

TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI

kronoloji



Kamu İhale Kanunu'nun amacı nedir?

- Kamu İhale Kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri düzenler.



Kamu ihalesi temel ilkeleri

- Rekabetin adil, eşit muamele ve kural hakimiyetine dayanan bir anlayışla sağlanması,
- Kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılması,
- İhaleye katılım ölçüt ve kıstaslarının belirli ve tutarlı olması,
- İhale karar belgelerinin şeffaf olması ve seçim kıstasları ile duyuruların zamanında, etkin bir biçimde açıklanması,
- İhale sözleşme süreci ile denetim süreçlerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesi kapsamında gerçekleştirilmesi gerekmektedir.



Kamu İhale Kanunu'nun kronolojisi

1925

661 sayılı *Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu*

1926
1929
1933

Ek kanunlar

1934

2490 sayılı *Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu*

1946
1979

2490 sayılı *Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu*'nda değişiklikler

1984

"İhtiyaçların en uygun şartlarda ve zamanında karşılanması" amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK)

2001

Dönemin hükümeti tarafından IMF'ye iletilen 3 Mayıs tarihli Niyet Mektubu'nda yeni kamu ihale yasasına yer verilmesi

2002

Kamu ihale yasasının AB'ye kabul edilme koşullarından biri olarak ortaya konmasıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun yasalaşması

2003

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi. 2003'ten itibaren, 200'e yakın yasa değişikliği

**Her ne kadar 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar 01.01.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olsa bile 2886 sayılı DİK bütünüyle yürürlükten kaldırılmamıştır.*

DEVLET İHALE KANUNU

temel sorunlar



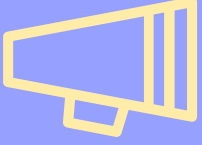
İçerik açısından

- Kanunun kapsamı sadece belediyeler, il özel idareleri ve genel bütçeli idareler ile katma bütçeli idarelerin kamu alımlarını düzenlediği için birçok kamu kurumunun alımlarının kanun kapsamı dışında kalması,
- Yasa; yapım işlerine odaklandığı için mal ve hizmet alımlarına yönelik düzenlemelerin eksik/yetersiz kalması,
- Kamu idarelerinin hepsinin tek bir ihale kanununda kapsamamış olması ve zaman içinde bu idarelerin kendine özgü ihale mevzuatları oluşturması,
- Potansiyel katılımcıların çok sayıda farklı mevzuatı takip edememesi.



Denetim ve hesap verebilirlik açısından

- Yasaya göre, Maliye Bakanlığı mal ve hizmet alımlarından sorumlu iken Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yapım işlerinden sorumlu tutulmuştur. Bu durumun kamu ihale süreçlerinin izlenmesi ve denetlenmesinin önünde engel teşkil etmesi,
- DİK'te kamu ihalelerindeki şikayetleri dikkate alacak ve sorunları çözecek bağımsız bir kurumun olmaması,
- DİK kapsamı dışındaki kamu idarelerinin harcamalarının izlenememesi ve denetlenememesi,
- İhale sonuçlarının ne kamuya ne de ihaleyi kazanamayan diğer teklifçilere duyurulması.



Şeffaflık ve rekabet açısından

- İhale duyurusu yapılmasının tüm ihale yöntemlerinde zorunlu olmaması, zorunlu olanlarda ise bu sürenin kısa tutulmasından kaynaklanan katılım eksikliği,
- Seçme ve değerlendirme ölçütlerinin önceden ilan edilmemesi ve isteklilerin yeterliliğinin Kanun'da açıkça düzenlenmeyen yeterlilik komisyonu veya teknik komisyonlar tarafından tespit edilmesi,
- Karne sistemi ve müteahhitlik karnesi uygulaması ile potansiyel katılımcıların girebilecekleri ihalelerin tür ve bedel üzerinden kısıtlanması; bürokratların da aynı karneye/yeterlilik belgesine sahip olmasıyla çıkar çatışması riski oluşması,
- İyi karneye sahip olan kişilerin kendi karnelerini karnesi olmayan ya da düşük karneli firmalara kiralayarak ehliyetsiz ve deneyimsiz firmaların ihaleleri kazanmasının önünü açması,
- İhalelere yönelik olarak tahmini bedelin belirlenmesinde kanunda objektif kriterlerin olmaması ve tahmini bedel üzerinden eksiltme yapılarak uygun bedel üzerinden sözleşme imzalanması,
- Kanun'da aşırı yüksek ve aşırı düşük tekliflerle ilgili olarak herhangi bir düzenleme yapılmadığı için idarelerin neredeyse sınırsız takdir yetkisi kullanabilme hakkının olması,
- Fiyat farkı uygulaması ile ihaleyi alan firmalara, verdikleri teklifin üzerinde ödeme yapılmasının önünün açılması ve bu firmaların hiçbir cezai müeyyideye tabi olmaksızın sözleşmeyi karşılıklı feshedebiliyor olmaları.

KAMU İHALE KANUNU

özgün hâliyle



İçerik açısından

- KİT'ler dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde yasanın kapsamının genişletilmesi,
- Kamu kaynağının kullanılmasında uygulama birliğinin sağlanması esas alınarak kamu kurum ve kuruluşlarının ihale işlemleri açısından bir standart oluşturulması,
- İhale usullerinin uluslararası mevzuata uygun bir biçimde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin şeklinde dört ana başlık altında toplanması; fakat daha sonra doğrudan temin ihale usulü olmaktan çıkarılması,
- İhalelerin parçalara bölünerek eşik değerin altında kalacak şekilde pazarlık usulüyle yürütülmesi.



Denetim ve hesap verebilirlik açısından

- Kamu ihale sisteminin yönetimi bakanlıklardan alınarak yeni kurulacak mali ve idari özerkliğe sahip olan Kamu İhale Kurumu'na verilmesi,
- İhale şartnamelerinde yeterlilik ve ön-yeterlilik değerlendirmesinde kullanılacak kriterlerin açıkça belirtilmesiyle nesnelliğin ve tutarlılığının sağlanması,
- İhale ilan sürelerinin ihale süreçleriyle uyumlu hâle getirilmesi,
- Karne sisteminin kaldırılıp performans kriterleri getirilmesi yoluyla ihalelere belgeyle başvurulması ve belgenin, belge sahibi kişi veya kuruluşların dışındaki istekliler tarafından kullanılması, devredilmesi, kiralanması ve satılmasının yasaklanması,
- Kamu İhale Kurumu'na, kamu ihalelerine ilişkin isteklilerin itiraz ve şikayette bulunma imkanı tanınmasıyla ilgililerin görevlerini kanuni gereklere göre yapmadıklarının anlaşılması hâlinde haklarında suç duyurusunda bulunulmasının önünün açılması,
- Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin verilerin Kurum tarafından Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanmasının zorunlu hâle getirilmesi,
- Kanun ile e-ihalenin etkin bir biçimde kullanılmaya başlanması; EKAP sayesinde yolsuzluk ve hileli uygulamaların yerinde tespit edilip haklarında işlem yapılmasını sağlayan mekanizmalar bulunması.



Sürdürülebilirlik açısından

- Yatırım projelerinin planlanan sürede tamamlanması amacıyla bütçede ödenek ayrılmamış projeler için ihaleye çıkılamayacağına hükme bağlanması,
- Yapım işlerinin yarım kalmasının önüne geçilmesi için arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve imar işleri tamamlanmadan ve onaylanmış projesi olmadan ihaleye çıkılamaması,
- Tahmini bedel esasına dayalı uygun bedel sisteminden sadece idarece bilinecek olan piyasa araştırmasına dayalı yaklaşık maliyet uygulamasına geçilmesi,
- Birim fiyat uygulaması ile ihale komisyonunun yaklaşık maliyet hesaplaması sayesinde kurumsal işlerin niteliğinin artırılması.

4734 sayılı

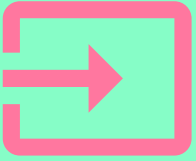
KAMU İHALE KANUNU

eleştiriler



Gelinen nokta

- Yapılan 180'nin üzerinde değişiklikle azalan şeffaflık, hesap verebilirlik, adalet, rekabet ve artan yolsuzluk riski,
- Kapsam maddesinin aşama aşama daraltılarak kamu alımlarının önemli bir bölümünün kanun dışında gerçekleşmesi,
- İstisnaları düzenleyen üçüncü maddenin kapsamının 16 yıl içinde alfabenin tüm harfleri kullanılarak genişletilmesiyle açık ihalelerin ihale sistemi içindeki kamu alımlarına oranının gitgide azalması,
- Doğrudan temin yönteminin kullanılabilmesi alanların artırılması, belli istekliler arasında ihale yönteminin kapsamının genişletilmesi, pazarlık usulünün kullanımının kolaylaştırılması,
- Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerinin azaltılması (iddia inceleme yetkisi),
- Şikayet başvuru ücretlerinin caydırıcı olacak şekilde artırılması,
- Şirketlere uygulama aşamasında fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri tespiti Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınmasıyla eski ihale yasasının yolsuzluğa açık yanlarının yeniden mevzuata girmesi,
- Geniş bir bürokratik kesimin denetim yeterlilik belgesi alması ve revolving door uygulamalarıyla özel sektöre geçip bu belgelerin müteahhitlik yetki belgesi olarak maddi çıkar için kullanabilmesinin önünün açılması,
- 3/a maddesinde kanun kapsamına giren kuruluşlardan, kuruluş amacı "işlemek, iyileştirmek, değerlendirmek..." olanların yapacağı alımların istisna edilmesine ilişkin hükmün belirsizliği,
- Eşik miktarına uygun olması adına parçalı alım yapılmasının önü açılması,
- İhaleye katılma yeterlilik kriterlerinin düzenlenmesindeki keyfiyet; merkezi hükümetin istediği gruplarla, yerel yönetimlerin de BİT'lere yönelik "ısmarlama" kıstaslar belirlemesi.



Kanun kapsamı dışına çıkartılan alanlar*

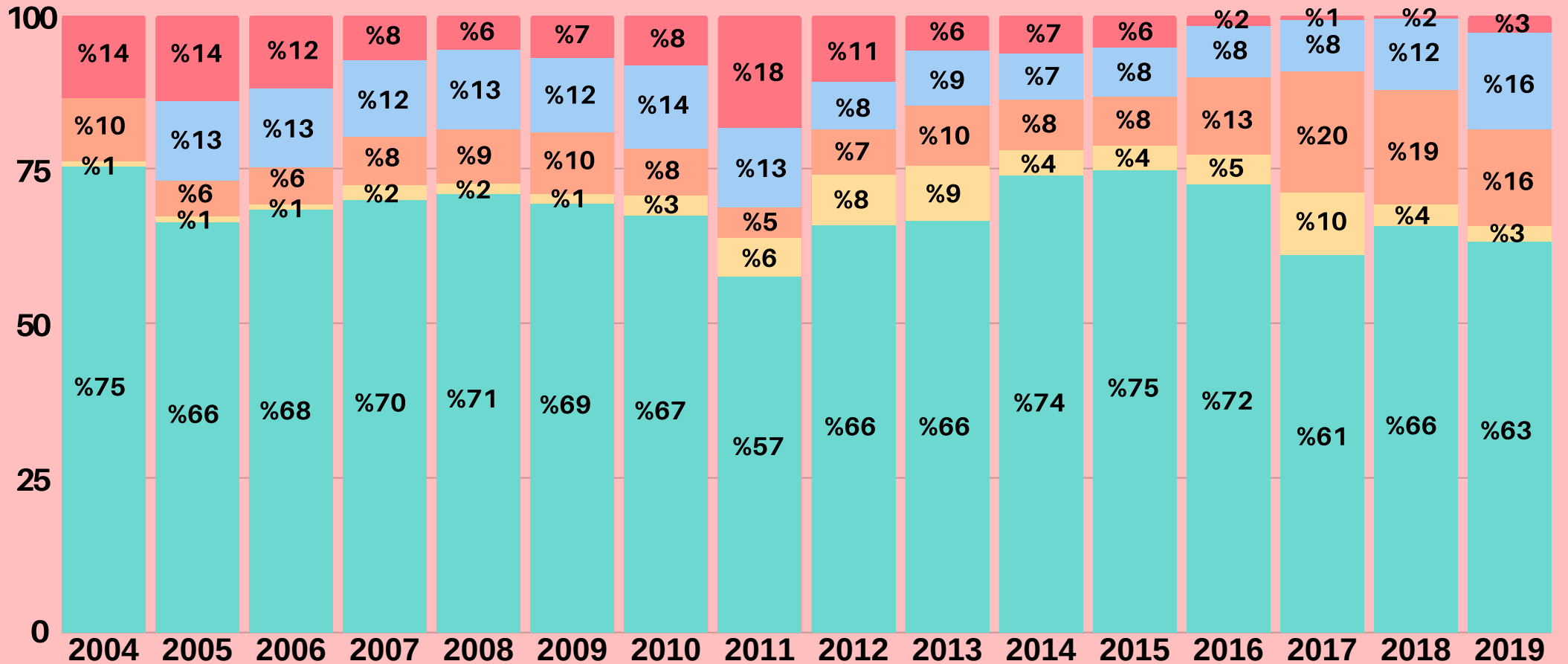
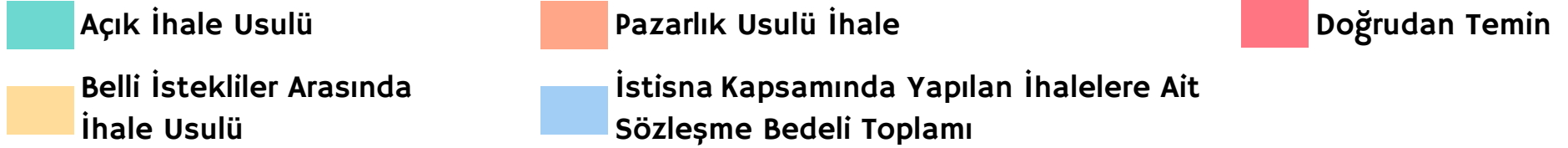
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Belediye İktisadi Teşebbüsleri
- Kamu Özel Ortaklıkları ve Özelleştirme ihaleleri,
- TOKİ ihaleleri,
- TETAŞ tarafından tedarik amaçlı yapılacak elektrik enerjisi alımları,
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs ve işletmeler,
- Kamu vakıflarının faaliyetleri,
- Devlet Malzeme Ofisi üzerinden yapılan alımlar,
- Kamu kurumlarının çalışanları ile hak sahiplerine sağlanacak teşhis, tedavi ve ilaç ve tıbbi malzeme alımları,
- Uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri.

*4734 sayılı kanunun 2. maddesiyle kanunun kapsamı tüm kamu kurumlarını kapsayacak şekilde genişletilmiş olsa da aynı kanunun 3. maddesiyle listedeki kurumların belli tutarları aşmayan harcamaları kanun kapsamı dışına çıkartılmıştır. Örneğin, KİT'ler ve BİT'ler için bedeli 2 trilyon 300 milyar TL'yi aşmayan mal ve hizmet alımları kapsam dışına çıkartılmıştır.

4734 sayılı Kanun'a göre

KAMU ALIMLARI İSTATİSTİKLERİ (2004-2019*)

ihalelere ait sözleşme bedeli toplamı



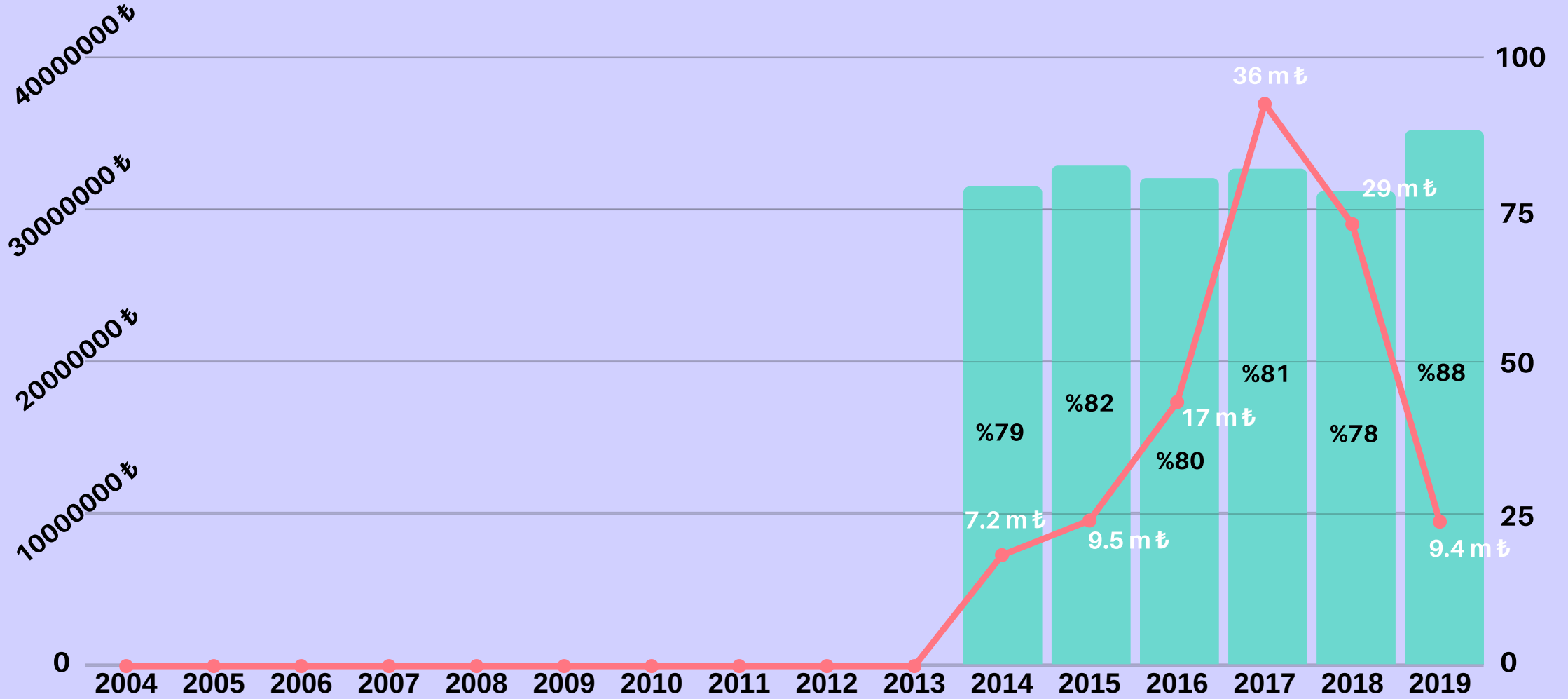
İhale usullerine ait oranlar yıllık sözleşme bedellerine istisna ve doğrudan temin bedelleri eklenip yuvarlanarak hesaplanmıştır.

*2019 yılı verileri Ocak-Haziran dönemini kapsamaktadır.

4734 sayılı Kanun'a göre

KAMU ALIMLARI İSTATİSTİKLERİ (2004-2019*)

21/b kapsamında yapılan ihale verileri



■ 21/b Kapsamında Yapılan İhale Tutarının Pazarlık Usulü İçinde Oranı
● 21/b Kapsamında Yapılan İhalelerin Toplam Tutarı

*2019 yılı 21/b kapsamında yapılan ihale tutarı verileri Ocak-Haziran dönemini kapsamaktadır.

4734 sayılı Kanun md. 21/b'de "doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemez olayların ortaya çıkması ve yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen" hallerde pazarlık usulüyle ihale yapılması öngörülmüştür.

Kamu Alımları İnfografik Çalışması Kaynakçası

Bozkurt, Cevdet (2009), “4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi”, *Denetim*, s. 60-74.

Çetinkaya, Özhan ve Filibe Murat & Üstün, Kamuran (2018), “Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi”, *Marmara University Journal of Political Science*, Cilt 6, Sayı 1, s. 311- 320.

Ercan, Fuat ve Şebnem Oğuz (2006), “Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası”, *Praksis*, sayı 15, Ekim 2006.

Gürakar, Ç., Esra (2018), *Kayıрма Ekonomisi AKP Döneminde Kamu İhaleleri*, İletişim Yayınları.

Transparency International (2016), “National Integrity System Assessment- Turkey”.

Tarhan, Bülent (2010), *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı*, Adalet Yayınevi.

Tepav (2015), *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı ve Uluslararası Müktesebat; Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler ve Diğer Uluslararası Belgeler, Eylem Planları, Başbakanlık Genelgeleri, Raporlar*, Matsa Basımevi.

Kanunlar

Devlet İhale Kanunu, No: 2886, *Resmi Gazete*, 10 Eylül 1983, sayı 18161.

Kamu İhale Kanunu, No: 4734, *Resmi Gazete*, 22 Ocak 2002, sayı 24648.