

BELEDİYE KAYNAKLARININ ETKİN VE VERİMLİ KULLANILMASINDA İHALE YÖNETİMİ

*(Tender Management for Efficient and Effective Usage of Municipality
Resources)*

Hakkı YILDIRIM¹

Dr. Öğr. Üyesi Gökhan GELİŞEN²

ÖZ

Bu çalışmada belediyelerin görev ve sorumlulukları ile hizmet sunum şekilleri ve hizmet sunumunda kullandığı ihale usulü anlatılmıştır. Türkiye’de tarihsel süreçte uygulanan ihale kanunları ve son olarak uygulanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu değerlendirilmiştir. 4734 sayılı Kanun, AB müktesebatlarına uyum çerçevesinde hazırlanmış ve önceki kanunların eksikliklerini gidermeyi amaçlamıştır. Kanun’un uygulamaya girmesiyle, Belediyeler de her türlü mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihale ve temin/satın alma işlemlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre gerçekleştirmektedir. Kamu İhale Kanunu, kamu kaynaklarının etkin, verimli, rekabet koşulları içerisinde kullanılması ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması amaçlanmış ve temel ilkeler ile uyulması gereken kuralları belirlemiştir. Kanun’da belirtilen amaçlara ulaşılabilmesi, ihale süreçlerinin yürütülmesinde görevli personelin ve idarelerin Kanun’da belirtilen ilkelere uyması ile ancak mümkün olacaktır. Belediyeler ihale sürecini yürüten insan kaynağına yeterli ihale mevzuat eğitimlerini vermeli ve güncel gelişmeleri de takip etmelidir. Ayrıca Kamu İhale Kanunu ve alt mevzuatında günün ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte gerekli güncellemeler yapılmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Belediye Hizmetleri, İhale, Kamu İhale Kanunu, Temel İlkeler, Yeterlilik Kriterleri, Kamu Kaynağı

1 Bahçeşehir Üniversitesi Yüksek Lisans Öğrencisi, hakkiyildirim1987@hotmail.com

2 Bahçeşehir Üniversitesi Yapı İşletmesi Anabilim Dalı Koordinatörü,
gokhan.gelisen@eng.bau.edu.tr

ABSTRACT

In this study, the tender method explained which is used while performing tasks and obligations of municipalities, and while providing services. Tender laws used throughout the history of Turkey, and final Public Procurement Law No 4734 evaluated. The Law No 4734 has been prepared within the context of harmonization of *acquis communautaire*, and it is aimed to eliminate missing points. Beginning from the enforcement of the law, Municipalities have been performing any type of tendering and procurement/purchase for any goods or services in accordance with Law No 4734. With the Public Procurement Law, it is aimed to use public resources in an efficient, effective, and competitive way, and meet the needs on time and under favorable conditions, and additionally some basic principles and rules have been stipulated. Achieving the goals in the public sector can also be possible only if the personnel and administration who are in charge of execution of tender procedure abide the principles in the Law. Municipalities should provide trainings on tender legislation for the employees who are performing tender procedure, and follow up recent improvements. Also, necessary updates should be done on Public Procurement Law and sub-laws so as to meet latest requirements.

Keywords: Municipality, Municipal Services, Tender, Public Procurement Law, Basic Principles, Qualification Criteria, Public Resources

GİRİŞ

Türkiye için kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının en önemli şartlarından biri; Dünya’da mevcut gelişmiş ülkelerin uygulamalarını takip etmekten geçmektedir. Bir ülke kendine ait kamu kaynaklarını ne kadar etkin ve verimli kullanırsa gelişmişliğini o oranda yükseltmiş olur³.

20’nci yüzyıl başlarında Türkiye nüfusunun büyük bir çoğunluğu kırsal kesimde yaşarken, 21’inci yüzyıla gelindiğinde tam tersi bir durum ortaya çıkmış ve artık nüfusun büyük kesimi kentlerde yaşar hale gelmiştir. Kentlerdeki nüfus artışıyla birlikte kentleşme, altyapı, sosyal donatı gibi hizmet gerekliliği artmış, bunun yanında kentlerdeki değişme ve büyümeyle birlikte toplumsal beklentiler de yükselmiştir.

3 ERTUĞRUL İbrahim, *Türkiye’de Mevcut İhale Sistemiyle Elektronik İhale Sisteminin Karşılaştırılması; Bingöl İli Örneği* (YL Tezi), Diyarbakır, 2013, s.1.



Kentlerde yaşanan bu değişim, kentsel hizmet üretimine en yakın olan özellikle belediyelerin sorumluluğunu ve önemini arttırmıştır.

Belediyeler sorumlu olduğu hizmetleri kendi personel ve araç gereçlerini kullanarak yerine getirebileceği gibi özel sektör hizmet sunucularından da yararlanarak gerçekleştirebilir. Hizmetten yararlanan vatandaşları hizmetin kim tarafından yerine getirildiğinden ziyade, hizmetin kalitesi, etkinliği, zamanında sunulması ve kaynakların ekonomik kullanılması ilgilendirmektedir.

Hizmetlerin, belediye örgütüne sunulması durumunda her hizmet için ayrı bir organizasyona, araç-gereç ve personele gereksinim duyulmaktadır. Özellikle ileri teknoloji, bilgi ve uzmanlık isteyen hizmetlerin belediyelerce sunulması gereksiz harcamalara neden olmakta ve kaynakların rasyonel şekilde değerlendirilmesi önlenmektedir⁴. Bu durum kamuda farklı hizmet sunum yöntemlerini ortaya çıkarmıştır. Türkiye’de hem kamu kurumlarının hem de belediyelerin hizmet sunumunda kullandıkları özel sektör alternatifleri; ihale, yap-işlet-devret, imtiyaz, kiralama vb’dir. Belediyeler ve kamu kurumları tarafından hizmetin özel sektör kişilerince sunulmasında en çok tercih edileni ve kullanılanı ise ihale usulü olmuştur.

Kamu kaynaklarının sınırlı olması ve buna mukabil kamu alımlarının, ülke ekonomisinde önemli büyüklüğe sahip olması, kamu kaynaklarının yerinde ve etkin kullanılmasını daha da önemli hale getirmektedir. İhtiyaçların karşılanmasında kullanılan yöntem kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını etkiler. Bu itibarla düzenlenen kamu ihale sistemi, kamu kaynaklarını etkin, verimli, ekonomik ve şeffaflık içinde kullanılabilmesini sağlayacak araç ve model görevi görmektedir.

Kamunun/belediyelerin mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihale yoluyla özel sektör hizmet sunucuları tarafından gerçekleştiriliyor olması, kamu alımlarını düzenleyen ihale mevzuatının şeffaf, rekabet koşullarını içeren, kamu kaynaklarını etkin, verimli, ekonomik kullanılmasını ve hesap verilebilirliği sağlayan düzenlemeler içermesi gerekir. İhale usulü ile istenilen amaca ulaşılabilmesi için sadece iyi bir mevzuata sahip olmak da yeterli değildir. Bu amaçla idareler ihale sürecinin planlanmasından, ihale edilmesi, sözleşmenin yürütülmesi ve kontrol aşamasında mevzuatın belirlediği esas ve usullere riayet ederek gerçek anlamda kamu yararını sağlamış olacaktır.

4 ERDOĞAN Hasan, *Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifleri*, (Doktora Tezi), Isparta, 2010, s.176-177.



Türkiye’de 2003 yılına kadar uygulanan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile uluslararası standartlara uygun, şeffaf, denetlenebilir ve rekabete açık bir ihale sistemi oluşturulmadığı gerekçesi ile Avrupa Birliği müktesebatına uyum taahhütleri çerçevesinde hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 1.1.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir⁵. 4734 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Bu çalışmada, ilk olarak belediyelerin satın almayla ilgili yasal düzenlemeleri, belediyelerin görev ve sorumlulukları, belediye hizmetlerinin ihale yoluyla üçüncü şahıslarca sunulması incelenmiştir. İkinci olarak belediyelerin satın almayla ilgili temel mevzuatı olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Kanun’un temel ilkeleri, Kanunda uygulanacak ihale usulleri ve kanunun diğer önemli kısımları açıklanmıştır. Dördüncü ana başlık altında ise belediyelerin satın alımlarının yürütülmesinde organizasyon ve süreç olarak karşılaşılan sorunlar ayrı ayrı incelenmiştir. Son olarak beşinci başlık altında belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasında örnek uygulamaların nasıl olabileceği anlatılmıştır. Sonuç bölümünde ise bütünsel bir değerlendirme yapılarak önerilerde bulunulmuştur.

I. BELEDİYELERİN HİZMET SUNUMU VE SATIN ALMAYLA İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

A. Belediye, Görev ve Sorumlulukları

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 1’inci maddesinde Kanun’un amacı; “belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir” şeklinde ifade edilmiştir. Belediyeler görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını bu kanuna göre yürütür. Anılan Kanun’un 3’üncü maddesinde ise belediye; “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyelerin görev ve sorumlulukları da yine Belediye Kanunu’nun 14 ve 15’inci maddelerinde düzenlenmiştir. İmar, su ve kanalizasyon,

5 TURŞUCU Mehmet, *Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar*, (YL Tezi), Isparta, 2011, s.2-3.



ulaşım gibi kentsel alt yapı, içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak, toplu taşıma yapmak, katı atıkların toplanması, toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı kurmak, kurdurmak, işletmek, işletirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek gibi görev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7, 8, 9 ve 10'uncu maddelerinde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları da aynı şekilde düzenlenmiştir.

B. Belediye Hizmetlerinin İhale Yoluyla Üçüncü Şahıslarca Sunulması

Belediyeler bazı temel hizmetlerini kendi örgüt ve personelleriyle sunabilirken; kendi personel, araç gerecin yeterli olmadığı veya uzmanlık gerektiren hizmetleri de ihale edilerek veya diğer özel sektör alternatiflerinden yap-işlet-devret, imtiyaz, şirketleşme gibi yöntemlerle üçüncü şahıslarca sunabilmektedir. Belde halkını, hizmetlerin kim tarafından sunulduğundan ziyade kalitesi ilgilendirmektedir. Alternatif hizmet sunma yöntemleri arasında en fazla uygulama alanı bulan yöntem ihale usulü ile işin özel hukuk kişilerince sunulması olmuştur⁶. Sorumluluğun belediye yönetiminde kaldığı, denetim ve gözetim yetkisini etkin şekilde kullandığı sürece belediye hizmetleri özel sektör ile sunabilir⁷. Hizmet sunumunda önemli olan hizmetlerin etkin, kaliteli, zamanında ve ekonomik olarak gerçekleşmesidir.

Hizmetin koşulları önceden belirlenerek, üretim ve sunulma sorumluluğunun bedeli karşılığında sözleşmeye dayalı olarak özel hukuk kişilerine bırakılmasına ihale denilmektedir⁸. İhale kavramı, idarenin belirli bir işi istekliler arasından belli usuller çerçevesinde seçeceği birisine yaptırmak üzere "yürüttüğü süreci" ifade eder⁹. İhale basit olarak bir işin, konu ile ilgili birçok istekliden en uygun teklifi veren üzerine bırakılması olarak ifade edilebilir.

İhale, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde; "Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip

6 İLKORKOR Zehra Şahin "Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, S.468, Ankara, 2010, s.64.

7 ERDOĞAN, s. 177.

8 ERDOĞAN, s. 180.

9 DEMİRCİOĞLU M. Yaşar "İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend; Açık İhale Usulünün Terki, Pazarlık Yolu İle İhale Usulünün Keşfi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.2014/115, Ankara, 2014, s.126.



sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyeler kendi görev ve sorumluluk alanındaki hizmetlerin etkin, verimli, ekonomik, hızlı, adil, kaliteli ve yasalara uygun şekilde yürütülmesinden sorumludur¹⁰. Türkiye’de, 1984 yılında oluşturulan büyükşehir belediyeleri, 1980’lerde başlayan özelleştirme çalışmalarının da etkisiyle hizmetin (mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin) ihale yoluyla üçüncü şahıslarca (özel hukuk kişilerince) sunulmasını yaygın şekilde kullanmaya başlamıştır. Günümüzde büyükşehir belediyeleri gibi diğer belediyeler de çevre temizliği, yemek hizmeti, güvenlik, araç kiralama, her türlü mal alımı (kırtasiye, sarf malzemeleri, enerji, akaryakıt vb.) ve bina, yol, park gibi yapım işlerini ihale yoluyla üçüncü şahıslara yaptırmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 67’nci maddesinde, belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile bu maddede sayılan işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte aynı Kanun’un 14 ve 15’nci maddelerinde de görev ve sorumluluklarını “yapar veya yaptırır, yapmak veya yaptırmak, kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek” şeklinde belirtilmiştir. Buradan belediyelerin hizmetlerini bizzat kendi personel ve araç-gereçleriyle yapacağı gibi üçüncü kişilerce de yaptırabileceği ifade edilmekte ve bu yetki verilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da benzer şekilde hizmetlerin ihale yoluyla gerçekleştirilebileceği düzenlenmiştir.

C. İhale Usulünün Avantajları

İhale usulünün kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi, piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. İhale ile rekabet ortamının oluşturulmasıyla ihaleyi kazanmak isteyen firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışma, rekabet söz konusu olmaktadır. İhale usulünün kullanılması yalnızca elde edilecek geliri yükseltmekle kalmayıp, kamu kaynaklarının etkin dağıtım bakımından da öne çıkmaktadır¹¹.

İdareler, ihale sayesinde, belirli bir maliyete katlanmak yerine, gerçekleştirmek istedikleri faaliyeti, ölçek ekonomilerinden yararlanarak

10 ERDOĞAN, s. 176.

11 BİLİR Hakan, **İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları Rekabetin Sağlanması ve Korunması**, (Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi), Ankara, 2004, s.10.



uzmanlaşmış hizmet sağlayıcılarına daha düşük maliyetle yaptırabilme imkânı elde ederek maliyetlerini azaltabilirler¹². İhale usulüyle maliyetlerinin azaltılması yanında, kendi bünyesinde yeteri kadar istihdam edilemeyen teknik/uzman personelin gerekli olduğu hizmet ihtiyacını piyasa tedarikçilerinden karşılayabilir. İdareler her bir iş için yeni personel tedarik etmek yerine, ihale usulüyle hizmet sunucularının tecrübe, deneyim, bilgi ve fikirlerinden istifade edebileceği gibi güncel araç-gereç ve teknolojik ürünlerden yararlanarak hizmet kalitesini de arttırmış olacaktır.

Bununla birlikte, yukarıda ifade edilen ihale usulünün üstünlüklerine rağmen, yalnızca ihale usulünü benimseyip kullanmak yeterli olmamaktadır. Önemli olan, ihale sürecinin iyi tasarlanması ve yöntemin detaylarının doğru olmasıdır¹³. Aksi durumda hem kamu kaynakları hem de vatandaş ve kurumlar bundan olumsuz etkilenecektir. Sonuç olarak ihalenin; rekabet ortamının sağlanması, maliyet etkinliğinin oluşması, zamanın ve kaynakların etkin, verimli kullanılması, personel ve araç-gereç verimliliği, risklerin azaltılması ve güncel gelişmelerden yararlanabilmek gibi avantajları bulunmaktadır. Bütün bu avantajların sağlanabilmesi, ihale sürecinin doğru yürütülmesine bağlıdır.

D. Satın Almayla İlgili Yasal Düzenlemeler

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; "Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür" denmiştir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin ise 4734 sayılı Kanun'un hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır (4734/KİK m.2¹⁴).

Belediyeler, 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte alım, satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi kendisine gelir

12 İLKORKOR, s.70.

13 BİLİR, s.2.

14 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu(KİK), RG Tarihi:22.01.2002, RG No:24648



getirici işlerin ihaleleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre, her türlü kendi kaynağından karşılanarak satın alınan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihalelerini ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre gerçekleştirir.

II. BELEDİYELERİN SATINALMAYLA İLGİLİ TEMEL MEVZUATI

A. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 22/01/2002 tarihinde 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01/01/2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, bütün kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler, kamu kaynağı kullanarak karşılanacak olan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde bu ihale Kanunu'na tabi olmuşlardır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun amacı, Kanun'un 1'inci maddesinde, "kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir" şeklinde tanımlanmıştır. 4734 sayılı Kanun ile tüm kamu kurum ve kuruluşlar kanun kapsamına dâhil edilerek kamu harcamalarının disiplin altına alınma amacı gözetilmiştir¹⁵. 4734 sayılı Kanun'un kapsamı 2'nci maddesinde; "İdarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür" olarak belirlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin (a) bendine göre; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve *belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar*, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler kanun kapsamındadır. "*Belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar*" da bu Kanunun kapsamına alınmış olup, bunların kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanacak mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin gerçekleşmesinde yapılacak olan ihaleler ve satın alma yollarındaki uygulanacak esas ve usuller belirlenmiştir. Belediyeler hür türlü mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihale ve satın alma işlemlerini

15 ALTINIŞIK Resul, **Kamu İhale Hukukunun Türk Kamu Yönetimindeki Yeri; Temel İlkeleri ve İşlevi**, (YL Tezi), Kırkkale, 2011, s.50-51.



4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na, ihale sonrası sözleşmelerin imzalanması ve yürütülmesi aşamalarını ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre gerçekleştirir.

Tablo 1'de idare bazlı gerçekleşen ihaleler incelenmiş olup, 2016 yılı Kamu İhale Bülteni'nde yayınlanan bilgilere göre genel bütçeli idarelerden sonra en çok ihale yapan 26.866 adet sayı ile belediyeler olmuştur. Belediyeler yapmış olduğu bu ihaleler ile toplamda 57.815.181.000TL'lik alım yaparak toplam kamu alımlarının %34'ünü gerçekleştirmiştir. Bu sonuçlar, ihale yöntemiyle en fazla kamu alımı yapanın belediyeler olduğunu göstermektedir.

Tablo 1

2016 yılında gerçekleşen ihale ve idare bilgileri

Bütçe Türü	İhale Yapan İdare Sayısı	İhale Sayısı	Kamu Alımı Tutarı (1000TL)
Merkezi Bütçe	8.049	54.377	74.729.107
Yerel Bütçe	Belediye	2.997	26.866
	İl Özel İdare	161	4.247
	Mahalli İdareler	121	342
Yerel Bütçe Toplam	3.279	31.455	60.483.924
Diğer(KİT, BİT vb)	971	36.800	34.633.062
Genel Toplam	12.299	122.632	169.846.093

Not: Kamu İhale Kurumu'nca yayınlanan 2016 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan alınmıştır¹⁶.

B. Kanunun Temel İlkeleri

Kamu alımlarının, ülke ekonomisinde önemli büyüklüğe sahip olması sebebiyle kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılması ile kamuoyu denetimine açık, şeffaf ve rekabet koşulları içerisinde gerçekleştirilmesi gerekir. Kanun'un temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesinde de idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

16 Bkz. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf, Erişim Tarihi, 01.02.2017



Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen amaca ulaşmak için temel ilkeler ve idarelerce uyulması gereken kurallar belirlenmiştir. Temel ilkelerle, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması, rekabet ortamının sağlanması ve şeffaf olarak hareket edilmesi ile hesap verilebilirliğin oluşması amaçlanmıştır. Kanunda temel ilkelerin olması, idarelerin belirli ve tanımlı standartlar içerisinde hareket etmesini sağlar.

Kanun'un 5'inci maddesinde hüküm altına alınan diğer ilkeler;

- Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.
- Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.
- Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.
- Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.
- İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilemesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.

Temel ilkelere ilave olarak Kanun'un 62'nci maddesinde ise uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir.

Temel ilkeler ve idarece uyulması gereken kurallar, yaklaşık maliyetin hazırlanmasında, ihale usulünün seçiminde, ihale dokümanının oluşturulmasında, yeterli kriterlerinin belirlenmesinde ve tekliflerin değerlendirilmesinde önemli bir etkidir. Bu işlemlerin yapılmasında temel ilkelere uyulduğu sürece ihtiyaçlar uygun şartlarla ve zamanında karşılanabilecek ve kaynaklar verimli kullanılacaktır.

C. Kamu İhale Kanununda Uygulanacak İhale Usulleri

Kamuda, ihtiyaçlara yönelik talebin yüksek ve günün ihtiyaçlarına göre artıyor olması, yıllara yaygın olması, stratejik öneme sahip olması, üretiminin belli bir birikim ve beceriyi gerektirmesinden dolayı maliyetinin ciddi miktarlara ulaşmasına neden olmaktadır. Bu durum karşısında idareler, özel sektörün maliyet fayda kıyaslamasını göz önünde bulundurması ve bunun sonucunda maliyetleri düşürmeye çalışarak maksimum fayda elde etmesini sağlamaya çalışmalıdır¹⁷.

17 DELİGÖZ Emin, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi, (İdari Uzmanlık Tezi), Ankara, 2014, s.31.



Alım yönteminin belirlenmesi Kanun'un temel ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesi gereken önemli bir konudur¹⁸.

Kamu İhale Kanunu'nda, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak ihale usulleri; "Açık ihale usulü", "Belli istekliler arasında ihale usulü" ve "Pazarlık usulü" olarak düzenlenmiştir. Kanun'un 5'inci maddesinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olduğu, diğer ihale usulü olan pazarlık usulünün Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

İdareler, uygulanacak ihale usullerini temel ilkeler çerçevesinde işin özelliğine, türüne, miktarına ve aciliyetine göre mevzuatta belirtilen hükümler çerçevesinde belirleyecektir. İhale usulünün; saydamlığı, rekabeti, etkinlik ve verimliliği, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlar ve zamanda karşılanmasını temin edecek şekilde belirlenmesi gerekir.

Tablo 2'de görüldüğü üzere 2016 yılında 4734 sayılı Kanun'a göre gerçekleştirilen tüm kamu alımlarının adet olarak %73,26'sı açık ihale usulü, %0,38'i belli istekliler arasında ihale usulü ve %26,36'sı ise pazarlık usulü ile yapılmıştır. Tutar bazında inceleme yapıldığında, gerçekleştirilen ihalelerin yüzde 80,71'inde açık ihale usulü, yüzde 13,95'inde pazarlık usulü ve yüzde 5,34'ünde ise belli istekliler arasında ihale usulü uygulanmıştır.

Tablo 2

Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

İhale Usulü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000TL)	
	2016 Yılı	%	2016 Yılı	%
Açık İhale Usulü	65.437	73,26	125.632.106	80,71
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	335	0,38	8.316.864	5,34
Pazarlık Usulü	23.547	26,36	21.712.220	13,95
Toplam	89.319	100	155.661.190	100

Not: Kamu İhale Kurumu'nca yayınlanan 2016 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan alınmıştır¹⁹.

Kanunda belirtilen alım usulleri dışında, özel hallerde

18 TURŞUCU, s.84.

19 Bkz. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf, Erişim Tarihi, 01.02.2017



kullanılabilecek olan istisna kapsamında yapılan alımlar, doğrudan temin usulüyle yapılan alımlar ve tasarım yarışmaları ile yapılan alımlar bulunmaktadır.

Tablo 3'e göre 2016 yılı içerisinde EKAP²⁰ üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımlarının %89,63'ü Kanunda belirtilen ihale usullerine göre %8,17'si istisna kapsamında ve %2,2'si ise doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilmiştir. Toplamda kamu alımlarının %10,37 gibi bir oranın ihale usulü dışında diğer alım yöntemleri kullanılmıştır.

Tablo 3

Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000TL)	
	2016 Yılı	%	2016 Yılı	%
4734 Kanun Kapsamında ki İhale Usulleri	89.319	72,83	155.661.190	89,63
Doğrudan Temin			3.817.742	2,20
İstisna	33.313	27,17	14.184.903	8,17
Toplam	122.632	100	173.663.835	100

Not: Kamu İhale Kurumu'nca yayınlanan 2016 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan alınmıştır²¹.

1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, Kanun'un 19'uncu maddesinde, bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olarak ifade edilmiştir. Tam rekabet ortamının sağlanması, tüm isteklilerin ihaleye katılabilmeleri durumunda sağlanabileceğinden açık ihale usulü, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine en iyi derecede hizmet eden alım usulüdür²². Açık ihale usulü adını isteyen herkesin ihaleye teklif verebilmesinden almaktadır. Bu usul Devlet İhale Kanunu'ndaki kapalı teklif usulünün karşılığıdır. Bütün isteklilerin teklif verebilmesinden kasıt, 4734 sayılı Kanun'daki düzenlemelere uygun olarak ihaleye katılabilecekleri konusunda, Kanun'da yer alan sınırlamalar dışında her hangi bir sınırlama

20 EKAP: Elektronik Kamu Alımları Platformu

21 Bkz. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf, Erişim Tarihi, 01.02.2017

22 TURŞUCU, s.85.



getirilemeyeceğidir. Tam rekabet ortamı da ancak bütün isteklilerin ihaleye katılmaları ile mümkündür²³.

Tablo 2’de görüldüğü üzere ihale usulleri içerisinde en fazla tercih edilen açık ihale usulü olmuştur. Açık ihale usulü ile kamu alımlarının 125.632.106.000TL (%80,71)’si gerçekleştirilmiş olup, bu sonuç açık ihale usulünün temel ihale usulü olduğunun bir göstergesidir.

2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Kanun’un 20’nci maddesinde, belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul olarak belirlenmiştir. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.

Belli istekliler arasında ihale usulü Kanun’da belirtildiği gibi uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerde kullanıldığından toplam alımlardaki payı yalnızca %5,34’dür.

3. Pazarlık Usulü

Kanun’un 21’inci maddesinde belirtilen ve madde metninde sayılan özel durumların var olması halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Pazarlık usulü kanunda belirtilen özel durumlarda kullanılabilen istisnai bir usul olduğundan, ihalelerde pazarlık usulünün kullanılması durumunda, pazarlık usulünün kullanılma gerekçesi ihale onay belgesinde ekleriyle birlikte belirtilmesi gerekir²⁴. 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde de açıkça ifade edildiği gibi, temel ihale usulü, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olup, diğer usuller Kanun’da belirtilen hallerin bulunması durumunda uygulanabilecektir. Bu sebeple, pazarlık usulü ihalelerde dikkat edilmesi gereken husus; pazarlık usulü ile ihale yapılabilmesi için Kanun’da belirtilen koşullardan birinin gerçekleşmesi zorunluluğunun ortaya çıkmasıdır. Dolayısıyla, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için somut olayda Kanun’da belirtilen söz konusu alımın gerekçesi ve sebep unsuru açıkça tespit edilmelidir.

23 ARAPGİRLİ Murat, **Hizmet Alımı İhaleleri**, İksan Matbaası, Ankara, 2015, s.274.

24 ARAPGİRLİ, s.286.



Tüm kamu alımlarında pazarlık usulü Tablo 2’de görüldüğü üzere açık ihale usulünden sonra en fazla tercih edilen ihale usulüdür. 2016 yılında ihale usulleri ile alımı yapılan toplam kamu alımlarının %13,95’i pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir.

İdareler yaklaşık maliyeti 2017 yılına göre 195.205,00 Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendine göre pazarlık usulü ile yapabilir. 2016 yılı verilerine bakıldığında adet olarak pazarlık ihalelerin %70,37’si Kanunun 21/f kapsamında yapıldığı görülmektedir. Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi dışında en çok tercih edilen (b) bendi kapsamında yapılan alımdır. Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin adet olarak %27,30’u 21/b usulü ile yapılmasına rağmen tutar olarak %79,93’lük gibi bir oranla pazarlık usulünde tutar bazında en fazla alım yapılan (b) bendi olmuştur.

Tablo 4

Pazarlık Usulü ile 21/b ve 21/f Bilgileri

İhale Usulü	İhale Sayısı		İhale Tutarı(1000TL)	
	2015	2016	2015	2016
Pazarlık Usulü	24.006	23.547	11.670.050	21.712.220
21/ b	7.155 (%29,81)	6.429 (%27,30)	9.569.673 (%82)	17.354.733 (%79,93)
21/ f	16.539 (%69,90)	16.571 (%70,37)	1.654.169 (%14,17)	1.780.098 (%8,20)

Not: Kamu İhale Kurumu’nca yayınlanan 2016 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan alınmıştır²⁵.

Kanun’un 21’inci maddesinin ikinci fıkrasında (b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu olmayıp, ilan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir. Bu alım usullerinde uygulamada çoğunlukla ilan yapılmamakta sadece ihaleye üç istekli davet edilerek mal ve hizmet alımları sonuçlandırılmaktadır. Pazarlık usulünde ilan yapılma zorunluluğu olmadığından özellikle belediyeler tedarikçilerini kendisi belirlemek adına bu usulleri kolaylıkla kullanır hale gelmiştir. Üstelik sadece üç istekliyi davet etmek yeterli olup bu

²⁵ Bkz. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf, Erişim Tarihi, 01.02.2017



isteklilerden iki tanesi teklif göndermese ve sadece bir istekli teklif gönderse bile bu istekli ile sözleşme yapılarak iş ihale edilebilmektedir²⁶. Bu şekilde yapılan alımlarda şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ihmal edilebilmekte ve kamu alımları temel ilkelerden uzak bir şekilde gerçekleştirilmektedir. 2016 yılı sonuçlarına göre ilan yapılmayan pazarlık usulü toplam kamu alımlarının %12,3'üne denk gelmektedir.

EKAP'ta yayımlanan ihaleler incelendiğinde, pazarlık ihalelerinden 21/b ve 21/f bentleriyle en çok belediyelerin alım yaptığı görülmektedir. 21/f limit içerisinde kalan alımlarda tercih edilirken, 21/b ile süreklilik arz eden ve kesintiye uğramaması gereken alımlar ile öngörülemeyen ve ivedilik gerektiren durumlarda kullanılabilir.

Belediyelerin özellikle Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi ile acil, yaşamsal, geciktirilmeksizin ivedilikle karşılanması gereken mal ve hizmet özelliği taşımadığı halde bu usul ile alım yaptığı söylenebilir²⁷. 2017 yılına ait EKAP'ta yayımlanan ihalelerden birçok okul ve kamu binaları bakım onarım işleri, yol, cadde ve sokak düzenleme, duvar yapım işleri ve malzeme alımları Kanun'un 21/b maddesi kapsamında yapıldığı, yapılan ihalelerin idare bazında incelendiğinde ise çoğunlukla belediyeler olduğu görülmektedir²⁸.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde kamuya mali, sosyal, toplumsal boyutta zarar verilmemiş olmasına dikkat edilmelidir²⁹. Bu itibarla ihtimallerden, olasılıklardan, faraziyelerden yola çıkılarak pazarlık usulü yerine açık, adil, rekabetçi ve güvenilir ihale kurallarının belirlendiği açık ihale usulü tercih edilmelidir³⁰.

D. Diğer Alım Türleri

4734 sayılı Kanun'da ihale usullerinin yanında diğer alım yöntemlerine de yer verilmiştir. Bahsi geçen alım yöntemleri, ihale ile yapılması mümkün olmayan ya da ihale usulünde yer alan sürelerin neden olduğu gecikmelere sebebiyet vermemek için düzenlenmiş alım

26 DEMİRCİOĞLU, s.130.

27 DEMİRCİOĞLU, s.155.

28 Konu hakkındaki Kanun'un 21/b maddesi kapsamında yapılan ihaleler ve bu ihaleyi gerçekleştiren idare bilgileri için bkz. (<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html>)

29 DEMİRCİOĞLU, s.157.

30 EMEK Uğur "Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması Ve Korunması", İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2002, s.10

yöntemleridir³¹. Satın alınacak mal, hizmet ve yapım işlerinin nitelik ve özelliklerine göre; istisna kapsamında yapılan alımlar, doğrudan temin usulüyle yapılan alımlar ve tasarım yarışmaları şeklinde yapılan alımlardır.

İdareler diğer alım türlerini Kanun'un belirlemiş olduğu ve zorunluluk hallerinde kullanılabileceğinden bu konuda tamamen serbestlik bulunmamaktadır. Diğer alım türleri ile yapılacak olan satın alımlarda şeffaflık, rekabet ve hesap verilebilirlik gibi temel ilkeler dikkate alınarak kamu kaynaklarının etkin, verimli ve yerinde kullanılmasına dikkat edilmelidir.

Tablo 5'te görüldüğü üzere 2016 yılı verilerine göre belediyeler alımlarının %95,82'lik kısmını Kanunda belirtilen ihale usulleriyle, %2,18'ni istisna kapsamında ve %2'sini ise doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirmiştir. Bütün belediyeler doğrudan teminlerini EKAP üzerinden gerçekleştirmediklerinden dolayı doğrudan temin usulünün daha fazla olacağını söyleyebiliriz.

Tablo 5

Belediyelerin alım türleri

İdare	4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri		Doğrudan Temin	İstisna		Genel Toplam	
	2016		2016	2016		2016	
	Adet	Tutar (1000)	Tutar (1000)	Adet	Tutar (1000)	Adet	Tutar (1000)
Belediyeler	26.257	56.529.563	1.180.647	609	1.285.618	26.866	58.995.828
Toplam İdareler	89.319	155.661.190	3.817.742	33.313	14.184.903	122.632	173.663.836

Not: Kamu İhale Kurumu'nca yayınlanan 2016 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan alınmıştır³².

1. Doğrudan Temin

Kanun'da belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin

31 DELİGÖZ, s.36.

32 Bkz. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf, Erişim Tarihi, 01.02.2017



edilebilen alım yöntemidir. Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurulabilir. Doğrudan temin, Kanun'da belirtildiği hallerde ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterli kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edilmesidir. Doğrudan temin; ilan süresi ile yeterli kuralları gerekmemesi ve hızlı işlem yapılabilmesi sebebiyle idarelerin sıklıkla başvurduğu bir alım yöntemi olmuştur.

Özellikle belediyeler doğrudan temini çok sık kullanmaktadır. Kanun'un 22'nci maddesinin d bendine göre; Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin Elli sekiz bin beş yüz elli beş Türk Lirası, diğer idarelerin On dokuz bin beş yüz yedi Türk Lirasını aşmayan (2017 yılı fiyatı) ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarını doğrudan temin yoluyla tedarik etmektedirler.

Belediyeler yukarıda ifade edilen limit içerisinde kalan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini ihale yerine doğrudan temin yöntemiyle tedarik edebilmektedir. Tablo 5'de görüldüğü üzere belediyeler, 2016 yılı alımlarının %2'lik gibi bir kısmını doğrudan temin ile gerçekleştirmiştir. Doğrudan temin kullanım oranı tutar bazında düşük olsa da, bu alım yönteminde Kanunda sayılan rekabet, eşitlik, saydamlık, etkinlik ve maliyet gibi unsurlar ihmal edilebilmektedir.

Kamu İhale Kurumu'nun verilerine göre doğrudan temin yoluyla yapılan kamu alımlarının %52,08'ni Kanununun 22/d maddesi kapsamında olan limit içerisindeki alımlar oluşturmaktadır. Doğrudan temin yönteminde, Kanun'da belirtilen amacın dışına çıkılarak yeterli piyasa araştırması yapılmadan ve rekabet koşulları oluşturulmadan yan teklifler alınarak sadece belirli istekler üzerinden alım yapılmasını önleyici bir düzenleme veya yaptırım uygulaması bulunmamaktadır.

E. İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları

İhale konusu işin kaliteli bir şekilde ve zamanında yapılabilmesi için işi yapacak kişinin mesleki ve teknik olarak bazı şartlara haiz olması gerekir. Yine bu kişinin ekonomik ve mali yönden de işi tamamlamaya muktedir olması lazımdır. İhalelerde ihaleye katılan kişilerin işi yapabilirliklerini ortaya koyan bu ölçütlere *yeterlilik kriterleri* adı verilir³³.

33 ARAPGİRLİ, s.439.

İhalelere katılım konusunda yeterlik kriterlerinin 2886 sayılı Kanun'da düzenlenmemesinin şeffaflık ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştiri konusu olması nedeniyle 4734 sayılı Kanun'da bu husus ayrıntılı olarak düzenlenmiştir³⁴.

İdareler, kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek, istediği kalite ve zamanda hizmet alabilmek amacıyla işi yapacak olan istekliyi kanunun belirlemiş olduğu yeterlik kriterlerine göre belirler. Kanun'un 10'uncu maddesinde belirtilen ve ihalelerde istenecek olan yeterlik kriterleri ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik olmak üzere iki kısma ayrılmıştır.

İhaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak aşağıda belirtilen bilgi ve belgeler istenebilir:

a) Ekonomik ve malî yeterliğin belirlenmesi için;

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

b) Mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesi için;

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

34 TURŞUCU, s.95.



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

İhale konusu işin niteliğine göre yukarıda belirtilen bilgi veya belgelerden hangilerinin yeterlik değerlendirmesinde kullanılacağı, ihale dokümanında ve ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilân veya davet belgelerinde belirtilmesi zorunludur (4734/KİK m.10). İdareler, mal ve hizmet alımı ile yapım işleri yüklenicilerinin belirlenmesinde isteyecekleri yeterlilik kriterlerini Kanunun temel ilkeleri doğrultusunda belirleyerek tam rekabet koşullarını oluşturmalıdır.

Özellikle kendi şirketi olan belediyeler belirlemiş olduğu yeterlilik kriterleri ile katılımı daraltmakta ve sadece kendi şirketlerinin katılımını sağlamaktadır. Bu durum hem rekabeti engellemekte hem de ihalenin daha yüksek rakamlara sonuçlanmasına sebep olmaktadır. Türkiye’de Belediyeler ve şirketleri arasındaki ihale ilişkileri üzerine yapılan bir araştırmaya göre; Belediye şirketlerinin söz konusu ihalelere ortalama %70 oranında tek başlarına katıldıkları görülmektedir. İncelenen 6 büyükşehir belediyesinde ise bu oran yaklaşık yüzde 90’dır. Dolayısıyla bu oranlar belediye şirketlerinin kazandıkları ihalelerde rekabet ortamının sağlanmadığını/sağlanmadığını göstermektedir³⁵.

F. İhaleye Katılamayacak ve İhale Dışı Bırakılacak Olanlar

Kanun’un 11’inci maddesinde ihaleye katılamayacak olanlar belirlenmiş olup, madde metninde sayılanlar doğrudan veya dolaylı

35 İLHAN İlhami “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Araştırma”, *Sayıştay Dergisi*, S.88, Ankara, 2013, s.23.



veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar. Bu yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapılmışsa, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.

Ayrıca Kanun'un 10'uncu maddesinde ihaleye girdiği halde ihale dışı bırakılacak olanlar da düzenlenmiştir. Bu maddede sayılan durumda olan istekliler yeterlilik kriterlerini sağlamış olsalar dahi ihalede değerlendirme dışı bırakılır. Bunlarla birlikte Kanun'un 11'inci maddeye göre ihaleye katılmayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan ve 17'nci maddede belirtilen yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilen istekliler de ihale dışı bırakılır.

G. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun amacı, Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemektir (4735/KİSK m.1³⁶). 4735 sayılı Kanun'un kapsamı, "Kamu İhale Kanununa tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu Kanun hükümlerine göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşmeleri kapsar" şeklinde belirlenmiştir. 4734 sayılı Kanun'a göre yapılan ihalelerin sözleşme imzalanması ve sözleşmenin uygulanması aşamaları 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre gerçekleştirilir. 4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle ihale sürecinin bağlı olduğu düzenleme ile sözleşme aşamasındaki düzenlemeler ayrı kanunlarda düzenlenmiştir.

4735 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde temel ilkeler; "Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemez. Kanunda belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez. Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülükler sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur" şeklinde belirlenmiştir.

36 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu(KİSK), RG Tarihi:22.01.2002, RG No:24648



III. SATIN ALMALARIN YÜRÜTÜLMESİNDE ORGANİZASYON VE SÜREÇ OLARAK KARŞILAŞILAN SORUNLAR

A. Organizasyon Olarak Karşılaşılan Sorunlar

Belediye hizmetlerinin sunumunda ihale yöntemi ile ulaşılmak istenen optimum fayda, ancak mevzuatın belirlediği sınırlar içerisinde, süreci doğru işleten organizasyona sahip olunmasıyla sağlanabilir. Belediyelerde karar alma sürecinden, uygulama ve kontrol aşamasında bulunan bütün insan kaynağı, ortak amaç ve bilinçle hareket edebilirse, Kanun'un belirlediği amaca ulaşabilir.

İhale yöntemi insan kaynağı ile yürütülen bir süreçtir. İhale işlemleri, ihale öncesi hazırlık, ilana çıkılması, tekliflerin alınması, sözleşmenin imzalanması ve uygulanması, hak edişlerin ödenmesi ve kabul işlemlerinin yapılmasına kadar yönetilmesi zor ve uzun bir süreci kapsar. Bu sürecin etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi için iyi yetişmiş insan kaynağına gereksinim duyulur. Birçok belediyeler ihale süreçlerini usulüne uygun bir şekilde yönetecek ve süreci başarılı bir şekilde tamamlayacak yetişmiş insan kaynağından yoksundur³⁷. Belediyelerin iyi yetişmiş ve mevzuata hâkim yeterli personeli olmaması satın alma sürecinde aksaklıkların yaşanmasına sebep olmaktadır.

Konu hakkında Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporunda; "Kamu İhale Kurumu, eğitim ve operasyonel desteğini belediyeler gibi kapasitesi daha sınırlı kurumlara yöneltilmelidir. 2014'te, toplam ihalelerin %32'si belediyeler tarafından verilmiştir ve toplam şikâyetlerin %28'i bunlar hakkında yapılmıştır³⁸" tespiti ile belediyelerdeki personelin mevzuat eğitimine değinmiştir.

B. Süreç Olarak Karşılaşılan Sorunlar

Belediye hizmetinin ihale yöntemi ile sunulmasında; ihtiyaçların tespit edilmesi ve kararın verilmesi, yapılacak işin teknik şartname ve projelerinin hazırlanması, yaklaşık maliyet tespiti, ihale dokümanının oluşturulması, ihalenin yapılması, sözleşmenin imzalanması ve işin yerine getirilmesi ile denetim kontrol süreçlerinden oluşan aşamalar vardır. Bu aşamaların başlangıcından sürecin tamamlanmasına kadar geçen sürede karar vericiler, uygulayıcı personeller, mevzuat, kurumlar ve istekliler olmak üzere farklı aktörler devreye girer. Bu kadar fazla aktörün bir arada olduğu bir süreçte ancak uyum halinde hareket edilebilmesiyle başarıya ulaşılabilir. Bu sebeple ihalenin her aşamasında

37 ERDOĞAN, s.194.

38 Avrupa Komisyonu, *Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2015*, Brüksel, 2015, s.40.



kamu yararını oluşturabilmek adına ihale sürecinin bütün aşamalarında özen gösterilmelidir.

Belediyelerin alım sürecinde karşılaşılan sorunları planlama, mevzuat ve Kamu İhale Kurumu'ndan kaynaklanan sorunlar olarak sıralayabiliriz.

1. Belediyelerin Plan Sorunları

Satın alma işlemleri belirli planlar dâhilinde gerçekleştirilmesi ve sistemli olarak hareket edilmesi gereken bir alandır. Yeterli piyasa araştırmasının yapılması, rekabet koşullarının oluşturulması, isteklilere gerekli fizibilite ve teklif hazırlamaları için yeterli süre tanınması gerekir. 4734 sayılı Kanun söz konusu işin türü ve yaklaşık maliyetine göre ihalelerde olması gereken minimum ilan sürelerini belirlemiştir. Hizmet kalitesinin artırılması ve kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması adına satın alma işlemleri ani ve hızlı kararlar alarak değil, önceden planlanmış, yeterli piyasa araştırılması yapılmış ve rekabet ortamı oluşturulmuş şekilde olmalıdır.

Belediyeler her ne kadar yıllık bütçelerini oluşturmuş olsalar da, siyasi kurumlar olması sebebiyle yıllık planlarına uymakta zorlanabilmektedirler. Bunlara özellikle açılış, organizasyon, özel gün etkinlikleri gibi işler örnek gösterilebilir. Yapılacak işlerin yıllık planların haricinde ani ve acele gerçekleşmesi sebebiyle yeterli çalışma yapılamadığından doğrudan temin, pazarlık usulü veya istisna gibi alım usullerine yönelim artmaktadır. Bu tür alımlar ise rekabet koşulları ile şeffaflık gibi temel ilkeleri olumsuz yönde etkilemektedir.

2. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini kapsamaktadır.

Kanun'un yürürlüğe girmesinden itibaren kırktan fazla değişiklik olmuştur. İhale uygulamalarına ilişkin kanunların hiç değiştirilmemesi veya çok nadir olarak ve ancak zorunlu hollere münhasır olmak üzere değiştirilmesi gerekse de fazla yapılan değişiklikler uygulamada benimsenme problemine sebep olmaktadır³⁹.

39 KAPLAN Sami "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması", *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, s.31.



Avrupa Komisyonu raporunda da ifade edildiği üzere kamu alımlarında istisnalar ve doğrudan temin sayısı artmıştır. Belediyeler açık ihale usulü yerine doğrudan temin ve pazarlık usulü ile alımları fazlaca tercih etmektedir. Kanunda belirtilen ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hususu belediyeler tarafından *ihtimal dâhilinde* değerlendirilerek pazarlık usulleri tercih edilmektedir. Doğrudan temin ve pazarlık usulü Kanunda hüküm altına alınan temel ilkelerin ihmal edilmesine sebep olabildiğinden doğrudan temin ve pazarlık usulü kullanımı mevzuat düzenlemesiyle daraltılmalı ve kullanma gerekçeleri denetlenmelidir.

Belediyeler sadece doğrudan temin ve istisnalar ile 2016 yılında toplam alımının %4,18'ni gerçekleştirmiştir. Pazarlık usulü ile yapılan ihaleler de dâhil edildiğinde bu oran daha da yükselmektedir.

4734 sayılı Kanun'da ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini ve özellikle yapım işleri ihalelerinde işin erken tasfiye edilmesi suretiyle kaynakların verimli kullanılmasını ilkesinin muhtemel ihlallerini engelleyecek şekilde etkin kullanımını sağlayacak önlemler yeterli değildir. İhale mevzuatında isteklilerin aşırı düşük teklif vermesini engelleyecek parametreler getirilmeli veya aşırı düşük tekliflerin doğrudan değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

3. Kurumdan Kaynaklanan Sorunlar

Kamu İhale Kurumu, Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip olarak kurulmuş olup, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu'dur.

Kurum'un birincil görevi mevzuatı hazırlamak ve geliştirmek ile şikâyetlerin ve uyuşmazlıkların çözülmesine yönelik Kurul'un vereceği kararlarla uygulamaya yön vermektir. Fakat Kurul'un; özellikle ihale sistemini geliştirme ve iyileştirme, uygulamada ortaya çıkan sorunlara müdahale edebilme ve bu sorunlara hakkaniyetli ve adilane çözümler üretebilme konularında yetersiz kaldığı görülmektedir⁴⁰.

İstekliler ve Kanun kapsamında ihale yapan kamu idareleri tarafından Kamu İhale Kurulu'na yönelik en çok eleştiri, şikâyetler

40 KAPLAN, s.32.



üzerine aynı veya benzer konularda farklı kararlar vermesi ve herkes tarafından kabul edilebilecek referans görüşler oluşturma konusunda yetersiz kalmasıdır. Ayrıca kurul kararlarının büyük bir kısmı istekli veya idare tarafından yargıya taşınmaktadır. Kararlar arasında farklılık olması ve yargıya taşınması uygulamada hem idareleri hem de isteklileri karar vermede olumsuz etkilemektedir. Bununla birlikte ihale süreçleri uzamakta, ihale sürecinin uzamasıyla ihtiyaç zamanında tedarik edilememekte ve bunun sonucunda pazarlık usulüne veya doğrudan temine başvurulmaktadır.

4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen ihalelerin tutar olarak yüzde elliden fazlasını yapım işleri oluşturmalarına rağmen Kamu İhale Kurumu'nda kurul üyeleri arasında teknik sınıftan üye bulunmaması yapım işleri üzerine mevzuat düzenlemeleri, şikâyetler ve uyuşmazlıkların incelenmesinde sorunlar çıkabilmektedir.

2016 yılında Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazın şikâyet başvurusu %30,72 gibi bir oranla en fazla belediyeler tarafından yürütülen ihalelere yönelik olmuştur. Şikâyet başvurusunun fazla olması ihale dokümanını hazırlayan ve yürüten personellerden kaynaklandığı gibi mevzuattan ve çelişkili kararlar veren Kamu İhale Kurulu'ndan da kaynaklanmaktadır.

IV. KAYNAKLARIN ETKİN VE VERİMLİ KULLANILMASINDA UYGULAMA ÖNERİLERİ

İhale usulü ile amaçlanan, kamu kaynaklarını genel kabul görmüş standartlara göre gerçekleştirerek rekabet ortamının oluşturulması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik içerisinde kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamaktır. İhale usulünden beklenen etkinlik ve verimlilik ancak ihalenin bütün aşamalarında kanunun belirttiği temel ilkeler çerçevesinde yürütülmesine bağlıdır. Belediyelerin ihaleyi en uygun şartlarla ve bedelle yapabilmesi, tarafsız olmasına ve istekliler arasında serbest rekabete imkân verecek ortamı yaratmış olmasına bağlıdır⁴¹.

Kamu İhale Kurumu'nun 2016 yılı verilerine göre ihale ile en çok kamu alımı yapan kurum belediyeler olmuştur. Yine 2016 yılı verilerine göre itirazın şikâyet başvurusu %30,72 gibi bir oranla en fazla belediyeler tarafından yürütülen ihalelere yönelik yapılmıştır. Bu sonuçlar, belediyelerin yapmış olduğu ihaleler üzerine inceleme ve çalışmalar yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

41 DEMİRCİOĞLU, s.152.



İhale insan kaynağı ile yürütülen uzun bir süreçtir. Belediyeler ise ihale sürecini yürütecek yeterli donanımda personele sahip değildir. Belediyeler yeterli sayıda iyi yetişmiş insan kaynağından yoksun olduğundan dolayı, kurumsal bütünlüğü oluşturacak, kamu alımlarında etkinlik ve verimliliği sağlayacak ihale ve satın alma müdürlüğü/birimi ile lojistik merkezi (depo) sistemi kurabilir.

A. Belediyelerde İhale ve Satın Alma Müdürlüğü/Birimi Oluşturulması

Belediyelerin hizmet sunumunda her müdürlüğün farklı ihtiyaç ve alımları olmaktadır. Fakat her müdürlükte ihale mevzuatına hâkim yeterli personelin bulundurulması genel şartlar içerisinde mümkün olamamaktadır. Örneğin; Yapı Kontrol Müdürlükleri yılda bir defa yıkım ihalesi yapmakta fakat bunun yanında özel sektöre taahhütte bulunulan işlerde firmalara Kanun kapsamında kullanılabilir iş deneyim belgesi düzenlemektedir. Yılda bir tane ihale yapan müdürlüklerde yeterli sayıda ihale mevzuatı bilen personelin temin edilmesi mümkün olamayabilir.

Bu sebeple idareler de ihale ve satın alma işlemlerini yürütecek, diğer birimlere danışmanlık ve destek verebilecek müdürlük/birim oluşturulabilir. Oluşturulan müdürlük veya birimler de mevzuat bilgisine hâkim yetişmiş personel temin edilerek belediyelerde ki insan kaynağı sorunu çözülebilir. Bu birimdeki personeller sürekli ihale mevzuatı ve uygulamalarını yakından takip edeceğinden konulara ve gelişmelere daha da hâkim olacaktır. İhale işlemleri, kurumdaki yetişmiş personeller vasıtasıyla Kanun'un belirlemiş olduğu usul ve esaslar çerçevesinde yürütülebileceğinden iyi işletilen ihale sürecinde şikâyet başvuruları da azalmış olacaktır.

Belediyelerde ihale ve satın alma müdürlüğü oluşturulmasına örnek uygulama olarak Üsküdar Belediyesini gösterebiliriz. Üsküdar Belediyesi 2012 yılında ihale ve satın alma işlemlerini yürütmek üzere İşletme Müdürlüğünü kurmuştur. Üsküdar Belediyesi 2016 yılı faaliyet raporunda; "İşletme Müdürlüğü, misyon, vizyon ve stratejik planı ile bağlı bulunduğu mevzuat ve Belediye Başkanı'nın belirleyeceği esaslar çerçevesinde, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirmektedir:

- a) Belediyemiz tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelerin mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak, Belediye birimlerinden gelen ihale dosyalarını teknik şartnameleri ve onay belgeleriyle ilgili



olarak gerekli incelemeleri yapmak, ihale ilanlarını hazırlamak ve yayınlanmasını sağlamak, ihale komisyonlarının sekreteryaya hizmetlerini sağlamak, ihale dosyasının Müdürlüğe intikaline kadar olan süreçte ihale ile ilgili yazışmaları yapmak, mevzuatta belirtilen görevleri yapmak,

b) 4734 sayılı Kanun ve ilgili yasalar çerçevesinde, Müdürlüklerin doğrudan temin usulüyle yapacakları mal, hizmet, yapım ve danışmanlık hizmet alımlarını iç ve dış piyasadan uygun şartlarla zamanında temin etmek⁴² şeklinde açıklanmıştır.

İşletme Müdürlüğü bünyesindeki az sayıda personeli ile bütün ihale ve satın alma işlemlerini ilgili kanunlar ve ikincil mevzuatlara uygun olarak gerçekleştirir. İhale ve satın alma müdürlüğü/birimi oluşturulmasıyla belediyelerde hem satın alma işlemleri mevzuata uygun olarak yürütülmekte hem de mevzuat konusunda kurumsal hafıza oluşturulmaktadır. Ayrıca İşletme Müdürlüğü, ihtiyaçların tespit edilmesi ve sözleşme uygulamaları aşamalarında ilgili müdürlüklere danışmanlık ve destek de vermektedir.

Yine faaliyet raporunda, “Müdürlük olarak çalışma alanı ve faaliyetleri incelendiğinde; İşletme Müdürlüğünün doğrudan bir yatırım birimi olmamasına rağmen, Müdürlüklerimizce yapılacak alımlar için gerekli destek hizmetlerini yürüten bir birim olduğu, hizmet verdiği her birimin çalışmasında, temin ettiği yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarına katkısı olduğu görülmektedir⁴³. Üsküdar Belediyesi İşletme Müdürlüğü tarafından ihale sürecinin başlangıcından tamamlanmasına kadar bütün aşamalarında diğer müdürlüklere destek, danışmanlık ve sekreteryaya görevi görmektedir.

Belediyeler, kamu ihale mevzuatı konusunda yetersiz olan yetişmiş personel sorununu örnekte verilen uygulama ile çözebilir. Belediyelerin büyüklüğü veya kapasitesine göre müdürlük yada birim oluşturularak kurumda ortak alım sağlanabilir.

B. Lojistik Merkez (Depo) Kurulması

Belediyelerde ihale ve satın alma müdürlüğü/birimi oluşturulması yanında, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla tüm birimlere hizmet verecek lojistik merkez (depo) kurulması da önemli bir uygulamadır. Belediyelerde lojistik merkez (depo)

42 Üsküdar Belediye Başkanlığı, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, İstanbul, 2016, s.180

43 Üsküdar Belediye Başkanlığı, s.180



kurulması ile idare bünyesindeki farklı müdürlüklerce gerçekleştirilen aynı tür ürünlerin farklı fiyatlarla satın alınmasının önüne geçilebilir, satın alınan malzeme kullanımları ve stok bilgileri kontrol edilebilir ve denetlenebilir hale gelecektir.

Ayrıca lojistik merkez (depo) kurulmasıyla birimlerin ihtiyacı olan ortak alım kapsamındaki mal ve malzemeler birleştirilerek benzerlik özelliklerine göre tek alım yapılmasıyla rekabet ve pazarlık gücü de artacaktır. Lojistik merkez için yapılacak olan ortak alımlar açık ihale usulü ile yapılabileceğinden daha fazla isteklinin ihaleye katılımıyla şeffaflık ve rekabet koşulları sağlanabilecektir. Açık ihale usulüyle yapılan ortak alımlar sonucunda, pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlar da azalacaktır.

Yine lojistik merkez (depo) kurulmasına Üsküdar Belediyesinin Lojistik Merkezini örnek gösterebiliriz. Üsküdar Belediyesi 2016 yılı faaliyet raporunda; "Satın alma talepleri Müdürlüğümüzde toplanarak, her birimin ihtiyacı olan ortak ihtiyaçlarda farklı fiyatlar yerine tek elden ve uygun fiyatla teminini sağlamak olup, Belediye hizmetleri için alımı gerçekleştirilen her türlü demirbaş ve tüketim malzemelerinin planlı ve programlı bir şekilde zamanında ilgili müdürlüklere dağıtımını sağlamak, kaynakları etkin ve verimli şekilde kullanabilmek için Lojistik Merkezinin yürütülmesinden sorumludur"⁴⁴ şeklinde belirtilmiştir.

Hem ihale ve satın alma müdürlüğü/birimi oluşturulması hem de ortak alım kapsamında lojistik merkez (depo) sistemi kurulması sonucunda; belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ile alımların denetlenebilir ve hesap verilebilir olması sağlanacaktır. İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasıyla hizmet sunumunda memnuniyet artacak ve maliyetlerin azaltılmasıyla sağlanan tasarruflar ile daha fazla hizmet sunulabilecektir.

SONUÇ

Endüstrileşme süreci ile birlikte hızlı kentleşme, kentlerde meydana gelen fiziksel değişiklikler, teknolojik değişimler ve bunların etkisiyle toplumda oluşan hizmet beklentilerinin artması, çeşitlenmesi ile kültürel ve ekonomik gelişmeler kamunun sorumluluklarını ve görevlerini artırmıştır. Kamuda meydana gelen yeniden yönetimle birlikte yerel yönetimlerin/belediyelerin önemi artmıştır. Belediyelerin zamanla öneminin, görev ve sorumluluklarının artmasına rağmen ekonomik

44 Üsküdar Belediye Başkanlığı, s.180.



büyüklikleri ve kaynakları aynı oranda artmamıştır. Bu durum ise belediyelerin hizmet sunumunda kaynaklarını ve gelirini en etkin ve ekonomik şekilde kullanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda alternatif uygulamalar geliştirilerek özel sektör yöntem ve teknikleri olan; ihale usulü, imtiyaz, yap-işlet-devret, şirketleşme, kamu özel iş birliği, kiralama, kupon ve satış gibi yöntemleri kullanmaya başlamıştır. Ülkemizde ve dünyada en çok tercih edilen ve tarihsel olarak eskiye dayanan alternatif uygulama ise ihale usulüyle hizmetlerin özel hukuk kişilerince sunulmasıdır.

Belediyeler hür türlü mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na, ihale sonrası imzalanan sözleşmelerin yürütülmesi aşamalarını ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre gerçekleştirir. Belediyeler, Kanun kapsamındaki toplam kamu alımlarının % 34'lük gibi bir oranla en çok alım yapan idareler olduğundan, toplam kamu kaynağının etkinliği açısından belediyelerin ihale süreçleri iyi yönetilmesi gerekir.

İhale; ihtiyacın tespiti, şartnamelerin hazırlanması, ilana çıkılması, ihalenin yapılması, ihale kararının verilmesi, sözleşme imzalanması, uygulama ve kontrol aşamalarını kapsamaktadır. Kamu kaynağının etkinlik ve verimliliği için ihalenin bütün süreçlerinin Kanunun belirlediği esaslara göre gerçekleştirilmesi gerekir. Zincirde bulunan bütün halkalar aynı sağlamlıkta olursa istenilen sonuca ulaşılabilir. İhale insan kaynağı ile işletilen bir süreç olması sebebiyle süreçte aktif olan personeller iyi eğitilmeli ve bilinçlendirilmelidir. Belediyeler, en çok ihale yapan ve yine en çok ihalesine itiraz edilen idareler olması ve belediyelerde yeterli yetişmiş personel bulunmaması sebebiyle mevzuat eğitimi belediyeler için daha da önem arz etmektedir.

Özet olarak belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi adına ihale ve satın alma süreçlerinde;

4734 sayılı Kanun'un getiriliş amacına ulaşılabilmesi ancak ihale sürecinin bütün aşamalarında Kanun'da belirtilen usul ve esaslara riayet edilmesine bağlıdır. Belediyeler, ihalenin her aşamasında ihale sürecini en iyi şekilde yürütmeli ve sürecin yürütülmesinde şeffaflığı, denetim ve hesap verilebilirliği sağlamalıdır.

Açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulü olduğu hüküm altına alınmıştır. Kamu alımlarında, kaynaklarının etkinlik ve verimliliğinin sağlanması açısından tam rekabet ortamının oluşturulduğu temel ihale usulü olan açık ihale usulü kullanılmalı, özel durumların var olması halinde kullanılacak olan



ihale usulü ile diğer alım türleri ancak gerekli koşullar oluştuğunda kullanılmalıdır.

İhale ve alım usullerinin tercihinde ve yeterlilik kriterlerinin belirlenmesinde işin özelliği, rekabet koşulları, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik, kamuoyu denetimi, etkinlik ve verimlilik dikkate alınmalıdır. Kamu alımlarında etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için hem Kamu İhale Kurumu hem de Sayıştay tarafından ihale süreciyle ilgili denetim yapılmalıdır. Şeffaflık ve hukuka uygunluk gereği pazarlık usulü yapılma gerekçesi ihale ile birlikte EKAP'ta ilan edilmeli ve Kamu İhale Kurumu gösterilen gerekçenin uygunluğunu incelemelidir.

Pazarlık usulü ve diğer alım yöntemleri sadece özel durumlar için tercih edilmeli, gerçekçi olmayan gerekçelerle bu usul kullanılmamalıdır. Kamu İhale Kanunu'nda pazarlık usulü, doğrudan temin ve özellikle istisna kapsamı daraltılmalıdır. Ayrıca Kamu İhale Kurumu ve diğer denetim mekanizmaları bu tür alım usullerini incelemelidir.

Belediyeler yıllık plan ve programlarını gerçekçi yapmalı ve satın alımlarını plan dâhilinde gerçekleştirmelidir. Alımlar için gerekli olan piyasa araştırması, ihale hazırlıkları ve ilan süreleri için gerekli zaman bırakılmalı, plansız hareket edilerek alımlar acil, ivedi kapsamında gösterilerek özel haller için düzenlenen pazarlık usulü, doğrudan temin veya istisna alımları tercih edilmemelidir.

Yetişmiş personel sorunu için gerekli mevzuat eğitimleri verilmeli ve personel bilinçlendirilmelidir. Kamu alımlarının etkinlik ve verimliliğini sağlamak için belediyelerde ihale ve satın alma müdürlüğü/birimi oluşturulmalı ve bütün alımlar tek bir noktada toplanarak denetim ve kontrol sağlanmalıdır. Bunun sonucunda oluşturulan müdürlük/birimdeki iyi yetiştirilmiş personel vasıtasıyla diğer birimlere danışmanlık ve destek verilebilir, kontroller yapılabilir.

Belediye bünyesinde bulunan idarelerin ortak alım kapsamında yaptıkları malzeme alımları birleştirilmelidir. Lojistik merkez (depo) oluşturularak alımlar, malzeme kullanımları ve stok bilgileri kontrol edilebilir ve denetlenebilir hale gelecektir. Bütüncül alımlarda rekabet sağlanabilecek ve pazarlık gücü yüksek olacağından daha ekonomik satın alımlar yapılabilecektir.

Kamu İhale Kurumu'nun kurul üyelerinin tercihinde deneyim, tecrübe ve yeterlilik ilkelerine riayet edilmelidir. Ayrıca Kurul



gelişmeleri yakından takip ederek gerekli olan güncellemeleri yapması gerekir. Bununla birlikte Kurul, kararlarında bütünlük sağlamalı, benzer konularda aynı türden kararlar alarak herkes tarafından kabul edilecek referans görüşler oluşturmalıdır. Kamu İhale Kurumu, ihale yoluyla en fazla kamu alımını yapan belediyelere gerekli desteği de vermelidir.

Sonuç olarak, ihale usulü birçok avantajı beraberinde getirirse de sadece yöntemi benimseyip kullanmak yeterli olmayacaktır. Önemli olan, istenilen sonuca ulaşmak için Kanun'un getiriliş amacı çerçevesinde hüküm altına alınan temel ilkeler ve standartlar içerisinde işlemlerin yapılmasıdır. Ancak bu şekilde kamu kaynaklarının etkinlik ve verimliliği sağlanabilecektir. Kaynakların etkin ve verimli kullanılmasıyla da hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyeti artacaktır.



KAYNAKLAR

ALTINIŞIK Resul, **Kamu İhale Hukukunun Türk Kamu Yönetimindeki Yeri; Temel İlkeleri ve İşlevi**, (YL Tezi), Kırıkkale, 2011.

ARAPGİRLİ Murat, **Hizmet Alımı İhaleleri**, İksan Matbaası, Ankara, 2015.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2015**, Brüksel, 2015.

BİLİR Hakan, **İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları Rekabetin Sağlanması ve Korunması** (Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi), Ankara, 2004.

DEMİRCİOĞLU M. Yaşar, "İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend; Açık İhale Usulünün Terki, Pazarlık Yolu İle İhale Usulünün Keşfi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.2014/115, Ankara, 2014.

DELİGÖZ Emin, **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Kamu Alım Usullerinin ve Doğrudan Temin Alım Sürecinin Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi**, (İdari Uzmanlık Tezi), Ankara, 2014.

EMEK Uğur, "Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması Ve Korunması", **İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı**, Ankara, 2002.

ERDOĞAN Hasan, **Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi** (Doktora Tezi), Isparta, 2010.

ERTUĞRUL İbrahim, **Türkiye'de Mevcut İhale Sistemiyle Elektronik İhale Sisteminin Karşılaştırılması; Bingöl İli Örneği**, (YL Tezi), Diyarbakır, 2013.

İLHAN İlhami, "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Araştırma", **Sayıştay Dergisi**, S.88, Ankara, 2013.

İLKORKOR Z. Şahin, "Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, S.468, Ankara, 2010.

Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları İzleme Raporu 2016**, Ankara, 2016. (Bkz. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf, Erişim Tarihi, 01.02.2017)

KAPLAN Sami, "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması", **Maliye Dergisi**, S.162, Ankara, 2012.



TURŞUCU Mehmet, Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar, (YL Tezi), Isparta, 2011.

Üsküdar Belediye Başkanlığı, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, İstanbul, 2016.