

# OECD Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir Çerçeve Türkiye’de Kamu Alımlarının Maliye Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi<sup>1</sup>

Hakkı Hakan Yılmaz<sup>a</sup>, Melek Binarbaşı<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Atılım University, Türkiye,

<sup>a</sup> Ankara, Türkiye,

hakkihakanyilmaz@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0003-3046-3236>

melihatcelik32@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1914-0068>

*Evaluation of Public Procurements in Türkiye under the Fiscal Policy in A Comparative Framework with OECD Countries*

## ARTICLE INFO

### Research Article

2023, Vol. 5(Special), 224-251

e-ISSN 2667-5927

### Article History:

Received: 01.07.2023

Revised: 02.07.2023

Accepted: 02.07.2023

Available Online: 19.08.2023

JEL Code: H30, J18, H57

**Keywords:** Fiscal Policy, Public, Policy, Public Procurement

**Anahtar Kelimeler:** Maliye Politikası, Kamu Politikası, Kamu Alımları

### Abstract

The aim of the study is to deal with public procurement in the context of fiscal policy, unlike the traditional approach to administrative law, and to reveal its economic, financial and social effects. Public procurement emerges as an important policy area in the implementation of fiscal policy to ensure cost-effective production of public goods and services at national and international level. Within this framework it is important to identify, implement and explain the necessary policies to ensure that public procurement is carried out in the most effective manner in terms of financial, economic and social policies. Study in a comparative framework with OECD countries reveals that public procurement system in fiscal policy implementation in Türkiye needs to be developed in terms of effective and efficient use of resources, economic growth, support of domestic production and technology and improvement of environmental practices.

### OECD Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir Çerçeve Türkiye’de Kamu Alımlarının Maliye Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi

#### Öz

Çalışmanın amacı kamu alımlarının geleneksel olarak idare hukuku içinde ele alınmasından farklı olarak maliye politikası bağlamında ele alınması suretiyle iktisadi, mali ve sosyal etkilerini ortaya koymaktır. Kamu alımları, maliye politikası uygulamasında hem ulusal ve hem de uluslararası boyutta maliyet etkin bir kamusal mal ve hizmet üretiminin sağlanmasına yönelik önemli bir politika alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, kamu alımlarının iktisadi, mali ve sosyal politika uygulamaları açısından etkin şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla gerekli olan politikaları tanımlanmak, uygulamak ve etkilerini ortaya koyacak sistemlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Çalışmada, OECD ülkeleriyle de karşılaştırmalı bir çerçevede Türkiye’de kamu alımları sisteminin kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması, ekonomik büyümenin sağlanması, yerli üretim ve teknolojinin desteklenmesi, çevresel uygulamaların iyileştirilmesi açılarından maliye politikası içinde ele alınmasına ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir.

**To cite this document:** Yılmaz, H.H., Binarbaşı, M.,(2023). Evaluation of Public Procurements in Turkey under the Fiscal Policy in A Comparative Framework with OECD Countries. BILTURK, The Journal of Economics and Related Studies, 5(Special), 224-251. doi: 10.47103/bilturk.1321395.

<sup>1</sup> Bu makale, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı alanında Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ’ın danışmanlığında hazırlanan Melihat Melek Çelik’in “Kamu alımlarının maliye politikası bağlamında değerlendirilmesi ve kamu alımlarının makroekonomik yapıyla ilişkisine yönelik panel veri analizi” adlı yüksek lisans tezinden yararlanılarak yazılmıştır

## 1. Giriş

Devlet piyasa ekonomisi içinde kamusal nitelikli mal ve hizmetlerin üretilmesinde temel bir aktördür; özellikle piyasa aksaklığının olduğu alanlarda hizmet üreten, işveren, yatırımcı ve özel ekonomi alanında girişimci olma rolünü de üstlenmektedir. Kamu alımları, büyüklüğü, uygulama biçimi ve kapsamı itibarıyla ülkelerin maliye politikalarında önemli bir politika aracı olup kaynak tahsisi ve kullanımında etkinlik tartışmaları açısından önem taşımaktadır.

Bu çerçevede kamu alımları; kamu hizmetlerinin sunulması, yatırımların gerçekleştirilmesi, maliyet etkin bir şekilde alımların sağlanması, yerli üretimin ve teknolojik kapasitenin desteklenmesi, bölgesel kalkınmanın güçlendirilmesi, cari açığın iyileştirilmesi, istihdamın teşvik edilmesi, piyasaların düzenlenmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, dezavantajlı grupların gözetilmesi, kayıt dışılıkla mücadele edilmesi, sosyal ve yeşil alımların yaygınlaştırılması, çevre güvenliğinin ve enerji verimliliğinin sağlanması ve yolsuzluğun azaltılması gibi politika ve yaklaşımların hayata geçirilmesi için temel bir mali politika alanı olarak öne çıkmaya başlamıştır. Bu kapsamda çalışmanın amacı kamu alımlarının geleneksel olarak idare hukuku içinde ele alınmasından farklı olarak maliye politikası bağlamında ele almak, bu kapsamda iktisadi, mali ve sosyal etkilerini de ortaya koyabilmektir.

Çalışma üç temel bölümden oluşmaktadır. Girişi izleyen birinci bölümde teorik ve güncel tartışmalar temelinde ekonomik, mali, sosyal ve çevresel etkileri itibarıyla kamu alımları ele alınmakta, ikinci bölümde OECD ülkeleriyle karşılaştırmalı şekilde kamu alımları büyüklükleri ve gelişimi incelenmekte, üçüncü bölümde ise kamu alımlarının ülkemiz maliye politikasına etkileri dört temel alt başlıkta analiz edilmektedir.

## 2. Ekonomik, Mali, Sosyal Ve Çevresel Etkileri İtibarıyla Kamu Alımları Ve Teorik Tartışmalar

### 2.1. Maliye Politikası ve Kamu Alımları

Kamu ekonomisi kamu maliyesinden farklı olarak devletin ekonomiye müdahalesi ile birlikte ortaya çıkan etkileri inceleyen ve analiz eden maliye alanıdır. Maliye politikası uygulamasında özellikle kamu harcama programlarında hedeflenen istikrar, büyüme, verimlilik, kalite, etkinlik gibi amaçların gerçekleştirilmesinde kamu alımları önemli bir politika aracı olarak öne çıkmaya başlamıştır. Nitekim OECD ortalamasında kamu alımlarının GSYH'ya oranı 2019 yılında %13'ler seviyesine, kamu harcamaları içindeki payı da %31'ler seviyesine çıkması bunun temel bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu oran bazı ülkelerde % 40'lar seviyesine kadar çıkmaktadır. Türkiye ise OECD ortalamasının yaklaşık bir puan üzerinde bir seviyeye sahiptir. Bu durum OECD ortalamasında her üç liralık kamu harcamasının yaklaşık bir lirasının kamu alımları yoluyla gerçekleştirilmesi

anlamına başka bir ifadeyle kamu alımlarına ilişkin politikaların etkinlik temelinde önemini ortaya koymaktadır.

Kamu harcamaları, piyasa başarısızlığı ile ortaya çıkan ve toplumsal talep ve ihtiyaçlarla şekillenen savunma, eğitim, sağlık, sosyal koruma, ekonomik hizmetler (ulaştırma, enerji, yerel altyapı gibi) gibi kamu programlarının topluma sunulmasına yönelik yapılmaktadır. Kamu harcamalarının reel düzeyi ve yapısında meydana gelen değişimler; üretim, toplam talep düzeyi, tüketim, fiyatlar genel seviyesi, faiz, istihdam, gelir dağılımı gibi ekonomik parametreler üzerinden makroekonomik yapıyı doğrudan etkilemektedir (Yılmaz, 2007: 42-43).

Devletler artık tam kamusal malların/hizmetlerin sunumu dışarıda bırakıldığında artık bir çok alanda kamusal nitelikli mal ve hizmetleri artan oranda piyasadan karşılayan ekonomik bir aktör haline gelmiştir. Bu bağlamda kamu alımları söz konusu hizmetlerin piyasadaki tedarikçilerle piyasada etkileşime geçilerek belirli usuller çerçevesinde piyasadan temin edilmesi durumu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu alımları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaçların karşılanmasında kullanılan bir yöntem olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, bir 'üretici olarak devlet' ile 'bir alıcı olarak devlet' arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır (Stiglitz, 1994: 44). Artık devlet toplumsal talep ve ihtiyaçlar temelinde siyasal süreçte önceliklendirilen kamu hizmetlerini üretmek için ihtiyaç duyduğu birçok mal ve hizmeti farklı şekillerde piyasadan etmektedir.

Kamu alımlarının öncelikli amacı belirli bir fonksiyonu yerine getiren mal, hizmet veya yapım işlerinin mümkün olan en iyi şartlar altında temin edilmesidir (Arrowsmith, 2005: 225). Bunun yanı sıra kamu alımlarının ekonomik faaliyetleri teşvik etmek, yerel sanayiye geliştirmek, sanayi sektörlerine rekabet gücü kazandırmak, bölgesel farklılıkları gidermek, istihdam alanları sağlamak, adil çalışma koşulları oluşturmak, başta engelli ve kadın olmak üzere olmak üzere dezavantajlıların istihdamını ve çevresel politikaları desteklemek şeklinde, kadın-erkek arasında fırsat eşitliğini desteklemek gibi bazı sosyo ekonomik amaçları da vardır (Watermeyer, 2010). Bu kapsamda alım sürecinin birincil hedefinin iyi yönetişimin sağlanması, ikincil nitelikte hedeflerinin ise sosyal, ulusal ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin teşvik edilmesi olduğu söylenebilir (Watermeyer, 2010).

## 2.2. İktisadi Büyüme ve Kalkınma

Kamu alımları salt bir ihtiyacın karşılanmasının ötesinde iktisadi büyümenin desteklenmesi amacıyla ulusal sanayiye korumak, yurtiçi imalat sanayinin gelişimini sağlamak gibi amaçlara ulaşılmasını sağlayan bir politika aracıdır (Watermeyer, 2010).

Kamu alım politikaları aracılığıyla yerli üretime rekabet gücü kazandırılması, orta ve yüksek teknolojiye sanayi ürünlerinin üretiminin desteklenmesi, inovasyona ivme kazandırılması, ihracatın ithalata olan bağımlılığının azaltılması, cari açığın azaltılması yönlü efektif uygulamalar iktisadi büyümeyi desteklemekle birlikte uzun vadede üretim altyapısını yapısal olarak güçlendireceği için kalkınma yönünde

sonuçlar ortaya koyacaktır Bu amaçlar doğrultusunda devletin oynadığı nc rol, temel olarak arz ve talep yapısını yönlendirme gücünde yatmaktadır. Yapılan alımlar piyasa için yeni pazar alanları açılmasına imkân tanımakta ve çoğaltan etkisiyle üretim kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Ekonomik durgunlukla mücadelede ise yapılan kamusal harcamalar ekonomiyi canlandırmakta ve yatırıma dönük yapılan kamu alımları toplam talep üzerinden büyüme yönlü bir katkı ortaya koymaktadır.

Bir diğer etki, toplam tasarruf oranını yükseltmeye yöneliktir. İyi tasarlanmış ve uygulanan kamu alımları, getirdiği tasarruf ile birlikte kamu açıklarının azaltılması ve kontrol edilmesine yardımcı olmakta, böylece bütçe açıklarının azaltılmasına da katkı sağlayabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler açısından kamu alımları; üretim leklerinin büyütülmesi, ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin inşası ile geliştirilmesi, yerli üretime rekabet gücü kazandırılması, yatırımların stratejik sektörlere yönlendirilmesi, dolayısıyla iktisadi büyüme ve kalkınma ile benzeri amaçların gerçekleştirilmesinde de kullanılabilir önemli bir sanayi politikası aracıdır (Yülek ve Tiryakioğlu, 2013: 2).

Diğer bir konu gelişmekte olan ekonomilerde ekonomilerin özellikle sanayi sektöründe ara malı ithalatına olan bağımlılığıdır. Bu ise kaçınılmaz olarak bu Şekilde bağımlılığı olan ülkelerin dış açıklarının yüksek olması ve bunun ekonomilerde yarattığı finansman baskısı sorundur. Yerli retim ve teknolojinin geliştirilmesi amacıyla programlanan kamu alımlarının üretimde dışa olan bağımlılığın azaltılması, yüksek teknolojiye dayanan sanayii ürünlerinin ağırlığının artması Şeklinde uygulamaları desteklemesi ekonomide toplam arz eksikliğinden kaynaklanan dış açığı da iyileştirecektir.

Kamu alımlarında yerli üretim korunmasına ilişkin politikalar küresel sermaye ile yerel sermaye arasındaki bölüşüme de etki etmektedir (Toprak, 2014: 18). Alımların yerli isteklilerden temin edilmesi, kamu kaynaklarının yurt içinde kalmasını sağlayacak, dolayısıyla yurt dışına transfer aktarılmayacaktır. Bu sayede yerli üretim gelişimi uzun vadede ülkenin uluslararası piyasalardaki rekabet gücünü ve ihracat kapasitesini arttıracaktır (Karakan, 2010: 65). Yine kamu alımına konu olan mal ve hizmetlerin yurt içinde üretimi, artan hasıla yoluyla vergi matrahını da arttırarak vergi kapasitesinin artmasına da yol açacaktır.

Ayrıca günümüzde akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme için satın alma stratejileri daha yaygın bir Şekilde kullanılmaktadır. Sürdürülebilir bir büyüme sürecinin gerçekleştirilebilmesi açısından teknolojik gelişim ve inovatif faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik kamu ihalelerinde doğrudan doğruya inovasyonu hedefleyici stratejik düzenlemeler yapılabilmektedir (Edler ve Georgheiu, 2007). Bu kapsamda kamu alımlarından stratejik sektör ve alanlarda verimliliği, yenilikçiliği, sürdürülebilirliği, bir model temelinde dışa bağımlılığı ve teknolojik gelişmeyi teşvik etmesi de beklenmektedir

### 2.3. İstihdam Politikaları

Kamu gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülke ekonomilerinde yaşanan önemli ekonomik sorunlardan biri işsizliktir. İşsizliğe ve istihdama yönelik sosyal politikaların uygulanmasında, kamu alım sözleşmelerinin bir araç olarak kullanılmasının uzun bir geçmişi vardır (McCrudden, 2004: 258). Kamu alımları kapsamında düzenleme formatında uygulanan istihdam nitelikli yatay politikalar, isteklilere ve yüklenicilere istihdamı koruma amaçlı yasal mevzuata uyum açısından birtakım sorumluluklar yüklenmektedir.

Kamu alım politikaları; istihdam oluşturulması yanında işçi haklarını, istihdam koşullarını ve ücret politikalarını da doğrudan etkilemektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak çalışanların ücretlerinin ödenmesi, çalışma ortamlarının iyileştirilmesi, dolayısıyla iş yeri kaynaklı sağlık sorunlarının veya mesleki risklerin mümkün olduğunca en alt seviyeye düşürülmesi sağlanmaktadır. Aynı zamanda çalışanların ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunmasında, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik kurallara ve gerekli tedbirlere uyulmasına yönelik uygulamaların hayata geçirilmesi ve çalışanların kıdem tazminatlarının ödenmesi gibi hususlar da güvence altına alınmaktadır.

Emek piyasasında yaşanan işsizlik sorununun yanı sıra toplumda çoğunluğu kadınlar, engelliler, yeterli eğitimi olmayan bireyler, eski mahkumlar, güvencesi olmayan işlerde çalışanlar ve yaşlılardan oluşan bazı kesimler üretim faaliyetleri içinde yer almada ve/veya yönetsel süreçlere katılımda dışlanmaktadır (McCrudden, 2004: 259). İstihdam sağlama ve meslek edindirmede hem fırsat eşitliğinin temin edilerek toplumsal bütünleşmeye katkı sağlanması hem de sosyal ve mesleki açıdan istihdama entegrasyonun teşvik edilmesi için bu gruplara yönelik güvenli istihdam alanlarının ve adil çalışma koşullarının oluşturulması gerekmektedir. Ancak ihale sürecine katılacaklar açısından bu koşulların garanti altına alınması, rekabet şartları içerisinde bu isteklilerin ihaleleri almalarına engel oluşturma ihtimalini barındırır. Bu amaçlar doğrultusunda ihale sürecinde ihale makamları tarafından bu isteklilerin ihalelere katılım hakkının saklı tutulması veya avantaj sağlanmasına (engelli işçi çalıştırılması, işgücü piyasasına kadınların daha fazla katılmasına imkan tanınması, iş yerinde kadın ve erkek eşitliğinin teşvik edilmesi, iş ve özel hayatın uyumlaştırılması) imkan tanınması, sözleşmenin yürütülmesi sürecinde de korumalı istihdam programlarına yönelik özel düzenlemeler yapılması gibi politika araçlarına işlerlik kazandırılmalıdır.

Kamu ihale sözleşmeleri kapsamında çalışanların ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak istihdam edilmesi, aynı zamanda kayıt dışı ekonominin azaltılması (bu sayede çalışanların kayıt altına alınması, çalışanlara ücretlerinin ödenmesi ve ödenecek ücretlerin, primlerin ihale dokümanında ve sözleşmesinde öngörülen hükümlere uygun olarak yatırılması gibi) amacına yönelik de önemli bir araçtır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kamu mali ekonomisi açısından vergi kaybı

anlamına geldiği de dikkate alındığında kamu alımlarının, güçlü bir sosyal güvenlik sistemi ve vergi sisteminin oluşturulması açılarından da etkili ve olumlu işlevleri bulunmaktadır.

Dolayısıyla sektörler itibarıyla çalışanların kayıt altına alınarak kayıtlı istihdamın artırılmasına ilişkin teşviklerin artırılması, ilgili mercilerce işverenler tarafından yükümlülüklerin mevzuata uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesine yönelik mekanizmaların güçlendirilmesi; istihdamın artırılması ve kayıt dışı ekonominin azaltılması için öncelikle ve özenle dikkate alınması gereken konulardır.

#### 2.4. Çevre ve Sürdürülebilirlik

Kamu satın alımları ile toplumsal ve çevresel bağların birbiri ile ilişkilendirilmesi; sürdürülebilir kamu alımları, yeşil kamu alımları, çevre dostu satın alma, gibi kamu alımlarının farklı yaklaşımlarla ele alınmasına yönelik yeni anlayışları ortaya çıkarmıştır (McCrudden, 2004: 257).

Özellikle 2000'li yıllardan sonra bölgesel, ulusal veya uluslararası politika ve uygulamalarda gerek üretim gerekse de tüketim yönüyle sürdürülebilir bir iktisadi yapının oluşturulması, refah artışı sağlanarak yoksulluğun azaltılması, istihdamın teşvik edilmesi, iklim değişikliğine yönelik önlemlerin alınması, çevreye zarar vermeyen temiz enerji kullanımının ve enerji verimliliğinin teşvik edilmesi gibi hususlarda sürdürülebilir kamu alımları öncelikli bir politika aracı haline gelmiştir.

Sürdürülebilir kamu alımlarının edinme maliyetinin yanı sıra üretim sürecinin sürdürülebilirliği ve yaşam döngüsü ile bağlantılı maliyetler ile performans kriterlerini de (kullanım ve bakım onarım giderleri, kullanım ömrünün bitiminden sonraki toplama ve geri dönüşüm maliyetleri, sera gazı salınımı, iklim değişikliğiyle mücadele maliyetleri gibi) dikkate alan bir yaklaşım içerisinde alımların geniş bir çerçevede değerlendirilerek piyasada en iyi fiyat-kalite temelinde sonuçlandırılmasını içermesi de beklenmektedir.

Bu yaklaşım ihtiyaçların temininde yalnızca ödenilen paranın karşılığının alınması, bir başka ifadeyle ihtiyaçların fiyat esasına göre ekonomik olarak en uygun şekilde karşılanması amacının ötesine geçilerek ihale makamlarınca en iyi fiyat-kalite oranı kriteri esasına göre veya yaşam döngüsü maliyeti gibi bir maliyet etkinliği yaklaşımının kullanılarak ekonomik olarak en avantajlı teklifi belirlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla paranın karşılığının değerlendirilmesinin çeşitli yöntemleri olduğu göz önüne alındığında, kamu alımı yapan idarelerce alım konusu ihtiyacın piyasa fiyatı ile temin edilmesi anlayışından ziyade sürdürülebilirliğe yönelik uzun dönemli maliyetlerin dikkate alınarak düzenlemeler yapılması, kamu alım ve sözleşme sürecinin yönetilmesinde yaşam döngüsü maliyetlendirmesi için ortak metodolojilerin geliştirilmesine yönelik tedbirlerin hayata geçirilmesi ve uyarlanması oldukça önemli görülmektedir.

## 2.5. Yolsuzluk

Kamu alımlarına yönelik yapılan harcamalar ile bu alanın işlem hacminin önemli bir paya sahip olması ve devletlerin bütçelerinden bu harcamalar için büyük tutarlarda kaynak aktarması, kamu alımlarında yolsuzluk riskini artırmaktadır. Bu hususların yanı sıra ihale sürecinin karmaşıklığı, şirketler ile bu süreç içinde yer alan kamu görevlilerinin ve birçok paydaşın yakın etkileşim içinde bulunması gibi hususlar da kamu alımlarının kötüye kullanılma riskini yükseltmektedir (OECD, 2016: 6). 2016 yılında yayımlanan OECD Yolsuzlukla Mücadele Raporuna göre yabancı rüşvet vakalarında rüşvetin yaklaşık %57'sinin kamu alımları alanında ortaya çıktığı belirlenmiştir.

Yolsuzluk riski yönetsel ve mali açıdan kaynak israfı, usulsüzlük, kamu zararı, çıkar çatışmaları gibi olumsuzlukların yaşanma ihtimalini beraberinde getirmektedir. Bu riskler, birçok ülkede kaynakların tahsisiyle ilgili karar alma süreçlerinden ve daha çok da takdir hakkının kullanılması imkanı olan veya gizlilik içeren alanlardan kaynaklanmaktadır.

Kamu ihalelerinde özellikle istekliler arasındaki anlaşmalar, ihalelere fesat/hile karıştırma, çıkar çatışması, tamamlayıcı teklifler sunulması, anlaşmalı tekliflerde bulunulması, pazar paylaşım/kartel anlaşmaları, rüşvet verme, sahte belge kullanılması gibi hususlar yolsuzluğun oluşumuna sebebiyet vermektedir. Yolsuzluk, kamu alımları alanında hak etmeyen kişiler üzerine ihalelerin bırakılması, alıma konu işlerin fiyatlarının ederinin çok üzerinde belirlenmesi, sözleşme ve ihale dokümanında belirtilen kriterleri ve yükümlülükleri karşılamayan nitelikte kalitesiz işlerin kabulü, sözleşme sürecinde yapılmayan işlerin faturasının kesilmesi gibi kamusal alanda çok büyük zararlara sebebiyet vererek maliyet kayıplarına yol açmaktadır.

Bu durumlar kaynak dağılımının bozulmasına, kamu kaynaklarının kaybedilmesine ve rekabet koşullarının ihlal edilmesine ve aynı zamanda kamu hizmetlerinin yüksek maliyetlerle, düşük kalitede, yetersiz ve/veya yersiz şekilde sunulmasına da neden olmaktadır. Yolsuzluğun belirtilen ekonomik maliyetlerinin yanında çok büyük toplumsal maliyetleri de söz konusu olmaktadır ki toplumun hukukun üstünlüğüne olan inancının kaybolması ve devlete olan güveninin zedelenmesi bu durumların ortaya çıkardığı en önemli toplumsal maliyetlerdir (Polat, 2003: 79).

Karşılaşılan sorunlar çerçevesinde kamu alımlarında yolsuzlukla etkili şekilde mücadele edebilmesi kapsamında izlenebilirliğinin ve şeffaflığın temin edilmesi kritik önemdedir. İhale ilanına ve ihale dokümanına erişimin sağlanması, yeterlik kriterlerinin ve tekliflerin değerlendirme yönteminin önceden açıklanması, ihale sürecindeki temel unsurların ve kararların belgelendirilmesi, işlemlerin yazılı şekilde yürütülmesi, takdir hakkı kullanım alanının sınırlandırılması, hak arama imkanının korunmasını teminen ilgililerin başvurabilecekleri yargı yolu veya şikâyet mekanizmasının varlığı gibi pek çok bileşen ihale sürecinin temel ilkelerini güvence altına alan uygulamalardır.



### 3. OECD Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Şekilde Kamu Alımları Büyüklükleri Ve Gelişimi

Kamu alımları, kamu düzeninden ve ekonomik faaliyetlere (altyapı, ulaşım, iletişim, enerji ve araştırma ve gelişim), sağlıktan çevrenin korunmasına devletin tüm harcama alanlarında kullanılmaktadır. Bu yönüyle kamu alımları politikalarının iktisadi ve mali açıdan etkilerinin ve etkinliğinin anlaşılmasında öncelikle bu alanın niceliksel olarak büyüklüğünün tespiti önemlidir. Bu noktada öncelikle kamu alımlarının GYSH içindeki payı ile kamu harcamaları içerisindeki payının tespitinin yapılması faydalı olacaktır. Bu oran ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kamu alımlarının GSYH'ye oranının Hollanda, Finlandiya, Japonya, Almanya, Avustralya, İsveç ve Norveç gibi ülkelerde yüksek olduğu görülürken Meksika, İrlanda, İsviçre, Portekiz ve ABD gibi ülkelerde görece olarak daha düşük olduğu gözlemlenmektedir.

OECD ülkelerinde kamu alımlarının GSYH içerisindeki payı, son on yılda hafif bir artış seyrinde olup 2008 yılında 11,8 iken, 2019 yılında %13'e çıkmıştır. 2019 yılında OECD üyesi yirmi iki AB ülkesinde %13,7 olan bu oran 2020 yılında %14,9 oranında gerçekleşmiş, seçilen ülkelerde de artış (Norveç'te %15,8'den %17,1'e, Birleşik Krallık'ta %13,2'den %16,1'e) göstermiştir (Government at Glance, s.162, 2021). Covid 19 pandemisi, kamu alımlarının 2020 yılı GSYH içindeki payında görece bir artışa yol açmıştır. Bu artış hem Covid 19 ile mücadele için kamu alımları ile sürecin desteklenmesinden hem de yaşanan kriz nedeniyle ülke GSYH'lerindeki düşüşten kaynaklanmıştır.

Pandemi sürecinde, özellikle sağlık harcamalarının kamu alımları içindeki etkisi güçlü şekilde hissedilmiş (OECD ülkelerinde ortalama %29,3, Japonya ve Slovak Cumhuriyetinde %45, Government at Glance 2021), kurtarma ve iyileştirme paketlerinin önemli bir kısmı kamu alımları aracılığıyla temin edilmiştir.

Özellikle genel devlet harcamaları reel olarak artıkça kamu alımları da bu artışa paralel pozitif bir gelişme göstermektedir. Kamu harcamalarının GSYH içindeki payı (genel devlet kapsamında); ekonomik, sosyal ve diğer amaçların gerçekleştirilmesinde iktisadi kaynakların ne oranda kamu tarafından kullanıldığını ortaya koyan bir ölçüttür. Kamu harcamalarının GSYH içindeki payı, gelişmiş ülkelerde ve OECD ülkelerinde %40-55 oranları arasında yer almaktadır (Government at Glance 2019). Bu oran OECD Avrupa Birliği üye ülkelerinde 2020 yılında 53,59, OECD ortalamasında 2019 yılında 42,45 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2021). Türkiye'de genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranı 2020 yılında %36,4 seviyesinde çıkmıştır (SBB, 2023).

OECD ülkelerine bakıldığında kamu alımlarının kamu harcamaları içerisindeki payının (2019 yılı için) ortalama %30,8 seviyesinde olduğu, Meksika, Yunanistan, Portekiz ve İtalya gibi düşük seviyeli ülkelerde %17-22'lerde, Hollanda, Japonya,



Avusturya, Almanya, Finlandiya gibi yüksek seviyeli ülkelerde %33-47 aralığında seyrettiği görülmektedir (OECD, 2021).

**Tablo 1: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Kamu Alımlarının GSYH İçindeki Payının Gelişimi (% , 2015-2020) (Ek-1’de kapsamlı ülke listesi yer almaktadır.)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>OECD -Toplam</b>	<b>11,9</b>	<b>11,87</b>	<b>11,85</b>	<b>11,96</b>	<b>13,00</b>	...
<b>OECD-AB üyesi</b>	<b>13,74</b>	<b>13,48</b>	<b>13,46</b>	<b>13,59</b>	<b>13,71</b>	<b>14,94</b>
<b>OECD-Ortalama</b>	<b>13,04</b>	<b>12,63</b>	<b>12,74</b>	<b>12,92</b>	<b>13,02</b>	...
Hollanda	20,14	19,81	19,48	19,61	19,63	20,28
Finlandiya	17,53	17,78	17,62	17,94	17,97	18,97
Japonya	16,19	16,22	16,09	16,29	...	...
Almanya	15,53	15,91	15,93	16,06	16,47	18,15
Avustralya	13,22	14,65	14,99	15,42	16,35	...
İsveç	15,85	16,37	16,19	16,43	16,28	16,98
Macaristan	16,16	12,46	14,09	15,17	15,83	16,21
Yeni Zelanda	14,7	14,32	14,7	14,7	15,09	...
Fransa	14,53	14,49	14,42	14,33	14,54	15,61
Slovak Cumh.	17,34	14,23	14,19	14,35	14,33	14,95
Kore	12,20	12,41	12,44	12,88	14,09	...
Avusturya	13,23	13,22	13,26	13,21	13,40	14,54
Kanada	13,15	13,36	13,42	13,61	13,38	14,59
Çek Cumh.	14,3	12,39	12,12	13,12	13,38	14,49
Estonya	13,61	13,19	14,14	13,65	13,36	14,56
Birleşik Krallık	13,6	13,27	12,98	12,94	13,21	16,11
Danimarka	14,1	14,07	13,52	13,49	13,07	14,00
Polonya	12,13	10,73	11,2	12,15	11,83	12,31
Türkiye	10,82	11,4	12,00	11,41	11,53	...
İtalya	10,66	10,61	10,49	10,42	10,52	11,81
Yunanistan	11,41	11,33	12,16	10,28	9,91	11,36
İspanya	10,59	9,82	9,69	9,87	9,87	11,4
ABD	9,39	9,47	9,48	9,55	9,62	...
Portekiz	9,71	8,93	8,99	8,98	8,95	9,72
İrlanda	7,51	7,89	7,46	7,72	8,01	8,75
Meksika	5,23	5,24	5,07	5,04	4,67	...

**Kaynak:** OECD Veri Tabanı (Erişim Tarihi 31 Mart 2023)

**Tablo 2:** Seçilmiş OECD Ülkelerinde Kamu Alımlarının Genel Devlet Harcamaları İçindeki Payı (% , 2015-2020) (Ek-2’de kapsamlı ülke listesi yer almaktadır.)

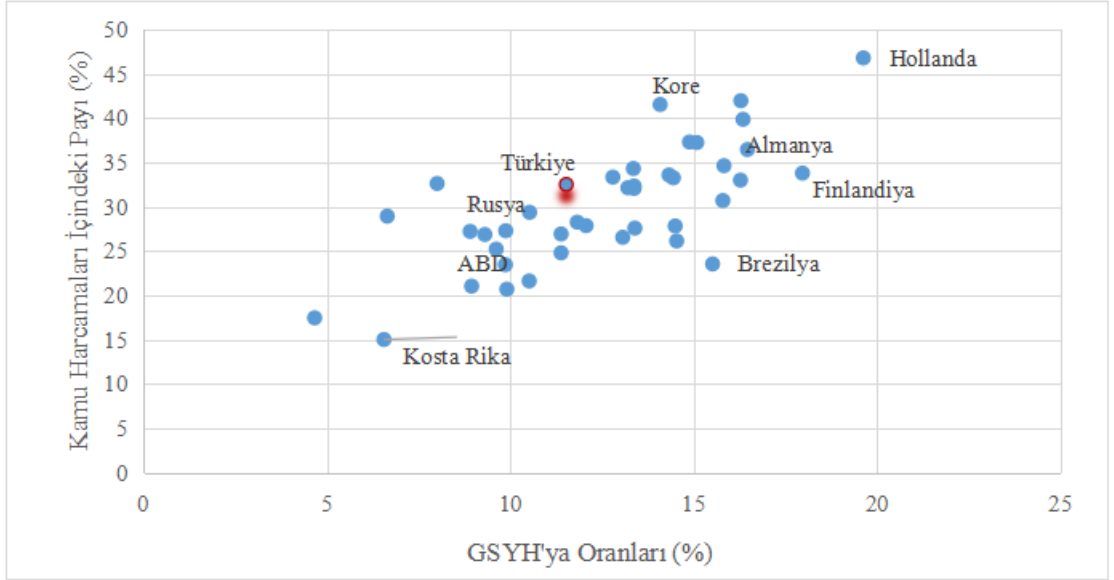
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Altı Yıllık Ortalama*
<b>OECD -Toplam</b>	<b>29,07</b>	<b>29,15</b>	<b>29,33</b>	<b>29,58</b>	<b>29,56</b>	...	<b>29,34</b>
<b>OECD-AB üyesi ülkeler</b>	<b>28,67</b>	<b>28,6</b>	<b>28,91</b>	<b>29,25</b>	<b>29,41</b>	<b>27,87</b>	<b>28,79</b>
<b>OECD-Ortalama</b>	<b>30,16</b>	<b>29,77</b>	<b>30,39</b>	<b>30,79</b>	<b>30,76</b>	...	<b>30,37</b>
Hollanda	45,07	45,44	45,95	46,41	46,78	42,14	45,30
Japonya	41,18	41,28	41,65	41,96	...	...	41,52
Kore	40,12	40,96	41,08	41,36	41,53	...	41,01
Avustralya	35,36	39,93	40,68	42,28	39,86	...	39,62
Yeni Zelanda	37,85	36,83	38,91	38,23	37,24	...	37,81
Almanya	35,18	35,88	36,04	36,12	36,45	35,52	35,87
Estonya	34,7	33,76	36,09	34,75	34,31	32,26	34,31
Slovak Cumh.	37,89	33,36	34,34	34,43	33,58	31,16	34,13
Türkiye	34,1	33,67	35,32	32,91	32,52	...	33,70
Finlandiya	31,03	31,95	32,85	33,62	33,79	33,47	32,79
İsveç	32,12	32,92	32,9	32,96	33	32,08	32,66
Çek Cumh.	34,1	31,18	31,1	32,31	32,34	30,5	31,92
Birleşik Krallık	32,16	31,94	31,46	31,5	32,14	31,24	31,74
Kanada	32,19	32,15	32,51	32,67	32,07	27,38	31,50
Macaristan	32,05	26,59	30,3	33,06	34,63	31,4	31,34
İrlanda	25,63	27,89	28,33	30,05	32,62	30,8	29,22
Polonya	29,12	26,1	27,15	29,25	28,26	25,23	27,52
Avusturya	25,87	26,4	26,89	27,1	27,59	25,12	26,50
Danimarka	25,86	26,81	26,75	26,69	26,55	25,93	26,43
Fransa	25,59	25,56	25,51	25,73	26,14	25	25,59
ABD	24,79	24,78	24,97	25,27	25,22	...	25,01
İspanya	24,12	23,14	23,53	23,69	23,46	21,81	23,29
Yunanistan	21,07	22,64	25,09	21,2	20,7	18,73	21,57
İtalya	21,19	21,61	21,52	21,54	21,63	20,61	21,35
Portekiz	20,12	19,91	19,81	20,78	21,05	20,07	20,29
Meksika	18,54	19,65	19,44	18,35	17,47	...	18,69

\* 2020 yılı olmayan ülkeler için beş yıllık ortalama alınmıştır

**Kaynak:** OECD Veri Tabanı (Erişim Tarihi 31 Mart 2023)

Ekli tabloda yer alan OECD üyesi olan ve olmayan 41 ülkenin kamu alımlarının GSYH ve kamu harcamaları içerisindeki payına izleyen grafik çerçevesinde bakıldığında (2019 yılı için), kamu alımlarının GSYH’ya oranı arttıkça toplam kamu harcamaları içindeki payının da arttığı görülmektedir. İki parametre arasında istatistikî olarak da yüksek bir korelasyon çıkmaktadır.

**Grafik 1: OECD ve OECD Dışı Ülkelerde Kamu Alımlarının GSYH'ya ve Kamu Harcamalarına Oranı (2019)**



Kaynak: OECD 2021 verileri üzerinden

Türkiye’de kamu alımlarının GSYH içindeki payı bu dönemde %10-%12 civarında, kamu harcamaları içindeki payı ise %32-35 seviyelerinde gerçekleşmektedir (OECD, 2021). Ülkemizde kamu alımlarına ilişkin yasal çerçeve, kamu mali yönetimindeki anlayış ile birlikte bir değişim seyri izlemiştir. Kamu alımlarının düzenlenmesi girişimleri, Avrupa Birliği (AB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Birleşmiş Milletler UNCITRAL, OECD gibi ulusüstü örgütlerin etkisi ile de şekillenmektedir. Türkiye’de bu alandaki yeni düzenlemelerin çoğunluğu AB’ye uyum kapsamında yapılmıştır. Ayrıca DTÖ Kamu Alımları Anlaşması ve UNCITRAL Model Kanununda yer alan hükümlerden kaynaklanan ikincil etkiler de söz konusudur.

Ülkemizde kamu alım ve sözleşme sürecine yönelik politika ve uygulamalar, 2003’te yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve ikincil mevzuat (yönetmelikler, tebliğler ve diğer düzenleyici işlemler) ile genel bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmış ise de, bu süreçler farklı idarelerin ve düzenlemelerin (kamu özel ortaklıkları, offset alımları vb.) etkili olduğu çok kaynaklı ve aktörlü geniş bir alanda yürümektedir. Özellikle son yıllarda 4734 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen ihalelerin yanı sıra yap işlet, yap işlet devret gibi kamu özel işbirliği (KÖİ) modeli altında gerçekleştirilen ihaleler ile offset/sanayi katılımı gibi yöntemler kullanılarak yapılan alımlar kamu tedarik sürecinde sıkça karşılaşılan yöntemler olmuştur.

Kamu alımlarına yönelik genel yasal çerçeveyi çizen 4734 sayılı Kanuna göre kamu alımlarının, ihale usulleri (açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü) ve öngörülen prosedürler itibarıyla yapılabilmesinin yanı sıra istisna ve doğrudan

temin gibi enstrümanlar ile de gerçekleştirilme imkanı bulunmaktadır. Anılan Kanun kapsamında yapılan alımlarda 2015 yılından itibaren genel itibarıyla bir artış yaşanmış, ancak özellikle 2018 yılından itibaren ekonomide yaşanan yavaşlamayla birlikte alımlarda belirgin bir düşüş eğilimi söz konusu olmuştur. 2020 yılının Mart ayından itibaren ülkemizde de etkileri görülmeye başlayan Covid 19 salgını, 2018 kriziyle küçülen makroekonomik yapıyı daha da etkileyerek ekonomik faaliyetlerin durağanlaşmasını ve kamu alımlarının küçülmesini de tetiklemiştir. 2020 yılından itibaren ise ekonomideki toparlanmayla birlikte alım miktarları ve tutarları yeniden artış eğilimine geçmiştir.

**Tablo 3: 2015-2022 Yılları Arası Kamu Alımları**

Yıllar	Kamu Alımları				Doğrudan Temin		Toplam Miktar	Toplam Tutar (1000 TL)
	4734 sayılı Kanun. ihale usulleri kapsamında		İstisna		Adet	Tutar (1000 TL)		
	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet	Tutar (1000 TL)	Adet	Tutar (1000 TL)		
2015	92.873	128.244.122	35.051	11.913.904	-	8.276.761	127.924	148.434.787
2016	89.319	155.661.190	33.313	14.184.903	-	3.817.742	122.632	173.663.835
2017	89.315	210.299.779	25.291	19.304.274	-	3.286.233	114.606	232.890.286
2018	77.568	174.990.037	20.258	23.337.280	-	3.787.522	97.826	202.114.839
2019	58.251	116.987.865	11.277	18.069.010	417.974	7.670.179	487.502	142.727.054
2020	57.955	143.443.401	8.572	19.644.018	435.290	9.439.234	501.817	172.526.653
2021	65.991	254.402.839	11.048	33.076.660	544.913	13.193.476	621.952	300.672.975
2022	75.224	563.253.124	15.196	129.486.137	1.029.351	40.450.050	1.119.771	733.189.311

**Kaynak:** KİK, 2015-2022 yılları arası Kamu Alımları İzleme Raporları (KAİR)

2022 yılında Türkiye’de 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının tutar olarak %76,82’si (adet olarak %83,19’u) Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında; % 17,66’sı (adet olarak %16,81’i) istisna kapsamında, % 5,52’lik kısmı ise doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilmiştir (KAİR, 2022).

**Tablo 4: 4734 sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı (2015-2022)**

Kamu Alımı Miktarı (Adet)								
İhale	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Açık	68.508	65.437	63.473	55.067	41.235	41.187	47.510	51.244
Belli	359	335	367	224	79	98	125	102
Pazarlık	24.006	23.547	25.475	22.278	16.937	16.670	18.356	23.878
<b>Toplam</b>	<b>92.873</b>	<b>89.319</b>	<b>89.315</b>	<b>77.568</b>	<b>58.251</b>	<b>57.955</b>	<b>65.991</b>	<b>75.224</b>

Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)								
İhale Usulü	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Açık	110.732.	125.632.	141.541.	130.509.	88.728.5	104.845.	179.911.	374.832.
İhale	019	106	212	032	09	399	089	176
Belli	5.842.05	8.316.86	23.414.6	7.131.22	2.102.64	803.234	4.678.97	3.435.79
İstekli	4	4	03	4	6	7	7	6
ler								
Pazarlık	11.670.0	21.712.2	45.343.9	37.349.7	26.156.7	37.794.7	69.812.7	184.985.
l	EN	70	66	01	10	60	71	1E1
<b>Topla</b>	<b>128.244.</b>	<b>155.661.</b>	<b>210.299.</b>	<b>174.990.</b>	<b>116.987.</b>	<b>143.443.</b>	<b>254.402.</b>	<b>563.253.</b>
<b>m</b>	<b>122</b>	<b>190</b>	<b>780</b>	<b>037</b>	<b>865</b>	<b>402</b>	<b>839</b>	<b>124</b>

Kamu Alımı Tutarı (% Dağılım)								
İhale Usulü	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Açık İhale	86,34	80,71	67,30	74,58	75,84	73,09	70,72	66,55
Belli İstekliler	4,56	5,34	11,13	4,08	1,80	0,56	1,84	0,61
Pazarlık	9,10	13,95	21,56	21,34	22,36	26,35	27,44	32,84

Kaynak: KİK, 2014-2020 yılları arası Kamu Alımları İzleme Raporları.

Tablodan ihalelerde açık ihale usulünün kullanımının diğer ihale usullerine göre daha çok tercih edildiği, pazarlık usulünün kullanım oranının %25 in üzerinde olduğu, 2020 yılından itibaren pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde hem sayı hem de tutar itibarıyla bir artış olduğu görülmektedir.

OECD verileri ile Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki veriler dikkate alınarak yapılan hesaplama sonuçları karşılaştırıldığında, kamu alımlarının GSYH içindeki payının OECD istatistiklerinde daha yüksek olduğu, 2019 yılında bu oran OECD veri tabanında %11,53 olarak belirtilmiş iken 2019 yılı Kamu Alımları İzleme Raporunda yer verilen toplam kamu alımları tutarının GSYH'ye oranının %3,33 civarında olduğu anlaşılmaktadır. OECD tarafından esas alınan veri kaynağı ile KİK tarafından yayımlanan istatistiklerde esas alınan verilerde farklılıklar bulunmaktadır. Kamu Alımları İzleme Raporlarında yalnızca 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımlara (ihale, istisna, doğrudan temin) ilişkin veriler yer almakta olup bu farklılığın KİK'e bildirilmesi gerekirken bildirilmeyen doğrudan temin ve istisna

kapsamında yapılan kamu alımları ile kapsam dışında KÖİ modeli altında gerçekleştirilen veya güvenlik ve gizlilik gereği bildirilmeyen veyahut sanayi işbirliği projeleri kapsamında gerçekleştirilen alımlara ilişkin sonuçların dahil edilmemesinden kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu alımların da 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen alımlara, dâhil edilmesi durumunda kamu alımı tutarlarının ve GSYH içindeki payının artacağı açıktır.

Diğer yandan, kamu alımlarının niceliksel büyüklüklerinin yanı sıra fonksiyonel olarak yapıldığı alanları incelemek de alımların meydana getirdiği etkilerin analiz edilmesi açısından önemlidir. OECD ülkelerinde toplam kamu alımlarının fonksiyonel dağılımı incelendiğinde 2019 yılında en büyük payın sağlık hizmetlerine ayrıldığı (%29,3), ardından başta ulaşım, enerji ve inşaat olmak üzere ekonomik işler (%16,7), eğitim (%11,6), savunma (%10,5), sosyal koruma (%10), genel kamu hizmetleri (%9,4), kamu düzeni ve güvenliği (%4,1), kültür ve din (%3), çevre koruma (%2,8), iskan ve gayrimenkul (%2,6), hizmetlerinin geldiği görülmektedir.

Türkiye açısından kamu alımlarının hangi alanlarda yapıldığına yönelik açıklama ve istatistiklerin yayımlandığı bir veri altyapısı bulunmamaktadır. KİK tarafından yayımlanan kamu alımları izleme raporlarında da alımların fonksiyonel dağılımına ilişkin istatistikler yer almamaktadır. Kamunun tercih ettiği politikalar çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin yapılan harcamaların miktarının yanı sıra fonksiyonel olarak dağılımının da ülke ekonomileri için büyüme, istihdam, gelir dağılımı açısından sonuçları olduğu dikkate alındığında kamu alım politikalarında söz konusu hususların ve maliyet etkinliğinin de göz önünde bulundurularak strateji ve uygulamaların belirlenebileceği göz ardı edilmemelidir.

## 4. Kamu Alımlarının Ülkemiz Maliye Politikasına Etkileri

### 4.1 Ekonomik Büyüme ve Kalkınma

Maliye politikasının amaçlarından bir tanesi de ekonomik istikrarın korunması ve ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Bu noktada kamu harcamalarının bir bileşeni olan kamu alımları kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, yüksek üretim düzeylerine ulaşma, yerli üretimin, yatırım ve stratejik sektörlerde teknoloji kapasitesinin geliştirilmesi, ödemeler dengesi sorunlarının azaltılması, bölgesel kalkınmanın sağlanması gibi birçok hedefin gerçekleştirilmesi için önemli bir politika aracıdır. Kamu alım politikalarında ülkemizde bu hedeflerin hayata geçirilmesine yönelik özellikle yerleşmeyi destekleyen uygulama ve programlara öncelik verildiği görülmektedir.

Ülkemizde yerli üretimin geliştirilmesi ve desteklenmesi hususu pek çok mevzuat, politika belgesi, program ve proje kapsamında işlenmektedir. Aktarılan amaçlar doğrultusunda belirlenen hedef ve programların temel unsurları Kalkınma Planları,

eylem planları, orta vadeli programlar, strateji belgeleri gibi politika belgeleri ile 4734 sayılı Kanun, KÖİ kapsamında yapılan alımlara ilişkin Kanunlar, yönetmelikler, tebliğler ve diğer düzenlemeler ile ortaya konulmaktadır.

Uzun vadede ülkemizin kalkınma perspektifini ortaya koyan 11. Kalkınma Planında (2019-2023) istikrarlı, güçlü, rekabetçi, verimli bir ekonomi eksenine yön verecek politika ve tedbirler içerisinde kamu tedarik sisteminin; teknoloji transferini, yeniliği, yerlileştirmeyi artırmada kaldıraç olarak kullanılacağına vurgu yapılmıştır. Kamu ihalelerinde başta asansör ve iklimlendirme ürünlerinde, DMO'nun tedarik ettiği makine ve teçhizatlar ve KÖİ projelerinde yerli ürün/makine/ekipman kullanımının sağlanması veya yerli ürün payının artırılması, yazılım alanında yerli katma değer artırılması ve güvenlik risklerinin azaltılması amacıyla dışa bağımlılığın ve cari açığın azaltılmasını teminen yerli kaynakların daha fazla kullanılmasının sağlanması gibi tüm eksenlerde öngörülen politika ve tedbirlerle sağlık, ulaşım, savunma, müşavirlik, inşaat, müteahhitlik, mühendislik, mimarlık, teknik müşavirlik, yazılım, otomotiv ve demir yolu gibi birçok sektörde yerli üretimin geliştirilmesi planın uygulanmasında güçlü ve somut bir biçimde tasarlanmıştır.

4734 sayılı Kanun kapsamında yerli istekliler veya yerli malı lehine avantaj sağlanmasına imkan tanıyan veya mal alımlarında belli durumlarda yerli malı ürünlere fiyat avantajını zorunlu kılan düzenlemeler aracılığıyla yerli üretimin kamu alımları aracılığıyla desteklenmesi hedeflenmektedir. Hizmet alımı ve yapım işi ihalelerinde yerli istekliler lehine, mal alımı ihalelerinde ise yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilmektedir. Yerli malına ilişkin esas ve usuller, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak belirlenmektedir. Bakanlık tarafından orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünleri arasından belirlenen ve Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl Ocak ayında ilan edilen listede yer alan malların ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması zorunludur. Yapım işlerinde ise sözleşme sürecinde kullanılacak makine, malzeme ve ekipman ile yazılımın tamamının veya belli bir kısmının yerli malı olması şartı getirilebilir. Bu kapsamda ihale dokümanlarında yerli üretime dayanan teklifleri sınırlayan hükümlerin mümkün olduğunca yer almaması beklenir.

4734 sayılı Kanununun Ek 9 uncu maddesinde özel bir düzenleme yapılarak kamu alımlarının; bölgesel kalkınmayı ve stratejik sektörlerde teknolojik gelişmeyi, araştırma, geliştirmeyi ve yenilikçiliği teşvik etme amacıyla kullanılmasına imkân tanınmıştır. Ancak bu madde kapsamında yapılacak alımlara ilişkin Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenecek uygulama usul ve esasları ile yönelik henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

Yine yenilik, yerlileşme ve teknoloji transferini sağlamaya yönelik ortak amaçlar doğrultusunda off-set/sanayi katılımı uygulamalarını içeren mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin Kanundan istisna tutularak sanayi işbirliği programları kapsamında temin edilebilmesine olanak sağlanmaktadır. Bu alımlarda yurtiçinde



üretim, yerli girdi kullanımını kapsamında asgari yükümlülük oranlarının ayrı ayrı belirlenebilmesine yönelik ihale dokümanlarında düzenleme yapılabilmektedir.

Taşıt hizmet alımlarına ilişkin hem kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması hem de yerli üretimin teşviki amacıyla 237 sayılı Taşıt Kanunu ile genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri (Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı ile TBMM Genel Sekreterliği hariç) ile bu idarelere bağlı döner sermayeli müesseselerin temin edecekleri binek veya station-wagon cinsi taşıtlarda yabancı menşeli taşıt edinilemeyeceği, taşıtlarda yerli muhteva oranının %50'nin üstünde olması gerektiği düzenlenmiştir.

Yine 07.11.2017 tarihli ve 30233 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2017/22 sayılı Genelge ile, teleferik, füniküler, monoray, metro ve şehir içi raylı sistemlerinin proje ve şartnamelerinin onaylanması ile standartlarının belirlenmesi hususundaki görev ve yetkinin Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında olduğunun altı çizilerek kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler ve il özel idarelerince yapılacak metro, hafif raylı sistem, tramvay ve benzeri araç alımlarında %51 oranında yerli malı şartı getirilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de üretilen ürün ve hizmet alımlarına ilişkin teknik şartnameler başta olmak üzere ikincil mevzuat düzenlemelerinde bu hususu engelleyici düzenlemelere yer verilmemesi ve ihale ve tedarik işlemlerine ilişkin teknik ve idari düzenlemelerde yerli üretimin teşvik edilmesi için her türlü tedbirin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu alımları dâhil olmak üzere farklı yollarla kalkınma planları ve programları stratejik politika ve hedefleri doğrultusunda yerli üretimin ve teknolojik kabiliyetlerin geliştirilmesi amacıyla Sanayileşme İcra Komitesi (SAİK) kurulmuştur. Bu Kurul kamu alımlarının, sanayileşme, yerli üretim ve Milli Teknoloji Hamlesi önceliklerine göre gerçekleştirilmesi, ihale şartname ve sözleşmelerinin yerliliği engellemeyecek ve sektörlerin ihtiyaç duyduğu teknolojik bileşenlerin yerleşmesini sağlayacak şekilde hazırlanması, milli ve yerli sanayileşme hedefine yönelik yatırım, üretim ve finansman süreçlerinin kolaylaştırılması gibi hususlarda görevli ve yetkili kılınmıştır. 11. Kalkınma Planında belirli bir ölçeğin üzerinde olan özel sektör yatırımı potansiyeli taşıyan KÖİ projeleri, kamu alımları, lisans temini, offset vb. uygulamalarının SAİK kararları çerçevesinde doğrudan yatırım ve teknoloji transferi sağlama perspektifiyle gerçekleştirileceğine yer verilmiştir. Ayrıca planda KÖİ projelerinde de yerli makine kullanımının sağlanması tedbirine yer verilmiştir. 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca KÖİ Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarınca ihtiyaç duyulan tesislerin yaptırılması, mevcut tesislerin yenilenmesi işlerinin KÖİ modeli çerçevesinde gördürülmesine ilişkin sabit yatırım içerisinde yer alan tıbbi donanımın en az yüzde yirmisinin yerli üretim olması zorunluluğu getirilmiş ve kullanılacak ürünlere ilişkin yerli üretim oranı, yerlilik şartları ve esaslarının ihale dokümanında belirtilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Bunların yanı sıra sürdürülebilir büyüme ve rekabet gücünün artırılması açısından KOBİ'lerin girişimciliğinin teşvik edilmesi ve gelişimlerine imkân sağlanması önemlidir. Bu işletmelerin kamu alımlarına girişinin kolaylaştırılması, büyük işlerin kısımlara ayrılarak ihale edilmesi, bilgi erişimine kolaylık sağlanması, bu işletmelerde çalışanların kamu ihale/alım mevzuatı ve ihale ve sözleşme sürecinin işleyişine ilişkin bilgilerinin ve becerilerinin arttırılması, yeterlik kriterleri ile istenen diğer belgelerin azaltılması bu işletmelerin, ihalelerde yer almasını önü açılarak ekonomideki payları arttırılabilir (SIGMA, 2016).

İlgili politika belgelerinde ve mevzuatta yer alan politika beyanları ve düzenlemeler yanında yerli istekli/malı lehine sağlanan avantajlar ile yerli katkıyı destekleyen offset uygulamalarının, kamu alımlarının ayrımcılık yapılmaksızın ve eşit muamele temelinde yürütülmesi ilkelerine ters düştüğü, uluslararası isteklilere karşı rekabeti bozduğu ve AB ilerleme raporlarındaki tavsiyelere uyulmadığı gibi eleştirilere konu olabilmektedir (2022 AB Türkiye Raporu).

Netice itibarıyla geniş bir alanı etkileyen kamu alımlarının doğru politikalarla etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasının ülke ekonomisi ve üretimi açısından önemli bir potansiyel kaynağı oluşturacağı anlaşılmalı birlikte söz konusu politika hedeflerini geliştirmekte kamu alımlarının sahip olduğu potansiyelden tam olarak faydalanılmadığını, mevzuatsal altyapı bulunmasına rağmen uygulamada eksikliklerin bulunduğunu söylemek mümkündür.

## 4.2. İstihdamın Güçlendirilmesi

Kamu alımları kapsamında belirlenen harcama programları dâhilinde birçok sektörde istihdam olanakları genişlemektedir. Hazırlıktan planlamaya, üretimden imalata, tedarikten dağıtım, danışmanlıktan denetime kadar çok sayıda personelin işin yapılma süreçlerine dâhil olduğu dikkate alındığında ülkemizde satın alma politikalarının istihdam açısından önemi açıktır.

İlgili mevzuat hükümleri uyarınca tedarikçi firmalar ve idarelerin birtakım yasal ve sosyal şartları (ücretler, fazla mesai, hafta sonu tatili, kıdem tazminatları, çalışma şartları, iş güvenliği vb.) yerine getirme zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca ihale dokümanlarında yer verilen düzenlemeler itibarıyla ihale hazırlık aşamasında belirtilen kriterlerin ve koşulların yanı sıra sözleşme sürecinde de özel sektör üzerinde sorumluluk ve baskı yaratan kural ve prosedürler yer almaktadır. Örneğin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirlerin alınması ve denetlenmesi, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim verilmesi, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, yıllık ücretli izinlerin kullandırılıp kullandırılmadığının tespiti, asıl işveren statüsündeki idareler tarafından sözleşmenin yürütülmesi sürecinde müteahhit/yüklenici veya alt yüklenici/taşeron bünyesinde çalışan işçilere ücret ödemesinin yapılıp yapılmadığının denetlenmesi, ücretleri ödenmeyenlerin tespiti halinde ücretlerin yüklenicinin hakedişlerinden ödenmesi gibi çeşitli yükümlülük ve sorumluluklar mevcuttur.

Bununla birlikte, asıl işveren-alt işveren ilişkilerinde ve/veya alt işveren uygulamalarında karşılaşılan sorunların tespiti ve çözülmesi, çalışanların maruz kaldıkları sosyal ve ekonomik hak kayıplarının (ücretler, kıdem tazminatı, toplu iş sözleşmeleri, hazine destekleri vb.) önlenmesi hususunda gerekli mevzuat değişikliklerinin (4857, 4734, 4735 sayılı Kanunlar vb.) yapılarak uygulamanın iyileştirilmesi ve yapılan denetimlerin yaygınlaştırılması suretiyle alanın disipline edilmesi ihtiyacı devam etmektedir.

Ayrıca kamu tarafından yapılan işler son yıllarda özel iş ilişkileri ile temin edilmekte, özellikle temizlik, güvenlik, yemek, zabıta, sağlık, ulaşım, taşıma vb. pek çok hizmet ihtiyacı ihale yoluyla hizmet sunucularından satın alınmakta, imzalanan sözleşmeler kapsamında yüklenimlerin yerine getirilmesinde işçi çalıştırmaktadır. Bu durumun özel sektöre göre görece daha yüksek olan kamu ücret düzeylerinin asgari ücret seviyelerine doğru çekilerek ücret sistemi değiştirdiği ve ihale kapsamında çalışanların kamu güvencesi altında çalışanlara göre farklı statülerde bulunmalarından kaynaklı çalışma koşulları ve ücretler açısından eşitsizliklere sebebiyet verdiği gözlemlenmektedir. Bu kapsamda 696 sayılı KHK ile bu durumun sebep olduğu güvencesiz çalışma biçimlerine son verilmesi amacıyla 4734 sayılı Kanun kapsamında (MİT, KİT'ler, vakıflar vb. kuruluşlarca yapılan ihaleler kapsamında çalışanlar hariç) personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanların sürekli işçi kadrolarına geçirilmesine imkan tanınmıştır.

İstihdamın sosyal boyutu açısından ise dezavantajlı grupların istihdamı ve korumalı işyerlerinin yaygınlaşmasına ve bu grupların işgücüne katılımına olanak sağlayan teşvik edici ve/veya zorlayıcı mekanizmalar bulunmaktadır. Bu amaca yönelik 4734 sayılı Kanunda yer alan kritik düzenlemelerden bir tanesi de Kanunun 3 üncü maddesinin (e) bendidir. İlgili madde ile Kanun kapsamına giren kuruluşların; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı huzurevleri ve yetiştirme yurtları, Adalet Bakanlığına bağlı ceza infaz kurumları ile tutukevleri işyurtları kurumlarından yapacakları alımların istisna kapsamında temin edilmesine imkan tanınmıştır. Bu alımların rekabetten korunarak istisna kabul edilmesi ile dezavantajlı grupların toplumsal ve ekonomik hayata entegrasyonunun sağlanması amaçlanmaktadır (Karakan, 2010: 104). Dezavantajlı gruplara yönelik bir diğer önemli düzenleme, işverenlerin engelli ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüne ilişkindir. 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uyarınca elli veya daha fazla işçi çalıştırılan özel sektör iş yerlerinde %3, kamu işyerlerinde ise %4 oranında engelli personel çalıştırılmasına ilişkin ihale dokümanlarında düzenleme yapılabilmektedir.,

Ayrıca çalışan personelin kayıt altına alınması sağlanarak kayıt içi çalışma kapsamında sosyal güvenlik sistemi de güçlendirilmektedir. Bununla birlikte 4734 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu olanların ihale dışı bırakılacağı düzenlenmekte, dolayısıyla ihale sistemine dâhil olabilmelerine yönelik vergi ve prim borçlarının ödenmesi teşvik edilmektedir.

Kamu alımları aracılığıyla yukarıda anlatılan kural ve uygulamaların istihdam açısından önemli katkılar sağladığı görülmekle birlikte, işlerin sözleşmenin yürütülmesi sürecinde ilgili mevzuata ve dokümanlara uygun şekilde yapıp yapılmadığının kontrolüne ilişkin denetimlerin yeterince önleyici veya caydırıcı olmadığı, engelli işçi çalıştırılması yükümlülüğü haricinde dezavantajlı grupların istihdama katılımının ve üretime katkılarının artırılması için mevcut uygulama ve politikaların denetim eksiliği ile birlikte yetersiz kaldığı ve işveren alt işveren ilişkisinden kaynaklı yaşanan sorunların da hala tam olarak çözüme kavuşturulamadığı söylenebilir.

### 4.3 Türkiye’de Yolsuzluğun Azaltılmasında Kamu Alımları

Kamu alımları sistemlerinin şeffaflık, güvenilirlik, gizlilik, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ve kamuoyu denetimi ilkeleri üzerine inşa edilerek uygulama sürecinin bu ilkeler temelinde yürütülmesi son derece önemlidir. Bu alanda etkinliği bozan yolsuzlukla mücadelede stratejisinde.ülkemizde kamu alımları sürecinde karşılaşılabilecek olumsuz davranışları engellemeye yönelik caydırıcı bir ortam yaratılması için bazı mekanizmalar geliştirilmiştir. Elektronik platformlar üzerinden ihale ilanlarına ve ihale dokümanlarına erişim sağlanması, yeterlik kriterleri, teklif değerlendirme yöntemleri ile teknik şartnameler hakkında bilgi sahibi olunabilmesi, sadece ihale öncesinde değil, ihale sonrasında da açıklığı, şeffaflığı ve kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyu denetimini sağlamak üzere ihale sonuçlarının ilan edilmesi, elektronik ihale uygulamalarının yaygınlaştırılarak zorunlu hale getirilmesi ve şikâyet/itirazın şikâyet/yargı yoluna başvuruya imkan tanınması gibi uygulamalar, ihale sürecinin en başından sonuna kadar yolsuzluğun önlenmesi veya azaltılması açısından güvence sağlamaktadır.

4734 sayılı Kanununun 10 uncu maddesi uyarınca sosyal güvenlik kurumuna prim ve vergi idaresine vergi borcu olanların, iflas, tasfiye, konkordato durumunda bulunanların, iş yaşamında etik kurallara uygun davranmayanların, mesleki faaliyetleri yasaklananların ihale dışı bırakılacağı düzenlenmiş, 11 inci maddesi gereği terör örgütlerine iltisakı yahut irtibatı olanların, yabancı bir ülkede kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanların, yaklaşık maliyet tespiti, ihale dokümanı hazırlığı gibi ihale öncesinde hazırlık işlemleri yapanların, ihaleyi yürüten ve sonuçlandıran ihale komisyonu üyelerinin, ihale öncesi ve sonrası onay makamı olan ihale yetkililerinin, ihale işlemlerine ilişkin aşamalarda bilgi sahibi olanların, kamu ihalelerine girmekten geçici veya sürekli olarak yasaklanmış olanlar ile ilgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak kendileri veya başkaları adına herhangi bir şekilde ihalelere katılamayacakları belirtilmiş, 17 nci maddesi uyarınca ise ihalelerde hile, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikâp, rüşvet, isteklileri tereddüde düşürme, ihalelere katılımı engelleme, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunma, sahte belge kullanma, alternatif teklif verilebilecek haller dışında birden fazla teklif verme gibi fiil ve davranışlarda

bulunmanın yasak olduğu açık şekilde hükme bağlanmıştır. Ayrıca sözleşmenin uygulanması sırasında yasak fiil veya davranışlarda bulunanların 4735 sayılı Kanunun 20, 21, 25, 26 ve 27 inci maddelere göre tabi olacakları idari ve/veya cezai yaptırımlara yer verilmiştir. Kanunun 59, 60 ve 61 inci maddelerinde de istekliler, ihale sürecinde ve 4734 sayılı Kanunun uygulanmasındaki görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanların sorumlulukları düzenlenmiştir.

Bu çerçevede kamu ihale mevzuatı uyarınca Kanunun temel ilkeleriyle bağdaşmayan fiil ve davranışlarda bulunanlara yönelik yaptırımlar öngörülerek ihale sürecinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilip sonuçlandırılmasını sağlamak, kamu kaynaklarının verimli ve etkin şekilde kullanılmasını temin ederek kamunun haksız yere zarara uğramasını engellemek, ihale edilen işlerin zamanında, mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak, hukuk ve kurallar dışında davranışlarda bulunmayı önleyici tedbirlere yer vererek bu davranışlarda bulunanları ise cezalandırmak amaçlanmıştır. İhaleye katılacak veya katılan istekliler açısından geçici veya sürekli olarak ihalelerden dışlanmaya sebebiyet veren ihalelere katılmaktan yasaklama müessesesi en önemli yaptırımlardan birini teşkil etmektedir. Ayrıca söz konusu fiil veya davranışlardan bazılarının Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil etmesi ve cezai müeyyidesi bulunması nedeniyle, bu kişiler hakkında ceza kovuşturması yapılması gerektiği de belirtilmiştir.

Ülkemiz kamu alımları sisteminde yolsuzluğu önleyici çokça mekanizmanın bulunduğu anlaşılmakla birlikte sayısı giderek artan istisnalarla kamu alımları kapsamının sınırlandırıldığı, merkezi satın alma kuruluşu niteliğindeki Devlet Malzeme Ofisi tarafından belli tutarın altında yapılan alımların Kanundan muaf şekilde gerçekleştirilmesinin de istisna kapsamını genişlettiği, şikayet mekanizması dışında kalan doğrudan temin usulüyle yapılan alımların arttığı, KÖİ kapsamında yapılan alımlara ilişkin bilgilerin kamuyla şeffaf bir şekilde paylaşılmaması gibi hususların rekabet ve şeffaflık ilkelerinin ihlal edilmesine yol açtığı ve yolsuzluk riskini tetiklediği değerlendirilmektedir

. Şeffaflığı ve etkinliği artırmaya yönelik imtiyaz veya kamu özel ortaklığıyla yapılan alımlara ilişkin koordinasyonu, gözetimi ve izlemeyi kapsayan çerçeve bir yasa bulunmaması da böyle risklerin ve çıkar çatışmasının oluşmasını etkileyen hususların başında gelmektedir.

Dolayısıyla ticari bilgi gizliliğinin korunması kaydıyla satın alma sürecinin açık, şeffaf ve rekabet içerisinde gerçekleştirilmesi, etkin denetim sistemlerinin oluşturulması ve hesap verebilirliğin artırılmasına yönelik kamu alımlarının bütüncül bir şekilde izlenebileceği, denetlenebileceği ve kamuoyunu aydınlatıcı bir platformun kurulması, aynı zamanda yolsuzluk ile mücadele, mali şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesine yönelik kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yaptırım mekanizmalarının güçlendirilmesi, yolsuzlukla mücadelede temel hedefler olmalıdır.

#### 4.4 Türkiye’de Sürdürülebilirlik Çerçevesinde Kamu Alımları

Kamu alımları, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi bağlamında maliye politikasının önemli bir fonksiyonel aracıdır. Buradaki temel gaye kamu alımlarının tedariki ve sözleşmenin uygulanması sürecinde çevre açısından meydana gelebilecek olumsuz etkilerin asgari düzeye indirilmesi ve sürdürülebilir kalkınma hedefine uygun şekilde ekonomik, sosyal ve çevresel hedefler arasında denge gözetilerek alımların gerçekleştirilmesidir.

Politika belgelerinde çevrecilik ve sürdürülebilir kalkınma konusunda bir gelecek planı yapıldığı anlaşılmakta ve kamu alımlarının yenilenebilir enerji, sürdürülebilir üretim, tüketim ve verimliliğin sağlanmasında başvurulacak bir mekanizma olacağının işaretleri gözlenmektedir.

Çevreye duyarlı kriterlere yer verilmesi devletin ya da idarelerin kamu alım politikalarını da belirlemektedir. Hayata geçirilecek politikalar zorunlu nitelikte olabileceği gibi teşvik edici veya caydırıcı nitelikte de olabilir.

Çevreye ilişkin hazırlanacak kriterler, en düşük fiyat esasına göre düzenlenen ihalelerde teknik özelliklere göre belirlenebilir. Yine bu tür ihalelerde, fiyatın yanı sıra fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirlenerek çevresel kriterlere fiyat dışı unsurlar arasında da yer verilebilir. Bir malın veya hizmetin ediniminde piyasa fiyatından ziyade bütün yaşam döngüsü boyunca maliyetinin değerlendirilmesi, bu çerçevede paranın en iyi karşılığını, yalnızca en ucuz teklifin seçilmesi anlamında değil; toplumsal, ekonomik ve çevresel hedeflerin de dikkate alınarak en uygun maliyette karşılanması olarak değerlendirmek gerekir.

İhale mevzuatı açısından çevresel kriterlerin ihaleye dâhil edilebilmesinin mümkün olduğu anlaşılrsa da idare makamlarını zorlayıcı hükümler bulunmadığı ve bu kriterlerin tercihin idarelerin takdirine bırakıldığı sürece çevreci kriterlerin ihale sürecine katılması yönündeki uygulamalar zayıf kalmaktadır. İhalelerde çevresel kriterlere ve sürdürülebilirliğe yönelik talep yönlü bir eğilimin olmaması, satın alınacak mal ve hizmetler için çevresel kriterlerin sınırlı olması veya çevresel kriterlerin dikkate alınıp alınmayacağı hususunda yasal mevzuatın belirli olmaması, gerek kamu kurumlarının gerekse de firmaların yaşam döngüsü maliyeti konusunda ve çevre ve sürdürülebilirliğe duyarlı ürün ve hizmetler hakkında gerekli farkındalığa ve yeterli bilgiye sahip olmaması, kurumlar ve mevzuatlar arasında koordinasyonun bulunmaması gibi sorunlar uygulamada sıkça karşılaşılan problemler arasında yer almaktadır (İpek ve Acar, 2016: 66).

Türkiye’de sürdürülebilirliği teşvik edecek, çevre politikalarıyla paralellik gösterecek bir yaklaşımın uygulama yönlü eksik kaldığı söylenebilir. Bu noktada kamu otoritesinin sürdürülebilirliğin tesis edilmesi ve geliştirilmesiyle inovatif tekniklerin kullanılmasına yönelik çerçeve düzenlemeler ve talep yönlü

destekleyici politikalarla OECD ülke deneyimlerinde olduğu gibi çevreci kriterleri teşvik etmesi önemli görülmektedir.

## 5. Sonuç

Kamu alımları, yalnızca harcama politikaları bağlamında değil, iktisadi, mali ve sosyal politikaların yerine getirilmesi ve yönetilmesi açısından da kritik öneme sahiptir. Özellikle kamu alımlarının GSYH'ya oran olarak yüksek olduğu ülkelerde kamu harcamaları içinde kamu alımlarının da yüksek olduğu görülmüştür. Ülkeler büyürken kamu harcamalarının genişlemesi maliye politikası uygulamasında kamu alımlarına yönelik politikaları çok daha önemli hale getirmektedir.

Kamu alımları, kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanılması, ekonomik büyümenin desteklenmesi, yerli üretim ve teknoloji kapasitesinin güçlendirilmesi, yenilikçiliğin teşviki, pazar ve kullanıcı alanlarının seçilmesi, yolsuzlukların engellenerek güvenilir ve sağlıklı bir ekonomik yapının oluşturulması, istihdamın geliştirilmesi, sürdürülebilir üretim ve tüketim hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik yöntem ve perspektifleri barındıran tamamlayıcı bir zemin oluşturduğu için maliye politikasının temel ilgi alanı içine girmektedir.

Ülkemizde makroekonomik alanda karşılaşılan yapısal sorunlardan biri, mal ve hizmet üretiminin ara malı ithalatına bağımlı olmasından kaynaklı dış açık problemidir. Kamu alımlarına ilişkin rekabet koşullarını mümkün olduğunca bozmadan cari açığa sebep olan faktörleri iyileştirici yönde kullanılması konusunda mal ve hizmetlerin verimlilik ve rekabet temellerinde yerel ekonomik aktörler tarafından üretilmesini destekleyecek politikalar büyümenin sürdürülebilirliğine katkı sağlayacaktır.

Ekonomik gelişim ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacıyla kamu alımlarının aynı zamanda rekabet gücü düşük ve gelişmesi istenen sektörlerin korunması, sürdürülebilir bir ekonomik işleyişin itici gücü olarak katma değeri yüksek KOBİ'lerin ve kadın girişimcilerin kamu tedarik sürecine katılmalarının teşvik edilmesi, , yerli üretimi geliştirerek dışa bağımlılığı azaltmaya yönelik tasarlanması öncelikli bir alan olarak görülmelidir. OECD ülkeleri için Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Gündeminde, kamu alımlarının kaynakların daha verimli kullanılması, yeniliğin teşvik edilmesi, KOBİ'lerin desteklenmesi ve sosyal değerlerin teşvik edilmesinde stratejik olarak katkı sağlayacağı vurgulanmıştır.

İstihdam açısından kamu alımlarına yönelik mevcut düzenlemeler vasıtasıyla işçi hakları açısından belli bir başarı sağlanmış olmakla birlikte sürece ilişkin bütünsel bir yaklaşım içinde fonksiyonel denetimlerin geliştirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

Kamu alımları alanında karşılaşılan başta yolsuzluk olmak üzere yasa dışı sorunlarla mücadele etmek için istisna ve kapsam dışı alımların oldukça sınırlı tutulması, ihale



süreçlerinin tamamıyla elektronik ortama taşınması, eğitim, dijital altyapının eğitimi destekleyecek şekilde kullanılması gibi uygulamaların geliştirilmesi, bilgiye erişimin kolaylaşması ve ihaleye konu olan enformasyonun kamuoyuna açık olması, ihale dokümanlarının içerisinde sözleşmenin uygulanması sürecine yönelik düzenli ve sağlıklı bir planlama yapılması, işin gerçekleştirilmesi aşamalarında sistematik denetimlerin yapılması sağlıklı ve güvenilir bir ihale ortamını temin edecektir.

OECD üyesi bazı ülkeler çevre, insan hakları, toplumsal cinsiyet, işçi hakları, engelli insanlar gibi konularda (kadın liderliğindeki şirketlerin ihalelere katılımının teşvik edilmesi, tedarikçilerin kadın ve erkeklere eşit ücretler vermesi, hazır giyim tedarikçilerinin ve alt taşeronlarının uluslararası çalışma ve insan hakları standartlarını onaylaması vb.) sorumlu iş davranış kuralları (Responsible Business Conduct) kapsamında programlar geliştirmektedir. Bu bağlamda, sürdürülebilirlik kapsamında talep yönlü alımların yönlendirilmesi, çevresel kriterlere yönelik zorlayıcı ve teşvik edici mekanizmalarla birlikte farkındalığın artırılması, idarelerde yaşam döngüsü maliyeti konusunda kapasite oluşturulması, ihale belgelerinde inovatif tekniklerin kullanılmasını teşvik etmesi ve uzun soluklu bir çerçevede yönlendirmesi gerekmektedir.

Söz konusu amaçlar ve politika hedefleri doğrultusunda maliye politikası altında kamu alımları ile istenen hedeflere ulaşım ulaşılmadığı ve ne oranda başarı sağlandığına ilişkin süreç odaklı bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulmalı ve düzenli olarak sonuçlar çok sektörlü bir şekilde analiz edilmelidir.

### Ek-1: Kamu Alımlarının GSYH İçindeki Payı

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>OECD AB Üyesi Ülkeler</b>	13,74	13,48	13,46	13,59	13,71	14,94
<b>OECD-Ortalama</b>	13,04	12,63	12,74	12,92	13,02	...
<b>OECD - Toplam</b>	11,9	11,87	11,85	11,96	12,62	...
<b>Avustralya</b>	13,22	14,65	14,99	15,42	16,35	...
<b>Avusturya</b>	13,23	13,22	13,26	13,21	13,4	14,54
<b>Belçika</b>	14,32	14,21	14,1	14,46	14,5	15,28
<b>Kanada</b>	13,15	13,36	13,42	13,61	13,38	14,59
<b>Kolombiya</b>	11,45	10,93	11,05	11,34	11,39	...
<b>Kosto Rika</b>	6,05	6,34	6,66	6,26	6,56	...
<b>Çek Cumh.</b>	14,3	12,39	12,12	13,12	13,38	14,49
<b>Danimarka</b>	14,1	14,07	13,52	13,49	13,07	14
<b>Estonya</b>	13,61	13,19	14,14	13,65	13,36	14,56
<b>Finlandiya</b>	17,53	17,78	17,62	17,94	17,97	18,97
<b>Fransa</b>	14,53	14,49	14,42	14,33	14,54	15,61
<b>Almanya</b>	15,53	15,91	15,93	16,06	16,47	18,15
<b>Yunanistan</b>	11,41	11,33	12,16	10,28	9,91	11,36
<b>Macaristan</b>	16,16	12,46	14,09	15,17	15,83	16,21
<b>İzlanda</b>	13,58	13,02	13,65	14,97	14,45	15,31
<b>İrlanda</b>	7,51	7,89	7,46	7,72	8,01	8,75
<b>İsrail</b>	14,19	14,53	14,76	15,23	14,89	...
<b>İtalya</b>	10,66	10,61	10,49	10,42	10,52	11,81
<b>Japonya</b>	16,19	16,22	16,09	16,29	...	...
<b>Kore</b>	12,2	12,41	12,44	12,88	14,09	...
<b>Litvanya</b>	10,4	9,49	9,44	9,23	9,31	10,69
<b>Letonya</b>	12,51	10,96	12	12,87	12,8	13,53
<b>Lüksemburg</b>	11,36	11,06	11,42	11,23	11,39	13,11
<b>Meksika</b>	5,23	5,24	5,07	5,04	4,67	...
<b>Hollanda</b>	20,14	19,81	19,48	19,61	19,63	20,28
<b>Yeni Zelanda</b>	14,7	14,32	14,7	14,7	15,09	...
<b>Norveç</b>	14,23	15,16	15,02	14,82	15,8	17,08
<b>Polonya</b>	12,13	10,73	11,2	12,15	11,83	12,31
<b>Portekiz</b>	9,71	8,93	8,99	8,98	8,95	9,72
<b>Slovak Cumh.</b>	17,34	14,23	14,19	14,35	14,33	14,95
<b>Slovenya</b>	13,62	11,84	11,52	12,06	12,07	12,93

İspanya	10,59	9,82	9,69	9,87	9,87	11,4
İsveç	15,85	16,37	16,19	16,43	16,28	16,98
İsviçre	8,8	8,84	8,93	8,83	8,91	...
Türkiye	10,82	11,4	12	11,41	11,53	...
Birleşik Krallık	13,6	13,27	12,98	12,94	13,21	16,11
ABD	9,39	9,47	9,48	9,55	9,62	...
<b>OECD üyesi olmayan ülkeler</b>						
Brezilya	16,39	16,44	15,59	15,52	...	...
Endonezya	7,77	7,6	7,38	7,07	6,65	...
Romanya	12,02	10,11	8,53	8,64	9,88	11,17
Rusya	10,25	12,04	11,12	10,53	...	...
Güney Afrika	11,87	11,79	11,76	12,02	11,94	...

#### EK-2: Kamu Alımlarının Kamu Harcamaları İçindeki Payı (% , 2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Son Altı Yıllık Ort.
<b>OECD -Toplam</b>	<b>29,07</b>	<b>29,15</b>	<b>29,33</b>	<b>29,58</b>	<b>29,56</b>	<b>...</b>	<b>29,34</b>
<b>OECD-AB üyesi ülkeler</b>	<b>28,67</b>	<b>28,6</b>	<b>28,91</b>	<b>29,25</b>	<b>29,41</b>	<b>27,87</b>	<b>28,79</b>
<b>OECD-Ortalama</b>	<b>30,16</b>	<b>29,77</b>	<b>30,39</b>	<b>30,79</b>	<b>30,76</b>	<b>...</b>	<b>30,37</b>
Hollanda	45,07	45,44	45,95	46,41	46,78	42,14	45,30
Japonya	41,18	41,28	41,65	41,96	...	...	41,52
Kore	40,12	40,96	41,08	41,36	41,53	...	41,01
Avustralya	35,36	39,93	40,68	42,28	39,86	...	39,62
Yeni Zelanda	37,85	36,83	38,91	38,23	37,24	...	37,81
İsrail	36,84	37,54	37,33	37,7	37,3	...	37,34
Almanya	35,18	35,88	36,04	36,12	36,45	35,52	35,87
Estonya	34,7	33,76	36,09	34,75	34,31	32,26	34,31
Slovak Cumh.	37,89	33,36	34,34	34,43	33,58	31,16	34,13
Türkiye	34,1	33,67	35,32	32,91	32,52	...	33,70
Finlandiya	31,03	31,95	32,85	33,62	33,79	33,47	32,79
İsveç	32,12	32,92	32,9	32,96	33	32,08	32,66
Çek Cumh.	34,1	31,18	31,1	32,31	32,34	30,5	31,92
Birleşik Krallık	32,16	31,94	31,46	31,5	32,14	31,24	31,74
Letonya	32,35	29,32	30,99	32,69	33,34	31,03	31,62
Kanada	32,19	32,15	32,51	32,67	32,07	27,38	31,50
Macaristan	32,05	26,59	30,3	33,06	34,63	31,4	31,34
İzlanda	31,18	27,99	30,67	34,03	33,26	30,8	31,32
Norveç	28,89	29,42	29,76	30,36	30,7	29,26	29,73
İrlanda	25,63	27,89	28,33	30,05	32,62	30,8	29,22
Polonya	29,12	26,1	27,15	29,25	28,26	25,23	27,52
Litvanya	29,65	27,76	28,47	27,29	26,87	24,58	27,44

<b>Lüksemburg</b>	27,07	26,97	27,01	26,52	26,93	27,43	26,99
<b>Belçika</b>	26,66	26,75	27,09	27,7	27,83	25,39	26,90
<b>İsviçre</b>	26,5	26,54	26,85	27,13	27,22	..	26,85
<b>Slovenya</b>	27,96	25,64	26,14	27,71	27,87	24,88	26,70
<b>Avusturya</b>	25,87	26,4	26,89	27,1	27,59	25,12	26,50
<b>Danimarka</b>	25,86	26,81	26,75	26,69	26,55	25,93	26,43
<b>Fransa</b>	25,59	25,56	25,51	25,73	26,14	25	25,59
<b>Kolombiya</b>	25,43	25,25	24,64	25,15	24,8	...	25,05
<b>ABD</b>	24,79	24,78	24,97	25,27	25,22	...	25,01
<b>İspanya</b>	24,12	23,14	23,53	23,69	23,46	21,81	23,29
<b>Yunanistan</b>	21,07	22,64	25,09	21,2	20,7	18,73	21,57
<b>İtalya</b>	21,19	21,61	21,52	21,54	21,63	20,61	21,35
<b>Portekiz</b>	20,12	19,91	19,81	20,78	21,05	20,07	20,29
<b>Meksika</b>	18,54	19,65	19,44	18,35	17,47	...	18,69
<b>Kosta Rika</b>	18,87	19,49	20,17	14,88	15,03	...	17,69
<b>OECD üyesi olmayan ülkeler</b>							
<b>Brezilya</b>	25,07	24,7	23,81	23,55	...	...	24,28
<b>Endonezya</b>	34,16	31,93	32,14	31,12	28,94	...	31,66
<b>Romanya</b>	33,3	29,23	25,51	24,77	27,29	26,31	27,74
<b>Rusya</b>	27,26	30,5	29,33	29,37	...	...	29,12

## Kaynaklar

Arrowsmith,S. (2005), *The Law of Public and Utilities Procurement*, İkinci Baskı, Sweet & Maxwell, Northampton.

Çelik, M. M. (2018), "Kamu Alımlarının Maliye Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi ve Kamu Alımlarının Makroekonomik Yapıyla İlişkinine Yönelik Panel Veri Analizi", Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.

Edler, J. ve Georgheiu, L. (2007), "Public Procurement and Innovation-Resurrecting the Demand Side", [http://dimetic.dime-eu.org/dimetic\\_files/EdlerGeorghiou2007.pdf](http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/EdlerGeorghiou2007.pdf) , 949-963 (2018).

İpek Şahin E. A. ve Acar İ.A. (2016), "Kazanım Temelli Kamu Satın Alması: Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, Temmuz Aralık, 55-80.

Kalkınma Bakanlığı (2019), 11. Kalkınma Planı (2019-2023).

Kamu İhale Kurumu (2023), *Kamu Alımları İzleme Raporları (2015-2022)*, [http://ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html) (ET: 26.05.2021).

Karakan Altınçekiç, B. (2010), "Kamu Alımlarının Ekonomik ve Sosyal Politikaların Aracı Olarak Kullanılması", Ankara: Kamu İhale Kurumu, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.

McCrudden, C. (2004), *Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes*, *Natural Resources Forum* (28), Oxford: United Nations Published by Blackwell Publishing.

OECD, (2009), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD Publishing.

OECD, (2020), *General government spending (indicator)*, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (ET: 25.05.2020).

OECD, (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. (ET: 13.05.2020)

OECD, (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. (ET: 13.03.2023)

Polat, N. (2003), "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, S. 49, 65-80.

SBB (2023), *Genel Devlet İstatistikleri*, <https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/> (Erişim tarihi; 27 Mart 2023).

SIGMA (2016), Kamu Alımlarında Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ'ler), <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-33-2016-Turkish.pdf> (ET: 06.07.2018).

Stiglitz, J. E. (1994), Kamu Kesimi Ekonomisi, (Çev. Ö. F. Batirel), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları.

Toprak, E. (2014), Türkiye’de Kamu Alımları Politikası: Devlet Piyasa İlişkisinin Karşılıklı Bağımlılığı Üzerinden Bir İnceleme, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.

Watermayer, R. (2010), “Workshop on Designing Efficient Public Procurement Policies to Foster Technology Transfer and Development Capacity In Emerging Markets”, Global Advisory and Training Services Ltd., in cooperation with Istanbul Commerce University.

Yılmaz, H. H. (2007), “İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi”, TEPAV.

Yülek, M. A. ve Tiryakioğlu, M. (2013), “Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri ve Literatürden Seçilmiş Örnekler”, T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 3. Sanayi Şurası, 1-12.

2022 Türkiye Raporu (2022), AB Genişleme Politikasına İlişkin 2022 Bilgilendirmesi,

[https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) (Erişim Tarihi: 01.03.2023).