksinimleri karşılayabilecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır (Berk, 2003: 62).

2.1.12. Yönetimler Arası İşbirliği

Belediyeler, hizmetleri doğrudan kendileri üretmek yerine, başka bir belediye ya da kamu kurumu ile anlaşmak suretiyle satın alabilir ya da yaptırabilirler. Ancak bu şekilde yürütülecek hizmetler önemli ölçüde teknik donanım ve uzman personel gerektiren niteliktedir. Örneğin her belediyenin asfalt şantiyesi kurmasına ve bu konuda teknik donanıma gitmesine gerek yoktur. Çünkü bu hizmetler büyük yatırım gerektiren türdendir. Bu konuda ihtisaslaşmış belediyeler diğer belediyelerin hizmet ihtiyaçlarını karşılayabilirler (Eryılmaz, 1989: 34). Başlangıçta özelleştirmeye elverişli olmayan

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT), yapılan bir sözleşme ile sadece yönetimlerinin bu işi yapabilecek güçlü ve tecrübeli özel sektöre devredilmesidir. Batı ülkelerinde oldukça yaygın şekilde uygulanmakta ve başarılı sonuçlar vermektedir (Falay, 1994: 27-28). Bu yöntemde, birden çok yerel yönetimin, aralarında bir protokol yaparak ya da ortak bir hizmet organizasyonu (birlik, şirket, dernek, kooperatif, vakıf gibi) oluşturarak, belirli bir hizmeti işbirliği yöntemi ile yerine getirmelerini kapsamaktadır. Böyle bir ortak girişimin maliyetine katılımın aldığı farklı biçimler bu tür organizasyonlarla gerçekleştirilen işlerin niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Özellikle büyük ölçekli yatırımlar söz konusu olduğunda, yatırım konusu hizmetin gerçekleştirilmesine ve sonrasında işletilmesine yönelik olarak, özel şirketler ile ortak girişimler oluşturulması da giderek yaygınlaşan bir uygulamadır (Emrealp ve Horgan 1994: 42).

Yönetimler arası ilişkiler, yönetim birimleri ve kademeleri arasındaki çeşitli etkileşimlerinden oluşmaktadır. Bu etkileşimleri niteliği itibariyle yatay ya da dikey olabileceği gibi, iki ya da daha çok yönetim kademesi ya da birimi arasında değişik biçimlerde de gerçekleşebilir. Değişik yönetim kademeleri ve birimleri arasında bireysel ve örgütsel bağlar iletişim ve bilgi alışverişi, kaynakların ve yetkilerin paylaşılması, toplanma ve görüşme ilişkileri, basit bir biçimde, yönetimler arası karşılıklı etkileşimler arenası olarak tanımlanabilir. Yönetimler arası ilişkiler, kişilerin ve kurumların işin içine karışmasını gerektirir. Bazen, iki yönetici arasında olabildiği gibi birden çok yönetim kademesi veya kuruluş arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamakla görevli bir kamusal örgütte olabilir (Ünlü, 1993: 5).

2.1.13. Ruhsat Yöntemi

Ruhsat yöntemi, idarenin bir kamu hizmetinin özel kişinin görmesine dair vermiş olduğu tek taraflı bir işlem, bir izindir. Bugün belediyeler tarafından yürütülen toplu taşımacılık hizmetleri veya eğitim ve sağlık hizmetlerinde ruhsat usulü geniş bir uygulama alanı bulmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2004: 647). İdare hukukuna göre de görülmesi idare lehine bir tekel oluşturmamış kamu hizmetlerinin özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri tarafından üstlenilip yürütülmesine ruhsat veya izin usulü denir.

Ruhsat yönteminde idare ile özel kişi arasında kamu hizmetinin görülmesi yolunda, yapılmış bir idari sözleşme yoktur (Polatkan, 1997: 4).

Ruhsat usulünde idare, kamu hizmetini yürüten özel kişi üzerinde gözetim ve denetleme yetkisine sahiptir. Örneğin; eğitim alanında, eğitimin devletin gözetim ve denetiminde yapılabileceğine dair anayasa hükmü, özel okulların tâbi olduğu esaslar ve çalışma koşulları; sağlık alanında ise Sağlık Bakanlığı ve diğer bakanlıkların gözetim ve denetim yetkileri; belediyelerin toplu taşımada özel halk otobüsleri üzerindeki denetleme ve ceza verme yetkileri idarenin ruhsat vererek gördürdüğü kamu hizmetleri üzerindeki yetkilerinin çeşitli görünümleridir (Keskin, 2006: 47).

Ruhsat yönteminde, bazı belediye hizmetlerinin yürütülmesi, “tekeli” oluşturmayacak şekilde, özel sektör kuruluşlarına “özel izin” ile yaptırılır. Ruhsat yöntemini imtiyaz yönteminden ayıran bazı farklar vardır. İmtiyaz yönteminde idare ile imtiyazlı arasında karşılıklı bir sözleşme varken, ruhsat yönteminde böyle bir sözleşme yoktur. Ruhsat yönteminde, ruhsat sahibi tek yanlı iradesi ile mevcut ilişkiden vazgeçebilir. Oysa imtiyaz yönteminde ancak sözleşme hükümleri çerçevesinde ilişkiyi bitirebilir. Ruhsat, hem özel hukuk kişilerine, hem de özel hukuk tüzel kişilerine verilebilir. Ancak imtiyaz yalnızca sermaye şirketlerine verilebilmektedir. (Bozlağan, 2006: 10).

2.1.14. Emanet ve Müsterek Emanet Yöntemi

Emanet usulü, bir kamu hizmetinin kamu kesiminde yer alan tüzel kişilere gördürülmesidir. Emanet usulünde, kamu hizmeti devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından doğrudan doğruya veya kendi örgüt ve hizmete tahsis ettikleri ayni ve şahsi vasıtalar tarafından yerine getirilir. Emanet usulünde önemli olan; hizmetin doğrudan devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinince görülmesidir. 2826 sayılı Devlet İhale Kanunu bütün kamu hizmetlerinin, türüne ve niteliğine bakılmaksızın, emanet usulü ile icra edilebilmesine olanak sağlamasına ve bu konuda herhangi bir kayıt ya da istisna getirmemesine karşın, 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu emanet usulünü kaldırmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda değişiklik

yapan 4964 sayılı kanun da bu yönde herhangi bir değişiklik getirmemiştir. Bir hizmetin mutlaka kamusal yönetim usulleri ile görülmesi emanet usulünün belirleyici niteliği değildir. Kamusal yönetim usullerine tâbi kamu hizmetleri gibi özel yönetim usullerine tâbi kamu hizmetleri de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan önce emanet usulü ile görülebilmekteydi (Keskin, 2006: 44-45). Özetle, bir kamu hizmetinin emanet usulüyle görülmesi o kamu hizmetinin, bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya kendi örgütü tarafından kendi aynı, mali vasıtalarıyla idare edilmesi ve yönetilmesidir (Polatkan, 1997: 4).

Müşterek emanet, hizmetin yerine getirilmesinin tüm iktisadi yönü ve sonuçlarını kamunun üstlenmesi ancak özel girişimcinin hizmetin yerine getirilmesi için araç olarak kullanılmasıdır. Özel girişimci için belirli bir ücret öngörülebilir veya sabit ücretin üzerine hizmetin karlılığına bağlı olarak bir ek miktar eklenmesi öngörülebilir (Karahanoğulları, 2002: 324). Bu usul emanet ile imtiyaz usulü arasında ir usulle kamu hizmetlerinin görülmesi usulüdür. Bu usulde hasar-zarar idareye ait olacak hizmeti üstlenen ise hizmetin geliri üzerinden bir pay alacaktır (Polatkan, 1997: 4). Müşterek emanet sözleşmesinin imtiyaz sözleşmelerinden farkı; müşterek emanette sermaye ve hasar idareye, imtiyazda ise kural olarak özel hukuk kişisine aittir (Odyakmaz, 1998:152).

2.1.15. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi

Vergi teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler, kamu kuruluşları tarafından, hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu yöntem, bir kamu hizmetini yürüten özel kuruluşun vergi teşviklerinden ya da vergi indirimlerinden yararlanmasını, karşılaştığı mevzuat engellerinin azaltılmasını gerektirir. Böylelikle bu alana özel girişimcilerin daha fazla yatırım yapmaları sağlanmış olur (Zengin, 1999: 80). Yerel idareler düzeyinde bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda belediyeler tarafından bir takım idari ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi veya vergi, resim ve harçlarda indirimler yapılması yoluyla hemşerilerin,

özel şirketlerin veya kar amacı gütmeyen özel kuruluşların bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesini amaçlamaktadır (Muter, 1994: 154-155).

Vergi teşvikleri birçok ülkede, özellikle sosyal hizmetler alanında geniş ölçüde kullanılmaktadır. Örneğin, gündüz çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yaşlıların ya da özürlü hemşerilerin bakımı, dar gelirliler için konut programları, özel müzeler ve sanat merkezleri gibi hizmetler bu tür vergisel teşviklerden yararlanan hizmetlerdir. Bir başka uygulama örneği olarak çevreyi kirletici nitelikteki bir sanayi kuruluşuna kendi arıtma tesisini kurması şartıyla birtakım vergi ya da harç indirimleri gibi kolaylıklar sağlanmasıdır. Düzenleyici teşvikler şehir içi otobüs şirketlerinin ve ulaştırma hizmetlerinin teşviki, evsel atıkların bina dışındaki çöp bidonlarına konulması, caddeye bakan işyerlerinin önünün süpürülmesi ya da evlerin önünün temizlenmesi amacıyla da kullanılabilir (Ulusoy ve Vural, 2003: 130). Bu tür düzenlemeler ve teşvikler, bazen yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, harcamaların gerçek maliyetin altına çekilmesine sebep olmakta ve hizmeti üreten ya da üretecekler açısından özendirici bir nitelik taşımaktadır. Pek çok ülkede uygulanan bu yöntemin, özellikle sosyal hizmetler konusunda yaygınlaştığı görülmektedir. Örneğin, gündüz çocuk bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yaşlıların ve özürlü kimselerin bakımı, dar gelirliler için konut programları gibi sosyal hizmetler, bu tür teşviklerden yararlanır. Bunların yanında, bu yöntem, bu tür teşviklerle sınırlı olmayıp, yerel yönetimlerin doğrudan harcama yapmaktan çok yetkilerini kullanarak, bazı hizmetlerin yapılmasını sağlamasıyla da ilgilidir. Örneğin evsel atıkların bina dışındaki bidonlara konulması, caddeye bakan işyerlerinin önünün süpürülmesi gibi konularda belediyeler tarafından getirilen kurumsal düzenlemeler, yerel yönetimlerin temizlik hizmetlerine daha az kaynak ayırmasını sağlayabilir (Emrealp, 1993: 30-31).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BİR ALTERNATİF HİZMET SUNUM YÖNTEMİ OLARAK İHALE

3.1. İHALE YÖNTEMİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

3.1.1. İhalenin Tanımı

İhale, kaynakların dağıtımının ve fiyatların, piyasa katılımcılarının teklifleri ile belirlendiği, açık ve tanımlanabilir kuralları olan bir piyasa mekanizmasıdır. Başka bir tanıma göre de iyi tasarlanmış bir ihale, kaynakların onu en iyi şekilde değerleyecek olanlara dağıtımını ifade etmektedir (Bilir, 2003: 57). İhale yöntemi, belediyeler tarafından yaygın olarak kullanılan bir özelleştirme yöntemidir. İhale yönteminde belediyeler tarafından belirli hizmetlerin üretimi veya tedarikinin, bedeli karşılığında koşulları önceden saptanmış; hizmetin niteliği, görülme biçimi, standartlar ve yüklenicinin özellikleri tanımlanmış bir sözleşme ile özel bir firma tarafından sağlanmaktadır (Sakınç ve Kayalıdere, 2003: 210). Hizmet sunma sorumluluğu bulunan belediyeler, finansmanını ve denetimini sağlayarak hizmetin özel sektöre sunumunu gerçekleştirirler. İhale yönetiminde belediye, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Hizmetle ilgili genel standartları tespit eden belediye, hizmetin kalitesini, fiyatını ve çevreye olan diğer etkilerini kontrol etmek ve gerekli tedbirleri almak durumundadır. Belediye hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmakla beraber, daha çok organizatör konumundadır (Bozlağan, 1997: 52).

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4. maddesinde ihale, “bu kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamalarını ele alan çalışmaların tümünde ihale, belediye hizmetlerinin özelleştirme yöntemleri başlığında değerlendirilmektedir. İhale yöntemini, Türkiye’deki belediyelerce öteden beri bilinen ve uygulanan bir özelleştirme yöntemi olarak gören bu yaklaşıma göre, ihale yöntemi “kamu hizmetlerinin özel sektör kişi veya kuruluşlarınca bir sözleşmeye dayalı olarak yürütülmesidir”. İhale, idarenin sözleşme iradesini oluşturmada uymak zorunda olduğu idari yöntemdir. İdarenin

sözleşme iradesini oluşturma yöntemidir. Gerçek kişiler sözleşmeye girerken sözleşme iradelerini salt zihinsel süreçte oluştururken idare, sözleşmelerde hukuka uygunluğu, kamu yararını ve denetlenebilirliği gerçekleştirmek için hukuken belirli yöntemlere tabi tutulmuştur (Karahanoğulları, 1998: 104).

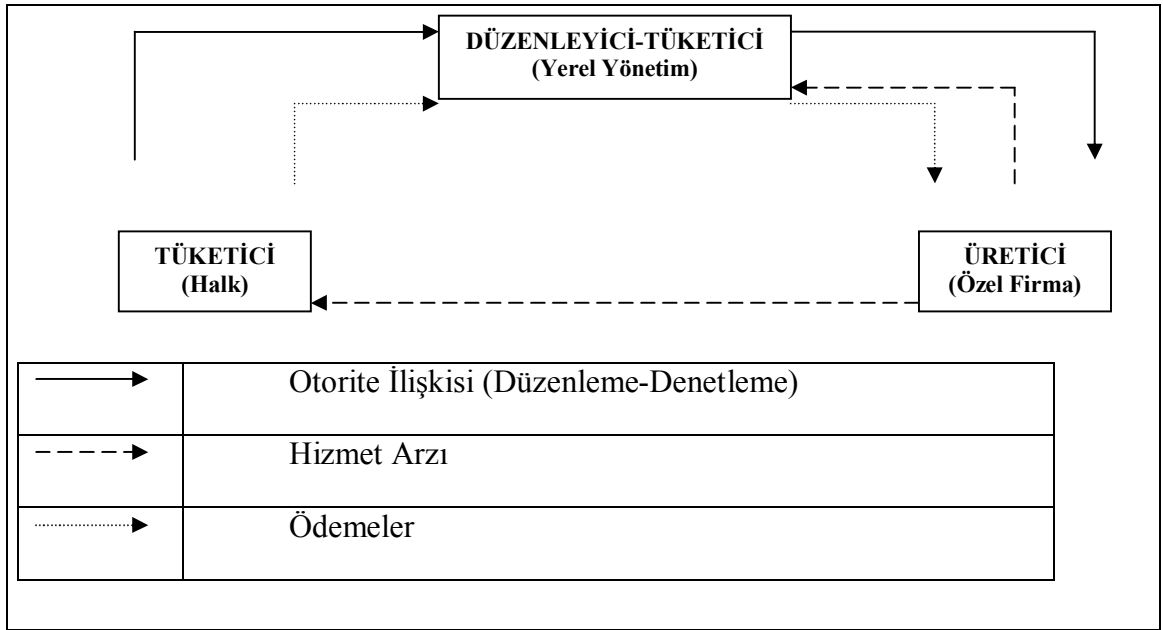
İhale yöntemi, hükümetin özelleştirme politikasının bir unsurunu meydana getirir; özel müteahhitler tarafından sunulabilen, merkezi ya da yerel yönetimlerce finanse edilen hizmetlerle ilgilidir. Kamusal ve özel finansman ve koşulu arasındaki farklılık, özelleştirme politikasının değişik şekillerinin sınıflandırılmasında bir temel oluşturur. İhale yöntemi, günümüzde iyi bilinen çöp toplama ve temizleme örnekleri ile sınırlı değildir. Prensip olarak, kamu sektörü hizmetlerinin geniş bir alanına uygulanabilmektedir. Yerel yönetimler içinde özel firmalar günümüzde çöp toplama, yemek hizmeti, konutların yenilenmesi, et tedariki, ofislerin, okulların ve caddelerin temizliği gibi hizmetleri yürütmektedir. İhale yöntemi için diğer imkânlar, bireysel seviyede ev halkı tarafından örneğin hastanın, çocuk ve yaşlıların bakımında olduğu gibi muhasebeciliği, yardım kuruluşlarını ve dini kurumları da içermektedir (Keith, 1986: 1).

İhale; yol, kaldırım, su, kanalizasyon, kamu binalarının yapılması, çöp toplama, imar planlarının hazırlanması, kamu hizmeti için gerekli bazı girdilerin sağlanmasında birçok ülkede uygulanan bir hizmet yöntemidir. Bu yöntemin uygulanmasıyla bazı kamu hizmetlerinde önemli tasarrufların sağlandığını yapılan birçok araştırma göstermektedir. İhalenin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. Böylelikle rakip firmalar maliyet ve kalite yönünden yarışmakta ve kamu hizmetinin verimliliği artmaktadır. İhale yönteminde önemli olan, ihale edilecek hizmetin tahmini bedelinin iyi belirlenmesi ve ihale şartlarının iyi bir şekilde denetlenmesidir. Ayrıca ihale yönteminde istekliler içinde ekonomik açıdan en uygun teklifi veren özel kişi ya da kuruma iş ihale edilir (Eryılmaz ve Eken, 1990: 61).

İhale yönetiminde; belediye, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Hizmetle ilgili genel standartları tespit eden belediye, hizmetin kalitesini, fiyatını ve çevreye olan diğer etkilerini kontrol etmek ve gerekli tedbirleri

almak durumundadır. Belediye hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmakla beraber “düzenleyici” ve/veya “tüketici” olmak üzere, iki konumda bulunabilmektedir (Bozlağan, 1997: 52). Bir yerel yönetimin, hizmet binasının temizlik işini özel sektöre ihale etmesi bu tür durumlara örnek olarak verilebilir. Diğer taraftan, yerel halkın tamamı ya da belirli bir kesimi ihale edilen hizmetten doğrudan yararlanıyor ise, bu durumda yerel yönetim “düzenleyici”, yerel halk da “tüketici” konumundadır. Parkların, kaldırımların ya da yolların yapım, bakım ve onarım işlerinin ihale ile özel kesime gördürülmesi bu bağlamda örnek teşkil edebilir (Bozlağan, 2002: 210).

Tablo 2: İhale yönteminde hizmet elemanları arasındaki ilişkiler ağı;



Kaynak: E.S.Savas, “Alternative Structural Models For Delivering Urban Services”, Delivery of Urban Services, Editor: A. J. Swersey and E. J. Ignall, Elsevier Science Publishers, New York, 1986, ss. 9-21’ den aktaran: Recep Bozlağan, “Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editör: Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, Ekim, 2002, s. 210.

3.1.2. İhale Usulleri

İhale yöntemi ülkemizde de yıllardır uygulanmakta olan bir yöntemdir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2. maddesinde sayılan;

a) Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler.

b) Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler dahil, 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 hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.

d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin ortak oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

e) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri, alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma gibi işlerini ihale ile özel kesime yaptırmaları mümkündür ve kalkınma planlarında bu yöntem teşvik edilmektedir. Kanuna göre ihalede kullanılan yöntemler üç kısma ayrılmaktadır. Bunlar açık ihale, belli istekler arasında ihale ve pazarlık usulüdür. "Doğrudan temin" ise bir ihale usulü değildir. Bir mal, hizmet, yapım işi temin yöntemi olarak düzenlenmiştir. Yapılacak işin niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir. Bu kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuldür, diğer ihale usulleri ise özel koşullarda kullanılır. Bir ihalede sadece bir ihale usulü kullanılabilir (Ulusoy ve Vural, 2003: 121).

Tablo 3. Kamu alımlarının ihale usullerine göre dağılımı;

	Kamu Alım	Miktarı (Adet)	Kamu Alım Tutarı	(1000 YTL)
İhale Usulü	2008	%	2008	%
Açık İhale	93.383	80.08	59.413.067	87,14
Belli İstekliler Arasında	600	0.51	1.348.718	1.98
Pazarlık	22.629	19,41	7.417.953	10.88
TOPLAM	116.612	100	69.179.739	100,00

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları İzleme Raporu 2008**,
(www.kik.gov.tr, 2009: 5)

Tablo 3’te, 31.12.2008 tarihine kadar Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin sayısal olarak %80.08’i açık ihale usulü ile, %19.41’i pazarlık usulü ile ve %0.51’i belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilmiştir. Tutar bazında inceleme yapıldığında, gerçekleştirilen ihalelerin %87.14’ünde açık ihale usulü, %10.88’inde pazarlık usulü ve %1.98’inde ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulandığı görülmektedir (KİK, 2009: 5). 2009 yılının ilk çeyreğinde ise, 31.03.2009 tarihine kadar, Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin sayısal olarak %80.26’sı açık ihale usulü ile, %19.41’i pazarlık usulü ile ve %0.33’ü belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilmiştir. Tutar bazında inceleme yapıldığında, gerçekleştirilen ihalelerin %87.13’ünde açık ihale usulü, %9.76’sında pazarlık usulü ve %3.11’inde ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulanmıştır (KİK, 2009: 4).

Diğer yandan; Tablo 4’te de, 2008 yılında gerçekleştirilen ihalelerin ihale türü ve ihale usulüne göre dağılımları verilmiştir. Tablo’da belirtilen sonuçlara göre, 2008 yılında gerçekleştirilen 54.161 adet mal alım ihalesinin %80.67’sinde açık ihale usulü,

%18.74'ünde pazarlık usulü, %0.58'inde ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulanmıştır. (KİK, 2009: 5).

Tablo 4: Kamu alımlarının ihale usullerine ve ihale türlerine göre dağılımı;

		Kamu Alımları	Sayısı	Kamu Alımları	Tutarı
İhale Usulü	İhale türü	Adet	%	(1000 YTL)	%
Açık İhale	Mal Alımı	43.694	80,67	18.376.550	86,75
	Hizmet Alımı	28.752	71,05	17.465.868	83,36
	Yapım İşi	20.937	95,24	23.570.650	90,51
	Toplam	93.383	80,08	59.413.650	87,14
Belli İstekler Arasında İhale	Mal Alımı	315	0,58	38.083	0,18
	Hizmet Alımı	242	0,60	258.273	0,76
	Yapım İşi	43	0,20	1.152.361	4,42
	Toplam	600	0,51	1.319.717	1,98
Pazarlık	Mal Alımı	10.152	18,74	2.769.793	13,07
	Hizmet Alımı	11.474	28,35	3.328.215	15,88
	Yapım İşi	1003	19,41	1.319.945	5,07
	Toplam	22.629	19,41	7.417.953	10,88
TOPLAM	Mal	54.161	100,00	21.184.426	100,00
	Hizmet	40.468	100,00	20.952.356	100,00
	Yapım	21.983	100,00	26.042.956	100,00
	Toplam	116.612	100,00	68.179.738	100,00

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları İzleme Raporu 2008**,
(www.kik.gov.tr, 2009: 5).

2009 yılının ilk çeyreğinde ise gerçekleştirilen 5.110 adet mal alım ihalesinin %82.45'inde açık ihale usulü, %17.16'sında pazarlık usulü, %0.39'unda ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulanmıştır (KİK, 2009: 4).

4734 sayılı kanun çerçevesinde yapılan ihaleler, ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren isteklinin üzerinde bırakılır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale belgelerinde bu unsurların parasal değerler olarak ifade edilmesi zorunludur (Bozlağan, 2002: 213). Parasal değerler olarak ifade edilmesi mümkün olmayan unsurlar için ihale belgelerinde nispi ağırlıklar belirlenir. İhale komisyonunun gerekçeli kararı, ihale yetkilisinin (vali, belediye başkanı) onayına sunulur. İhale yetkilisi, yapılan ihaleyi karar tarihinden itibaren yirmi gün içinde onaylar veya iptal eder. Ancak iptal gerekçesini açıkça belirtir (4734, Md. 40).

3.1.2.1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Bu usulün uygulanışı, 4734 ve 4735 sayılı kanunlarda yazılı genel hükümler çerçevesinde yapılmaktadır. Kanunda bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanan bu usul, belli istekliler arasında ihale usulü ile birlikte, uygulanacak temel ihale usullerinden birisi olarak belirtilmiş ise de 20. maddede yer alan düzenlemelere baktığımızda, bu usulün belli istekliler arasında ihale usulüne göre öncelikle uygulanması gerektiğini de rahatlıkla söyleyebiliriz. Söz konusu maddede belli istekliler arasında ihale usulünün; işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı ihalelerde uygulanabileceği ifade edilmiştir. Açık ihale usulü kavramıyla, tekliflerin açık olması değil, ihalenin herkese açık olması ifade edilmektedir. Bu şekliyle bu usul 2886 sayılı kanundaki kapalı teklif

usulüne benzemektedir. Kanunda ve ihale şartnamesinde yazılı genel şartları taşıyan herkes bu ihaleye katılabilecektir (Kaya ve Özek, 2005: 10).

Kanun uyarınca, teklif mektubu ve şartnamede istenen belgeler tek bir zarfa konularak ihale saatine kadar idareye teslim edilmelidir. Teklif iadeli taahhütlü posta ile de gönderilebilir. Ancak posta ile gönderimlerde de teklifin ihale saatine kadar idareye ulaştırılması gerekmektedir. Teklifler düzeltilemeyeceği gibi, geri de alınamazlar. İhale dokümanında hüküm bulunması halinde, bir ihalede aynı istekli tarafından ihale konusu malın teknik şartnamesinde belirlenen asgari özellik ve şartları sağlamakla birlikte birbirinden farklı teknik özelliklere sahip ürünler, asıl teklifin yanı sıra alternatif olarak sunulabilir. Aynı şekilde birim fiyat ve sözleşme türünün uygulandığı ihalelerde; idarelerce ihaleye katılımı, rekabeti, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında teminini ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla; ihale konusu alımın birden fazla kalemden oluşması halinde, ihale konusu alımın tamamına veya bazı mal kalemlerine teklif alınması mümkündür. İhale konusu alımın tek bir mala ilişkin olması durumunda ise farklı şartları ihtiva eden kısımlara ayrılarak, bazı mal kalemleri veya kısımlar itibarıyla teklif verilmesi mümkündür. Teklifler, ihale saatinde hazır bulunanlar huzurunda açılır ve teklif fiyatları okunur. İhale komisyonu tarafından yapılan değerlendirme sonucunda; bütün teklifler reddedilerek ihalenin iptaline veya ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerine bırakılmasına karar verilir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçiminde, en düşük fiyat esasının yanında; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite, teknik değer, yerli malı sunan isteklinin teklifi gibi fiyat dışı unsurlar da göz önüne alınır (Mutlu, 2008: 45).

İhaleye, istenilen başvuru niteliklerine sahip olan ve usulüne uygun olarak teklif veren adaylar arasından, Kanun'un 10. maddesinde yazılı yeterlilik değerlendirme kriterlerine göre en avantajlı teklif veren yüklenici saptanarak ihale süreci tamamlanır. Bu ihale türünde teklifler kapalı zarf içinde hazırlanarak idareye verilir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda (Fiyat, teknik koşullar, taahhüdün nasıl gerçekleştirileceği vs.) pazarlık yapılmaz. Sadece kanunun 37. maddesinde yazılı bazı durumlarda isteklilerden yazılı açıklama yapılması istenebilir (Kaya ve Özek, 2005: 10).

3.1.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda, yerel yönetimce davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi, bu yönetime göre yaptırılabilir (Bozlağan, 2006: 8). Kanunda zikredilen bu iki şartın birlikte bulunması zorunludur. Ayrıca kanunun 48. maddesinde düzenlenen danışmanlık hizmeti ihaleleri ise ancak bu usul kullanılarak yapılabilecektir. İki aşamada gerçekleştirilen bu usul 2886 sayılı kanundaki belli istekliler arasındaki kapalı teklif usulüne benzer ise de, bazı yönlerden farklılık göstermektedir. İdareler kanunun 10. maddesi hükmü ve ihale uygulama yöntemlerindeki düzenlemeleri dikkate alarak, ön yeterlilik aşamasında kullanılacak olan yeterlilik belgelerini ve uygulanacak değerlendirme kriterlerini ayrıntılı olarak belirledikten sonra bunları “ön yeterlilik dokümanı” ve ön yeterlilik ilanında belirtir (Kaya ve Özek, 2005: 10).

Bu usule göre yapılacak ihalelerde adayların başvurularını hazırlayabilmeleri için en az 25 gün süre tanınarak ön yeterlilik ilanı yapılır. 10. maddeye uygun olarak belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilânında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılır. Belirtilen asgari yeterlik koşullarını sağlayamayanlar, “yeterli” kabul edilmez. Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunmayan adaylara da yeterli bulunmama gerekçeleri yazılı olarak bildirilir. İşin niteliğine göre rekabeti engellemeyecek şekilde 40. maddeye uygun olarak belirlenen ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre tekliflerin değerlendirmesi yapılarak ihale sonuçlandırılır. İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir. Teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle, ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir (Tokalaş, 2006: 3).

3.1.2.3. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü, yasa da belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü ihale yöntemidir (Dönmez, 2003: 19). 4734 sayılı kanundaki pazarlık usulü ile 2886 sayılı kanundaki pazarlık usulü nitelik olarak birbirinden çok farklıdır; aralarında sadece bir isim benzerliği bulunmaktadır. (Kaya ve Özek, 2005: 40).

Pazarlık usulü, kanunda düzenlenmiş olan istisnai bir yöntemdir. Kanunda pazarlık usulünün uygulanabileceği durumlar sayılmıştır (Mutlu, 2008: 45). Bunlar (4734, Md. 21):

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

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

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

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

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

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti 110.257 TL'ye (Yüzonbin ikiyüzelliyedi Türk Lirası) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarıdır.

3.1.2.4. Doğrudan Temin

Doğrudan temin yöntemi bir ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır; tıpkı pazarlık usulü gibi belirli durumlarda başvurulacak bir yöntemdir. Yerel yönetimlerin, her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen parasal miktarları aşmayan ihtiyaçları; yerel yönetimlerin ihtiyacına uygun taşınmazın alımı veya kiralanması gibi durumlarda doğrudan temin usulü ile ihaleye çıkılabilmektedir (Bozlağan, 2006: 8).

Kanunda aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın doğrudan temin yolu ile karşılanabileceği düzenlenmiştir. Bu haller (4734, Md. 22):

- a)** İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi,
- b)** Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,
- c)** Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması,
- d)** Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 33.076 TL'yi (Otuzüçbin yetmişaltı Türk Lirası), diğer idarelerin 11.021 TL'yi (Onbirbin yirmibir Türk Lirası'nı), aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar.
- e)** İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması,
- f)** Özelliğinden dolayı stoklama imkânı bulunmayan ve acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, tıbbi sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları,
- g)** Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları,

h) 4353 sayılı Kanunun 22. ve 36. maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımlarıdır.

Doğrudan temin usulünde belirlenen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar belediyenin takdirindedir (Mutlu, 2008: 46). Bu durumda ihale komisyonu kurma ve yeterlik kurallarını arama zorunluluğu olmaksızın piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilir (Kural ve Alsaç, 2005: 5). Ancak belediye her halükarda kanunda belirlenmiş temel ilkeler olan; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur (Mutlu, 2008: 46).

3.1.3. İhale Yönteminin Faydaları

İhale yöntemi, sınırlı çalışma uygulamaları ve düşük verimlilikle karakterize edilmeleriyle ün yapmış kamu sektörü tekelleri sorununa bir çözüm yolu olarak gösterilmektedir. Bu tekeller, ücretler, vergiler ve hükümet harcamaları üzerindeki etkileri dikkate alındığında etkin değildirler. Kamu sektörü tekelleri tüketicilerden ziyade üreticilere yarar sağlayan verimsiz bürokrasiler olarak eleştirilmişlerdir. İhale yöntemi, hükümet tarafından sunulan hizmetlerde rekabet meydana getirmektedir. Bu görüşü destekleyenlere göre bu yöntemle, verimlilik ve maliyetlerde tasarruf sağlayıcı rekabet araçları geliştirilmektedir. Paranın en iyi biçimde değerlendirildiğini iddia etmek amacıyla da farklı hizmet standartları ve dereceleri için ve farklı üretimlerde, hükümetin üretim birimlerini daha iyi kullanımı sağlanmaktadır (Keith, 1986: 2).

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde en fazla kullanılan yöntem ihale yöntemidir. Bu yöntemin seçilmesinin bazı temel gerekçeleri bulunmaktadır. Bunların neler olduğu aşağıda maddeler halinde sayılmıştır.

i. İhale yöntemi beraberinde rekabeti ve etkinliği getirmektedir. Firmalar arasında yaşanan rekabet maliyetlerde yaşanan tasarrufun temel sebebidir. Yapılan deneysel çalışmalar da hizmetlerin özel firmalarca kamudan genel olarak daha etkin sunulduğunu doğrulamaktadır.

ii. İhale yöntemi kamu yönetiminden daha etkili bir tedarik sistemi de getirmektedir. Çünkü karar alıcılar direkt olarak maliyet-fayda ilişkisi çerçevesinde davranmaktadırlar.

iii. İhale sonucu devlet tekellerine bağımlılık ortadan kalkmaktadır.

iv. İhale yönteminde hizmetin aksaması ya da düşük kalitede sunulması durumunda cezai yaptırımlar söz konusudur. İhaleyi kazanan firmanın sözleşmeyi yenileme şansı hizmet sunumunda gösterdiği performansla bağlıdır.

v. İhale yöntemi vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada daha esnektir. Ağır bürokratik engellerin ortadan kalkması hizmet sunumunu daha etkin kılmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2003: 123).

vi. İhale yöntemiyle kısa vadeli projeler büyük bir bürokrasi meydana getirmeden ekipman ve personel kullanımında esneklik sağlayarak daha etkin bir şekilde çözülür (Zengin, 1996: 48-49).

vii. İhale yöntemi ile personel harcamalarından tasarruf edilecek ve kamu kuruluşları sendikaların baskısından kurtarılmış olacaktır.

viii. Özel girişimdeki kâr elde etme güdüsünün, kamu kesiminde görülen bütçeyi büyütme ve personel sayısını artırma eğilimlerinin yerini almasıyla, bütçe büyümeleri sınırlanacak ve uzun dönemde kamu kuruluşlarının yapısının büyümesi engellenecektir.

ix. İhale yönteminde kamu kurumu, hizmeti en iyi verecek firmayı belirlemekte ve planlama yapmaktadır (Eryiğit, 2005: 65).

Rekabet içinde çalışan piyasa sisteminde mal ve hizmetler daha verimli bir şekilde yürütülmektedir. Yapılan araştırmalar, ihale yöntemini kullanarak, birçok kamu

hizmetinin daha düşük maliyetlerle üretilebileceğini ortaya koymuştur. Örneğin, yirmi farklı ülkede sekiz kamu hizmeti ile ilgili olarak yapılan mukayeseli bir araştırmada ihale yoluyla görülen bu hizmetlere ilişkin önemli oranda tasarruflar sağlandığı (Bkz. Tablo 5) ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1989: 36).

Tablo 5: İhale yöntemi ile yapılan hizmetler ve sağlanan tasarruflar;

Hizmetler	SağlananTasarruflar %
Sokakların temizliği	43
Kamu Binalarının temizliği ve Bakımı	73
Trafik Sinyalizasyonu	56
Ağaçların Budanması	37
Çöp Toplama	42
Asfaltların Bakımı	96
Çimlerin Bakımı	73

Kaynak: Calvin A. Kent, Sandra P. Wooten, “Privatization: The Entrepreneurial Response”, Entrepreneurship and The Privatizing of Government, (1976) 146’dan aktaran Bilal Eryılmaz, **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler**, 1989, s. 37

Söz konusu araştırma, hizmetlerin belediye ve özel firmalarca yürütülmesinde aynı kaliteyi esas almıştır. Özel yükleniciler, belediyelere göre, personel üzerinde daha az denetim elemanı istihdam etmişler ve işleri kendi araçlarıyla yürütmüşlerdir. Şüphesiz hizmetlerin en ucuza üretilebilmeleri, aynı ürünü ya da hizmeti, aynı kalite ve özellikte verebilecek bir rekabet piyasasının varlığına bağlıdır (Eryılmaz, 1989: 37).

3.1.4. İhale Yönteminin Sakıncaları

İhale yönteminin başarısı, tahmini bedelin iyi hesaplanmasına ve söz konusu hizmetin piyasadaki rekabetinin yoğunluk derecesine bağlıdır. Bu yöntemin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür (Eryılmaz, 1989: 39):

- i.** İhalede ilgili kurumun yöneticileri ile özel firma temsilcilerinin anlaşmaları, maddi bir çıkar ilişkisi sonucu sağlanmış olabilir.
- ii.** Özel yükleniciler, ihale ile aldıkları hizmetlerin maliyetini düşürmek için, düşük ücretli ve hatta sigortasız işçi de çalıştırabilirler (Eryılmaz, 1989: 39).
- iii.** Özellikle kamuoyunun bilgisi dışında yapılan ihale sözleşmeleri rüşvet olasılığını güçlendirmektedir. Bunun önüne geçmek için ihalelerin açık bir şekilde yapılması gerekmektedir. Rüşvet gibi kötü ilişkiler, rekabetin yararını ortadan kaldıracaktır ve hizmete ilişkin kalite denetimini devreden çıkarabilir.
- iv.** İhale sonucunda, bazı çalışanlar işlerini kaybedebilmektedir.
- v.** Hizmetlerin tümünün aynı firmaya ihale edilmesi durumunda da bazı sakıncalar doğabilmektedir. Örneğin, söz konusu firmanın iflası hizmet sunumunun aksamasına neden olabilmektedir (Ulusoy ve Vural, 2003: 123).
- vi.** Özel müteahhitler acil ihtiyaçlara daha az cevap verebilirler, iflas ve görevi zamanında yerine getirememesi gibi ihtimaller her zaman vardır.
- vii.** Rekabet eğilimi her zaman maliyetleri düşürücü yönde etki etmeyebilir.
- viii.** Müteahhitler cazip ihaleleri almak için düşük teklifler verirler ve devlet otoritesinin özel bir tekele bağımlı olmaya başladığı durumda, kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitesi zayıflayabilir.
- ix.** Özel kesim, sözleşme dışındaki daha büyük talep artışına cevap verecek bir rekabet avantaj sağlayamayabilir (Keith, 1986: 3-4).

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İHALE SİSTEMİ

3.2.1. Avrupa Birliği'nde İhale Sisteminin Genel Çerçevesi

Avrupa Birliği'nde (AB), kamu sektörü alımlarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın (GSYİH) %15'ini bulduğu tahmin edilmektedir. İhale yoluyla satın alma, finansal kiralama, kiralama ve taksitli satın alma da dahil, her türlü sözleşme yoluyla yapılan alımları kapsamaktadır (Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2006: 3).

4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra uygulamayı yönlendirmek üzere Kamu İhale Kurumu tarafından düzenleyici ve denetleyici mahiyette kararlar alınmakta, yönetmelik, tebliğ vb. ikincil mevzuatla uygulamaya yön verici mevzuat oluşturma ve geliştirme çalışmaları devam etmektedir. Çeşitli kanunlarla, 4734 ve 4735 sayılı kanunlarda, bazı değişiklikler yapılarak uygulamada görülen aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır. Ancak, uygulamada karşılaşılan aksaklıkları gidermek ve sistemin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere yapılan bu değişiklikler, aynı zamanda bazı kamu idarelerinin ve kamu alımlarının sistem dışına çıkmasına neden olmuştur. Diğer taraftan, kamu ihale sisteminin düzenlenmesine yönelik çalışmalar kamu alımlarıyla sınırlı kalmış, farklı finansman yöntemlerinin kullanıldığı ihaleler konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006: 44).

Avrupa Birliği'nde yerleşme hakkı ve hizmet sunumu serbestisi, Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın, "Kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı" başlığı altında yer alan hükümlerle düzenlenmiştir. Yerleşme hakkı ve hizmet sunumu serbestisinin amacı, serbest çalışan kişilerin, Toplulukta kendilerine ekonomik açıdan en uygun gördükleri yerde, herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın faaliyette bulunmalarını sağlamaktır (DPT, AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2001: 3).

Kamu alımları Avrupa Birliği ekonomisinde hacim olarak önemli yer tutmaktadır. Kamu alımları konusundaki Avrupa Birliği müktesebatı oluşmadan önce tüm kamu alımlarının yalnız %2'si alımı yapan ülke dışındaki bir üye ülkeden yapılıyordu. Bu durum ortak pazarın önünde büyük bir engel teşkil etmekteydi. Kamu alımları konusunda ortak pazarın oluşmaması hem alım yapan kurumların maliyetini

yükseltiyor hem de enerji gibi temel sektörlerde topluluk içi rekabet ortamı olmaması dolayısı ile bu sektörlerin dünya piyasasındaki rekabet gücünü kısıtlıyordu. Birlik bu konuda gelişme kaydedebilmek için farklı üye ülkelerdeki kamu alımı prosedürlerini koordine etme kararı almıştır. Bu konuda yapılan bir diğer çalışma da; kamu ihalelerine daha çok firmanın teklif vermesini sağlamak olmuştur (AB Bilgi Merkezi, 2008: 1).

AB kamu alımları düzenlemelerinin kaynağını Roma Antlaşması'nın açıklık, saydamlık ve eşitliği içeren genel kuralları oluşturmaktadır. Malların serbest dolaşımı, serbest yerleşim, hizmet sunumunda serbestlik ve rekabetin korunması AB'nin belirleyici ilkelerindendir. Bu çerçevede, AB üyesi devletlerin merkezi ve yerel seviyedeki bütün kamu kurumları, devlet işletmeleri, özel ve münhasır hak verilmiş bütün kuruluşları bu ilkelere uymak zorundadır. Bu genel ilkelere uymak kaydıyla kamu alımlarında uygun yöntemin seçimi ilke olarak üye devletlere bırakılmıştır. Ancak, AB Komisyonu üye devletlerin belirli eşik değerlerin üzerindeki kamu alımları ilgili kural ve uygulamalarını koordine etmek ve bu kuralları Roma Antlaşmasının ilkeleri ile uyumlu hale getirmek amacıyla kamu alımları alanında özel düzenlemeler de yapmaktadır (Emek, 2001: 45).

Tek pazarın tam olarak işlerlik kazanması ve iyi şekilde işleminin sağlanması, Avrupa Birliği'nin kendisine acil ve öncelikli olarak tayin etmiş olduğu görevlerden biridir. Bu hedef, ancak kamu ve özel kuruluşlar tarafından açılan ihalelerde tüm firmaların eşit şekilde rekabet etmeleri sağlandığı zaman gerçekleşmiş olacaktır. Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Politikası, kamu ihalelerinde istekliler arasında rekabeti teşvik ederek kamu sektörü kaynaklarının en etkin biçimde kullanımına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin mevcut Kamu İhaleleri Politikası, Avrupa Birliği'nde rekabete açık, şeffaf ve ayrımcılık gözetmeyen kamu ihale pazarlarının yaratılması için bir araç görevi görmektedir. Bu, ihaleye duyarlı mal ve hizmetlerin serbest olarak hareket etmesini, dolayısıyla da vergi mükelleflerinin ve kamu hizmeti tüketicilerinin paralarının karşılığını almasını, Avrupalı satıcıların iç pazarda ve dünya pazarlarında rekabet gücünün artmasını, kaynakların verimli kullanımını, ekonomik gelişmeyi ve istihdam yaratılmasını sağlayacaktır. En az bu sayılanlar kadar önemli bir husus da, kamusal ve yarı kamusal kuruluşlara daha iyi

kalitede mal ve hizmeti daha iyi fiyattan satın alma fırsatı tanınmış olması ve böylelikle de rekabetin teşvik edilerek ekonomik gelişmeye katkıda bulunulmasıdır (Yıldız, 2003: 44).

AB'deki kamu ihalelerinin Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) mevzuatı AB direktifleri doğrultusunda ayrımcılığı kaldırmaya, saydamlığı sağlamaya yönelik mekanizmalar bulunmaktadır. Bu mekanizmalar, ihale mekanizmalarının ihale sürecinde esas alacakları uygunluk ve niteliğe bağlı seçimi kriterleri, ihale makamının ihaleyi herhangi bir yükleniciye verme konusunda esas alacağı kriterler, ihale makamları, ihale dokümanlarında veya duyurularında ihaleyi vermek için kullanmayı düşündükleri kriterler ve AB denetim direktifleri, olarak sayılabilir (Özer, 2001: 183).

AB kamu alımları direktifleri rekabeti artırabilmek amacıyla üye devletlerin kamu alımlarını Birlik genelinde ilan etmesini, bu ilanlarda yapılacak alımlarla ilgili mümkün olduğunca ayrıntılı bilgi sağlanmasını, idarelerin Birlik genelindeki tedarikçi veya müteahhitlere eşit davranmasını istemekte, bu konularda Birlik genelinde ortak kurallar oluşturmayı hedeflemektedir. Bu ortak kurallar sadece kamu alımlarını ilan edilmesini değil, aynı zamanda Birlik genelinde rekabete açılacak kamu alımlarının kapsamının belirlenmesi, şartnamelerin hazırlanması, isteklilerin yeterliğinin belirlenmesi ve alım kararlarının verilmesini de içermektedir (Emek, 2001: 45).

İç pazarın tam olarak işlerlik kazanmasına dair Beyaz Kitabın 1985 yılında yayınlanmasından sonra, kamu ihalelerinde şeffaflığı sağlayan mevcut usuller ve sektörün etkin bir şekilde rekabete açılması iyileştirilmiş oldu. Konsey, Parlamento ve Komisyon, gerek geleneksel ihale mercileri (merkezi hükümete, bölgesel ve yerel makamlara bağlı organlar) ve gerekse su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde (kamu hizmetleri alanında) faaliyet gösteren kamusal, yarı kamusal ve özel kurumlar tarafından verilen iş, mal ve hizmet ihalelerini kapsayan bir Birlik mevzuat çerçevesi oluşturdular. Birlik mevzuatının uygulanması, Komisyon, Adalet Divanı ve ulusal mahkemeler tarafından izlenmektedir. Bu sayede de, mevzuata faydalı bir ek oluşturan içtihat hukukunun gelişmesine olanak tanınmıştır. Bu söylenenler ışığında, Avrupa Birliği Kamu İhale Politikasına dayanak teşkil eden düzenlemelerde güdülen genel amaçlar şunlardır; malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin

serbest dolaşımını sağlamak ve bu konudaki hukuksal ve fiili engelleri kaldırmak, ortak ve yeknesak ihale usulleri yoluyla, ulusal ihalelere başka üye devletlerden katılımı kolaylaştırmak ve artırmak, ihalelere katılım koşullarını düzenleyerek engelleyici uygulamaları önlemek, hem kaynak kullanımı hem de denetim bakımından saydamlığı sağlamak ve bu yolla ulusal kayırmacılığı, örtülü kaynak aktarımını ve devlet yardımlarını engellemek denetim olanakları yaratmak ve bunları işler tutmak (Yıldız, 2003: 45-46).

AB’de olağan alım usulleri açık ihale (open tendering), belli istekliler arasında ihale (restricted tendering) ve pazarlık usulüdür (negotiation). Açık ihale usulünde ilgilenen bütün istekliler teklif verebilmektedir. Belli istekliler arasında ihalede sadece idarelerin davet ettikleri istekliler teklif verebilmektedir. Pazarlık usulünde ise idareler bir veya birden fazla istekliyle sözleşme koşullarını müzakere etmektedir. AB’de esas alım yöntemi rekabet ve şeffaflığı neticesinde en etkin sonucu veren açık ilan ve ihale usulüdür. Ancak, hizmetlerde teknik özelliklerin belirlenememesi, yapım işleri ve hizmetlerde önceden toplam fiyatın belirlenememesi ve prototip bir yapım işi ve hizmetin geliştirilmesi amacıyla yapılan alımlarda ilan veya davetiye ile duyuru yapılarak belli istekliler arasında ihale veya pazarlık usulleri kullanılabilir. Diğer taraftan, idareler belirli koşullar altında duyuru yapmadan isteklilerle doğrudan kendileri iletişim kurarak gereksinimlerini tek kaynaktan temin edebilir (Emek, 2001: 46-47).

3.2.2. Avrupa Birliği’inde İhale Sisteminin Yasal Dayanakları

Avrupa Birliğinde etkin ve rekabetçi tek pazarın yaratılması ihtiyacına yönelik olarak 1971 yılından itibaren çıkarılan “Direktifler” genel olarak kamusal hizmet işleri, temin işleri ve yapım işleri ve su, enerji, taşımacılık ve telekomünikasyon sektörlerinde ihale usullerini düzenlemektedir. Hizmet ve mal teminine ilişkin direktifleri 1989 yılında “Kamu İhalelerinin Denetimi Direktifi”, 1992 yılında da “Yapım İşleri İhale Usulü Direktifi” izlemiştir. “İnceleme Yöntemleri Direktifi” kamu ihalelerinin verilmesi sırasında kuralların ihlal edilmesine karşı başvurulacak yasal yolları ve inceleme usullerini düzenlemektedir. Tüm bu direktifler Birlik kamu ihale mevzuatının temelini oluşturmaktadır. Aynı zamanda, tekliflerin seçiminde açık kriterler ve açık veya sınırlı

teklif usulleri tercih edilerek kamu sözleşmelerini rekabete açmak için şeffaflığı temin etmek, topluluk ihale mevzuatına aykırı davranan şirketlere ilişkin etkin ve hızlı bir incelemek ve ihalelerin en düşük fiyat ve teslim tarihi, teknik yardım gibi çeşitli faktörlere dayalı olarak ekonomik açıdan en avantajlı olan teklife verilmesi, gibi ilkelere dayanmaktadır. (Köksal, 2004: 2).

Avrupa Birliği Müktesebatının birincil kaynağı olan Topluluk Antlaşmalarında (Avrupa Topluluğu Antlaşması, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması ve Avrupa Atom Topluluğu Antlaşması), kamu ihaleleri konusunu doğrudan düzenleyen bir hüküm yoktur. Kamusal ihalelere ilişkin düzenlemeler, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın ulusal mevzuatların uyumlaştırılmasına ilişkin 94. ve 97. maddeleri esas alınarak yapılmaktadır. Dolayısıyla, kamusal ihale usulleri bir uyumlaştırma sürecinin konusudur ve bu nedenle bu alan yönergelerle (direktiflerle) düzenlenmektedir. Bu süreç kapsamında, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın hukuksal dayanak oluşturan maddeleri şunlardır (Yıldız, 2003: 46):

- i. Malların serbest dolaşımı (23-31. md.)
- ii. İşgücünün (emeğin) serbest dolaşımı (39-42. md.)
- iii. Hizmetlerin serbest dolaşımı (49-55. md.)
- iv. Sermayenin serbest dolaşımı (56-60. md.)
- v. Yerleşme serbestisi(43-48. md.)

Komisyon, üye devletlerin ulusal mevzuatlarını AB Kamu İhaleleri Direktiflerine uyumlaştırmamasının bir nedenini de Direktif kurallarının karmaşık olmasıyla açıklamaktadır. Kamu ihalelerini düzenleyen Direktif kurallarını basitleştirmek ve üye devletlerin bu kurallara uyumunu artırmak amacıyla 27 Kasım 1996 tarihinde Komisyon, Direktiflerin değiştirilmesi gereken kısımlarını Yeşil Kitap ile tartışmaya açmıştır. Komisyon 1998 tarihli bildiriminde (COM(98)143) Yeşil Kitap tartışmasından çıkan ana temanın, Direktiflerin yapısındaki istikrarı bozmamak amacıyla gereksiz değişikliklerden kaçınarak, kamu ihalelerindeki hukuki çerçevenin

basitleştirilmesi ve sistemin enformasyon teknolojilerindeki değişime uyumlaştırılması gerekliliği olduğunu ifade etmektedir (Emek, 2001: 50).

İhale usullerine ilişkin yönergelerin adlarından da anlaşılacağı üzere, Avrupa Birliği tüm ihale konularını düzenlememekte, belirli konuları hedeflemektedir. Diğer yandan, ihale usullerinin, Avrupa Birliği düzenlemelerinde, bir “sözleşme” ile sonuçlanan süreçler olarak kurgulandığını belirtmek gerekir. Sözleşmeler ise taraflar, sözleşme konusu iş ve maddi karşılık esas alınarak belirlenmiştir. Avrupa Birliği Antlaşmaları dahilinde kamu alımlarını etkileyen bir dizi ilke bulunmaktadır. Bu ilkeler, Birlik düzeyinde kamu ihale yönergeleri aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu yönergelerin amacı tüm ulusal hükümet ihalelerine ilişkin kuralları uyumlaştırmak değildir. Bunun yerine, yönergeler, değeri belli bir eşiği aşan ihalelerde uyulması gereken usulleri, sağduyuya dayandığı kabul edilen kurallar koymak suretiyle, aynı çizgiye getirmektedirler. Belli bir eşiğin altında kalan ihalelerde şeffaflığı sağlayacak yöntemler, üye ülkelere bırakılmaktadır (Yıldız, 2003: 47).

3.3. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE ÖZELLİKLERİ

3.3.1. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Yasal Dayanağı

Günümüzde ekonomik, teknolojik ve sosyal alanlarda birçok gelişme yaşanmaktadır. Her alanda görülen bu gelişmelere mevcut yasalar ayak uyduramamaktadır. İhale yöntemi de hukuki dayanağını 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda bulmaktaydı. Devlet İhale Kanunu da yaşanan bu gelişmelere yetersiz kalmakta, ihtiyaçlara cevap verememekteydi. Ayrıca bu kanun kamu kurumlarının tamamını kapsamamaktaydı. 2886 sayılı kanun yürürlüğe girdiği dönemde, mal ve hizmet alımlarının ve yapım ihalelerinin en büyük muhatabı daha çok merkezi idarelerdi. Ancak, değişen şartlar sonucu, yerel yönetimlerin, kamu görevi yüklenen diğer idarelerin, kurum ve kuruluşların toplam pay içindeki ağırlığı giderek artmaya başlamıştır (Özek ve Kaya, 2003: 37). Bu nedenle, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla il özel idareleri ve belediyeleri kapsamına alan 2886 sayılı kanunun kapsadığı kamu kurumlarına bakıldığında; kamunun sadece bir kısmını içerdiği, birçok kamu

kuruluşunu ise kapsam dışında bıraktığı görülmektedir. Özellikle kamu kurumlarının özel kuruluş kanunlarıyla 2886 sayılı kanunun kapsamı dışında tutulma uygulaması sıkça kullanılmış olup, bu da kapsamı iyice daraltmıştır. 2886 sayılı kanun kapsamı açısından da yetersiz kalmıştır. Ayrıca kamu harcaması yapılmasını gerektiren işler ile kamuya gelir getirecek işlerin 2886 sayılı kanunda düzenleniyor olması da eleştirilen konular arasındadır (Gözler, 2003: 103-104).

Bu olumsuzluklardan dolayı yeni bir yasa yapılması ihtiyacı hissediliyordu. Bu amaçla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı İhale Sözleşmeleri Kanunu kabul edildi. Fakat Devlet İhale Kanunu hala yürürlüktedir ve üç yasa ile yönlendirilen yeni bir ihale mevzuatı ortaya çıkmıştır. Yeni ihale yasasında ise kapsam oldukça geniş tutulmuştur. Yerel yönetimler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ihale yoluyla birçok hizmeti özel sektöre yaptırabilmektedirler. Kamu İhale Kanunu’nun 2. maddesine göre, yerel yönetimlerin her türlü kaynaktan karşıladıkları mal ve hizmet alımları ile yapım işleri bu kanun hükümlerine göre ihaleler yolu ile özel sektöre yaptırabilmektedirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde yer alan, “... yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettiirmek, kurmak, kurdurmak” kavramlarıyla da belediyelerin ihale yoluyla birçok hizmeti özel sektöre yaptırabileceği anlaşılmaktadır (Aslan, 2007: 1).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5. maddesinde, kamu kurumlarınca yapılacak ihalelerin dayandığı belli başlı ilkeler anlatılmıştır. Bu ilkeleri şu şekilde sıralayabiliriz; mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmadığı sürece bir arada ihale edilemez ayrıca mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, eşik değerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünemez. Temel ihale yöntemleri, “açık ihale usulü” ve “belli istekliler arasında ihale usulü”dür, diğer yöntemler, ancak kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir. Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmaz (4734, Md. 5).

3.3.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Gerekçesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Genel gerekçesinde de belirtildiği üzere; 4734 sayılı kanunla, değişen şartlara ve uluslararası mevzuata paralel olarak, ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte, geniş kapsamlı, harcama yapılmasına yönelik ihalelerin özelliğine uygun düzenlemeler öngören, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tabi olmalarını sağlayacak bir kanun amaçlanmıştır (Aslan, 2007: 1).

2002 yılında Türkiye’de kamu ihale sektöründe çok önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki 4 Ocak 2002 tarihinde kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, diğeri ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’dur. 4734 sayılı Kanun, ülkemizde kamu ihale prosedürlerinin uygulanmasında etkinlik ve şeffaflığı sağlamak üzere 22 Ocak 2002 tarihinde 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. İhaleler sonuçlandıktan sonra sözleşmeye bağlanması gereken hususların da ayrı bir kanun disiplini altında düzenlenmesi gerektiğine karar verilmiş ve 4735 sayılı Kanun da aynı tarihte yayımlanmıştır. Her iki kanun da 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir (www.ihale.gov.tr).

3.3.3. Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunu Arasındaki Farklar

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacağı ihalelerde uygulanacak usul ve esasları belirlemek üzere 2003 yılı başından itibaren yürürlüğe girerek, kamu idarelerinin harcama yapmasını gerektirecek ihaleler bakımından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun yerini almıştır. Kamu idarelerine gelir sağlayacak olan ihaleler için ise 2886 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Kamu

İhale Kanunu kamu kurum ve kuruluşlarının büyük çoğunluğunu kapsamaktadır (Ormanoğlu, 2007: 41).

Karşılaştırmaya geçmeden önce, her iki kanunda yer alan “ihale” tanımına değinerek, iki kanunun konuya temel bakışını görmekte fayda bulunmaktadır. 2886 sayılı kanunda ihale, “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemler” olarak tanımlanmaktadır. 4734 sayılı kanunda ise, “Bu kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere, 4734 sayılı kanunda hangi işlerin ihale usulü kapsamında görüleceğine tanımda açıklık getirilmiş ve Devlet İhale Kanunu’ndan farklı olarak ihalenin, ihale yetkilisinin onayından sonra sözleşmenin imzalanması ile tamamlanacağı öngörülmüştür (Akgül, 2006: 6-7).

Kamu İhale Kanunu, sadece mal ve hizmet alımları, danışmanlık hizmetleri ile yapım işlerini düzenlemiştir. Oysa 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile bir yandan alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma gibi gider nitelikli ihaleleri, diğer yandan satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi gelir nitelikli ihaleleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. 4734 sayılı kanunun genel gerekçesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği ve uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Diğer bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarının, gelir nitelikli ihaleleri, yetersiz kaldığı ifade edilen 2886 sayılı Devlet İhale Kanuna göre yürütülmeye devam edilecektir (İğdeler, 2003: 7).

2886 sayılı kanunda isteklilerin ihalelere katılabilmesi için istenilen diğer belgelerin yanı sıra kanuni ikametgâh sahibi olma şartı bulunmaktadır. 4734 sayılı kanunun 10. maddesinde ihaleye katılımda dikkate alınacak yeterlik kuralları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İş yapabilecek nitelikte isteklilerin ihaleye katılımlarını sağlamak amacıyla gerekli olan bilgi ve belgeler sayılmış, bu bilgi ve belgelerden hangilerinin istenileceğinin işin niteliğine göre belirlenmesi, bunların ihale

dokümanında ve ilan veya davet belgelerinde belirtilmesi gerekli görülmüştür (Akgül, 2006: 10).

4734 sayılı kanunda 2886 sayılı kanundan farklı olarak ihale yetkilisi kavramı getirilmiştir. Bu ifade, birçok kamu kurum ve kuruluşunda ita amirlerini ifade etmektedir. Ayrıca 2886 sayılı kanunun yürürlükte olan hükümleri de, yine aynı görevlilerce ifa edilmektedir (İğdeler vd., 2003: 60).

2886 sayılı kanunun 13. maddesinde, ihale komisyonu, ita amiri tarafından, en az üç kişi ve üç kişiden fazla tek veya çift sayıda kişilerden oluşturulabildiği halde, 4734 sayılı kanunun 6. maddesinde, ihale yetkilisi tarafından, biri başkan olmak üzere ve iki üyenin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinen en az dört kişinin, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda maliye memurunun, diğerlerinde ise muhasebe ve mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla en az beş veya tek sayıda (7, 9, ... gibi) kişiden oluşması ve ihale komisyonlarının eksiksiz toplanacağı dikkate alınarak yeterli sayıda yedek üye belirlenmesi de öngörülmüştür. İhaleyi yapan idarede ihale konusu işin uzmanının bulunmaması halinde, kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabilecektir (Göçerler, 2002: 6).

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale kararı, artırma ve eksiltme konusu olan işin, artırımlarda tahmin edilen bedelden aşağı olmamak kaydıyla en yüksek bedeli teklif eden kişiye; eksiltmelerde ise tahmin edilen bedeli aşmamak kaydıyla tercihe layık görülenin teklif eden kişiye bırakılmamasını öngören bir idari işlemdir. İhale kararını almaya ihale komisyonu yetkilidir. 2886 sayılı kanunun 29. maddesine göre, ihale komisyonu gerekçesini belirtmek suretiyle ihaleye, yapip yapmamakta serbesttir. İhale komisyonunun ihaleyi yapmama yetkisi kesin olup bu karar herhangi bir makamın onayına tabi olmadığı gibi, bu karara karşı idari başvuru yoluna da gidilmez. Ancak ihale kararı ita amirinin onayına bağlıdır. 4734 sayılı kanunda ise yapılan değerlendirme sonucunda ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren isteklinin üzerinde bırakılır. İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar. Kararlarda isteklilerin adları ve ticaret ünvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle bırakıldığı, ihale yapılmamış ise nedenleri belirtilir. İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç

yirmi gün içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder. İhale, kararın onaylanmaması halinde geçerli, iptal edilmesi halinde ise hükümsüz sayılır (Toğuz, 2002: 193-195).

3.3.4. Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile getirilen ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer almayan hükümleri şöyle sıralayabiliriz (Acar, 2003: 15).

i. Mevzuat gereği Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak olağanüstü hâller ve deprem durumunda ÇED raporu alınma zorunluluğu bulunmamaktadır. ÇED raporunun hangi hâllerde gerektiği Çevre Bakanlığı tarafından çıkarılan mevzuat hükümleri göz önünde tutularak belirlenecektir.

ii. Kanunun getirdiği önemli değişikliklerden birisi “yeterlilik” ve “ihale” komisyonlarını birleştirilerek tek komisyon haline dönüştürülmesidir. İhale Komisyonu dışında, herhangi bir isim altında başka bir komisyon kurulamayacak, bütün değerlendirme ihale komisyonu tarafından yapılacaktır (Uzun, 2003: 27).

iii. Emanet usulü uygulamasına son verilmiştir.

iv. Yatırım projelerinin planlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunluluğu getirilmiştir.

v. Uluslar arası uygulamalara paralel olarak danışmanlık hizmet ihaleleri için özel düzenleme getirilmiştir.

vi. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile yeni kavramların ihale alanına getirildiğini görmekteyiz. Tedarikçi, hizmet sunucusu, danışman, yapım müteahhidi, ortak girişim, yerli istekli, yüklenici, başvuru belgesi, ihale dokümanı, ön proje, kesin

proje, uygulama projesi gibi yeni kavramlara kanunun 4. maddesinde “Tanımlar” başlığı altında yer verilmiştir. Ayrıca, 4964 sayılı Kanun ile "Rölöve projesi", "Restorasyon projesi" ve "Restitüsyon Projesi" gibi kültür varlıkları ile ilgili tanımlar yapan kavramlar da 4. maddeye eklenmiştir (Akgül, 2006: 9).

vii. Bütçede ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı hükme bağlanmıştır (Sarısu, 2002: 5).

Yukarıda saydığımız değişikliklerin dışında ana başlıklar halinde yazdığımız değişiklikler de aşağıdaki gibidir.

3.3.4.1. Kanunun Amacı ve Kapsamı

Pek çok kamu kuruluşunun 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında olmasına karşılık, kanun koyucu 4734 sayılı kanunun kapsamını oldukça genişletmiştir. 4734 sayılı kanunun kapsamı, kanunun ikinci maddesinde düzenlenmiş olsa da, “amacını” düzenleyen birinci maddesine de öncelikle değinmekte yarar bulunmaktadır. Çünkü bu madde kanunun kapsamını da genel hatlarıyla düzenlemektedir. 4734 sayılı kanunun 1. maddesinde; “Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir” denilmektedir. Görüldüğü gibi hedef, kamu harcamalarını disiplin altına almaktır ve bu nedenle kanun kamu hukukuna tabi olan kamu kurum ve kuruluşlarının, kamunun denetimi altında olan kamu kurum ve kuruluşlarının ve kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının, ihalelerini düzenlemeyi amaçlamaktadır (Aslan, 2007: 2).

a) Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri 4734 sayılı kanunun hükümlerine göre yürütülür (4734, Md. 2).

b) Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler.

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

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

e) (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.

f) 4603 sayılı kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri.

Ancak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fon'un hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı kanun kapsamındaki bankalar, (e) bendinde belirtilen yapım ihaleleri hariç, enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu kanun kapsamı dışındadır.

3.3.4.2. Kamu İhale Sözleşmeleri

Kamu ihaleleri sonucunda düzenlenen sözleşmeler ile ilgili hususlar ayrı bir kanunda düzenlenmiştir. 4734 sayılı kanun kapsamındaki kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihaleleri sonucunda düzenlenecek sözleşmeler ile ilgili hususlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında düzenlenmiştir (Göçerler, 2002: 2).

İhalesine karar verilen yerel hizmetlerde uygulanan sözleşme biçimleri 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda şu şekilde sıralanmıştır (4735, Md. 6):

a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme.

b) Mal veya hizmet alımı işlerinde, ayrıntılı özellikleri ve miktarı yerel yönetimce belirlenen işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşme.

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal ve hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; yerel yönetimce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli taraftan teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme.

d) İdare ile istekliler arasında belirli bir zaman aralığında gerçekleşecek alımlara ilişkin şartları belirleyen çerçeve sözleşme; bu kapsamda yapılacak alımlarda yükleniciler ile idareler arasında kısa sözleşme düzenlenir.

e) Çerçeve sözleşme ve kısa sözleşmede belirtilmesi zorunlu olan hususları belirlemeye Kurum yetkilidir.

4735 sayılı kanunun 2. maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu kanun hükümlerine göre yapılan ihalelere ilişkin olarak sözleşme düzenleneceği hüküm altına alınmış ve şartları belirlenmiştir. Dolayısıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi kuruluşların yaptığı gelir nitelikli ihalelerinde düzenlenecek sözleşmelerde aynı Kanun hükümlerine göre işlem yapılırken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi kuruluşların bu kanuna göre yaptıkları gider nitelikli ihalelerde ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri uygulanacaktır (İğdeler, vd., 2003: 16).

Sözleşmelerde noter tescili ve onayı zorunluluğunun kaldırılmasına paralel olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 47. maddesinde yapılan değişiklikle Sayıştay tescilinin gerekli olmadığı durumlarda, noter tescili yerine sözleşmenin taraflarca imzalandığı tarihi izleyen en geç on beş gün içinde Resmi Gazetede yayınlanacağı düzenlemesi getirilmiştir. 4964 sayılı kanunun 41. maddesi ile 4734 sayılı 68. maddeden sonra gelmek üzere eklenen Ek Madde 1 gereğince 47. maddede geçen Resmi Gazetede yayımlanma zorunluluğunun Kamu İhale Bülteninde yayımlanma zorunluluğu olarak anlaşılması gerektiği belirtilmiştir (Çeliktas, 2003: 119).

3.3.4.3. Kamu İhale Kurumu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur. 2886 sayılı Kanundan farklı olarak ihalelere ilişkin bir üst kurum oluşturulması yolu seçilmiştir. Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi'nin 21 Aralık 1989 tarihli kararında belirtilen, ihalelerde üye ülke müteşebbis ve firmaları arasında ayırım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, bunların başvuru hakkının sağlanması, bu başvurunun gereğine göre ihalede veya sözleşmede yürütmenin idari yolla durdurulması, kararın iptali, zararların tazmini hususlarını gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız denetim ve tasdik organları kurmaları, Dünya Bankası'nın Haziran 2001 tarihli "Ülke İhale Değerlendirme Raporunda" belirtilen Devlet İhale Kanunu'nun iyileştirilmiş bir şikayet mekanizmasını içermesi, böylece teklif sahiplerine şikayet dilekçesi ile ihale makamına başvurabilme hakkı ve gerekli olduğu takdirde bu şikayetlerin bağımsız ve adli olmayan bir merci tarafından idari değerlendirilmesinin yapılması yetkisinin verilmesi ve aşağıdaki nedenlerden dolayı 4734 sayılı kanun ile bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur (İğdeler, vd., 2003: 16).

Kurum, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul, kurumun karar organı olup; biri başkan, biri ikinci başkan, olmak üzere on üyeden oluşur, Kurul üyeleri; Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek guruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu'na atanır. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır ve bir defadan fazla seçilemezler (Şimşek, 2002: 89-90).

Kamu İhale Kurumu'nun, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreçte, idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak ve ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak gibi görevleri vardır. Ayrıca

yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarının engel olunduğunun tespit edilmesi halinde bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de bu kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmaktadır. Bunların yanı sıra kurum, kamu ve özel sektöre eğitim de vermektedir (İğdeler, vd. 2003: 16).

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür. Bunlar sözleşmeli olarak istihdam edilir. Kamu ihale uzman yardımcılığına atanacakların en az dört yıllık eğitim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmalarının yanında yönetmelikte belirlenen yabancı dillerden en az birini iyi derecede bilmeleri gerekir (Sezer, 2002: 72-73).

3.3.4.4. Kamu İhalelerine İlişkin Temel İlkeler

Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesinde kamu ihalelerinde esas olan temel ilkeler sayılmıştır. Bu kanuna göre yapılacak ihalelerde idareler; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla, zamanında karşılanması ve kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını, sağlamakla sorumludurlar.

Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların yapacakları ihalelerde, kamuoyunun her zaman denetimine açık, yeterli rekabet ortamının sağlandığı, her firmaya eşit mesafede bulunulan güvenilir bir ortamın yaratılması gereklidir. İhale öncesi, ihale ve ihale sonrası tüm aşamalarda idareler ile yüklenicilerin sorumlulukları eşit olarak paylaşmaları, ihale işlemleri sırasında tüm yazışmaların her türlü gelişmenin yazılı olarak her istekliye bildirilmesi (yazılı bilgi verme, zeyilname düzenleme, açıklama talebi, şikayetler vs.) eşitlik ilkesini tesis etmek amaçlıdır. İhale komisyonları ile istekliler arasındaki münasebetlerin asgari düzeye indirilmesi ve komisyon ile istekliler

arasında yapılması gereken her türlü yazışmanın tamamen idare aracılığı ile gerçekleştirilecek olması ihalede açıklık ve güvenilirlik ilkesinin bir gereğidir. İhale ilanlarının, şikayet başvurularının ve ihale sonuçlarının herkesin görebileceği bir şekilde Kamu İhale Bülteni'nde yayınlanması kamuoyu denetimini ve saydamlığı sağlamaya yöneliktir (Tokalaş, 2006: 1).

3.3.4.5. Yerli İsteklilere ve Yerli Mala Avantaj Sağlanması (Eşik Değer Uygulaması)

Kamu İhale Kanunu, ihale süreleri ve yerli istekliler ile ilgili düzenlemelerde esas alınmak üzere AB müktesebatına paralel şekilde eşik değerler getirmiştir. Kanunda belirtilen eşik değerler bir önceki yılın toptan eşya fiyat endeksi esas alınarak Kamu İhale Kurumu'na güncellenir ve Resmi Gazete'de yayınlanır. Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelerde yalnızca yerli isteklilerin katılması; eşik değerlerin üzerindeki hizmet ve yapım ihalelerinde yerli istekliler lehine, mal alımlarında ise ilgili kurum ve kuruluşların görüşü alınarak Kamu İhale Kurumu tarafından yerli malı olarak belirlenen malları teklif eden yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması konusunda idarelerce ihale dokümanına hükümler konulabileceği öngörülmüştür (Şimşek, 2002: 85).

İhale ilan sürelerinin belirlenmesinde (Md.13) ve yerli istekliler ile ilgili yapılan düzenlemelerde (Md. 63) yaklaşık maliyet alınarak kullanılacak eşik değerler, bu kanunun 4761 sayılı kanun ile değişik 8. maddede belirtilmiştir (Dönmez, 2003: 31).

3.3.4.6. İhaleye Katılımda Yeterlik Kriterleri

Kamu ihalelerine girebilmek için aranan mesleki ve teknik yeterlilik belgesi için getirilen kriterler ve bunların kullanımına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Buna göre mesleki ve teknik yeterlilik belgesini, yönetim ve denetim nedeniyle alacak olan gerçek kişiler için, mimar veya mühendis olma koşulu aranacaktır. İş bitirme, yönetim ve denetim suretiyle elde edilen mesleki ve teknik yeterlilik belgelerinin, belge sahibi kişi ve kuruluşlar dışındaki isteklilerin kullanımı, devri, kiraya verilmesi ve

satılması yasaklanmıştır. Bu belge sahiplerinin kuracakları veya ortak olacakları şirketlerin, bu belgelerle ihaleye girebilmeleri için belge sahibinin şirket sermayesinin yarısından fazlasına sahip olma zorunluluğu ve bu zorunluluğun her ihalede aranması ve teminat süresince bu oranın muhafaza edilmesi şartı getirilmiştir. Yapılan düzenleme belge ticaretinin önüne geçeceği gibi, ihalelere katılım için, ihale konusu işi fiilen yapanları ve meslek mensuplarını daha şanslı hale getirmektedir. Yönetim ve denetim nedeniyle alınan belgelerin, en fazla beşte biri oranında dikkate alınması benimsenmiştir (Sarısü, 2002: 5).

Uygulama yönetmelikleri uyarınca, istenen belgelerin aslının veya aslına uygunluğu noterce onaylanmış örneklerinin idareye sunulması gerekmektedir. Ancak aday veya isteklilerin, belgenin aslı yerine ön yeterlilik veya ihaleden önce ihale yetkilileri tarafından belgenin aslı görülerek “aslı idarece görülmüştür” şeklinde şerh düşülmüş suretini sunmaları mümkündür. Noter onaylı belgelerin aslına uygun olduğuna dair şerh bulunanları kabul edilir, sureti veya fotokopisi görülerek onaylananlar ile “ibraz edilenin aynıdır” tarzında şerh bulunanlar geçersizdir (Mutlu, 2008: 44).

3.3.4.7. İstisnalar: Kanunun Uygulanmayacağı Durumlar

4761 sayılı kanunla değişik 3. maddede kanunun uygulanmayacağı durumlar şöyle sıralanmıştır (Göçerler, 2002: 4):

a) Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımları,

b) Savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili; uçak, helikopter, gemi, denizaltı, tank, panzer, roket, füze gibi araç, silah, silah malzeme ve teçhizatı ve sistemleri ile bunların araştırma-geliştirme, modernizasyon, yazılım ve mühimmat ihaleleri ile devlet güvenlik istihbaratı kapsamında, hizmet, malzeme, teçhizat ve sistem alımları,

c) Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri,

d) İdarelerin yabancı ülkelerdeki kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işleri,

e) Kanun kapsamına giren kuruluşların; Adalet Bakanlığı'na bağlı ceza infaz kurumları, tutukevleri iş yurtları kurumları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na bağlı yetiştirme yurtları, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı üretim yapan okullar ve merkezler ile Tarım Bakanlığı'na bağlı enstitü ve üretim istasyonları tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi ana statüsünde yer alan mal ve malzemeler için ise Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü'nden yapacakları alımlar,

f) Ulusal araştırma geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları,

g) Kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluşlar ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları kuruluşların; uluslararası kurallara göre yürütmesi gereken ve uluslararası piyasanın koşullarına göre anlık karar verme zorunluluğu bulunan faaliyetlerine ilişkin olarak, ilgili veya bağlı bulunulan Bakanlığın teklifi üzerine Kurum tarafından belirlenecek mal veya hizmet alımları.

3.3.4.8. İhaleye Katılamayacak Olanlar

İhalelere katılması yasaklanan gerçek ve tüzel kişiler ile ilgili sınırlamalar genişletilmiştir. Eski uygulamada, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak, onaylamak ve denetlemekle görevli olanlar ile bunların eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarının ihaleye katılmaları yasaklanmış iken, değişiklikle, yasağın kapsamı üçüncü dereceye kadar olan kan hısımlarına evlatlıklara ve evlat edinenlere kadar genişletilmiştir. Ayrıca terörle mücadele kapsamına giren

suçlar ile organize suçlardan dolayı hükümlü olanların kamu ihalelilerine katılması yasaklanmıştır (Demir, 2003: 73).

Bunların dışında, kanunun 10. maddesinde sayılmış olan durumların tespit edilmesi halinde isteklilerin ihale dışı bırakılacağı hükmü getirilmiştir. İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen, konkordato ilan eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan, iflası ilan edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, alacaklılara karşı borçlarından dolayı mahkeme idaresi altında bulunan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan, kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olan, kesinleşmiş vergi borcu olan, ihale tarihinden önceki 5 yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyenler hakkında ihale dışı bırakılma hükümleri uygulanır. Bu yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle ihale bunlardan biri üzerine yapılmışsa, hemen iptal edilir ve teminat gelir kaydedilir (Mutlu, 2008: 44).

3.3.5. 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Yapılan Değişiklikler

4734 ve 4735 sayılı Kanunlar yürürlüğe girmesinden beri geçen beş yıllık sürede kamu alımları alanının dinamik yapıya sahip olması ve teknolojik değişikliklerin süreci değiştirmesi nedeniyle kamu alımlarıyla ilgili AB müktesebatında da değişiklik olmuştur. 92/50 (hizmet), 93/36 (mal) ve 93/37 (yapım) sayılı direktifler kaldırılarak, üç alım türünü de kapsayan 31.3.2004 tarihli ve 2004/18 EC sayılı Konsolide Direktif yayımlanmış ve üye ülkeler açısından 31/1/2006 tarihine kadar gerekli düzenlemeleri yapabilmeleri amacıyla geçiş süreci tanınmıştır. Şikayetlere ilişkin 89/665 ve 92/13 sayılı Direktiflerde değişiklik yapan 2007/66 sayılı Direktifi 10.1.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Üye Devletler, bu Direktiflere uyum sağlamak için gereken kanun, yönetmelik ve idari hükümleri 20.12.2009 tarihine kadar yürürlüğe koymakla yükümlüdür. Bu çerçevede, 5812 sayılı Kanunla birlikte Kamu İhale mevzuatımız

AB'nin değişen müktesebatıyla büyük ölçüde uyum sağlamıştır. 5812 sayılı Kanun 36 maddeden oluşmakta olup, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3, 4, 10, 11, 13, 20, 21, 22, 26, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 62, 65, Ek 1 ve Ek 2'nci maddelerinde değişiklikler yapmakta ve kanuna üç ek, üç de geçici madde eklemekte 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 5, 6, 9 ve 20'nci maddelerini değiştirmektedir (Kepek, 2009: 32).

5812 sayılı kanunun 2. maddesinde; hizmet tanımından “mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadaastro, imar uygulama, her ölçekte imar planı” ibareleri çıkarılmıştır AB direktiflerinde bulunan ve üye ülkelerde uygulanan, ön ilan, dinamik alım sistemi, elektronik eksiltme, elektronik kamu alımları platformu, çerçeve antlaşma, gibi yeni ihale yöntemleri ve tanımlar açıklanmıştır (5812, Md. 2).

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan veya örgütlü suçlardan veyahut kendi ülkesinde ya da yabancı bir ülkede kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanların da kamu ihalelerine katılması engellenmiştir (5812, Md. 4).

İhale ilan süreleri; ilanların elektronik araçlarla yapılması halinde, ilan süresi 7 gün kısaltılabilecek. Böylece süre, 40 günden 33 güne düşürülebilecek. İlan ile ihale ve ön yeterlik dokümanına Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden doğrudan erişim sağlanması halinde ilan, ihaleden 35 gün önce yapılacak. Belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılacak ihalelerde de ön yeterliği belirlenen adaylara yapılacak 40 günlük davet süresi 5 gün kısaltılabilecek. Uluslararası ilan yapılan haller dahil ön ilan yapılması halinde 40 günlük ilan ve davet süresi 24 güne kadar indirilebilecek (5812, Md.5). İhale ilanları; belli istekliler arasında ihale usulü ve açık ihale usulüyle yapılacak ön ihaleler, Resmi Gazete yerine Kamu İhale Bülteninde ilan edilecek. Ön ilan yapılmış olması, idareye ihale yapma yükümlülüğü getirmeyecek. Ön ilan yapılan hallerde ihalenin açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usullerinden biriyle gerçekleştirilmesi zorunlu tutulacak. Ön ilanlar, Kamu İhale Bülteni'nde ücretsiz yayımlanacak (5812, Md. 5).

5812 sayılı Kanunla, idareye yapılan şikayet başvuru süresi, afet ve olağanüstü durumlar ile milli savunma amaçlı ihalelerde 5 gün, diğer ihalelerde ise 10 gün olarak belirlenmiştir. İdarenin şikayete cevap verme süresi de 30 günden 10 güne indirilmiştir. Kamu İhale Kurumu'na yapılacak itirazın şikayet başvuru süresi ise 10 gündür. İhale dokümanına ilişkin şikayetler ihale tarihinden 3 iş günü öncesine kadar yapılabilecek ve Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazın şikayetler karara bağlanmadan ihale sözleşmesi imzalanamayacaktır. Öte yandan ihalelere şikâyet başvuru bedeli arttırılarak şikayet başvuruları zorlaştırılmıştır (Kepek, 2009: 33).

Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla, yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sınırlanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilecek. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesiyle, yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir. Teklif vermeye davet edilmeyenlere, davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak bildirilecek (5812, Md.6).

İdarenin 50 bin TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarıyla, doğal afetler, salgın hastalıklar, idarenin önceden öngöremediği can kaybına yol açacak olaylar veya savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması halinde ilan yapılmayacak. İlan yapılmayan hallerde en az 3 istekli davet edilerek yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenecek. (5812, Md.7). Özelliğinden veya belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak ilaç, aşı, serum, kan ve kan ürünleri, anti-serum, ortez, protez, tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleriyle, fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları doğrudan sağlanabilecek. Ayrıca genel veya mahalli seçimler ile anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması durumunda, Yüksek Seçim Kurulu (YSK) tarafından yapılacak bazı mal ve hizmet alımlarıyla, mahalli seçimlerle ilgili İl Seçim Kurulu Başkanlıkları

tarafından yapılacak oy pusulası basım hizmetleri de doğrudan satın alınabilecek (5812, Md. 8).

Kamu İhale Kurumu'nun görev ve yetkilerinde 5218 sayılı kanunla önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu İhale Kurumu'nun iddiaları inceleme yetkisine son verilmiştir. Kurumun asli görevi olan ihtilaf çözme yetkisi dahilinde olmaması nedeniyle, Kamu İhale Kurumu'nun basına yansıyan ya da ihbara dayalı incelemeleri içeren yetkisine son verilmiştir. Böylece, Kurumun etkin ve verimli çalışması sağlanmış olacaktır. Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu ilişkin iddiaları inceleme ise kurumların teftiş kurulları eliyle yürütülecektir. Dava açma, icra takibi yapma ve mahkemelerce verilen kararlara karşı üst mercilere başvurmadan vazgeçme yetkisiyle, üst dereceli mahkemelerce verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesinden vazgeçme yetkisi Kurula verilmiş ve Kurul kararlarının yerindelik denetimine tabi tutulamayacağı hükmü getirilmiştir. Kurul Başkanı ve üyeleri, asli görevlerini aksatmamak kaydıyla telif ücreti karşılığı bilimsel amaçlı yayın yapabilecek, ücret karşılığı ders verebilecektir. Kurul başkanının yetkileri artırılmıştır (Kepek, 2009: 34-35).

Kamu İhale Kanununda belirlenen tutardaki ihaleler, yerel basında da ilan edilmeye devam edecek. İhaleler, Kamu İhale Kanunu'nun "ihale ilan süreleri ve kurallarını" düzenleyen 13. maddesi hükümleri saklı kalmak üzere; ilan, ihale dokümanının verilmesi, katılım ve yeterliğe ilişkin belgelerin sunulması gibi ihale süreciyle ilgili aşamalar ile her türlü bildirimler, Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirilebilecek. Kanunun 13. maddesi uyarınca yapılacak ilanlar, aynı zamanda Elektronik Kamu Alımları Platformu'nda da yayınlanacak. Kanun kapsamındaki alımlarda, aday veya isteklilerin yeterliliğinin tespitine ilişkin olarak elektronik kamu alımları platformu üzerinden sistemler kurulabilecek. Kurum, bu sistemlerin kurulması, kurdurulması ve denetlenmesinde yetkili olacak (5812, Md. 26).

Bu kanunla bütün idarelerin çerçeve sözleşme yapmasına imkân tanınmıştır. Böylece, sağlık hizmeti sunan idarelerin sürekli biçimde ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımlarını her defasında ihale yapmak yerine çerçeve sözleşmeye taraf olan isteklilerden sadece fiyat teklifi almak suretiyle temin etmeleri imkânı diğer idarelere

sağlanmış olacaktır. İdareler, ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulamak suretiyle çerçeve anlaşmalar yapabilecek ve teminat alınmasına ilişkin hükümler hariç olmak üzere, ihalelerin sözleşmeye bağlanması hakkında kanunda yer alan hükümler çerçevesinde, süresi 48 ayı geçmemek üzere çerçeve anlaşmalar imzalanabilecektir. İstenilen şartları sağlayan yeterli sayıda isteklinin bulunması halinde, çerçeve anlaşmaya taraf olacak istekli sayısı üç'ten az olmamak üzere idarece belirlenecek ve çerçeve anlaşmaya ilişkin şartları sağlayan üç isteklinin bulunmaması halindeyse iki istekli ile çerçeve anlaşma yapılabilmesine de izin verilecektir. Kanunla, bütün koşulların baştan belirlenmiş olması kaydıyla tek istekliyle de çerçeve anlaşma yapılabilme imkanı getirilmiştir (Kepek, 2009: 35-36).

3.4. BELEDİYELERDE İHALE SÜRECİ

Belediyelerde ihale süreci 11 aşamadan oluşmaktadır Bunlar şöyle özetlenebilir (KİK, 2006: 16-17):

İlk adımda belediyenin yerine getirmekle mükellef olduğu kamu hizmeti için ihtiyaç duyacağı mal, hizmet veya yapım işlerinin neler olacağı ve söz konusu ihtiyaçların nasıl tespit edileceğine ilişkin hususlar yer almaktadır.

İkinci adım sonunda, belediyenin ihtiyaç duyduğu mal, hizmet veya yapım işinin detaylı tanımları ile teknik özellikleri ve varsa, idareden bunlara ilişkin standartlarının yer aldığı bir teknik şartname ve/veya proje hazırlaması beklenecektir. Belediye bunu kendi hazırlayamıyorsa bile hizmet alımı yoluyla bunları hazırlatmalıdır. İyi detaylandırılmış, piyasadaki ürün, hizmet niteliklerini ve fenni gerçekleri en iyi şekilde yansıtan bir teknik şartname/proje başarılı bir satın alma süreci için vazgeçilmezdir.

Üçüncü adımda yaklaşık maliyet incelenecektir. Bu aşama sonucunda belediye, ihtiyaç duyduğu mal, hizmet veya yapım işinin kendisine maliyetinin ne olacağı konusunda detaylı hesaplara ulaşacaktır. Bu hesaplamaların yer aldığı formlar hazırlanmıştır. Belediye artık ödenekleri ile bu işi yaptırıp yaptıramayacağı gibi konularda fikir sahibi olacaktır.

Dördüncü adımda ihale usulünün tespiti irdelenecektir. Belediye, kanunda belirtilen hallere göre kendi durumunu değerlendirerek hangi usul ile ihaleye çıkacağına karar vermiş olmalıdır. Çünkü bu kararlar sonucunda seçilecek ihale usulü, ilanda ve ihale dokümanında da yer alacak ve bundan sonra izlemeleri gereken yolu da belirleyecektir.

Beşinci adımda belediye, tespit ettiği ihale usulü için kullanılması gereken tip dokümanlardan faydalanmak sureti ile kendi ihalesi için gerekli ihale dokümanlarını oluşturacaktır.

Altıncı adımda, ihale sürecini hukuken başlatan ihale onayının alınması aşamasında nelere dikkat edilmesi gerektiği hususlarına yer verilmiştir.

Yedinci adımda, ihale komisyonu oluşturulurken dikkat edilmesi gereken esaslar ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Belediye ihale komisyonunu da oluşturduktan sonra artık sekizinci adıma geçmeye hazırdır.

Sekizinci adımda ihale ilan türlerine yer verilmiştir. Belediye, kanunda yer alan ilan sürelerine uymak suretiyle ihale edeceği alım veya işi ilan ederek aday veya isteklilerin söz konusu ihaleden haberdar olmasını sağlayacaktır.

Dokuzuncu adımda, aday veya isteklilerin ihale dokümanını görmek veya satın almak istemesi halinde belediyelerin uygulayacağı ilkeler yer almıştır. Doküman satın alan aday veya istekliler ihale dokümanında yer alan talimatlar çerçevesinde tekliflerini hazırlamaya başlayacaktır.

Onuncu adımda tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesi aşamaları anlatılmıştır.

Onbirinci adımda ihale sonucunun bildirilmesi ve sözleşme yapılması aşaması ile ihale süreci tamamlanmış olacaktır.

3.4.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması

Belediyelerde ihale süreci, ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlar. Ancak bu ihtiyaç belediyenin yerine getirmekle yükümlü olduğu görev veya hizmetlerin gerekleri doğrultusunda önceden planlanmış olmalıdır. Böyle bir yaklaşım satın alma sürecinde kanunda belirtilen temel ilkeleri hayata geçirmeyi de mümkün kılacaktır. Bilindiği üzere belediyeler, diğer temel ilkelerin yanı sıra ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla da yükümlüdürler. Bu nedenle, ilk adım olarak ihtiyacın doğru tespit edilmesi büyük önem arz etmektedir. Belediyece, tespit edilen ihtiyacın giderilebilmesi, dolayısıyla mal veya hizmet satın alınabilmesi, yapım işlerinin yaptırabilmesi için yeterli ödeneye sahip olunması zorunludur (KİK, 2006: 18)

3.4.2. Teknik Şartnamenin veya Projenin Hazırlanması

Ortaya çıkan ihtiyacın giderilmesi için gerek duyulan mal veya hizmet ya da yapım işlerinin satın alınabilmesi için gerekli olan ikinci adım, bunların ihtiyacı giderebilecek niteliklerinin detaylı olarak tespit edilmesidir. Tespit edilen bu özelliklere ve teknik kriterlere teknik şartnamelerde yer verilir. Teknik şartnameler, ihale dokümanının bir parçasıdır. Teknik şartnamelerde belediyenin isteğinin açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekir. Teknik şartnamelerin, ihtiyaç konusu mal, hizmet veya yapım işi ile ilgili yürürlükteki mevzuata uygunluğu sağlanmalıdır. Belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerekir. Teknik şartnamelerde varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmez. Ancak ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebilir. Yedek parça alımlarında, yedek parçasına ihtiyaç duyulan ana malın marka ve modeli

belirtilerek teknik şartname düzenlenebilir. Teknik şartnamelerin belediyelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle belediyelerce hazırlanmasının mümkün olmadığının ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler 4734 sayılı kanun hükümlerine uygun olarak danışmanlık hizmet sunucularına ihale yoluyla hazırlattırılabilir (Şimşek, 2007: 18).

3.4.3. Yaklaşık Maliyet

4734 sayılı yasanın 9. maddesi uyarınca, mal veya hizmet alımı ile yapım işi ihalesi yapacak olan belediye, ihaleye çıkmadan önce her türlü fiyat araştırmasını yaparak, katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyeti belirlemeli ve dayanaklarıyla birlikte düzenleyeceği bir hesap cetvelinde göstermelidir. Kanun uyarınca hesaplanan yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, kesinlikle istekliler ve ihale süreciyle resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere yaklaşık maliyet açıklanamaz. Yaklaşık maliyetin belirlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar 4734 sayılı kanunda açıkça düzenlenmemiştir. Ancak mal alım ihaleleri, hizmet alım ihaleleri ve yapım işleri ihaleleri için çıkarılan uygulama yönetmeliklerinde, yaklaşık maliyetin hesabında nasıl bir yol izleyeceği, hangi kriterlere göre belirleme yapılacağı düzenlenmiştir (Mutlu, 2008: 42).

2886 sayılı kanun'da, yaklaşık maliyet “tahmin edilen bedel” olarak ifade edilmekte ve “tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre, gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur...” denilmekteydi. 4734 sayılı kanun, bu süreci “yaklaşık maliyet” tespiti olarak isimlendirmekte ve “mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce belediyece, her türlü fiyat araştırması yapılarak, katma değer vergisi hariç olmak üzere, yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir ve bu yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizliliği korunur” hükmünü getirmiştir (Uzun, 2003: 29).

3.4.4. İhale Usulünün Tespiti

Yaklaşık maliyet tespit edildikten sonra, kullanılacak ihale usulü belirlenir. Bütün isteklilerin teklif verebildiği “açık ihale usulü” ve yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği ve işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirdiği durumlarda kullanılabilen “belli istekliler arasında ihale usulü” temel ihale usulleridir. Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması ve kanunda belirtilen diğer hallerde pazarlık usulü kullanılabilir. Doğrudan temin ise kanunun 22. maddesinde belirtilen durumlarda kullanılabilir (Kural ve Alsaç, 2005: 5).

3.4.5. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanları

Bu adımda, bir önceki adımda seçilen ihale usulüne göre, açık ihale ve pazarlık usulünde ihale dokümanı, belli istekliler arasında ihale usulünde ise ayrıca ön yeterlik dokümanı hazırlanır. İhtiyaç konusu hizmetin ihalesine teklif verilmesine ilişkin şartlar ile yeterlik kriterleri ve diğer bilgi ve belgelere ihale ve ön yeterlik dokümanında yer verilir. Bu nedenle, belediyeler, hazırladıkları ihale ve ön yeterlik dokümanlarında bulunması gereken hususların, açık, net ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmasına özen göstermelidir. İhale onayı alınmadan önce ihale ve ön yeterlik dokümanlarının hazırlanması gerekmektedir. İhale ve ön yeterlik dokümanlarında belirtilmeyen hususlara ilanda yer verilemez. İstenilecek bilgi ve belgeler konusunda ilan ile ihale dokümanında farklı belirlemeler yapılamaz; ihale dokümanında olmayan hususlardan dolayı teklifler değerlendirme dışı bırakılamaz. Belediyeler, bu kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. İsteklilere talimatları içeren ihale ve ön yeterlik dokümanlarının da belediyelerce bu çerçevede hazırlanması zorunludur (KİK, 2006: 33).

İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar 4734 sayılı kanunun 27. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, ihale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren şartnameler ile yaptırılacak işin projesini

de kapsayacak teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur. Ön yeterlik dokümanında ise adaylarda aranılan şartlara, ön yeterlik kriterlerine ve gerekli diğer belge ve bilgilere yer verilir (Dönmez, 2006: 30).

3.4.6. İhale Onayının Alınması

İhale onayının alınmasından önceki beş adım, ihaleye çıkılabilmesi için gerekli hazırlıkları içermektedir. Bu adımları gerçekleştirmiş olan belediye artık ihaleye çıkmaya hazırdır. İhale edilecek işe ilişkin olarak belediyelerce düzenlenen, ihtiyacın saptanması ve teknik şartnamenin hazırlanması, yaklaşık maliyet hesap cetveli, şartnameler ve diğer ihale dokümanları ihale onay belgesine (standart form KIK001.0/M, KIK001.0/H, KIK001.0/Y) eklenir ve bu onay belgesi ihale yetkilisince onaylanır. İhale yetkilisi, belediyenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi ve kurullarını ifade eder (KİK, 2006: 42). Her iş için ihale yetkilisinden bir onay alınması gereklidir ve ihale konusu iş ile ilgili, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenmelidir. Bu durum dayanaklarıyla birlikte hesap cetvelinde gösterilir ve onay belgesinin eki olan “yaklaşık maliyet” ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulur (Çelik, 2003: 14).

3.4.7. İhale Komisyonunun Kurulması

İhale komisyonunun kimlerden oluşacağı ve üyelerin hangi niteliklere sahip olacağı 4734 sayılı kanunun 6. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ihale yetkilisi biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması koşuluyla, belediye personelinden en az dört kişinin, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda maliye memurunun, diğerinde ise muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan ihale komisyonunu, yedek üyeler de dahil olmak üzere görevlendirilecektir. Ancak, kanundaki bu düzenlemenin belediyelerde uygulanması oldukça zor görünmektedir. Şu halde belediyelerde ihale komisyonu; komisyon başkanı, hesap işleri müdürü veya muhasip, ihale konusu işin

uzmanı ve belediye personelinden oluşacaktır (Dönmez, 2006: 30). İhale komisyonları kararlarını “çoğunlukla” alır ve hiçbir üye karar oylamasında çekimser kalamaz. Komisyon kararına “karşı oy” kullanan üyeler kendi kararlarının “gerekçesini” komisyon kararına yazar ve imzalar (Uzun, 2003: 27).

3.4.8. İhale ve Ön Yeterlik İlanları

İhale ve ön yeterlik dokümanı hazırlanmadan ihale ve ön yeterlik ilânı yapılamaz. Kanunun 13. maddesinde belirtilen ilân sürelerine uyulmak üzere, ilân yapılmasına kadar geçecek süre de gözönüne alınarak ilân yapılacak yerlere yeterli süre öncesinde ilân metinlerinin gönderilmesi zorunludur. İlân sürelerinin hesaplanmasında ilânın yayımlandığı gün dikkate alınır, ihale günü veya son başvuru günü dikkate alınmaz. Pazarlık usulünün (b) (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilân yapılması zorunlu değildir. Ancak, bu bentlere göre yapılacak ihalelere en az üç istekli davet edilmelidir (4734, Md. 13-24-25-26).

3.4.9. İhale ve Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi / Satın Alınması / Değişiklik ve Açıklama Yapılması

İhale ve ön yeterlilik dokümanı idarede bedelsiz görülebilir. Ancak, ön yeterlilik veya ihaleye katılmak isteyen isteklilerin bu dokümanı satın almaları zorunludur. Doküman bedeli, hazırlanma maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerce tespit edilir (4734, Md. 28). İhale dokümanının CD ortamına aktarılmış kopyaları, Kamu İhale Kurumu’na belirlenen esaslar çerçevesinde ve gerekli güvenlik önlemlerinin belediyece alınması kaydıyla, tercih eden isteklilere satılabilir. Doküman satış bedeli basım maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde belirlenir. İlan yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Ancak, tekliflerin hazırlanmasını etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin belediyece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak bildirilmesi hâlinde, zeyilname düzenlenmek suretiyle ihale dokümanında

değişiklik yapılabilir. Yapılan bu değişikliklere ilişkin zeyilname, teklif verme tarihinden en az on (10) gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde, ihale dokümanı alanların tümüne yazılı olarak, iadeli taahhütlü mektup yoluyla gönderilir veya imza karşılığı elden tebliğ edilir. Yapılan değişiklik nedeniyle tekliflerin hazırlanabilmesi için ek süreye ihtiyaç duyulması hâlinde, teklif verme tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla yirmi (20) gün süreyle zeyilname ile ertelenebilir. Zeyilname düzenlenmesi hâlinde, tekliflerini vermiş olan isteklilere tekliflerini geri çekip, yeniden teklif verme imkânı tanınır. Adaylar veya istekliler teklif verme gününden yirmi gün öncesine kadar açıklanmasına ihtiyaç duyulan hususlarla ilgili yazılı olarak açıklama isteyebilirler. Belediyenin yazılı açıklaması teklif verme gününden en az on gün öncesinde tüm isteklilerin bilgi sahibi olmalarını sağlayacak şekilde yapılır (Kural ve Alsaç, 2005: 8).

3.4.10. Tekliflerin Sunulması ve Değerlendirilmesi

İhale komisyonları tarafından tekliflerin değerlendirilmesi ve değerlendirme sonucunda “uygun bedel”in nasıl tespit edileceği, 2886 sayılı İhale Kanunu’nda “uygun bedel” Teklif edilen bedellerin tercihe layık görülenidir.” Şeklinde düzenlenmişti. 4734 sayılı kanun yürürlüğe girince; ihale tekliflerinin değerlendirme ölçüleri değiştirildi, “en düşük bedel” tek başına değerlendirme kriteri olmaktan çıktı “ekonomik değer” kavramı getirildi. Bundan böyle bir ihalede, “en düşük bedel” teklif edilse bile bakım, işletme, mal tedariki, teknolojik imkânlar gibi unsurlar dikkate alınarak ihale sonuçlandırılacaktır. İhale komisyonları, yeni kanundaki yetkilerine dayanarak bütün teklifleri değerlendirmeli, çok düşük olan teklifler ile çok pahalı olan tekliflerin neden çok ucuz veya pahalı olduğunu mutlaka araştırmalıdır (Uzun, 2003: 33).

3.4.11. İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması

Kanun, her ihale sonucunun bir sözleşmeye bağlanmasını zorunlu kılmıştır. İhale sonucunun tebliğ süresi olan 14 günlük sürenin dolmasından itibaren üç gün

içinde ihalenin üzerinde kaldığı istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu, iadeli taahhütlü mektup ile tebligat adresine postalanmak suretiyle bildirilir. Mektubun postaya verilmesini takip eden yedinci gün kararın istekliye tebliğ tarihi sayılır. Ancak bu bildirim isteklinin imzası alınmak suretiyle belediyede tebliğ edilebilir. Sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır. Üzerine ihale yapılanın sözleşme için süresinde gelmemesi durumunda geçici teminatı gelir kaydedilir. Bu durumda belediye, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif fiyatının ihale yetkilisince uygun görülmesi kaydıyla, bu teklif sahibi ile de sözleşme imzalayabilir. Bu istekliye de usulünce tebliğ yapılabilir. İkinci teklif sahibinin de sözleşmeyi imzalamaması durumunda ise bu teklif sahibinin de geçici teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir (Çelik, 2003: 19).

3.4.12. İhale Sonucunun İlanı

Kamu ihalelerinde rekabet ve açıklık ilkelerinin gerçekleşebilmesi için uyulması gereken temel koşulların başında, ihalelerde ilan kurallarına uyulması ve ilanların ihaleye katılım doğrultusunda işletmelerin karar verebilmeleri için gerekli tüm hususları içermesi gerekir (Sezer, 2002: 63). Sözleşme bedeli mal veya hizmet alımı ihalelerinde bir milyon lirayı, yapım ihalelerinde ise iki milyon lirayı aşan ihalelere ilişkin ihale sonuçları sözleşmenin Sayıştay Başkanlığı'na tescilinin idareye tebliğ edildiği, bu tescilin gerekli olmadığı durumlarda ise sözleşmenin noter tarafından onaylanıp tescil edildiği tarihi izleyen en geç 15 gün içinde Resmi Gazete'de yayınlanmak suretiyle ilan edilir. Belediyeler ihale konusu işin önem ve özelliğine göre ihale sonuçlarını, yurt içinde ve yurt dışında çıkan başka gazeteler veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilan edebilirler (Dönmez, 2006: 21). Kamu İhale Kanunu 47. maddeye göre ilanlarda şu hususlara yer verilir; ihaleyi yapan idare, ihale tarihi, ihale usulü, ihale konusu işin adı, niteliği, türü, miktarı ve yeri, ihaleye katılan istekli sayısı, üzerine ihale yapılan isteklinin adı ve ticaret unvanı, sözleşme bedeli, sözleşme bedelinin hangi kaynaktan karşılanacağı ve kaynağın miktar, işin başlama ve bitiş tarihi.

3.5. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN UYGULAMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile; ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tabi olmaları, tahmini bedel baz alınarak indirim yapılmak suretiyle ihaleye çıkılması yerine, işlerin istekliler tarafından piyasa rayıçlarına uygun fiyatlara göre tespit ve teklif edilen gerçekçi bedeller üzerinden ihale edilmesi amaçlanmıştır. Kanun birçok açıdan yenilikler ile çağdaş uygulamalar getirmesine rağmen uygulamada bir takım problemlerle karşılaşılmaktadır (Coşgun, 2004: 1).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 1. ve 2. maddeleri, kanun kapsamına alınan kuruluşlar açısından tereddütlere yol açacak şekilde düzenlenmiştir. 2886 sayılı kanun uygulamasında çok sayıda kamu kurum ve kuruluşunun, kamu ihale mevzuatı dışında kalması nedeniyle oluşan karmaşa ve ortaya çıkan sorunların giderilmesi gerektiği, 4734 sayılı kanunun genel gerekçesinde ifade edilmiştir. Nitekim 4734 sayılı kanunun 1. maddesinde, kamu kaynağı kullanan ya da kamu denetiminde bulunan kurum ve kuruluşlarından bahsedilmiş, 2. maddede ise hangi kuruluşların kapsama alındığına yönelik genel tanımlara yer verilmiştir. Diğer bir ifade ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na oranla 4734 sayılı kanunun kapsamı, yerinde bir düzenleme ile oldukça genişletilmiştir. Kanunun 1. maddesi esas alındığı takdirde, örnek vermek gerekirse Medeni Kanun hükümlerine göre kurulan ve gerek genel bütçeden ve gerekse yerel yönetimlerden kamu kaynağı aktarılan bazı vakıf ile kamuya yararlı dernekler gibi özel hukuk tüzel kişilerinin de Kamu İhale Kanunu kapsamına girdiği şeklinde bir anlam ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, Kanunun 2. maddesinde tanımı yapılan kuruluşların esas alınması gerekmektedir (İğdeler, 2003: 5).

2886 sayılı kanunda yer alan “emanet usulü”nün 4734 sayılı kanunda yer almaması, bu kanuna tabi idarelerin büyük bir bölümü tarafından sorun olarak iletilmiştir. Devletin elindeki imkanların yatırıma dönüştürülmesini temin maksadıyla

bu usulün bir müddet daha devam etmesinin kamu yararı açısından faydalı olacağı değerlendirilmiştir. Ancak “emanet usulü”nün 4734 sayılı kanun kapsamına alınabilmesi kanun değişikliğini gerektirmektedir (İğdeler, vd. 2003: 39). Belediyelerin kendi olanaklarını kullanarak hizmet yapmasını sağlayan emanet yöntemi, özellikle küçük belediyeler açısından büyük kayıptır. Yeni yasa ile getirilen her ihale konusu iş için ayrı ihale komisyonu kurulması komisyonu oluşturulması, özellikle az sayıda memura sahip belediyeler için bazı sıkıntılara yol açmaktadır (Dönmez, 2003: 21). 4734 sayılı kanunun 8. maddesinde, eşik değerler ve parasal limitler belirtilmiştir. Madde hükmünden, bu limitlerin altında kalmak amacıyla işin kısımlara bölünemeyeceği anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile, bu limitlerin altında yaklaşık maliyet belirlenmiş ise, işin kısımlara bölünmesini engelleyecek bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan işlerde de, kısımlara bölünemeyeceği yönünde düzenleme yapılması gerekmektedir (İğdeler, 2003: 5).

4734 sayılı kanun açısından ihale işlemlerinde belediye bir bütün olarak kabul edilmekle birlikte her bir ihale için ayrı ihale komisyonu kurulmaktadır. Ayrıca Belediye Kanununun 63. maddesi uyarınca belediyenin her bir müdürlüğü harcama yetkilisi olduğundan bu kişiler aynı zamanda ihale yetkilisi de olmaktadır. Bunu, 5018 sayılı Kanunda düzenlenen harcama yetkilisi, harcama yetkisi ve harcama talimatı kavramları ile karşılaştırdığımızda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundaki ihale yetkilisinin de harcama yetkilisi olduğunu çıkarabilmekteyiz. Bundan dolayı belediye başkanının doğrudan ihaleye fesat karıştırma veya görevi kötüye kullanma suçu nadiren oluşabilir (Önder, 2006: 64).

2886 sayılı kanunda ihale tarihi ile ilk ilan tarihi arasındaki asgari süre, 10 gün iken yeni kanunda 52 güne kadar uzatılması bazı kesimlerde eleştirilmekte, bu sürenin uzun tutulması nedeniyle yatırımların tamamlanma süresinin uzayacağı iddia edilmektedir. Öte yandan, yeni sistemde bayındırlık birim fiyatları söz konusu olmadığından, kamu ihalesi için teklif hazırlayacak olan istekliler, ihale tarihi itibarıyla, tüm iş kalemlerinin piyasa fiyatlarını araştırarak tespit etmek; projeyi incelemek, inşaat sahasını ve araziye gezerek ölçüm ve değerlendirmelerde bulunmak ve bundan sonra fiyat tekliflerini hazırlamak durumundadır. Bu da büyük ölçekli yapım işleri için uzun

sürelere ihtiyaç duyulması demektir. Kaldı ki, Türkiye’de yapım işi projelerinin çok uzun yıllar sürdüğü dikkate alındığında, ilan sürelerinin uzatılmasından dolayı ilave olacak yaklaşık bir aylık bir sürenin fazla ehemmiyet taşımadığı söylenebilir (Demir, 2003: 56-57).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, kalitenin korunması artan ihtiyaçlar, nüfus hareketliliği ve hızlı kentleşme beraberinde devlet açısından kamusal hizmetleri yerine getirmede ciddi sorunlar ortaya çıkarınca devlet bu görevini yerel düzeydeki aktörlerle paylaşmaya başlamıştır. Kentleşme ve artan nüfus ile birlikte insanların ihtiyaçları ve talepleri de artmakta. Artan ihtiyaç ve talepler hizmetleri farklılaştırmakta ve zenginleştirmektedir. Böyle olunca farklı hizmet sunma yöntemleri ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra kamusal mal ve hizmetlerin hem ulusal düzeyde hem de bölgesel düzeyde özellikler taşıması, belediyeleri bu hizmetleri sunma konusunda farklı arayışlara itmiştir. 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile; ihale, yap işlet devret, imtiyaz, ruhsat, satış, fiyatlandırma, gönüllü kuruluşlar, kupon, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, birlik kurma, şirketleşme ve kiralama gibi çeşitli alternatif hizmet yöntemleri ortaya çıkmıştır. Yapılan işin niteliği ve maliyeti de göz önünde bulundurularak bu yöntemlerin tümü kullanılmaktadır. Ancak belediyelerde özellikle ihale yöntemi daha sık kullanılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde yer alan, "... yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek, kurmak, kurdurmak" kavramlarıyla da yerel yönetimlerin ve özelinde belediyelerin ihale yoluyla birçok hizmeti özel sektöre yaptırabileceği görülmektedir. İhale yöntemi; su, kanalizasyon, çöp toplama, temizlik, kamu binalarının yapılması, yol gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir. İhale yönteminde kamu hizmeti özel sektör tarafından özel kişi veya kuruluşlarca bir sözleşmeye dayalı olarak yerine getirilmektedir. Böyle bir durumda AB ile imzalanan uyum yasaları çerçevesinde ve AB müktesebatlarına uygun bir kamu ihale sistemi zorunlu hale gelmiştir.

İhale yöntemi yasal dayanağını öncelikle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda bulmaktaydı. Ancak hem ihtiyaç ve taleplerin artması hem de yasal düzenlemeler ile ortaya çıkan gelişmeler karşısında Devlet İhale Kanunu yetersiz kalmakta ve ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmişti. Ayrıca bu kanun bütün kamu kurumlarını kapsamadığı için yeni bir yasa yapmak kaçınılmaz hale gelmişti. Bu amaçla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır. Ancak Devlet İhale Kanunu kaldırılmamış yürürlükte kalmıştır. 4734 sayılı kanunla gider nitelikli ihaleler, 2886 sayılı kanunla gelir nitelikli ihaleler

yapılacaktır. Bu düzenleme, uygulamada bazı sorunlara neden olabileceği gibi kurumların gelir sağlayıcı ihalelerinin, yetersiz olduğu ifade edilen 2886 sayılı kanuna göre yürütülmesine devam edilmesi bir çelişki olarak ortaya çıkmaktadır.

Belediyelerde yapılan ihalelerde karşılaşılan sorunları ana başlıklar halinde tekrar toparlamak gerekirse; sözleşme türleri açısından, ekonomik açıdan en avantajlı teklif, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi, ihalelerin genel olarak değerlendirilmesi sürecinde ve de ihale sürelerinin uzunluğu ile ilgili genel sorunların olduğunu belirttik. Kamunun ve çalışmanın ana konusu itibariyle belediyelerin amacı kamu hizmetini etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunmaktır. Mal ve hizmet alımı yapılan firmaların yolsuzluk, siyasi himayecilik ve rekabeti bozucu davranışları kamu alımlarında etkinliği bozabilecek davranışlarıdır. Bu nedenle hizmetin kalitesini düşürecek veya etkinliğini ortadan kaldıracak uygulamalara dikkat edilmeli ve buna neden olacak ihalelere izin verilmemelidir. İhalelerde en uygun bedel uygulaması, yapılacak işin ve sunulacak hizmet kalitesini düşürmemelidir. Etkin bir ihale sistemi ve kamu alımı talep edilen mal ve hizmeti en uygun ve ucuz fiyattan temin edebilecek firma, kişi ve kurumları seçebilmeyi gerektirmektedir. İhalelerde en avantajlı teklif belirlenirken AB uygulamalarında olduğu gibi fiyat dışı unsurların da göz önünde bulundurularak ihale sürecinde kullanılması gerekmektedir.

Yolsuzluk ve usulsüzlük ihale sistemine dair getirilen en önemli eleştirilerden biridir. Yapılan düzenlemelerde yolsuzluk ve usulsüzlük ile etkin bir mücadele öncelikli hedef olmalıdır. Kamu ihalelerinde görülen yolsuzlukların tamamen önüne geçmek imkânsızdır. Yolsuzlukların birçoğu idareye geniş takdir hakkı tanıyan, şeffaf olmayan ve de farklı yorumlamaya müsait olan mevzuat boşluklarından da kaynaklanmaktadır. İhalelere ilişkin mevzuat, idareye çok fazla takdir hakkı tanımayan, farklı yorumlara müsait olmayan, açık, şeffaf ve rekabete fırsat tanır nitelikte olursa bu durum yolsuzluklar önemli ölçüde azalacaktır. AB'nin kamu ihalelerine istinaden vurgu yaptığı en önemli nokta yolsuzlukla kapsamlı bir şekilde mücadele etmek için bir strateji oluşturulması ve bunun izlenmesi amacıyla da bir merkezin kurulması talebidir. Ancak hem 4734 sayılı kanun ile hem de 5812 sayılı kanun ile bu tam anlamıyla sağlanamamıştır. Üstelik kamu ihale kurumunun denetimlerinin kısıtlanması ve şikâyeti

zorlaştıran değişikliklerin yapılması bu durumla bir çelişki arz etmektedir. Aynı zaman da ihalesiz alımların artırılması ve ihale dışı istisnaların genişletilmesi yolsuzluk ve keyfiyet kaygılarını artırmaktadır. Bu nedenle ihale dışı sayılabilecek alımlarda etkin bir denetim mekanizması şarttır. Kamu ihalelerinde israfın önüne geçilmeli ve etkin bir denetim mekanizmasına olanak sağlanmalıdır.

Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikler AB müktesebatına ve adil rekabet anlayışına aykırı olmamalıdır. Kanunun 63. maddesinde yerli istekliler lehine bazı ayrıcalıkların yapılmasına olanak sağlanmıştır. Bu düzenlemeyle yerli isteklilerin koruması hedeflenmiş olsa da, istekliler arasında vatandaşlığa dayalı olarak yerli-yabancı ayrımı yapılması, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesine; yerli ve yabancı malı ayrımı ise malların serbest dolaşımı ilkesine aykırıdır. Türkiye henüz AB üyesi olmadığından dolayı bu madde henüz bir sorun teşkil etmemektedir ancak tam üyelik durumunda bu maddenin kaldırılması gerekecektir. Kanunun kapsamı ve istisnaları konusundaki eleştiriler ve sorunlar sürekli artmaktadır. Bu amaçla ilgili kurumların ve idarelerin AB müktesebatlarına uyumlu davranmak amaçlı ortak bir eylem planı konusunda uzlaşmaya varıp kanunun istisnaları ve kapsamı konusunda yaşanan sorunlara çözüm bulmaları gerekmektedir.

Kanunun 4. maddesinde çeşitli tanımlar yapılmıştır, ancak bazı tanımların yeniden yapılması faydalı olacaktır. Ayrıca “hizmet” ve “ihale” tanımlarının 2886 sayılı kanunda yapılan tanımlarla farklıdır. Bu tanımların 2886 sayılı kanunda yapılan tanımları da kapsayacak şekilde düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

Belediyelerde ihale süreçlerinde de yaşanan önemli bir sorun da ihale sürecindeki sorumluluk alan kişilere dairdir. Örneğin aşırı düşük teklifler komisyonlarda genelde kabul görmektedir oysa bu her zaman için doğru bir karar olmayabilmektedir. Kamu çalışanları çoğunlukla bu kararlar ile ilgili sorumluluktan kaçındığından aşırı düşük teklifler genelde kabul görür. Oysa aşırı düşük teklif her zaman için kabul görmeyen bir durumdur. Bununla ilgili AB komisyonu da çalışmalar yaparak aşırı düşük tekliflerin verilmesinin önüne geçmiştir. Aşırı düşük teklif veren firmalar maliyeti kısarak, hizmet kalitesini düşürmek, çalışanların özlük haklarını kısmak, sosyal harcamalarda kısıntıya gitmek gibi yollara başvurmaktadır. Bunlarda

ihale sonrasında sorun teşkil edebilecek durumlar olduğundan aşırı düşük teklif yerine AB uygulamaları sonrasında en ekonomik teklifin kabul görmesi uygun görülmüştür. İhale komisyonları, verilen aşırı teklifleri, eğer ekonomik açıdan gerçektende avantaj teşkil etmediğine kanaat getirmişse kabul etmemelidir.

Belediyelerde komisyonlar ve ihaleler ile ilgili, kanunda bu işi yüklenecek kişiler belirtilmiştir, ihale komisyonu ve ihale yetkilisi kavramları kanunda yer almaktadır. Mevzuat, kamu ihale yetkilisini önemli görev ve yetkilerle donatmıştır. Kamu harcamalarında ve ihalelerde etkinliği sağlaması açısından mevzuatın usul ve esaslarını uygulamaya geçirmek en önemli sorumluluğudur. Sorumluluğunun bilincinde olan bir ihale yetkilisi, yapılacak ihalelerde; rekabete, saydamlığa, kamuoyu denetimine uygun şartların sağlanması, kamu kaynaklarının verimli bir şekilde ihtiyaçlara uygun ve zamanında kullanılması sonucunu beraberinde getirecektir. İhalenin yetkilisi, ihale sürecinde idari, mali ve hukuki sorumluluk altındadır bu yüzden mevzuatı iyi bilmesi ve ihale tebliğlerini iyi takip etmesi gerekmektedir. Böylelikle ihale sürecinin sağlıklı bir şekilde, istenen hedefler doğrultusunda, düzenli ve sağlıklı bir şekilde sonuca ulaştırması mümkün olabilecektir.

İhale komisyonlarının ihale sürecinde teklifleri değerlendirme aşamasında da birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Komisyon benzer işlerde bazen birbirinden farklı kararlar verebilmektedir. İhalelerde uyuşmazlık kararları belli bir içtihat yaratmasına karşın bazı içtihat kararları birbiri ile paralellik arz etmeyebilmekte, ayrıca uygulama yönetmeliklerinin çok sık değişmesi birçok sorunu da beraberinde getirmekte. Yönetmeliklerin ve hazırlanan standart formların açık, net ve yol gösterici olması, ihaleye sunulacak belgelerin hangi koşullarda kabul edilip edilmeyeceğinin bilinmesi bu tür sorunların giderilmesi açısından önem arz etmektedir.

Kamu ihaleleri ile ilgili 2003 yılında şikâyet eden kişi sayısı 900 iken 2008 yılında 5 binin üzerine çıkması sistemin aksaklıklarının olduğu ve de sistemin iyi işlemediğini konusunda bir fikir vermektedir. Yeni değişikliklerle şikâyet harç bedelinin artırılması ve de şikâyet süresinin kısaltılması bununla birlikte ihalelerde usulsüzlük ihbarlarının Kamu İhale Kurumu Başkanlığı'nın görev alanı dışına çıkarılması da bu verilerden sonra şeffaf ve yolsuzluktan arınmış bir ihale sisteminin varlığı konusunda

kaygılar yaratmaktadır. Oysaki ihalelerde en önemli unsur şeffaflıktır. Son kanun değişikliği ile birlikte ihalelerde elektronik sisteme geçilmesiyle olumlu bir atılmıştır. Ancak sadece bu yetersiz kalmaktadır. İhalelerde rekabetçi, denetlenebilen, şeffaf ve eşitliğe dayalı bir sistemin varlığı da şarttır.

İhale sonuçlarına ilişkin itirazlar ile ilgili AB direktifleri, mahkemelerin ihale sürecini askıya alabilecek kararlar alabileceğini, ihale sürecinde alınacak kararları düzeltici kararlar alınabileceğini ve bu süreçte uğranılan zararların karşılanabilmesi konusunda düzenleme yapılmasını öngörmektedir. Ancak açıklanması gereken bir unsur, ihale sonuçlarına ilişkin yapılan itirazların bir kısmı gerçekten hak kaybına uğranılmadığı halde yapılmaktadır. İhaleyi alamayan bazı istekliler ihale süreci bitip, idareye şikâyet süreci tamamlandıktan sonra, Kamu İhale Kurumu'na şikâyetle bulunarak ihale sürecini uzatma yoluna gitmektedir. Bundan kasıt ise bu durumu menfaat aracı olarak kullanıp çıkar elde etmektir. Belediyelerin amacı aynı zamanda hizmeti en hızlı şekilde insanlara sunmaktır. İhale sürecinde yaşanan bu tür sorunlar belediye hizmetlerinin halka en hızlı sürede ulaşması konusunda ciddi bir sorundur o yüzden bu tür haksız şikâyetlerin önüne geçmek için kanuni yaptırımlar şarttır. İhale süreçlerinin uzun olması zaten önemli bir sorun teşkil etmekte, belirtildiği gibi itirazlar durumunda da ihalelerin sonuçlanması hayli zaman almaktadır. Bunun önüne geçebilmek için kanuni yaptırımlar, itiraz sürelerini kısmak ve hak kaybı meydana gelmediği halde yapılan itirazları incelemeyi reddetmek şeklinde olabilir.

Kamu ihale prosedürlerinin uygulanmasında etkinlik ve şeffaflığı sağlamayı amaçlayan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2002 yılında 4761 ve 2003 yılında 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile geniş kapsamlı, bunların haricinde özel kanunlarla, genellikle istisnaları içeren küçük değişikliklerle onlarca kez değişmiştir. Son olarak 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kapsamlı bir değişikliğe tabi tutulmuştur. Bu kadar kısa süre de bu kadar değişiklik yapılması, uygulamaya yönelik sorunların giderilmesi ve AB müktesebatı ile direktiflerine uyumu sağlamak amaçlı olduğu ifade edilmektedir. Ancak özellikle belediyeler de uygulanan biçimleriyle bu değişikliklerin usulsüzlüklere ve de yolsuzluklara neden olduğu

eleştirileri gelmekte. Bununla birlikte kanunun bazı uygulamalarının ihalelerde keyfiliğe ve de kayırmacılığa neden olacağı dile getirilmektedir. Belediyeler ve daha genel bir ifadeyle kamu idareleri en uygun nitelikteki ve kalitedeki mal ve hizmeti en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini mümkün olduğunca düşük tutabilmek amacıyla ihale yöntemini kullanırlar. Kamu İhale Kurumu'nun kamu alımları istatistiğine baktığımız zaman 2008 yılında yaklaşık 85 milyar TL karşılığında 42 bin 139 yüklenicinin ihale aldığını, kuruma toplam 149 bin 787 ihale bilgisi gönderildiği görülmekte. Yine 2009 yılının ilk 3 ayında 16.7 milyar TL karşılığında 16 bin 213 kamu alım ihalesi yapıldığı görülmekte. Bu denli önemli ve işlevi olan büyük bir ekonomiye sahip olan ihale yönteminde kamu harcamalarının etkin ve verimli olabilmesi için günümüz koşullarına ve şartlarına uygun şeffaf bir ihale sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Ataç, B. (2005). **Kamu Ekonomisi**, 1. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Uzaktan Öğretim Tasarı Birimi, Ağustos

Bozlağan, R. (1997). **Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları**, İstanbul: Üç-Er Ofset Ltd.

Bozlağan, R. (2002). **Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri**”, Parlak B.ve Özgür H., (Editör), Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim, 2002. s. 204-224

Bozlağan, R. (2009). **Alternatif Hizmet Yöntemi Kavramı**, Yayınlanmamış Çalışma, İstanbul

Bulutoğlu, K. (1997). **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul: Filiz Kitabevi

Devrim, F. (1995). **Kamu Maliyesine Giriş**, 3. Baskı, İzmir: Anadolu Matbaacılık Ltd.

Emrealp, S. (1993). **Belediyelerde Mali Yönetim**, T.K.İ.B. ve IULAEMME Yayını, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul: Kent Basımevi

Emrealp, S., Horgan D. (1994). **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Yerel Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME yayını, İstanbul: Kent Basımevi

Erkut, E. (1995). **Hizmet Yönetimi**, İstanbul: Toplam Kalite Yönetimi Dizisi, İnterbank

Eryılmaz, B. (1994). **Kamu Yönetimi**, İzmir: Üniversite Kitabevi

Eryılmaz, B. (1997). **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Birleşik Yayıncılık,

Es, M. (2008). **Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler**, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 28, İstanbul, Mart

Falay, N. (1994). **Özelleştirme Yöntemleri Ve Sorunlar, Özelleştirme Tartışmaları**, Yayına Hazırlayan: Aykut Polatoğlu, İstanbul: Bağlam Yayınları, Eylül

Gözler, K. (2003). **İdare Hukuku**, Cilt II, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları

Gözübüyük, A. Ş. (2001). **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara: Turhan Kitabevi

Gözübüyük, A.Ş. (1997). **Yönetim Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi

Gözübüyük, A.Ş., Tan, T. (2004), **İdare Hukuku**, C.I, (Genel Esaslar), 3.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi

Gökçe, G. (2003). **Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma, Yerel ve Kentsel Politikalar**, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları

Güllüce, İ. (2004). **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, 1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım,

Günday, M. (2003). **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayıncılık

Kalenderoğlu, M. (2004). **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**, 3.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık

- Kar, B. (2007). **Yerel Demokrasi ve Kent Yönetimi**, Şentürk, H. (edt.). İstanbul: Okutan Yayıncılık
- Karahanoğulları, O. (2002). **Kamu Hizmeti**, 1.Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi
- Karahanoğulları, O. (2003). **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri**, Mülkiyeden Perspektifler, A.Ü. SBF Matbaası, No 59, Kasım
- Kamu İhale Kurumu (2006). **Kamu Alımlarına İlişkin Uygulamalı Kılavuz, İdareler**, Som Ofset, Haziran
- Kaya, E., Şentürk, H., Danış, O., Şimşek, S. (2007), **Modern Kent Yönetimi – 1**, 1.Baskı, İstanbul: Okutan Yayıncılık, Kasım
- Keleş, R. (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi
- Kerimoğlu, B., Yılmaz, H.H., Emil, F., Neyaptı, B. (2005). **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul: Tesev Yayınları, Ağustos
- Kösecik, M. (2005). **Türkiye’de Yerel Seçimler, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Özgür H. ve Kösecik M. (ed.), Ankara: Nobel Yayınevi
- Kural, Ş., Alsaç, Ü. (2005). **Türkiye’de Kamu Alımları Süreçleri**, Ankara: Kamu İhale Kurumu, Şubat
- Muter, N.B. (1994). **Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme**, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa 28-29 Nisan
- Nadaroğlu, H. (1985). **Kamu Maliyesi Teorisi**, 6. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- Nadaroğlu, H. (2001). **Mahalli İdareler**, 7.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.

Önder, F. (2006). **Yerel Siyaset ve Belediyelerde Etkin Yönetim**, Şentürk, H. (edt.). İstanbul: Okutan Yayıncılık

Özek A., Kaya O. (2003). **Kamu İhale Rehberi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Mayıs

Polatkan, V. (1997). **Yap İşlet Devret**, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, Temmuz

Salihoğlu, E. (2005). **Belediye Başkanları İçin Rehber**, İstanbul: TC Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayını, 3.Baskı, Eylül

Sunay, C. (2008). **Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi**, Yerel Siyaset, 1. Baskı, İstanbul: Okutan Yayınları

Titiz, İ. (2007). **Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma**, 1. Baskı İstanbul: Okutan Yayıncılık

Uluatam, Ö. (1997). **Kamu Maliyesi**, 5. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık

Ünlü, H. (1993). **Yönetimler Arası İşbirliği**, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME yayını, İstanbul: Kent Basımevi

Üstünel, B. (1988). **Ekonominin Temelleri**, 5. Baskı, Ankara: Ofset Yayınevi

Varcan, N., Nadaroğlu, H. (2005). **Yerel Yönetimler**, Editör: Nezih Varcan, Anadolu Üniversitesi Uzaktan Öğretim Tasarı Birimi, 1. Baskı Eskişehir: TC Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No: 1650

Yıldırım, S. (1993). **Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar ve Yaklaşımlar**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul: Kent Basımevi

Zengin, E. (1999). **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme**, Konya: Mimoza Yayınları

SÜRELİ YAYINLAR VE RAPORLAR

Acartürk, E. (2001). **Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 6, Aralık, s. 46-60

Akgül, A. (2006). **Devlet İhale Kanunu'ndan Kamu İhale Kanunu'na**, Danıştay Dergisi, Sayı: 111, Ankara, s.1-19

Aydın, A. H. (2008), **Toplumsal Güvenlik ve Yerel Siyaset**, Yerel Siyaset Dergisi, Nisan 2008, Sayı 35, s, 8-17

Baş, A. İ. (2006). **Belediyelerde-Yap-İşlet-Devret Modeli, Yap-İşlet-Devret Modelinde Süreç**, Seminer Notları

Berk, A. (2003), **Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İhtisadi Teşebbüsleri**, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s. 47-63

Bilir, H. (2003). **Özelleştirme İhalelerinde Yöntem Seçimi: Alternatif Bir Model Olarak Paket (Birleşik) İhale Yöntemi**, Rekabet Dergisi, Sayı 16, Aralık, s. 57-87

Bozlağan, R. (2004). **Kentsel Kamu Hizmetlerinden Tatmin Düzeyi: İstinye-İstanbul Örneği**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7, 121-145

Bozlağan, R. (1998). **Yerel Hizmetler ve Özelleştirme**, Öneri Dergisi, Sayı:10, Cilt:2, Haziran

Bozlağan, R. (2006). **Belediyelerde Hizmet Yöntemleri**, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yerel Yönetimler Akademisi Seminer Notları

Çelik, K. (2003). **Kamu İhale Kanunu Üzerine**, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt 8, Sayı 1, Ocak, s. 3-22

Dayar, H. (2000). **Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri: Kütahya Belediyesi Örneği**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, Sayı 7, s. 313-327

Demir, F. (2003). **Yeni İhale Kanunu İle Neler Getirildi Hangi Değişiklikler Tartışılmaktadır - I**, Yaklaşım Dergisi, Yıl 11, Sayı 124, Nisan, s. 51-57

Demir, F. (2003). **Yeni İhale Kanunu İle Neler Getirildi Hangi Değişiklikler Tartışılmaktadır - II**, Yaklaşım Dergisi, Yıl 11, Sayı 125, Mayıs, s. 67-73

Demirci, R. (2006). **Yerel Yönetimler ve İktisadi Teşebbüsler**, Karınca Dergisi, Sayı: 835, Temmuz 2006, s. 2-15

Dönmez, M. (2003). **4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Genel Bir Bakış I**, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 683, Mart-Nisan, Ankara, s. 29-32

Dönmez, M. (2003). **4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Genel Bir Bakış II**, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 684, 2003, Mayıs-Haziran, Ankara, s.18-21

Dönmez, Z. S. (2006). **Belediyelerde “İmtiyaz”**, Memleket Mevzuat Dergisi, Sayı 7, Ocak, s.12-15

Duran, L. (1991). **Yap-İşlet-Devret**, SBF Dergisi, Cilt: 46, No: 1-2, Ocak-Haziran

Emek, U. (2001). **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı**, İstanbul: TÜSİAD, 12/1

Eryılmaz B. ve Eken, M. (1990). **Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları**, Türk İdare Dergisi, Cilt: LXII, Sayı 387, Haziran, s. 55-99.

Eryılmaz B. (1989). **Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler**, Türk İdare Dergisi, Sayı:382, Mart, s.17-59

Güler, B.A. (2004). **Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi**, Görüş Dergisi: Yerinden Yönetim, TÜSİAD Yayın Organı, Sayı: 58, Şubat – Mart 2004, s. 24-30

İğdeler, S. (2003). **Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler**, Türk İdare Dergisi, Sayı: 439, Haziran 2003, s. 1-39

Karahanoğulları, O. (1998). **Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, cilt 7, sayı 1, s. 104-109

Kaya, O., Özek, A. (2005). **Kamu İhale Kanununa Göre Bütün İhale Usullerinde İşlem Akış Süreci ve Açıklamaları**, Mali Hukuk Dergisi, Sayı 115, Ocak-Şubat, s. 11-21

Kepek, M. (2009). **5812 sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu İhale Mevzuatında Meydana Gelen Son Değişiklikler**, Bütçe Dünyası, Cilt 3, Sayı 31, s. 31-37

Mutlu, T. (2008). **Kamu İhale Kanununa Genel Bakış**, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı Dergisi, Yıl 1, Sayı 4, Ocak, s. 42-47

Odyakmaz, Z. (1998). **Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt II, Haziran-Aralık, s. 141-195

Ormanoğlu, B. (2007). **4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale İlan Süreleri, 2007/1 No’lu Kamu İhale Tebliği İle Yeniden Belirlenen Eşik Değerler ve Yaklaşık Maliyet Kavramı**, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 706, Şubat, Ankara,

Özdemir G., Aksoy N. (2004). **Belediye İktisadi Teşebbüsleri, İhale İmar Dergisi**, Sayı 13, Mart

Özer, H. (2001). **Devlet İhaleleri Yasa Taslağı Üzerine**, Mülkiye Dergisi, Ankara, Cilt 25, Sayı 228, s.169- 186

Sakınç, S. (1997). **Yönetim ve Ekonomi**, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:3

Sakınç, S., Kayalıdere, G. (2003). **Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği**, Yönetim ve Ekonomi, Cilt:10, Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, Manisa, s. 205-221

Sarısu, E. (27.02.2002). **Yeni İhale Yasası Ne Getiriyor**, Finansal Forum Gazetesi, s.5

Sezer, Y. (2002). **Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rakabet**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 4, Aralık, s. 57-82

Şimşek, V. A. (2002). **Yeni Kamu İhale Sistemi Üzerine Genel Bir Değerlendirme**, Yaklaşım Dergisi, Sayı 120, Aralık, s. 83-90

Tekin, T. (2005). **Belediyelerde Yap, İşlet Modeli Uygulamaları ve Yap-İşlet-Devret Modelinden Farkları**, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 10, Sayı 7, Temmuz, s. 16-22

Toğuz, Ö. (2002). **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Arasındaki Farklar Bu Farkların İhale Hukuku Yönünden Getirdiği Yenilikler**, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 3, Ankara, s. 177-204

Turgut, K. (2008). **Hukuka Aykırı Meclis Kararları Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Kullanılması**, Türk İdare Dergisi, Mart, Sayı: 458, s. 95-107

Uluatam, Ö. (1989). **Yap - İşlet - Devret Modeli Üzerine Düşünceler**, İşveren Dergisi, Cilt.27, Sayı:5, Şubat, s. 15-18

Ulusoy, A., Vural, T. (2003). **Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri**, Türk İdare Dergisi, Sayı: 439, s. 119-138

Uzun, M. (2003). **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme I**, Belediye Dünyası, Cilt 4, Sayı 3, Mart, s. 21-34

Uzun, M. (2003). **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme II**, Belediye Dünyası, Cilt 4, Sayı 4, Nisan, s. 30-41

Yıldız, H. (2003). **AB'nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler**, Türk İdare Dergisi, Sayı 439, Haziran, s. 39-70

TEZLER

Eryiğit, H. (2005). **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Keskin, B. (2006). **Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözümü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Zengin, E. (1996). **Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar Özelleştirme Yöntemleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

İNTERNET KAYNAKLARI

Acar, İ. A., Gül, H. (2007). **1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüm, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu: Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri**, 9-13 Mayıs 2007, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, s. 1-13, http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/acar_gul.pdf, Erişim: 03.05.2008

Aslan, Y. (2007). **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Hukukunda Getirilen Düzenlemelere Genel Bir Bakış**, Sayı 29, Eylül, http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20icerik/Dr.%20M.%20Yasin%20ASLAN.htm, Erişim: 03.04.3008

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (2008), **Avrupa Birliği’nde Kamu İhaleleri**, <http://www.deltur.cec.eu.int> , Erişim: 13.10.2008

Avrupa Birliği Bilgi Merkezi, (2008), **AB ve Kamu Alımları**, http://min.avrupa.info.tr/QA/forum/viewthread.php?lang=0&forum_id=83&thread_id=3815 , Erişim: 20.10.2008

Çoşgun, T. (2004). **Kamu İhale Yasası Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir İnceleme**, Türkiye İnşaat Mühendisliği 17. Teknik Kongresi Sergisi, 15-17 Nisan 2004, Yıldız Teknik Üniversitesi Kongre Salonları, İstanbul <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/10171.pdf>, Erişim: 12.10.2008

Döndüren, H. (1993). **Ticaret İlmihali**, <http://www.ansar.de/ticaretilmihali> Erişim: 05.06.2007

Göçerler, A. (2002). **Kamu İhale Kanunun Getirdiği Yenilikler**, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının 02.04.2002 gün ve 709-1-8/1863-9 sayılı Görev Emri gereğince hazırlanan İnceleme Raporu, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/kamu_ihale_kanunu.htm, Erişim: 01.11.2008

İğdeler, S. (2003). **Kamu İhale Kanunu’nun Getirdiği Sorunlar**, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/kik_sorunlari.htm, Erişim: 09.09.2008

İğdeler, S., Göçerler, A., Öztürk, M. (2003). **01.01.2003 Tarihinden İtibaren Yürürlüğe Giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun Getirdiği Yenilikler**, İçişleri Bakanlığı, 12.03.2003 gün ve 1223, 1225, 1226 sayılı görev emirleri ile hazırlanan Rapor, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/4734un_yenilikleri.htm, Erişim: 03.09.2008

İmre, E. (2001). Türkiye’de **Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması**, Yüksek Denetleme Kurulu http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm, Erişim 20.05.2006

Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları İzleme Raporu 2008 – 2009** http://www.ihale.gov.tr/istatistik/2008_yilisonu_rapor.pdf , Erişim: 10.05.2009

Keith, H. (1986). **Özelleştirmede İhale Yöntemi: Rekabete Doğru Bir Adım**, Çev: Prof. Dr. Kamil Tüğen
<http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/tugen-hartley-ozellestirme.htm>, (Erişim: 05.10.2008)

Köksal, T. (2004). **Türk Kamu İhaleleri Sisteminin Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Sistemi İle Uyumlaştırılması**, Rekabet Bülteni, Sayı: 11, İstanbul
<http://www.esrcr.com/www2/bulten2bb.asp?bulsayID=134&altbas=altbas1&konu=konu1k=1>, Erişim:05.11.2008

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2006). **Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri**, No: 7, 2006 Ankara,
<http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh238.pdf>,
Erişim: 10.10.2008

Özcan T. (2005). **Yap İşlet Devret Modelleri Ve Vergisel Problemler**,
http://www.kobiline.com/docs/AATax/article/yid_vrg_prob.doc, Erişim:12.05.2006

Sevil, G., Başar, M. (1999). **Yap-İşlet- Devret Modelinde Karşılaşılan Riskler ve Finansal Riskin Önlenmesinde Swap Tekniğinin Kullanımı**,
<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/temmuz99/yapislet.htm>, Erişim: 20.056.2006

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, (2001) **Türkiye ile AB Arasında Hizmetlerin Serbestleştirilmesi ve Kamu İhaleleri Pazarlarının Karşılıklı Açılması Müzakereleri Çerçevesinde Durum Değerlendirmesi ve Mevzuat Karşılaştırması, (Mali Hizmetler Hariç)**,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ticaret/hizmet/mevzuat.pdf>, Erişim: 12.10.2008

Tokalaş, S. (2008). **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Temel İlkeleri**,
<http://www.ppp.org.tr/content/view/55/82/>, Erişim: 10.11.2008

Tuncil, V. (2005). **Kamu Hizmeti**,
http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_199.htm, Erişim: 15.03. 2009

YARARLANILAN KANUNLAR

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

5812 sayılı Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda
Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun