T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

KAMU HARCAMA HUKUKU ÇERÇEVESİNDE KAMU ALIMLARI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR

Mehmet TURŞUCU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR

ISPARTA 2011

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : MALİYE EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız **YÜKSEK LİSANS** / ~~**DOKTORA**~~ Programı öğrencisi ...Mehmet Turşucu..... tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve kurulan jüri önünde tezini savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.
Tez Adı Değişikliği ~~**YAPILDI**~~ / **YAPILMADI**

Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR

Tarih

Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

SINAV TUTANAĞI:

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca 06.09.2021 günü saat ..13..... 'de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiyedeki Uygulamalar konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda **OY BİRLİĞİ** / ~~**OYÇOKLUĞU**~~ ile aşağıdaki kararı almıştır.

☒ KABUL ☐ RED ☐ DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan	Dr. Mevlüt KARABAYAK	
Üye	Doç. Dr. Serpil AĞCAKAYA	
Üye	Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR	
Üye		
Üye		

Yukarıda adı geçen öğrenci Sınav Tutanağı'nda belirtildiği üzere mezun olmaya **HAK KAZANMIŞTIR / KAZANAMAMIŞTIR.**
Gereğini rica ederim.

ENSTİTÜ YÖNETİM KURULU KARARI : Tarih: Karar No:

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla **"KABUL", "RED", veya "DÜZELTME"** kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin **Enstitü ile ilişiği kesilir.** Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç **üç ay içinde** gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişiği kesilir. Düzeltme alan öğrenci **bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak** zorundadır.
Madde-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL" ,"RET" veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişiği kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişiği kesilir.

T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar" adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Mehmet TURŞUCU
06.10.2011

ÖNSÖZ

Türk kamu alımı hukukunun tarihsel olarak gelişim sürecini ve bu sürecin günümüz uygulamalarında nasıl şekillendiğini incelediğim çalışmamın her aşamasında desteğini ve güvenini esirgemeyen tez danışmanım Doç.Dr. İbrahim Attila ACAR'a, tez çalışmam boyunca önemli katkılar sağlayan Süleyman Demirel Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanı Ertan ÇEKİN'e, Başkan Yardımcısı Ali Erten TENDERİS'e ve Yrd.Doç.Dr. Kenan Oğuzhan ORUÇ'a teşekkürlerimi sunarım.

Üzerimdeki emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim, bugünlere gelmemde emeği olan anne ve babama derin sevgi ve minnet duygularımı sunarım.

Kendilerine ayırmam gereken zamandan fedakârlık ettikleri için varlıklarıyla beni her zaman mutlu eden çocuklarım Vedat Mert ve Mehmet Selim'e çok teşekkür ederim.

Yüksek lisans çalışmam boyunca, benimle birlikte tüm sıkıntılara katlanan, bana hep moral kaynağı olan, çalışma imkânı sağlayarak maddi - manevi desteğini esirgemeyen sevgili eşim Celile Hanım'a ne kadar teşekkür etsem azdır.

Mehmet TURŞUCU

ÖZET

KAMU HARCAMA HUKUKU ÇERÇEVESİNDE KAMU ALIMLARI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR

Mehmet TURŞUCU

Süleyman Demirel Üniversitesi, Maliye Bölümü

Yüksek Lisans Tezi, 135 sayfa, Eylül 2011

Danışman: Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR

Devletlerin üstlendiği sorumlulukların artışına paralel olarak son yıllarda kamu harcamalarında da büyük bir artış gözlenmiştir. Kamu harcamalarının yaklaşık üçte birini oluşturan kamu alımları için ülkeler önemli miktarda kamu kaynağı tahsis etmektedir. Dünyada, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması anlayışı benimsenmiştir. Gerek AB müktesebatında gerekse birçok ülkenin ulusal mevzuatında bu anlayışa bağlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de de benzer gelişimin ilk adımı 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu olmuştur.

Çalışmada, ihale mevzuatının Türkiye'de tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Türkiye'deki tüm kamu kurumları tarafından yapılan kamu alımlarına ilişkin süreci tek bir çerçevede düzenlemeyi amaçlayan Kamu İhale Kanunu'na geçişin gerekçeleri incelenmiştir. Yeni düzenlemenin uygulama sonuçları olumlu ve olumsuz yönleriyle tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yeni ihale sisteminin, Türkiye'nin kamu mali yönetimindeki olumlu gelişime katkısı olmuştur. İnsan unsuruna büyük ölçüde bağlı olan kamu mali yönetimi uygulamalarının istenmeyen sonuçlara açık olduğu, gerek yönetim bilgi sistemlerinin etkin olarak kullanımının gerekse uzmanlaşmaya yönelik çalışmaların bu tür sonuçları azaltacağı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Kamu Alımları, Kamu Hizmeti, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, İhale İptalleri.

ABSTRACT

PUBLIC PROCUREMENT AND PRACTICES IN TURKEY IN ACCORDANCE WITH PUBLIC EXPENDITURE LAW

Mehmet TURŞUCU

Suleyman Demirel University, Department of Finance

Post Graduate Thesis, 135 pages, September 2011

Supervising: Doç. Dr. İbrahim Attila ACAR

As the social state concept is accepted in today's world, a big increase in public expenditure has been seen in recent years in parallel with the increase of the states' assumed responsibilities. States dedicate large amount of public resources for public procurements that makes approximately one-third of public expenditures. Effective, economic and efficient use of sources in accordance with the new public administration approach, accountability in source administiration and providing transparency is accepted in world. Both in acquis communitaire and most states' national legislation some reforms has been made according to this approach. First step of similar develoment in Turkey was Public Bidding Law which came into effect in 2003.

In this work, historical development of bidding regulations is given. The reasons of passing to Public Bidding Law which aims to edit process about public procurement that made by all public organizations in Turkey in single framework is investigated. Practise results of new editing is tried to be determined by its positive and negative sides.

New bidding system has effect on positive development in Turkey’s public financial administration. It is evaluated that public financial administration practices that mostly committed to human element is open to undesirable results and effective use of management information system and works about specialization will decrease these kind of results.

Keywords: Public Expenditure, Public Procurement, Public Service, Public Bidding Law No 4734, Bidding Abrogations.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ i

ÖZET ii

ABSTRACT iii

İÇİNDEKİLER iv

KISALTMALAR vii

TABLOLAR viii

ŞEKİLLER ix

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARI VE SINIRI

I. TEMEL KAVRAMLAR 5

II. KAMU HARCAMALARINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR 6

III. KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE KAMU HİZMETLERİNİN SINIRI 8

A. KAMU HİZMETİ TANIMI 8
B. EKONOMİK KRİZ DÖNEMLERİNDE KAMU HARCAMALARI 10
C. KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM 12
1. Devlet Açısından Kamu Hizmeti Sınırı *15*
2. Vatandaş Açısından Kamu Hizmeti Sınırı *16*
3. Çıkar Gurupları Açısından Kamu Hizmeti Sınırı *17*

IV. KAMU PARASI HARCAMANIN DAYANILMAZ HAFİFLİĞİ 17

V. KAMU HARCAMALARININ NİTELİĞİ 19

VI. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRMASI 22

A. İDARİ SINIFLANDIRMA 23
1. Organik Sınıflandırma *23*
2. Fonksiyonel Sınıflandırma *23*
B. BİLİMSEL VE EKONOMİK SINIFLANDIRMA 23
1. Reel Harcamalar – Transfer Harcamaları *23*
2. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamalar *24*
3. Cari Harcamalar – Yatırım Harcamaları *24*

VII. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞI 25

A. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI 26
B. KAMU HARCAMA YÖNETİMİ ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELER 29

VIII. HARCAMA YÖNETİMİNDE BÜTÇE UYGULAMALARI 32

A. BÜTÇE SİSTEMLERİ 33
1. Klasik Bütçe Sistemi *33*
2. Torba Bütçe Sistemi *34*
3. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi *34*

4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) *35*
5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (PEB) *35*
B. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SİSTEMİ VE UYGULAMALARI 37
C. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ SEYRİ 40

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU ALIMLARI

I. KAVRAMSAL BOYUT 42

II. ULUSLARARASI VE BÖLGESEL KAMU ALIMLARI DÜZENLEMELERİ 43

A. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ KAMU ALIMLARI ANLAŞMASI (DTÖ-KAA) 44
B. UNCITRAL KAMU ALIMLARI MODEL KANUNU 46
C. OECD'NİN KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN ÇALIŞMALARI 47
D. DÜNYA BANKASI'NIN KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN ÇALIŞMALARI 48
E. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU ALIMLARI 48
1. Vatandaşın Parasının İyi Kullanıldığı Kamu Alımı 51
2. Eşit Muamelenin Uygulandığı Kamu Alımı 51
3. Ayrımcılığa İzin Vermeyen Kamu Alımı 51
4. Şeffaf ve Güvenilir Kamu Alımı 51

III. KAMU ALIMLARI KONUSUNDA TÜRKİYE'NİN AB MÜKTESEBATINA UYUM SÜRECİ 52

IV. TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI HUKUKU 57

A. GENEL BAKIŞ 57
B. KAPSAM 58
C. İLKELER 59
D. GELİŞİMİNİN TARİHSEL SÜRECİ 61
E. KAMU İHALE SİSTEMİNDE DEĞİŞİM VE GEREKÇELERİ 63
F. KAMU İHALE KANUNU (KİK) İLE DEVLET İHALE KANUNU'NUN (DİK) KARŞILAŞTIRMASI 66
1. Düzenledikleri İşler 66
2. Kapsadıkları Kurumlar 69
3. İstisnalar 71
a. Kurumsal Kapsam Bakımından İstisnalar 71
b. Kapsamdaki İşler Bakımından İstisnalar 73
4. Temel İlkeler 79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KANUNU UYGULAMALARI

A. KANUNDA YER ALAN TERİMLERE İLİŞKİN TANIMLAR 83
B. KAMU İHALE KANUNU'NA GÖRE ALIM USULLERİ 84
1. İhale Usulleri 84
a. Açık İhale Usulü 85
b. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü 85
c. Pazarlık Usulü 86
d. İhale Usulleriyle Yapılan Alımlara İlişkin Veriler 88
2. Diğer Alım Usulleri 88
a. Doğrudan Temin Usulü 88
b. Tasarım Yarışmaları 93

3. Alım Yöntemlerinin Kullanılma Oranları ... 95
G. İHALELERE KATILIMA İLİŞKİN ESASLAR ... 95
1. İhale Yeterliliği ... 95
2. İstenmesi Zorunlu Olan Belgeler ... 97
3. İhalelere Katılamayacak Olanlar ... 98
H. İLAN SÜRELERİ VE YÖNTEMİ ... 100
İ. İHALE SÜRECİNDE ROL ALAN AKTÖRLER ... 102
1. İhale Yetkilisi ... 102
2. İhale Komisyonu ... 103
3. Kamu İhale Kurumu ... 104
a. Kurumun Görev ve Yetkileri ... 104
b. Kurumun Yapısı ... 105
aa. Kamu İhale Kurulu ... 106
bb. Başkanlık ... 107
cc. Hizmet Birimleri ... 107
c. Kurumun Gelir ve Giderleri ... 108
J. ŞİKAYET VE İTİRAZEN ŞİKAYET ... 108
1. İdareye Şikâyet ... 109
2. Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikâyet ... 109
3. Başvuru Ehliyeti ... 110
4. Şekil Şartları ... 110
5. Yargıya Başvuru ... 111
K. İHALE İPTALLERİ ... 111
1. İhale İptal Sebepleri ... 112
2. İptal Edilen İhaleler ve İlan Bedeli İlişkisi ... 114
3. İptal Edilen İhale İlan Giderlerinin Yükseköğretim Kurumlarının Bazı Giderleri İle Karşılaştırılması ... 115

SONUÇ VE ÖNERİLER ... 117

KAYNAKÇA ... 122

ÖZGEÇMİŞ ... 135

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

ABGS : Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

ABS : Analitik Bütçe Sınıflandırması

DİK : Devlet İhale Kanunu

DMO : Devlet Malzeme Ofisi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DTÖ - KAA : Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması

DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

GATT : Ticaret Tarifeleri Genel Anlaşması

GSMH : Gayri Safi Milli Hâsıla

İKN : İhale Kayıt Numarası

KİK : Kamu İhale Kanunu

KİSK : Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

KOBİ : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

OECD : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

PEB : Performans Esaslı Bütçeleme

PPBS : Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

UNCITRAL : Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu

TABLOLAR

Tablo 1. Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Harcama Sistemi Alanında Yapılan Önemli Yasal Düzenlemeler 32
Tablo 2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Örnek Bütçe Kodlaması 39
Tablo 3. Genel Devlet Harcamaları Tutarı ve GSMH'ye Oranı (2003-2009) 41
Tablo 4. Müzakere Sürecinde Mevcut Durum (Temmuz 2010) 55
Tablo 5. Türkiye'de Kamu Alımlarının Kamu Harcamalarına ve GSMH'ye Oranı. 58
Tablo 6. Türkiye'de İstisnalar Kapsamında Yapılan Alımların Toplam Kamu Alımlarına Oranı 78
Tablo 7. DMO'nun Satışlarının İstisnalar Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarına Oranı..... 79
Tablo 8. İhale Usulleriyle Yapılan Alımlar (2006-2010)..... 88
Tablo 9. Kamu Alımlarının Alım Yöntemi Bazında Ayrımı (2006-2010) 95
Tablo 10. İptal Edilen İKN'lerin İptal Nedenleri Bakımından Ayrımı (2007-2010) 113
Tablo 11. İptal Edilen İhalelerin İhale İlanları Bedelleri (2007-2010) 114
Tablo 12. Yükseköğretim Kurumları 2010 Yılı Verileri..... 116

ŞEKİLLER

Şekil 1. Friedman Matrisi 18
Şekil 2. Türkiye'de Genel Devlet Harcamaları Tutarı ve GSMH 41

GİRİŞ

İnsanlar ilk çağlardan bu yana topluluk halinde yaşamak zorunda kalmışlardır. Çünkü insanların doğada karşılaştıkları tehlikelere ve zorluklara tek başına karşı koyabilmesi ve ihtiyaçlarını tek başına karşılayabilmesi mümkün değildir. Ülkeler açısından bakıldığında bu topluluğun karşılığı vatandaş olarak ifade edilmiştir. Toplu yaşamanın gerektirdiği ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan organizasyon da devlettir ve ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacı olarak kabul edilmektedir.[1]

Toplu halde yaşam, beraberinde daha büyük ihtiyaçları doğurmuştur. İnsanların bu yaşam tarzına alışmaları ve geliştirmeleri, ihtiyaçlarının ve beklentilerinin artmasına sebep olmuş, devletin sorumlulukları çok ciddi bir boyuta gelmiştir.

Bu noktada devletin faaliyet alanının ne olduğu sorusuna cevap aranması gerekmektedir. Bu konuda çok farklı görüşler ileri sürülmüşse de, bu görüşleri liberal görüş ve müdahaleci görüş olmak üzere iki grup altında değerlendirmek mümkündür. Jandarma devlet anlayışı da denen liberal görüşün uygulandığı devlet anlayışında devlet, mümkün olan en dar alanda faaliyet göstermelidir. Bu alan; savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerinden ibarettir. Müdahaleci görüşün uygulandığı devlet anlayışında ise devlet sosyal ve ekonomik alana müdahale etmelidir.[2]

Her iki devlet anlayışında da devlet, faaliyetleri ile orantılı olarak harcamada bulunmaktadır. Liberal görüş kamu harcamalarının minimum düzeyde tutulmasını savunurken müdahaleci görüş kamu harcamaları ile iktisadi alana yön verilmesini savunmaktadır. Ancak iki görüş açısından da kamu harcaması yapılmaması söz konusu değildir.

Kamu otoriteleri gerek toplumsal ihtiyaçları karşılamak gerekse sosyal ve ekonomik hayatı düzenlemek adına belli kurallar çerçevesinde harcamalarda

---

1 İsmail GÜNEŞ, **Devlet Kavramı**, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/devlet.htm>, 29.6.2011

2 Kemal GÖZLER, **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Bursa, Ekim 2009, s.27-28. (383)

bulunurlar. Bu harcamalar; kamu hizmetinde görev alan personele ödenen ücretler, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli mal ve hizmetler ile yapım işlerinin satın alınması karşılığı yapılan ödemeler ile belli kişi veya sosyal grupları ya da geliştirilmesi gereken bölge veya sektörleri desteklemek adına herhangi bir karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler şeklinde gerçekleşmektedir. Günümüzde bu harcamalar ekonomik, sosyal, siyasal ve askeri sebeplerle geçmiş dönemlere nazaran önemli derecede artış göstererek ABD ve Avrupa ülkelerinde GSMH'nin üçte birini aşmıştır. Türkiye için de durum benzer niteliktedir.

Kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan ve belli usuller sonrası belirlenen bir bedel karşılığında yapılan mal ve hizmet alımları ile gerek duyulan yapım işlerini ifade eden kamu alımlarının piyasa hacmi OECD tahminlerine göre ülkelerin GSMH'lerinin ortalama % 15'ine tekabül etmektedir. Bu bağlamda kamu alımları, dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından da küresel bir önem taşımaktadır. Türkiye'deki duruma bakıldığında, kamu alımlarının GSMH içerisindeki payının yaklaşık % 7 olduğu, kamu alımlarının kamu harcamalarına oranının ise yaklaşık % 17 olduğu görülmektedir.

Kamu harcamalarında görülen bu artışlar devletler için önüne geçilmesi gereken bir risk faktörü haline gelmiştir. Çünkü son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin ana sebebinin kamu sektörü harcamalarındaki plansızlık ve kaynakların etkin kullanılmaması olduğu söylenebilir. Kamu mali yönetiminde görülen başarısızlıklar ve yaşanan ekonomik krizler; kamu harcamalarının GSMH'ye oranındaki artış, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması ve denetim sisteminin geliştirilmesi gibi konuların sorgulanarak üzerinde çalışmalar yapılmasına neden olmuştur. Birçok ülkede kamu mali yönetimi alanında; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Son dönemde, OECD ülkelerinde de kamu harcama sistemi alanında önemli yasal düzenlemeler uygulamaya koyulmuştur.

Türkiye'de de 2003 yılına kadar uygulanan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile uluslararası standartlara uygun, şeffaf, denetlenebilir ve rekabete açık bir ihale sistemi oluşturulamadığı gerekçesi ile Avrupa Birliği müktesebatına uyum taahhütleri çerçevesinde hazırlanan Kamu İhale Kanunu, 1.1.2003 tarihinden itibaren

yürürlüğe girmiştir. Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirleyen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu da aynı tarihte uygulamaya koyulmuştur.

Mali plan ve raporların, uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil etmesi, mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 2004 yılından itibaren analitik bütçe sınıflandırması kullanılmaya başlanmıştır.

2006 yılından itibaren yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ile birlikte kamu mali yönetiminde stratejik yönetim anlayışı benimsenmiş olup sistem; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ile mali saydamlık ve hesap verilebilirlik temel ilkeleri üzerine kurulmuştur. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile planlı bir bütçe yapısı hedeflenmiştir. 5018 sayılı Kanun, Türkiye'de mali yönetim alanında yaşanan reform niteliğindeki bu değişim sürecinin temelini oluşturmuştur.

Çalışma kapsamında, kamu harcamaları çerçevesinde kamu alımlarının teorisinden hareketle Türkiye'deki uygulamalar incelenmiştir. Uluslararası ve bölgesel düzenlemelerin Türkiye uygulamalarına etkileri, uygulamaların mali yönetime sağladığı olumlu katkılar ile birlikte uygulamalara ilişkin olumsuzluklar ele alınmıştır. Olumsuzlukların giderilmesine yönelik olarak çözüm önerileri sunulmuştur.

Konunun incelenmesinde literatür, yasal metinler ve istatistiki veriler değerlendirilmeye çalışılmıştır. Literatürde kamu alımları konusuna yönelik çalışmaların sayıca ve kapsam olarak yetersiz oluşu, incelemeleri zorlaştıran bir husus olarak ifade edilebilir.

Üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde; kamu harcamalarının kavramsal değerlendirmesi, kamu hizmetlerinin sınırı, kamu parasını harcama konusundaki genel anlayış, iktisadi doktrinler açısından değerlendirme, kamu harcamalarının miktar ve niteliğindeki değişim süreci ve etkinliğin sağlamasına yönelik yaşanan gelişmeler ele alınmıştır.

İkinci bölümde; kamu alımları konusu incelenmiştir. Bu çerçevede kamu alımlarının AB müktesebatı ile birlikte uluslararası ve bölgesel düzenlemelerdeki yeri, Türkiye'nin bu konuda AB müktesebatına uyum süreci ve Türkiye'de kamu alımları konusundaki hukuki düzenlemelerin tarihsel gelişimi değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde ise Kamu İhale Kanunu uygulamaları incelenmiş, mevcut uygulamalara yönelik olumlu ve olumsuz tespitlere yer verilmiştir. Uygulamalardaki aksaklıklara yönelik çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARI ve SINIRI

I. TEMEL KAVRAMLAR

Bir ülkede yaşayan insanların müşterek ihtiyaçları vardır. Bunlar birlikte yaşamaktan kaynaklanan ve tek başına karşılanamayacak ihtiyaçlardır. Devletin varlığının en temel amacı, o ülkede yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamaktır.[3] Devletin; bu ihtiyaçları karşılaması ve yüklendiği diğer görevleri (büyüme ve kalkınma hızını artırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, kaynak dağılımını düzeltmek vb.) yerine getirebilmesi için harcama yapması gerekmektedir.[4]

Harcama, para ya da para ile ifade edilebilen iktisadi değerlerin bir ihtiyacı karşılamak amacıyla tüketilen kısmı olarak ifade edilebilir. *Kamu harcamaları* ise genel olarak devletin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla yaptığı giderler şeklinde tanımlanabilir.[5] Klasik maliyeciler *kamu harcamasını*; kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak için belirli kurallara göre yaptıkları parasal harcamalar şeklinde tanımlarken modern maliyeciler; kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak veya sosyal ve ekonomik hayata müdahalelerde bulunmak için belirli kurallara göre yaptıkları harcamalardır şeklinde ifade etmişlerdir.[6]

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmetlerle ilgili olan kamu harcamaları, önemli ekonomik ve sosyal etkilere neden olabilmektedir. Bu sebeple kamu harcamaları, kamu gelirleriyle birlikte maliye politikasının iki aracından birisidir.[7] Kamu harcamaları dar anlamda kamu harcamaları ve geniş anlamda kamu harcamaları olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır.

---

3 Erkan KARAARSLAN, **"Kamu Harcamaları ve Kamusal Mal ve Hizmetler"**, Yazı Dizisi 3, <http://www.malihizmet.org/bolum/makale/dosya/25.pdf >, (03.10.2010), s.1.

4 Ahmet ARSLAN, "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", **Maliye Dergisi**, Sayı 40, Mayıs-Ağustos 2002, s. 83.

5 Osman PEHLİVAN, **Kamu Maliyesi,** Derya Kitabevi, Trabzon, 2006, s.69. (318)

6 İsmail TÜRK, **Kamu Maliyesi,** Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 1992, s.53-55. (365)

7 Erkan KARAARSLAN, Yazı Dizisi 3, s.1.

Geniş anlamda kamu harcamaları; merkezi ve yerel yönetimlerin, iktisadi devlet teşekküllerinin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gerçekleştirdiği harcamalar toplamı ile toplum için faydalı hizmet gören kurumların ödemelerini, vergi muafiyet ve indirimlerini, özel kişilerin kamuya yaptıkları yardım ve bağışların toplamını ifade eder.[8]

Dar anlamda kamu harcamaları ise; kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin (belediye, il özel idaresi ve köyler gibi) yaptıkları harcamalara denir. Başka bir ifadeyle, kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için kamu kuruluşlarının *bütçelerinden* yaptığı harcamalardır. Dar anlamda kamu harcamaları prensip olarak merkezi yönetim bütçesinde ve mahalli idareler bütçelerinde gösterilmektedir.[9]

II. KAMU HARCAMALARINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

Kamu harcamaları konusuna iktisadi doktrinler açısından bakacak olursak değerlendirmeyi liberal görüş ve müdahaleci görüş olmak üzere iki temel ayrım bazında ifade etmek mümkündür.

Devletin ekonomik faaliyetlerdeki varlığı, Klasik İktisat ile Keynezyen İktisadın ayrımı konusundaki en temel unsurdur. Bu doğrultuda devlet ile ekonomi arasındaki ilişkiyi açıklayan teoriler iki yönde yoğunlaşmıştır.[10]

Devlete "jandarma devlet" görevi atfeden klasik iktisatçılar, liberal anlayışın hakim olduğu bir devlet tasarlamışlar ve ekonominin kendi haline bırakılırsa en iyi şekilde işleyeceği fikrinden hareketle ekonominin işleyişinde devlet müdahalesinin olmaması gerektiğini,[11] devletin ekonomiye yapacağı müdahalelerin istikrar bozucu

---

[8] İbrahim ARISOY, **"Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003)"**, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2005/15, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/ARISOY-05.pdf>, Kasım 2005, s.2.

[9] Akif ERGİNAY, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, 16. Baskı, Ankara, 1998, s.131. (250)

[10] N. Oğuzhan ALTAY, Onur ALTIN, **"Türkiye'de Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Yatırımlar Üzerine Etkilerinin Analizi (1980-2005)",** Ege Akademik Bakış, Sayı:8 (1), 2008, s.268.

[11] Mehmet ÖZKARA, **Devlet Anlayışında Ortaya Çıkan Değişikliklerin Sonucu Olarak Vergilemeye Yüklenen Fonksiyonlar**, <http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_devlet_anlayisinda.htm>, 30.6.2011.

olduğunu ileri sürmüşlerdir.[12] Buna göre devlet harcamaları zorunlu ve vazgeçilmez nitelikteki kamu hizmetlerini görecek seviyede tutulmalıdır. Aksi halde kamu finansmanının genişlemesine bağlı olarak vergi gelirlerinin çeşidinde ve sınırında da bir genişleme olacaktır.

Klasik iktisatçılar maliye politikası aracı olarak küçük ve denk bütçeyi tercih ederler. Çünkü kamu hizmetinin sınırlı ve kamusal giderlerin en düşük seviyede tutulması, ancak denk bütçe anlayışı ile sağlanabilir. Buna göre bütçe açığı kadar bütçe fazlası da olumsuz karşılanır. Çünkü bütçe fazlası özel tasarrufların daraltılması pahasına sağlanmaktadır. Bu ise toplam yatırım hacmini azaltacak ve dolayısıyla ekonominin uzun dönemli gelişmesini olumsuz yönde etkileyecektir.[13]

Ayrıca, bütçe açığına izin verecek bir düzenleme; iki yönden olumsuz etki gösterebilir. Bir yönüyle bütçe açıkları, devleti, borçlanma ve açıktan finansman gibi tehlikeli yollara itmek suretiyle gelecek yıllar içinde ödeme güçlükleri doğuracak ve daha fazla harcamayı gerektirecek, öte yandan, devletin açık bütçe ile yaptığı borçlanma ile özel ekonomide verimli alanlara yöneltilmesi mümkün olan fonlar kamu kesimine aktarılmış olacaktır. Bunun yanında, devletin borçlanma amacıyla kredi piyasasına girerek özel firmalara rakip olması, piyasadaki kredi faizlerini yükseltecektir.

Bu görüşler çerçevesinde kamu harcamalarının ekonomiye olumsuz etkilerinin bulunduğunu savunan klasik iktisadi düşüncenin, 1921'de İngiltere'de başlayan buhran dönemi ve tüm dünyayı etkileyen 1929 "Büyük Kriz"ine çözüm olamayacağına duyulan inanç buhran uzadıkça daha da artmıştır.[14] Bu kriz ortamında Keynes'in müdahaleci devlet anlayışı, ekonomik şartların da verdiği imkânlarla kabul görmüştür.

Keynes, klasiklerin aksine devletin ekonomiye müdahale etmesini savunmuş ve devletin ekonomide düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre eksik istihdamdan çıkış kamu harcamaları ve talep yönetimi politikaları ile

---

[12] İbrahim BAKIRTAŞ, **"Kamu Harcamalarının Temel Makroekonomik Göstergelerle İlişkisi ve Nedenselliği (1983-2000 Türkiye Örneği),"** Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:9, Aralık 2003, s.42.

[13] Z. Osman ORHAN, **Keynezyen ve Monetarist İstikrar Politikaları**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1989, s.64.

[14] Muammer TEKEOĞLU, **İktisadi Düşünceler Tarihi**, Çukurova Üniversitesi Basımevi, 1. Baskı, Adana, 1993, s.194. (287)

ekonomiye yön vererek sağlanabilir. Devlet, kamu harcamalarını artırarak ya da azaltarak talebi yönlendirmek suretiyle ekonomiye müdahalede bulunabilir. Bu açıdan kamu harcamaları önemli bir araçtır. Keynes'in ortaya attığı fikirle devletlerin ekonomiye müdahalesi hızla genişlemiştir. Bu süreç sonunda ülke ekonomilerinde kamu kesiminin etkin bir rol oynadığı ve müdahaleci devlet anlayışının hâkim olduğu ve hatta devletin ekonomide iktisadi teşebbüsler kurarak bizzat yer aldığı görülmüştür.[15]

Günümüzde temelini klasik iktisadi düşüncenin oluşturduğu yeni düşünce akımlarının savunucuları yaşanan ekonomik sorunların çözümüne ilişkin öne sürmüş oldukları düşüncelerde, kamu harcamalarının azaltılması gereğini öne sürmüşlerdir. Şu anda dünyadaki genel eğilim de bu yöndedir. Bu değişimlere paralel olarak, son yıllarda ülkelerin iktisadi performanslarındaki düşüş, devletin etkinliğinde aranmaya başlanmıştır.[16] Söz konusu görüşü benimseyen iktisatçılar, devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkarak müdahale sonucu kaynakların etkin dağılmadığını, özel sektör yatırımlarının dışlandığı, bunun sonucu olarak hem ortalama verimliliğin hem de ekonomik büyümenin azaldığını, işsizliğin arttığını dile getirmişlerdir.[17]

III. KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE KAMU HİZMETLERİNİN SINIRI

A. KAMU HİZMETİ TANIMI

Gerek öğretide gerekse yargı kararlarında kamu hizmeti kavramının çeşitli tanımları yapılmış, genel kabul gören bir tanıma ulaşılamamakla birlikte, kavramın asgari unsurlarını içeren bir sonuca ulaşılmıştır. Kamu hizmeti aslında kamu yararını gerçekleştirme tekniğidir. Devletin ve buna bağlı kamu kurumlarının temel varlık

---

[15] Ertuğrul ACARTÜRK, Recep TEKELİ, Hakan ARSLANER, **"Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomideki Rolü: Türkiye Modeline Eleştirel Bakış"**, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi: I. Maliye Konferansı "Geçiş Ekonomilerinde Mali Politikalar", Bişkek/Kırgızistan, 16.4.2004.

[16] Nısfet UZAY, "Kamu Büyüklüğü ve ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)", **Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 19, Temmuz-Aralık 2002, s.151-152.

[17] İbrahim ARISOY, "Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt 14, Sayı:2, 2005, s.65.

sebebi, kamusal nitelikli ihtiyaçların karşılanmasıdır.[18] En basit ifadeyle kamu hizmeti, kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olarak, insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere doğrudan idare tarafından ya da idarenin denetimi ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyetlerdir.[19]

Genel olarak kamu hizmetinin gerekçeleri;[20]

- Piyasa başarısızlıklarının giderilmesi ya da önlenmesi gereği,
- Kamu hizmetlerinin masraflarına katılmaya olan isteksizlik ve bedava yararlanma arzusu,
- Tam kamusal mal ve hizmetlerin; fiyatlandırılamaması bu nedenle pazarlanamaması[21], bedel ödemeyenlerin yararlanmaktan alıkonamaması gibi özelliklerinden dolayı devlet tarafından üretilmezse başka türlü üretilememesi,
- Devletin piyasaya müdahalelerde bulunma işlevi,
- Piyasa ekonomisinin devamının devletin varlığına bağlı olması,

şeklinde sıralanabilir.

Kamu hizmetine ilişkin ortak bir tanımlama yapılamamasının sebebi olarak hangi hizmetlerin kamu hizmeti olduğu ya da kamu hizmetinin sınırının ne olduğu sorularına cevap arama konusundaki tartışmalar gösterilebilir. Net bir cevap bulunamayan bu soruların değerlendirmesi, dünyada son yüz yılda yaşanan büyük krizler sonrası uygulanan ekonomi politikaları ve alınan önlemler ışığında daha iyi yapılabilir.

---

[18] A.Kemal ÇELEBİ, A.Zafer YALÇIN, "Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar", **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt 15, Sayı:2, 2008, s.2.

[19] İnanç İŞTEN, "Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları", **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi,** Sayı:22, 2007, <http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=74> (4.9.2011).

[20] İbrahim Attila ACAR, Hüseyin GÜL, "1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm", **22. Türkiye Maliye Sempozyumu: Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri,** Bildiri, Antalya, Mayıs 2007, s.260-262.

[21] Erkan KARAARSLAN, Yazı Dizisi 3, s.1.

B. EKONOMİK KRİZ DÖNEMLERİNDE KAMU HARCAMALARI

İlk olarak dünya genelinde yaşanan 1929 ekonomik bunalımı değerlendirildiğinde; M.Friedman ve A.Schwartz, büyük bunalımın 1867'li yıllardan beri uygulanan para politikalarındaki yetersizliklerden dolayı ortaya çıktığını ve bu bunalımın para arzındaki mutlak düşüşle yakından ilişkili olduğunu savunmuşlardır.[22]

ABD'de 1920'li yıllarda yapılan vergi indirimleriyle artan yüksek servet yoğunlaşması, bankacılık sistemindeki zayıflığın önemli bir sebebidir. ABD ekonomisinde en yüksek servet yoğunlaşmasının gerçekleştiği 1929 yılında, bankacılık sistemindeki riskli krediler önemli bir düzeye ulaşmıştır. Servet yoğunlaşması ve riskli kredilerdeki artış 1929 yılında ekonomideki var olan durgunluğu bunalıma dönüştürmüştür.[23]

1929 sonbaharına kadar hâkim olan liberal ekonomi anlayışı kriz dolayısıyla büyük bir darbe yemiştir. Ekonomiye devlet müdahalesini kabul etmeyen bir anlayışa sahip olan Başkan Hoover, zamanında müdahaleci uygulamayı yürürlüğe koymadığı için krizin derinleşmesine neden olmuştur. ABD'de başlayan kriz sadece Amerika'yı değil tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Hoover, 1933de yapılan seçim sonucu yerini, 1945'e kadar başkanlık yapacak olan, Roosevelt'e bırakmıştır. Roosevelt ekonomiye ağır devlet müdahalesini öngören ve reform niteliği taşıyan programı "New Deal" i 1937 yılına kadar uygulama fırsatı bulmuştur. Amerikan ekonomisi tarihinde ilk kez devlet müdahalesi ile karşılaşmıştır. 1929 büyük ekonomik buhranı devlet müdahaleci görüşlerin değer kazanmasına ve bu bağlamda Keynezyen görüşlerin öneminin artmasına neden olmuştur.[24]

Keynes'e göre; ABD'de 1929 krizinin temel nedeni, yatırımlardaki büyük azalmadır. Bu azalma geliri azaltarak, harcamaları geriletmekte ve ekonominin eksik istihdama sürüklenmesine neden olmaktadır. Ayrıca Keynezyen yaklaşımı savunan iktisatçılar; GSMH' deki düşüşün para arzında gerilemeye sebep olarak, bu krizde

---

[22] Mustafa ACAR, "Devletçiliğin İflası Piyasanın Değil", **Stratejik Boyut Dergisi,** Yıl:1, Sayı:1, 2008, s.28.

[23] Ömer AÇIKGÖZ, Bülent ÖZKAN, "1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", **Mevzuat Dergisi,** Yıl:11, Sayı:136, 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com /2009/04a/01.htm> (4.9.2011).

[24] Uğur ÖZGÖKER, **Ekonomik Krizler Ekseninde İktisadi Düşünce Savrulmaları: 1929-2008 Krizlerinden Çıkan Dersler,** <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/04a/01.htm> (4.9.2011).

önemli rol oynadığını savunmuşlardır. Keynes, 1929 yılında yaşanan ekonomik krizden çıkmanın yolu olarak devletin ekonomiye doğrudan müdahalesini savunmuştur. Kamu hizmetlerinin artışını savunan "Fonksiyonel Devlet Teorisi" görüşü, 1940'ların başından 1970'li yıllardaki yeni ekonomik krizlere kadar refah dolu bir dönemin yaşanmasına neden olmuş ve birçok ülkede uygulanmıştır.[25] Büyük kriz döneminde ABD Başkanı Franklin Roosevelt, ekonomiyi durgunluktan çıkarabilmek için talep artışını sağlamaya yönelik olarak ücretlerin arttırılması, üretimin arttırılması için teşvikler, istihdam olanaklarının geliştirilmesi, işsizlik ödeneklerinin verilmesi ve kamu hizmetlerinin arttırılması gibi önlemler almıştır.[26]

Özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından refah devleti anlayışının hızla gelişmeye başladığı, devletin sınırlarının düzenli ve istikrarlı biçimde genişlediği görülmektedir.[27] Keynezyen anlayışın ve diğer bazı etkenlerin sonucu olarak kamu sektörünün sunduğu mal ve hizmetlerin miktarı artmıştır.[28] Bu dönemde vergiler artan oranlı hale getirilmiş, bu yolla kamu hizmetleri ve transfer harcamaları mümkün kılınmıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdama, sosyal güvenlik anlayışına ve eşitlikçi amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir. Refah devletinin eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştikçe, refah devletinin kurumsallaşan bu hizmetleri, vatandaşlar tarafından "bir refah hakkı" olarak görülmeye başlanmış, vatandaşların devletten beklentileri sürekli artmıştır.[29]

1950'li yılların başlarından 1970'li yılların sonlarına kadar devletin rolünün ve fonksiyonlarının genişlemesi ekonomide yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur.[30] 1970'li yıllarda dünyanın birçok gelişmiş ülkesinde görülen yüksek enflasyon ve işsizlik bir anda Keynezyen iktisadın tutarlılığının sorgulanmasına neden oldu.

---

[25] Süleyman ÖZDEMİR, **Refah Devletinin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları,** <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/is_piyasalari.htm> (4.9.2011).

[26] Ali ÖZGÜVEN, "İktisadi Krizler", **Yeni Türkiye Dergisi,** Sayı:41, 2001, s.57.

[27] Atilla YAYLA, Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, "Türkiye'de Liberalizm", **Liberal Düşünce Dergisi,** Sayı:10-11, 1999, s.3.

[28] İbrahim Attila ACAR, Hüseyin GÜL, Mayıs 2007, s.256.

[29] Süleyman ÖZDEMİR, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/is_piyasalari.htm> (4.9.2011).

[30] Coşkun Can AKTAN, **Devletin Başarısızlığının Anatomisi**, <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm>, (1.10.2011).

Ekonomide hem küçülmenin hem de enflasyonun yaşandığı stagflasyon durumundan çıkış 1980'leri buldu. Bu durumun sebebi olarak görülen Keynezyen anlayışın akademik ve politik camiada yükselişi ne kadar hızlı idiyse 1970'lerdeki düşüşü de o kadar hızlı olmuştur. Büyük buhran sonrası kenara itilen neo-klasik iktisadi anlayışın savunucuları görüşlerini daha yüksek sesle ifade edebilir hale gelmiştir.[31]

Ancak bu durum devlet müdahaleci anlayışın tamamen bırakılıp 1929 öncesi jandarma devlet anlayışının hâkim olması anlamına gelmemektedir. Gerek neo-klasik iktisatçılar, gerekse Keynezyen iktisatçılar piyasa başarısızlığı üzerinde durarak, devlet müdahalesini ve düzenlemelerini gerekli görmüşlerdir. Geleneksel iktisat teorisinde de devlet hep ekonomiyi "düzeltici", "iyileştirici", "sorunları çözücü" bir kurum olarak algılanmıştır.[32]

1980 sonrasında birçok ülke hem liberal anlayışın hem de Keynezyen anlayışın birlikte uygulandığı karma ekonomik sistemi benimsemiştir. Devletin ekonomik alandaki fonksiyonlarında görülen değişimler, kamusal malların sunumunda devletin rolünü de değiştirmiştir. Mal ve hizmetlerinin sunumunda "kamusallığın derecesi" nin belirleyici olduğu anlaşılmıştır.[33] Ancak ağırlığın jandarma devlet anlayışı mı yoksa refah devleti anlayışı mı olacağı konusunda tartışmalar sürerken bu husus ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

C. KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

Küreselleşme olgusu, toplumların, ekonomilerin ve siyasal kurumların yapısında köklü değişiklikler meydana getirirken, devlet anlayışı kapsamında ekonomide üretilen mal ve hizmetler ile bu mal ve hizmetlerin üretim piyasaları da hızla değişim göstermektedir.[34] Kamu hizmeti çerçevesine ilişkin tartışmalar, jandarma devlet anlayışı ile tamamen devlet müdahaleci anlayış arasında hangi tarafa

---

[31] Alper AKALIN, "Liberal İktisat ve Krizler: Her Seferinde Haklı Çıkan Paradigma", **Eski Yeni Dergisi,** Sayı:15, 2009, s.66.

[32] Coşkun Can AKTAN, **Devletin Başarısızlığının Anatomisi**, <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm>, (1.10.2011).

[33] A.Kemal ÇELEBİ, A.Zafer YALÇIN, "Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar", **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt 15, Sayı:2, 2008, s.2.

[34] Meliha ENER, Esra DEMİRCAN, "Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,** Cilt:13, Sayı:1, 2008, s.58.

daha yakın olunması gerektiği sorusuna cevap arama noktasındadır. Kamu hizmetinin ve buna bağlı yapılacak kamu harcamasının sınırını bu cevap belirlemektedir. Devlet yalnızca tam kamusal mal ve hizmetleri mi finanse etmelidir? Devlet tarafından finanse edilecek yarı kamusal mal ve hizmetler nelerdir? Devletin kamu hizmetlerini sunmak üzere topladığı vergileri harcarken öncelikleri neler olmalıdır? Kamu parasını harcama yetkisinin çok rahat kullanımı, popülist anlayışın etkisi ile hesapsız ve sorumsuz kamu harcamaları sonucunda artan bütçe açıklarına bağlı yaşanan ekonomik sorunlar[35] dönüşüm arayışının gerekçesi olarak görülebilir.

Özellikle 1980'lerden itibaren egemenliğini pekiştiren yeni liberaller, yaşanan ekonomik sorunların kaynağı olarak refah devletinin müdahaleci uygulamalarını görürken kamusal hizmet sunumunun serbest piyasa sistemi anlayışı içinde yeniden yapılandırıldığında işlerin verimlilik ilkesine göre yürüyeceğine inanırlar. Devletin sunması gereken kamusal mal ve hizmetlerin sınırının olabildiğince daraltılarak özel hizmet sunum modellerinin geliştirilmesine çalışılmıştır. İstenen kamunun tamamen piyasadan çekilmesi ve refah devletinin ortadan kaldırılması değil devletin doğrudan üretimde yer almamasıdır.[36]

Bu konuda Avrupa Birliği'nin temel yaklaşımı, devletin sadece düzenleyici faaliyetlerle sınırlanması, piyasa alanlarını özel girişimcilere bırakarak çekilmesi olduğundan, kamu hizmeti kavramı olumsuz yönde etkilenmiş bulunmaktadır. AB Hukukunda kamu hizmeti kavramı yerine, özdeş kavramlar olarak "genel ekonomik yarar hizmetleri", "evrensel hizmetler" ve "minimum hizmetler" kavramları kullanılırken, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı "genel ekonomik yarar hizmetleri" kavramını yeğlemektedir. Bu kavramlar kamu hizmeti kavramına göre çok daha dar bir anlam içerdiklerinden, kapsam olarak kamu hizmetini karşıladıkları söylenemez. Bu durum özellikle Fransız hukukçular tarafından, klasik kamu hizmeti kavramını ortadan kaldırmanın önemli sosyo-ekonomik sorunlara yol açacağı, geleneksel kamu hizmeti mantığının yardıma muhtaçlara bahşedilen bir tür hayır işine, iyilikseverlik mantığına indirgenmekte olduğu gerekçeleriyle eleştirilmektedir.[37]

---

[35] İhsan GÜNAYDIN, "Vergi-Harcama Tartışması: Türkiye Örneği", **Doğuş Üniversitesi Dergisi,** Cilt:5, Sayı:2, 2004, s.164.

[36] İbrahim Attila ACAR, Hüseyin GÜL, Mayıs 2007, s.256-270.

[37] İnanç İŞTEN, 2007, <http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=74> (4.9.2011).

Yukarıda belirtilen sorulara cevap aranacak olursa; savunma ve adalet gibi tam kamusal hizmetlerin finansmanının vergilerle yapılması ve devlet tarafından sunumu üzerinde bir tartışma yoktur. Görüş ayrılıkları eğitim, sağlık, basın-yayın hizmetleri gibi yarı kamusal mal ve hizmetlerin devlet tarafından finanse edilecek kısmı yani kamu hizmetinin sınırı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Örneğin sağlık hizmetleri hem devlet tarafından hem de özel işletmeler tarafından sunulmaktadır. Ancak devlet, özel sağlık kuruluşunda hizmet almak isteyen vatandaşın tedavisinin de belirli bir kısmını karşılamaktadır. İnsanlar da daha kaliteli hizmet alabilmek adına devletin karşıladığı kısmın üzerine ücret ödemeyi tercih edebilmektedirler. Bu uygulama kamu hizmetinin daha iyi sunulması noktasında yaşanan bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Bununla beraber devlete bağlı sağlık kuruluşlarından alınan hizmetler için hizmet alanlarca katılım payı ödenmesi kamu hizmetinin ücretlendirilmesi anlamına gelirken diğer yandan kamu hizmetine çok fazla başvuran ile hiç faydalanmayan arasında bir denge gözetilmesi amaçlanmaktadır. Bu bedelleri ödeyemeyecek olan vatandaşlardan katılım payı alınmaması da medeni devlet olmanın gereği olarak ifade edilebilir. Benzer örnekler çeşitli kamu hizmetleri için verilebilir.

Hizmetinin özel bir kuruluş tarafından sağlanıyor olması alınan hizmetin kamusal bir hizmet olmadığı anlamına gelmemektedir. Görüleceği üzere belirtilen kamu hizmetinin sunumunda, bazı vatandaşların sağlık hizmetlerinin tamamının diğer vatandaşların ise belirli kısmının devlet tarafından karşılanması refah devleti anlayışına uymakta iken kamu hizmetinin ücretlendirilmesi ve hizmet sunumunun piyasaya bırakılması yeni liberal yaklaşımların uygulama örneği olarak görülebilir. Devletin özel sağlık kuruluşlarınca sunulan hizmetin belirli bir kısmını karşılaması ve sağlık hizmeti alanlar tarafından katılım payı ödenmesi kamu hizmetlerinin sınırlanması anlamına gelmektedir.

Konuyu bunalımın başlamasından günümüze kadar olan dönemde refah rejimi bağlamında özetlemek gerekirse;[38]

Gelişmiş sosyal refah kurumlarına dayalı sosyal demokratik refah devletlerinin aşırı cömert sosyal harcamalarının neticesinde gelirleri giderlerini

[38] Süleyman ÖZDEMİR, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/is_piyasalari.htm> (4.9.2011).

karşılayamamış, bu nedenle finansal sorunlarla mücadele etmek durumunda kalmışlardır.

Liberal refah devletlerinin sorununa gelince, bu ülkelerin karşılaştığı en temel sorun, bozulan ücret eşitsizliği ve artan yoksulluk oranlarıdır. Bir yandan yeni işlerde çalışan nitelikli işgücü ile nitelik düzeyi düşük olan işgücü arasındaki ücret farkı giderek açılırken, ekonominin geneline hakim olan düşük ücret politikaları da yoksulluk tuzağına yol açmakta, yoksulların sayısını artırmaktadır. Belki herkese düşük ücretten bir iş sağlanmaktadır, fakat yeterli gelir sağlanamamaktadır.

Bu iki uç nokta arasındaki dengeyi yakalamak adına uygulanan kamu hizmeti sınırlamalarını devlet, vatandaş ve çıkar gurupları açısından olmak üzere üç başlıkta değerlendirebiliriz.

1. Devlet Açısından Kamu Hizmeti Sınırı

Devletin varlık sebebi olarak görülen kamu hizmetlerinin[39] sınırını öncelikle devletin benimsediği ekonomi politikası[40] belirlemektedir. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi sosyal devlet modelinde kamu hizmetlerinin sınırı liberal devlet modeline nazaran oldukça geniştir. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin sınırı, ülkenin GSMH'sine ve kişi başına düşen milli gelirine bağlıdır. Çünkü bu unsurlar, kamu hizmetini alan vatandaşların bu hizmetlerin karşılığı olarak ödeyebilecekleri vergi miktarını belirlemektedir. İktisat biliminin temel mantığı ile ifade edecek olursak hizmetler kaynaklarla yani büyük ölçüde toplanan vergilerle sınırlıdır. Bu hizmetlerin sunumunda nihai amaç toplumsal memnuniyet ve vatandaş için maksimum faydayı sağlamak olduğundan kamu hizmetlerinin sınırını genişletmek amacıyla vergi oranlarının artırılması temel amaca ters düşen bir sonuç doğurabilir. Farklı kamu hizmetlerinin finanse edilebilmesi adına kamu hizmetlerinin maliyetinin azaltılmaya çalışılması için getirilen tedbirler de yine istenmeyen sonuçlara sebep olabilecektir. Örneğin eğitim hizmetinin belirli merkezlerde verilerek hizmet maliyetinin düşürülmesi amaçlanırken bunun hizmete ulaşmak isteyen vatandaş için ek maliyetler getirmesi iyi hizmet sunumu amacına uymayacaktır.

---

[39] Onur KARAHANOĞULLARI, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2002, İnternet Paylaşımı, 2004 s.7. (455)

[40] Onur KARAHANOĞULLARI, Şubat 2002, s.12.

Devleti kamu hizmetlerinin sunumu açısından, merkezi irade (hükümet) ve kamu kurumları (bürokrasi) şeklinde değerlendirebiliriz. Kamu hizmetlerinin organizasyonundan sorumlu hükümetler bütçe yardımıyla milli gelirin ne kadarının kamu hizmeti için kullanılacağını belirlerler.[41] Bu bağlamda kamu hizmetlerinin sınırını belirleme yetkisi de merkezi iradenindir. Kamu hizmetlerinin sunumu noktasında aktif rol alan kamu kurumlarının ise kamu hizmetlerinin sınırını belirleme fonksiyonu ya da yetkisi bulunmamaktadır ve bulunmamalıdır. Çünkü kamu hizmeti sunumunda oluşabilecek keyfi bürokratik engeller ve sınırlamalar ya da genişletmeler mali odak kayması sonucunu doğuracaktır. Kamu kurumlarının amaç ve görevleri anayasa, kuruluş kanunları ve bunlara uygun ikincil mevzuatlarla tanımlanır. Bu tanımlamalar yasama yetkisini elinde bulunduran hükümetlere aittir. Bürokrasi ancak, karar alma sürecinde sağlıklı kararlar alınabilmesine yönelik olarak uygulama sonuçları ve olası risklere karşı alınabilecek önlemleri içeren raporlarla merkezi iradeye danışmanlık yapmalıdır. Kamu kurumunun esnekliği, kamu hizmetinin daha kaliteli sunumu noktasında söz konusu olabilmelidir.

2. Vatandaş Açısından Kamu Hizmeti Sınırı

Kamu hizmetlerinin vatandaş açısından sınırını, alınan hizmetin kalitesi ve hizmetin karşılığı olarak ödenen vergi ya da faydalanma bedeli belirlemektedir. Öncelikle kamu hizmetini alanlar için kamu hizmetinin devlet ya da piyasa tarafından sunuluyor olması değil ihtiyacın karşılanması, hizmetin kalitesi ve memnuniyet önemlidir. Örneğin bir aile çocuğu için alacağı eğitim hizmetinin ikamet ettikleri yere yakın ve aynı zamanda çağdaş bir eğitim düzeyinde olmasını ister. Aksi halde sunulan hizmetten faydalanmamayı tercih edebilir.

Kamu hizmetinden faydalanma maliyeti de belirleyici bir unsurdur. Devletin eğitim hizmetini vatandaşa en yakın noktalarda sunabilmek için katlanılabilir düzeyin üzerinde vergi talep etmesi hizmeti alanlar memnun edici bir durum olmayabilir. Devletin eğitim hizmeti sunumunu tamamen piyasaya bırakması durumunda ise eğitim ücretlerinin aşırı yükselmesi riski doğabilecektir. Her ne kadar eğim imkânları istenen düzeyde sunulsa da insanların ödeme gücünün bulunmaması, bu hizmetten faydalanmamayı tercih etmelerine yol açacaktır. Bu sebeple devlet,

[41] İbrahim Attila ACAR, "Plan – Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama", Ege Üniversitesi - Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu, 26.3.2011.

eğitimsiz bir toplumun gelecekte meydana getireceği daha büyük sorunları bu günden önleyebilmesi için düzenleyici olarak hizmet sunumunda bizzat yer almalıdır.

3. Çıkar Gurupları Açısından Kamu Hizmeti Sınırı

Bölünebilen, fiyatlandırılabilen ve karlılığın söz konu olduğu kamu hizmetlerinin sunumu açısından sınırı, yeni liberal görüşler yönünde değişim göstermektedir. Devletin hizmet sunumunda başarısız olduğu ve bunun ekonomiye olumsuz etkilerinin olacağı tezi ile bu tür hizmetlerin piyasa tarafından sunumu amaçlanmaktadır. Burada kârın piyasa tarafından paylaşılması arzusu göz ardı edilemez.

IV. KAMU PARASI HARCAMANIN DAYANILMAZ HAFİFLİĞİ

Ülkeler bütçeleri aracılığı ile yapacakları kamu harcamalarının niteliğini ve sınırını belirlemektedirler. Bütçeler, belirli hedefleri gerçekleştirmek üzere kamu hizmetlerinin bir plan dâhilinde en az kaynak tahsisi ile gerçekleştirilmesini amaçlar.[42] Fakat kamu kesiminin aşırı genişlemesi ile birlikte birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin gelirleri harcamalarının altında kalınca bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu açıklar; enflasyon, işsizlik, yüksek reel faiz oranları gibi ekonomik problemlerin sorumlusu olarak görülmüştür.[43] Kamu parasını harcama konusundaki kolaylık ve rahatlık; ülkeler için önemli bir sorun haline gelen bütçe açıklarının ve kamu harcamalarının verimliliğinin sağlanamamasının temel sebeplerinden birisi olarak gösterilebilir.

Savurganlıkların ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden birisi "devlet mülkiyeti"nin özelliğinden kaynaklanmaktadır. Devlet mülkiyeti, her ne kadar "toplum mülkiyeti" olarak görünse de tek tek bireylerin sahip oldukları bir mülkiyet değildir. İnsanlar genellikle kendi sahip olmadıkları parayı harcarken, kendi özel paralarını harcamada gösterdikleri hassasiyete sahip olmayabilirler. Bu insanın

---

[42] Kamil TÜĞEN, **Devlet Bütçesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, Ağustos 1999, s.18. (310)

[43] Mehmet AKTEL, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara, Temmuz 2003, s.135. (333)

doğasında olan bir özelliktir. Herkese ait olan bir mal hiç kimseye aittir, hiç kimseye ait olmayan bir malı da insanlar kendi mal ve mülkleri gibi korumazlar.[44]

Bu durumu Şekil 1'de gösterilen Milton Friedman'ın matrisi ile açıklamak mümkündür. Friedman'ın 1980 yılında yayımlanan "Free to Choose" adlı eserinde yer alan ve kişilerin harcama eğilimlerini yansıtan matrisinde satırlar belli bir ekonomik olayın kaynak tarafını, sütunlar ise harcama tarafını ifade etmektedir.

HARCAMA / KAYNAK		KİMİN İÇİN HARCIYOR	
		KENDİSİ İÇİN HARCIYOR	BAŞKASI İÇİN HARCIYOR
KİMİN PARASI	KENDİ PARASI	A	B
	BAŞKASININ PARASI	C	D

Şekil 1. Friedman Matrisi

A- Burada kişi kendi parasını kendisi için harcamaktadır.

B- Burada kişi kendi parasını başkası için harcamaktadır.

C- Burada kişi başkasının parasını kendisi için harcamaktadır.

D- Burada kişi başkasının parasını başkası için harcamaktadır.

Friedman, söz konusu matrisinde;[45]

- Bir kimse kendi parasını kendi için harcarsa, fiyat da kalite de önemlidir. Bu durumda kişi en düşük fiyatla en kaliteli mal ve hizmeti satın almaya çalışır,

---

[44] Coşkun Can AKTAN, **Mazdekizm, More Ütopyası, Babeuf Trajedisi ve Zadruga Faciası (İsraf ve Savurganlıklar Neden Kamusal Alanda Daha Fazla?)**, <http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-makdekizm.pdf >, s.2-6.

[45] Kamil MUTLUER, **Kamu Harcamalarının Verimliliği**, Köşe Yazısı, Vatan Gazetesi, 5.8.2003.

- Bir kimse başkasının parasını kendisi için harcarsa, fiyat önemli değil, kalite önemlidir. Bu durumda kişi fiyata önem vermez, önemli olan en kaliteli mal ve hizmeti satın alabilmektedir,
- Bir kimse kendi parasını başkası için harcarsa, fiyat önemli, kalite önemli değildir. Bu durumda kişi kaliteye önem vermez, harcamayı asgari düzeyde tutmaya çalışır,
- Bir kimse başkasının parasını başkası için harcarsa, fiyat da kalite de önemli değildir. Karar verici ekonomik etkinlik konusunda kayıtsız kalır,

demiştir.

Son alternatifteki ifade, kamu harcamaları için önemli bir örnektir. Çünkü kamu yöneticisi, vergi mükelleflerinin parasını kamu adına harcamaktadır.

Diğer yandan kamu harcamalarının siyasi boyutu da göz ardı edilemeyecek bir husustur. Seçimle göreve gelen hükümetlerin taşıdıkları oy kaygısının alacakları karalarda belirleyici olduğu bir gerçektir. Her ne kadar kamu harcamalarının bir bütçe, program ve plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği kabul edilse de hükümet adayı siyasi partilerin seçim öncesinde gerçekleştirmeyi vaat ettikleri projelerin, o ülkelerin uzun vadeli planları dâhilinde olmaması ya da bütçeye getireceği ek maliyetlerin bütçe açıklarını olumsuz yönde etkileyebileceği hususları dikkate alınmamaktadır.

Bununla birlikte hükümetin yatırım harcamalarına yön verirken, bölgesel oy dağılımlarını dikkate alması, seçim öncesi yine oy kaygısı ile alınabilecek kararların kamu harcamalarını ve bütçe açıklarını artırıcı etki göstermesi çağdaş kamu yönetimi anlayışı ile bağdaşmayan ancak örneklerine rastlanan hususlardır. Bu açıdan kamu harcaması yapılabilmesinin standartlarının belirlenerek bu standartlar çerçevesinde harcama yapılması ve denetimi büyük önem taşımaktadır.

V. KAMU HARCAMALARININ NİTELİĞİ

Belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyetleri *idare* (yönetim, administration)[46] olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda idare, hem örgütü hem de bu örgütün faaliyetlerini

[46] A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara,13. Baskı, 1999, s.1. (247)

ifade eder. İdare olgusu, bir devlette görüldüğü gibi özel hayatın her alanında da görülür. Ancak idare hukukunun konusunu oluşturan idare; şirket, vakıf, dernek gibi özel idareler değil, devletin idaresi, yani kamu idaresidir.[47]

Usul, genel anlamda belli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan işle ilgili faaliyetin planlı ve sistematik olarak düzenlenmesi, hukukî anlamda ise hakların, yükümlülüklerin veya hukukî durumların ortaya çıkışı veya icrasının, şekle ilişkin bir hükme bağlanmasıdır. Bu bağlamda *idare hukuku*, idarenin kamu gücünü kullanarak bireylerin hak ve menfaatlerini etkilemeden önce, ilgililerin birtakım hak ve yetkilerle donatılarak, idare makamı önünde menfaatlerini korumalarına imkân sağlar.[48]

İdare hukuku, devletin kurum ve kuruluşları ile bu kuruluşlar tarafından yerine getirilen faaliyetleri düzenleyen hukuki kurallar bütünüdür.[49] Bu kurallar nedeniyle kamu idareleri; idarenin takdir yetkisi içinde almış olduğu karar ve işlemlerde, idari otoriteyi demokratik yöntemlerle karar almaya sevk ederek hukuk dışına çıkmasını önlemek, hukuka uygun davranmasını sağlamak amacını taşıyan *idari usuller*[50] çerçevesinde işlem yapmaktadır.

Kamu harcamaları, kamu hukuku kuralları uyarınca tek taraflı olarak tesis edilen ve re'sen uygulanabilir idare tasarrufu olarak tanımlanan *idari işlemler*dendir. İdari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç olmak üzere beş unsuru vardır.

Yetki, idari işlemin sadece kanunla belirlenmiş makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini,

Şekil, idari işlemlerin kural olarak yazılı şekle tabi olduğunu,

Sebep, idareyi işlem yapmaya sevk eden işlemin gerekçesini,

Konu; idari işlemin doğuracağı sonucu,

Amaç; her idari işlemin genel amacının kamu yararı olduğunu,

ifade eder. Bir idari işlem olan kamu harcamasının da yukarıda sayılan unsurları taşıması gerekmektedir.

---

47 Kemal GÖZLER, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, 9. Baskı, Bursa, Eylül 2008, s.7 (352)

48 Adalet Bakanlığı-Kanunlar Genel Müdürlüğü, **Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı**, Genel Gerekçe, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf>, s.14-15.

49 M.Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2005, s.19 (414)

50 Nuri ALAN, **Hukukla Kırkbir Yıl,** Danıştay Yayını, Yayın No:66, Ankara 2003, s.227.(312)

Bu bağlamda kamu harcamaları; para şeklinde ödemesi yapılan, yetkili kişilerce gerçekleştirilen, zaman içerisinde sürekli olarak artma gösteren ve kamu ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik giderler şeklinde niteliksel olarak tanımlanabilir.[51]

Bu tanımlamadan yola çıkarak kamu harcamalarının nitelikleri dört başlık altında sınıflandırılabilir:[52]

1-Kamu makamları,

2-Toplumsal ihtiyaçlar,

3-Belli usullere uyulması ve

4-Parasallık.

Kamu harcamaları, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir. Her görevlinin harcama yapması söz konusu değildir. Harcama yapabileceklere kanunlarla yetki verilmiştir.

Kamu hizmetlerinin temel amacı toplum refahını yükseltmektir. Kamu harcamaları da öncelikli olarak kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimini sağlayarak toplumda yaşayan bireylerin hayat standardının yükselmesini sağlar.[53] Bu nedenle kamu harcamalarının temel amacı kamu yararıdır. Kamu harcamalarının miktarı, niteliği, alanı ve kapsamı üzerinde ayarlamalar yapılması suretiyle devlet, mali nitelikteki fonksiyonları yanında, ekstrafiskal nitelikteki, yani ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını gerçekleştirici nitelikte etkiler yaratabilmektedir.[54]

Yürütme faaliyetinin, hukuk devleti ilkelerine uygun bir şekilde yürütülmesini sağlayan idare hukuku esası, *idarî işlemin* yargısal usullere benzeyen usullere tâbi tutulmasını sağlamaktadır.[55] *"Bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi"*[56] ifade eder. Bütçe ile devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine, millet adına karar verme yetkisinin yetkili temsili

---

51 M.Hakan ÖZBARAN, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi," **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 53 ,Nisan - Haziran 2004, s.115.

52 Erkan KARAARSLAN, Yazı Dizisi 3, s.1.

53 Osman PEHLİVAN, s.70. (318)

54 Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, Ankara, 10. Baskı, 2005, s.61. (550)

55 Adalet Bakanlığı-Kanunlar Genel Müdürlüğü, s.14.

56 Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 5018/3-f.

meclislerde bulunmasına da *bütçe hakkı* denmektedir.[57] Öncelikli olarak bir kamu harcamasının yapılabilmesi için seçilmişlerin meydana getirmiş olduğu yasama organınca yürütme organına, belirlediği bütçe ödenekleri ile sınırlı olmak üzere harcama yetkisinin verilmiş olması gerekir.[58] Ayrıca bu harcamaların, bütçelerin hazırlık aşamasında belirlenen öncelikli hedeflere ve kaynak kullanımını düzenleyen mali mevzuat hükümlerine bağlı kalarak gerçekleştirilmesi gerekir.

Günümüzde uygulanan para ekonomisi, her türlü mal ve hizmetin satın alınmasında, ticari ve sınaî faaliyetlerin yürütülmesinde hesap birimi olarak para kullanılmasını gerektirmektedir. Devletler, satın aldıkları mal ve hizmetlerin veya yaptıkları harcamaların bedelini para olarak ödemektedirler.[59]

VI. KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRMASI

Ülkelerin şartlarına göre çeşitlilik gösteren kamu harcamalarının sınıflandırılması; farklı kamu hizmetlerine ait harcamaların gruplandırılmasında, bu gruplar arasında kıyaslamalar yapılabilmesinde, kamu harcama grubunda artış hangisinde azalış görüldüğü konusunda fikir verebilmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarının tasnifi, devletin sınırlı kaynaklarının ihtiyaçların önemine göre dağıtılması, mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarlarda harcandığının görülmesi ve istatistikî çalışmaların yapılabilmesi konularında kolaylıklar sağlamaktadır.[60]

Maliye bilimciler çeşitli kıstaslara göre farklı şekillerde sınıflandırmalar yapsalar da genel kabul gören ayrıma göre kamu harcamaları; idari sınıflandırma, bilimsel ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere iki ana başlıkta incelenebilir.

İdari sınıflandırma kendi içinde organik ve fonksiyonel olmak üzere iki bölüme, bilimsel ve ekonomik sınıflandırma ise verimli-verimsiz harcamalar, cari-yatırım harcamaları, reel harcamalar-transfer harcamaları olmak üzere üç bölüme ayrılmıştır.[61]

---

[57] M.Kamil MUTLUER, E. ÖNER, A. KESİK, 2005, s.53 (414)

[58] M.Kamil MUTLUER, E. ÖNER, A. KESİK, 2005, s.73-74 (414)

[59] İsmail TÜRK, s.54. (365),

[60] Erkan KARAARSLAN, **"Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması"**, Yazı Dizisi 4, <http://www.malihizmet.org/bolum/makale/dosya/28.pdf >, (18.10.2010), s.1.

[61] Aytaç EKER, 1996, s.68-78. (372)

A. İDARİ SINIFLANDIRMA

Harcamayı yapan idari organa ve bunların gördükleri hizmetlere göre yapılan sınıflandırmadır.[62] Bu bakından idari sınıflandırma, bütçe tekniğine ilişkin bir ayrım olup kurumlar ya da onların işlevleri esas alınarak yapılır.[63]

1. Organik Sınıflandırma

Kamu harcamasının, harcamayı yapan kamu kurumuna ya da idari organa göre sınıflandırılmasıdır.[64]

2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Harcamanın, yapılacak giderler yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetler dikkate alınarak sınıflandırılmasıdır. Eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, savunma harcamaları şeklinde yapılan sınıflandırma fonksiyonel sınıflandırmaya örnek gösterilebilir.[65]

B. BİLİMSEL VE EKONOMİK SINIFLANDIRMA

Devletin, ekonomi üzerindeki etkilerini belirleyebilmek için kamu harcamalarının bilimsel ve ekonomik bir analize tabi tutulması gerekir. Kamu harcamalarının türleri ve etkileri bakımından farklılık göstermeleri nedeniyle devlet faaliyetleri hakkında bir değer yargısına kavuşabilmek için özellik olarak benzer harcamaları belirlemek gerekir.[66]

1. Reel Harcamalar – Transfer Harcamaları

Reel harcamalar tanımlaması; gerçek harcamalar, efektif harcamalar, gelir yaratıcı harcamalar ya da mal ve hizmet alımı harcamaları gibi terimlerle eş anlamda kullanılmaktadır. Bu harcamalar, devletin kamu hizmetlerini yerine getirmede kullandığı üretim faktörlerini satın almak için yaptığı harcamalardır. Bu bakımdan reel harcamaların temel özelliği, karşılığında mal, hizmet ya da işgücü satın alınmış

---

62 Akif ERGİNAY, 1998, s.147. (250)

63 Nihat EDİZDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995, s.87. (234)

64 Osman PEHLİVAN, 2006, s.84. (318)

65 Abdurrahman AKDOĞAN, 2005, s.82-83. (550)

66 Aytaç EKER, 1996, s.74. (372)

olmasıdır.[67] Çalışmanın konusu gereği ilerleyen bölümlerde bu harcama türü üzerinde durulacaktır.

Transfer harcamaları, bir mal veya hizmet karşılığı olmaksızın yapılan harcamalardır. Devletin kendi mal varlığından çıkan paralar diğer kişi ve kuruluşların mal varlığına dâhil olur.[68] Devletin hiçbir üretim faktörü kullanmadan, sadece milli gelirin yerini değiştirip, vergi olarak sağladığı kaynağı kişiler ya da sosyal gruplara dağıtmasından ibaret olan, karşılıksız harcamalar olarak da ifade edilen harcamalardır.[69]

2. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamalar

Bir giderin verimli ya da verimsiz olduğunun belirlenmesi, yapılan hizmetin milli hâsılada bir artış meydana getirip getirmemesi ile mümkündür. Milli hâsılada artış söz konusu ise yapılan kamu gideri verimli aksi takdirde verimsiz olarak kabul edilecektir. Ancak bir harcamanın kısa dönemde verimli ya da verimsiz şeklinde nitelendirilmesi doğru olmayabilir. Örneğin toplum sağlığı için yapılan yatırımların, kısa dönemde milli hâsılaya katkısı değerlendirildiğinde verimsiz bir harcama gibi görünse de sağlıklı nesillerin üretime olumlu katkısı sonucu bu harcamalar verimli harcama olarak nitelendirilecektir.[70]

3. Cari Harcamalar – Yatırım Harcamaları

Cari harcamalar, ele alınan dönemde gayri safi milli hasılaya katkıda bulunan ve o dönemde tüketilen harcamalardır.[71] Bu harcamaların belirgin özelliği kamu tüketimi sağladıkları faydanın geçici olmasıdır. Cari harcamalar her yıl tekerrür eder ve asli fonksiyonu devlet mekanizmasının işleyişini sağlamaktır. Kamu personeline ödenen maaşlar, kırtasiye ve temizlik malzemesi giderleri, elektrik-su giderleri, ulaşım giderleri cari giderler içinde sayılabilir. [72]

---

67 Nihat EDİZDOĞAN, 1995, s.102-103. (234)

68 Aytaç EKER, 1996, s.75. (372)

69 Nihat EDİZDOĞAN, 1995, s.106-107. (234)

70 Abdurrahman AKDOĞAN, 2005, s.85-86. (550)

71 Erkan KARAARSLAN, Yazı Dizisi 4, s.2.

72 İsmail TÜRK, 1992, s.84. (365)

Üretim araçlarını ve dolayısıyla üretim kapasitesini artırmak için yapılan,[73] bir veya birkaç defa kullanmakla tükenmeyen mallar için yapılan harcamalar, yatırım harcamalarıdır. Bir başka deyişle, sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve devletin mal varlığını artıran giderlerdir.[74] Faydası uzun dönemli olan; yollar, yapılar, barajlar, tesisler, büyük onarımlar, bilgisayar yazılımları, plan-proje, lisans ve patent alımları, kamulaştırma giderleri gibi giderler bu kapsamda değerlendirilmektedir.[75]

VII. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞI

Kamu harcamaları genelde sürekli artış eğilimine sahiptir.[76] Ünlü Alman iktisatçı ve devlet adamı Adolph Wagner (1835-1917) 1880 yılında İngiltere, Almanya, İsviçre ve A.B.D. gibi belli başlı ülkeleri inceleyerek bu ülkelerdeki sanayileşme ve dolayısıyla milli gelir artışı ile kamu harcamalarının miktarı arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Wagner bu durumu, "Devlet Faaliyetlerinin Artışı Kanunu" ile ifade etmiştir. Wagner'e göre; kamu harcamalarının artışı, aslında devlet faaliyetlerinin artışının bir sonucudur. Toplumun sosyal olarak ilerleme isteği, devlet faaliyetini artırmakta ve kamu harcamaları artmaktadır. Ekonomik gelişmeler, sanayileşme, teknolojinin gelişimi, hukuk sisteminin yerleşmesi, hızlı şehirleşme ve nüfus yoğunluğunun artması gibi gelişmeler kamu harcamalarında artışa sebep olmaktadır.[77] Geçmişten günümüze, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının sürekli artış eğiliminde olması da bu görüşü destekler niteliktedir.

Savaş sonrası Keynezyen dönemde, değişen ekonomik şartlara cevap verme doğrultusunda sabit bütçe kurallarından (dengeli bütçe prensibi gibi) vazgeçilmişti. Kronik bütçe açıkları ve yapısal ekonomik zayıflıklarla yüz yüze gelen birçok hükümet Keynezyen talep yönetiminden uzaklaşarak sabit mali hedefleri benimsemiştir. Bütçe açıklarının GSMH'nın % 3'ünden daha fazla olmaması

---

73 Akif ERGİNAY, 1998, s.152. (250)

74 Maliye Bakanlığı, **Bütçe Hazırlama Rehberi (2011-2013)-Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber,** <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=16189&DOSYAISIM=11ekorehber_10_10_2010.doc>, (18.10.2010), s.49.

75 Erkan KARAARSLAN, Yazı Dizisi 4, s.3.

76 Aytaç EKER, 1996, s.52. (372)

77 Nihat EDİZDOĞAN, 1995, s.54-56. (234)

şeklindeki Maastricht kriterleri ile belirlenen hedef de bu trendin önemli bir göstergesidir.[78]

Özellikle 20 nci yüzyılın son çeyreğinden itibaren; ekonomik gelişim ile birlikte toplum refahını yakından ilgilendiren eğitim, kültür ve sağlık hizmetlerine yönelik harcamalarda ciddi artışlar görülmüştür. Bunun yanında gelişmişlik seviyesinin yükselmesi ile birlikte devletler yeni görevler de üstlenmiştir. Tüketicinin korunması, çevrenin korunması, yükseköğretimin geliştirilmesi, sosyal devlet anlayışının yerleşmesi gibi daha önce söz konusu olmayan ancak ekonomik büyümeye bağlı olarak gündeme gelen bu yeni kamu görevleri, toplam kamu harcamalarının daha da artmasına neden olmuştur. Ayrıca, artan nüfusun kentlerde yoğunlaşması ile devletin düzenleyici bir rol üstlenmesi ve bunun gerektirdiği faaliyetler de kamu harcamalarında artışa neden olmaktadır.[79]

Kamu harcamaları Birinci Dünya savaşına kadar ABD'de GSMH'nin %5'ini, Avrupa devletlerinde ise GSMH'lerinin %15'ini aşmazken zamanımızda ekonomik, sosyal, siyasal ve askeri sebeplerle artış göstererek bu ülkelerde GSMH'nin üçte birini aşmıştır.[80] Tüm dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de kamu harcamaları son dönemde ciddi boyutta artışlar göstermiştir. Gittikçe yükselen kamu harcama rakamları, kaynakların dağılımında, önceliklerin belirlenmesinde ve uygulanmasında kapsamlı incelemelere konu olmuştur.[81]

A. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI

Kamu harcamalarında görülen bu artışlar devletler için önüne geçilmesi gereken bir risk faktörü haline gelmiştir. Çünkü son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin ana sebebinin kamu sektörü harcamalarındaki plansızlık ve kaynakların etkin kullanılmaması olduğu söylenebilir. Bu gün hemen hemen bütün ülkelerde kamu harcamaları konusunda devletin savurganlığından söz edilmekte, ekonomide büyük kayıpların görüldüğü ileri sürülmektedir. Son derece büyük devlet bütçeleri

---

78 Selin DİLEKLİ, Kadriye YESİLKAYA, **Maastricht Kriterleri**, DPT - Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Aralık 2002, s.2.

79 İbrahim ARISOY, s.2-4.

80 İsmail TÜRK, 1992, s.108. (365),

81 M. Hakan ÖZBARAN, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:53, Nisan-Haziran 2004, s.115.

içindeki küçük israf oranları bile büyük miktarlara ulaşmakta ve bu konu birçok kesimin dikkatini çekmektedir.[82] Bu bakımdan kamu kaynaklarının etkin kullanımı, hem kamu tasarruflarına olumlu katkı sağlayarak bütçe açıklarının azalmasına hem de paranın gerçek değerinin karşılığının satın alınarak kaynak tahsisinin en doğru şekilde sağlanmasına yardımcı olacaktır.

Kamu mali yönetiminde görülen başarısızlıklar ve yaşanan ekonomik krizler, kamu harcamalarının GSMH'ye oranındaki artış, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması ve denetim sisteminin geliştirilmesi gibi konuların sorgulanarak üzerinde çalışmalar yapılmasına neden olmuştur.[83] Bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesine, kaynak kullanım kapasitesinin arttırılması ile kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve ekonomiklik sağlanmasına yönelik uygulamalar hız kazanmıştır.[84]

Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması kavramları, kamu harcama yönetiminin ilkelerini temsil etmektedir.[85] *Verimlilik*; bir üretim ya da hizmet biriminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı üretmek için kullandığı girdi arasındaki ilişki anlamına gelmektedir. Bugünkü anlamıyla, toplam çıktının toplam girdiye oranı olarak ifade edilmektedir.[86] Verimlilik ve etkinlik çoğu zaman birbirinin yerine kullanılsa da anlam olarak farklıdırlar. *Etkinlik,* eldeki girdilerden ne denli iyi çıktı üretilebileceğini göstermektedir. Etkinlik, çıktıları üretmede kaynakların optimal kullanılma derecesini belirlemektedir.[87] Kaynakların uygun zaman ve uygun yerde, kaliteden taviz vermeden en az maliyetle elde edilmesi ise *ekonomiklik (tutumluluk)*

---

82 İsmail TÜRK, 1992, s.108. (365),

83 Emine KIZILTAŞ, "Bütçe Hakkının Kullanımında Gelinen Asama: Doğrudan Demokrasi", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma,** Bildiri, Pamukkale Üniversitesi Denizli, Mayıs 2005, s.13.

84 Ertan ERÜZ, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma,** Bildiri, Denizli, Mayıs 2005, s.61

85 Bülent GEDİKLİ, **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite**, C&Ç, YMM Ltd., Ankara, 2001, s.78.

86 Aziz KUTLAR, Aslan GÜÇLÜ ve Yalçın KARAGÖZ, "Cumhuriyet Üniversitesi Fakültelerinin Performans Değerlendirmesi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2004, s.139.

87 Atalay ÇAĞLAR, **Veri Zarflama Analizi ile Belediyelerin Etkinlik Ölçümü**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2003, s.11.

olarak tanımlanmaktadır. Tutumluluk, aynı kalitedeki kaynakların en düşük maliyetle elde edilmesiyle ortaya çıkar.[88]

Tabii ki özel sektör faaliyetlerinde uygulanan etkinlik yöntemlerinin devlet kurumlarında birebir olarak uygulanabilir olmaması, kamu kaynağının etkin kullanılıp kullanılmadığının ölçülmesinde ciddi bir sorundur. Öncelikli olarak sosyal faydayı amaçlayan kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülebilmesi uzun bir sürecin izlenmesini gerektirdiği gibi elde edilen bir sosyal faydanın değerini ölçmek de mümkün değildir. Bir üniversitenin eğitim kalitesinin yükseltilmesi amaçlanarak yapılan kamu harcamasının etkinliği, ancak mezun ettiği öğrencilerin yıllar sonra meslek hayatlarındaki başarıları ile ilişkilendirilerek ölçülebilir. Toplumun tamamı için risk oluşturabileceği düşünülen bir sağlık sorunu için yapılan yatırımın yıllar sonra gereksiz bir harcama olduğu anlaşılabilir. Bu da kamu harcamalarında tasarruf, etkinlik ve denetim gibi kavramların uygulanmasının zorluğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan etkin bir kaynak yönetimi anlayışında yer almayan,[89]

- Kamu görevlilerinde tasarruf etme kaygısının bulunmaması aksine kamu kaynağını kullanırken geniş davranmaları,
- Kurumları için daha fazla bütçe ödeneği alma ve daha fazla harcama yapma gayretinde olmaları, ayrıca bu durumu mesleki başarının bir koşulu olarak görmeleri,
- Siyasi iradenin zaman zaman seçim baskısı ile olumsuz kararlar alması,
- Kamu kaynağın kullanılmasında karar almaya yetkili yöneticilerin yetkin olmayışı,
- Gizlilik içerisinde yürütülen milli savunma ve istihbarat hizmetlerine yönelik harcamaların, faydalı eleştiriler ile sağlanacak olumlu katkılara kapalı olması,
- Kamu kurumlarına tahsis edilecek bütçe ödeneklerini belirlemeye yetkili birimlerin, ilgili kurumların ihtiyaçlarının gerçekçi bir şekilde tespit edilebilmesi konusunda yeterli çalışma yapamamaları,

---

[88] Derya KUBALI, Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar, **Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi No:11**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, Aralık 1998, s.33.

[89] İsmail TÜRK, 1992, s.109-112. (365)

gibi hususlar, kamu kaynağının verimli, ekonomik ve etkili kullanımını güçleştirmektedir.

Yukarıda sayılan sebeplerle oluşabilecek kamu zararlarının önlenebilmesi amacıyla, kamu harcamalarında karar alma noktasında yetkili personelin liyakat esaslarına uygun olarak belirlenmesine yönelik hükümlerle personel mevzuatlarının revize edilmesi gerekmektedir. Planlı, tutarlı ve ilkeli bir bütçe hazırlık ve uygulama anlayışının benimsenmesine yönelik hükümler ile mali mevzuatlarda yapılan düzenlemeler de bu amacı gerçekleştirmek için atılan adımlardır. Ayrıca yasal hükümlerin uygulanıp uygulanmadığının sağlıklı bir denetime tabi tutulabilmesi de en az yasal düzenlemeleri yapmak kadar önem arz etmektedir.

B. KAMU HARCAMA YÖNETİMİ ALANINDA YAŞANAN GELİŞMELER

Dünyada, kamu yönetimi alanında son yıllarda ortaya çıkan yeni kamu yönetimi (new public management) yaklaşımı çerçevesinde birçok ülkede reformlar yapılmaktadır. Bu yaklaşım kamu yönetiminin; katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap verebilir, performans yönetimine dayalı, sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı olarak yürütülmesini öngörmektedir.[90]

Dünyada ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak, kamu mali yönetimi anlayışında da önemli bir değişim yaşanmaktadır. Kamu mali yönetimi alanındaki bu değişimin ana eksenlerinin;

- Kamu kaynaklarını stratejik önceliklere göre dağıtmak,
- Tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılması,
- İdarelere ve harcama birimlerine bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla yetki verilmesi,
- Faaliyetlerinde esnekliğin artırılması ve kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması

---

[90] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi-Kamu İhaleleri**, Ankara, 2006,s. 8.

olduğu söylenebilir.[91]

Kamu harcama yönetimi ise; etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının azaltılması, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın arttırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini vurgulamaktadır.[92]

Klasik bütçe teorisinin dayandığı iki baz; harcamalarda tasarruf sağlanması ve suiistimallerin önlenmesidir. Ancak bunlar, devletin ekonomik dinamizmi karşısında yetersiz kalmıştır. 1960'lı yılların başlarında, klasik bütçeden program çıktılarına ve maliyet-fayda analizine kayan Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemine geçilmesiyle, denetimin hedefleri de mali planlamaya yönelmiştir.[93]

Hesap verme sorumluluğu müessesesinin etkin işleyebilmesi için saydamlık ve denetim gereklidir. Saydamlık kamuoyu denetimine imkân tanımakta, denetim ise hesap verme sürecine inanılırlık ve güvenilirlik kazandırmaktadır. Kamu harcamalarının mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetleyen denetim terimi yeniden tanımlanmış ve denetimin kapsamına mevzuata uygunluk yanında, etkililik, verimlilik, ekonomiklik gibi performansın da denetimini mümkün kılan bir anlam yüklenmiştir. Yani, sadece yasama organının önceden yayınladığı mevzuata göre denetimden, aynı zamanda vatandaş beklentisinin gerçekleştirilme derecesinin sorgulanmasına imkân veren kriterlerin de dikkate alındığı bir kontrol ve denetim sisteminin uygulanabilmesine çalışılmaktadır.[94]

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu mali yönetiminin yapısı, fonksiyonları, plan ve hedefleri hakkında tam bir bilgi setinin kamuya sunulması ve sonuçta bu bilginin sistemli bir şekilde

---

[91] Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Sayıştay Kanunu Teklifi,** <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0594.pdf>, (18.10.2010), s.1.

[92] Michael BARZELEY, **New Public Managment: Improving Research and Policy Dialogue,** Ewing,NJ, USA :University of California Pres, 2001, s.10.(215)

[93] Derya KUBALI, Aralık 1998, s.14.

[94] Emine KIZILTAŞ, s.13.

değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle kamuda etkinliğin artırılması mali saydamlığın temel ilkesi olmaktadır.[95]

Dünyanın birçok gelişmiş ülkesinde idarenin işlem ve eylemlerinin önceden belirlenmiş bir usulde yapmasının sağlanması yönündeki taleplerin karşılanması amacıyla, birbirinden farklı olarak görünen idari faaliyetlerin mümkün olduğu kadar aynı şekil ve usul kurallarına bağlanmasının gerekli ve yararlı olduğu, gerek hukuk teorisi gerekse hukuk politikası açısından kabul edilerek "İdari Usul Kanunu" adı altında yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulamaya geçmiştir.[96]

Dünyada kamu mali yönetimi alanında;[97]

- Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına,
- Hesap verebilirliğin sağlanmasına,
- Yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılmasına,

yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

Son dönemde, bazı OECD ülkelerinde kamu harcama sistemi alanında yapılan önemli yasal düzenlemeler Tablo 1'de gösterilmiştir.

---

95 Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık**, Ankara, 2000, s. 13.

96 Gürsel ÖZKAN, "İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:II, S:1-2, 1998, s.281

97 H. Hakan YILMAZ, Mustafa BİÇER, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi,** Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010, s.205

Tablo 1. Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Harcama Sistemi Alanında Yapılan Önemli Yasal Düzenlemeler[98]

Ülke	Uygulama Yılı	İlgili Mevzuat
Avustralya	1998	Gerçekçi Bütçe Usul ve Esasları
Avusturya	2000	Milli İstikrar Mukavele Kanunu
Belçika	1999	İşbirliği Anlaşması
Kanada	1998	Borç Geri Ödeme Planı
Danimarka	2001	2010 Yılına Kadar Orta Vadeli Mali Strateji
Finlandiya	2004	Orta Vadeli Amaçlar
Almanya	2002	Milli İstikrar Mukavelesi
Japonya	2002	Bir Reform ve Perspektif Programı
Hollanda	1994	Çok Yıllı Harcama Anlaşmaları
Y. Zelanda	1994	Mali Sorumluluk Kanunu
Norveç	2001	Mali İstikrar Rehberi
Polonya	1999	Kamu Maliye Kanunu
İspanya	2003	Mali İstikrar Kanunu
İsveç	1997	Mali Bütçe Kanunu
İsviçre	2003	Borç Sınırlama Kanunu
İngiltere	1997	Mali İstikrar Kanunu
ABD	1990-2002	Bütçe Uygulama Kanunu

VIII. HARCAMA YÖNETİMİNDE BÜTÇE UYGULAMALARI

Kamu kaynaklarının öncelikli amaçlar doğrultusunda dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmenin en etkili aracı bütçelerdir. Devlet, her yıl kamu kesimi için ayrılan kaynakların hangi hizmetlerde ve ne ölçüde kullanılacağını bütçe ile belirler.[99]

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, mevcut kaynakların en iyi şekilde planlanarak mali imkânlar dâhilinde kullanılmasını ve hedeflere ulaşmak için alternatif program ve faaliyetler arasında tercihlere göre kaynak tahsisi yapılmasını içeren süreç, bütçe sistemi olarak tanımlanmaktadır. [100]

---

[98] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 12.

[99] Osman PEHLİVAN, 2006, s.231. (318)

[100] Ahmet ÖZEN, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2008, s. 6.

Kamu harcamalarının GSMH'ye oranının ciddi seviyelere ulaşması ile kamu görevlerinin yerine getirilmesinde önemli bir payı olan ve hatta harcamaların başlangıç noktası olarak kabul edilen bütçe sistemlerinin de ihtiyaçlara uygun şekilde değişmesi zaruri hale gelmiştir.[101] Bütçelerde gösterilen yetki çerçevesinde harcanan kamu kaynağının, hem hukuki bir çerçeve içinde harcanmalarını sağlayabilmek ve dolayısıyla harcamalarda meydana gelebilecek usulsüzlüklere engel olabilmek hem de bu harcamaların yerinde, etkin ve verimli bir şekilde harcanmasını sağlayabilmek için değişik bütçe sistemleri ortaya konmuştur.[102]

A. BÜTÇE SİSTEMLERİ

1. Klasik Bütçe Sistemi

En eski bütçe sistemi olan klasik bütçe sistemi, klasik mali anlayışın bir ürünüdür. Kamu harcamalarının denetlemesini, israfların ve suiistimallerin önlenmesini amaçlamaktadır. Sistem tamamen girdi odaklı olarak çalışmaktadır. Yalnızca yasama organınca ilgili kamu kurumuna tahsis edilen ödeneklerin miktarının aşılmadan ve usulüne uygun kullanılması sağlanmaya çalışılır.[103]

Sistemde kanuniliğin temel amaç olması ve kontrol sisteminin de bu esasa dayandırılmasından dolayı hizmetlerin sunumunda etkinlik ölçümlerinin geliştirilmesi ihmal edilmiştir. [104] Klasik bütçe anlayışına göre bütçe ödeneklerinin verilmesinde yapılacak kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği değil, o hizmeti yapan kurum dikkate alınır. Ödenek dağılımını belirleyen kurumun ve parlamentonun; yapılacak hizmetler, hizmetlerin verimi ve nasıl yapıldığı hakkında bir fikri yoktur. Adeta harcanan para kadar hizmetin yapıldığı kabul edilir. Geleneksel bütçe sistemi olarak da adlandırılan bu sistem, uzun bir geçmişine, geniş bir uygulama alanı olmasına ve pek çok tecrübelerine rağmen fayda maliyet analizlerinin yapılamaması,

---

[101] Zuhal ERGEN, "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım," **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2007, s.302.

[102] M.Kamil MUTLUER, E. ÖNER, A. KESİK, 2005, s.101 (414)

[103] Osman PEHLİVAN, 2006, s.231. (318)

[104] Nihat FALAY; **Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, Güryay Matbaacılık, İstanbul, 1979, s.36.

performans denetimine imkân vermemesi gibi nedenlerle yerini modern bütçe sistemlerine bırakmıştır.[105]

2. Torba Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sisteminde harcama kalemlerine ayrı ayrı ödenek verildiği halde torba bütçe sisteminde ödenekler toplu olarak verilir. Bu nedenle harcamacı kuruluşlara verilen ödeneklerde, harcama yerleri bakımından sınırlama getirilmemiştir. Kamu yöneticilerine harcama öncesi serbestlik tanıyarak esnek davranabilmelerini sağlamak çağdaş yönetim anlayışında kabul edilen bir görüştür. Ancak harcama sonrasında yapılan denetimlerin gereken etkinlikte olmaması durumunda, keyfi harcamaların yapılması ya da kamu kaynağının harcanması gereken yerler yerine farklı alanlarda harcanması sonucu ile karşılaşılabilir.[106]

3. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi

Bu sisteme "yeni baştan bütçeleme" de denilmektedir. Harcama seviyesindeki artış ve azalışları esas almak yerine bütün faaliyetlerin yeniden değerlendirilerek kaynakların daha verimli ve etkili kullanılmasını amaçlayan modern bir sistemdir. Bu bütçe anlayışında, daha önceki yıllarda hazırlanan bütçelere olan bağımlılığın ortadan kalktığını görebiliyoruz. Bunun yerine, cari yıl bütçesi içerisinde kamu kurumlarının hiçbir ödeneğe sahip olmadığı varsayımı ile yapacakları harcamaların en küçük ayrıntısına kadar gerekçelerini hazırlamaları ayrıca yapacakları faaliyetleri karar paketleri halinde sistematik bir analizle önem sırasına göre sunmaları zorunludur. Her yıl öncelikli hizmetler tespit edilerek kaynakların bu hizmetlere aktarılmasına, önceliğini yitiren hizmetler için daha az ödenek ayrılması ya da hiç ayrılmamasına olanak sağlanmaktadır. Böylece hiçbir analize tabi olmayan verimsiz harcamaların önüne geçilebilir.[107]

---

[105] Ertan TOSUN, "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı," **Bütçe Dünyası,** Sayı:19, 2004, s.2.

[106] Anadolu Üniversitesi Yayım Komisyonu, **Bütçe,** Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri, 1. Baskı, Eskişehir, Eylül 2004, s.31. (167)

[107] Cuma ÇATALOLUK, "Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği," **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı 16, 2006, s.232-233.

4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

PPBS esasında program bütçe şeklinin geliştirilerek uygulanmasıdır. Adından da anlaşılacağı üzere sistem; planlama, programlama ve bütçenin oluşturulması aşamalarından meydana gelmektedir.[108]

Planlar, uzun vadeli öngörülerdir. Planlama, gelecek birkaç yılı kapsayan çeşitli amaçları ve bu amaçlara ulaşma yollarını gösteren tahminlerdir. Programlama aşamasında, planlama ile belirlenen amaçları gerçekleştirecek hizmetler tespit edilir. Belirlenen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli kaynak miktarının tespiti ve ödenek ayırma işlemi bütçeleme aşamasıdır.[109]

PPBS'in özelliklerinden bahsedecek olursak;[110]

- Uzun vadeli planlamaya dayanır. Devlet'in tüm işlevlerinin belirlenmesi ve bunlara göre programların ve bütçelerin belirlenmesi temel amaçtır.
- Uzun vadeli plandaki amaçlara ulaşmak için kamu hizmetlerinin programlar şeklinde koordine edilmesidir. Böylece belirli bir amaca yönelik programların hedefleri başarıldığında, planda belirlenen amaca ulaşılabilecektir.
- Plan amaçları etrafında koordine edilmiş programlara kaynak tahsis edilmesidir. Bir başka deyişle, programların bütçelendirilmesidir.
- Tüm analiz tekniklerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonellik sağlanmaya çalışılır.
- Program çıktılarının, girdilerle ve amaçlarla ilişkisini kurmaya çalışır.

5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (PEB)

Performans; belirlenen hedeflere ulaşma konusunda gelinen noktayı ifade etmektedir. Buna göre bir kurumun performansı, belirli bir dönem sonundaki çıktı ya da faaliyetlerinin sonucu şeklinde ifade edilmekte ve bu sonuç, kurumun belirlediği hedeflere ulaşma derecesi olarak ele alınmaktadır.[111]

---

[108] M.Kamil MUTLUER, E. ÖNER, A. KESİK, 2005, s.107 (414)

[109] Osman PEHLİVAN, 2006, s.232. (318)

[110] Anadolu Üniversitesi Yayım Komisyonu, Eylül 2004, s.35. (167)

[111] Mustafa SAKAL, Elif Ayşe ŞAHİN, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme," **Sayıştay Dergisi,** Sayı:68, Ocak-Mart 2008, s.5.

Herhangi bir disiplinde performansın varlığından söz edebilmek için, öncelikli olarak ilgili alanda hedeflerin tespit edilmesi ve bu hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlerle elde edilen sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir.[112] Kamu kurumları açısından çıktı, ilgili kamu kurumunun hedef kitlesine sunduğu nihai ürün veya hizmetler[113], performans ise sunulan çıktının kalitesidir.

PEB; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.[114]

Sistemin temelde dört amacının olduğunu söylemek mümkündür. Bu amaçlar; hükümet programları çerçevesinde amaç ve kaynakları birlikte değerlendirmek, programları daha etkin yürütebilecek otoriteleri belirlemek, performans bilgisi ile rasyonel karar almaya imkân vermek ve hesap verilebilirliği sağlamak.[115]

PEB; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olmak üzere üç temel unsurdan oluşmaktadır. Stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır.[116] Genelde beş yıllık hazırlanan stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedeflere ulaşabilmek için yıllık performans programları oluşturulur. Performans programı aşamasında kamu kurumları, stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerinden ilgili mali yıl için öncelikli olanlarını belirleyerek, bu hedeflerine yönelik faaliyetlerini operasyonelleştirmektedir. Ardından performans programındaki faaliyetlerin maliyetlendirildiği idare bütçeleri oluşturulur.

---

[112] Gülizar GÜRSOY; "Performans Yönetimi Süreci", **Bütçe Dünyası,** Sayı:8, Eylül 2001, s. 13.

[113] Maliye Bakanlığı – Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi,** <www.bumko.gov.tr/PEB>, 2009, s. 6.

[114] Maliye Bakanlığı – Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, s. 5.

[115] Ahmet ÖZEN, 2008, s. 25-27.

[116] Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 5018/3-n.

Faaliyet raporları ile amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ortaya koyulur. Böylece sistem, nihai aşama olan faaliyet raporu ile mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini somut bir araca dayandırmaktadır.

B. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

Her zaman için tahsil edilen vergilerle daha büyük amaçlara ulaşabilmenin yolları aranmıştır. Bu arayış bütçenin misyonunu ağırlaştırmış ve beraberinde bütçeye bir takım ekonomik fonksiyonlar yüklemiştir. Gelişmiş ülkelerde 1850-1900 arasında başlayan bu arayışın Türkiye'deki yansıması 1961 yılında planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte başlamıştır.[117] 1973 yılına kadar genel bütçeli kuruluşlarda, 1991 yılına kadar da yerel yönetimlerde uygulanan klasik bütçe sisteminde temel sınıflandırma biçimi, kurumlar bazında sadece harcama kalemlerine göre yapılan sınıflandırmadır. 1964-1972 yılları bütçeleri beş yıllık kalkınma planlarının yapılmaya başlamasıyla birlikte "hizmet bütçeleri" esasında hazırlanmış ve giderlerde; cari, yatırım, transfer ayrımı yapılmıştır.[118]

Kamu yönetiminde yaşanan gelişmelerle birlikte bütçe reformu yapılması gereği tespit edilmiş, Fransa, Hollanda ve ABD ile yapılan ortak çalışmalar neticesinde[119] 1973 yılında bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasını amaçlayan program bütçe sistemine geçilmiştir.

İyi bir bütçe sistemi ile amaçlanan; devletin mali disiplininin sağlandığı, kaynakların önceliklere göre tahsis edildiği, bu kaynakların en az maliyetle ve amaca uygun bir biçimde kullanıldığı ve kullanılan kaynağın hesabının en iyi biçimde verilebildiği bir yapıya kavuşmaktır.[120] Kontrol edilemeyen bir sistemin işlevlerinden de söz edilemez veya bu işlevler çoğu zaman tesadüfî sonuçlar doğurur. Bütçenin kontrol edilebilmesi ise, bütçe sınıflandırmasının ölçmeye, izlemeye, analiz ve

---

[117] Ertan TOSUN, "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı," **Bütçe Dünyası,** Sayı:19, 2004 s.1

[118] Hatice DAYAR, İbrahim BAKIRTAŞ, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Sayı 10, 2005. s. 103.

[119] Ertan TOSUN, 2004 s.1

[120] Serkan CURA; "Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi,** Cilt:XVIII, Sayı:1, 2003, s. 144.(139-154)

kontrol etmeye, kıyaslamalar yapmaya uygun olmasıyla doğrudan ilgilidir.[121] Ancak 1973 Mali yılında uygulamaya konan Program Bütçe Sisteminin bir türlü hayata geçirilemeyen fonksiyonel sınıflandırma uygulaması eksikliğini gidermek amacıyla 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılan yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmıştır.[122]

Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS), bütçe sistemlerine benzer amaçları ve politikaları olmayan sadece uluslararası standartlara uygun bir bütçe sınıflandırma modelidir. ABS'ye göre kamu harcamaları;[123]

- Kamu yönetimi içinde yer alan kurumların idari yapıları dikkate alınarak, siyasi ve idari sorumluluğun bütçelerde gösterilmesi amacıyla kurumsal sınıflandırmaya,
- Kamu hizmetlerinin türlerine göre tasnif edildiği fonksiyonel sınıflandırmaya,
- Harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren finansman tipi sınıflandırmaya,
- Devlet faaliyetlerinin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenerek oluşturulan ekonomik sınıflandırmaya

tabi tutulmaktadır. Sınıflandırmaya ilişkin bir örnek Tablo 2'de gösterilmiştir.

---

[121] Erkan KARAARSLAN, Yazı Dizisi 4, s.4.

[122] Hatice DAYAR-İbrahim BAKIRTAŞ, 2005. s. 103.

[123] Maliye Bakanlığı, **2011-2013 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi,** Resmi Gazete, 10.10.2010, Sayı: 27725.

Tablo 2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Örnek Bütçe Kodlaması

KURUMSAL SINIFLANDIRMA				FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA				FİNANSMANTİPİ	EKONOMİK SINIFLANDIRMA			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
38	33	00	01	09	4	1	00	2	03	2	1	01
Süleyman Demirel Üniversitesi Üst Yönetim, Akademik ve İdari Birimler 38: Yükseköğretim Kurumları				Üniversiteler ve Yükseköğretim Hizmeti Veren Kurumlar 09: Eğitim Hizmetleri				Özel Bütçeli İdareler	Kırtasiye Alımları 03:Mal ve Hizmet Alım Giderleri			

Kamu kurum ve kuruluşlarının mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilebilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi, mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 2004 yılından itibaren genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler bütçelerini, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlayıp, uygulamaya başlamışlardır.[124]

Yüksek Planlama Kurulunun "2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı" uyarınca, sekiz kamu kurumunda kurumsal düzeyde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme pilot çalışmaları yürütülmesine karar verilmiş, 2009 yılı itibariyle de tüm kamu kurumları sisteme dâhil edilmiştir. Kararda, stratejik planlama çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca, performans esaslı bütçeleme çalışmalarının ise Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

2003 yılında kanunlaşıp 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ile birlikte kamu mali yönetiminde stratejik yönetim anlayışı benimsenmiş olup sistem; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ile mali saydamlık ve hesap verilebilirlik temel ilkeleri üzerine kurulmuştur. Bu ilkelerin kamu idarelerinde uygulamaya konulabilmesi için yine aynı kanun ile performans esaslı bütçeleme sistemi temel yöntem olarak belirlenerek sistemin hukuki altyapısı oluşturulmuştur.

---

[124] Maliye Bakanlığı, **Bütçe Uygulama Talimatı (Analitik Bütçe Sınıflandırması),** Resmi Gazete, 2.7.2003, Sayı: 25156.

C. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ SEYRİ

Türkiye'de 2006 yılına kadar uygulanan 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, kamu harcamalarını dar anlamına göre tanımlamaktadır. Kanunun 7. maddesine göre *devlet harcaması*, bütçe içinde devlet adına ifa ya da özel bir kanunla ifası taahhüt olunan bir hizmet veya husus karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde tahakkuk eden borçtur.[125] Bu tanıma göre bir harcamanın kamu harcaması olabilmesi için:

- Devlet yararına yapılmış bir hizmet veya teslim edilen bir malın söz konusu olması,
- Özel bir kanuna dayalı olması,
- Bütçe çerçevesinde yapılıyor olması

unsurlarını taşıması gerekmektedir. Fakat bu tanımın bilimsel açıdan fazla bir değer ifade etmediği, ayrıca gideri devletin zimmetinde tahakkuk eden bir borç şeklinde göstermesi bakımından da hatalı olduğu söylenebilir.[126]

2006 yılından itibaren Türkiye'de kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 3. maddesinde *"kamu gideri; kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri ifade eder"*[127] şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlama ile kamu harcamaları 1050 sayılı Kanuna göre daha geniş anlamda ifade edilmiş olsa da vergi muaflıkları, İktisadi Devlet Teşekküllerinin harcamaları, kamu yararına hizmet gören kurumların ödemeleri gibi unsurları içermemesi nedeniyle bilimsel olarak geniş anlamda kamu harcamalarını tanımlamadığı söylenebilir.

---

[125] Resmi Gazete, 9.6.1927, Sayı: 606, m. 1050/7

[126] Aytaç EKER, **Kamusal Maliye**, Doğuş Matbaası, Ankara, 1996, s.45-46. (372)

[127] Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 5018/3-h.

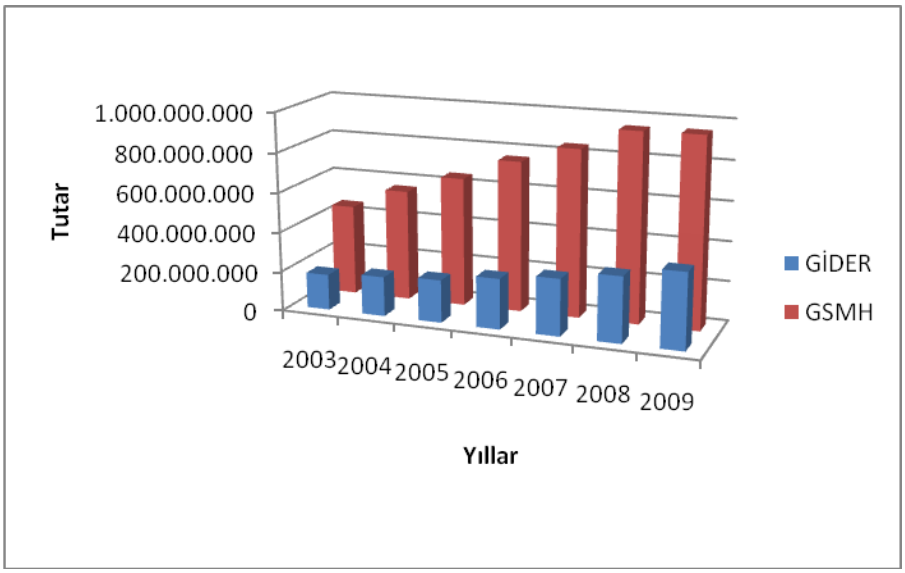
Tablo 3. Genel Devlet Harcamaları Tutarı ve GSMH'ye Oranı (2003-2009)

(1.000 TL)

YIL	GİDER	GSMH	GİDER ARTIŞI	GİDER/GSMH
2003	179.429.768	454.828.309		%39
2004	198.828.914	558.979.235	%11	%36
2005	214.120.943	648.931.712	%8	%33
2006	253.293.637	758.390.785	%18	%33
2007	285.013.474	843.178.421	%13	%34
2008	328.664.605	950.534.250	%15	%35
2009	381.948.577	952.558.579	%16	%40
2010	429.327.894	1.105.101.110	%12	%39

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayımlanan Temel Ekonomik Göstergelerden alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 3'te, Türkiye'de 2003-2010 yılları arasında gerçekleşen genel devlet harcamalarının GSMH'ye oranı gösterilmiştir. Harcama rakamlarının her yıl yaklaşık %15 oranında arttığı görülmektedir. GSMH rakamlarının 2010 yılında 2003 yılına göre %143 oranında arttığı, buna karşılık giderlerin de 2010 yılında 2003 yılına göre %139 oranında artarak GSMH'nin %39'una tekabül ettiği görülmektedir. Türkiye'de kamu harcamalarının seyri Şekil 2'de grafikle gösterilmiştir.



Şekil 2. Türkiye'de Genel Devlet Harcamaları Tutarı ve GSMH

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU ALIMLARI

I. KAVRAMSAL BOYUT

Kamu harcamalarının önemli bir kısmını oluşturan kamu alımları, kamu kurumlarınca, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için kamu parası kullanılarak, belli usuller sonrası belirlenen bir bedel karşılığında yapılan mal ve hizmet alımları ile gerek duyulan yapım işlerini ifade etmektedir.[128] Devlet tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetleri sunumunun olabildiğince azaltılarak piyasa tarafından gerçekleştirilmesinin yaygınlaştığı günümüz dünyasında özelleştirmeler, ihaleler ve yap-işlet-devret modelleri sıkça karşılaşılan uygulamalar olmuştur. Kamu hizmeti anlayışında yaşanan dönüşümün neticesi olarak kamu alımlarında sayı ve tutar olarak önemli bir artış gözlenmiştir.

Kamu alım süreci, ihtiyaç tespiti ile gerekli kaynağın sağlanması dâhil alımın planlanmasıyla başlar. Bunu ihtiyacın tanımlanması ve temininde uygulanacak usulün belirlenmesi izler. Daha sonraki aşama, alımın gerçekleştirilmesi ve sözleşme yönetimini kapsar.[129] Devlet tarafından sunumuna karar verilen hizmetin yerine getirilmesi sürecinde belirlenen yöntemdir.

OECD tahminlerine göre, kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi ülkelerin GSMH'lerinin ortalama % 15'ine tekabül etmektedir. Bu bakımdan kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı tahsis edilmekte aynı zamanda dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından küresel bir önem taşımaktadır. Kamu alımları, kamu ve özel kesimlerin ilişkide bulunduğu en önemli alandır. Bu da hem kamu görevlilerinin hem de özel kesimin kamu fonlarını kişisel çıkarlar için kullanabilecekleri riskli bir alan oluşturmaktadır.[130]

---

[128] Abdullah UZ, "Kamu Alımlarında Rekabetin Sağlanması ve Korunması: İlgili Düzenlemeler ve Uygulamalar Işığında Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **TİSK Akademi,** Cilt.1, Sayı:2, Eylül-2006, s.128-129.

[129] Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları Sistemi ve Kamu İhale Kurumu,** Sunum, 11.10.2010, s.3.

[130] Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Mali İzleme Grubu, **Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?,** Değerlendirme Notu, <www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>, 21.03.2011, s.1.

Nitekim, global ölçekte yaklaşık 7 trilyon ABD Doları gibi bir rakamsal büyüklüğe ulaşan, ülkelerin GSMH'si içerisinde % 10 ile % 20 arasında değişen oranlarda bir yer işgal eden ve önümüzdeki yıllarda bu oranın % 30'un üzerine çıkabileceği tahminleri de dikkate alındığında kamu alımları piyasası, ülke ekonomileri ve uluslararası ticaret için önemi giderek artan bir alan olmaya devam etmektedir.[131]

İhale; bir işin birden fazla istekli arasından, en uygun şartları kabul edene verilmesi[132] şeklinde ifade edilebilir. *Kamu ihalesi,* devletin idari görevlerini yerine getirmek ve halka hizmet sunmak için gerek duyulan, yapım işleri de dâhil olmak üzere mal ve hizmetlerin satın alınmasıdır.[133] Kamu ihalelerini düzenleyen yasal metinler, kamu kesimi harcama hukukunun en önemli belgeleri arasında yer almaktadır. Bütçe Kanunu ve diğer ilgili mali mevzuat gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması ile ilgili temel ilkeleri ve bunların ayrıntılarını belirlerken, ihale kanunları kamu hizmetinin görülmesinde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin satın alınmasında ve gerek duyulan yapım işlerinin yerine getirilmesinde dayanak olan ilkeleri ve bunlara ilişkin kuralları belirler.[134]

II. ULUSLARARASI VE BÖLGESEL KAMU ALIMLARI DÜZENLEMELERİ

Genel olarak, ülkelerin kamu alımları sistemlerinin belirli kriterler çerçevesinde karşılaştırılarak değerlendirildiği bir çalışma bulunmamaktadır. Fakat kamu alımları uygulamalarında bazı ülkelerin diğerlerinden daha ileri olduğu söylenebilir. Güney Kore ve Brezilya'da e-ihale uygulamaları, İngiltere ve İtalya'da e-ihalenin spesifik bir alanı olan e-katalogun yanı sıra çerçeve anlaşma uygulamaları,

---

131 Abdullah UZ, Eylül-2006, s.129-130.

132 Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Mali İzleme Grubu, <www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>, 21.03.2011, s.1.

133 Ayşenur ONUR, **Avrupa Birliği'nde Kamu Yapım İşleri, Kamu Mal Alımları ile Kamu Hizmet Alım İhale Usullerinin Koordinasyonuna İlişkin 2004/18/EC Sayılı Direktif'in Getirdiği Yeni Kamu İhale Araçları ve Usulle**ri, Maliye Bakanlığı AB ve Dış ilişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Sayı.14, Nisan 2008, s.10 (10-12).

134 Türk Dil Kurumu, <www.tdk.gov.tr>, 21.03.2011.

İskandinav ülkelerinde ise çevre politikalarını gerçekleştirmeye yönelik kamu alımları uygulamaları başarılı uygulama örnekleri olarak gösterilebilir.[135]

Uluslar arası ticaretin şeklini ve boyutunu etkileyecek derecede büyüklüğe sahip olan kamu alımları, genelde uluslar arası ticaretle ilgili olarak en korumacı alanı oluşturmaktadır. Birçok ulusal düzenleme yerli tercih uygulamasına izin verirken uluslararası ve bölgesel düzeyde yapılan anlaşmalar ya da düzenlemeler diğer ülkelerdeki tedarikçilerin de yerli tedarikçilerle aynı koşullarda ihalelere katılabilmelerinin sağlanmasını amaçlamaktadır.[136] Son yıllarda hem yetkileri hem kapsamları artan uluslararası kuruluşlar, aldıkları kararlar ile çok sayıda devleti, vatandaşı ve sivil toplum örgütünü etkileyebilmektedir. Bu çerçevede, uluslararası kuruluşların küresel yönetişim konusundaki önemleri gittikçe artmaktadır.[137]

Dünya Ticaret Örgütü, UNCITRAL (Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu), OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi kuruluşlar Dünyada kamu alımlarını düzenlemeye yönelik çeşitli öneriler getirmiştir.

A. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ KAMU ALIMLARI ANLAŞMASI (DTÖ-KAA)

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), bir uluslararası kuruluş olarak, hem çok taraflı ticaretin serbestleştirilmesi surecindeki başarısı hem de gittikçe genişleyen kapsam alanı ile küresel yönetişimin önemli bir aktörüdür. 1947 yılından beri geçici statü ile çalışan Ticaret Tarifeleri Genel Anlaşması'nın (GATT) yerine, Uruguay Müzakerelerinin sonucunda, 1994 tarihli Marakeş Anlaşması'yla kurulmuş, 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren uluslararası kuruluş kimliği kazanmıştır.[138] Uluslararası bir kuruluş olarak DTÖ, kamu alımlarının serbestleştirilmesini Dünya genelinde başarmayı hedeflemektedir.[139]

---

[135] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 32.

[136] Abdullah UZ, 2005, s.63.(483)

[137] Armağan VURDU, "Küresel Yönetişim ve Dünya Ticaret Örgütü", **TEPAV - Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye,** Aralık 2008, s.72.

[138] Armağan VURDU, Aralık 2008, s.72.

[139] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 23.

DTÖ – KAA, 15 Nisan 1994 tarihinde Marakeş'te imzalanmış olup 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Anlaşmanın temel amacı, kamu alımlarından kaynaklanan ticaret imkânlarının mümkün olduğunca uluslararası rekabete açılmasını sağlamaktır. Anlaşma, kamu alımları ile ilgili olarak yerli üreticileri kayırmayan ve yabancı rakiplere karşı ayrımcı uygulamalar öngörmeyen yasal düzenlemelerin yapılabilmesini sağlamak üzere biçimlendirilmiştir. Anlaşmanın getirdiği genel kural ve yükümlülüklerin önemli bir bölümü, ihale prosedürlerine yöneliktir.[140]

Kamu alımları anlaşmasına egemen olan ilkeler ayrımcılık yapılmaması ve ulusal muamele ilkesidir.[141] Ulusal muamele ilkesine göre kapsamdaki kuruluşların yerli üreticiler lehine fiyat avantajı ya da başka avantajlar getiremeyecekleri öngörülmektedir. Dolayısıyla taraf ülkeler değerlendirmeyi sunulan mal ve hizmetin üretildiği ülkeye göre yapamaz. Bununla birlikte mal ve hizmetlerin alımında en uygun fiyat ve en uygun kalite ilkesi yerine yerli üretimin desteklenmesini ya da ödemeler dengesinin iyileştirilmesini amaçlayan yerli katkı payı (offset) veya istihdam yaratmaya yönelik ayrımcı uygulamalar yasaklanmıştır.[142]

Türkiye bu anlaşmayı imzalamamış olup, toplantılarına gözlemci olarak katılmaktadır.[143] 2010 yılı itibarıyla Anlaşmaya taraf olan ülke sayısı 40'tır. 9 ülke ise Anlaşmaya katılımı müzakere etmektedir. Bu kapsamda, DTÖ – KAA'nın öneminin ve etkinliğinin gittikçe arttığı görülmektedir. Türkiye'nin anlaşmaya taraf olması durumunda ihalelerde yerli istekliler lehine fiyat avantajı kalkacak ve Anlaşma kapsamındaki ülkelerin firmaları kamu alımları pazarımıza daha fazla katılabileceklerdir. Öte yandan, Türkiye gibi birçok gelişmekte olan ülkeler için kamu alımları pazarı yerli üretimin teşvik edilmesi suretiyle ekonomik kalkınmada

---

[140] Maliye Bakanlığı – Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Komitesi Toplantısına İlişkin Rapor, 2.6.2011, s.2.

[141] Pelin KUZEY, "Dünya Ticaret Örgütü ve Avupa Birliği Deneyimleri Işığında Etkin Bir Kamu Alımları Sisteminin Temelleri", Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ağustos 2003, s.20.

[142] Abdullah UZ, 2005, s.74.(483)

[143] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 25.

önemli bir role sahiptir. Bu nedenle, Anlaşmaya taraf olmaya karar vermeden önce Anlaşmaya taraf olmanın avantaj ve dezavantajları iyi analiz edilmelidir.[144]

B. UNCITRAL KAMU ALIMLARI MODEL KANUNU

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu, uluslararası ticaret alanında, devletlerin özel hukuk kuralları arasındaki farklılıkları gidermek, uyumlaştırma ve modernizasyonu sağlamak amacı ile Birleşmiş Milletler bünyesinde 1966 yılında kurulmuştur.[145]

Uluslararası ticaret hukukuna ilişkin uluslararası konvansiyonlar, model kanunlar ve hukuk rehberleri hazırlayan komisyon, kamu alımları sisteminin güçlü bir yasal çerçeve ile desteklenmesi için kamu alımlarını düzenleyen mevzuatın yetersiz olduğu ülkelerde eşit muamele, saydamlık ve tarafsızlığı geliştirmeye yönelik olarak Kamu Alımları Model Kanunu'nu hazırlamıştır. Model Kanun, çoğu ülke tarafından kamu alımları mevzuatının oluşturulması ya da mevcut düzenlemelerin modernize edilmesinde referans alınmıştır.[146] Türk ihale mevzuatının hazırlanmasında AB'nin ihale mevzuatının yanı sıra UNCITRAL'in Model Kanunu da dikkate alınmıştır.[147]

"En iyi uygulama" kılavuzu olarak Kanun, ihale alanında makul politikaları teşvik etmeyi, uygulamada gereksinim duyulan kaynakları azaltmayı, hata ve aksaklıkları en aza düşürmeyi amaçlamıştır. Sadece makul çözümler önerdiği için değil aynı zamanda iyi tasarlandığı için geçiş dönemindeki birçok ekonomi tarafından benimsenmiştir.[148] Tedarikçilere eşit muamele, rekabetin sağlanması, saydamlık, tasarruf ve etkinliğin sağlanması Kanun'un temel ilkeleri arasında yer alır.[149]

Model Kanunun kapsamına, ulusal savunma ve güvenliğe ilişkin olanların dışında tüm ihaleler girmektedir. İstisnaların olabildiğince azaltılarak kapsamın geniş

---

[144] Maliye Bakanlığı – Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2.6.2011, s.3.

[145] Armağan Ebru BOZKURT YÜKSEL, "UNCITRAL ve UNCITRAL Model Kanunu'na Genel Bir Bakış", **TAAD,** Cilt:2, Yıl:2, Sayı:4, 2011, s.136.

[146] Abdullah UZ, 2005, s.79-80.(483)

[147] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 25.

[148] Arif KÖKTAŞ, Fatih KARAOSMANOĞLU, Veysel K. BİLGİÇ, Kamu İhaleleri ve Etik, Başbakanlık – Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Akademik Araştırma Çalışması, Ekim 2009, s.2.

[149] Abdullah UZ, 2005, s.81.(483)

tutulması Kanun'a tabi ihalelerin oranını artırıcı bir etkiye sahiptir. Savunma ve güvenlik alanlarına ilave olarak mevzuatta açıkça belirtilmek kaydıyla, her ülkenin ulusal önceliklerine göre belirleyeceği türdeki ihalelerin kapsam dışında bırakılabileceği konusunda serbesti tanınmıştır.[150]

İhale usulleri;

- Açık ihale usulü,
- Belli istekliler arasında ihale usulü,
- İki aşamalı ihale, teklif isteme yöntemi ve rekabetçi pazarlık yöntemi,
- Maliyet tahmini isteme ve tek kaynaktan temin,
- Hizmet alımlarında temel yöntem,

şeklinde belirlenmiştir. Kural olarak koşulların diğer ihale usullerinin uygulanmasını gerektirmediği durumlarda rekabetçi teklif usulü de denilen açık ihale usulü temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. İhalenin bütün isteklilere açık olması, tekliflerin değerlendirilmesinde ve en iyi teklifin belirlenmesinde uygulanacak yöntemin önceden ilan edilmesi, tekliflerin kamuya açık bir şekilde açılması ve pazarlığın yapılamaması açık ihale yönteminin başlıca özellikleridir.[151]

C. OECD'NİN KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN ÇALIŞMALARI

OECD'nin kamu alımları alanındaki çalışmaları daha çok, iyi yönetişim ve yolsuzlukla mücadele başlıkları altında yer almaktadır. Kötü tasarlanmış ve adil uygulanmayan kamu alımları düzenlemelerinin bir yönetişim sorunu olduğu ve bu aksaklığın da yolsuzluk olgusunu beslediğinden hareketle OECD tarafından da kamu alımları alanlarında rekabeti, şeffaflığı ve eşit muameleyi sağlamaya yönelik çalışmalar yürütülmektedir.[152]

---

[150] Arif KÖKTAŞ, Fatih KARAOSMANOĞLU, Veysel K. BİLGİÇ, Ekim 2009, s.3.

[151] Abdullah UZ, 2005, s.85.(483)

[152] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 25.

D. DÜNYA BANKASI'NIN KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN ÇALIŞMALARI

Dünya Bankası'nın finanse ettiği projelere ilişkin ihaleler Banka tarafından hazırlanan kılavuz çerçevesinde yürütülmektedir. Kredi sözleşmelerinin bir maddesi ile krediyi alan hükümet veya kuruluşların bu proje kapsamındaki iş ve alımlar için Dünya Bankasının ihale mevzuatına uyulması şart koşulmuştur.[153]

En uygun alım ve etkinlik, rekabet ve eşit muamele, yerli endüstri ve üretimin geliştirilmesi ile saydamlık kamu alımlarında esas alınan temel ilkelerdir. Banka'nın hem ihale öncesi hem ihale sonrası süreci inceleme yetkisi olup bütün belgelerin taslak metinleri öncelikle Banka'nın onayına sunulur. Aynı şekilde ihale usulleri de incelenir ve herhangi bir usulsüzlük görülmesi halinde finansman kesilir.[154]

E. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU ALIMLARI

Avrupa Birliğini oluşturan Devletler, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması ile birlikte ekonomik bütünleşme amacı doğrultusunda, önce 1968 yılında Gümrük Birliğini gerçekleştirmişler, 1993 yılı başında da Tek Pazar hedefine yönelik olarak malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımına mani olan engelleri kaldırmışlardır. Kamu alımları konusu, Kurucu Antlaşmaların hiçbirisinde bağımsız bir başlık altında düzenlenmiş olmasa da özellikle Avrupa Topluluğu Antlaşmasının malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile yerleşme serbestisine ilişkin kuralları, bu alana ilişkin mevzuatın uyumlaştırılması için yeterli hukuksal dayanağı sağlamaktadır.[155]

Avrupa Birliği, kamu alımları konusunda 1970'li yılların başından itibaren çeşitli düzenlemeler yaparak tüm üye devletlerde söz konusu düzenlemelerle uyumlu uygulamaların hayata geçirilmesini hedeflemiştir. Topluluk müktesebatının beşinci faslını oluşturan kamu alımları, Avrupa Tek Pazarı'nın önemli bir unsurudur ve Tek

---

[153] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 25.

[154] Abdullah UZ, 2005, s.123-124.(483)

[155] Tunay KÖKSAL, Türk Kamu İhaleleri Sisteminin Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Sistemi İle Uyumlaştırılması, **Rekabet Bülteni,** Sayı:11, 2004, <http://www.escrc.com/article/1449/turk-kamu-ihaleleri-sisteminin-avrupa-birligi-kamu-ihaleleri-sistemi-ile-uyumlastirilmasi>, 06.04.2011

Pazarı ilgilendiren diğer hususlar gibi kamu alımları da Tek Pazarı düzenleyen genel ilkelere tabidir. Bu ilkeler;[156]

- şeffaflık,
- ayrımcılık yapmama,
- karşılıklı tanıma,
- orantısallık,
- Topluluk müktesebatına uyum,

şeklinde sıralanabilir.

AB, kamu alımları alanında üye ülkelerde tek bir sistem kurmak yerine uygulamaları koordine ederek rekabeti, şeffaflığı ve eşit muameleyi garanti edecek ulusal düzenlemeler yapılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Bu amaçla, 1970'li yıllarda yapım işlerine yönelik ve 90'lı yıllarda da kamunun mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini düzenleyen direktifler çıkarılmıştır.[157]

1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi (Single European Act) ile aralarında kamu alımlarının da bulunduğu 300'e yakın direktiften oluşan Tek Pazar Programı tüm Üye Devletlerde uygulanmaya başlanmıştır.

Avrupa Birliği bütçesinden kamu alımlarına ayrılan payın yaklaşık % 15 olduğu tahmin edilmektedir.[158] Bu da Avrupa Birliği ekonomisinde kamu alımlarının önemli bir role sahip olduğunun ve bu alanda yapılan düzenlemelerin öneminin ciddi bir göstergesidir.

Kamu alımları için Avrupa Birliği çerçevesinde üye devletlerin tabi oldukları AB Kamu Alımları direktifleri şunlardır:[159]

1- 18 Haziran 1992 tarihli ve 92/50/EEC sayılı kamu hizmet sözleşmelerinin yapılmasına ilişkin usullerin koordinasyonunu konu alan Konsey direktifi;

---

[156] Maliye Bakanlığı-Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliğinde Kamu Alımları, <http://www.abmaliye.gov.tr/?q=node/11>, 24.03.2011.

[157] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 24.

[158] Ayşenur ONUR, Nisan 2008, s.10.

[159] OECD, Kamu Alımları İnceleme Usulleri (Sigma Rapor No.30), Çeviren: Pelin KUZEY, 22.03.2001, s.22.

2- 14 Haziran 1993 tarih ve 93/36/EEC sayılı kamunun mal alımı sözleşmelerinin yapılmasına ilişkin usullerin koordinasyonunu konu alan Konsey Direktifi;

3- 14 Haziran 1993 tarih ve 93/37/EEC sayılı kamu iş sözleşmelerinin yapılmasına ilişkin usullerin koordinasyonunu konu alan Konsey Direktifi;

4- 14 Haziran 1993 tarih ve 93/38/EEC sayılı su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumların tabi olduğu ihale usullerinin koordinasyonuna ilişkin Konsey Direktifi.

Ancak, yapılan bu çalışmaların mevcut sorunların mutlak çözümünü sağlayamamış olması ve kamu alımları politikasının Avrupa Tek Pazarı'nın hedeflerine ulaşması açısından büyük önem taşıması nedeniyle Komisyon, 1996 yılında Avrupa Birliği'nde kamu alımlarının genel çerçevesini çizen bir "Yeşil Kitap" yayınlamıştır. Yeşil Kitap'a ilişkin olarak ilgili paydaşlardan gelen görüşleri inceleyen Komisyon, 11 Mart 1998 tarihinde "Avrupa Birliği'nde Kamu Alımları" başlıklı Tebliğ ile kamu alımlarına ilişkin ileriye yönelik stratejisini ortaya koymuştur. Söz konusu Tebliğ'de;[160]

- Mevcut direktiflerin basitleştirilerek, piyasada yaşanan gelişmelere kolaylıkla uyum sağlanması,
- Çerçeve sözleşmeler,
- İmtiyaz sözleşmeleri ve kamu-özel işbirliklerinin farklı türleri,
- Kamu alımları politikasının uygulanmasından sorumlu bağımsız uzman kuruluşların oluşturulması,
- Yolsuzlukla mücadele,
- KOBİ'ler,
- Elektronik ihale usulleri,
- Kamu alımları politikasının, savunma, çevre, sosyal politikalar ve tüketicinin korunması politikası ile uyumlaştırılması,
- Üçüncü ülkelerin kamu alımları pazarlarına erişiminin sağlanması,

gibi unsurlara değinilmiştir.

---

[160] Maliye Bakanlığı-Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliğinde Kamu Alımları, <http://www.abmaliye.gov.tr/?q=node/11>, 24.03.2011.

Konuyu basitleştirmek ve bu ilkelerin daha iyi uygulanmasını sağlamak amacıyla Avrupa Birliği 2004 yılında kamu alımları üzerine olan yasalarını tekrar gözden geçirmiş ve iki ana direktif altında birleştirmiştir:

1- 2004/18/EC sayılı ve 31.03.2004 tarihli Konsey ve Parlamento Direktifi ile mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin kamu alımlarını düzenleyen kurallar tek bir metinde birleştirilmiştir.

2- 2004/17/EC sayılı ve 31.03.2004 tarihli diğer bir Direktif ile su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri alanlarında faaliyet gösteren işletmelerin alımları düzenlenmiştir.

Bu yönergeler neticesinde oluşan kamu alımları uygulamalarının temel ilkeleri şöyle sıralanabilir:[161]

1. Vatandaşın Parasının İyi Kullanıldığı Kamu Alımı: Kamu alımları politikasının hedefi, vergi ödeyenlerin parasının etkili bir biçimde idare edilmesini ve verimli harcamalara yönlendirilmesini sağlamaktır. Dolayısıyla alım sistemi, sözleşmeyi yapanlarca paranın en değerli şekilde kullanılabilmesini sağlamalıdır.

2. Eşit Muamelenin Uygulandığı Kamu Alımı: Tarafların, kararların "eşit muamele" ve "bozucu uygulamalardan uzak olma" esaslarına dayandığını garanti etmesi gerekmektedir.

3. Ayrımcılığa İzin Vermeyen Kamu Alımı: Uygulamaların ayrımcılığa izin vermemesi gerekir. Alımlar hususunda bu prensip mal ve hizmet teklifi verenlere ulusal bir öncelik tanınmasını yasaklar.

4. Şeffaf ve Güvenilir Kamu Alımı: Şeffaflık, sistemin çalışması ve güvenilirliği için gerekli olan diğer bir ilkedir. Gerekli bilgiye ulaşım hakkı anlamına da gelen şeffaflık ilkesi, alım politikaları ve uygulamalarının herkes tarafından erişilebilir nitelikte olması şeklinde açıklanabilir.

Bu direktifler ile kamu alımları alanı yeniden düzenlenmiş ve üye ülkelere, kamu alımları alanındaki düzenlemelerini bu iki yeni direktife uygun hale getirmesi için Ocak 2006 sonuna kadar süre verilmiştir.[162]

---

[161] Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Soru ve Cevap Veritabanı, <http://min.avrupa.info.tr/QA/forum/ viewthread.php?lang=1&forum_id=127&thread_id=3571>, 24.03.2011.

III. KAMU ALIMLARI KONUSUNDA TÜRKİYE'NİN AB MÜKTESEBATINA UYUM SÜRECİ

AB Müktesebatı, AB Hukuk sistemine verilen addır. AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ifade etmektedir. Söz konusu müktesebat, Katılım Müzakereleri Fasılları çerçevesinde 35 başlık altında sınıflandırılmıştır. Kamu alımları, katılım müzakerelerinin 5 numaralı faslı altında ele alınmaktadır.[163]

Avrupa kamu yönetimi ilkelerine ilişin OECD raporuna göre; AB Üye Devletlerinin ulusal kamu yönetimi kurumları, topluluk müktesebatını yerine getirirler ve uygularlar. Aynı şekilde, aday ülkelerin kamu yönetimleri de genel iyi yönetişim ilkelerini benimsemeli ve AB içerisinde belirlenen idari standartlara uymalıdırlar. Müktesebat kapsamına giren alanlar da dâhil olmak üzere, kamu yönetiminin bütününün güvenilir şekilde işlemesi açısından hayati önem taşıması nedeniyle, aday ülkenin genel yatay yönetişim sistemi AB üyeliğinin gereklerini yerine getirmelidir. Aday ülkeler, AB mevzuatını kendi yasalarına uyarlamak ve uygulamayı sağlayacak idari sistemleri kurmakla yükümlüdürler. Ayrıca aday ülkelerin gösterdiği ilerleme, bu kriterler çerçevesinde değerlendirilecektir. Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporlarının lafzına bakıldığında, aday ülkeler müktesebatı uygulamak konusundaki idari ve yargısal kapasiteleri çerçevesinde değerlendirilirler. Bu ifade kapalı şekilde aday ülkelerin sağladığı ilerlemenin, Avrupa idari standartları çerçevesinde değerlendirileceğini ima etmektedir.[164]

Türkiye, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. Zirve metninde, Türkiye'nin, diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğunun ilan edilmesinin yanı sıra,

---

[162] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s. 24.

[163] Başbakanlık-Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, AB Katılım Müzakereleri, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37>, 29.03.2011.

[164] OECD, European Principles for Public Administration (SIGMA PAPER, No: 27), Çeviren : Pelin KUZEY, Maliye Dergisi, Sayı:147, Eylül-Aralık 2004, s.57.

üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak AB tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geliştirileceği belirtilmiştir.[165]

Katılım Ortaklığı Belgesi, Avrupa Birliğine aday ülkeler için AB tarafından hazırlanan ve her bir aday ülkenin AB'ye katılım yönünde gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanların değerlendirildiği bir belgedir. Türkiye'nin Helsinki Zirvesinde aday ülke ilan edilmesinin ardından, Avrupa Komisyonu tarafından, Türkiye'nin Kopenhag ekonomik ve siyasi kriterlerine uyum sağlama ve Topluluk müktesebatını kabul etme doğrultusundaki yükümlülükleri kapsamında yapması gerekenleri, kısa ve orta vadeli önceliklere ilişkin bir takvimi de içerecek şekilde hazırlanan "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi" 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı ile kabul edilmiş olup, 24 Mart 2001 tarih ve OJ L 85 sayılı Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.

Avrupa Birliği Komisyonu, "bir yol haritası" olarak tanımlanan ve Türkiye'nin tam üyelik stratejisini tek taraflı olarak belirlendiği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi gereken öncelikli kriterleri belirlemiştir. Ekonomik kriterler altında "İç Pazar" başlıklı bölümde incelenen "kamu alımları" konusunda kısa vadede; özellikle kamu alımları sisteminin daha şeffaf ve güvenilir olmasını temin ederek Topluluk müktesebatına uyumun başlatılması, orta vadede ise Topluluk müktesebatına uyumun tamamlanması, etkin yürütme ve uygulamanın sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

AB müktesebatına uyum sağlanması için mevzuatımızda yapılacak yeni düzenlemelerin, uyum için gerekli beşeri ve mali kaynakların, AB müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesinin ve kısa ve orta vadeli öncelikler takviminin yer aldığı AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program) 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Bu programla kamu alımları mevzuatının AB müktesebatına uyumunun orta vadede sağlanması planlanmıştır.[166]

---

[165] M. Akif ÖZER, Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye, **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt.16, Sayı:1, 2009, s.93-94.

[166] Aziz TAŞDELEN, **Kamu Harcamaları Hukukunda İhale Süreci,** Turhan Kitabevi, Ankara, Mayıs-2004, s.15. (193)

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde özellikle aday ülkeler için önemli kriterler belirleyen en önemli AB Zirvesi Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da gerçekleştirilmiştir. Kopenhag Zirvesi'nde, Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nin gözden geçirilmesi ve Türkiye'ye sağlanacak mali yardımın artırılması yönündeki yaklaşım kabul edilerek, Komisyon, Türkiye için yeni bir Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlamaya davet edilmiştir.[167] Bu doğrultuda, 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi"nde, Türkiye'nin iki yıllık süre içerisindeki durumu değerlendirilerek 2001 Katılım Ortaklığı Belgesi revize edilmiştir. Bu belgede Türkiye'nin, kısa vadede kamu ihaleleri mevzuatının müktesebata uyumunun tamamlanması ile yeni Kamu İhale Kanununun uygulanması ve izlenmesi için Kamu İhale Kurumunun kapasitesinin artırılması gerektiği, orta vadede ise Kamu İhale Kurumunun iyi işlemesinin sağlanması ile kamu ihale rejiminin etkili uygulanması ve denetiminin müktesebata uygun bir biçimde sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Ulusal Program da buna paralel olarak revize edilerek Haziran 2003'te Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

Katılım Müzakereleri, aday ülkenin AB Müktesebatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna uyarlayıp yürürlüğe koyacağının ve etkili bir şekilde uygulayacağının belirlendiği süreçtir. Müzakereler, sürecin ilk aşaması olan "tarama" ile başlamaktadır. Her bir müzakere faslının taraması bittikten sonra, Komisyon, üye ülkelere "tarama sonu raporu" adı altında bir rapor sunmaktadır. Raporlarda, ayrıntılı tarama sırasında verilen bilgilere dayanarak ülkelerin müzakerelere hazır olup olmadığı değerlendirilmekte ve faslın müzakereye açılması ya da tamamlanması gereken açılış kriterleri önerilmektedir.[168]

Tablo 4, Türkiye'nin Temmuz 2010 tarihinde fasıllar bazında müzakere sürecindeki durumunu göstermektedir. Kamu Alımları faslı, Konsey'de onaylanıp açılış kriteri belirlenen fasıllar arasında yer almaktadır.

---

[167] M. Akif ÖZER, "Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye", **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt.16, Sayı:1, 2009, s.94.

[168] Başbakanlık-Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, AB Katılım Müzakereleri, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37>, 29.03.2011.

Tablo 4. Müzakere Sürecinde Mevcut Durum (Temmuz 2010)

Açılan ve Geçici Olarak Kapatılan Fasıllar	Müzakere Pozisyonunu Vermeye Davet Edildiğimiz ve Müzakere Pozisyonlarını Sunduğumuz Fasıllar	Konsey'de Onaylanıp Açılış Kriteri Belirlenen Fasıllar	Taslak Tarama Sonu Raporlarının Henüz Türkiye'ye İletilmediği Fasıllar	
			Konsey'de Görüşülmesi Süren Fasıllar	Komisyon'da Görüşülmesi Süren Fasıllar
25. Bilim ve Araştırma (Avusturya: 12 Haziran 2006)	17. Ekonomik ve Parasal Politika (MPB: 9 Mart 2007)	1. Malların Serbest Dolaşımı (Kıbrıs açılış kriteri)	2. İşçilerin Serbest Dolaşımı	31. Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası
Açılan Fasıllar	26. Eğitim ve Kültür (MPB: 25 Mayıs 2006)	3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi (Kıbrıs açılış kriteri)	13. Balıkçılık	
4. Sermayenin Serbest Dolaşımı (Fransa: 18 Aralık 2008)		5. Kamu Alımları	14. Taşımacılık Politikası (Kıbrıs açılış kriteri)	
6. Şirketler Hukuku (Slovenya: 12 Haziran 2008		8. Rekabet Politikası	15. Enerji	
7. Fikri Mülkiyet Hukuku (Slovenya: 12 Haziran 2008		9. Mali Hizmetler (Kıbrıs açılış kriteri)	22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	
10. Bilgi Toplumu ve Medya (Fransa: 18 Aralık 2008)		11. Tarım ve Kırsal Kalkınma (Kıbrıs açılış kriteri)	23. Yargı ve Temel Haklar	
12.Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı (İspanya: 30 Haziran 2010)		19. Sosyal Politika ve İstihdam	24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	
16.Vergilendirme (Çek Cumhuriyeti: 30 Haziran 2009)		29. Gümrük Birliği (Kıbrıs açılış Kriteri)	30. Dış İlişkiler (Kıbrıs Açılış Kriteri	
18. İstatistik (Almanya: 26 Haziran 2007)			33. Mali ve Bütçesel Hükümler	
20. İşletme ve Sanayi Politikası (Almanya 28 Şubat 2007)				
21. Trans – Avrupa Ağları (Portekiz: 19 Aralık 2007)				
27. Çevre (İsveç: 21 Aralık 2009)				
28.Tüketicinin ve Sağlığın Korunması (Portekiz: 19 Aralık 2007)				
32.Mali Kontrol (Almanya: 26 Haziran 2007)				

Not 1: Kıbrıs (Ek Protokol) konusu 11 Aralık 2006 tarihli AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyinde alınan karar doğrultusunda yukarıda altı çizilen 8 fasıl için açılış kriteri, diğer tüm fasıllar için ise kapanış kriteri niteliği taşımaktadır.

Not 2: 11. Tarım ve Kırsal Kalkınma, 17. Ekonomik ve Parasal Politika, 22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, 33. Mali ve Bütçesel Hükümler ve 35. Kurumlar başlıklı fasıllar Fransa tarafından "üyelikle doğrudan ilgili olması" gerekçesiyle engellenmektedir.

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı, AB Katılım Müzakereleri, <http://www.abgs.gov.tr/files/fasillar/muzakere_surecinde_mevcut_durum.pdf>

Kamu alımları faslına ilişkin tanıtıcı ve ayrıntılı tarama toplantıları sırasıyla 7 Kasım 2005 ve 28 Kasım 2005 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. Tarama toplantılarının ardından Avrupa Komisyonu tarafından bir tarama sonu raporu hazırlanmış ve Kamu alımları faslına ilişkin açılış kriterleri belirlenmiştir:[169]

1- Türkiye, müktesebata uyum sürecini ve bu fasılda yapılacak müzakere sürecini kolaylaştırmak üzere kamu alımlarına ilişkin tutarlı bir politika izlenmesini temin edecek ve uygulamayı yönlendirecek bir kurumu görevlendirmelidir.

2- Türkiye, kamu alımlarına ilişkin mevzuat uyumunun tam olarak sağlanması, yerli isteklilerin lehine hükümlerin ve diğer ayrımcı uygulamaların ortadan kaldırılması ve şikâyetlerin incelenmesinden sorumlu kurumlar ve uygulayıcı kuruluşlar da dâhil olmak üzere idari kapasitenin güçlendirilmesi konularında gerekli tüm reformlara ilişkin takvim ve aşamaları içeren kapsamlı bir Strateji Belgesi'ni Komisyon'a sunmalıdır.

3- Topluluk mevzuatı ile uyumlu olmayan ancak pek çok kanunda da yer alan ihale rejimine yönelik tüm istisnalar yürürlükten kaldırılmalıdır.

23 Ocak 2006 tarihli Avrupa Birliği Konseyi Kararı ekinde yer alan 2005 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de kısa vadede, başta kamu hizmetleri sektöründeki imtiyazlar olmak üzere gözden geçirme süreçleri ile ilgili kamu ihaleleri mevzuatının müktesebat ile uyumunun hızlandırılması, yeni Kamu İhale Kanunu'nun uygulanması için Kamu İhale Kurumu'nun kapasitesinin artırılması, orta vade ihale prosedürlerinde elektronik yöntemlerin kullanımının teşvik edilmesi ve Türkiye'nin kamu ihaleleri sisteminin, ihale sürecinin tüm adımlarında elektronik yöntemlerin kullanımını da içerecek şekilde geliştirilmesi için kapsamlı bir ulusal stratejinin benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir.

18 Şubat 2008 tarih ve 2008/157/AT sayılı Konsey Kararı ekinde yer alan 2007 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Kamu Alımları" faslı ile ilgili olarak kısa vadede, faslın açılış kriterlerinden ilk ikisinin gerçekleştirilmesi, orta vadede ise kamu alımı stratejisinin uygulanması ve yine elektronik yöntemlerin kullanımının teşvik edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

---

[169] Maliye Bakanlığı-Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kamu Alımları Faslı Müzakerelerinde Son Durum, <http://www.abmaliye.gov.tr/?q=node/14>, 30.03.2011.

IV. TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI HUKUKU

A. GENEL BAKIŞ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girinceye kadar Türkiye'de hem kamu alımları hem de satış, kiraya verme, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi bedel artırmaya yönelik ihaleler tek bir kanunla yürütülmüştür. Anılan Kanunun yürürlüğe girmesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun idareler itibarıyla kapsamının dar olduğu, Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumlu olmadığı, ihale işlemlerinde rekabet ve saydamlığı yeterince tesis etmeyen yöntemler ve ihale usulleri içerdiği, menfaat ihlâli durumunda etkin bir şikâyet mekanizmasının kurulmamış olduğu gibi yetersizlikleri etkili olmuştur.[170]

Kamu harcama ve kontrol sisteminin bir parçası olan kamu ihale sistemini yeniden düzenlemek için 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır. Çıkarılan bu kanunlarda uluslararası düzenlemeler ve ülke deneyimleri göz önünde bulundurularak saydam, tarafsız ve rekabete dayalı bir ihale sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.[171]

Kanun'un hazırlanması aşamasında UNCITRAL Model Kanunu temel kaynak olarak kullanılmıştır. Bunun yanında AT Kamu İhale Direktiflerinin, Dünya Bankası'nın ihale prosedürlerinin ve DTÖ' nün ihale hükümlerinin de bazı prensipleri esas alınmıştır.[172]

Kamu İhale Kanunu ile kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşlar ile bunlara bağlı birlik ve ortaklıklar kapsama dâhil edilerek kanun kapsamı genişletilmeye çalışılmıştır. Uluslararası ihale uygulamalarına paralel olarak açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç ihale yöntemi benimsenmiştir. Belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü uygulamaları belirli şartlara bağlanarak sınırlı tutulmaya çalışılmış, açık ihale usulünün esas alım yöntemi olarak uygulanması amaçlanmıştır. Böylelikle idareler için şaibeli sayılabilecek uygulamalar olabildiğince azaltılmıştır. İhalelerde rekabetin

---

[170] Cumhurbaşkanlığı-Devlet Denetleme Kurulu, **Denetleme Raporu,** s. 357.

[171] Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006, s.8.

[172] Arif KÖKTAŞ, Fatih KARAOSMANOĞLU, Veysel K. BİLGİÇ, Ekim 2009, s.12.

sağlanabilmesi amacıyla isteklilere; ihale dokümanlarını inceleyip gerçekçi tekliflerini hazırlayabilecekleri, dokümanlardaki ya da ilanlardaki hataları idareye bildirerek düzeltilmesini sağlayabilecekleri süreler tanınmıştır.[173]

Tablo 5. Türkiye'de Kamu Alımlarının Kamu Harcamalarına ve GSMH'ye Oranı

(1.000 TL)

YIL	KAMU ALIMLARI	GİDER	GSMH	KAMU ALIMLARI/ GSMH	KAMU ALIMLARI/ GİDER
2005	30.684.742	214.120.943	648.931.712	%5	%14
2006	39.023.460	253.293.637	758.390.785	%5	%15
2007	65.978.292	285.013.474	843.178.421	%8	%23
2008	83.915.297	328.664.605	950.534.250	%9	%26
2009	66.224.836	381.948.577	952.558.579	%7	%17
2010	69.510.284	429.327.894	1.105.101.110	%6	%16

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayımlanan Temel Ekonomik Göstergeler ve Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 5'te, Türkiye'de kamu alımları için ayrılan kaynağın, genel devlet harcamalarına ve GSMH'ye oranı gösterilmiştir. Türkiye'deki duruma bakıldığında, kamu alımlarının GSMH içerisindeki payının yaklaşık % 7 olduğu görülmektedir. Türkiye'de 2008 yılında 83,9 milyon TL olarak gerçekleşen kamu alımlarının, aynı yıl devlet harcamaları tutarı olan 328,6 milyon TL içinde % 26'lık paya sahip olduğu görülmektedir. 2010 yılında % 16, 2009 yılında % 17, 2007 yılında % 23; 2006 yılında % 15; 2005 yılında ise % 14 olarak gerçekleşen bu oranlar, dünya ortalamaları düzeyindedir.[174]

B. KAPSAM

Kamu İhale Kanunu öncesinde kamu ihaleleri, farklı kurumlar için farklı düzenlemelerin bulunduğu bir uygulama alanıydı. Bu nedenle kamu kaynağı kullanan kurumların tamamını kapsayan bir ihale mevzuatının hazırlanması gerektiği, Dünya Bankası ve AB Komisyonu tarafından sürekli ileri sürülmüştür.[175] KİK ile ihale mevzuatına tabi kurumların kapsamı genişletilmiştir.

---

[173] Abdullah UZ, 2005, s.133.(483)

[174] Cumhurbaşkanlığı-Devlet Denetleme Kurulu, Kamu İhale Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi, **Denetleme Raporu,** 2010, s. 357.

[175] Abdullah UZ, 2005, s.132-133.(483)

Bu çerçevede genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar, belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketlerin yapım ihaleleri, kanun kapsamına alınmıştır. Sayılan bu idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür.[176]

Dolayısıyla DİK, yürürlükten kaldırılmamış, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri (kamu harcaması gerektiren işler) KİK kapsamında gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Kamu geliri elde edilmesini sağlayan satım, kiralama, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri DİK kapsamında yürütülmeye devam edilmektedir.

C. İLKELER

İdareler alım konusu mal ve hizmeti ya da yapım işini en uygun fiyatla, sorunsuz ve kaliteli bir şekilde teslim alabilmek için ihale sürecini işletmektedir. Ülkelerin bu hedefleri gerçekleştirebilmek için geliştirecekleri kamu alımları sistemlerinin temel ilkelerini belirlemeleri gerekir.[177] Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesine göre idareler, yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Söz

[176] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/2.

[177] Abdullah UZ, 2005, s.26.(483)

konusu ilkeler, uluslararası ve bölgesel düzenlemelerde de yer alan tanım ve içerikleri itibariyle üzerinde uzlaşılmış ilkelerdir.

KİK'in aynı maddesinde; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla idareler tarafında mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin kısımlara bölünemeyeceği, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiştir. Böylece ödeneksizlik nedeniyle tamamlanamayarak yarım bırakılan ya da çok uzun sürelerde sonuçlandırılan işlerden dolayı kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır.

Bir kamu alımları sisteminde bulunması gereken başlıca ilkeler; rekabet, güvenilirlik, saydamlık, etkinlik, en uygun fiyat, tüketici memnuniyeti, istikrar olarak sayılabilir. Bunlardan rekabet, saydamlık, etkinlik ve en uygun fiyat ilkeleri ayrı bir öneme sahiptir.[178]

a. **Saydamlık:** Saydamlık, denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işletilebilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından üretilmesidir. Daha ayrıntılı bir tanımla saydamlık, devletin hedeflerini, hedeflerine ulaşmak için uyguladığı yöntem ve politikaları, bunların sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli ve güvenilir bir şekilde sunmasıdır.[179] Kamu alımları açısından saydamlık ilkesi; ihale sürecinde izlenecek yöntemin, gerekli koşulların, değerlendirme kriterlerinin ihale dokümanlarında belirtilmesini gerektirir. Bununla beraber ihalelerin ve sonuçlarının ilanı, istatistikî verilerin yayımlanması da saydamlık ilkesinin gereği olarak görülebilir. İhale sürecinin doğru işletilmesi konusunda kamuoyu denetiminin gerçekleşebilmesine olanak sağlar.

b. **Rekabet:** İhtiyaç duyulan mal ve hizmeti en düşük fiyata sağlayacak olan tedarikçinin seçimi rekabetin sağlanması ile gerçekleştirilebilir. Sınırlandırılmamış ve uluslararası katılıma izin veren bir sistem rekabet ortamının sağlanması ile mümkün olabilir. İhalelerde rekabetin

---

[178] Abdullah UZ, 2005, s.26.(483)

[179] Murat TOKER, "Mali Saydamlık ve Türkiye", Sayıştay Başkanlığı, Bilgi Notu, 16.4.2002, s.1, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlik.pdfs> (1.10.2011)

sağlanması, etkin bir ihale sisteminin oluşturulmasının yanı sıra yolsuzlukların önlenmesi açısında da önemli bir faktördür.[180]

c. **Etkinlik:** Etkin bir kamu alımı sistemi, ihtiyaç duyulan mal ve hizmetin doğru tespit edilebildiği ve ihtiyacı en uygun fiyat ve kaliteyle sunabilecek olan tedarikçinin seçilebildiği bir sistemdir. Kamu alımlarında sağlanan etkinlik, kamu hizmetlerinin sağlanması noktasında büyük önem arz etmektedir. Kamu hizmetlerinin istenen düzeyde sağlanabilmesi kamu alımları sisteminin etkinliğiyle paralellik göstermektedir.

d. **En uygun fiyat (Value for money):** İhtiyacı karşılayacak nitelikteki mal ya da hizmetin en az kamu kaynağı ile sağlanmasıdır. Diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin finansmanı olarak vatandaşın ödediği vergilerin en iyi pazarlıkla, optimal faydayı sağlayacak şekilde kullanılmasıdır. Bunun için idareler ihtiyacı doğru tespit etmeli ve alım işlemini doğru zamanda gerçekleştirmelidir.

D. GELİŞİMİNİN TARİHSEL SÜRECİ

Türk hukuk sisteminde kamu alımlarının tarihsel gelişimi yaklaşık 150 senelik bir geçmişe sahiptir. Kamu alımları mevzuatı alanında tarihsel sürece bakıldığında, bu alandaki ilk yasal düzenleme 1857 yılında çıkarılan mübayaa (satın alma) ile ilgili bir nizamnamedir. Bu nizamname 1. Dünya Savaşı döneminde savaş şartları içinde kamu idarelerine bazı kolaylıklar sağlamak üzere 1914 ve 1919 yıllarında değiştirilmiştir.[181]

Cumhuriyetin ilanı öncesinde Nizamname seviyesinde ve dağınık bir düzenleme tarzı çerçevesinde hüküm altına alınan kamu alımları konusunda ilk kanuni düzenleme 1925 yılında yapılmıştır. 661 sayılı Hükümetin Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İhalat Kanunu 22.4.1925 tarihinde yürürlüğe girmiş ve idarelerce yapılacak her türlü satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık arttırma ve eksiltme, pazarlık

---

[180] Abdullah UZ, 2005, s.32-33.(483)

[181] Hüseyin GENCER, **Kamu Yatırım Projelerinin İhaleleri Üzerine Genel Bir Bakış,** <http://www.ihalehaber.com/Yazar.asp?gid=115>, 5.4.2011.

ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Yürürlükte kaldığı süre içerisinde karşılaşılan ihtiyaçlar çerçevesinde Kanunda birtakım değişikliklere gidilmiş ancak idari yapının gelişen fonksiyonları karşısında yetersiz kaldığından[182] 1934 yılında yerini 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'na[183] bırakmıştır.

Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, yaklaşık elli yıl yürürlükte kalmıştır. Katı hükümleri, zaman kaybına neden olan formaliteler içeren düzenlemeleri kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında güçlüklere sebep olmuştur. Bu sebeplerle bazı idarelerin bu kanun hükümlerinden istisna tutulma girişimleri olmuş bunun üzerine bazı ihtiyaçların pazarlıkla ve emaneten yaptırılabilmesine ilişkin geçici ve istisnai yetkiler alınmıştır.[184]

2490 sayılı Kanun, eksiltmelerde teklif edilen bedellerden en düşük olanının en uygun bedel olacağı ilkesini benimsemişti. Ancak, işin sadece en düşük bedelle değil aynı zamanda güvenilir ve gereklerine uygun bir biçimde yaptırılması da esas olduğundan, eksiltmelerde en düşük bedelin en uygun bedel olacağı ilkesi, eksiltmelerden beklenen amacın her zaman gerçekleştirilmesini mümkün kılmamaktaydı. İşin, en düşük bedeli teklif edene yaptırılması, çoğu kez istenilen nitelikte yapılmaması ya da hiç yapılmaması sonucunu doğuruyordu.[185]

Kanunun, büyüyen ekonomi karşısında ihtiyacı karşılayamamaya başlaması üzerine 1983 yılında on dokuz yıl süreyle uygulanacak olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu[186] çıkarılmış, 1.1.1984 tarihinden 31.12.2002 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.

2886 sayılı Yasa ile idarelerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, zaman kaybına neden olan formaliteler çıkarılmış, eksiltmelerde en düşük bedelin her zaman uygun bedel olamayacağı ilkesinden hareketle teklif edilen bedellerden

---

[182] Bekir Mustafa YILMAZ, **Kamu Alımlarında İdari Denetim,** Yetkin Yayınevi, Ankara, 2007, s.61. (262)

[183] Resmi Gazete, 10.6.1934, Sayı: 2723.

[184] M.Kamil MUTLUER, ÖNER, KESİK, s.300 (414)

[185] Salih ÇELEN - Antalya Milletvekili, TBMM Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 47. Birleşim, 4.1.2002, s.97.

[186] Resmi Gazete, 10.9.1983, Sayı: 18161.

idarece tercihe layık görülenin en uygun bedel olacağını[187] kabul etmiş ve böylece, idareye, en uygun bedelin belirlenmesinde takdir yetkisi tanımıştır. Ancak, idareye tanınan bu takdir yetkisinin keyfî bir biçimde kullanılmasını engellemek mümkün olmamış ve ihale yolsuzluklarından yakınmalar artmıştır.[188]

Bu şikâyetlerin bir numaralı sorumlusu olarak gösterilen 2886 sayılı Kanunla, uluslararası gelişmelerle uyumlu, şeffaf, denetlenebilir ve rekabete açık bir kamu ihale sistemi oluşturulamamıştır. Avrupa Birliği müktesebatına uyum taahhütleri çerçevesinde, Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca 20.4.1999 tarihinde başlayan müşterek çalışmalar sonucunda hazırlanarak[189] 20.11.2001 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve gerekçesi 4.1.2002 tarihinde genel kurulda kabul edilmiş ve 22.1.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 1.1.2003 tarihinden itibaren uygulanmak üzere,[190] Devlete gelir getiren ihaleler Devlet İhale Kanunu kapsamında bırakılarak, Devletin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenmesi öngörülmüştür.[191]

Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirleyen[192] 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu da Meclis Genel Kurulunda 5.1.2002 tarihinde kabul edilerek 1.1.2003 tarihte yürürlüğe girmiştir.

E. KAMU İHALE SİSTEMİNDE DEĞİŞİM VE GEREKÇELERİ

Kamu alımlarının piyasa hacminin önemli bir kısmını teşkil ediyor olması bu alanı yolsuzluklar açısından riskli bir alan haline getirmektedir. Yolsuzluğun en basit tanımı; kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması şeklinde yapılmaktadır. Çeşitli kamu kuruluşlarından temsilcilerin katılımıyla oluşturulan "Kamu

---

187 Resmi Gazete, 10.9.1983, Sayı: 18161, m.2886/4.

188 M.Kamil MUTLUER, ÖNER, KESİK, s.301 (414)

189 İçişleri Bakanlığı – Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler,** İnceleme Raporu (Ahmet GÖÇERLER), 31.10.2002, s.1.

190 Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/69.

191 Özlem BAYRAKTAR DARDAĞAN, **Sektörel Kuruluşlar, Sosyal Tesisler İle Menkul Kıymetler ve Kıymetli Madenler Borsalarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamı Açısından Değerlendirilmesi,** Kamu Hesaplarına Uzman Bakış, Sayı: 2, s.40-41..

192 Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m. 4735/1.

Yönetiminde Saydamlığın Artırılması ve İyi Yönetişimin Güçlendirilmesi" Yürütme Komitesi tarafından hazırlanan Eylem Planı, kamu yönetiminde etkililik ve verimlilik yoksunluğu ile saydamlığın bulunmayışını yolsuzluğun başlıca nedenleri olarak benimsemiştir.[193] Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede, kamu kesiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve şeffaflığın artırılması büyük önem taşımaktadır.[194]

Yolsuzluğun çeşitli sebeplerinden birisi olarak yasal düzenlemelerdeki yetersizlikler de gösterilebilir. Toplumsal yapıda sürekli ve hızlı bir değişim yaşanırken yasal düzenlemeler çoğu zaman toplumsal değişime ayak uyduramamakta ve hukuk düzeninde çeşitli belirsizliklerin ve boşlukların doğmasına sebep olmaktadır.[195] Bu alanda alınabilecek önlemlerin başında öncelikle, yolsuzluklara açık işlem ve kararların sayısının azaltılması ve yasal düzenlemelerin sadeleştirilmesi gerekir. Riskli alanlara ilişkin işlev ve kararların, yolsuzluklara imkân vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve bu süreçler için etkin bir denetim sisteminin oluşturulması gerekir.[196]

Devlet İhale Kanunu'nun genel olarak, günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı,[197] bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği gerekçeleriyle ve Türkiye'nin Helsinki Zirvesinde aday ülke ilan edilmesinin ardından Avrupa Komisyonu tarafından, hazırlanan "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi" ile "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" gereğince yeni kanunun hazırlık çalışmalarına başlanmıştır.

---

[193] TBMM, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk : Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri,** Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları 1, 2. Baskı, Ankara 2006, s.20. (169)

[194] Kemal ÖZSEMERCİ, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri,** Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Ankara, Ekim 2003, s.1-4.

[195] Yasin SEZER, Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet, **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:35, Sayı:4, Aralık 2002, s.58.

[196] TBMM, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, 2006, s.126.

[197] Osman PEPE - Kocaeli Milletvekili, TBMM Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 47. Birleşim, 4.1.2002, s.9.

Kamu İhale Kanunu'na geçişin gerekçeleri daha ayrıntılı olarak;

- Satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri gibi devlete gelir getirici nitelikteki işlerle mal ve hizmet alımı, yapım işleri, kiralama ve taşıma işleri gibi kamu harcaması yapılmasını gerektiren işlerin farklı kanunlar kapsamında düzenlenmesi gerekmektedir.[198]
- Bütün kamu kurumlarının yaptıkları ihalelerin tek bir kanunla düzenlenmesi gerekir. Kamu kurum ve kuruluşlarının ihale işlemlerinde ayrı mevzuata tabi olması, kamuda farklı usul ve esasların uygulanmasına neden olunması, aynı idare tarafından çeşitli kaynaklardan finanse edilen işlerin ihalelerinde de ayrı mevzuat hükümlerinin bulunması uygulamada karmaşaya yol açmıştır.[199] Örnek olarak Üniversitelerde katma bütçeden[200] yapılacak alımlar 2886 sayılı Kanuna, döner sermaye bütçesinden yapılacak alımlar Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği, üniversite fonlarından yapılacak alımlar da Fonlar İhale Yönetmeliğine göre yapılmakta idi.[201]
- İhale duyurusu yapılmasının tüm ihale yöntemlerinde zorunlu olmaması, zorunlu olanlarda ise bu sürenin çok kısa tutulmasından kaynaklanan rekabetçi katılım eksikliği, idarelere geniş yetkiler tanıması[202], seçme ve değerlendirme ölçütlerinin önceden ilan edilmemesi ve objektif olmaması, ihalede başarısız olan katılımcıların ihaleyi yapan kamu idaresinin kararı hakkında bilgilendirilmemesi[203] gibi şeffaflıktan uzak uygulamaların bulunması.

---

[198] Başbakanlık – Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi,** 20.11.2001, s.1.

[199] İçişleri Bakanlığı – Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler,** İnceleme Raporu (Ahmet GÖÇERLER), 31.10.2002, s.1.

[200] 5018 sayılı Kanun öncesinde katma bütçeli kurum statüsündeki üniversiteler 5018 sayılı Kanunla beraber (Ek II sayılı cetvel) özel bütçeli idareler arasında yer almıştır.

[201] M.Kamil MUTLUER, ÖNER, KESİK, s.301 (414)

[202] M.Kamil MUTLUER, ÖNER, KESİK, s.301 (414)

[203] Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Mali İzleme Grubu, **Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?,** Değerlendirme Notu, <www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>, 21.03.2011, s.1.

- İhale sürecine ve sonuçlarına ilişkin olarak itiraz ve şikâyet mekanizmalarının işletilebileceği bir yapının bulunmaması, şeklinde sıralanabilir.

F. KAMU İHALE KANUNU (KİK) İLE DEVLET İHALE KANUNU'NUN (DİK) KARŞILAŞTIRMASI

İhaleleri düzenleyen iki kanunun ihale kavramını nasıl tanımladıklarına bakacak olursak;

DİK'e göre *ihale,* kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemler,

KİK'e göre *ihale,* 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 tanımlanmaktadır.

Tanımlamalarda da görüldüğü üzere, iki kanun ihale sürecini farklı belirlemiştir. KİK'e göre ihale yetkilisinin onayından sonra sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan süreç DİK'e göre sözleşmeden önceki işlemleri kapsamaktadır.

DİK ile KİK'in karşılaştırılması; düzenledikleri işler, kapsadıkları kurumlar, istisnalar ve temel ilkeleri olmak üzere dört başlıkta incelenebilir. Bu başlıklar altında yalnızca iki kanun arasındaki farklara değil KİK maddelerinin ve sonrasında yapılan çeşitli değişikliklerin Kanunun değişim gerekçeleri ve temel ilkeleri ile örtüşen ya da örtüşmeyen hususlarına da değinilecektir.

1. Düzenledikleri İşler

DİK'le, kapsam dâhilindeki idarelerin yapacağı alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin usul ve esasları belirlenmiştir.[204] KİK'de ise bu işler; kapsamdaki idarelerin kullanımında bulunan

[204] Resmi Gazete, 10.9.1983, Sayı: 18161, m.2886/1.

her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri olarak belirlenmiştir.[205]

Şu halde KİK'e tabi olabilmesi için öncelikle ihale konusu işlemin mal veya hizmet alımı ya da yapım işi olması gerekmektedir. Bu noktada; mal, hizmet ve yapım işinden neyin anlaşılması gerektiği önem kazanmaktadır.[206] Mal, hizmet ve yapım işlerinin tanımı da Kanunun 4. maddesinde yapılmıştır. Buna göre;

Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,

Hizmet : Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,

Yapım : Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini,

ifade etmektedir.

---

[205] *Aşağıda yazılı işler, ita amirlerince idare görevlilerinden oluşturulacak emanet komisyonları eliyle emaneten yaptırılabilir.* (Bu işlerden bazıları; *Demiryolu yapımında balast ve yol malzemesinin döşenmesi işleri, telgraf, telefon ve enerji hatlarının çekilmesi işleri, tuz çıkarma işleri, ilköğretim kurumları ve tesisleri ile ilkokul öğretmen konutları yapım, onarım ve bakım işleri.*)

Bu usulle yaptırılmasında gerek ve yarar görülen işler nevi itibariyle kısımlara ayrılmak suretiyle, araya bir müteahhit girmeksizin taşoranlara da yaptırılabilir.

Nevi itibariyle kısımlara ayrılarak taşeronlara verilen işlerde: gerekli görülen malzeme taşeron tarafından temin edilmek şartıyla iş yaptırılabilir (2886/81).

İhaleyi yapıp yapmamakta ve uygun bedeli tespitte idarenin serbest olduğu (2886/7).

[206] Abdullah UZ, "İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsamı Ve Gelir/Hasılat Paylaşımı Uygulaması:"İddaa" Örneği", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:57, Sayı:1, 2008, s.186.

Ancak bu konuda sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için KİK'in kapsama ilişkin olarak 2. maddesi ile 68. maddesinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.[207] 68. maddeye göre kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde DİK'in uygulanmayacağı belirtilmiş, diğer kanunların da DİK'ten muafiyet tanıyan hükümleri ile KİK'e uymayan hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, KİK'in genel gerekçesinde belirtildiği üzere kamu harcaması gerektiren işler ile devlete gelir getiren işlerin farklı nitelikte olmaları nedeniyle mal veya hizmet alımları, yapım işleri, kiralama ve taşıma işlerinin yalnızca KİK kapsamında yürütüleceği harcamayı gerektirmeyen satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri yani gelir getirici işler için DİK ile birlikte ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanacaktır. Çünkü DİK'e tabi kurumlar açısından Kanunun kapsamı genişletilmemiş, böylelikle Kanuna tabi olmayan kurumların mevzuatları yürürlükte kalmıştır.

Dolayısıyla KİK, DİK'i tamamen yürürlükten kaldırmamış, düzenlediği işler bakımından kapsamını daraltmıştır. Kanun yapma tekniği açısından sakıncalı olan bu durum ülkemizde belki de ilk defa görülmektedir. Nihayetinde, KİK'e tabi idarelerin, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde KİK'e, belirtilen işler dışında ise DİK'e tabi olması gibi iki yönlü bir durum ortaya çıkmıştır.[208] Bu çerçevede yapılan değişiklik, yalnızca çeşitli kanunlarla bazı kurumların DİK'ten muaf tutulmalarını sağlayan muafiyet hükümlerini kaldırırken DİK'e yapılan eleştirilerden olan kamu kurumları arasında farklı mevzuat hükümlerinin uygulanmasının neden olduğu karmaşık yapı sorununa tam bir çözüm getirememiştir. Çünkü KİK ve DİK arasında: temel ilkeler, ihale sürecinde rol alan aktörler, sürece ilişkin itiraz prosedürleri gibi konularda ciddi farklılıklar söz konusudur.

Durumu yine üniversite örneği üzerinden açıklayacak olursak; özel bütçeden ve döner sermaye bütçesinden yapılacak mal ve hizmet alımı ile yapım işleri KİK, özel bütçeye gelir getirecek satım ve kiraya verme işleri DİK kapsamındadır. Ancak döner sermaye bütçesine gelir getirecek satım ve kiraya verme işleri ne DİK ne de

---

[207] Abdullah UZ, 2008, s.186.

[208] Aydın AKGÜL, Devlet İhale Kanunu'ndan Kamu İhale Kanunu'na, **Danıştay Dergisi,** Sayı:111, Ankara, 2006, s.11.

KİK kapsamı içinde yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu işler, 15.06.1984 tarih ve 84/8213 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği'ne göre yürütülmeye devam edilmektedir.[209]

Öte yandan, iki ihale kanununun bulunmasının ortaya çıkardığı bir başka durum, ihalelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların yargısal denetiminde karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunlardan doğan davaların temyizinde Danıştay'ın farklı daireleri görevlidir. 2001/22[210] sayılı Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı gereğince; DİK uygulanmasından doğan uyuşmazlıklara ilişkin davalar ile temyiz başvurularının Danıştay 10. Dairesince çözümlenmesine karar verilmiştir. 5183 sayılı Kanun ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle, KİK uygulamalarından doğan uyuşmazlıkların ise Danıştay Onüçüncü Dairesince çözümlenmesi öngörülmüştür. Bu haliyle, ihalelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların temyiz incelemesinin iki farklı Dairede görülmesi, içtihat farklılıklarına yol açabilecek bir durumdur.[211]

2. Kapsadıkları Kurumlar

DİK kapsamındaki kuruluşlar, Kanunun 1. maddesinde genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler olarak sayılmış, söz konusu daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulan fonların ihale işleri kanun kapsamına alınmamıştır.[212] Kanuna yapılan eleştiriler de sıkça bu konu üzerinden olmuştur.

KİK'in 1. maddesindeki; *"Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir."* hükmü ile Kanunun temel amacının, kamu kaynağı kullanan tüm kurumların kapsama alınması olduğu görülmektedir. Bu bağlamda;

- kamu hukukuna tabi olmak,
- kamunun denetimi altında bulunmak,
- kamu kaynağı kullanmak,

---

[209] Erkan KARAARSLAN, Kamu İhale Mevzuatında Kapsam Sorunsalı, **Mali Kılavuz,** Nisan 2004, <http://www.erkankaraarslan.org/bolum/makale/dosya/12.pdf>, s.7.

[210] Resmi Gazete, 26.9.2001, Sayı: 24535.

[211] Aydın AKGÜL, 2006, s.11.

[212] İçişleri Bakanlığı – Teftiş Kurulu Başkanlığı, 31.10.2002, s.2.

şartlarından herhangi birisini taşıyan bir kamu idaresinin KİK'e tabi olacağı anlaşılmaktadır.[213]

Bununla beraber Kanunun 2. maddesinde;

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler,
- Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri,
- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yükseköğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar,
- Yukarıda belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler,
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketlerin yapım ihaleleri,

şeklinde kapsamda yer alan kamu kurum ve kuruluşları tek tek sayılmıştır. KİK'in, kapsadığı kurumlar açısından DİK'e nazaran çok daha geniş kapsamlı olduğu açıktır. Fakat 1. maddede kapsamı daraltıcı yönde bir çerçeve belirlenmesi bir anlamda Kanunun amaç hükmü ile bağdaşmamaktadır. Örneğin 1. maddeye göre, kamu kaynağı kullanan köylerin, KİK kapsamında olması gerekirken 2. maddede sayılmadığı için köy yönetimleri tarafından oluşturulan köylere hizmet götürme birliği, sulama birliği, süt birliği gibi yerel yönetim birlikleri KİK'e tabi değildir.[214]

---

[213] Bekir Mustafa YILMAZ, 2007, s.65. (262)

[214] Aydın AKGÜL, 2006, s.10.

3. İstisnalar

Toplum için uyulması zorunlu olan genel, soyut ve devamlı nitelikteki kuralları içeren kanunlara,[215] çeşitli sebeplerle ortaya çıkan uygulama güçlüklerinin önüne geçmek için istisna hükümleri getirilmektedir. İstisnalar, kanunda yer alan genel hükümlerin geçerli olmadığı durumları ifade etmektedir. Kanuna getirilen istisnaların, açıklayıcı ve net olması gerekmektedir. Aksi halde farklı yorumlamalara yol açabilecek istisna hükümleri, kanunların temel amacına ters durumlar ortaya çıkarabilir.[216]

İstisna hükümleri açısından bakıldığında hem DİK hem de KİK bu tür maddeler içermektedir. Ayrıca bu kanunlar dışında farklı kanunlarla da istisnai durumlar oluşturulmuştur.

a. Kurumsal Kapsam Bakımından İstisnalar

Kapsamdaki kurumlar başlığı altına belirtildiği üzere DİK'in 1. maddesinin ikinci fıkrası ile kapsamdaki daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulan fonların ihale işleri kanun kapsamına alınmamıştır. Bunun dışında çeşitli kanunlarla da bazı kurumlar DİK kapsamı dışında tutulmuştur. Örneğin, 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanunun 1994 yılında 542 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişen 6. maddesi ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı DİK kapsamından çıkarılmıştır. Fakat bu örnekteki gibi DİK dışındaki kanunlarla getirilen muafiyetlerin uygulamasına KİK'in 68. maddesi ile son verilmiştir. Tabii ki TBMM'de KİK'ten sonra kabul edilen kanunlarla getirilen muafiyetler için bu hükmün uygulanması söz konusu değildir.

KİK kapsamı, kurumsal anlamda olabildiğince geniş tutulmaya çalışılmış olmakla birlikte yine de bazı istisnai hükümlere yer verilmiştir. Kanunun 3. maddesi ile düzenlenen istisnalar, alım bazında belirlenmiş olup kurumsal bazda istisnadan

---

[215] Kemal GÖZLER, **Hukukun Temel Kavramları**, Ekin Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Bursa, Eylül 2008, s.34. (352)

[216] Muzaffer Asım YILMAZ, Kanunlar, İstisnalar ve Kamu İhale Kanunu Uygulaması, <http://www.stratejikboyut.com/haber/kanunlar,-istisnalar-ve-kamu-ihale-kanunu-uygulamasi--28541html>, 14.4.2011.

bahsedilmemiştir.[217] Bununla birlikte kurumsal anlamda getirilmiş bir istisna olarak, 2. maddenin 6111 sayılı Kanunla değişik ikinci fıkrasına göre;

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar,
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler, (yapım ihaleleri hariç)
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler,

KİK kapsamı dışındadır.

Kanunun 66. maddesindeki *"Bu Kanun hükümlerine ilişkin değişiklikler, ancak bu Kanuna hüküm eklenmek veya bu Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir"* ifadesi ile KİK'e ilişkin hususların başka kanunlarla düzenlenmesinin önüne geçilmesi ve belirli bir sistematik içerisinde bir bütün olan kanunun işleyiş mekanizmasına sistem dışından yapılacak bir değişikliğin meydana getireceği aksaklıkların engellenmesi hedeflenmiştir. Fakat yasama yetkisinin kullanımına ilişkin usul ve esaslar ile sınırlamalar ancak Anayasa hükmü ile yapılabilir. Bunun yanında kanunların Anayasa dışında bir başka kanuna uygun olması yönünde de düzenleme yapılamaz. Aksine uygulamalarda kural olarak sonra çıkan kanun, kendinden önceki kanundaki aykırı hükümleri yürürlükten kaldırır.[218]

Düzenlemenin Anayasal bir hüküm niteliğinde olmaması nedeniyle başka kanunlarla KİK'e aykırı yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür.

Örnek olarak, Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması[219] amacıyla kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, 5523 sayılı Kuruluş Kanunu'nun 14. maddesi ile KİK kapsamı dışında tutulmuştur.

---

[217] Bekir Mustafa YILMAZ, 2007, s.82. (262)

[218] İlhami ÖZTÜRK, YİĞİT, Muafiyet, İstisna ve İndirim Düzenlemelerinin Asıl Vergi Kanunu Dışındaki Kanunlarda Yapılmasının Sınırlandırılması, **Dayanışma,** İzmir, Aralık 2009, s.66.

[219] Resmi Gazete, 4.7.2006, Sayı: 26218, m. 5523/1.

Bununla beraber; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak[220] amacıyla kurulan kalkınma ajansları 5449 sayılı Kanunun 27. maddesine göre KİK'e tabi değildir.

Yine, İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Ajansı, 5706 sayılı Kanunun[221] 19. maddesi ile, Türksat A.Ş., 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun[222] ek 33. maddesi ile KİK kapsamı dışında tutulmuşlardır.

Farklı kanunlarla düzenleme yapılması yasal açıdan mümkün olsa da etik açıdan uygun olmadığı kanısındayız.

b. Kapsamdaki İşler Bakımından İstisnalar

DİK'e tabi olmayan işler Kanunun üçüncü kısmında sayılmıştır. Buna göre;

- Kamu kuruluşlarından karşılanan ihtiyaçlar,
- Kamu yararına çalışan derneklere kuruluş gayelerine uygun olarak kullanılmak üzere taşınmaz malların satımı,
- Tarihi ve bedii değeri olan taşınmaz malların kiraya verilmesi,
- Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler,
- Kızılay Derneğinden yapılacak alımlar,
- Kanunlar gereğince tedavisi sağlanan kişilerin kullanması gereken ilaç ve gereçlerin ilgililer tarafından eczanelerden temini,
- İdarelerin yabancı ülkelerdeki kuruluşlarının taşınır ve taşınmaz malların alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlemleri,
- Yurtdışında bulunan gemi ve uçakların ihtiyaçlarının karşılanması

gibi işlemler Kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Bununla birlikte idarelerce oluşturulacak emanet komisyonlarına birçok konuda ihale usullerine tabi olmadan işlem yapma yetkisi Kanunun 81. maddesi ile verilmiştir.[223]

---

[220] Resmi Gazete, 8.2.2006, Sayı: 26074, m. 5449/1.

[221] Resmi Gazete, 14.11.2007, Sayı: 26700.

[222] Resmi Gazete, 21.2.1924, Sayı: 59.

Kurumsal açıdan dar olan kapsamın çok sayıdaki istisnai hükümle işlemler bakımından da daraltılması, Kanunun temel ilkelerine uymayan durumlar meydana getirmiştir. Bu durumlar, kendisini Türkiye'deki şeffaflık sorununun, yolsuzluk ve yoksulluk arasındaki bağlantıların DİK ile irtibatlandırılması şeklinde göstermiştir.[224]

Bu eleştiriler üzerine çıkarılan KİK'in 3. maddesi ile kapsamda sayılan işlerin bazıları, ceza ve yasaklama hükümleri hariç olmak üzere genel esaslar dışında tutulmuştur. Bu istisnalar;

- Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,
- Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,
- Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının banknot ve kıymetli evrak üretim ve basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları, özelleştirme uygulamaları için 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları; hava taşımacılığı yapan teşebbüs, işletme ve şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,

---

[223] Resmi Gazete, 10.9.1983, Sayı: 18161, m.2886/71-82.

[224] Osman PEPE - Kocaeli Milletvekili, TBMM Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 47. Birleşim, 4.1.2002, s.9.

- İdarelerin yabancı ülkelerdeki kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işleri; yurt dışında bulunan nakil vasıtalarının o yerden sağlanması zorunlu mal veya hizmet alımları,
- Bu Kanun kapsamına giren kuruluşların; Adalet Bakanlığına bağlı ceza infaz kurumları, tutukevleri işyurtları kurumları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı enstitü ve üretme istasyonları ile Başbakanlık Basımevi İşletmesi tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden, yük, yolcu veya liman hizmetleri için Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünden, akaryakıt ve taşıt için Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar ile araştırma-geliştirme faaliyetleri kapsamında Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumundan yapacakları mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları, et ve et ürünleri için Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğünden, ray üstünde çeken ve çekilen araçlarda kullanılan monoblok tekerlek ve tekerlek takımları için Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar,
- Ulusal araştırma-geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları ile finansmanının tamamı Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların bu idare tarafından sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalanıldığı haller hariç, her türlü araştırma ve geliştirme hizmeti alımları,
- 2. maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden

aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 5.849.426 TL'yi225 aşmayan mal veya hizmet alımları,

- Bu Kanun kapsamındaki idarelerin kendi özel mevzuatı uyarınca hak sahiplerine sağlayacakları teşhis ve tedaviye yönelik hizmet alımları ile tedavisi kurumlarınca üstlenilen kişilerin ayakta tedavisi sırasında reçeteye bağlanan ilaç ve tıbbî malzemelerin kişilerce alımları, sağlık hizmeti sunan bu Kanun kapsamındaki idarelerin teşhis ve tedaviye yönelik olarak birbirlerinden yapacakları mal ve hizmet alımları,
- 21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon ve konservasyon projeleri, sokak sağlıklaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları,
- Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun hükümleri kapsamında, acil müdahale plânlarının hazırlanması ve bir olay meydana geldikten sonra kirliliğe müdahale ve acil müdahale plânlarının icrası için acil olarak ihtiyaç duyulabilecek hizmet alımı ile araç, gereç ve malzeme alımı,
- Vakıf kültür varlıklarının onarımları ve restorasyonları ile çevre düzenlemesine ilişkin mal veya hizmet alımları,
- Tanıkların korunmasına ilişkin mevzuat hükümlerine göre alınacak koruma tedbirlerinin uygulanması için gerekli olan mal ve hizmet alımları,
- Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) tarafından ithalat yoluyla yapılacak spot sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) alımları,
- Uluslararası mükellefiyetlerden doğan veya ulusal amaçlı; savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlarda ortaya çıkabilecek acil ihtiyaçların, süratli ve etkin bir biçimde temini amacıyla, önceden

[225] Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Tebliği (2011/1), Resmi Gazete, 23.1.2011, Sayı: 27824.

güvenceler alınmasına olanak sağlayan anlaşmalar veya sözleşmeler yapmak suretiyle mal ve hizmet alımları,

- Elektrik üretimi, iletimi, ticareti ve dağıtımı alanında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin, bu faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yapacakları enerji ve yakıt alımları,
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile özerk spor federasyonlarının ulusal ve uluslararası sportif faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları,
- Fakir ailelere kömür yardımı yapılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararnameleri kapsamında; işleticisi kim olursa olsun, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğünün kendisine veya bağlı ortaklık veya iştiraklerine ait olan kömür sahalarından yapacağı mal ve hizmet alımlarıdır.

İstisnalar maddesi, kanun tasarısında 4 bentten oluşmakta iken 6111 sayılı Kanunla yapılan son değişiklikle 17 bende çıkmıştır. Kanunlaştığı tarihten bugüne kadar geçen 10 senede 20 yasal düzenleme ile çeşitli maddeleri değiştirilen KİK'in 11 değişiklikle en çok değişikliğe uğrayan maddesi istisnalar maddesidir. 2010 yılı AB ilerleme raporunda kamu alımları konusunda; *istisnalar kapsamında yapılan ihale sözleşmelerinin sayısında ve doğrudan alımlarda kayda değer bir artış olmuştur. Toplamda, ihale sözleşmelerinin % 28'i ve toplam sözleşme değerinin % 12'si Kamu İhale Kanunu'nda yer alan ihale usullerine tabi olmamıştır… Türkiye, AB müktesebatına aykırı olan istisnaları kaldırmamıştır*[226] ifadeleri ile istisnalardaki artışa dikkat çekilmiştir.

[226] Avrupa Komisyonu, Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 9.11.2010, s.50-51.

Tablo 6. Türkiye'de İstisnalar Kapsamında Yapılan Alımların Toplam Kamu Alımlarına Oranı

(1.000 TL)

Yıl	Kamu Alımları	İstisna Kapsamında Yapılan Alımlar	İstisna/Kamu Alımları
2005	30.684.742	3.949.482	%13
2006	39.023.460	4.939.347	%13
2007	65.978.292	8.153.266	%12
2008	83.915.297	10.746.259	%13
2009	66.224.836	7.955.974	%12
2010	69.510.284	9.352.169	%13

Kaynak: Kamu İhale Kurumu'nca yayımlanan 2005-2006-2007-2008-2009-2010 yılları Kamu Alımları İzleme Raporlarından alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 6'da, Türkiye'de 2005-2010 yıllarında istisna kapsamında yapılan alımların toplam kamu alımları içerisindeki payı gösterilmiştir. 2005 yılında istisna kapsamında yapılan alım tutarı 3,9 Milyar TL iken 2010 yılında 2005 yılına göre % 137 oranında artış göstererek 9,4 Milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Fakat toplam kamu alımlarına oranı açısından bakıldığında istikrarlı bir seyir gözlenmektedir.

Bu kapsamda DMO'dan yapılan alımların istisna olması dikkat çekicidir. İdarelerin Kanun kapsamında gerçekleştirmeleri gereken alımları DMO'dan temin etmeleri, bununla beraber DMO'nun da KİK'in 3. maddesinin (g) bendine dayanarak Devlet Malzeme Ofisi Satınalma Yönetmeliği[227] çerçevesinde alımlarını gerçekleştirmesi, dolaylı olarak birçok idarenin alımının kapsam dışında gerçekleşmesine yol açmaktadır.[228]

[227] Resmi Gazete, 14.11.2008, Sayı: 27054.

[228] Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Mali İzleme Grubu, s.15-16.

Tablo 7. DMO'nun Satışlarının İstisnalar Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarına Oranı

Yıl	Satış Tutarı	İstisna Kapsamında Yapılan Alımlar	DMO Satışı/ İstisna Alımlar
2006	916.731.742	4.939.347.000	%19
2007	727.549.582	8.153.266.000	%9
2008	813.367.983	10.746.259.000	%8
2009	823.994.767	7.955.974.000	%10
2010	1.131.593.851	9.352.169.000	%12

Kaynak: Kamu İhale Kurumu'nca yayımlanan 2006-2007-2008-2009-2010 yılları Kamu Alımları İzleme Raporlarından ve Devlet Malzeme Ofisinin yayımladığı Faaliyet İstatistiklerinden alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 7'de; DMO'nun 2006-2010 yılları arasında gerçekleştirdiği satışların istisna kapsamında yapılan kamu alımlarına oranı gösterilmiştir. 2010 yılı rakamlarına göre DMO yapılan alımlar, istisna kapsamındaki kamu alımlarının % 12'sini oluşturmaktadır.

4. Temel İlkeler

DİK'in temel ilkeleri bu Kanunun 2. maddesinde belirlenmiştir. Bunlar;

- İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.
- Başka başka istekliler tarafından karşılanması mutat olan muhtelif işler bir eksiltmede toplanamaz.
- Bu Kanunda yazılı hallerden yararlanmak amacıyla ihale konusunu oluşturan işler kısımlara bölünemez.
- İhaleler kesin zaruret olmadıkça işin mahiyetine göre en uygun fiyatla temini mümkün olan mevsimlerde yapılır.
- Arsası temin edilmemiş, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış olan ve gerekli olduğu halde imar durumu, tip yapılarda tatbikat, diğerlerinde avan projeleri ve bunlara dayalı keşifleri bulunmayan yapım işlerinde ihaleye çıkılamaz.

şeklinde belirlenmiştir. KİK'den sonra, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkesi ihaleleri olabilecek en yüksek bedel

üzerinden sonuçlandırmak suretiyle devletin elde edeceği geliri artırmak şeklinde değerlendirilebilir.[229]

İyi işleyen bir ihale sisteminde bazı temel unsurların bulunması gerekmektedir. Bu unsurlar;[230]

- Yolsuzluklara zemin oluşturan faktörlerin başında kamu alımlarındaki gizlilik gelmektedir. Bu nedenle alım sürecinin tamamında saydamlık esas olmalıdır.
- Çeşitli toplum kesimlerinin, kamu alımlarına ilişkin temel bilgiler düzeyinde bilgilendirilerek kamuoyu denetimi sağlanmalıdır.
- İhale kanunlarından istisna edilecek konuların tespitinde çok hassas olunmalıdır.
- Süreçte rol alan kamu görevlileri bilgi, ehliyet ve dürüstlük bakımından yüksek standartlara sahip olmalıdır.
- Kamu alımları sürecindeki riskler iyi analiz edilerek etkin bir iç kontrol ve dış denetim mekanizması kurulmalıdır. Usule uygunluk denetimi yanında, yerindelik ve verimlilik denetimi de yapılmalıdır.
- İhale sürecindeki görev ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanarak hesap verebilirlik sağlanmalıdır.
- Sistemde, ihale sürecine ilişkin şikâyet ve itiraz başvurularını hızlı ve adil bir şekilde inceleyecek bağımsız bir idari otorite yer almalıdır.

KİK'in ilkeleri esas olarak 5. maddesinde *temel ilkeler* başlığı ile belirtilirken ayrıca diğer maddelerle de yukarıda sayılan hususlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle 62. maddesi ile temel ilkelerin yanında idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce uyulması zorunlu kurallar düzenlenmiştir.[231]

KİK ile yukarıdaki ilkelerin bazıları pekiştirilmeye çalışılırken bazı yeni ilkeler de getirilmiştir.[232] DİK'te sayılan saydamlık, rekabet, ihtiyaçların uygun

---

[229] Serdar GÜNDOĞAN, Devlet İhale Kanununda Düzenlenen Kapalı Teklif Usulünde Yapılan Değişikliklerin Getirdikleri, **Mali Kılavuz,** Yıl:9, Sayı: 36 ,Nisan - Haziran 2007, s.83.

[230] Kamu İhale Kurumu, 11.10.2010, s.9-10.

[231] İçişleri Bakanlığı – Teftiş Kurulu Başkanlığı, 31.10.2002, s.5.

[232] Yasin SEZER, Aralık 2002, s.61.

şartlarla ve zamanında karşılanması ilkeleri benimsenmiş bunlara eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri eklenmiştir. Bu açıdan bakıldığında eklenen yeni ilkeler ile sistemin temel ilkelerinde önemli bir değişikliğe gidildiğini söylemek pek mümkün değildir. AB yönergeleri başta olmak üzere uluslararası, bölgesel ve ulusal düzenlemelerde genel kabul görmüş, tanım ve içerik itibariyle evrensel niteliğe[233] sahip ifadelerle genel bir çerçeve belirlendiği söylenebilir. Tüm ihale kanunlarında benzer ilkelere yer verilerek, rekabetin, saydamlığın ve en uygun alımın gerçekleştirilmesi hedeflenirken farklılıklar, uygulamada bu ilkelerin gerçekleştirilebileceği bir sistemin varlığı noktasında görülmektedir.

KİK ile açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olarak kabul edilmiş; ayrıca DİK ile düzenlenmeyen bir konu olarak ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı hususu hüküm altına alınmıştır.

İşlerin öngörülen sürede bitirilemediği ve sürüncemede kaldığı gerekçesi ile yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesini sağlamak amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğinin bütçelerinde bulunmasını sağlama zorunluluğu getirilmiştir. İlk yıl için proje maliyetinin % 10'u oranında başlangıç yılı ödeneğinin ayrılması ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimlerinin azaltılmaması öngörülmüştür.[234] Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, bu ilke çerçevesinde kamu kurumlarının yıllara sâri yatırım projelerinin ödenek planlamasını yapmakta, bütçelerin kalkınma planları ve yıllık programlarda benimsenen hedef ve politikalarla tutarlılığını sağlamaktadır.

5018 sayılı Kanunun 26. maddesindeki *"Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girişilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler."* ifadesi ile benzer bir düzenlemeye gidilerek harcama yetkililerinin mali yıl ve bütçe ödenekleriyle sınırlı olarak yüklenmeye girebilecekleri belirlenmiştir.

---

[233] Abdullah UZ, **Kamu İhale Hukuku,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s.157.(483)

[234] İçişleri Bakanlığı – Teftiş Kurulu Başkanlığı, 31.10.2002, s.5.

Öte yandan ödeneklerle ilgili olarak, KİK'in 62. maddesinin (ı) bendi ile alım usulü açısından da bir sınırlama getirilmiştir. Pazarlık usulünü düzenleyen 21. maddenin (f) bendi ve doğrudan temin yöntemini düzenleyen 22. maddenin (d) bendi kapsamında her yıl Kamu İhale Kurumu'nun belirleyeceği parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşılamayacağı belirtilmiştir. Böylece ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü dışındaki diğer ihale usullerinin, belirtilen özel hallerde uygulanabileceği öngörülmüş olduğundan, idarelere sağlanan kolaylığın kötüye kullanılması engellenmeye çalışılmıştır.[235]

Şeffaf, rekabete dayalı ve güvenilir bir sistem kurulması yolunda atılan en önemli adımlardan birisi de ihale sürecine ilişkin şikâyetleri değerlendirmek ve sistemi düzenlemek üzere idari ve malî özerkliğe sahip olan Kamu İhale Kurumu'nun kurulmasıdır. Ayrıca Kanunla Kamu İhale Kurumu'nun görevini yerine getirirken bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin Kuruma emir ve talimat veremeyeceği hüküm altına alınmıştır.[236]

Bununla birlikte sözkonusu ilkelerin, ihalelerin tüm aşamalarında hâkim olması adına 2004 yılı başı itibariyle tüm kamu ihale ilanları elektronik ortamda hazırlanarak yayınlanmaya başlanmış, elektronik ihale sisteminin hayata geçirilmesi için yasal düzenlemeler de 2008 yılında KİK'in bazı maddelerini değiştiren 5812 sayılı Kanun ile yapılmıştır. İdareler ile kamu alımları sürecine taraf olanların bu sürece ilişkin işlemleri internet üzerinden gerçekleştirebilecekleri Elektronik Kamu Alımları Platformu da (EKAP) 2010 yılının Eylül ayında devreye alınmış, 25/2/2011 tarih ve 27857 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği ile pilot olarak belirlenen idareler için tıbbi cihaz ve sarf malzemesi alımı ihalelerinde elektronik teklif uygulaması hayata geçirilmiştir.

---

[235] Abdullah UZ, 2005, s.178.(483)

[236] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/53.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KANUNU UYGULAMALARI

A. KANUNDA YER ALAN TERİMLERE İLİŞKİN TANIMLAR

Kanunda kullanılan terimlerin neyi ifade ettikleri 4. maddede düzenlenmiştir. Buna göre;

Tedarikçi: Mal alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri,

Hizmet sunucusu: Hizmet alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri,

Danışman: Danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucularını,

Yapım müteahhidi: Yapım işi ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri,

Aday: Ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri,

Ortak girişim: İhaleye katılmak üzere birden fazla gerçek veya tüzel kişinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığı veya konsorsiyumları,

İstekli: Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidini,

İstekli olabilecek: İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişiyi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimi,

Yerli istekli: Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişilikleri,

Yüklenici: Üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekliyi,

İdare: İhaleyi yapan bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşları,

İhale yetkilisi: İdarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlilerini,

İhale dokümanı: İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri,

Teklif: Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde isteklinin idareye sunduğu fiyat teklifi ile değerlendirmeye esas belge ve/veya bilgileri,

Sözleşme: Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde idare ile yüklenici arasında yapılan yazılı anlaşmayı,

Kurum: Kamu İhale Kurumunu,

Kurul: Kamu İhale Kurulunu,

ifade etmektedir.

B. KAMU İHALE KANUNU'NA GÖRE ALIM USULLERİ

Alım yönteminin belirlenmesi konusu Kanunun temel ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesi gereken önemli bir aşamadır. İdarelerin alım süreçlerine ilişkin şekil şartları ve yöntemler, KİK ve ikincil mevzuatlarla düzenlenmiş olup alım yönteminin tercihi konusunda idarelere geniş bir takdir yetkisi tanınmamıştır.[237] KİK'in beşinci maddesinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel alım yöntemleri olup diğer yöntemlerin özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir. KİK kapsamında yapılacak alımlarda kullanılacak alım yöntemleri; ihale usulleri ve diğer alım yöntemleri şeklinde incelenebilir.

1. İhale Usulleri

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

[237] Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.75. (193)

yöntemi, tartışmalara yol açması nedeniyle 4964 sayılı Kanunun 12. maddesi ile bir ihale usulü olmaktan çıkarılarak gerek kapsam, gerekse uygulama usulü açısından ayrı bir alım yöntemi şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

a. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, Kanunda belirtilen ihalelere katılım koşullarını sağlayan bütün isteklilerin teklif verebildikleri usuldür. Her ne kadar bu usul, belli istekliler arasında ihale usulü ile birlikte temel alım yöntemi olarak belirtilse de belli istekliler arasında ihale usulünün bazı özel koşullara bağlı olması nedeniyle kamu ihalelerinde temel ihale usulü, açık ihale usulüdür.[238] Tam rekabet ortamının sağlanması, tüm isteklilerin ihaleye katılabilmeleri durumunda sağlanabilecektir.[239] Bu açıdan açık ihale usulü, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine en iyi derecede hizmet eden alım usulüdür.[240]

b. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını[241] aşan yapım işi ihaleleri, ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği bu usulle gerçekleştirilebilir. Bu usulün herkese açık olmaması açısından kapalı bir usul olduğu[242] söylenebilir.

Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere uygun sıralama yapılarak yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebileceği gibi belli sayıda isteklinin davet edilebilmesi de mümkündür. Ancak, davet edilmeyenlere davet edilmeme gerekçelerinin yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir.

---

238 M.Kamil MUTLUER, ÖNER, KESİK, s.304 (414)

239 Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.77. (193)

240 Bekir Mustafa YILMAZ, 2007, s.105. (262)

241 Eşik değerler Kanunun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Yapım işleri için eşik değer, ilgili maddenin (c) bendinde belirtilmiş ve 2011/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile 1.2.2011-31.1.2012 dönemi için 25.640.021 TL olarak belirlenmiştir.

242 M.Kamil MUTLUER, ÖNER, KESİK, s.304 (414)

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. Böylece aynı ihale hazırlığı ile ihalenin gerçekleştirilmesi sonucunda emek kaybı ve ihalenin tekrarına bağlı masraflar önlenebilir.

Kanunun 48 ila 52'nci maddeleri arasında düzenlenen danışmanlık hizmet ihalelerinin, daha esnek ihale kuralları gerektirmesi[243] sebebiyle sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilebileceği[244] belirlenmiştir. Farklı olarak, belli istekliler arasında ihale usulünde teklif vermeye davet edilebilecek aday sayısına herhangi bir sınırlama getirilmezken danışmanlık hizmet ihalesinde yeterlikleri tespit edilenler arasından en az üç en fazla on aday listelenebilecektir. Gerek ön yeterlik sonucunda gerekse teknik veya malî değerlendirme sonucunda üçten az aday veya isteklinin kalması halinde ihale yapılmaz.

c. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü, Kanunda belirtilen özel durumlarda kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüşerek sonuçlandırılabilen bir ihale usulüdür. İstisnai bir alım yöntemi olduğu söylenebilir. Aşağıda sayılan hallerde idare, bu yöntemi uygulayabileceği gibi farklı bir usulle alım yoluna da gidebilir.[245] Bu usulün kullanılabileceği durumlar 21. maddede sayılmıştır.

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

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 durumunda,

---

[243] Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.79. (193)

[244] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/48-2.

[245] Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.79. (193)

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

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

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

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti 127.154[246] TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları söz konusu olduğunda,

pazarlık usulü ile ihale yapılabilir.

(b) ve (c) bentlerinde belirtilen durumlar sonucunda bu usulle, acil olarak yapılması gereken ihaleler ile (f) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılacak mamul mal, malzeme veya hizmet alımları için ilan yapılması zorunlu değildir. En az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir. Bu bentler kapsamında yapılan mal alımlarında, sözleşme yapma süresi içinde malın teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapma ve kesin teminat alma zorunluluğu bulunmamaktadır.

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

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır.

---

[246] Kamu İhale Tebliği (2011/1)

d. İhale Usulleriyle Yapılan Alımlara İlişkin Veriler

Tablo 8'de, 2006-2010 yılları arasında ihale usulleri uygulanarak yapılan alımların adet ve tutar bazında ayrımı gösterilmiştir. Buna göre ihale usulleri ile yapılan alımların tutar bazında yaklaşık %87'sinin, adet bazında da yaklaşık %83'ünün açık ihale usulü ile yapıldığı görülmektedir. 2010 yılı itibariyle açık ihale usulü kullanım oranı adet bazında %78, tutar bazında ise %86 olarak gerçekleşmiştir.

İhale usulü ile yapılan alım sayısında her yıl yaşanan düşüş dikkat çekicidir. Bu durumun sebebi olarak bu ihale usulü ile yapılan alımların doğrudan teminle ya da istisnalar kapsamında gerçekleştirilmeye başlanması ile kısmi teklife açık ihaleler yoluyla birden fazla ihale yapılarak gerçekleştirilebilecek alımların tek ihalede birleştiriliyor olması gösterilebilir. Fakat bu durumun sebeplerini ortaya koyan bir çalışmanın yapılmamış olması nedeniyle gerekçeler tahmini olarak ifade edilmektedir.

Tablo 8. İhale Usulleriyle Yapılan Alımlar (2006-2010)

İhale Usulü	2006	2007	2008	2009	2010
	Adet Alım Tutarı Oranı	Adet Alım Tutarı Oranı	Adet Alım Tutarı Oranı	Adet Alım Tutarı Oranı	Adet Alım Tutarı Oranı
Açık İhale	120.007	127.307	93.383	77.309	68.551
	26.616.826.696	46.022.130.000	59.413.067.000	45.850.538.000	46.749.203.000
	%91	%87	%87	%86	%86
Belli İstekliler Arasında	572	856	600	679	560
	350.648.839	1.639.357.000	1.348.718.000	983.017.000	2.242.062.000
	%1	%3	%2	%2	%4
Pazarlık	17.278	20.806	22.629	20.154	18.865
	2.341.528.932	5.154.233.000	7.417.953.000	6.629.237.000	5.299.921.000
	%8	%10	%11	%12	%10
TOPLAM	137.857	148.969	116.612	98.142	87.976
	29.309.004.467	**52.815.720.000**	**68.179.738.000**	**53.462.792.000**	**54.291.186.000**

Kaynak: Kamu İhale Kurumu'nca yayımlanan 2006-2007-2008-2009-2010 yılları Kamu Alımları İzleme Raporlarından alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

2. Diğer Alım Usulleri

a. Doğrudan Temin Usulü

Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği alım

yöntemidir. Her ne kadar ihale işlem süreci açısından diğer ihale usullerinden farklılıklar gösterse de Kanunun ilk halinde 18. maddenin (d) bendinde bir ihale usulü olarak sayılan doğrudan temin, bu usulün idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarının diğer ihale usullerine tabi olmadan basit biçimde karşılanabilmesi amacıyla getirildiği ve esasen bir ihale usulü olmadığı gerekçesi ile ihale usulleri arasından çıkarılarak ayrı bir alım yöntemi şeklinde düzenlenmiştir.

Ancak bazı tutarsızlıklar, bu değişiklik çalışmalarında kapsamlı bir değerlendirme yapılmadan yalnızca bu yöntemi ihale usulleri arasından çıkarma yoluna gidildiğini göstermektedir. İhalenin tanımındaki, *işin* ***istekliler*** *arasından seçilecek birisi üzerine bırakılması* ifadesinden hareketle doğrudan teminin tanımındaki *idare tarafından davet edilen* ***isteklilerle*** *teknik şartların ve fiyatın görüşülmesi* ifadesine bakılınca ikisinde de *istekliden* söz edilmektedir. Oysa, ***isteklinin*** tanımında *ihalelere teklif veren* ifadesi yer almaktadır. İhale usulü olmayan doğrudan temin yönteminin tanımında istekli ifadesinin yer alması bir tutarsızlık olarak değerlendirilebilir.[247]

Doğrudan temin, Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmeyecek şekilde, idarelerin 22. maddede sayılan durumlarda, özellikle de (d) bendinde belirtilen parasal sınırlar dâhilindeki küçük alım ve yapım işlerini gerçekleştirmelerinde kolaylık sağlayan bir alım yöntemidir.

İhtiyaçların ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın doğrudan temin edilebildiği durumlar;

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,

---

[247] Abdullah UZ, 2005, s.212.(483)

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 38.144 TL, diğer idarelerin 12.709 TL'yi aşmayan ihtiyaçları[248] ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları,

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması,

f) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları,

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

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

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

i) Seçim dönemi bitmeden önce seçimlerin yenilenmesine veya ara seçime ya da Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasına karar verilen hallerde; Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılacak filigranlı oy pusulası kağıdı ve filigranlı oy zarfı kağıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı, mahalli seçimlerde ise İl Seçim Kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı,

olarak belirlenmiştir.

---

[248] Kamu İhale Tebliği (2011/1)

Belirtilen 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[249] gibi hususlar idarelerin takdirine bırakılmıştır. Bu çerçevede, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar, ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin yöntemi ile alınabilir. İhtiyaçların karşılanmasında onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi gerekmektedir.

Ancak bu noktada ihtiyaçların parasal sınır dâhilinde alımını gerçekleştirebilmek adına mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin parçalara bölünmemesi gerektiğini vurgulamak gerekir. Ayrıca temel ilkeler başlığı altında da belirttiğimiz üzere idareler, KİK'in 62. maddesinin (ı) bendi gereğince, parasal limitler dâhilinde yaptıkları harcamaların yıllık toplamının, bütçelerine bu amaçla konulmuş ödeneklerinin % 10'unu aşıp aşmadığını kontrol edebilecekleri bir sistem oluşturmaları gerekmektedir. Örneğin bir yazılım desteğiyle, idarenin yıl içerisinde, pazarlık usulü ve doğrudan temin yolu ile parasal limit kapsamında yaptığı alımlar için harcanan tutarın mal alımı, hizmet alımı ya da yapım işi ayrımını yaparak kaydını tutması ve bu tutarın bütçe ödeneklerinin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ayrılan kısmının % 10'unu gerekli izin alınmadan aşma riski önlenmelidir.

Bu riski daha somut bir şekilde ortaya koymak gerekirse, 2010 yılı verilerine göre doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların % 62'si parasal limitler kapsamında yapılan alımlardır ve bu kısım 3,6 milyar TL'ye tekabül etmekte, toplam kamu alımlarının da % 5,4'ünü oluşturmaktadır.[250] Pazarlık usulünün parasal sınır kapsamında yapılan alımlarıyla beraber değerlendirildiğinde toplam kamu

---

[249] Alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22. maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur. (Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Genel Tebliği, 22.1.1.3)

[250] Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları İzleme Raporu (2010),** Ankara, Mart 2011, s.6.

alımlarının % 7'sinin parasal limitler kapsamında yapıldığı, Yükseköğretim Kurumlarında bu oranın % 11 düzeyinde olduğu görülmektedir.[251]

İdare bütçesi düzeyinde yapılması gereken bu kontrolün uygulanmakta olan mevcut sistemde, 5018 sayılı Kanunun 60. maddesi ile kamu idarelerinin bütçe kayıtlarını tutma, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplama, değerlendirme ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlama görevi verilen mali hizmetler birimlerince gerçekleştirilebileceği kanısındayız. Ancak harcama birimlerince mali hizmetler birimine harcama sonrasında gönderilen gerçekleşme verileri üzerinden yapılacak kontroller, sınırın aşılmasını engelleyebilecek nitelikte olmayan yalnızca durum tespitine imkân veren bir kontrol sistemi olabilir. Bu nedenle idarelerce yapılacak düzenlemelerle, yaklaşık maliyeti tespit edilen alıma ilişkin onay belgesi hazırlandıktan sonra (onay öncesi) alım işlemlerine başlanmadan ilgili kontrolün gerçekleştirilmesinin mali hizmetler biriminin ön mali kontrol faaliyetleri[252] arasına alınması bu riski ortadan kaldırabilecek bir yöntemdir.

Mevcut uygulama düzeninde idarelerin üst yöneticilerinin[253] iç kontrol[254] sistemini kurma ve gözetme sorumluluğu çerçevesinde söz konusu kontrol mekanizmalarının oluşturulmasını sağlamaları gerekmektedir. Ancak tüm kamu idarelerince ayrı ayrı sistemler oluşturulması hem güç hem de maliyetli bir durumdur. Kamu İhale Kurumu'nun, kamu alımlarına ilişkin olarak uygulamayı yönlendirme görevi[255] kapsamında böyle bir kontrol sistemini geliştirmesi gerektiği kanısındayız. İdarelerce ihale sürecindeki tüm dokümanların hazırlanması ve

---

[251] Kamu İhale Kurumu, Mart 2011, s.25-28.

[252] Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir.
Ön malî kontrol, harcama birimleri tarafından yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerden oluşur. Malî hizmetler birimi tarafından yapılacak ön malî kontrol, Usul ve Esaslarda belirtilen kontroller ile idarelerce yapılacak düzenlemeler çerçevesinde bu birim tarafından yapılması öngörülen kontrollerden meydana gelir. (Resmi Gazete, 31.12.2005, 26040, İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, m.10)

[253] Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 5018/11.

[254] İç Kontrol: İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününü. (Resmi Gazete, 31.12.2005, 26040, İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin usul ve Esaslar, m.3)

[255] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/53-b-2.

bildirimleri yapılması işlemleri Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.[256] İhale suretiyle yapılan alımların tüm adımlarını yönetebileceğiniz bir sistem mevcut iken parasal sınırlar kapsamında yapılacak alımlarda gerekli kontrollerin bu sistem aracılığıyla yapılması hem yeni bir sistem kurulmasına hem de ek bir maliyete gerek kalmaksızın mümkün görünmektedir. İdarelerce alım öncesinde düzenlenen onay belgesinin EKAP üzerinden hazırlanması zorunluluğu getirilerek, yıl içerisinde gerçekleşen aynı türden -parasal sınır kapsamında mal, hizmet, yapım- alımların üzerine yapılacak alımın yaklaşık maliyetinin eklenmesi sonucunda ulaşılan tutarın idarenin bu alım türü için ayrılan bütçe ödeneğinin % 10'unu aşıp aşmadığının kontrolü, aşıyor ise aynı sistem aracılığı ile gerekli iznin alınabilmesi imkânı sağlanabilir. Bu noktada EKAP'ın ihtiyaç duyacağı idareler bazında ayrıntılı bütçe verilerinin ise Maliye Bakanlığı tarafından bütçenin hazırlık ve uygulama sürecini yönetebilmek amacıyla oluşturulan Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemi'nden (e-bütçe) anlık olarak aktarılması mümkündür.

Böyle bir kontrolün Kamu İhale Kurumu aracılığı ile yapılarak diğer ihale bilgileri ile birlikte yayımlanması da Kanunun temel ilkeleri açısından bir gerekliliktir. Çünkü böyle bir kontrolün idare tarafından yapılıp yapılmadığı ya da bu orana riayet edilip edilmediği konusunda aday ve isteklilerin hatta tüm kamuoyunun bilgi sahibi olabilmesi gerekirken, mevcut durumda böyle bir durum mümkün değildir. Dolayısıyla söz konusu sınırlamaya aykırı olarak yapılan bir alıma piyasadaki tedarikçi ya da hizmet sunucusu olabilecekler tarafından itiraz edilebilmesi pratikte neredeyse imkânsızdır.[257]

b. Tasarım Yarışmaları

Kanunun 23. maddesi ile idarelerin gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projelerini, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plân veya tasarım projesini, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödülsüz yarışma düzenleyerek elde edebilmelerine olanak sağlanmıştır. Bu kapsamda düzenlenecek yarışmaların sürecine ilişkin

[256] Kamu İhale Kurumu, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği, Resmi Gazete, 25.2.2011, Sayı:27857, m.4.

[257] Abdullah UZ, 2005, s.179.(483)

düzenleme *Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği* ile yapılmıştır. Her ne kadar Kanunda idarelerce rekabeti sağlayacak şekilde ilan yapılması gerektiği belirtilse de ilan süresi net bir şekilde ifade edilmemiştir.

İdare tarafından hazırlanan şartname ve ekleri, jüri ön çalışmaları sonucunda kesinleştirilip imzalandıktan sonra ulusal ve bölgesel yarışmaların Resmî Gazete'de ve varsa ilgili meslek oda ve kuruluşların yayın organlarında, tasarımların son teslim tarihinden en az 60 gün önce ve en az bir defa yayımlanmak suretiyle ilan edilmesi gerektiği, uluslararası yarışmalarda ilan sürelerine on iki gün ekleneceği söz konusu yönetmeliğin 14. maddesi ile belirlenmiştir.

Belirilen işlerin temininde kolay bir yöntem olması sebebiyle bu yolun tercih edilebilmesi mümkün olsa da idarelerin öncelikle ihale usullerini işletebilme yollarını aramaları, Kanunun temel ilkelerinin sağlanması açısından daha uygun düşebilir.[258]

[258] Abdullah UZ, 2005, s.225.(483)

3. Alım Yöntemlerinin Kullanılma Oranları

Tablo 9'da toplam kamu alımı tutarının alım yöntemleri bazında ayrımı gösterilmiştir. Buna göre alımların yaklaşık %79'u ihale usulleri yoluyla yapılırken %8'inin doğrudan temin yöntemiyle, %13'ünün de istisnalar kapsamında yapıldığı görülmektedir. Yani alımların %21'i ihale usulleri ile gerçekleştirilmemektedir.

Tablo 9. Kamu Alımlarının Alım Yöntemi Bazında Ayrımı (2006-2010)

Kamu Alım Türleri	2006	2007	2008	2009	2010
	Alım Tutarı Oranı	Alım Tutarı Oranı	Alım Tutarı Oranı	Alım Tutarı Oranı	Alım Tutarı Oranı
İhale Usulleri	29.309.004.467	52.815.719.000	68.179.739.000	53.462.792.000	54.291.186.000
	% 75	% 80	% 81	% 81	% 78
Doğrudan Temin	4.775.107.925	5.009.306.000	4.989.299.000	4.806.070.000	5.866.929.000
	% 12	% 8	% 6	% 7	% 8
İstisnalar	4.939.347.314	8.153.266.000	10.746.259.000	7.955.974.000	9.352.169.000
	% 13	% 12	% 13	% 12	% 13
TOPLAM	**39.023.459.706**	**65.978.291.000**	**83.915.297.000**	**66.224.836.000**	**69.510.284.000**

Kaynak: Kamu İhale Kurumu'nca yayımlanan 2006-2007-2008-2009-2010 yılları Kamu Alımları İzleme Raporlarından alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

G. İHALELERE KATILIMA İLİŞKİN ESASLAR

1. İhale Yeterliliği

İhalelere katılım konusunda yeterlik kriterlerinin DİK'te düzenlenmemesinin şeffaflık ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştiri konusu olması nedeniyle KİK'te bu husus ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İşi yapabilecek nitelikteki isteklilerin ihaleye katılımlarının sağlanması amacıyla; ekonomik ve mali yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin belgeler ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin belgeler KİK'in 10. maddesinde sayılmıştır. Bu bilgi ve belgelerden hangilerinin yeterlik değerlendirmesinde kullanılacağı, ihale

dokümanında ve ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilân veya davet belgelerinde yer almak zorundadır.[259]

Ekonomik ve malî yeterliğin belirlenmesi için;

- Bankalardan temin edilecek isteklinin malî durumu ile ilgili belgeler,
- İsteklinin, ilgili mevzuatı uyarınca yayınlanması zorunlu olan bilançosu veya bilançosunun gerekli görülen bölümleri, yoksa bunlara eşdeğer belgeleri,
- İsteklinin iş hacmini gösteren toplam cirosu veya ihale konusu iş ile ilgili taahhüdü altındaki ve bitirdiği iş miktarını gösteren belgeler istenebilir.

Mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesi için ise;

- İsteklinin, mevzuatı gereği ilgili odaya kayıtlı olarak faaliyette bulunduğunu ve teklif vermeye yasal olarak yetkili olduğunu kanıtlayan belgeler,
- İstekli tarafından kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin iş deneyim belgeleri;[260]
- İsteklinin üretim ve/veya imalat kapasitesine, araştırma-geliştirme faaliyetlerine ve kaliteyi sağlamasına yönelik belgeler,
- İsteklinin organizasyon yapısına ve ihale konusu işi yerine getirmek için yeterli sayıda ve nitelikte personel çalıştırdığına veya çalıştıracağına ilişkin bilgi ve/veya belgeler,

---

[259] Abdullah UZ, 2005, s.257.(483)

[260] *a) Son onbeş yıl içinde geçici kabulü yapılan yapım işleri ile kabul işlemleri tamamlanan yapımla ilgili hizmet işleriyle ilgili deneyimi gösteren belgeler,*

b) Son onbeş yıl içinde geçici kabulü yapılan yapım işleri ile kabul işlemleri tamamlanan yapımla ilgili hizmet işlerinde sözleşme bedelinin en az % 80'i oranında denetlenen ya da yönetilen işlerle ilgili deneyimi gösteren belgeler,

c) Devam eden yapım ve yapımla ilgili hizmet işlerinde; ilk sözleşme bedelinin tamamlanması şartıyla, son onbeş yıl içinde gerçekleşme oranı toplam sözleşme bedelinin en az % 80'ine ulaşan ve kusursuz olarak gerçekleştirilen, denetlenen veya yönetilen işlerle ilgili deneyimi gösteren belgeler,

d) Son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan mal ve hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösteren belgeler,

e) Devredilen işlerde sözleşme bedelinin en az % 80'inin tamamlanması şartıyla, son onbeş yıl içinde geçici kabulü yapılan yapım işleri ile kabul işlemleri tamamlanan yapımla ilgili hizmet işleri ve son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan mal ve hizmet alımlarıyla ilgili deneyimi gösteren belgeler.(4734/10-2)

- İhale konusu hizmet veya yapım işlerinde isteklinin yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki niteliklerini gösteren belgeler,
- İhale konusu işin yerine getirilebilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler,
- İstekliye doğrudan bağlı olsun veya olmasın, kalite kontrolden sorumlu olan ilgili teknik personel veya teknik kuruluşlara ilişkin belgeler,
- İhale konusu işin ihale dokümanında belirtilen standartlara uygunluğunu gösteren, uluslar arası kurallara uygun şekilde akredite edilmiş kalite kontrol kuruluşları tarafından verilen sertifikalar,
- İdarenin talebi halinde doğruluğu teyit edilmek üzere, tedarik edilecek malların numuneleri, katalogları ve/veya fotoğrafları,

istenebilecektir. Bu belgelerden hangilerinin isteneceği konusu kanunda idarelerin takdirine bırakılmış olsa da Kamu İhale Kurumu uygulama yönetmelikleri ile ihalelerin yaklaşık maliyetinin eşik değerler karşısındaki durumuna göre idarelerce bazı belgelerin istenmesini zorunlu kılmıştır.

2. İstenmesi Zorunlu Olan Belgeler

Yukarıda sayılan belgelerin istenmesi ihale konusuna ve yaklaşık maliyete göre farklılık göstermektedir. Bazı belgelerin ise her ihalede istenmesi zorunludur. Bu belgeler;

- Ticaret ve/veya Sanayi Odasına veya ilgili Meslek/Esnaf Odasına kayıtlı olduğunu gösterir belge,
- Teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren imza beyannamesi veya imza sirküleri;
    - Gerçek kişi olması halinde, noter tasdikli imza beyannamesi,
    - Tüzel kişi olması halinde Ticaret Sicil Gazetesi veya bu hususları tevsik eden belgeler ile tüzel kişiliğin noter tasdikli imza sirküleri,
- Teklif mektubu,
- Geçici teminat,
- Vekâleten ihaleye katılma halinde, istekli veya aday adına katılan kişinin noter tasdikli vekâletnamesi ile noter tasdikli imza beyannamesi,

şeklinde sayılabilir.

3. İhalelere Katılamayacak Olanlar

İhalelere katılamayacak olanlar KİK'in 11. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre;

- Bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile 12/4/1991 tarihli ve 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 bulunanlar,
- İlgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenler,
- İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişilerle birlikte ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar, bu şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri,
- Bütün bu şahısların ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin % 10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç),

doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar.

İhale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar, aynı şekilde, ihale konusu işin yüklenicileri de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılamazlar. Söz konusu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketleri ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketleri için de geçerlidir.

İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar.

Yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Şayet bu durum tekliflerin değerlendirmesi aşamasında tespit edilemez ve üzerine ihale yapılır ise teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.

Ayrıca;[261]

- İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen, konkordato ilân eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan,
- İflası ilân edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, alacaklılara karşı borçlarından dolayı mahkeme idaresi altında bulunan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan,
- Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olan,
- Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş vergi borcu olan,
- İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyen,
- İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu bu idare tarafından ispat edilen,
- İhale tarihi itibariyle, mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olan,
- Bu maddede belirtilen bilgi ve belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verdiği tespit edilen,
- KİK'in 11. maddesine göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan,
- KİK'in 17. maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilen,

istekliler ihale dışı bırakılır. Gerçeğe aykırı bilgiler içeren taahhütname verilmesi veya ihale üzerinde kalan istekli tarafından taahhüt altına alınan durumu ispat eden belgelerin sözleşme imzalanmadan önce verilmemesi halinde bu durumda olanlar ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir.

[261] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/10.

H. İLAN SÜRELERİ VE YÖNTEMİ

İlan, ihale konusu işin tüm kişilere duyurulmasıdır ki bu adım rekabetin ve saydamlığın sağlanması adına büyük önem arz etmektedir. İlanlar, adaylar ve istekliler için ihaleye ilişkin bilgileri içermektedir.[262] KİK'in 13. maddesi ile düzenlenen ilanların sürelerine ilişkin hükümler, 8. maddedeki eşik değerlere[263] atıfta bulunmak suretiyle belirlenmiştir.

Yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihalelerin,

- Açık ihale usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az 40 gün önce,
- Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olanların ön yeterlik ilânları, son başvuru tarihinden en az 14 gün önce,
- Pazarlık usulü ile yapılacak olanların ilânları, ihale tarihinden en az 25 gün önce, Kamu İhale Bülteninde en az bir defa yayımlanmak suretiyle yapılır.

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

Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelerden;

- Yaklaşık maliyeti 76.291 TL'ye kadar olan mal veya hizmet alımları ile 152.588 TL'ye kadar olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde,
- Yaklaşık maliyeti 76.291 TL ile 152.588 TL arasında olan mal veya hizmet alımları ile 152.588 TL ile 1.271.609 TL arasında olan yapım

---

[262] Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.93. (193)

[263] a) Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında altıyüzdoksandokuzbin ikiyüzyetmiş TL

b) Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında birmilyon yüzaltmışbeşbin dörtyüzellibir TL

c) Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde yirmibeşmilyon altıyüzkırkbin yirmibir TL

işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az 14 gün önce Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde,

- Yaklaşık maliyeti 152.588 TL üzerinde ve eşik değerin altında olan mal veya hizmet alımları ile 1.271.609 TL üzerinde ve eşik değerin altında olan yapım işlerinin ihalesi, ihale tarihinden en az 21 gün önce Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde, en az birer defa yayımlanmak suretiyle ilan edilmesi gerekmektedir.

Yani idareler eşik değerin üzerindeki ihalelerini Kamu İhale Bülteninde olmak üzere en az bir kere, eşik değerin altındaki ihalelerini ise Kamu İhale Bülteninde ve/veya işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerde en az iki kere ilan etmesi gerekmektedir.

Bunlar ihale ilanlarının süreleri bakımından şekil şartını ifade ederken içerik açısından da bazı şartların yerine gelmesi gerekmektedir. Çünkü bu şartların oluşmaması durumunda ilanlar geçersiz sayılır. Bu durumda ilan uygun bir şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz ve ihalenin iptaline sebebiyet verir. İhale ilanlarının; idarenin adı, adresi, telefon ve faks numarasını, ihalenin adı, niteliği, türü ve miktarını, mal alımı ihalelerinde teslim yerini, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde ise işin yapılacağı yeri, ihale konusu işe başlama ve işi bitirme tarihini, uygulanacak ihale usulünü, ihaleye katılabilme şartları ve istenilen belgelerin neler olduğunu, yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterleri, ihalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağını, ihale dokümanının nerede görülebileceği ve hangi bedelle alınacağını, ihalenin nerede, hangi tarih ve saatte yapılacağını, tekliflerin ihale saatine kadar nereye verileceğini, teklif ve sözleşme türünü, teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak üzere, isteklice belirlenecek tutarda geçici teminat verileceğini, tekliflerin geçerlilik süresini, ihaleye konsorsiyumların teklif verip veremeyeceğini içerir nitelikte olması gerekmektedir.[264]

İdareler ihalelerin Kamu İhale Bülteninde ilanı için Kamu İhale Kurumuna, gazetelerde ilanı için de ilgili gazetelere ilan bedeli ödemektedirler. Kamu İhale

[264] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/24.

Kurumuna ilan yayın bedeli olarak ödenmesi gereken tutar 944 TL'dir[265] ve 2009 yılından bu yana bir değişiklik yapılmamıştır. 2009 yılı öncesinde ise 2004 yılından itibaren bu bedel 1.180 TL[266] olarak uygulanmakta idi. Gazetelerde yapılan ilanlar için ödenen ilan yayın bedelleri ise ortalama 1200-1500 TL arasındadır.

Bu veriler esas alındığında idarelerin eşik değerin üzerindeki bir ihalesi için ilan gideri en az 944 TL iken, eşik değerin altındaki bir ihale için ise Kamu İhale Bülteninde ve yerel gazetede ilan edilecekse yaklaşık 2.200 TL, iki yerel gazetede ilan edilecekse yaklaşık 2.500 TL ilan gideri yapılacaktır.

İ. İHALE SÜRECİNDE ROL ALAN AKTÖRLER

1. İhale Yetkilisi

İhale yetkilisi, idarelerde, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurullar ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri ifade etmektedir.[267] İhale sürecinde ihale yetkilisinin; ihalenin onayı, ihale usulünün belirlenmesi, ihale komisyonunun kurulması, ihale kararının onaylanması, ihalenin iptali ve sözleşmenin imzalanması gibi önemli görevleri bulunmaktadır.[268]

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanunun 31. maddesinde harcama yetkilisi, b*ütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yöneticisi* olarak tanımlanmış bulunmaktadır. Buna göre idarelerde harcama yetkilileri, ilgili mevzuatında özel olarak belirlendiği haller dışında, aynı zamanda ihale yetkilisi olmaktadır.[269]

Aynı Kanunun 60. maddesindeki; "*Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla*

---

[265] Kamu İhale Kurumu, <http://www.ihale.gov.tr/duyurular/bankalar.asp>, 10.5.2011.

[266] Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Kurumu Başkanı Sener Akkaynak'ın Basın Toplantısı Konuşma Metni, 26.12.2003, <http://www.ihale.gov.tr/basin/bulten18.htm>, 10.5.2011.

[267] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/4.

[268] Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.66. (193)

[269] Erkan KARAARSLAN, **"Harcama Yetkilisi"**, <http://www.erkankaraarslan.org/bolum/makale/dosya/34.pdf> (03.5.2011), s.4.

bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir." ifadesi ile harcama yetkisi devredilmeden yalnızca ihale yetkisinin devredilmesi de mümkün kılınmıştır. Harcama biriminin ihale yapma konusunda yeterli personeli veya yeterli teknik kapasitesi bulunmaması durumunda ya da idarenin ihaleler için işin uzmanı olan kişilerden oluşan bir birim oluşturması halinde, harcama birimi bir işin ihalesini destek hizmetleri birimi ya da işin uzmanı olan birim tarafından gerçekleştirilmesini üst yöneticinin onayını alarak sağlayabilir.[270]

2. İhale Komisyonu

İhale komisyonunu kurma yetkisi ihale yetkilisindedir. İhale yetkilisi, ihaleyi gerçekleştirmek üzere ilk ilan veya davet tarihinden itibaren üç gün içinde ihale komisyonunu oluşturur. İhale için gerekli hazırlık ve incelemeleri yapabilmeleri amacıyla[271] ihale işlem dosyası[272] aynı süre içerisinde idare tarafından komisyon üyelerine verilir. İhale komisyonu, tek sayıda olmak üzere başkan dâhil en az beş kişiden oluşur. Üyelerden en az ikisinin ihale konusu işin uzmanı ve diğer bir üyenin muhasebe veya mali işlerden sorumlu personel olması zorunludur. İhale komisyonunun görevlendirilmesi sırasında komisyonun eksiksiz toplanacağı dikkate alınarak, asıl üyeler ile bu üyelerin yerine geçecek aynı niteliklere sahip yeterli sayıda yedek üyenin isimleri ve bu üyelerin komisyonda hangi sıfatla yer alacakları belirtilir.[273] Yedek üyeler belirlenmeden komisyon oluşturulması açık olarak Kanuna aykırı bir durumdur.[274] İhaleyi yapan idarede ihale konusu işin uzmanının bulunmaması halinde, KİK kapsamındaki idarelerden komisyona işin uzmanı üye alınabilir.

İhale yetkilisi, ihale komisyonunda görev alamaz. İhale yetkilisi olarak bir kurul görevli ise kurul üyeleri ihale komisyon üyesi olamazlar. Ayrıca mali hizmetler

---

[270] Tahir TEKİN, Harcama Yetkilisi-İhale Yetkilisi, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,** Cilt: 11, Sayı:6, <http://www.kontder.org.tr/harcama-yetkilisi.html>, 2.5.2011.

[271] Abdullah UZ, 2005, s.251.(483)

[272] İhalesi yapılacak her iş için bir işlem dosyası düzenlenir. Bu dosyada ihale yetkilisinden alınan onay belgesi ve eki yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetveli, ihale dokümanı, ilân metinleri, adaylar veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler, ihale komisyonu tutanak ve kararları gibi ihale süreci ile ilgili bütün belgeler bulunur. (m. 4734/7)

[273] Kamu İhale Kurumu, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, m. 17.

[274] Abdullah UZ, 2005, s.255.(483)

biriminde ön mali kontrol görevini yürütenler mali işlem sürecinde görev alamayacaklarından dolayı ihale komisyonlarında da görev alamazlar.[275]

İhale komisyonu eksiksiz olarak toplanarak kararlarını çoğunlukla alır. Kararlarda çekimser kalınamaz. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlarından sorumludur. Karşı oy kullanan komisyon üyeleri, gerekçesini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadır.[276]

İhale sürecindeki değerlendirmeleri yapmak üzere oluşturulan ihale komisyonu dışında başka adlar altında komisyonlar kurulamaz. İhale komisyonu, teklif veya başvuru kapsamında yer alan belgelerin doğruluğunu teyit için gerekli gördüğü belge ve bilgileri isteyebilir.

3. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu (Kurum), KİK'in yürürlüğe girmesi ile birlikte saydamlık ve kamuoyu denetiminin sağlanması ilkelerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla öngörülen şikâyet sürecinin en önemli unsurudur.[277] Bu bağlamda Kanunun değişmesi ile atılan en önemli adımlardan birisidir.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığı'dır ve merkezi Ankara'dadır. Kurum, Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması görevi ve yetkisiyle, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Görevini yerine getirirken bağımsız olduğu, hiçbir organ, makam ve merciinin Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği KİK ile teminat altına alınmıştır. Bu açıdan Kurumun tipik bir "bağımsız idari otorite" örneğini oluşturduğu görülmektedir.[278]

a. Kurumun Görev ve Yetkileri

Kurumun görev ve yetkileri;

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat

---

[275] Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Genel Tebliği, m. 5.

[276] Resmi Gazete, 22.1.2002, Sayı: 24648, m.4734/6.

[277] Abdullah UZ, 2005, s.382.(483)

[278] Aziz TAŞDELEN, Mayıs-2004, s.68-69. (193)

hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

- Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,
- İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,
- Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,
- Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,
- Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,
- İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak,
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına 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 bulunmak,

şeklinde sıralanabilir.

Bununla beraber Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır.

b. Kurumun Yapısı

5018 sayılı Kanuna ekli III sayılı cetvelde belirtilen düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında sayılan Kurum; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur.

aa. Kamu İhale Kurulu

Kurumun karar organıdır. Biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşur.

Kamu İhale Kurulu üyeleri;

- Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi,
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç kişi,
- Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlıkça önerilecek bir kişi,
- Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi,
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi,

olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır.

Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir.

Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az 12 yıl hizmetinin bulunması, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir.

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilemez. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Üyeler görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde belirtilen esaslar çerçevesinde yeniden atama yapılır.

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, Kanun ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine dair yemin ederler. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar.

Kurul, başkanın veya başkanın bulunmadığı durumda ikinci başkanın çağrısı üzerine üye tam sayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar alır. Oyların eşit olması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilir. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamaz. Kurul üyeleri oy ve kararlarından sorumludur. Kurul üyeleri, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılamaz.

Belirtilen haller dışında bir nedenle bir takvim yılında beş toplantıya katılmayan üyeler üyelikten çekilmiş sayılır.

bb. Başkanlık

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da Başkanıdır. Kurumun genel yönetim ve temsili Başkana aittir. İkinci Başkan, Kurul üyeleri arasından gizli oyla seçilir. Başkanın görevi başında bulunmadığı hallerde görev ve yetkilerini üstlenir.

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine Kurul kararı ile üç başkan yardımcısı atanabilir.

Başkanlığa, Kurul toplantılarının gündemini belirleme, Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesini sağlama, hizmet birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlama, Kurumu resmi ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etme, Kurumun yıllık bütçesi ile gelir-gider kesin hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunma, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlama, Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirme görevleri verilmiştir.

cc. Hizmet Birimleri

Kurumun hizmet birimleri; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Bu birimler daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmıştır. Daire başkanlarının ataması başkanın önerisi üzerine Kurul kararı ile yapılır.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarından oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür.

c. Kurumun Gelir ve Giderleri

Kurumun gelirleri Kanunun 53. maddesinde;

- Bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden, bedeli 254.315 TL'yi aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi,
- Şikâyette bulunan isteklilerden alınacak başvuru ücreti,
- Eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler,
- Her türlü basılı evrak, form, ilan, doküman ve yayınlar ile Elektronik Kamu Alımları Platformunun işletilmesinden elde edilecek gelirler,
- Gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- Diğer gelirler,

şeklinde sayılmıştır.

Kurumun giderleri ise Kurul kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçesi çerçevesinde yapılır. Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tâbidir.

J. ŞİKAYET VE İTİRAZEN ŞİKAYET

Hukuk Devletinde, idarenin tüm işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olması amacına yönelik olarak işletilen yargısal denetimin yanı sıra idari denetim mekanizması da önemli bir unsurdur. Yargı yoluna başvurulmadan önce idari işlemin tekrar gözden geçirilerek düzeltilmesini sağlayan idari başvuru ile uyuşmazlıkların daha hızlı bir şekilde çözümünü sağlamak mümkündür.[279] İhalelerde; aday, istekli veya istekli olabilecekler ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla şikâyet ve itirazen şikâyet başvurusunda bulunabilirler. Kamu İhale Kurumunca, şikayet ve itirazen şikayet başvurularına ilişkin uygulamayı ve bu başvuruların incelenmesi ve karara bağlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik[280] çıkarılmıştır.

---

[279] Abdullah UZ, 2005, s.390.(483)

[280] Resmi Gazete, 22.7.2009, Sayı: 27296.

1. İdareye Şikâyet

Şikâyet; ihale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan başvurudur. Şikâyet başvuruları ihaleyi yapan idareye elden veya posta yoluyla yapılır.

İdareye şikâyet süresi; şikâyete konu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren, 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 hali ile savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde pazarlık usulü ile yapılan ihalelere yönelik başvurularda beş gün, diğer hallerde on gündür.

Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikâyetler, birinci fıkradaki süreleri aşmamak kaydıyla başvuru veya teklif sunulmadan önce en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabilir.

İdare, şikâyet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır. Alınan karar, şikayetçi ile diğer aday veya istekliler ile istekli olabileceklere karar tarihini izleyen üç gün içinde bildirilir. İlan ile ihale veya ön yeterlik dokümanına yönelik başvurular dışında istekli olabileceklere bildirim yapılmaz.

2. Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikâyet

İdareye yapılan şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması hallerinde veya şikayet ya da itirazen şikayet üzerine idare tarafından ihalenin iptal edilmesi kararlarına karşı doğrudan Kamu İhale Kurumuna itirazen şikayet başvurusunda bulunulabilir. İtirazen şikayet başvuruları Kamu İhale Kurumuna elden veya posta yoluyla yapılır.

Kuruma itirazen şikayet süresi; şikayet veya itirazen şikayet üzerine idare tarafından alınan iptal kararına karşı yapılacak başvurularda beş gün, diğer hallerde on gündür.

3. Başvuru Ehliyeti

İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia edebilecek olanların kimler olduğu ve hangi konulara ilişkin başvuruda bulunabilecekleri İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

İstekli olabilecekler; ön yeterlik ve/veya ihale dokümanının verilmesi, ön yeterlik ve/veya ihale ilanında veya ön yeterlik ve/veya ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar kakkında,

Adaylar; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde ön yeterlik başvurularının sunulması, değerlendirmesi ve sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem ve eylemler; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise kısa listeye alınmış olmaları kaydıyla ayrıca ihale daveti ve/veya ihale dokümanının gönderilmesi, ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar hakkında,

İstekliler ise; yeterlik başvurularının veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında,

başvuruda bulunabilirler.

4. Şekil Şartları

Şikayet başvuruları idareye, itirazen şikayet başvuruları ise Kamu İhale Kurumuna hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır.

Dilekçelerde;

- Başvuru sahibinin, varsa vekil ya da temsilcisinin; adı, soyadı veya unvanı ve adresi ile varsa bildirime esas elektronik posta adresi ve faks numarası,
- İhaleyi yapan idarenin ve ihalenin adı veya ihale kayıt numarası,
- Başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarih,
- Başvurunun konusu, sebepleri ve dayandığı deliller,

- İtirazen şikayet başvurularında ayrıca idareye yapılan şikayetin tarihi ve varsa şikayete ilişkin idare kararının bildirim tarihi,

hususlarına yer verilir. Aynı kişi tarafından birden fazla ihaleye, birden fazla kişi tarafından aynı ihaleye veya birden fazla ihaleye tek dilekçe ile başvuruda bulunulamaz. İdarenin şikâyet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlar hariç, şikayet başvurusunda belirtilmeyen hususlar itirazen şikayet başvurusuna konu edilemez.

Şikâyet başvuruları ihaleyi gerçekleştiren idareye, itirazen şikâyet başvuruları ise Kamu İhale Kurumuna elden veya posta yoluyla yapılabilir. Posta yoluyla yapılan başvurularda, postadaki gecikmeler dikkate alınmaz.

Dilekçeye eklenen bütün belgeler; belgelerin adları, sayfa sayıları, asıl/tasdikli/fotokopi vb. olduklarını gösteren iki nüsha dizi pusulası ile birlikte sunulur.

İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazen şikayet başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazen şikayet başvurusunda bulunulması halinde ise Kurum tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamaz.

5. Yargıya Başvuru

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

K. İHALE İPTALLERİ

İhale sürecinin birçok aşamasında çeşitli sebeplerle ihalelerin iptali söz konusu olabilmektedir. Bu sebeplerin bir kısmı idare kaynaklı olabildiği gibi isteklilerden kaynaklanan sebeplerle de ihaleler iptal edilebilmektedir. İhalenin iptali her ne kadar idarenin kusuru, takdiri ya da isteklilerin isteksizliği sebepleri ile bir gereklilik veya takdir hakkının kullanılması şeklinde görülse de bu durum hem kamu görevlisi açısından zaman ve emek kaybı hem de idare açısından ek bir maliyet anlamına gelmektedir.

1. İhale İptal Sebepleri

İhalelerin iptal sebepleri incelendiğinde ağırlıklı olan sebeplerin; ihaleye teklif veren istekli çıkmaması, ihaleye geçerli teklif veren istekli çıkmaması, verilen tekliflerin yüksek olması, ihalenin niteliğinin veya miktarının değişmesi, ilandaki eksiklik ve hatalar, idari ya da teknik şartnamedeki hatalar olduğu söylenebilir.[281]

Tablo 10'da, 2007-2010 yılları arasında iptal edilen ihale kayıt numaralarının (İKN) iptal nedenlerine göre dağılımı gösterilmiştir. Bazı iptal nedenlerinin idare kaynaklı, bazılarının istekli ya da istekli olabilecekler, bazılarının da her iki taraftan kaynaklanabilecek nedenler olduğu görülmektedir.

[281] Kamu İhale Kurumu, Mart 2011, s.42.

Tablo 10. İptal Edilen İKN'lerin İptal Nedenleri Bakımından Ayrımı (2007-2010)

Kaynağı	İptal Nedenleri	2010		2009		2008		2007	
		Adet	Oran	Adet	Oran	Adet	Oran	Adet	Oran
İdare	İhale Kayıt Numarasının Sehven Alınması	7.828	% 20,85	2300	% 8,80	2209	% 9,74	929	% 3,76
İdare	İhalenin Niteliğinin veya Miktarının Değişmesi	2.796	% 7,45	1569	% 6,00	1464	% 6,45	886	% 3,58
İdare	İhale İlanı ile İlgili Eksiklik veya Hatalardan Dolayı	2.510	% 6,69	1127	% 4,31	1403	% 6,18	784	% 3,17
İdare	İhale Usulünün Değiştirilmesi	1.317	% 3,51	531	% 2,03	568	% 2,50	346	% 1,40
İdare	İdari Şartnamenin Uygun Olmaması	1.027	% 2,74	581	% 2,22	573	% 2,53	363	% 1,47
İdare	İlan, Teknik ve İdari Şartnamenin Dışında İhale Dokümanlarında Eksikliğin Fark Edilmesi	1.020	% 2,72	568	% 2,17	518	% 2,28	988	% 3,99
İdare	Teknik Şartnamenin Uygun Olmaması	779	% 2,07	568	% 2,17	429	% 1,89	222	% 0,90
İdare	Şikayet Üzerine İdare Tarafından İptal	322	% 0,86	349	% 1,33	435	% 1,92	368	% 1,49
İdare	Şikayet Üzerine Kamu İhale Kurulu Kararı ile İptal	118	% 0,31	112	% 0,43	236	% 1,04	707	% 2,86
İdare	Bütün Tekliflerin Aşırı Düşük Olarak Değerlendirilmesi	97	% 0,26	85	% 0,33	39	% 0,17	98	% 0,40
İdare/İstekli Olabilecekler	İhaleye Teklif Veren İstekli Çıkmaması	4.962	% 13,22	5755	% 22,01	4780	% 21,07	4.024	% 16,27
İdare/İstekli Olabilecekler	Bütün Tekliflerin Alıma Ayrılan Ödeneğin/ Yaklaşık Maliyetin Çok Üzerinde Olması	2.963	% 7,89	2938	% 11,24	2737	% 12,07	3.133	% 12,67
İdare/İstekli Olabilecekler	Belli İstekliler Arasında İhalelerde Yeterli Sayıda Katılımın sağlanamaması	176	% 0,47	131	% 0,50	67	% 0,30	85	% 0,34
İdare/İstekli Olabilecekler	Pazarlık Usulü İhalelerde Geçerli Teklifin 3 ten az olması	89	% 0,24	167	% 0,64	130	% 0,57	89	% 0,36
İdare/İstekli Olabilecekler	Diğer	9.202	% 24,51	6499	% 24,86	4757	% 20,97	7.907	% 31,97
İstekli Olabilecekler	İhaleye Geçerli Teklif Veren İstekli Çıkmaması	2.033	% 5,41	2468	% 9,44	2061	% 9,09	3.327	% 13,45
İstekli Olabilecekler	İhale Üzerinde Kalan İsteklinin, istenen belgeleri tamamlayamaması	186	% 0,50	217	% 0,83	180	% 0,79	325	% 1,31
İstekli Olabilecekler	İhale Üzerinde Kalan İsteklinin Sözleşme İmzalamaması	78	% 0,21	142	% 0,54	73	% 0,32	141	% 0,57
İstekli Olabilecekler	Teyit Alınan İstekli Hakkında Yasaklılık / Hakkında Kamu Davası Olması Nedeniyle	42	% 0,11	36	% 0,14	25	% 0,11	12	% 0,05
		37.545		**26.143**		**22.684**		**24.734**	

Kaynak: Kamu İhale Kurumu'nca yayımlanan 2007-2008-2009-2010 yılları Kamu Alımları İzleme Raporlarından alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İhale kayıt numarasının sehven alınması nedeniyle İKN iptallerinin oranı yüksek olsa da yalnızca fazladan alınan bir numara olması sebebiyle ihale sürecinin herhangi bir aşamasında gerçekleşen bir ihale iptali olarak değerlendirilmemektedir. Bu bakımdan 2010 yılında iptal edilen 37.545 İKN'nin 29.717 adedi ihale iptalidir.Tablo 10'da iptal nedenlerinin kaynağının idare ya da istekli şeklinde net olarak belirlendiği 12.325 ihalenin % 81'inin idare kaynaklı, % 19'unun ise istekli ya da istekli olabileceklerden kaynaklandığı görülmektedir. İdare kaynaklı iptal nedenlerinin oranı 2009 yılında % 65, 2008 yılında % 70, 2007 yılında ise % 55 şeklinde gerçekleşmiştir. 2010 yılındaki oranın idare aleyhine yüksek çıkmasının sebebi olarak ihale ilanı ile ilgili hatalarla ihale nitelik ve miktarlarında yapılan değişikliklerdeki artış göze çarpmaktadır.

2. İptal Edilen İhaleler ve İlan Bedeli İlişkisi

İlanlarla ilgili başlıkta belirtildiği gibi idareler eşik değerin üzerindeki bir ihale için yaklaşık 950 TL, eşik değerin altındaki bir ihale için ise ortalama 2.350 TL ilan yayın gideri yapmaktadır. İhalelerin adet bazında dağılımı incelendiğinde yaklaşık % 95'inin eşik değerin altında % 5'inin de eşik değerin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.[282]

Tablo 11. İptal Edilen İhalelerin İhale İlanları Bedelleri (2007-2010)

	2010	**2009**	**2008**	**2007**
İhale İptali (Eşik Değerin Altında)	28.231	22.651	19.451	22.615
İhale İptali (Eşik Değerin Üstünde)	1.486	1.192	1.024	1.190
Toplam İhale İptali	29.717	23.843	20.475	23.805
İptal Edilen İhaleler İçin Ödenen İlan Bedeli	67.754.760	54.362.040	46.683.000	54.275.400
İdare Kaynaklı İptal Oranı	% 81	% 65	% 70	% 55
İdareden Kaynaklanan İptallerin Payı	**54.881.356**	**35.335.326**	**32.678.100**	**29.851.470**

Kaynak: Kamu İhale Kurumu'nca yayımlanan 2007-2008-2009-2010 yılları Kamu Alımları İzleme Raporlarından alınan veriler kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 11'de, 2007-2010 yılları arasında iptal edilen ihaleler için ödenen ihale ilanı yayın giderleri ile bunun içerisindeki idarelerden kaynaklı nedenlere bağlı iptallerin payı gösterilmiştir. Tabloya göre, 2010 yılındaki 29.717 adet ihale iptalinin

[282] Kamu İhale Kurumu, Mart 2011, s.11.

yaklaşık 28.231 adedinin eşik değer altında, yaklaşık 1.486 adedinin de eşik değer üstünde olduğu düşünülürse iptal edilen ihalelerin yalnızca ihale ilanı yayın bedeli olarak yaklaşık 67.754.760 TL gider yapıldığı sonucuna varılmaktadır. İptallerin % 81'inin idareler kaynaklı nedenlere bağlı olduğu ve kamu kaynağındaki bu azalışın 54.881.356 TL'sinin idarelerden kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu gider; 2009 yılında 35.335.326 TL, 2008 yılında 32.678.100 TL ve 2007 yılında 29.851.470 TL olmak üzere dört yılda toplam 152.746.252 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu da ihale işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi adına gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesinin çok önemli olduğunun bir göstergesidir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını esas alan 5018 sayılı Kanunda, **kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan** mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması durumu, ***kamu zararı***[283] olarak tanımlanmıştır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî faaliyet, karar ve işlemlerini; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden Türkiye Büyük Millet Meclisi adına inceleyen Sayıştay'ın dış denetim faaliyeti, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesini de içermektedir.[284] Bu bağlamda Sayıştay tarafından yapılan incelemelerde bu konunun üzerine gidilmesi, idarelerde ihale yetkililerinin tazmin hükümleri ile karılaşmalarına sebep olabilecek bir durumdur. Ancak bugüne kadar bu konuda verilen bir tazmin kararı bulunmamaktadır.

3. İptal Edilen İhale İlan Giderlerinin Yükseköğretim Kurumlarının Bazı Giderleri İle Karşılaştırılması

İptal edilen ihaleler için harcanan kamu kaynağının büyüklüğünün daha net bir şekilde ortaya koyulabilmesi için yükseköğretim kurumları düzeyinde iptal edilen ihaleler için yapılan giderler, eğitim ve araştırma için yapılan bazı giderler ile karşılaştırmak suretiyle değerlendirilmiştir.

---

[283] Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 5018/71.

[284] Resmi Gazete, 24.12.2003, Sayı: 25326, m. 5018/68.

Tablo 12. Yükseköğretim Kurumları 2010 Yılı Verileri

Yurtiçi Geçici Görev Yollukları	11.898.180
Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	5.629.000
Laboratuvar Malzemesi Alımları	12.261.557
Öğretim Üyesi Sayısı	38.059
Öğrenci Sayısı	1.054.070
Öğretim Üyesi Başına Düşen Geçici Görevlendirme Gideri	450
Öğrenci Başına Düşen Laboratuvar Malzemesi Alımları Gideri	12

Kaynak: OSYM 2009-2010 Öğretim Yılı Yükseköğretim İstatistikleri Kitabı

İKN'lerin ortalama % 4,5'i yükseköğretim kurumları tarafından alınmaktadır. Buna göre 2010 yılı için idare kaynaklı iptal edilen ihale giderlerinin yükseköğretim kurumları payının yaklaşık 2,5 Milyon TL olduğu söylenebilir. Yükseköğretim kurumlarının 2010 yılı sonu itibariyle eğitim öğretim faaliyetleri için yaptığı harcamalardan "Yurtiçi Geçici Görev Yollukları" gideri 12 Milyon TL, "Yurtdışı Geçici Görev Yollukları" gideri 5,6 Milyon TL, "Laboratuvar Malzemesi ile Kimyevi ve Temrinlik Malzeme Alımları" giderleri 12 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir.[285] Bu bağlamda yükseköğretim kurumları idare kaynaklı ihale iptallerini önleyerek yurtdışına görevlendirilen öğretim elemanları için ayırdığı kaynağı % 45, yurtiçinde görevlendirilen öğretim elemanları için ayırdığı kaynağı %20 ya da laboratuar malzemeleri alımlarına ayrılan kaynağı % 20 oranında artırabilir.

Durumu Süleyman Demirel Üniversitesi bütçe verilerine göre ifade edecek olursak; 2010 yılı başlangıç ödeneklerinin 160 Milyon TL olduğu, 2007-2010 yılları için idari uygulamalardan kaynaklı sebeplerle iptal edilen ihalelere ödenen ilan bedellerinin de yaklaşık 153 Milyon TL olduğu görülmektedir. 4 yılda yaşanan kamu kaynağı kaybının 50.000'e yakın öğrenciye hizmet veren bir üniversitenin 1 yıllık bütçesine denk olması konunun vahametini daha net bir şekilde ortaya koymaktadır.

[285] Maliye Bakanlığı-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemi.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu parasını harcama konusundaki kolaylık ve rahatlık; kamu harcamalarının verimliliğinin sağlanamamasının temel sebeplerinden birisi olarak gösterilebilir. İnsanlar doğası gereği, kendi özel paralarını harcamada gösterdikleri hassasiyeti, sahip olmadıkları parayı harcarken gösteremeyebilirler. Bir kamu yöneticisi kamu parasını harcarken, vergi mükelleflerinin parasını kamu adına harcamaktadır. Friedman matrisinde de bu durum "bir kimse başkasının parasını başkası için harcarsa, fiyat da kalite de önemli değildir" şeklinde ifade edilmiştir. Bununla beraber siyasi iradenin kamu harcamalarına yön verme noktasında alacağı kararlarda oy kaygısının da etkili olacağı bir gerçektir.

Tüzel bir kişiliğe sahip olan devlet yapısında her kurumsal yapı gibi uygulamalara ilişkin standartların belirlenmesi gerekmektedir. Kamu harcamaları konusu da bu standartların belirlenmesi ve uygulanması gereken en önemli alanlardan biridir. 1970 den sonraki süreçte -ülkeler için yaşanan krizlerin de sorumlusu olarak görülen- plansız harcamaların kontrol altına alınarak keyfiyetten uzak, verimliliğin esas alındığı bir yapıya dönüşüm kaçınılmaz olmuştur.

TÜSİAD tarafından 2001 yılında yayımlanan bir çalışmada; bir yandan kamu harcamaları diğer yandan ülke ekonomisi içerisinde önemli bir paya sahip olan kamu alımlarının etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinin, hem kamu tasarruflarına olumlu katkı sağlayacağı hem de vergi mükelleflerinin parasının gerçek değerinde harcanmasına yardımcı olacağı ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminde etkililik ve verimlilik yoksunluğu ile saydamlığın bulunmayışının bir sonucu olarak görülen yolsuzlukların çözümü için kamu kesiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve şeffaflığın artırılması gerekmektedir. Bununla birlikte hukuk düzeninde çeşitli belirsizliklerin ve boşlukların doğmasına sebep olan riskli alanlara ilişkin yeni düzenlemeler yapılarak yolsuzluklara açık işlem ve kararların sayısının azaltılması önem arz etmektedir.

Global ölçekte yaklaşık 7 trilyon ABD Doları gibi bir rakamsal büyüklüğe ulaşan ve önümüzdeki yıllarda ülkelerin GSMH'si içerisindeki payının % 30'un üzerine çıkabileceği tahmin edilen kamu alımları piyasası, ülke ekonomileri ve

uluslararası ticaret için önemi giderek artan bir alan olmaya devam etmektedir. Bu da hem kamu görevlilerinin hem de özel kesimin kamu fonlarını kişisel çıkarlar için kullanabilecekleri riskli bir alan oluşturmaktadır.

Cumhuriyet dönemi öncesinden bu yana kamu alımlarını düzenleyen yasalar günün gelişen koşullarına göre revize edilmiş ya da değiştirilmiştir. Nitekim uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği gerekçeleriyle 1.1.1984 tarihinden itibaren Türk ihale sistemini düzenleyen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hazırlanarak 1.1.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe koyulmuştur.

Yapılan yasal değişiklikle birlikte düzenlenen işler bakımından kapsam daraltılırken kapsama alınan kurumlar bakımından ise bir genişleme söz konusudur. Şöyle ki DİK kapsamında, devlete hem gelir getiren hem de gider yapılmasını gerektiren işler düzenlenirken KİK kapsamında yalnızca kamu harcaması gerektiren mal ve hizmet alımları ile yapım işleri düzenlenmiştir. Bu bağlamda KİK, DİK'i tamamen yürürlükten kaldırmamış, düzenlediği işler bakımından kapsamını daraltmıştır. Kanun yapma tekniği açısından sakıncalı olan bu durum ülkemizde belki de ilk defa görülmektedir. Yapılan yasal değişiklik ile önceki uygulamalara getirilen eleştirilerden olan kamu kurumları arasında farklı mevzuat hükümlerinin uygulanmasının neden olduğu karmaşık yapı sorununa tam bir çözüm getirilememiştir.

Temel ilkeler değerlendirildiğinde DİK'te sayılan saydamlık, rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkeleri benimsenmiş bunlara eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri eklenmiştir. Bu açıdan bakıldığında sistemin temel ilkelerinde önemli bir değişikliğe gidilmediği, AB yönergeleri başta olmak üzere uluslararası düzenlemelerde genel kabul görmüş ifadelerle genel bir çerçeve belirlendiği söylenebilir. Tüm ihale kanunlarında benzer ilkelere yer verilerek, rekabetin, saydamlığın ve en uygun alımın gerçekleştirilmesi hedeflenirken farklılıklar,

uygulamada bu ilkelerin gerçekleştirilebileceği bir sistemin oluşturulması ile sağlanabilecektir.

DİK'in kurumsal açıdan dar olan kapsamın çok sayıdaki istisnai hükümle işlemler bakımından da daraltılması, Kanunun temel ilkelerine aykırı sonuçlar doğurmuştur. Bu hususun yasal değişimin gerekçelerinden biri olarak gösterilmesine rağmen KİK'in tasarı halinde 4 bentten oluşan istisnalar maddesi 11 değişiklikle en çok değişikliğe uğrayan madde olmuş ve 2011 yılında 17 bende çıkmıştır. 2010 yılı AB ilerleme raporunda kamu alımları konusunda; *Türkiye, AB müktesebatına aykırı olan istisnaları kaldırmamıştır* ifadesi ile istisnalar konusuna dikkat çekilmiştir.

Türkiye'de 2010 yıllarında istisna kapsamında yapılan alımların tutarı 9,4 Milyar TL, toplam kamu alımları içerisindeki payı ise %13 olarak gerçekleşmiştir. İhale usulleri arasında sayılmayan, istisnai bir alım usulü olarak değerlendirilen doğrudan temin yoluyla yapılan alımların payının da %8 olduğu, yani toplam kamu alımlarının %21'inin ihale usulleri dışında gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların çoğunluğunu parasal limitler kapsamında yapılan alımlar oluşturmaktadır. Bu yöntemle yapılan alımlar, kurum bütçelerine bu amaçla konulmuş ödeneklerinin % 10'u ile sınırlanmış olsa da bu sınırın aşılıp aşılmadığını kontrol eden bir sistemin bulunmaması yasal düzenlemelerin uygulanması noktasındaki tereddütlerin bir örneğidir. Dolayısıyla söz konusu sınırlamaya aykırı olarak yapılan bir alıma piyasadaki tedarikçi ya da hizmet sunucusu olabilecekler tarafından itiraz edilebilmesi de mümkün değildir. Kamu İhale Kurumu'nca, ihale suretiyle yapılan alımların tüm adımlarının izlenebildiği EKAP sistemi kullanılarak parasal sınırlar kapsamında yapılacak alımların kontrolü de sağlanabilir. Alım öncesinde düzenlenen onay belgesinin EKAP üzerinden hazırlanması zorunluluğu getirilerek kontrollerin bu sistem aracılığıyla yapılması, hem yeni bir sistem kurulmasına hem de ek bir maliyete gerek kalmaksızın mümkün görünmektedir.

Kamu ihale mevzuatındaki düzenlemeler, kamu mali yönetimi ve denetimi alanında yaşanan değişimin ve bu alanda AB müktesebatına uyum sürecinin ilk adımı olarak görülebilir. Bu değişimi aynı dönemde yasalaşan ancak 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu izlemiştir. 19.12.2010 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu da bu

sürecin önemli bir parçasıdır. Bu bütün içerisinde kamu parasını harcamanın esas ve usullerini düzenleyen, uygulamayı şekillendiren yasalar olarak KİK ve KİSK bazı eksiklerinin bulunmasına rağmen mali yönetim sisteminin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır.

Birçok özel kanunla kendilerini kapsam dışına çıkaran kurum ve kuruluşların sayısının çoğalması ile genellik ilkesinden oldukça uzaklaşan DİK'in yerine, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihaleleri düzenlemeyi amaçlayan ve kapsam maddesi ile amacına yakın bir düzenleme getiren KİK uygulamaya koyulmuştur. Böylelikle kapsam, mahalli idareleri ve yerinden yönetim kuruluşlarını da içine alacak şekilde olabildiğince geniş tutulmaya çalışılmıştır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları açısından kamu alımlarıyla ilgili olarak ortak usul ve esasların belirlenmesinin, kamu kaynaklarının harcanmasında etkinliği ve tasarrufu getireceği kuşkusuzdur.

İdarelerce yapılabilecek usulsüzlüklere yönelik şikâyet başvurularını değerlendirmek amacıyla bağımsız bir idari otorite olarak yapılandırılan Kamu İhale Kurumu, bunun yanında Kanun'un uygulanmasına yönelik düzenlemelerde bulunma, eğitim verme, koordinasyonu sağlama, ihale uygulamalarına ilişkin istatistikler oluşturma görev ve yetkileri ile donatılmıştır. Kurum, ihale sürecinin sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılması ile saydamlık ve kamuoyu denetiminin sağlanması ilkelerinin gerçekleştirilebilmesi noktasında önemli bir eksikliği gidermiştir. 2003 yılından bu yana ihale uygulamaları ile ilgili istatistiki sonuçlar kurumun internet sitesinde rapor şeklinde yayımlanmaktadır.

İdareler ile kamu alımları sürecine taraf olanların bu sürece ilişkin işlemleri internet üzerinden gerçekleştirebilecekleri Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) 2010 yılının Eylül ayında uygulanmaya başlanmış, pilot olarak belirlenen idareler için tıbbi cihaz ve sarf malzemesi alımı ihalelerinde elektronik teklif uygulaması hayata geçirilmiştir. İhale sürecinin hazırlık aşamasından sonuçlanmasına kadar EKAP üzerinden yürütülmesi idareler açısından hem uygulama birliği oluşmasını hem de karşılaşılabilecek sorunların en aza indirilmesini

sağlamıştır. Ayrıca kamu alımları uygulamalarında saydamlık ilkesinin temelini oluşturmuştur.

Kanun'un uygulanmasında temel ilkelerin yanında kritik başarı faktörleri olarak;

- Kamu kurumunun sorumluluğu kapsamında gerçekleştirmesi gereken kamu hizmeti için ihtiyaç duyulan mal ve hizmetler ile yapım işlerinin doğru tespit edilmesi,
- Teknik şartnamelerin, alım konusunun uzmanı olan kişiler ile ihale mevzuatına hâkim kişilerin birlikte çalışılarak hazırlanması,
- Alıma konu edilecek mal miktarını gerçekçi belirleyebilmek için anlık rapor alınabilen stok kontrol sistemlerinin bulunması ve iyi işletilmesi,
- Kamu hizmeti sunumunun ölçülebilirliğinin ve raporlanabilirliğinin sağlanarak bunlar aracılığıyla hesap verebilirliğin mümkün kılınması,

ifade edilebilir.

Her ne kadar bazı olumsuz yönleri bulunsa da yeni ihale sisteminin olumlu taraflarının ağır bastığı kuşkusuzdur. Günümüzün gelişen teknolojik imkânları doğrultusunda yönetim bilgi sistemlerinin etkin olarak kullanılmasına karşın kamu alımları sisteminin insan unsurundan bağımsız olarak yürütülebilmesi düşünülemez. Sadece 2010 yılında idari uygulamalardan kaynaklanan nedenlere bağlı olarak iptal edilen ihaleler için ödenen ilan bedelinin yaklaşık 55 Milyon TL olduğu, kamu kaynağındaki bu azalışın ve karşılaşılan sorunların çoğunlukla personel kaynaklı idari işlem hataları olduğu anlaşılmıştır. İnsan uygulamalarına bağlı olarak karşılaşılabilecek aksaklıkların da uzmanlaşma ve eğitim faaliyetleri ile minimum düzeye indirgenebilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

AKDOĞAN, A., Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, 10. Baskı, Ankara, 2005.

AKTEL, M., **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi,** Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara, Temmuz 2003.

ALAN, N., **Hukukla Kırkbir Yıl,** Danıştay Yayını, Yayın No:66, Ankara, 2003.

Anadolu Üniversitesi Yayım Komisyonu, **Bütçe,** Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri, 1. Baskı, Eskişehir, Eylül 2004.

BARZELEY, M., **New Public Managment: Improving Research and Policy Dialogue,** Ewing, NJ, USA :University of California Pres, 2001.

DİLEKLİ, S., K. YESİLKAYA, **Maastricht Kriterleri,** DPT - Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Aralık 2002.

EDİZDOĞAN, N., **Kamu Maliyesi,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.

EKER, A., **Kamusal Maliye,** Doğuş Matbaası, Ankara, 1996.

ERGİNAY, A., Kamu Maliyesi, Savaş Yayınları, 16. Baskı, Ankara, 1998.

FALAY, N., **Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli,** Güryay Matbaacılık, İstanbul, 1979.

GEDİKLİ, B., **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite,** C&Ç, YMM Ltd., Ankara, 2001.

GÖZLER, K., **Devletin Genel Teorisi,** Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Bursa, Ekim 2009.

GÖZLER, K., **İdare Hukukuna Giriş,** Ekin Kitabevi Yayınları, 9. Baskı, Bursa, Eylül 2008.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., **Yönetim Hukuku,** Turhan Kitabevi Yayınları, 13. Baskı, Ankara, 1999.

KARAHANOĞULLARI, O., **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim),** Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2002, İnternet Paylaşımı, 2004.

KUBALI, D., **Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar, Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi No:11,** Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, Aralık 1998.

MUTLUER, M. K., E. ÖNER, A. KESİK, **Bütçe Hukuku,** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 2005.

ORHAN, Z. O., **Keynezyen ve Monetarist İstikrar Politikaları,** Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1989.

ÖZEN, A., **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2008.

PEHLİVAN, O., **Kamu Maliyesi,** Derya Kitabevi, Trabzon, 2006.

TAŞDELEN, A., **Kamu Harcamaları Hukukunda İhale Süreci,** Turhan Kitabevi, Ankara, Mayıs-2004.

TBMM, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu,** TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları 1, 2. Baskı, Ankara 2006.

TEKEOĞLU,M., **İktisadi Düşünceler Tarihi,** Çukurova Üniversitesi Basımevi, 1. Baskı, Adana, 1993.

TÜĞEN, K., **Devlet Bütçesi,** Anadolu Matbaacılık, İzmir, Ağustos 1999.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı,** Lebib Yalkın Yayımları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul, Kasım 2001.

TÜRK, İ., **Kamu Maliyesi,** Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 1992.

UZ, A., Kamu İhale Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

YILMAZ, B. M., **Kamu Alımlarında İdari Denetim,** Yetkin Yayınevi, Ankara, 2007.

Makaleler:

ACAR, M., "Devletçiliğin İflası Piyasanın Değil", **Stratejik Boyut Dergisi,** Yıl:1, Sayı:1, s. 24-32, 2008.

AKALIN, A., "Liberal İktisat ve Krizler: Her Seferinde Haklı Çıkan Paradigma", **Eski Yeni Dergisi,** Sayı:15, s. 60-71, 2009.

AKGÜL, A., "Devlet İhale Kanunu'ndan Kamu İhale Kanunu'na", **Danıştay Dergisi,** Sayı:111, s. 1-19, 2006.

ALTAY, N. O. ve O. ALTIN, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Yatırımlar Üzerine Etkilerinin Analizi (1980-2005)", **Ege Akademik Bakış,** Sayı:8 (1), s.267-285, 2008.

ARISOY, İ., "Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt 14, Sayı:2, s. 63-80, 2005.

ARSLAN, A., "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", **Maliye Dergisi,** Sayı 40, Mayıs-Ağustos, 71-84, 2002.

BAKIRTAŞ, İ., "Kamu Harcamalarının Temel Makroekonomik Göstergelerle İlişkisi ve Nedenselliği (1983-2000 Türkiye Örneği)," **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Sayı:9, s. 41-66, 2003.

BAYRAKTAR DARDAĞAN, Ö., "Sektörel Kuruluşlar, Sosyal Tesisler İle Menkul Kıymetler ve Kıymetli Madenler Borsalarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamı Açısından Değerlendirilmesi", **Kamu Hesaplarına Uzman Bakış,** Yıl:1, Sayı: 2, s.40-49, 2006.

BOZKURT YÜKSEL, A. E., "UNCITRAL ve UNCITRAL Model Kanunu'na Genel Bir Bakış", **TAAD,** Cilt:2, Yıl:2, Sayı:4, s.135-172, 2011.

CURA; S., "Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi,** Cilt:XVIII, Sayı:1, s.139-154, 2003.

ÇATALOLUK, C., "Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği," **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı 16, s.229-242, 2006.

ÇELEBİ, A. K. ve A. Z. YALÇIN, "Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar", **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt 15, Sayı:2, s.1-18, 2008.

DAYAR, H. ve İ. BAKIRTAŞ, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Sayı 10, s.101-115, 2005.

ENER, M. ve E. DEMİRCAN, "Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,** Cilt:13, Sayı:1, s.57-82, 2008.

ERGEN, Z., "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım," **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt:16, Sayı:1, s.301-314, 2007.

GÜNAYDIN, İ., "Vergi-Harcama Tartışması: Türkiye Örneği", **Doğuş Üniversitesi Dergisi,** Cilt:5, Sayı:2, s.163-181, 2004.

GÜNDOĞAN, S., "Devlet İhale Kanununda Düzenlenen Kapalı Teklif Usulünde Yapılan Değişikliklerin Getirdikleri", **Mali Kılavuz,** Yıl:9, Sayı: 36 ,s.83-86, 2007.

GÜRSOY, G., "Performans Yönetimi Süreci", **Bütçe Dünyası,** Yıl:2, Sayı:8, s.13-15, 2001.

KUTLAR, A., A. GÜÇLÜ ve Y. KARAGÖZ, "Cumhuriyet Üniversitesi Fakültelerinin Performans Değerlendirmesi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi,** Cilt: 5, Sayı: 2, s.137-157, 2004.

ONUR, A., "Avrupa Birliği'nde Kamu Yapım İşleri, Kamu Mal Alımları ile Kamu Hizmet Alım İhale Usullerinin Koordinasyonuna İlişkin 2004/18/EC Sayılı Direktif'in Getirdiği Yeni Kamu İhale Araçları ve Usulleri", **Maliye Bakanlığı AB ve Dış ilişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni,** Sayı:14, s.10-12, 2008.

ONUR, A., "Küresel Yönetişim ve Dünya Ticaret Örgütü", **TEPAV - Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye,** s.71-80, 2008.

ÖZBARAN, M. H., "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi", **Sayıştay Dergisi,** Sayı:53, s.115-138, 2004.

ÖZER, M. A., "Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye", **Yönetim ve Ekonomi,** Cilt.16, Sayı:1, s.89-105, 2009.

ÖZGÜVEN, A., "İktisadi Krizler", **Yeni Türkiye Dergisi,** Sayı:41, s.33-61, 2001.

ÖZKAN, G., "İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C:II, S:1-2, s.281-288, 1998.

ÖZTÜRK, İ., ve U. YİĞİT, "Muafiyet, İstisna ve İndirim Düzenlemelerinin Asıl Vergi Kanunu Dışındaki Kanunlarda Yapılmasının Sınırlandırılması", **Dayanışma**, İzmir, s.53-69, 2009.

SAKAL, M. ve E. A. ŞAHİN, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme," **Sayıştay Dergisi,** Sayı:68, s.3-27, 2008.

SEZER, Y., "Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:35, Sayı:4, s.57-82, 2002.

TOSUN, E., "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı," **Bütçe Dünyası,** Sayı:19, s.1-10, 2004.

UZ, A., "İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsamı ve Gelir/Hasılat Paylaşımı Uygulaması:"İddaa" Örneği", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:57, Sayı:1, s.183-223, 2008.

UZ, A., "Kamu Alımlarında Rekabetin Sağlanması ve Korunması: İlgili Düzenlemeler ve Uygulamalar Işığında Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **TİSK Akademi,** Cilt.1, Sayı:2, s.129-151, 2006.

UZAY, N., "Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)", **Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 19, s.151-172, 2002.

YAYLA, A. ve M. SEYİTDANLIOĞLU, "Türkiye'de Liberalizm", **Liberal Düşünce Dergisi,** Sayı:10-11, 1999.

YILMAZ, H. H. ve M. BİÇER, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi,** Sayı: 158, s.201-225, 2010.

Diğer:

Bildiriler:

ACAR, İ. A. ve H. GÜL, "1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm," **22. Türkiye Maliye Sempozyumu: Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri,** Bildiri, Antalya, Mayıs 2007.

ACAR, İ. A., "Plan – Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama," **Ege Üniversitesi - Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu,** Bildiri, İzmir, 26.3.2011.

ACARTÜRK, E., R. TEKELİ ve H. ARSLANER, "Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomideki Rolü: Türkiye Modeline Eleştirel Bakış", **Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi: I. Maliye Konferansı "Geçiş Ekonomilerinde Mali Politikalar",** Bildiri, Bişkek/Kırgızistan, 16.4.2004.

ERÜZ, E., "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma,** Bildiri, Denizli, Mayıs 2005.

KIZILTAŞ, E., "Bütçe Hakkının Kullanımında Gelinen Asama: Doğrudan Demokrasi," **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma,** Bildiri, Pamukkale Üniversitesi Denizli, Mayıs 2005.

Raporlar:

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu,** Brüksel, 9.11.2010.

Cumhurbaşkanlığı-Devlet Denetleme Kurulu, **Kamu İhale Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi,** Denetleme Raporu, 2010.

GÖÇERLER, A., **Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler,** İçişleri Bakanlığı – Teftiş Kurulu Başkanlığı, İnceleme Raporu, Ankara, 31.10.2002.

Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları İzleme Raporu (2010),** Ankara, Mart 2011.

KÖKTAŞ, A., F. KARAOSMANOĞLU ve V. K. BİLGİÇ, **Kamu İhaleleri ve Etik,** Başbakanlık – Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Akademik Araştırma Çalışması, Ekim 2009.

OECD, **European Principles for Public Administration (SIGMA PAPER, No: 27),** (Çeviren : Pelin KUZEY), Maliye Dergisi, Sayı:147, Eylül-Aralık 2004.

OECD, **Kamu Alımları İnceleme Usulleri (Sigma Rapor No.30),** (Çeviren : Pelin KUZEY), 22.03.2001.

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi- Kamu İhaleleri,** Ankara, 2006.

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık,** Ankara, 2000.

ÖZSEMERCİ, K., **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri,** Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Ankara, Ekim 2003.

İnternet Kaynakları:

AÇIKGÖZ, Ö. ve B. ÖZKAN, "1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", **Mevzuat Dergisi,** Yıl:11, Sayı:136, 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com /2009/04a/01.htm> (4.9.2011).

Adalet Bakanlığı-Kanunlar Genel Müdürlüğü, **Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı,** Genel Gerekçe, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf>, (10.9.2011).

AKKAYNAK, Ş., **Kamu İhale Kurumu Başkanı - Basın Toplantısı Konuşma Metni,** 26.12.2003, <http://www.ihale.gov.tr/basin/bulten18.htm>, (10.5.2011).

AKTAN, C. C., Devletin Başarısızlığının Anatomisi, <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm>, (1.10.2011).

AKTAN, C. C., **Mazdekizm, More Ütopyası, Babeuf Trajedisi ve Zadruga Faciası (İsraf ve Savurganlıklar Neden Kamusal Alanda Daha Fazla?),** <http://www.canaktan.org/__canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-makdekizm.pdf >, (10.9.2011).

ARISOY, İ., **Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1950-2003),** Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2005/15, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/ARISOY-05.pdf>, Kasım 2005, (10.9.2011).

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **Soru ve Cevap Veritabanı,** <http://min.avrupa.info.tr/QA/forum/viewthread.php?lang=1&forum__id=127&thread_id=3571>, (24.03.2011).

Başbakanlık-Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **AB Katılım Müzakereleri,** <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37>, (29.03.2011).

GENCER, H., **Kamu Yatırım Projelerinin İhaleleri Üzerine Genel Bir Bakış,** <http://www.ihalehaber.com/Yazar.asp?gid=115>, (5.4.2011).

GÜNEŞ, İ., **Devlet Kavramı,** <http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/devlet.htm>, (29.6.2011).

İŞTEN, İ., **Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları,** Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı:22, 2007, <http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=74> (4.9.2011).

Kamu İhale Kurumu, <http://www.ihale.gov.tr/duyurular/bankalar.asp>, (10.5.2011).

KARAARSLAN, E., **Harcama Yetkilisi,** <http://www.erkankaraarslan.org/bolum/makale/dosya/34.pdf>, (03.5.2011).

KARAARSLAN, E., **Kamu Harcamaları ve Kamusal Mal ve Hizmetler,** Yazı Dizisi 3, <http://www.malihizmet.org/bolum/makale/dosya/25.pdf>, (03.10.2010),

KARAARSLAN, E., **Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması,** Yazı Dizisi 4, <http://www.malihizmet.org/bolum/makale/dosya/28.pdf>, (18.10.2010).

KARAARSLAN, E., **Kamu İhale Mevzuatında Kapsam Sorunsalı,** Mali Kılavuz, Nisan 2004, <http://www.erkankaraarslan.org/bolum/makale/_dosya/12.pdf> (10.9.2011).

KÖKSAL, T., "Türk Kamu İhaleleri Sisteminin Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Sistemi İle Uyumlaştırılması", **Rekabet Bülteni,** Sayı:11, 2004, <http://www.escrc.com/article/1449/turk-kamu-ihaleleri-sisteminin-avrupa-birligi-kamu-ihaleleri-sistemi-ile-uyumlastirilmasi>, (6.4.2011)

Maliye Bakanlığı – Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Komitesi Toplantısına İlişkin Rapor,** 2.6.2011, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=16794&DOSYAISIM=dunyaticaretorgutukamualimlaricenevre.pdf>, (10.9.2011).

Maliye Bakanlığı, **Bütçe Hazırlama Rehberi (2011-2013)-Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber,** <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=16189&DOSYAISIM=11ekorehber_10_10_2010.doc>, (18.10.2010).

Maliye Bakanlığı-Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **Avrupa Birliğinde Kamu Alımları,** <http://www.abmaliye.gov.tr/?q=node/11>, (24.03.2011).

Maliye Bakanlığı-Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **Kamu Alımları Faslı Müzakerelerinde Son Durum,** <http://www.abmaliye.gov.tr/?q=node/14>, (30.03.2011).

Maliye Bakanlığı – Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi,** 2009, <www.bumko.gov.tr/PEB>, (10.9.2011).

MUTLUER, K., **Kamu Harcamalarının Verimliliği,** Köşe Yazısı, Vatan Gazetesi, 5.8.2003, <http://www.turkcebilgi.com/kose_yazisi_79774_kamil-mutluer-kamu-harcamalarinin-verimliligi.html>, (10.9.2011).

ÖZDEMİR, S., **Refah Devletinin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları,** <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/is_piyasalari.htm>, (4.9.2011).

ÖZGÖKER, U., **Ekonomik Krizler Ekseninde İktisadi Düşünce Savrulmaları: 1929-2008 Krizlerinden Çıkan Dersler,** <http://www.mevzuatdergisi.com /2009/04a/01.htm>, (4.9.2011).

ÖZKARA, M., **Devlet Anlayışında Ortaya Çıkan Değişikliklerin Sonucu Olarak Vergilemeye Yüklenen Fonksiyonlar,** <http://www.alomaliye.com/ mehmet_ozkara_ devlet_anlayisinda.htm>, (30.6.2011).

TEKİN, T., **Harcama Yetkilisi-İhale Yetkilisi,** Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 11, Sayı:6, <http://www.kontder.org.tr/harcama-yetkilisi.html>, (2.5.2011).

TOKER, M., **Mali Saydamlık ve Türkiye,** Sayıştay Başkanlığı, Bilgi Notu, 16.4.2002, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlik. pdfs>, (1.10.2011)

Türk Dil Kurumu, <www.tdk.gov.tr>, (21.03.2011).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Sayıştay Kanunu Teklifi,** <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0594.pdf>, (18.10.2010).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Mali İzleme Grubu, **Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?,** Değerlendirme Notu, <www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>, (21.03.2011).

YILMAZ, M. A., **Kanunlar, İstisnalar ve Kamu İhale Kanunu Uygulaması,** <http://www. stratejikboyut.com/haber/kanunlar,-istisnalar-ve-kamu-ihale-kanunu-uygulamasi--28541html>, (14.4.2011).

Tezler:

ÇAĞLAR, A., **Veri Zarflama Analizi ile Belediyelerin Etkinlik Ölçümü,** Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2003.

KUZEY, P., **Dünya Ticaret Örgütü ve Avupa Birliği Deneyimleri Işığında Etkin Bir Kamu Alımları Sisteminin Temelleri,** Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi,

Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ağustos 2003.

Meclis Görüşmeleri:

ÇELEN, S., "Kamu İhale Kanunu Tasarısı üzerine görüşmeler. 47. Birleşim", **TBMM Genel Kurul Tutanağı,** 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 4.1.2002.

PEPE, O., "Kamu İhale Kanunu Tasarısı üzerine görüşmeler. 47. Birleşim", **TBMM Genel Kurul Tutanağı,** 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 4.1.2002.

Yasal Metinler – Resmi Belgeler:

Başbakanlık – Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi,** 20.11.2001.

Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları Sistemi ve Kamu İhale Kurumu,** Sunum, 11.10.2010.

Resmi Gazete, **1050 sayılı Kanun,** Sayı: 606, 9.6.1927.

Resmi Gazete, **2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Analitik Bütçe Sınıflandırması) (Sıra No: 12),** Sayı: 25156, 2.7.2003.

Resmi Gazete, **2011-2013 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi,** Sayı: 27725,10.10.2010.

Resmi Gazete, **2886 sayılı Kanun,** Sayı: 18161, 10.9.1983.

Resmi Gazete, **4734 sayılı Kanun,** Sayı: 24648, 22.1.2002.

Resmi Gazete, **4735 sayılı Kanun,** Sayı: 24648, 22.1.2002.

Resmi Gazete, **5018 sayılı Kanun,** Sayı: 25326, 24.12.2003.

Resmi Gazete, **5449 sayılı Kanun,** Sayı: 26074, 8.2.2006.

Resmi Gazete, **5523 sayılı Kanun,** Sayı: 26218, 4.7.2006.

Resmi Gazete, **Danıştay Başkanlar Kurulunun 2001/22 Sayılı Kararı,** Sayı: 24535, 26.9.2001.

Resmi Gazete, **Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği,** Sayı:27857, 25.2.2011.

Resmi Gazete, **İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar,** Sayı: 26040, 31.12.2005.

Resmi Gazete, **Kamu İhale Genel Tebliği,** Sayı: 25886, 25.7.2005.

Resmi Gazete, **Kamu İhale Tebliği (2011/1),** Sayı: 27824, 23.1.2011.

Resmi Gazete, **Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,** Sayı: 25226, 11.9.2003.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı Soyadı : Mehmet TURŞUCU

Doğum Yeri : Isparta

Doğum Yılı : 01.01.1980

Medeni Hali : Evli - 2 Çocuklu

Eğitim Durumu:

Lisans : 1996-2000 Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. - İktisat Bölümü

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi:

İngilizce - Orta

İş Deneyimi:

1996 - 2001 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü - S.D.Ü. Bütçe Dairesi Başkanlığı, Memur.

2001 - 2006 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü - S.D.Ü. Bütçe Dairesi Başkanlığı, Şef.

2006 - 2011 Süleyman Demirel Üniversitesi - Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Mali Hizmetler Uzmanı.

2011 - ..…. Süleyman Demirel Üniversitesi - Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Şube Müdürü.