



BULLETIN OF ECONOMIC THEORY AND ANALYSIS

Journal homepage: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/beta>

Belediye Kamu Alımlarının Rekabet İlkesi Açısından Değerlendirilmesi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği

Erdal EROĞLU  <https://orcid.org/0000-0002-5359-2420>

Kendal DENİZ  <https://orcid.org/0000-0002-5864-6539>

To cite this article: Eroğlu, E. & Deniz, K. (2024). Belediye Kamu Alımlarının Rekabet İlkesi Açısından Değerlendirilmesi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Bulletin of Economic Theory and Analysis*, 9(1), 43-69.

Received: 17 Jul 2023

Accepted: 28 Sep 2023

Published online: 29 Feb 2024



©All right reserved



Bulletin of Economic Theory and Analysis

Volume 9, Issue 1, pp. 43-69, 2024

<https://dergipark.org.tr/pub/beta>

Original Article / Araştırma Makalesi

Received / Alınma: 17.07.2023 Accepted / Kabul: 28.09.2023

Belediye Kamu Alımlarının Rekabet İlkesi Açısından Değerlendirilmesi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği

Erdal EROğLU^a

Kendal DENİZ^b

^a Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Maliye, Çanakkale, TÜRKİYE

<https://orcid.org/0000-0002-5359-2420>

^b Arş. Gör., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Maliye, Çanakkale, TÜRKİYE

<https://orcid.org/0000-0002-5864-6539>

ÖZ

Rekabetçi bir kamu ihale sisteminde en uygun fiyatla en kaliteli mal, hizmet ve yapım işleri temin edilmiş olmaktadır. Rekabetçi bir kamu ihale sistemi aynı zamanda kamu tasarrufu anlamına gelmektedir. Bu çalışmanın amacı İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarının ihale ilkeleri arasında yer alan rekabet ilkesi açısından analiz etmektir. Çalışmada izlenen yöntem nicel veri analizidir. Bu kapsamda çalışmada İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2012-2020 yılları arasında gerçekleştirilen 4364 ihale incelenmiştir. Çalışmada istekli sayısı ile tenzilat oranı arasında pozitif bir ilişki bulunmuştur. Çalışmada ulaşılan en önemli sonuç kamu alımlarında rekabetin artmasıyla kamu tasarrufunun sağlanabileceğidir.

Anahtar Kelimeler

Kamu Alımları,
Rekabet İlkesi,
Etkinlik,
İstanbul Büyükşehir
Belediyesi

JEL Kodu

H57, H76, H89

İLETİŞİM Erdal EROğLU ✉ erdaleroglu@comu.edu.tr ☎ Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Maliye, Çanakkale, TÜRKİYE.

Evaluation of Municipal Public Procurement in Terms of Competition: The Case of Istanbul Metropolitan Municipality

ABSTRACT

In a competitive public procurement system, the best quality goods, services, and works are provided at the most affordable price. A competitive public procurement system also means public savings. The aim of this study is to analyze the public procurement's made by the Istanbul Metropolitan Municipality in terms of the competition principle, which is among the tender principles. The method followed in the study is quantitative data analysis. In this context, 4364 tenders held by the Istanbul Metropolitan Municipality between 2012-2020 were examined. In the study, a positive relationship was found between the number of bidders and the discount rate. The most important result reached in the study is that public savings can be achieved by increasing competition in public procurement.

Keywords

Public Procurement, Competition Principle, Efficiency, İstanbul Metropolitan Municipality

JEL Classification

H57, H76, H89

1. Giriş

Türkiye’de kırsal kesimden kentlere doğru göçlerin artışına bağlı olarak kent nüfusu da artış göstermiştir. Kent nüfusunun artması ise kent halkının ihtiyaçlarını çeşitlendirerek ulaşım, alt yapı, çevre düzenlemesi, sosyal, kültürel vb. hizmet beklentilerinin artmasına neden olmuştur. Hizmet talebinde meydana gelen değişim, kent halkına en yakın birim olan belediyelerin sorumluluğunu ve harcamaların önemini arttırmıştır. Belediyeler söz konusu hizmetleri yerine getirirken kendi araç ve gereçlerini kullanmaktadır. Ancak belediyelerin hizmetleri kendi personeli ile görmesi veya özellikle hizmetin ileri teknoloji, bilgi ve uzmanlık gerektirmesi durumunda kaynakların etkinsiz kullanılması söz konusu olabilmektedir (Yıldırım & Gelişen, 2018: 115). Dolayısıyla belediyeler gerek politika uygulamaları gerekse kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mal, hizmet ve yapım işlerini piyasadan temin etme yoluna da gidebilir. Belediyeler, piyasadan mal, hizmet ve yapım işlerini temin ederken kamu kaynağını kullanmak suretiyle vatandaşlarının yaşam kalitelerini ve refahını doğrudan arttırmayı hedeflemektedir (OECD, 2021: 162). Buna karşılık yerel düzeyde artan mal ve hizmet talebinin karşılanmasında belediyeler önemli bir finansman sorunuyla karşı karşıya kalabilmektedir. Türkiye’de belediyeler tarafından sunulan mal ve hizmetler hem çeşitlilik hem miktar olarak artmasına karşın bu mal ve hizmetlerin karşılanabilmesi için gerekli olan finansman kaynaklarının bu ölçüde artmadığı söylenebilir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010; Ulusoy & Tekdere, 2019). Türkiye’de belediyelerin mevcut gelir yapısı (İpek, 2018; Eroğlu, 2020a) ve mali özerklik durumları (Eroğlu & Serbes, 2018; Korlu & Çetinkaya, 2015) dikkate alındığında belediyelerin finansman arayışında en ideal yolun etkin kaynak

kullanımı ile öz gelirlerin artırılması olduğu görülmektedir. Bu yöntem ayrıca harcama odaklı olup dolaylı olarak gelir artırımını hedeflemektedir. Performans açısından değerlendirildiğinde hizmetlerin doğru bir şekilde tespiti, rekabetçi bir şekilde ve en uygun maliyetlerle kaliteli gerçekleştirilmesi ve bu hizmetlerde vatandaş memnuniyetinin sağlanması önemlidir (Eroğlu, 2020a). Etkin kaynak kullanımının temelinde nitelikli bir işin en düşük kaynak kullanımı ile gerçekleştirilmesi düşüncesi yer almaktadır. Belediyeler açısından bu düşüncenin uygulamadaki karşılığı ise mal ve hizmet tedarik sürecinde rekabetçi ve eşitlikçi bir kamu ihale sisteminin kullanılmasıdır. Türkiye’de 2021 yılında toplam kamu alımları içerisinde belediye kamu alımlarının payı %25 düzeyindedir. Belediyeler tarafından yaklaşık olarak yetmiş dört milyar TL kamu alımı gerçekleştirilmiştir (Kamu Alımları İzleme Raporu, 2021). Bu tutar, belediyeler açısından bütçe kısıtı altında kamu kaynaklarının etkin kullanılabilmesi ve satın alma sürecindeki maliyetlerin düşürülebilmesi için etkin işleyen kamu alımları sistemine ne denli ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Etkin işleyen kamu alımları sisteminde, ihtiyaçlar gerçekçi bir şekilde tespit edildiğinden en uygun fiyatla en kaliteli mal, hizmet ve yapım işleri temin edilmiş olur. Böylece kamu tasarrufunun gerçekleştirilmesi, özel sektörün maliyetlerinin azalması ve rekabetin artırılmasıyla en iyi sonuca ulaşılmış olur (Çiftçi & Yılmaz, 2019: 112). Nitekim ihaleye katılanlar arasında rekabeti optimize ederek “paranın karşılığının” alınması ve etkinliğin sağlanması, açık, şeffaf ve ayırım gözetmeyen bir kamu alımları sistemiyle mümkün hale gelir (Alyanak, 2014: 87).

Etkin bir kamu alımları sisteminin tesis edilmesi amacıyla Türkiye’de 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda 4734 sayılı kanunun 5. maddesinde *saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması* ilkelerine yer verilmiştir. İhale ilkeleri ile kamu ihale sürecinin hukuki çerçevesi çizilmekte ve ihale sürecinin amacına işaret edilmektedir (Akel, 2018: 10-11). Bununla birlikte ihale ilkeleri, kamu ihalelerinin hukuka uygun olarak yürütülmesini, sözleşme konusu işi en uygun zaman, en iyi kalite ve en düşük maliyetle gerçekleştirecek kişinin belirlenmesini sağlayarak kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasına da hizmet etmektedir (Üstün & Çalış, 2018: 114).

İlgili literatür incelendiğinde merkezi yönetim düzeyinde kamu alımlarının rekabet ve etkinliğini analiz eden birçok çalışmanın (Wang vd., 2020; Onur & Taş, 2019; Pavel & Bableva, 2013; Hackney, 2007, İimi, 2006; Gupta, 2002) olduğu ancak yabancı literatürde yerel düzeyde

oldukça az sayıda çalışmanın yapıldığı görülmüştür (Broms vd., 2019; Beblavá, 2013). Türkiye’de de yapılan çalışmalar genellikle merkezi yönetim kamu alımları üzerine yoğunlaşmış ve belediyeleri dikkate alan çalışmalara rastlanılmamıştır. Dolayısıyla belediyelerin kamu alımlarının rekabet ilkesi açısından analiz edilmesi, bütçe yönetimine kamu alımları yoluyla harcama yönlü bir perspektifle bakılması ve kamu alımları sürecinin etkinliğinin sağlanması açılarından önem arz etmektedir. Aynı zamanda belediyelerin kamu alımlarında rekabet ilkesi açısından karşılaştıkları sorunların merkezi yönetimle benzer olup olmadığının belirlenmesi ve sorunların çözümüne yönelik olarak ortak politika uygulamalarının getirilmesi hususuna da katkı sağlayacaktır. Bu kapsamda çalışmanın amacı İstanbul Büyükşehir Belediye’si tarafından 2012-2020 yıllarında gerçekleştirilen kamu alımlarının ihale ilkeleri arasında yer alan rekabet ilkesi açısından analiz etmektir. Bu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle rekabet ilkesinin kavramsal çerçevesine, kamu alımları açısından rekabet ilkesi ile ilgili olarak yapılan ampirik çalışmalara ve Türk kamu ihale mevzuatı açısından rekabet ilkesinin önemine değinilmiş, ardından İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2012-2020 yılları arasında gerçekleştirilen 4364 dört adet kamu alımı incelenmiştir. Analiz sonucunda elde edilen bulgulara ilişkin sorunların giderilmesi adına kamu ihale mevzuatına yönelik önerilere ise sonuç bölümünde yer verilmiştir.

2. Rekabet İlkesine İlişkin Kavramsal Çerçeve

Rekabet¹ ilkesi, en uygun bedelle en kaliteli mal, hizmet ve yapım işlerinin temin edilmesini amaçlayan bir ilkedir. Kamu alımlarında rekabet ise mümkün olan çok sayıda kişinin ihaleye katılımı ile ölçülmektedir (Gözler & Kaplan, 2015: 476). Dolayısıyla rekabet ilkesi gereği mümkün oldukça çok sayıda kişinin özgür iradeleriyle kamu alımları sürecine katılımı teşvik edilerek bu kişilerin ihalenin başlangıcından sonuna kadar aynı haklara sahip olmaları gerekmektedir (Üstün & Çalış, 2018: 114). İhaleye katılımın az olması rekabetin düşük olduğu ve ihaleye katılımın sınırlandırılması rekabet ilkesinin ihlal edildiği anlamına gelmektedir (Akın, 2019: 69-70). Buna karşılık, ihaleye çok sayıda kişinin katılması tek başına rekabetin hayata geçirildiği anlamına da

¹ Rekabet “birlikte koşmak” anlamına gelen Latince concurrentia kelimesinden türemektedir. Rekabet, ekonominin, piyasaların, üreticilerin ve tüketicilerin birlikte çalışma şeklini etkilemektedir. Çağdaş Avrupa ekonomileri, mal ve hizmetlerin ana alıcısı olan GSYİH içinde yüksek bir kamu sektörü harcaması oranı ile karakterize edildiğinden, bu harcamalar, ilgili tüm taraflar için pazarlara eşit erişim sağlanırken optimize edilmelidir. Bu rol, devlet bütçesi parasıyla yapılan alımları kolaylaştıran kamu alımları sistemi tarafından oynanır. Tüm taraflara eşit muameleye izin veren ihale prosedürlerinin varsayılan açıklığı ve şeffaflığı, rekabeti kısıtlayan ve “muvazaalı ihaleye” yol açan iş birliğini kolaylaştırabilir (Borowiec, 2017).

gelmez. Aynı zamanda ihale maliyetlerinin çarpıtılması amacıyla ihaleye katılanların kendi aralarında gizli anlaşma yapmalarının önlenmesi gerekir. Bununla birlikte rekabet ilkesi, ihaleye katılanların herhangi bir baskı, tehdit vb. bir durum içinde bulunmadan özgür iradeleriyle teklif vermelerini de içermektedir. İhaleye katılanların iradeleri rüşvet, tehdit ve benzeri yollarla baskı altına alınmışsa serbest rekabet ortamının gerçekleşmediği kabul edilir (Gözler & Kaplan, 2015: 476; Sezer, 2002: 62). Tam anlamıyla gerçek rekabetten bahsedilebilmesi için hukuka uygun olarak ihale ilanlarının herkese duyurulması, en uygun teklifin seçilmesinde yasalarla önceden belirlenen ve herkes tarafından bilinen objektif kriterlerin dikkate alınması, ihaleye katılan isteklilerin kendi aralarında anlaşma ihtimalini ortadan kaldıracak, ihaleyi yapan kurumla hukuki veya fiili ilişki içinde bulunan gerçek veya tüzel kişilerin ihaleye katılımlarını engelleyecek ve isteklilerin iradelerinin baskı, tehdit, şantaj veya rüşvet gibi yollarla da etkilenmesini önleyen kendi özgür iradeleriyle tekliflerini vermeleri sağlayan kurallara yer verilmesi ile istekliler arasında ayrımcılık yapılmaması şarttır (Kortunay ve Sezer, 2007: 139). Ancak bu kurallar altında ihaleye katılanlar arasında tam bir yarışma ve rekabet ortamı söz konusu olabilir. Kamu alımlarında rekabetçi bir ortamın varlığı durumunda idare rekabet halindeki çok sayıda istekli arasından seçim yaparak kendisi açısından ekonomik olarak en avantajlı teklifi sözleşme bedeli olarak kabul edecektir. Dolayısıyla kamu alımlarında etkin bir rekabet ortamı, ihale maliyetlerinin aşağıya çekilmesini sağlayarak kamu tasarrufunu sağlayacaktır. Davis vd., (2016: 746) önerdiği gibi tam ve açık rekabeti gerektiren kurallar, tekliflerin kalitesini artırırken maliyet üzerinde aşağı yönlü baskı oluşturmak için rekabetçi bir piyasanın gücünden yararlanmayı amaçlar. Öte yandan, küçük işletmelerin ekarte edilmesi amacıyla rekabeti kısıtlayan kuralların konulması belki daha geniş politika hedeflerine ulaşmak için elverişli bir ortam sunabilme ihtimaline karşılık verimli teklifler alınamayabilir (Flynn & Davis 2016: 561-562). Bu nedenle etkin işleyen ve uygun maliyetli kamu alımları için uygun düzeyde bir rekabetin bulunması şarttır. Sınırlı rekabet, maliyet etkinliğinin sağlanamamasının en önemli nedenidir. Rekabetin kısıtlanması, en iyi teklifi alma, kamu kaynaklarını koruma ve en kaliteli mal veya hizmet alma olanaklarını azaltır. Rekabetin sağlanması ise rekabet ortamına halkın güvenini artırır (Krivinsh & Vilks, 2013: 238-239).

3. Kamu İhale Mevzuatının Rekabet İlkesi Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de kamu alımlarına ilişkin olarak genel idari usul kuralları bulunmamaktadır. Kamu alımlarına ilişkin yasal düzenlemeler çeşitli genel ve özel kanunlarla yapılmaktadır (Gözler & Kaplan, 2015: 475). Bu kapsamda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale

Sözleşmeleri Kanunu kamu kurumlarına ilişkin ihale süreçlerinde temel kanun niteliği taşımakta ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise ihale sürecindeki görevli ve yetkili olanların sorumluluğuna ilişkin kuralları içermektedir (Çiftçi & Yılmaz, 2019: 113). Bu temel kanunlara bağlı olarak çıkarılan yönetmelikler de ihale işlemlerinin yasal alt yapısını desteklemektedir. Bu yönetmelikler ihale kanunu kapsamında yer alan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri için çıkarılan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'dir. 4734 sayılı ve 4735 sayılı Kanunlar ve ilgili yönetmeliklerin yanında tebliğler de ihale sisteminin sağlıklı çalışması için çıkarılan önemli düzenlemelerdir. 2009 tarihli Kamu İhale Genel Tebliği, üzerinde yapılan güncellemelerle beraber temel tebliğ olarak sistemde yer almaktadır. Dolayısıyla kamu idareleri, ihtiyaçlarının içeriği doğrultusunda üst çerçevede Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na, alt çerçevede ise ikincil mevzuat olarak belirtilen ilgili yönetmeliklere ve tebliğlere başvurarak kamu alımını gerçekleştirirler.

4734 sayılı kanunda ihale usulleri olarak açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü sayılmış, temel ihale usulleri olarak açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü, istisnai ihale yöntemi ise pazarlık usulü olarak gösterilmiştir. Bununla birlikte kamu alımları sadece ihale usulleri kullanılarak yapılan bir yöntem olarak düşünülmemelidir. İhtiyacın karşılanması amacıyla önceden belli kriterler benimsenerek daha kolay yöntemlerle de gerçekleştirilebilir (Atuğ & Taytak, 2018: 93). Bu kapsamda 4734 sayılı kanunda kamu alım yöntemleri olarak ihale usulleri yanında istisna, doğrudan temin ve tasarım yarışmalarından oluşan diğer alım yöntemlerine de yer verilmiştir. Bu yöntemler; ihale ile gerçekleştirilmesi mümkün olmayan veya ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi halinde ihale sürelerinde yaşanacak gecikmelerin ortadan kaldırılması amacıyla düzenlenmiş alım yöntemleridir (Yıldırım & Gelişen, 2018: 127-128).

Kamu alımları sürecinde kamu kaynaklarını etkin kullanarak en ucuz fiyatla en kaliteli mal, hizmet ve yapım işinin temin edilmesi ancak kamu alımları sürecinin rekabeti garanti etmesiyle sağlanır. Rekabet ilkesi, ihale yöntemi, ihale türü, yaklaşık maliyet, teklif verenlerin yeterlilik değerlendirmesi ihale dokümanına ulaşımın kolay olması, ihale dokümanının içeriği, ihale sürecinin denetimi gibi çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Kamu alımlarında ihale usulü, teklif

veren sayısı üzerinde etkili olduğundan ihale usulü ile rekabet arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır (Çiftçi & Yılmaz, 2019: 118-119).

Açık ihale usulü, tüm isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Açık ihale usulü, teklif verenlerin sayısını artırarak satın alma maliyetlerinin düşmesine yardımcı olduğu için rekabet ilkesinin gerçekleştirilmesinde en etkin ihale usulü olarak gösterilmektedir (Tas, 2012: 2). Belli istekliler arasında ihale usulü ilgili kanun “*yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür*” şeklinde tanımlanmıştır (4734 sayılı Kanun m. 20). Kanunda hangi durumlarda belli istekliler arasında ihalenin uygulanacağı da belirtilerek bu durumlar haricinde belli istekliler arasında ihale usulüne başvurulamayacağı vurgulanmıştır. Buna göre “*mal, hizmet ve yapım işinin ileri teknoloji, bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ile açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerde ve yaklaşık maliyetin eşik değerinin yarısını aşan yapım işlerinde*” belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanacağı ifade edilmiştir (m. 20). Ancak ilgili madde de bir işin ileri teknoloji, bilgi ve uzmanlık gerektirip gerektirmediğine ilişkin herhangi bir belirleme yapılmadığından, idareye sözleşmecî tarafı seçme konusunda kısmen de olsa takdir yetkisi verilmesi rekabet ilkesini olumsuz etkilemektedir. Belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlilik dokümanı ve ilanında belirtilen kriterlere uygun olarak teklif verenlerin değerlendirilmesi yapılmakta koşulları sağlayanlar yeterli kabul edilmektedir. “*Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla; yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilir. İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir*” (4734 sayılı Kanun m. 20). Dolayısıyla belli istekliler arasında ihale usulünde idare, teklif veren sayısını belirleme yetkisine kısmen sahip olmakta ve rekabet ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasını kısıtlamaktadır (Akpınar, 2020: 137).

İstisnai bir yöntem olan pazarlık usulü, 4734 sayılı kanunun 21. maddesinde belirtilen hukuki sebeplerin gerçekleşmesi halinde uygulanabilir. Bu maddeye göre pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde bazı hallerde ihale ilanının yayımlanma zorunluluğu bulunmamaktadır. İhale ilanının yayınlanmadığı durumlarda en az üç istekli davet edilerek yeterlilik belgeleri ve fiyat tekliflerinin birlikte vermeleri istenmektedir (m. 21/b, c ve f). Bazı hallerde de ihale ilanları yayınlanmakla birlikte ihale ilan sürelerinin daha kısa düzenlenebileceği hükme bağlanmıştır (m. 21/ a, d ve e). İhale ilanının yayınlanmasının amacı, ilgililerin yapılacak ihalelerden haberdar olması sağlanarak

ihaleye katılım iradesinin oluşturulmasıdır. Buna karşılık, ihale ilanının yayınlanmaması veya ihale sürelerinin daha kısa olması halinde ihale ilanı herkes tarafından görülemeyecek ve ihale bilgilerine ulaşılamaması söz konusu olacaktır. Bu durum isteklilerde ihaleye katılım iradesinin oluşmasına ve mümkün olan en çok kişiyle ihalenin gerçekleştirilmesine sonuç olarak kanunun aradığı veya amaçladığı anlamda serbest rekabet ortamının oluşmasına engel oluşturmaktadır (Akel, 2018: 20; Yıldırım, 2018: 727-728). Bununla birlikte “*en az üç istekli davet edilerek yeterlilik ve fiyat tekliflerinin*” birlikte verilmesi istenmesine karşılık hangi kriterlere göre kişilerin davet edileceğine ilişkin bir belirleme olmaması idareye, ihaleye katılanları seçme serbestisi tanımaktadır (Akel, 2018: 21).

İstisna kapsamındaki kamu alımları, 4734 sayılı kanunun 3. maddesinde belirtilen hallerde gerçekleştirilebilmektedir. Bu sebeplerin meydana gelip gelmediğinin tespit edilmesi ve sözleşme yapılacak kişinin belirlenmesinde ihaleyi yapan idareye geniş takdir yetkisi tanınmıştır. İdareye bu denli geniş takdir yetkisinin tanınması rekabet ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Doğrudan temin yöntemi ise kanunda belirtilen hukuki sebeplerin meydana gelmesiyle ilan yapılmaksızın ve teminat istenmeksizin başvurulabilecek bir kamu alım yöntemidir. Bu yöntemde istisna yönteminde olduğu gibi hukuki sebeplerin meydana gelip gelmediği ve alım yapılacak kişiyi belirleme konusunda tüm yetki idareye aittir (Akpınar, 2020: 142; Sezer, 2002: 70). Bu nedenle doğrudan temin yöntemi, rekabet ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

İhale mevzuatında rekabet ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması ilkeleri ile doğrudan ilişki olan bir diğer konu ise yaklaşık maliyettir. Yaklaşık maliyet 4734 sayılı kanunun 9. maddesinde “*mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen bedel*” şeklinde tanımlanmıştır. Kamu idareleri, gerçekleştirilecek olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için o yılki ilgili bütçe tertiplerinde ödenek ayırmaktadır. Yaklaşık maliyet ise bir kamu ihalesine ilişkin olarak harcanacak en üst ödenek tutarını göstermektedir. İhaleye katılanların yaklaşık maliyetin üzerinde teklif vermeleri halinde bu teklifler değerlendirmeye alınmamaktadır. Bu nedenle yaklaşık maliyet, ihaleye katılanların aralarında anlaşıp yüksek teklif vererek kamu kaynağının zarara uğratılması ihtimaline karşılık kamu idaresi açısından güvence teşkil etmektedir. Dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin kullanılması açısından yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi belirlenmesi önem arz etmektedir

(Eroğlu, 2020b; Serdar, 2010; Eren, 2010). Yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesi durumunda ihale konusu kamu alımına olması gerekenden daha fazla kaynak ayrılacağı için kamu kaynağının etkinsiz kullanımı söz konusu olacaktır. Yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi belirlenmesi durumunda en uygun sözleşme bedeline ulaşılmakta ve bütçeden gereksiz kaynak kullanımının önüne geçilmektedir. Yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi belirlenmesinin rekabet üzerinde de etkisi bulunmaktadır. İhaleye teklif vermeyi düşünen katılımcılar mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin maliyet ve karlarını içeren teklif tutarını piyasa şartlarını dikkate alarak belirlemektedir. Yaklaşık maliyetin olması gerekenden daha düşük belirlenmesi durumunda ihaleye katılanlar söz konusu mal, hizmet ve yapım işlerini karşılayamayacağından ihaleye katılım düşük veya hiç katılım olmayacağından rekabette söz konusu olmayacaktır. Dolayısıyla yaklaşık maliyetle ilgili belirtilen sıkıntılar rekabet ve eşit muamele ilkelerini zedeleyen uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadır. Yaklaşık maliyetin gerçeklikten uzak belirlenmesi konusunda Kamu İhale Kurumu'nun verilerine bakıldığında; yaklaşık maliyetlerle, yapılan sözleşme tutarları arasında 2021 yılı için açık ihalelerde %19 fark olduğu görülmektedir (Kamu Alımları İzleme Raporu, 2021: 8). Bu durum Avrupa Komisyonu 2018 Türkiye Raporunda da belirtilmiştir. Raporla idarelerin ihale dokümanı hazırlama konusunda teknik yetersizliklerinin olduğu, metodolojik ve organizasyonel eksiklikleri ve yüksek personel değişimi olduğu ifade edilmektedir (Çetinkaya & Eroğlu, 2020).

Türkiye'de kamu ihale mevzuatı genel olarak değerlendirildiğinde kamu alımları sürecinde hem rekabet hem de etkinlik konularında birtakım önemli bulgular ortaya konabilir. Öncelikle Kamu İhale Kanunu'nun 2002 tarihli olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren birçok kez değişikliğe uğramıştır. 2022 yılı itibariyle kanunun yaklaşık 63 kanuni düzenlemeyle birçok maddesinde 200'den fazla değişiklik yapılmıştır. Kanunların zamana uydurulması ve bu yönde gerekli değişikliklerin yapılması kabul edilebilirken yirmi yıllık bir kanunda bu kadar fazla değişikliğin yapılması kanunun güncellenmesi gerekliliği dışında bir uygulama olarak kabul edilmelidir. Yapılan değişiklikler incelendiğinde bu değişikliklerin alımların daha iyi hale getirilmesi için ya da rekabetçi anlayışı kuvvetlendirmek amacıyla değil daha çok işleri hızlı yapmak amacıyla yapıldığı, bu şekliyle rekabeti zayıflatıcı, şeffaflığı zedeleyici ve eşit muameleyi engelleyici bir gelişme yaşandığını söylemek mümkündür. Bu konularla ilgili verilebilecek en güzel örnek, değişikliklerin yirmi kadarının istisnalar hakkında olmasıdır. Kanunun ilk kabul edildiği yıl beş istisna yer alırken günümüzde yirmi iki istisnai durumun olması

diğer deyişle istisnaların fazla olması ilgili alımların ihale kanunu dışına çıkarılarak rahat şekilde yapılmak istenmesi sonucunu doğurmaktadır (Çetinkaya & Eroğlu, 2020: 96).

2021 yılı Kamu Alımları İzleme Raporuna göre yaklaşık 300 milyar TL olan kamu alımlarının 33.076.800 bin TL'si (%11) istisnalar kapsamında yapılmıştır. Özellikle belediye şirketlerinin belediyelerden istisna kapsamında alım yapmaları piyasa açısından rekabet, eşit muamele ve şeffaflığı olumsuz şekilde etkilemektedir. Neticede belediye şirketlerinin yapacağı işi piyasadaki diğer şirketlerde yapabilmektedirler. Bu durum Avrupa Birliği direktiflerinde de (2004/17 ve 2004/18) özellikle belirtilmiş, şirketler arasındaki ayrımcılığın olmaması, eşit muamele ve şeffaflığın sağlanmasının önemi vurgulanmıştır. Türkiye'deki kamu şirketlerine verilen ihalelerdeki rakamsal büyüklükler, rekabet ve eşit muamele açısından önemsenerek düzeye geldiği düşünülmektedir (Çetinkaya & Eroğlu, 2020: 96). Kanunun değerlendirilmesindeki diğer konu rekabeti, şeffaflığı ve eşit muameleyi sağlama konusunda istisnaların da içinde yer aldığı doğrudan temin alımları ile ilansız pazarlıkla yapılan alımların tutarının toplam alımlar içindeki paylarının durumudur. Bu pay için Kamu İhale Kurumu'nun verilerine bakıldığında payların önemli ölçüde yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin; 2021 yılı rakamlarına göre toplam kamu alımlarının %84,6' sı 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında %11'i istisna %4'ü ise doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilmiştir (Kamu Alımları İzleme Raporu, 2021: 2). Türkiye'de "doğrudan temin" olarak adlandırılan "doğrudan alımlar" Avrupa Birliği ülkelerinde de vazgeçilmez bir uygulama olsa da alımlarda rekabetin sağlanması ve şeffaflığın korunması önemlidir. Kanun temel ihale usullerini, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olarak belirlemiştir. Uygulamaya bakıldığında 2021 yılı verilerine göre 300,6 milyar TL'lik alımın 254,4 milyar TL'si bu usullerle yapılmıştır. Bu alım usulleri ile yapılan ihalelerin çoğunluğunun ilan şartı getirilmeksizin yapıldığı dikkate alındığında, idareler tarafından tercih edilmeleri ile rekabetin ve eşitliğin zedelendiği, bu çerçevede yolsuzluk riskinin doğduğu söylenmelidir (Çetinkaya, 2014: 103). İhale Kanunu'nun bu yönüyle yolsuzluklara açık olduğu Avrupa Komisyonu Türkiye 2016 Raporunda da belirtilmiştir. Doğrudan temin konusunda Kanunun 22/d, pazarlık usulünde Kanunun 21/b maddesine önemli ölçüde başvurulması da rekabet ve eşitlik ilkelerinin ne kadar zedelendiğini göstermektedir. Ayrıca "*bu Kanunun pazarlık ve doğrudan temin maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü*

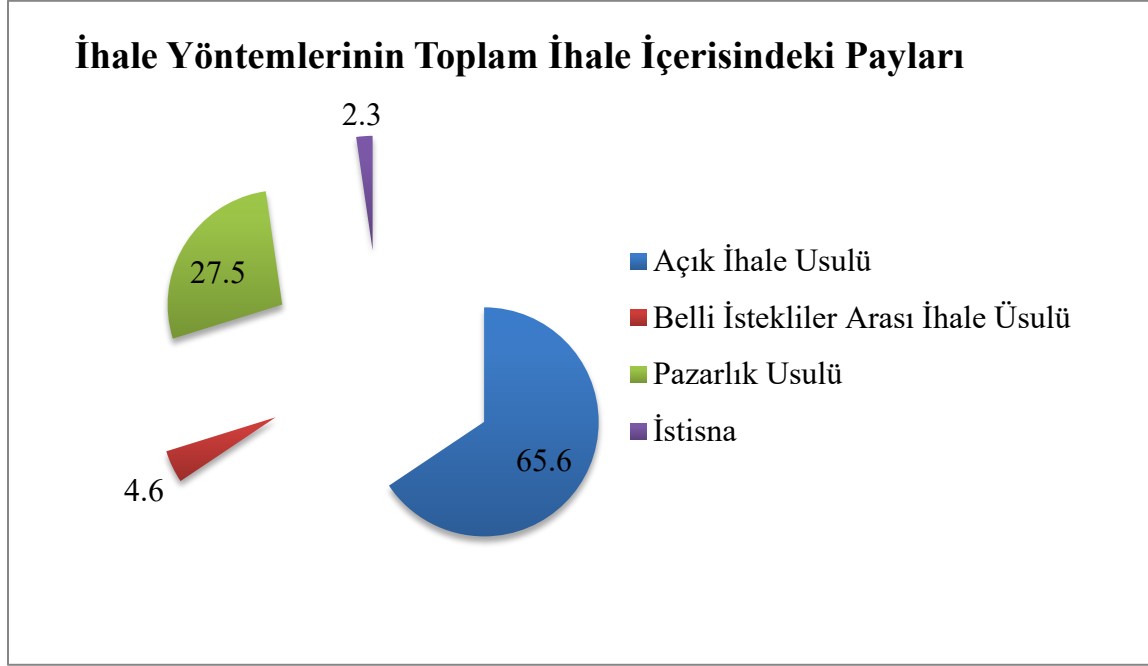
olmadıkça aşamaz” hükmüne idarelerin uymadıkları da Sayıştay Raporlarında yer verilmektedir. Kanun, açıkça *“bu duruma göre idare, ödeneklerinin %10’una kadar istediği kişilerden doğrudan teminle alım yapabilir daha fazlası ise rekabetçi ve eşit muameleci Kanun yapısına uymaz”* demek istemiştir, ancak idareler bu konuya da önem vermemişlerdir.

4. Yöntem

Çalışmada izlenen yöntem nicel veri analizidir. Bu kapsamda 2012-2020 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından sonuçlanan 4364 ihale incelenmiştir. İhale bilgileri, geniş ve bilinen bir portal olan ve aynı zamanda üyelik gerektiren ihalebul.com veri tabanından elde edilmiştir. Verilerin kullanılması hususunda izin alınmıştır. Elde edilen verilere ilişkin olarak ihale bilgilerinin sisteme geç yüklenmesi veya sistemsel problemler olabileceği nedeniyle yıllar itibarıyla verilen ihale sayılarının o yılda gerçekleştirilen tüm ihaleleri kapsamadığını belirtmek gerekmektedir. Bu durum ihale bilgilerine ilişkin çalışmanın sınırlılığını ortaya koymaktadır. İBB’ye ait ihale verileri istekli sayısı, ihale yöntemi, ihale türü ve tenzilat oranları (sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet) dikkate alınarak incelenmiştir. İBB tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarındaki rekabet, istekli sayısı dikkate alınarak ölçülmüştür. İBB kamu alımlarındaki rekabet etkinliği ise ihale yöntemleri ile ihale türleri açısından ortalama istekli sayısı ve tenzilat oranı karşılaştırılarak değerlendirilmiştir. Ayrıca istekli sayısı ile tenzilat oranları arasında regresyon analizi yapılarak aralarında anlamlı bir ilişkinin olup olmadığına bakılmıştır.

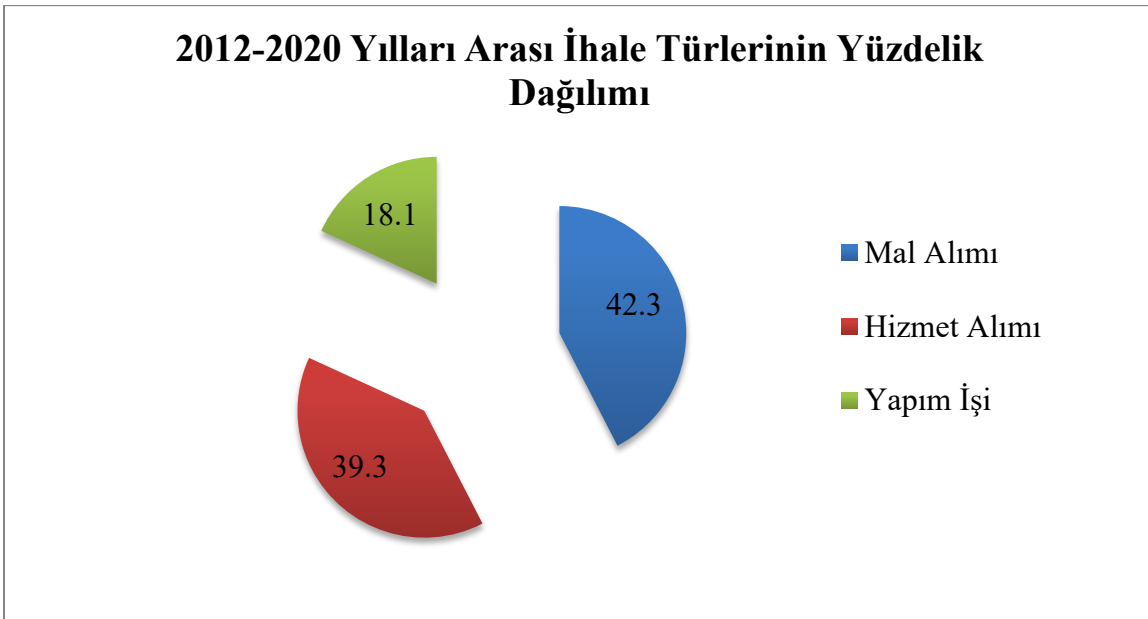
5. Bulgular

Analiz kapsamında 2012-2020 yılları arasında İBB tarafından gerçekleştirilen 4364 ihale incelenmiştir. İhale sayılarının yıllara göre dağılımına bakıldığında birbirine yakın bir seyir bulunması rağmen 2019 ve 2020 yıllarında diğer yıllara oranla daha düşük alım gerçekleştirilmiştir. Bu durumun en temel nedeni 2019 İBB seçimlerinin 2 kez yapılması ve 2020 yılında COVID-19 pandemisinin etkisi nedeniyle birçok kamu alımının gerçekleştirilememiş olmasıdır. İlgili dönemlerde İBB tarafından gerçekleştirilen ihalelerin ihale yöntemlerine göre dağılımları incelendiğinde toplam alımların %65,6’sının açık ihale usulü, %27,4’ünün pazarlık usulü, %4,6’sının belli istekliler arası ihale usulü ve %2,3’ünün ise istisna yoluyla yapılmış olduğu görülmektedir (Şekil 1).



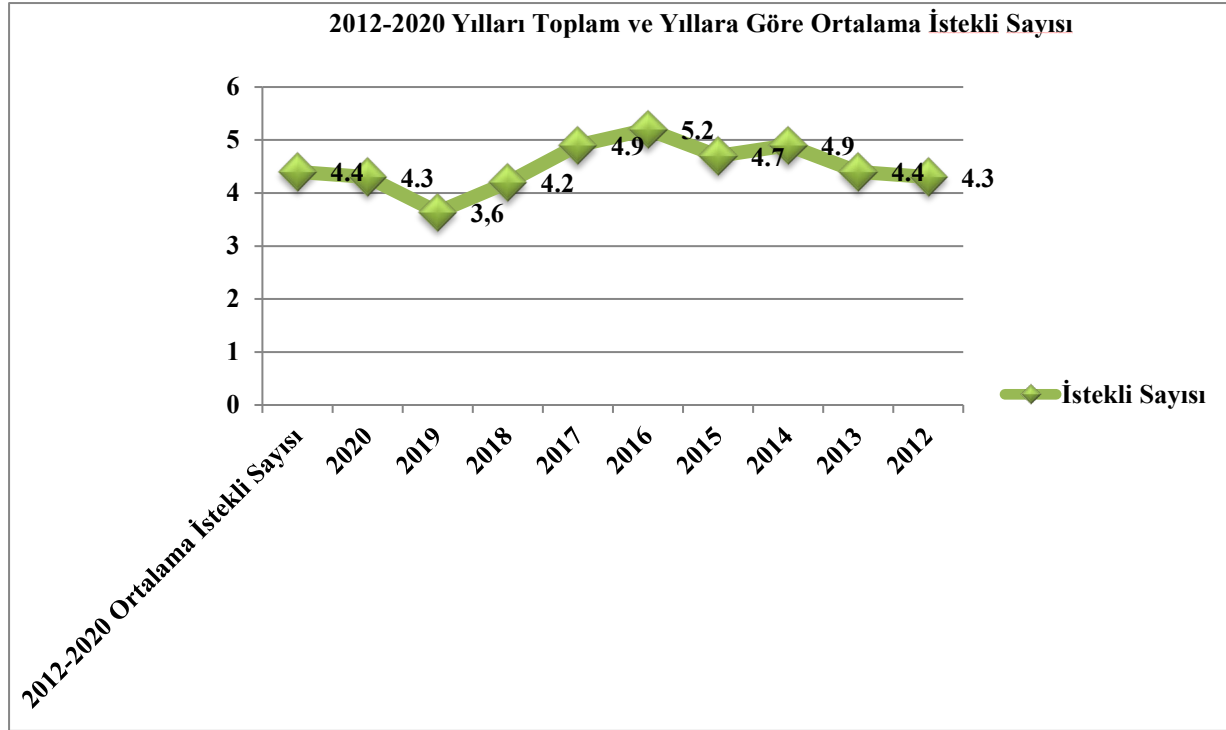
Şekil 1. İhale Yöntemlerinin Toplam İhale İçerisindeki Payları (%)

İhale türlerinin yüzdeler dağılımına bakıldığında ihalelerin %42,3'ü mal alımı, %39'u hizmet alımı ve %18,1'i yapım işi olarak gerçekleştirilmiştir (Şekil 2). İBB bütçe gerçekleştirmelerinden hareketle kamu alımlarının türlerine göre dağılımlarıyla belediyenin ekonomik düzeyde gerçekleştirdiği harcamaların yüzdeler paylarının benzer olduğu söylenebilir.



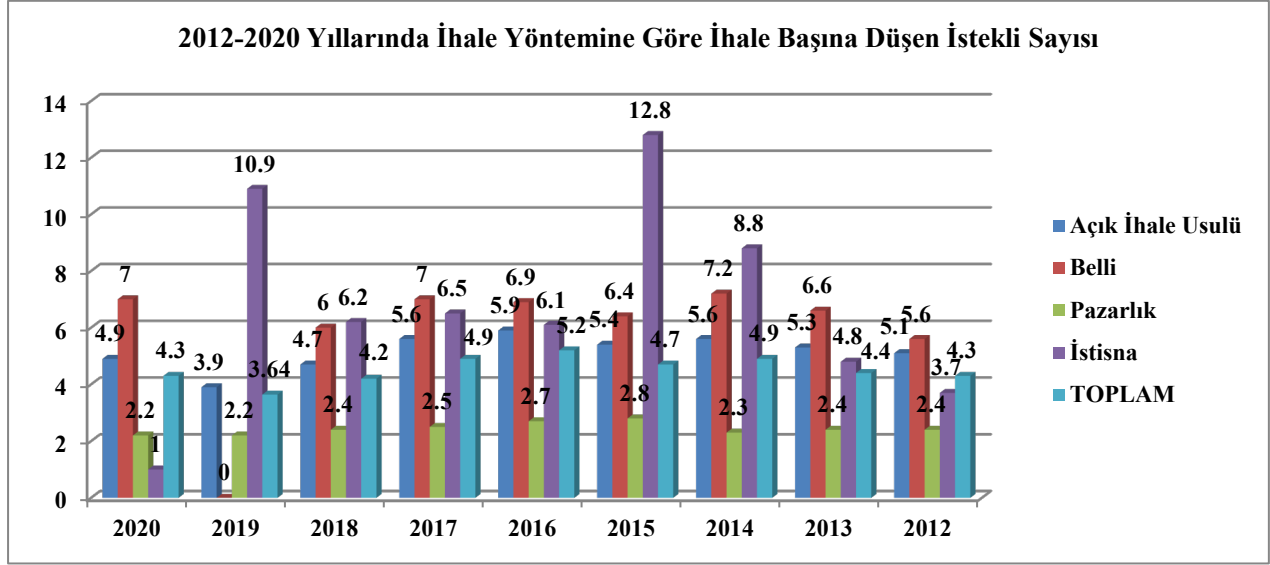
Şekil 2. 2012-2020 Yılları Arası İhale Türlerinin Yüzdeler Dağılımı (%)

Çalışmada elde edilen ilk bulgu İBB'nin ihalelerine katılan istekli sayısı ile ilgilidir. 2012-2020 yılları arasında incelenmiş olan ihalelere katılan istekli sayılarının ortalaması 4,4 olarak hesaplanmıştır. İstekli sayısının yıllar açısından ortalamalarının da benzer bir aralıkta (4-5) olduğu görülmektedir (Şekil 3).



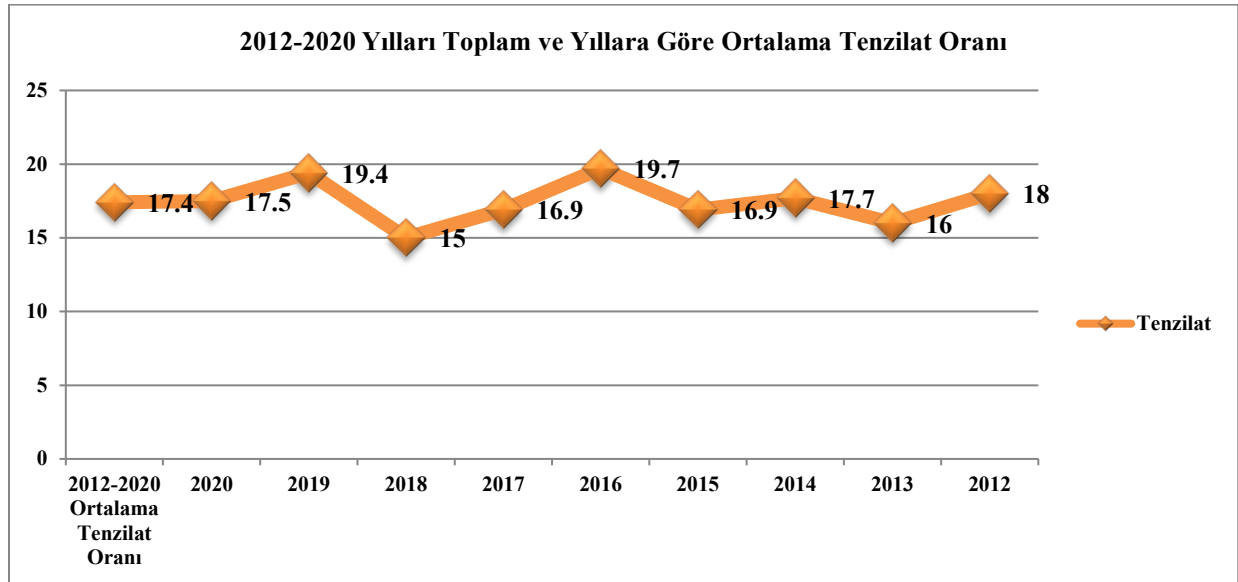
Şekil 3. 2012-2020 Yılları Toplam ve Yıllara Göre Ortalama İstekli Sayısı

İlgili literatürün aksine ihale yöntemlerine göre ortalama istekli sayısı incelendiğinde istekli sayısının en fazla olduğu ihalelerin belli istekliler arası ihale usulü ile istisna kapsamında olması oldukça dikkat çekicidir. Toplam ihalelerin yaklaşık olarak %92'lik bir kısmının yapıldığı açık ihale usulü ve pazarlık usulünde ise ortalama istekli sayıları literatürde yapılan ampirik çalışmalardan elde edilen sonuçlarla kıyaslandığında oldukça düşük kalmıştır. İhale türlerine göre karşılaştırma yapıldığında ise ortalama istekli sayısının en fazla yapım işlerinde ardından mal alımlarında ve en son hizmet alımlarında olduğu görülmüştür (Şekil 4).



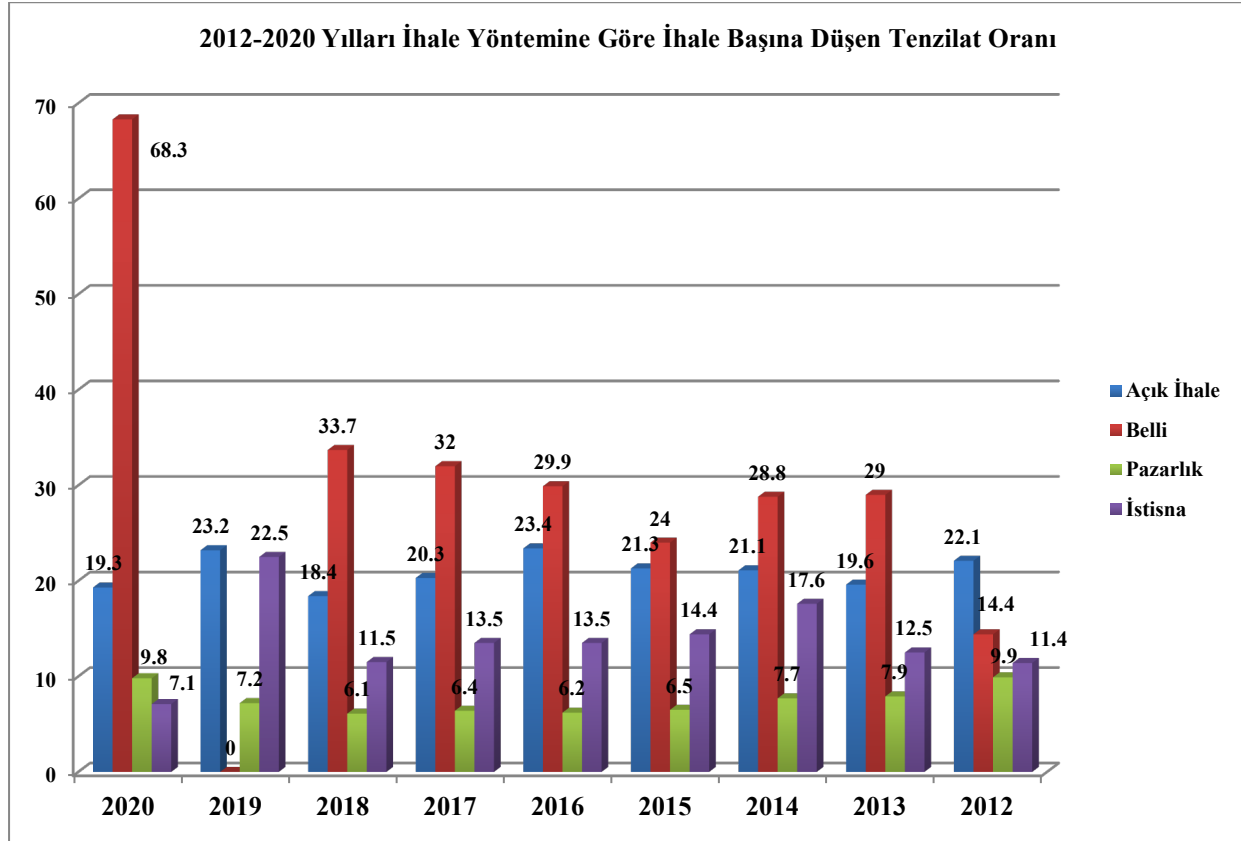
Şekil 4. 2012-2020 Yıllarında İhale Yöntemine Göre İhale Başına Düşen İstekli Sayısı

Çalışmada elde edilen bir diğer önemli bulgu ise tenzilat oranlarıyla ilgilidir. Tenzilat oranı, sözleşme bedeli/ yaklaşık maliyet şeklinde formüle edilerek hesaplanmakta ve yaklaşık maliyetin gerçekçi bir şekilde belirlendiği varsayımı altında tenzilat oranı arttıkça ihale maliyetlerinin azaldığı kabul edilmektedir. İhale maliyetlerini belirleme açısından tenzilat oranları (sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet) incelendiğinde 2012-2020 yılları arasında ortalama tenzilat oranının % 17,4 olarak gerçekleştiği görülmektedir.



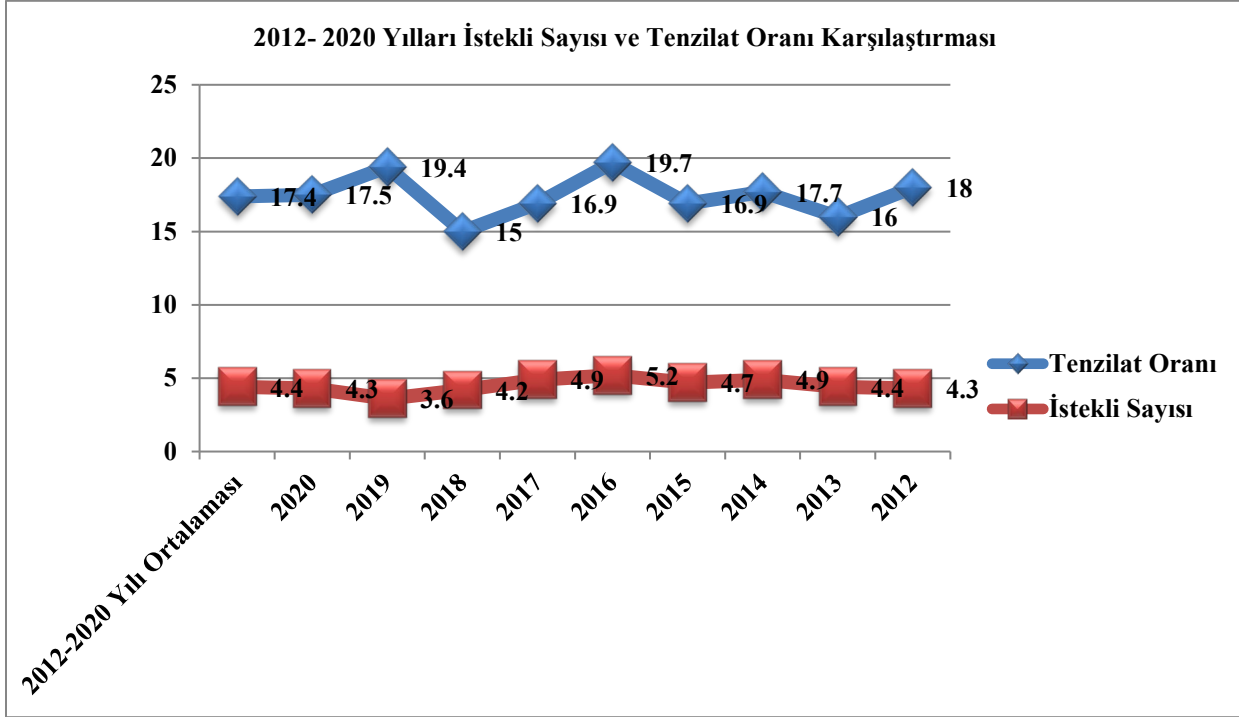
Şekil 5. 2012-2020 Yılları Toplam ve Yıllara Göre Ortalama Tenzilat Oranı (%)

Tenzilat oranı ihale yöntemleri açısından değerlendirildiğinde en yüksek tenzilat oranının, belli istekliler arası ihale usulü ve istisna yönteminden elde edildiği görülmüştür. Buna karşılık ihale maliyetlerinin daha düşük olması beklenen açık ihale usulü ve pazarlık usulünde tenzilat oranları diğer usullere göre çok daha düşük çıkmıştır. Ancak bu sonuç istekli sayılarıyla örtüşen bir sonuçtur. İstekli sayıları açık ihale usulü ve pazarlık usulünde diğer ihale türlerine kıyasla oldukça düşüktür.



Şekil 6. 2012-2020 Yılları İhale Yöntemine Göre İhale Başına Düşen Tenzilat Oranı (%)

Çalışmada elde edilen en dikkat çekici bulgu, istekli sayısı ile tenzilat oranı arasındaki ilişkidir. Ortalama istekli sayısı ile ortalama tenzilat oranı arasındaki ilişkinin 2012 ve 2020 yılları haricinde pozitif yönlü olduğu görülmektedir.



Şekil 7. 2012- 2020 Yılları İstekli Sayısı ve Tenzilat Oranı Karşılaştırması (%)

Ortalama istekli sayısı ile ortalama tenzilat oranı arasındaki ilişkinin regresyon analizi de benzer bir sonuç ortaya koymuştur (Tablo 1). İstekli sayısı arttıkça tenzilat oranı da artmaktadır. Yapılan analizde yaklaşık maliyetin gerçekçi bir şekilde tespit edildiği varsayımı altında istekli sayısındaki 1 kişilik artış, tenzilat oranını % 1.36 arttırmaktadır. Tenzilat oranının artması ise yaklaşık maliyetin altında bir sözleşme bedelinin gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir. Başka bir ifade ile istekli sayısının artması belediye bütçesinde tasarrufa yol açmaktadır.

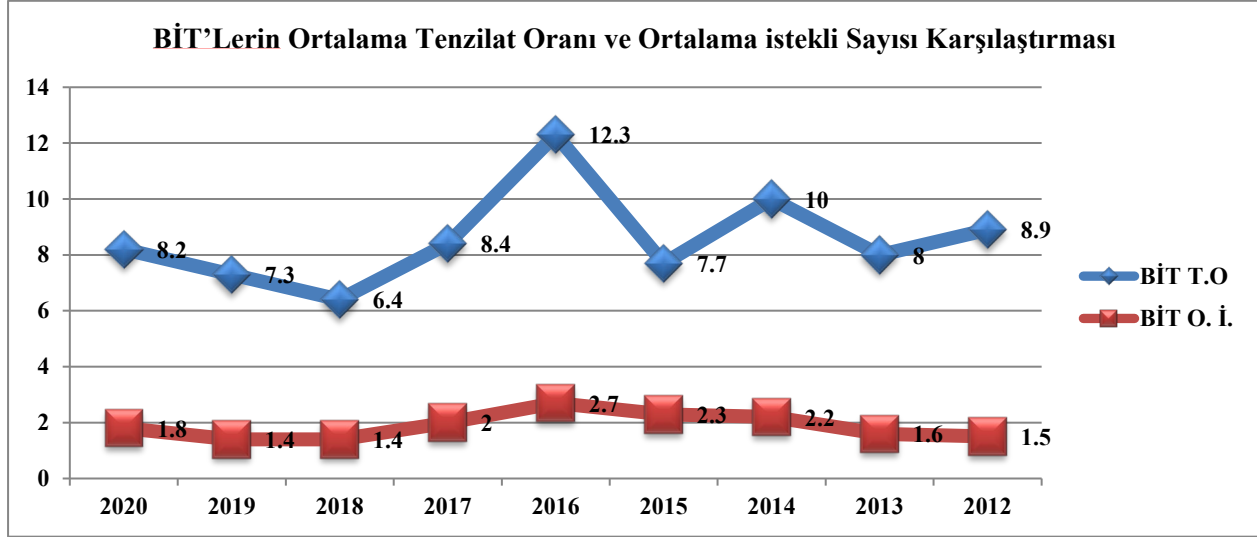
Tablo 1
Regresyon Analizi

. reg TanzilatOranı İstekli2

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	4,336
Model	187452.291	1	187452.291	F(1, 4334)	=	881.56
Residual	921571.767	4,334	212.637694	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.1690
				Adj R-squared	=	0.1688
Total	1109024.06	4,335	255.830233	Root MSE	=	14.582

TanzilatOr~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
İstekli2	1.368079	.0460772	29.69	0.000	1.277744 1.458413
_cons	11.38304	.301041	37.81	0.000	10.79284 11.97323

Analizde dikkat çeken bir diğer bulgu ise 2012-2020 yılları arasında Belediye İktisadi Teşebbüslerinin (BİT) katıldığı ihalelerdeki ortalama tenzilat oranları ve istekli sayılarıdır. İlgili dönemde BİT'ler İBB ihalelerinin 597'sini yani % 13,6'sını kazanmıştır. BİT'lerin kazandığı ihalelerinin yaklaşık olarak % 90'nı açık ihale ve pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir. Alımların yaklaşık olarak % 72'si hizmet alımı % 18'i mal ve % 9'luk kısmını ise yapım işleri oluşturmuştur. Alımların önemli bir kısmı hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilmiş olmasına rağmen aynı zamanda hizmet alımlarında ihale başına düşen ortalama istekli sayısı yapım işleri ve mal alımlarının gerisinde kalmıştır. BİT'lerin ihale başına düşen istekli sayıları ve tenzilat oranları toplam ihale ortalamalarının yarısından daha az bir oranda gerçekleşmiştir. Bu oran BİT'lerin katıldığı kamu ihalelerinde rekabetin oldukça düşük düzeyde kaldığını ortaya koymaktadır. İlgili yıllar incelendiğinde BİT'lerin katıldığı ihalelerde ortalama istekli sayısı arttıkça tenzilat oranının düştüğü, ortalama istekli sayısı azaldıkça tenzilat oranının yükseldiği görülmektedir.



Şekil 8. BİT'lerin Katıldığı İhalelerde Ortalama İstekli Sayısı ve Tenzilat Oranı (%)

6. Sonuç ve Öneriler

İBB bütçesi Türkiye'nin en büyük mahalli idare bütçesine sahiptir. 2012-2020 yılları arasında İBB bütçesinin sürekli olarak açık verdiği ve 9 yıllık dönemde bütçe açığının bütçe büyüklüğü içerisinde % 16,3'lük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Belediyelerin öz gelirlerinin yetersizliği ve vergi gelirlerinin artırılması noktasında bir özerkliğe sahip olmaması göz önüne alındığında harcamaları içinde önemli yer tutan kamu alımlarının açık, eşit ve rekabetçi bir ortamda yapılması kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ile kaynakların yerel bölüşüm ilişkisi açısından etkin ve adil dağılımının sağlanmasında da büyük öneme sahiptir.

2012-2020 yılları arasında İBB tarafından gerçekleştirilen 4364 ihalenin rekabet ilkesi açısından incelendiği bu çalışmada ihalelere katılan istekli sayısı arttıkça ihale maliyetleri azalmaktadır. İstekli sayısının azaldığı rekabetin sınırlı olduğu alımlarda ise ihale maliyetleri artış göstermektedir. Bu sonuç, literatürde merkezi ve yerel kamu alımlarını dikkate alan çalışmalarla uyumlu olmasının yanında kamu alımları açısından rekabetçi bir ortamın önemini de ortaya koymaktadır. Ancak ortalama istekli sayıları ampirik literatürde Limi (2006) ve Onur & Tas (2019) tarafından bulunan optimal istekli sayılarına göre oldukça düşüktür. Bu kapsamda kamu ihale mevzuatı açısından rekabetin artırılmasına yönelik rekabet hükümlerinin yeniden düzenlenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda kamu alımları sürecinde rekabetin artırılmasına yönelik öneriler aşağıda belirtilmiştir.

- 4734 sayılı kanunda belirtildiği üzere temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arası ihale usulünden oluşmaktadır. Diğer alım yöntemleri ise ancak kanunda belirtilen hallerin gerçekleşmesiyle başvurulacak yöntemlerdir. Ancak incelenen ihaleler itibarıyla idare tarafından genellikle kanunda öngörülen şartlar tam olarak oluşmadan, uygun gerekçelere yer verilmeden ve acil durumlar kötüye kullanılarak açık ihale usulü yerine diğer alım yöntemlerinin tercih edildiği görülmektedir. Bu tür uygulamalara başvurulması alım sürecindeki rekabet seviyesini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle kanunda belirtilen temel ihale usullerinin dışına kanunda öngörülen haller dışında çıkılmamalıdır.

- Pazarlık usulünde ortalama istekli sayısı ihale başına ortalama olarak 2-3 istekli olarak gerçekleşmektedir. Özellikle pazarlık usulünde 21/b-c-f maddesi kapsamında yapılan alımlarda en az 3 isteklinin davet edilme zorunluluğunun bulunması göz önüne alındığında istekli sayısının daha az olduğu sonucu çıkmaktadır. İstekli sayısı ile paralel olarak tenzilat oranı da oldukça düşüktür. Bu durum pazarlık usulünde yapılan ihalelerde rekabetin oldukça düşük olduğu ve maliyet etkinliğinin sağlanamadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Pazarlık usulünde 21/b-c-f maddelerinde ilan yayınlanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla ihaleden tüm katılımcıların haberdar olması mümkün değildir. Bu nedenle ihale ilanı yayınlanma zorunluluğu bulunmayan hallerde “en az 3 istekli davet edilme” zorunluluğu yanında daha önce aynı “ihale türünde ihale kazanmış katılımcıların da ihaleye davet edilme” zorunluluğu getirilmesi, ihale ilanının yayınlanmamasının yol açtığı olumsuzlukları ortadan kaldıracaktır. Bu çerçevede pazarlık usulüne ilişkin olarak istekli sayısının artırılması adına kanunda “en az 3 istekli davet edilmesi” ibaresi “en az 3 isteklinin teklif vermemesi halinde ihale iptal edilir” şeklinde değiştirilmelidir. Yine pazarlık usulünde rekabetin artırılmasına yönelik pazarlık usulünün düzenlendiği 21/f maddesinin yürürlükten kaldırılması, rekabetin sağlanmasına yönelik bir başka düzenleme olarak ele alınabilir.

- Rekabet ilkesi sonucunda yapılan her bir harcamanın karşılığının tam olarak alınabilmesi için yaklaşık maliyetin gerçekçi bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Tenzilat oranı ortalama olarak % 17,4 düzeyindedir. Bu oran, bütçeden kamu alımları için ayrılan ödeneklerin %17’lik bir kısmının atıl durumda kaldığı ve ekonomiye kazandırılmadığını göstermektedir. Bununla birlikte yaklaşık maliyetin gerçekçi bir şekilde belirlenmemesi örneğin gerektiğinden yüksek belirlenmesi durumunda bazı isteklilerin ihaleye katılma iradelerini de olumsuz

etkileyebilmektedir. Yaklaşık maliyetin doğru bir şekilde tespit edilebilmesi için yaklaşık maliyetin tespitini gerçekleştirecek birimlerin gerekli bilgi ve tecrübeye sahip personelden oluşması sağlanmalıdır.

- BİT'lerin katıldığı ihalelerde ortalama isteklisi sayısı ve tenzilat oranı, toplam ihalelerden elde edilen ortalamanın yarısı olarak gerçekleşmektedir. BİT'lerin katıldığı ihalelerde tenzilat oranının oldukça düşük olması, BİT'lerin yaklaşık maliyeti nokta atışı olarak tespit ettiklerine karine oluşturmaktadır. BİT'ler mal ve hizmetleri daha ucuza sunma amacıyla kurulmalarına rağmen genellikle almış oldukları mal, hizmet ve yapım işlerini 3. kişilere yaptırarak kamu zararına sebep oldukları ve rekabet ilkesini zedeledikleri için BİT'ler belediyeler açısından “*ilişkili kişi*” olarak kabul edilerek ihaleye katılımları yasaklanmalıdır.

Kaynakça

- Akel, Y. N. (2018). İdari usul ve ihale ilkeleri temelinde pazarlık usulü hakkında bir değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6 (11), 1-47. <https://doi.org/10.18771/mdergi.435751>
- Akın, Y. N. (2019). Anayasa mahkemesi kararları ışığında 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı yıllık programı hedefleri açısından kamu ihalelerinde rekabet ilkesi hakkında bir değerlendirme. *Anayasa Yargısı*, 36 (2), 63-109.
- Akpınar, N. (2020). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen kamu ihale usulleri (5812 sayılı kanun değişikliği ile genel bir inceleme. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19 (38), 132-154.
- Alyanak, S. (2014). Dünya Ticaret Örgütü kamu alımları anlaşmasına genel bir bakış ve bu anlaşmanın Avrupa Birliği'nde uygulanması. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 22 (1), 85-119. <https://doi.org/10.29228/mjes.94 Y2>
- Atuğ, M., & Taytak, M. (2018). Kamu satın alımları kapsamında doğrudan temin uygulamalarının değerlendirilmesi ve bir vaka analizi. *Sayıştay Dergisi*, 110, 92-123.
- Borowiec, A. (2017). The impact of public procurement system on the development of competition in the economy in the light of empirical research. *Oeconomia Copernicana*, 8 (1), 37-50. <https://doi.org/10.24136/oc.v8i1>.
- Broms, R., Dahlström, C., & Fazekas, M. (2019). Political competition and public procurement outcomes. *Comparative Political Studies*, 52 (9), 1259–1292. <https://doi.org/10.1177/0010414019830723>
- Çetinkaya, Ö., & Demirbaş, T. (2010). Belediye gelirlerinin analizi ve mali özerklik açısından değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (53), 1-18.
- Çetinkaya, Ö. (2014). *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö., & Eroğlu, E. (2020). An assessment of the public procurement system in Turkey. In Kırıl, H. & Akdemir, T (Eds.). *Public financial management reforms in turkey: progress and challenges, accounting, finance, sustainability, governance & fraud: theory and application*, (ss. 91-104). Singapore: Springer.
- Çifti, B. Z. Ö., & Yılmaz, H. H. (2019). Kamu ihale süreçlerinin uyuşmazlık kararları çerçevesinde değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74 (1), 109-133. <https://doi.org/10.33630/ausbf.523263>
- Davis, R. S., Girth, A. M., & Stazyk, E. C. (2016). Social and technical determinants of perceived contract performance: rules, autonomy and ethics. *Public Performance and Management Review*, 39 (3), 728-755. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1137773>.
- Eren, E. M. (2010). 4734 sayılı kamu ihale kanunu ve yeni bir kanun ihtiyacı. *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Aralık: 71-75.

- Eroğlu, E. (2020a). Belediye gelirlerinin yapısının ve gelir artırımı konusunda yapısal kısıtların değerlendirilmesi. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, (64), 31-49.
- Eroğlu, E. (2020b). Belediye iktisadi teşebbüslerinin yerel kamu alımları içerisindeki payları ve etkinliği: bursa büyükşehir belediyesi örneği. *Business and Economics Research Journal*, 11 (4), 1035-1048. <https://doi.org/10.20409/berj.2020.297>
- Eroğlu, E., & Serbes, H. (2018). Fiscal autonomy of sub-central governments in Turkey. In Bolivar, M. P. R. & Subsires, M. D. L. (Eds.). *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, (ss. 83-100). IGI Global.
- Flynn, A., & Davis, P. (2016). The policy–practice divide and sme-friendly public procurement. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 (3), 559-578. <https://doi.org/10.1177/0263774X15614667>
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gupta, S. (2002). Competition and collusion in a government procurement auction market. *Atlantic Economic Journal*, 30 (1), 13-25. <https://doi.org/10.1007/BF02299143>
- Hackney, R., Jones, S., & Lösch, A. (2007). Towards an e-government efficiency agenda: the impact of information and communication behavior on e-reverse auctions in public sector procurement. *European Journal of Information Systems*, 16, 178-191. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000677>
- İlimi, A. (2006). Auction reforms for effective official development assistance. *Review of Industrial Organization*, 28 (2), 109-128. <https://doi.org/10.1007/s11151-006-0012-x>
- İpek, E. A. Ş. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (2), 1-19. <https://doi.org/10.33707/akuiibfd.431344>
- Kamu İhale Kurumu (2021). *Kamu Alımları İzleme Raporları*, Ankara.
- Korlu, R. K., & Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye’deki belediyelerin mali özerkliğinin öz gelirler bağlamında analizi ve değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3 (4), 95-111.
- Kortunay, A., & Sezer, Y. (2007). Kamu İhale Kanunu’nun 63. maddesinin AB hukuku perspektifinden değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56 (3), 137-171. https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000000318
- Krivins, A., & Vilks, A. (2013). Prevention of corruption in public procurement: importance of general legal principles. *Jurisprudencija*, 20 (1), 235-247.
- OECD (2021). *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

- Onur, İ., & Taş, B. K. O. (2019). Optimal bidder participation in public procurement auctions. *International Tax and Public Finance*, 26 (3), 595-617. <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9515-2>
- Pavel, J., & Sičáková-Beblavá, E. (2013). Do e-auctions really improve the efficiency of public procurement? The case of the Slovak municipalities. *Prague Economic Papers*, 1, 111-124. <https://doi.org/10.18267/j.pep.443>
- Serdar, A. (2010). Kamu ihale mevzuatı hakkında genel değerlendirme. *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Aralık: 34-43.
- Sezer, Y. (2002). Kamu ihale kanunu: şeffaflık ve rekabet. *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (4), 57-82.
- Taş, B. K. O. (2012). *Procurement Efficiency in Public Procurement Auctions: Analysis of Different Types of Product*. SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2148638>
- Ulusoy, A., ve Tekdere, M. (2019). Türkiye'deki belediyelerin mali sorunları ve muhtemel etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 4 (2), 167-182. <https://doi.org/10.21733/ibad.529821>
- Üstün, Ü. S., & Çalış, H. S. (2018). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na hâkim olan ilkelerin değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26 (2), 111-147. <https://doi.org/10.15337/suhfd.445839>
- Yıldırım, H. (2018). Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (B) bendinde yapılan düzenlemenin değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (12), 723-739. <https://doi.org/10.18771/mdergi.497009>
- Yıldırım, H., & Gelişen, G. (2018). Belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasında ihale yönetimi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (11), 113-144. <https://doi.org/10.18771/mdergi.437325>
- Wang, Q., Zhang, R., & Liu, J. (2020). Price/Time/Intellectual efficiency of procurement: uncovering the related factors in Chinese public authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26 (3), 100622, 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2020.100622>

EXTENDED ABSTRACT

Municipalities may procure goods, services and construction works from the market for both policy implementation and public services. While procuring goods and services from the market, municipalities aim to directly increase the quality of life and welfare of their citizens by using public resources. On the other hand, municipalities may face a significant financing problem in meeting the increasing demand for goods and services at the local level. Although the goods and services provided by municipalities in Turkey have increased in both variety and quantity, it can be said that the financing resources required to meet these goods and services have not increased to the same extent. Considering the current revenue structure and financial autonomy of municipalities in Turkey, the most ideal way for municipalities to seek financing is to increase their own revenues through efficient resource utilization. This method is also expenditure-oriented and indirectly aims to increase revenue. In terms of performance, it is important to identify services accurately, to provide quality services in a competitive manner and at the most affordable cost, and to ensure citizen satisfaction in these services. Effective resource utilization is based on the idea of realizing a qualified work with the lowest resource utilization. The practical equivalent of this idea for municipalities is the use of a competitive and equitable public procurement system in the procurement process of goods and services. Studies in the Turkish and foreign literature have generally focused on central government public procurement and there are no studies that consider municipalities. In this context, the purpose of this study is to analyze the public procurement of Istanbul Metropolitan Municipality in 2012-2020 in terms of the principle of competition, which is among the procurement principles. Therefore, analyzing the public procurement of municipalities in terms of the principle of competition is important in terms of looking at budget management from an expenditure-oriented perspective through public procurement and ensuring the effectiveness of the public procurement process. At the same time, it will also contribute to determining whether the problems faced by municipalities in terms of the principle of competition in public procurement are similar to the central government and to introduce common policy practices to solve the problems.

The study analyzes 4364 tenders finalized by Istanbul Metropolitan Municipality (IBB) between 2012 and 2020. The tender information was obtained from the ihalebul.com database, which is a large and well-known portal and also requires membership. Permission to use the data

was obtained. Regarding the data obtained, it should be noted that the number of tenders given by years does not cover all tenders realized in that year due to the late upload of tender information to the system or systemic problems. This situation reveals the limitation of the study on tender information. IBB's tender data are analyzed by considering the number of bidders, tender method, type of tender and discount rates (contract price/approximate cost). Competition in public procurement by IBB is measured by considering the number of bidders. Competitive efficiency in IBB's public procurement is assessed by comparing the average number of bidders and discount rates across procurement methods and types of procurement. In addition, a regression analysis was conducted between the number of bidders and the discount rates to see whether there is a significant relationship between them.

Although the distribution of the number of tenders by years is close to each other, lower procurements were made in 2019 and 2020 compared to other years. The main reason for this situation is that the 2019 IBB elections were held twice and many public procurements could not be realized in 2020 due to the impact of the COVID-19 pandemic. An analysis of the distribution of IBB's procurements in the relevant periods according to the tender methods shows that 65.6% of the total procurements were made through open tender procedure, 27.4% through bargaining procedure, 4.6% through restricted tender procedure and 2.3% through exemption. In terms of the percentage distribution of tender types, 42.3% of the tenders were for procurement of goods, 39% for procurement of services and 18.1% for works (Figure 2). The first finding of the study is related to the number of bidders participating in IBB's tenders. The average number of bidders participating in the tenders analyzed between 2012 and 2020 was calculated as 4.4. It is seen that the average number of bidders in terms of years is in a similar range (4-5) (Figure 3).

Contrary to the related literature, when the average number of bidders is analyzed by procurement methods, it is noteworthy that the tenders with the highest number of bidders are those under the restricted tender procedure and the exception procedure. The average number of bidders in the open tender procedure and the bargaining procedure, where approximately 92% of the total tenders are conducted, is quite low compared to the results obtained from the empirical studies in the literature. A comparison by type of procurement shows that the average number of bidders is highest for works, followed by goods procurement and lastly services procurement (Figure 4).

Another important finding of the study is related to the discount rates. The discount rate is calculated by formulating it as contract price/approximate cost and under the assumption that the approximate cost is determined realistically, it is accepted that the higher the discount rate, the lower the tender costs. When the discount rates (contract price/approximate cost) are analyzed in terms of determining tender costs, it is seen that the average discount rate between 2012-2020 was 17.4%.

When the discount rate was analyzed in terms of procurement methods, it was observed that the highest discount rates were obtained from the restricted tender procedure and the exception method. On the other hand, the discount rates were much lower in the open tender procedure and the bargaining procedure, which are expected to have lower tender costs, compared to the other procedures. However, this result is consistent with the number of tenderers. The number of bidders is considerably lower in the open tender procedure and the bargaining procedure compared to other types of procurement.

The most striking finding of the study is the relationship between the number of bidders and the discount rate. The relationship between the average number of bidders and the average discount rate is positive except for the years 2012 and 2020. The regression analysis of the relationship between the average number of bidders and the average discount rate reveals a similar result (Table 1). As the number of bidders increases, the discount rate also increases. In the analysis, under the assumption that the approximate cost is determined realistically, an increase of 1 person in the number of bidders increases the discount rate by 1.36%. The increase in the discount rate means that a contract price below the approximate cost is realized. In other words, the increase in the number of bidders leads to savings in the municipal budget.

Another noteworthy finding in the analysis is the average discount rates and number of bidders in the tenders in which Municipal Economic Enterprises (MIEs) participated between 2012 and 2020. In the relevant period, ICTs won 597, or 13.6%, of IBB tenders. Although a significant portion of the procurement was in the form of services, at the same time, the average number of bidders per tender in service procurement lagged behind works and goods procurement. The number of bidders per tender and the discount rates of ICTs were less than half of the total tender averages. This ratio reveals that competition in public tenders in which ICTs participate remains at a very low level. When the relevant years are analyzed, it is observed that as the average number

of bidders increases, the discount rate decreases and as the average number of bidders decreases, the discount rate increases. In the light of the findings, recommendations for increasing competition in public procurement for municipalities are as follows: First, in terms of procurement methods, procurement methods other than open tender method should be avoided except in mandatory cases. Secondly, it is concluded that competition is quite low and cost effectiveness is not ensured in the tenders made in the bargaining procedure. In the negotiated procedure, there is no obligation to publish an announcement in Articles 21/b-c-f. Therefore, it is not possible for all participants to be informed about the tender. For this reason, in cases where there is no obligation to publish a tender announcement, in addition to the obligation to "invite at least 3 tenderers", the obligation to invite participants who have previously won a tender in the same "tender type" may eliminate the negativities caused by not publishing the tender announcement. In this framework, in order to increase the number of bidders for the bargaining procedure, the phrase "inviting at least 3 bidders" should be changed to "the tender is canceled if at least 3 bidders do not bid". Third, the average discount rate between 2012 and 2020 is 17.4%. This rate shows that 17% of the budget allocations for public procurement remain idle and cannot be recycled into the economy. Failure to determine the approximate cost correctly may also negatively affect the willingness to participate in tenders. In order to determine the approximate cost accurately, it should be ensured that the units that will determine the approximate cost are composed of personnel with the necessary knowledge and experience. Finally, in order to increase competition in tenders in which ICTs participate, ICTs should be considered as "related persons" for municipalities and banned from participating in tenders.