



REKABET İLKESİ KAPSAMINDA KAMU ALIM USULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES UNDER THE PRINCIPLE OF COMPETITION

Sedat POLAT¹

İhsan ÖZTUNÇ²

ÖZ

Kamu alımlarında rekabet ilkesi; alım sürecinin eşit, adil, saydam ve yarışmaya elverişli bir ortamda geçmesini ifade etmektedir. Söz konusu sürecin tesisinde rol oynayan önemli faktörlerden biri alım usulleridir. Bu çalışmanın amacı, rekabet ilkesi çerçevesinde Türkiye'deki kamu alım usullerinin değerlendirilmesidir. Bu kapsamda 2011-2021 yılları arasındaki kamu alımlarının dağılımı ve seyrine yönelik incelemelerde bulunulmuştur. Araştırma sonucunda açık ihale usulünün ihale usulleri içerisindeki payının yüksekliğinin rekabet açısından olumlu olduğu ancak 2017 sonrasında bu usulün payındaki azalışın dikkat çekici boyutlara ulaştığı tespit edilmiştir. Buna karşılık rekabetçi olmayan pazarlık ihalelerinin payı ise yükseliş eğilimine girmiştir. Tenzilat miktarları göz önüne alındığında son dönemdeki seyrin rekabet ve kamu yararı açısından tartışılması gerekmektedir. Ayrıca genel ihale sistematığının dışında olan doğrudan temin ve istisna alımların payındaki seyir de 2016 yılı sonrasında rekabet ilkesiyle ters yönde hareket etmektedir. Bu kapsamda ilana dayanmayan ve katılımcı sınırlaması içeren alım usullerinden mümkün olduğu kadar kaçınılması gerekmektedir.

1- Dr. Öğr. Üyesi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, sedat.polat@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2288-9448.

2- Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Üniversite Hastaneleri Başmüdürü, ihsanoztunc@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4629-801X.

Gönderim Tarihi/Submitted: 07.03.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 13.03.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 31.03.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 31.03.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Polat, S.

Atıf/To Cite: Polat, S. ve Öztunç, İ. (2023). Rekabet ilkesi kapsamında Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 101-129. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1261309>

ABSTRACT

In public procurement, the principle of competition means that the procurement process takes place in an equal, fair, transparent, and competitive environment. One of the factors that play a crucial role in carrying out the process in question is the procurement procedures. The aim of this study is to evaluate the public procurement procedures in Türkiye within the framework of the principle of competition. In this context, the distribution and progress of public procurement processes between 2011 and 2021 have been examined. The results of the study show that a high proportion of open tender procedures in the procurement processes is favourable in terms of competition, but the use of this type of procurement process has significantly declined since 2017. On the other hand, there has been an increase in the proportion of non-competitive negotiated tenders. Given the discount rate, these recent trends should be discussed in terms of competition and public interest. In addition, after 2016, the direction of the share of direct supply and exception procurement methods, which are outside the regular tender system, has moved in the opposite direction with the principle of competition. In this context, it is concluded that procurement procedures that are not based on procurement notices and include participant restrictions should be avoided at all costs.

Anahtar Kelimeler: Rekabet İlkesi, Kamu İhalesi, İhale Usulleri, Kamu Alımları.

Keywords: Principle of Competition, Public Tender, Tender Procedures, Public Procurement.

GİRİŞ

Kamusal mal ve hizmetlerin belirli bir kısmı kamu idareleri tarafından üretilmekte veya sunulmakta; geri kalan kısmı ise kamu alımları yoluyla piyasadan temin edilmektedir. Bu nedenle kamu alımları, kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahiptir. Türkiye’de kamu alımlarının kamu harcamaları içerisindeki payı, 2021 yılında yaklaşık olarak %13’tür. Bu denli büyük harcama düzeylerine ulaşan kamu alımlarının ekonomik ve hukuki boyutunun kamu yararı çerçevesinde tasarlanması gerekmektedir. Alım usullerinin tercihi bu noktada dikkatle izlenmesi gereken hususların başında yer almaktadır.

Ülkelerin ihale mevzuatlarına bakıldığında ihtiyacın çeşidi, zaman kısıtı, konusu, boyutu vb. hususlar çerçevesinde farklı alım usullerinin belirlendiği görülmektedir. Türkiye’de ise kamu alım usullerini ihale ve ihale dışı yöntemler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bu kapsamda kamu alımlarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen birincil mevzuat olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü ihale olmak üzere üç farklı ihale yöntemi bulunmaktadır.

Genel olarak her türlü ihtiyacın temel ihale usulü olarak belirlenen açık ihale usulüyle gerçekleştirilmesi esastır. Katılımcı sayısı ve ihalenin duyurulmasına yönelik herhangi bir sınırlandırmayı barındırmayan bu yöntemin, sürecin rekabet ortamında geçmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak bazı ihtiyaçların acil ve süre kaybetmeksizin karşılanması gerekliliği, bazı ihtiyaçların tek kaynaktan ve tek bir kişiden karşılanabilmesi, savunma ve güvenlik gibi gizlilik gerektiren alımların varlığı, ihale sürecinin katılığında kaçınmaya yönelik esnek uygulamalar gibi gerekçeler farklı alım yöntemlerini gerektirmektedir. Bu kapsamda pazarlık usulü ihale yönteminin yanı sıra doğrudan temin ve istisna alımlar gibi ihale dışı yöntemler kullanılmaktadır.

Gerek ihale yöntemleri gerekse alım yöntemlerinin temel amacı alım sürecinin kamu yararı doğrultusunda sonlandırılmasıdır. Ancak açık ihale dışında kullanılan bu yöntemlerin rekabet açısından bazı kısıtları bulunmaktadır. Özellikle ilan edilmeme durumu ve katılım sınırlaması, tekliflerin belirlenmesindeki yarışma ortamını olumsuz yönde etkileyebilmekte ve nihayetinde kamu yararı ilkesine aykırı durumlar oluşturabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kamu alım usulleri perspektifinde Türkiye'deki kamu alımlarının dağılımı ve seyrini rekabet ilkesi doğrultusunda değerlendirmektir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'de kamu alımlarının ekonomik ve hukuki boyutu ele alınmıştır. Daha sonra kamu alımlarına ilişkin temel düzenlemeleri içeren 4734 sayılı Kanun'un genel çerçevesi incelenmiştir. Ardından kamu alımlarında rekabet ilkesi ana hatlarıyla incelendikten sonra, Türkiye'de 2011-2021 yılları arasındaki kamu alım usullerine ilişkin verilerden hareketle ilan, katılım kısıtı ve tenzilat oranları göstergeleri esas alınarak uygulama sonuçları rekabet ilkesi açısından değerlendirilmiştir.

1. TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARININ EKONOMİK VE HUKUKİ BOYUTU

Devletin kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla birtakım mal, hizmet ve yapım işlerini bir yarışma usulü prensibi çerçevesinde piyasadaki satın alması olarak ifade edilen kamu alımları, kamu ihaleleri veya diğer kamu alım yöntemleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Çetinkaya vd., 2018: 313). Bir işi birçok istekli arasında en uygun şartları kabul edene vermek veya bir iş, mal ve benzerini eksiltme veya artırmaya çıkarmak suretiyle uygun görülene bırakmak (TDK, 2023) şeklinde tanımlanan ihale kelimesi ile halk hizmeti gören devlet

organlarının tamamını ifade eden kamu (TDK, 2023) kelimesinin birleşiminden oluşan kamu ihalesi kavramı; devlet örgütü altında toplanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini piyasadan temin etmesi sürecini ifade etmektedir. Kamu kuruluşlarında kullanılacak olan her türlü ekipman alımına yönelik cari harcamalardan havalımanı, köprü gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarını içeren yatırım harcamalarına kadar geniş bir çeşitliliğe sahip olan bu alımlar için önemli düzeylere ulaşan kamu kaynağı kullanılmaktadır (Wiehen and Olaya, 2006: 13). Bu kapsamda söz konusu alımlar hakkındaki hukuki analizden önce konunun ekonomik boyutuna değinmekte fayda vardır.

2021 yılında Türkiye’de 9.053 farklı idare tarafından gerçekleştirilen ihale sayısı 86.711’dir. Bu kapsamda imzalanan sözleşme sayısı ise 111.361’dir. İlgili yıldaki ihalelerin türlerine göre dağılımına bakıldığında %44’ünün mal, %26’sının yapım işi, %30’unun ise hizmet alımına yönelik olduğu görülmektedir. Sözleşme bedeline göre dağılımda ise %62 ile yapım işleri ilk sırada yer alırken mal alımları %21’lik payla ikinci sırada yer almaktadır. Hizmet alımlarının payı ise %17’dir. Bu çerçevede söz konusu yılda yapılan ihalelerin toplam bedeli 254.402.839.000 TL’dir. İstisna alımlar ve doğrudan temin alımlarının da dikkate alınması durumunda toplam kamu alım bedeli 300 Milyar TL’yi aşmaktadır. Bu rakamın kamu harcamaları içerisindeki payı yaklaşık olarak 13; GSYH içerisindeki payı ise %4 düzeylerindedir (KİK, 2021: 3).

Ekonomik boyut itibarıyla bu denli büyük rakamlara ulaşan kamu alımlarına yönelik sürecin kurlusuz ve yöntemsiz bir işleyişe sahip olması mümkün değildir (Çorbacıoğlu, 1997: 11). Hem doktrinde hem yargı kararlarında kamu ihaleleri sonucunda akdedilen ihale sözleşmeleri, özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir (Akyılmaz vd., 2019: 504; Çağlayan, 2019: 478; Gözübüyük ve Tan, 2011: 540). Bilindiği üzere özel hukukta sözleşme yapılacak tarafın seçimi noktasında serbestlik esastır. Ancak idare hukukunda idarenin sözleşme yapılacak tarafı seçme serbestliği birtakım sınırlamalara tabi tutulmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2017: 210). Nitekim idarenin özel hukuk sözleşmeleri kapsamında ele alınan kamu ihale sözleşmeleri, kamu yararı nedeniyle belirli ölçülerde kamu hukuku kurallarına tabi tutulmaktadır (Günday, 2002: 179).

İdare hukukunun bir alt dalı olan kamu ihale hukuku ve kamu alımlarına bağlı harcama sürecine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen temel kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur (Yaşar, 2013: 359). Yasama organı tarafından 2002 yılının Ocak ayında kabul edilen 4734 sayılı Kanun, 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren

yürürlüktedir. Kanun'un amacı, kamu hukukuna tâbi kamu kurum ve kuruluşları ile kamu denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan idarelerin yapacak olduğu ihalelerdeki usul ve esasları belirlemektir. Kanun; Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kurumları, özel kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kamu görevi yüklenen tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar başta olmak üzere söz konusu Kanun'un 2 ve 3. maddelerinde ifade edilen istisnaların dışındaki bütün kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik ihaleleri kapsamaktadır (Kamu İhale Kanunu, 2002: Md. 2). Kendinden önceki ihale kanunlarındaki eksiklikleri gidermek ve çağın gereksinimlerine cevap verebilmek gerekçesiyle hazırlanan (Çetinkaya, 2014: 100) Kanun; ihalelerde saydamlık, rekabetçilik, eşit muamele, güvenilirlik ve kamuoyu denetiminin sağlanmasını amaçlamaktadır (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2021: 58).

2. 4734 SAYILI KANUN KAPSAMINDAKİ KAMU ALIM USULLERİ

Kamu alımları, alım sürecinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen süreçte çeşitli hukuki düzenlemeler ile sıkı şekli kurallara bağlanmıştır. Tedarik sürecinin işleyişini doğrudan etkileyen alım usulleri de bu kurallar arasında yer almaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kamu alımlarını düzenleyen yasal düzenlemelere bakıldığında farklı ihale türleri ve satın alma yöntemlerini görmek mümkündür. Mal ve hizmet temininin en uygun zamanda, doğru koşullar altında ve en avantajlı fiyatla karşılanabilmesi arayışları ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler kapsamında mevzuatın uyumlaştırılması çalışmaları bu farklılıkları meydana getiren temel faktörlerdir (Öztunç, 2022: 47). Günümüz için 4734 sayılı Kanun kapsamındaki alım usullerini ihale usulleri kapsamındaki alım usulleri ve ihale yöntemi olarak sayılmayan kamu alım usulleri olarak sınıflandırmak mümkündür.

2.1. İhale Usulleri

Kamu ihale Kanunu'nun ikinci kısmının birinci bölümünde ifade edilen ihale usulleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür. Bunlar esas olarak teklif usulleri olarak da adlandırılmaktadır (Yaşar, 2013: 361). İhale işlemlerinin hangi usule göre yapılacağı ihale yetkililerinin ihtiyacın niteliği ve aciliyet durumu çerçevesinde vermiş olduğu kararlara göre belirlenmektedir (Boynikar, 2020: 56). Ancak yetki kullanımı noktasında 4734 sayılı Kanun'un temel ilkeler kısmına bağlı hareket edilmek zorundadır (İnan, 2021: 101).

2.1.1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği temel ihale usulüdür. 4734 sayılı Kanun'da diğer ihale usullerine hangi koşullarda başvurulacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Ancak açık ihale usulüne ilişkin herhangi bir koşula yer verilmemiştir (Akpınar, 2020: 135). Dolayısıyla diğer usullere başvuru şartlarının oluşmadığı durumlarda bu usulle ihale yapılması zorunludur (Boynikar, 2020: 57). Ayrıca söz konusu maddelerdeki "yapılabilir- başvurulabilir" ifadeleri lafzi açıdan değerlendirildiğinde bu şartların meydana gelmesi durumunda dahi diğer ihale usullerine gitme zorunluluğunun bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Açık ihale usulü isteklilerin tekliflerinin ve yeterliliklerinin aynı aşamada değerlendirildiği, tek aşamalı ve iki oturumlu bir usuldür (Demirboğa, 2017: 186). Bu usule göre yapılan ihalelerin işleyiş sürecinde öncelikli olarak ihale ilanında belirtilen gün ve saat sonuna kadar tekliflerin yapılması beklenmektedir. İhale gün ve saatinde komisyona ulaşan teklifler, ihale komisyonu ve isteklilerin huzurunda alınıp sırasına göre teker teker açılarak bütün katılımcılara ilan edilmektedir. Ardından belgelere ve geçici teminatın yatırılıp yatırılmadığına ilişkin kontroller yapılmakta ve geçerli teklifler belirlenmektedir. Daha sonra bu aşamaya kadar gizli tutulmuş olan yaklaşık maliyet açıklanmaktadır. Nihayetinde açık oturum sonlandırılarak yalnızca komisyon üyelerinin katılacağı ve tekliflerin değerlendirileceği ikinci oturuma geçilmektedir. Bu oturumda ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekliyle ikinci istekli belirlenmekte ve isimler ihale yetkilisinin onayına sunulurken süreç tamamlanmaktadır (Öztunç, 2022: 50).

Kanunun bu usulü temel ihale usulü olarak belirlemesi nedeniyle kamu alımlarının önemli bir bölümü bu usulle gerçekleştirilmektedir. Nitekim 2021 yılında yapılan 65.991 ihalenin 47.510'u açık ihale usulüyle yapılmış olup, bu usulle yapılan alımın toplam büyüklüğü yaklaşık olarak 180 milyar TL'dir. Bu çerçevede kamu alımlarının ihale usullerine göre dağılımında gerek ihale sayısı gerekse ihale bedeli itibarıyla %70'in üzerinde bir payla ilk sırada yer almaktadır.

2.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü, ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği alım usulüdür. Bu usulle ihale yapılabilmesi için mutlaka 4734 sayılı Kanun'un 20. maddesine yer alan şartlardan birinin varlığı gerekmektedir. Söz konusu şartlardan ilki, yapım işleri ile mal ve hizmet alımı ihalelerinde işin özelliğinin ileri teknoloji ve/veya uzmanlık

gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamaması durumudur. İkinci şart ise ihalenin bir yapım işi olması ve aynı zamanda yaklaşık maliyetin ise eşik değerin yarısını aşmaması durumudur. Yukarıda ifade edilen şartların sağlanması durumunda dahi Kanun'un 20. maddesinin ilk fıkrasında yer alan "bu usule göre yaptırılabilir" hükmünden hareketle idareler takdir hakkını kullanarak açık ihale yöntemini benimseyebilmektedir. Ancak bu durumun tek istisnası Kanun'un 48. maddesinde düzenlenen danışmanlık hizmetlerine ilişkin alımlardır (Akpınar, 2020: 138). Danışmanlık hizmeti alımları (Kanun'da ifade edilen limitin altındaki alımlar hariç) yalnızca belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılmak zorundadır (Kamu İhale Kanunu, 2002: Md. 48).

Davet yönteminin benimsenmiş olduğu bu usul, iki aşamalı bir süreçten oluşmaktadır. Açık ihale usulündeki doğrudan teklif verme yöntemi burada daha önce ilan edilen ön değerlendirmeden geçen ve idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebileceği bir süreç şeklinde işlemektedir (Sezer, 2014: 3918). Bu kapsamda sürecin birinci aşaması ön yeterlilik aşamasıdır. Bu aşamada ihaleyi yapan idare tarafından işin şartları göz önünde bulundurularak ön yeterlilik ilanındaki mali, teknik ve idari yeterlilikler değerlendirilmektedir. İkinci aşama olan davet aşamasında ise söz konusu yeterlilikleri sağlayan istekliler fiyat tekliflerini vermek üzere davet edilmektedir. Bu noktada yeterlilik kriterlerini sağlayan tüm istekliler davet edilebileceği gibi ön yeterlilik dokümanında belirtmek şartıyla bir sıralama dahilinde belirli sayıda isteklinin davet edilmesi de mümkündür. Ancak davet edilecek istekli sayısının beşten az olmaması gerekmektedir. Ayrıca davet edilen istekliler arasında da en az üç teklif verilmesi şartı aranmaktadır. İfade edilen iki şarttan birinin oluşmadığı durumda ihale iptal edilmektedir. Teklif sürecinin ardından ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekli belirlenerek sözleşme aşamasına geçilmektedir (SIGMA, 2016: 3; Demirboğa, 2017: 187).

Bu usul, katılımcı sayısının azlığına bağlı olarak değerlendirme ve idari maliyetleri azaltması itibarıyla avantajlıyken; idareye takdir yetkisi sunması nedeniyle ise uyuşmazlık riskini artırma dezavantajına neden olabilmektedir. Bu kapsamda idareler bu usulü daha çok karmaşık ve rutin olmayan alımlarda tercih etmektedir (SIGMA, 2016: 6). Nitekim 2021 yılında belli istekliler usulüyle icra edilen ihale sayısı yalnızca 125 adettir. Söz konusu ihalelilerin miktar olarak büyüklüğü yaklaşık olarak 4, 6 milyar TL'dir. Bu kapsamda ihale usulleri dağılımı itibarıyla adet olarak payı %0,19 iken miktar olarak payı ise %1,84'tür.

2.1.3. Pazarlık Usulü

4734 sayılı Kanun'da ifade edilen bir diğer ihale usulü pazarlık usulüdür. Ancak açık ve belli istekliler arasındaki ihale usulü doğrudan ihale usulleri olarak ele alınmakta; pazarlık usulü ise Kanun'da ifade edilen birtakım özel durumların meydana gelmesi durumunda başvurulabilecek ek ihale usulü olarak değerlendirilmektedir. Nitekim Kanun'un 18. maddesinde açık ve belli istekliler arasında şeklinde ifade edilen usuller için ihale usulü kavramı kullanılmasına karşılık bu usul pazarlık ihale usulü olarak değil de pazarlık usulü şeklinde adlandırılmaktadır (Akel, 2018: 14).

4734 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan tanımdan hareketle pazarlık usulü, Kanun'un 21. maddesinde sıralanan şartlardan herhangi birinin varlığı halinde kullanılabilen, ihale konusu için teknik detayları, gerçekleştirme usulleri ve bazı durumlarda ise fiyat hususunun idare ile istekliler arasında görüşülebildiği ihale usulüdür. Dolayısıyla davet ve ardından müzakere aşamasından oluşan iki aşamalı bir süreç izlenmektedir. Bu usul iadelere gerek mal alımı sürecinde gerekse sözleşme yapılması koşulları üzerinde esnek yetkiler tanımaktadır (Demirboğa, 2017: 190). Ayrıca, temel ihale usullerine nazaran ihale süreçlerini kolaylaştıran birtakım kanuni düzenlemeleri de (ilan zorunlu olmayan haller veya ilan sürelerinin kısalığı vb.) barındırmaktadır (Akel, 2018: 14). 4734 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre pazarlık usulüyle ihaleye çıkılabilecek durumları aşağıda ifade edilen sebeplerden birinin mevcudiyetine bağlıdır:

- Temel ihale usulleriyle yapılan ihalelerde teklif çıkarmaması (21/a)
- İhalenin ivedi bir şekilde yapılmasını gerektiren ani, öngörülemeyen ve beklenmeyen durumların varlığı ile yapım tekniği açısından özellik arz eden durumların varlığı veya can, mal ve yapı güvenliği nedeniyle ortaya çıkan aciliyet durumları (21/b)
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumlara bağlı ivedi alım yapılması zorunluluğu (21/c)
- İhale konusunun AR-GE gerektirmesi ve seri üretime konu olmaması (21/d)
- İhale konusunun karmaşıklığı nedeniyle teknik ve mali özelliklerin yeterli ölçüde belirlenemediği durumlar (21/e)
- Yaklaşık maliyeti kanunda ifade edilen sınırın altında olan mamul mal ve hizmet alımları (21/f)

Pazarlık usulünde ihale sürecinin işleyişi, belli istekliler arasında ihale usulüyle benzeşmektedir. Bu kapsamda ilk etapta fiyatı içermeyen ilk teklifler alınmakta ardından ise yapılacak görüşmeler neticesinde nihai teklifler belirlenmektedir. Sağlamış olduğu basitlik nedeniyle uygulamada çok fazla tercih edilen bir usuldür (Bozkurt, 2009: 67). Nitekim 2021 yılında ihale usulleri arasında %27'lik bir paya sahiptir (KİK, 2021: 4).

2.2. İhale Yöntemi Olarak Sayılmayan Kamu Alım Usulleri

Kamu alımları yalnızca ihale usullerden ibaret değildir. Kanunlarla önceden belirlenmiş olan kriterler kapsamında kalmak kaydıyla ihale süreçlerinin katı hükümleri ve bürokratik koşullarının dışına çıkılarak ihtiyaçların kolay yöntemlerle karşılanmasına yönelik çeşitli alım yöntemleri de bulunmaktadır (Atuğ ve Taytak, 2018: 93). 4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinde düzenlenen doğrudan temin ile aynı Kanun'un 3. maddesindeki istisna alımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir.

2.2.1. Doğrudan Temin

4734 sayılı Kanun'da ifade edilen şartların oluşması durumunda kullanılabilir istisnai kamu alım usullerinden biri doğrudan temindir. Kanun'un 4. maddesine göre doğrudan temin; Kanun'da ifade edilen sebeplerin mevcudiyeti durumunda ihtiyaçların idareler tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın müzakere edilmesi sonucunda temin edildiği kamu alım yöntemidir. Alelade alım usulü olarak da nitelendirilen (Gözler ve Kaplan, 2017: 213) bu usul daha çok idarelerin küçük ölçekli ihtiyaçlarının ihale süreci işletilmeksizin basit, kolay ve hızlı bir şekilde karşılanması amacıyla tasarlanmıştır. Bir ihale usulü olmaması itibarıyla ilana çıkma, yeterlilik kuralları arama, komisyon kurma, teminat alma, sözleşme yapma, yasaklılık durumunu teyit etme gibi zorunluluklar bulunmamaktadır. Ancak idarelerin söz konusu kriterleri arama noktasında takdir hakları bulunmaktadır (Akpınar, 2020: 143; İnan, 2021: 105).

Doğrudan temin usulünün işleyiş sürecinde ilk aşama söz konusu ihtiyacın doğrudan temin alım şartlarından biri olup olmadığına bakılmasıdır. Ardından harcama yetkilisi tarafından belirlenecek personeller ile bu usulün özünü oluşturan piyasa fiyat araştırması yapılmaktadır. Bu noktada diğer ihale usullerinde görülen azami teklif sayısı kriteri bulunmamakta; teklif alınacak kişi/firma sayısı ve teklif yerleri noktasındaki yetki harcama yetkililerine

bırakılmaktadır (Arslan, 2014). Fiyatların toplanmasının ardından piyasa fiyat araştırma tutanağı düzenlenmektedir. Ardından bu teklifler arasında ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan kişi/firmadan alım gerçekleştirilmektedir (Atuğ ve Taytak, 2018: 102).

4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinde hangi hallerde doğrudan temin usulüne başvurulacağı sıralanmıştır. Söz konusu maddede ifade edilen durumların dışında bu usulle alım yapılması mümkün değildir. 2021 yılında doğrudan temin yöntemiyle yaklaşık 13 milyar TL'lik alım gerçekleştirilmiştir.

2.2.2. İstisnai Alımlar

İstisna kelimesi; bir şeyin genel hüküm ve kuralların dışında tutulması (TDV, 2023), bir şeyin benzerlerinden farklı tutulması veya kural dışılığı (TDK, 2023) ifade etmektedir. 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, bu Kanun'un sistematığı dışında tutulan istisna alımlar düzenlenmiştir. İstisna alımlar kapsamında ihale yapılmaksızın, karşılıklı bir fiyat pazarlığına gidilmeksizin, tedarikçi kamu kurumu tarafından belirlenen liste fiyatları üzerinden alım yapılmaktadır. Bu alımlar noktasında idarelere tanınan yetki bağlı yetkidir. Bu nedenle istisna hükümlerinin yorum ve kıyasla genişletilmesi mümkün olmayacağı gibi istisna kapsamına giren bir konunun da istisnai usullerin dışında yürütülmesi mümkün değildir (Karagülle, 2019: 41).

İstisna alımların kendi içerisindeki dağılımına bakıldığında gerek adet gerekse tutar itibarıyla en büyük payın 4734 sayılı Kanun'un istisnalar başlıklı 3/g maddesi kapsamında yapılan alımlardan oluştuğu görülmektedir. Söz konusu madde Kanun'un 2/b ve 2/d maddelerinde ifade edilen kuruluşların yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli Kanun'da öngörülen limitlerin altındaki doğrudan mal ve hizmet üretimine yönelik alımları ile ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlar kapsamında yapacakları alımları kapsamaktadır. 3/g'nin ardından miktar itibarıyla en fazla paya sahip olan ikinci istisna alım kalemi ise 3/b maddesi kapsamındaki alımlardır. Söz konusu maddeye bağlı alımlar gizlilik içerisinde yürütülmesi gereken savunma, güvenlik ve istihbarat alımlarını kapsamaktadır. Üçüncü sırada yer alan 3/i maddesi kapsamındaki alımlar ise kültür varlıklarının yenilenmesi, restorasyonu vb. hizmetler için yapılan alımları içermektedir. Söz konusu 3 bent kapsamında yapılan alımların miktar itibarıyla payı istisna alımların yaklaşık %90'nını oluşturmaktadır.

3. KAMU ALIMLARINDA REKABET İLKESİ

4734 sayılı Kanun'un 5. maddesi Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde idareleri saydamlık, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şart ve zamanlarda karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ve rekabetin sağlanması noktasında sorumlu tutmaktadır. İhale sürecinin işleyişinde ve Kanun'un uygulanmasında referans değerler olarak kabul edilen bu hükümler (Gök, 2010: 12) ihale hukukunun temel taşları olarak da nitelendirilmektedir (İnan, 2021: 51). Bu ilkelerin amacı; ihale sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, süreç içerisindeki ihtilafların azaltılması, idarenin yetki alanının daraltılması, Kanunun amaçlarına uygun hareket edilmesi ve nihayetinde kamu kaynaklarının etkin kullanılmasıdır (Boynikar, 2020: 26).

Rekabet, aynı amacı güden taraflar arasındaki çekişme veya yarışma olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2023). Kamu ihalelerinde rekabet ise işletmelerin piyasadaki çekişmelerinin kamu ihale sürecine yansımalarıdır (Yaldızlı, 2020: 9). Rekabet ilkesi, isteklilerin kamu alım süreçlerine katılımları ve bu süreçlerde alacakları kararlar noktasında özgür bir ortamın oluşturulmasını ifade etmektedir (Gök, 2010: 14). 4734 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde rekabet ilkesini doğrudan veya dolaylı yoldan işaret eden hükümler bulunmaktadır. Bu kapsamda kamu yararı gözetilmesi amacıyla yaklaşık maliyetin gizli tutulması, tekliflerin sonradan değişimine izin verilmemesi, istenecek belgeler noktasında idare takdirinin sınırlandırılması, ilan zorunluluğu, doküman alma bedelinin rekabeti engellemeyecek düzeyde düşük tutulması gerekliliği, ekonomik açıdan avantajlı teklif uygulaması, yasak fiillerin cezalandırılması, ihale sürecinde görev alanlar ve akrabalık ilişkilerine bağlı katılım yasakları, sürecin denetimine ilişkin idari ve yargısal çözüm mekanizmalarının sunulması, 4734'te yer alan rekabeti koruyucu temel düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere rekabet ilkesi birçok temel ilkeyi bünyesinde barındıran ve diğer ilkelerinde temel amacı olan bir ilke konumundadır. Örneğin kamuoyu denetimi, eşit muamele, saydamlık ilkelerine uyulmayan bir ihale sürecinin rekabet ilkesine uyması da söz konusu olmayacaktır. Dolayısıyla Kanun'da ifade edilen ilkeler birbirinden bağımsız olmayıp birbirini destekleyen ve birbirinin ön koşulu olan ilkelerdir (Günday, 2022: 183; İnan, 2021: 51).

Kamu alımlarında rekabet ilkesinin varlığına yönelik en önemli gösterge, katılımcı sayısıdır. Kamu alımlarına olan talep sayısındaki artışın istekliler arasındaki yarışmayı daha çekişmeli kılması ve dolayısıyla idarelerin ekonomik

açından en uygun fiyata ulaşma başarısını artırması beklenmektedir (Yaldızlı, 2020:9). Bunun için ihale usullerinin seçiminde katılımcı sınırının olmadığı usullerin tercih edilmesi, mal veya hizmetin niteliğine uymak kaydıyla ihalelerin kısmi tekliflere açık olması, yabancı istekli katılımına sınır getirilmemesi, katılımı kısıtlamayacak ve kişilerin seçiminde rekabet ortamını bozmayacak hususlara yer verilmesi, alımların kamuoyuna ilan edilerek daha fazla istekli olabilecek kişiye ulaşılması gibi temel hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. En uygun fiyata ulaşma başarısı katılımı doğrudan bağlantılı olmakla birlikte katılımın az olması her zaman rekabet ilkesinin tesis edilmediği anlamına da gelmemektedir.

İhalenin en uygun bedelle sonuçlandırılması, dikkat edilmesi gereken diğer bir husustur. Bunun için sözleşme bedellerinin mümkün olduğu kadar yaklaşık maliyetin aşağısında kalması gerekmektedir. Dolayısıyla katılımcı sayısı kriterine göre bir yargıda bulunmanın yanı sıra yaklaşık maliyete ulaşma başarısına da bakmak gerekmektedir. Sonuç olarak bu ilke ile kamu açısından en uygun bedelle sonlanacak bir ihale süreci amaçlanmakla birlikte istekliler arasındaki haksız rekabetin önlenmesi suretiyle kamuya olan güvenin ve saygınlığın artması, bazı isteklilerin pazar dışına çıkarılması ihtimalinin önlenmesi, yolsuzlukların azaltılması, etkin bir piyasanın oluşturulması, sürece yönelik itirazların azalması ve daha birçok amaca da ulaşılacak istenmektedir (Gök, 2010: 16; Boynikar, 2020: 26; İnan, 2021: 51).

4. TÜRKİYE'DE KAMU ALIM USULLERİNİN REKABET İLKESİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Rekabet ilkesi, ihale süreçlerinin tüm aşamalarında istekliler arasındaki yarışma ortamının adil bir zeminde işlemlerini sağlamaya yönelik kuralları içeren geniş kapsamlı bir ilkedir. Bu çalışma rekabet ilkesine dar bir çerçeveden yaklaşarak kamu alım usullerinin rekabet üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Alım sürecinin önemli aşamalarından biri olan alım usullerinin belirlenmesi, sürecin akışı ve yönetimi açısından oldukça önemli bir aşamadır. Bu kapsamda öncelikli olarak ele alınan dönem³ itibarıyla 4734'te sayılan ihale usullerinin dağılımı, katılımı doğrudan etkileyen ilan edilme durumunun mevcudiyeti ve ihalelerin sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyete oranı ele alınarak rekabet

3- Kamu İhale Kurumu söz konusu raporları 2002 yılından itibaren düzenli olarak yayınlamaktadır. Ancak ilk dönem raporları ile son dönem raporları arasında birtakım şablon ve içerik farklılıkları bulunmaktadır. Bu nedenle gerek veriler açısından tekdüze bir değerlendirmenin yapılabilmesi gerekse sürecin izlenebilmesi açısından yeterli bir zaman periyodunu içermesi nedeniyle çalışmada 2011-2021 dönemi arasındaki zaman aralığı tercih edilmiştir.

ilkesi kapsamında değerlendirilecek; ardından ihale usulü olarak kabul edilmeyen kamu alım usulleri ve rekabet ilkesi açısından birtakım olumsuzluklar içeren pazarlık usulü, istisna alımlar ve doğrudan temin alımlarının sebep unsuruna göre kendi içerisindeki dağılımları incelenecektir.

4.1. İhale Usullerinin Dağılımının Rekabet İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi

İhale sürecinin rekabetçi bir ortamda sürdürülmesine yönelik en önemli şartlardan birisi katılımcı sayısının mümkün olduğu kadar yüksek düzeylerde olmasıdır. İhale usulleri, katılımcı sayısını doğrudan etkileyen faktörlerin başında gelmektedir. Bu kapsamda herhangi bir katılımcı sınırlaması içermeyen açık ihale usulü, rekabet ilkesine en uygun ihale usulüdür. Zira 4734 sayılı Kanun da bu usulü temel ihale usulü olarak kabul etmektedir. Kanun'un temel usuller arasında gösterdiği belli istekliler arasında ihale usulünde ise belirli kriterleri sağlayabilen isteklilerin teklif verebileceği bir süreç işlemektedir. Dolayısıyla katılımın açık ihale usulüne nazaran daha düşük düzeylerde olması muhtemeldir. 4734'te ifade edilen diğer ihale usulü olan pazarlık ihalelerinde ise katılımcı sayısının idare tarafından belirlenmesi veya sınırlandırılması söz konusu olduğu için sınırlı bir rekabet ortamından söz edilmektedir.

İhalelerin katılımcı sayısını belirleyen faktörlerden biri de ihalenin duyurulmasıdır. Açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünde ilan yapılma zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak pazarlık ihalelerinde belirli şartlara bağlı alımlarda ilan zorunluluğu bulunmamaktadır. İlanlı olan pazarlık ihalelerinde azami rekabeti sağlamak için en az üç isteklinin ihaleye davet edilme zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak davet edilecek isteklilerin belirlenmesi noktasında kanuni bir düzenleme mevcut değildir. Dolayısıyla bu noktada idarelere takdir yetkisi tanınmıştır. İlanlı pazarlık ihalelerini rekabetçi olmaktan uzaklaştıran bir diğer noktadır davet edilen isteklilerin ihaleye iştirak zorunluluklarının bulunmamasıdır. Dolayısıyla tek teklif halinde dahi ihale gerçekleştirilebilmektedir. Sonuç olarak ilan kriteri açısından da rekabetçi ihale usulleri; açık ve belli istekliler arasında ihale usulüdür.

Türkiye'de 2011-2021 yılları arasındaki kamu ihalelerinin dağılımını gösteren Tablo 1 incelendiğinde en yaygın ihale usulünün açık ihale usulü olduğu görülmektedir. Ele alınan dönem ortalaması itibarıyla bu usul adet olarak ortalama %73, miktar olarak ise %78'lik bir paya sahiptir. Açık ihale usulünün 11

yıllık seyrine bakıldığında ihale adedi itibarıyla daha önce %76'larda olan payın %70'ler civarına düştüğü görülmektedir. İhale bedeli açısından ise daha yüksek bir düşüş söz konusudur. Nitekim 2011 yılında yaklaşık olarak %84'lük bir paya sahip olan bu usulün payı 2021 yılında %70'lere kadar gerilemiştir. Kanun'da ifade edilen diğer temel ihale usulü olan belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılan ihalelerin payına bakıldığında adet olarak %1'lerin altında istikrarlı bir seyir görülmektedir. Buna karşılık bedel itibarıyla dağılımı açısından ise 2014 yılından sonra önemli düzeylerde azalmalar olmuştur. Özellikle 2018 sonrasında bu usulle yapılan ihalelerin miktarının toplam dağılım içerisindeki payının %1'ler düzeyine indiği görülmektedir.

İstisnai ihale usulü konumundaki pazarlık ihalelerinin ele alınan dönem ortalaması itibarıyla adet olarak %27, miktar olarak ise %16'lık bir paya sahip olduğu görülmektedir. 11 yıllık seyir itibarıyla adet açısından göreceli bir artış olmakla birlikte bedel açısından %7'lerden %27'lere varan önemli düzeyde bir artış gözlemlenmektedir. Özellikle 2017 sonrası dönemde bu usulün payının arttığı görülmektedir. Katılım ve ilan kriteri göz önüne alındığında söz konusu seyrin rekabet ilkesi ile ters yönde hareket ettiği söylenebilir.

Tablo 1: İhale Usullerine Göre Kamu İhalelerinin Dağılımı (2011-2021 / %)

Yıllar	Adet						Bedel (Bin TL)					
	Açık	%	Belirli İstekliler	%	Pazarlık	%	Açık	%	Belirli İstekliler	%	Pazarlık	%
2011	77151	76,9	616	0,6	22.479	22,4	52.680.866	83,6	5.757.165	9,1	4.520.784	7,1
2012	71.414	75,8	624	0,6	22.135	23,5	61.977.853	80,8	7.749.420	10,1	6.907.437	9,0
2013	72.414	73,8	435	0,4	25.158	25,7	69.690.791	78,1	9.272.568	10,4	10.274.172	11,5
2014	65.016	71,3	296	0,3	25.795	28,3	83.499.690	85,7	4.642.171	4,8	9.278.962	9,5
2015	68.508	73,7	359	0,4	24.006	25,8	110.732.019	86,3	5.842.054	4,6	11.670.050	9,1
2016	65.437	73,2	335	0,4	23.547	26,4	125.632.106	80,7	8.316.864	5,3	21.712.220	13,9
2017	63.473	71,0	367	0,4	25.475	28,5	141.541.212	67,3	23.414.603	11,1	45.343.965	21,6
2018	55.067	70,9	223	0,3	22.278	28,2	130.509.032	74,6	7.131.223	4,1	37.349.781	21,3
2019	41.235	70,7	79	0,1	16.937	29,1	88.728.509	75,8	2.102.646	1,8	26.156.710	22,4
2020	41.187	71,0	98	0,2	16.670	28,8	104.845.399	73,1	803.234	0,6	37.794.769	26,3
2021	47.510	71,9	125	0,2	18.356	27,8	179.911.089	70,7	4.678.977	1,8	69.812.774	27,4
Ort.	60.765	72,7	323	0,3	22.076	26,8	104.522.597	77,9	7.246.448	5,8	25.529.239	16,3

Kaynak: KİK tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından derlenen verilerden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur.

İhale usulleri ve rekabet ilkesi ilişkisine yönelik incelemenin diğer ayağı, katılımı doğrudan etkileyen ilan zorunluluğunun bulunup bulunmamasıdır. Tablo 1 bu kapsamda değerlendirildiğinde ilanlı alım yöntemlerinin payının yüksek olduğu görülmekle birlikte son yıllarda pazarlık ihalelerine olan yönelimin bu durumu olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede ilansız alımlardaki rekabet şartlarının ne kadar ve ne ölçüde tesis edildiği konusunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.2. Yaklaşık Maliyete Oranı İtibarıyla İhale Usullerinin Rekabet İlkesi Kapsamında Değerlendirmesi

Katılımcı sayısına sınır getirmeyen ve ilanlı alım yöntemlerinin tercih edilmiş olduğu ihalelerdeki rekabet ortamının sonuca yansımalarının da pozitif yönde olması beklenmektedir. Başka bir ifadeyle rekabetçi ihalelerin sonucunda kamu yararı ilkesinin de ortaya çıkması arzulanan bir sonuçtur. Bu kapsamda rekabetçi bir ihalede çekişmeli geçen yarışmanın ardından teklif bedellerinin yaklaşık maliyetin (doğru bir şekilde tespit edilmek kaydıyla) altında gerçekleşmesi; daha fazla tenzilat yapılması gerektiği ön kabul edilmektedir. Ancak ilanlı ihalelere katılımın fazla olabileceği öngörülmekle birlikte bazen ilana rağmen düşük düzeylerde katılımın olduğu da göz ardı edilmemelidir. Bu durum tek başına rekabet ilkesinin tesis edilmediği anlamına gelmeyeceği gibi birden çok isteklinin katıldığı ihalelerde de her zaman rekabetin gerçekleştiği anlamı çıkmamaktadır (Üstün ve Çalış, 2018: 121). Burada önemli olan husus ilanlı ihalelerin katılımcılar üzerindeki algıya olan etkisidir. Daha açık ifade etmek gerekirse, ilanlı bir ihaleye tek bir istekli iştirak etse dahi ihaleye kaç kişinin başvuracağını bilmemesi nedeniyle en gerçekçi teklifi sunması beklenmektedir.

Diğer taraftan davet usulüyle gerçekleştirilen ihalelerde ise istekliler sınırlı sayıda katılımcı olduğunu çoğunlukla bilmekte veya tahmin etmektedirler. Bu nedenle sunulacak teklif diğer isteklilerin muhtemel verebileceği rakamların tahmini üzerinden belirlemekte ve bu durumda tenzilat oranı düşük tutulabilmektedir. Dolayısıyla ilansız gerçekleştirilen ve birden fazla isteklinin teklif verdiği bir ihalede, gerçek rekabet ortamında verilmesi muhtemel teklifin ne olacağı her zaman soru işaretidir.

İncelenen dönem ortalaması itibarıyla ihale usullerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının açık ihalelerde %78, belli istekliler arasında yapılan ihalelerde %80 ve pazarlık ihalelerinde ise %87 olduğu görülmektedir. Bu durum teoride ifade edilen ilansız alım yöntemlerinin katılımcı sayısını kısıtladığı, dar bir çerçevede rekabet oluşturduğu ve dolayısıyla düşük tenzilat oranlarının gerçekleşeceği söylemini doğrulamaktadır. Diğer açıdan bakıldığında ise açık ihale usulü ile yapılan ihalelerdeki tenzilat oranının yüksekliğini katılımcı sayısının fazlalığı ve ilan zorunluluğunun rekabet ilkesine bir yansıması olarak kabul etmek mümkündür. İlansız pazarlık alımlarında davet edilen isteklilerin ihale aşamasında gerçek bir pazarlık yarışmasına dahil olup olmadığı önemlidir. Bu açıdan davet edilen kaç isteklinin ihaleye iştirak ettiği ve ikinci teklife cevap verdiği konusu ayrıca irdelenmelidir. Ayrıca pazarlık ihalelerinde tenzilat oranının düşük olmasının bir diğer nedeni ise acil ve öngörülemez durumlarda yapılan kısa süreli alımlarda idarelerin istekliler karşısındaki pazarlık paylarının düşük olmasıdır.

Ele alınan dönem itibarıyla her yıl ayrı değerlendirildiğinde de ilan edilerek gerçekleştirilen açık ihalelerdeki tenzilat oranının pazarlık ihalelerindeki tenzilat oranından fazla olduğu görülmektedir. Diğer temel ihale usulü olan ancak açık ihale usulüne göre daha az katılımcıya hitap edebilecek belli istekliler arasında ihale usulünde ise tenzilat beklenildiği üzere açık ihaleye nazaran daha düşük ancak pazarlık usulüne oranla daha yüksektir.

Son olarak tenzilat oranlarının alımın konusu itibarıyla dağılımında açık ve belli istekliler arasında ihale usullerinde en yüksek tenzilatın yapım işlerinde; en düşük tenzilatın ise hizmet alımlarında olduğu görülmektedir. Alım konusu itibarıyla bakıldığında ise mal ve hizmet alımlarında en yüksek tenzilatın belli istekliler arasında ihale usulünde; yapım işlerinde ise açık ihale usulünde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Buna karşılık bütün alım kalemlerinde en düşük tenzilat beklenildiği üzere pazarlık ihalelerinde gerçekleşmiştir. Söz konusu durumlar teoriyle paralel bir sonucu işaret etmektedir.

4.3. Kamu Alım Usullerinin Dağılımının Rekabet İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi

Rekabet ilkesi açısından değerlendirilmesi gereken diğer alım usulleri doğrudan temin ve istisna alımlardır. Bu usuller kapsamındaki alımlar genel itibarıyla acil ihtiyaç durumu, gizliliğe ve güvenliğe dayalı alımların varlığı, zorunlu

olarak istekli sayısının kısıtlı olması, düşük bedelli ve süreklilik esasına dayalı alımlarda kolaylığın sağlanması gibi temel ihtiyaçlara binaen tasarlanmıştır. Ancak zaman zaman idarelerin ihale sürecinin katı ve uzun sistematüğinden kurtulmak amacıyla bu alımlara başvurduğu bilinmektedir (Çetinkaya, 2014: 103). Söz konusu alımlardaki ilan ve katılım kısıtı, yarışmanın temel ihale usullerinin aksine rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesi ihtimalini azaltmaktadır.

Tablo 2: Kamu Alım Usullerinin Dağılımı (2011-2021 / %)

Yıllar	Temel ihale Usulleri	Doğrudan Temin	İstisna
2011	63,7	18,4	12,9
2012	73,9	11,2	7,5
2013	74,8	6,1	8,7
2014	77,7	6,5	7,4
2015	78,5	5,6	8,0
2016	77,1	2,2	8,2
2017	70,8	1,4	8,3
2018	68,1	1,9	11,6
2019	63,6	5,4	12,7
2020	61,2	5,5	11,4
2021	61,4	4,4	11,0
Ort.	70,1	6,2	9,8

Kaynak: KİK tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından derlenen verilerden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur.

Temel ihale usulleri ile yapılan kamu alımlarının toplam alımlar içerisindeki payı 2011-2015 yılları arasında artış eğilimindeyken söz konusu tarihten günümüze kadar gelen dönemde düşüş eğilimi içeresindedir. Buna karşılık rekabetçi olmayan pazarlık usulünün toplam alımlar içerisindeki ağırlığı ise artmaktadır. 2011 yılında %18'lik bir payı teşkil eden doğrudan temin alımlarının payı ise 2017 yılına kadar düzenli bir şekilde azalmış; hatta %1'lere kadar gerilemiştir. Bu durum rekabet ilkesi açısından olumludur. Ancak 2017 sonrasında bu alımların toplam kamu alımları içerisindeki payında meydana gelen artış dikkat çekmektedir. KİK'in ilk 6 ayı içeren 2022 raporunda da artışın devam ettiği ve payın %6'lara kadar yükseldiği görülmektedir. Kanun'da ifade edilen %10'luk bütçe kısıtı ölçütü rekabetin temini adına önemli bir düzenleme olmakla

birlikte her idarenin bağlı olduğu üst kuruluşların doğrudan temine başvurma koşullarına uyulup uyulmadığını titiz bir şekilde denetlemesi gerekmektedir.

İstisna alımların toplam kamu alımları içerisindeki payının da tıpkı doğrudan teminde olduğu gibi son dönemlerde göreceli olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2011 yılında yaklaşık %13'lük bir paya sahip olan istisna alımların payı 2017 yılına kadar azalış eğilimindeyken 2017 yılı sonrasında yeniden %10'ların üzerine çıkmıştır. 2022 yılının ilk 6 ayı itibarıyla payı ise %15 olarak gerçekleşmiştir. Bu seyir "istisnalar kuralı bozmaz" sözünün ötesine geçen bir durumu işaret etmektedir (Çetinkaya, 2014: 101). İhale mevzuatına tabi olmadan daha basit bir yöntemle yapılan bu alımlar noktasında kamu yararının gözetilip gözetilmediği durumu ayrıntılı olarak incelenmelidir.

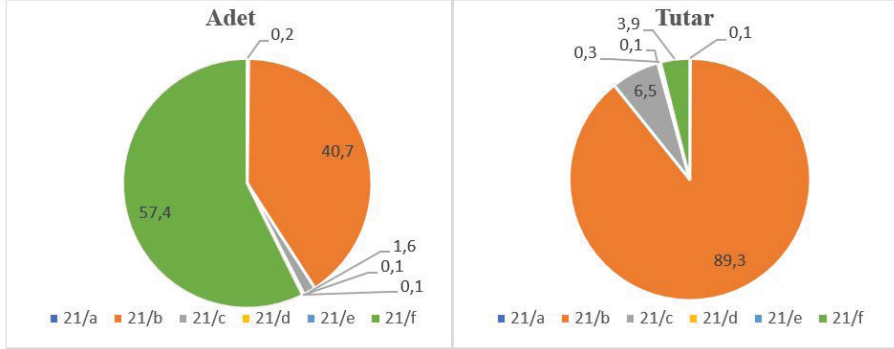
Kamu alımlarında kullanılan ihale ve ihale dışı yöntemlerin oransal dağılımı birlikte değerlendirildiğinde 2011 yılında ihale yöntemleri kapsamında yapılan alımların payının %68, ihale usulü olmayan alım yöntemleriyle yapılan alımların payının ise yaklaşık %32 olduğu görülmektedir. 2021 yılında ise ihale yöntemleri kapsamında yapılan alımların payı %85, ihale usulü olmayan alım yöntemleriyle yapılan alımların payı ise yaklaşık %15'tir. Bu durum ilk bakışta kamu alım sürecinde rekabetçi bir yapıya işaret etmektedir. Ancak bu payın yüksek olmasının sebebi pazarlık ihalelerin payındaki artıştır. Dolayısıyla rekabet açısından olumsuz bir durum mevcuttur. Bu kapsamda konuya ilanlı ve ilansız usuller itibarıyla bakmak daha gerçekçi sonuçlar verecektir. Nitekim 2011 yılında ilanlı ihale usullerinin payı yaklaşık olarak %64, ilansız usullerin payı ise %36 iken; 2021 yılında ilanlı usullerin payı %61, ilansız usullerin payı ise %39 olmuştur. Bu durumda seyrin rekabet ilkesi ile ters yönde hareket ettiğini söylemek mümkündür.

4.4. Başvurulma Gerekçesi Çerçevesinde Rekabetçi Olmayan Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi

İlan ve katılım kriteri açısından rekabetçi olmayan kamu alım usulleri; pazarlık ihaleleri, doğrudan temin ve istisna alımlardır. Bu başlık altında söz konusu üç alım usulünün sebep unsurlarına göre dağılımından hareketle rekabet ilkesine olan etkisi tartışılacaktır. Bu kapsamda ele alınacak ilk usul pazarlık ihaleleridir. Pazarlık ihalelerinin sebep unsuruna göre dağılımını gösteren Grafik 2'ye bakıldığında adet olarak en fazla tercih edilen 4734 sayılı Kanun'un 21/f maddesine bağlı alımların %57'lik; ikinci sırada tercih edilen 21/b maddesinin ise %41'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir. Tutar olarak dağılımda ise 21/b

maddesi kapsamındaki alımlar %89 ile ilk sırada yer alırken; 21/c maddesi kapsamındaki alımların ise %6'lık bir payla ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Söz konusu bentlerin tamamı ilan yapılma zorunluluğu bulunmayan alımlardır.

Grafik 1: Sebep Unsuruna Göre Pazarlık İhalelerinin Dağılımı (2021-%)



Kaynak: KİK (2021: 4).

İdareler her ne kadar belirli bir plan ve program dahilinde ihalelere çıkmış olsalar da bazı öngörülemez ve karşı konulamaz durumlarla karşılaşmak mümkündür (Sezer, 2014: 3923). Bu durumlarda idari hizmetin devamlılığı çerçevesinde hizmetin devamının kesintiye uğramaması için söz konusu alımların ivedilikle yapılması anlayışı benimsenmektedir (Demirboğa, 2017: 193). İhalenin ivedi bir şekilde yapılmasını gerektiren ani, öngörülemeyen ve beklenmeyen durumların varlığı ile yapım tekniği açısından özellik arz eden durumların varlığı veya can, mal ve yapı güvenliği nedeniyle ortaya çıkan aciliyet durumları kapsamındaki alımları ifade eden alımlar 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesi kapsamında karşılanmaktadır. Ancak öngörülemeyen, beklenmeyen ve ivedi durumların varlığı açısından özellik arz eden durumların içeriğine ilişkin somut bir kriter belirlenmediği için idareler arasında farklı yorumlamalara neden olabilmektedir (Çetinkaya, 2014: 102). Örneğin uygulamada taşınmalı eğitim sisteminde öğrenci taşıma hizmet alımının kesintisiz sürdürülebilmesi açısından temel ihale usulleri gerçekleştirilinceye kadar bu bent kapsamında alım yapıldığı görülmektedir. Temel ihale usulleri kapsamındaki sürecin kesintiye uğraması nedeniyle pazarlık usulünün kullanıldığı bu tarz alımlarda dikkat edilmesi gereken husus, süre ve miktarın yeni bir temel ihale usulünün gerçekleştirilebileceği ana kadar tasarlanıp tasarlanmadığıdır. Başka bir ifadeyle pazarlık ihalesinin yeniden temel ihaleye çıkılacak süre ile sınırlı olmasıdır. Aksi takdirde temel usullerin yerine katılımın ve tenzilatın daha az olduğu bir usul tercih edileceği için rekabet

ilkesinin aksi yönünde sonuçlar doğurması muhtemeldir. Bu kapsamda açık ihalenin gerçekleştirilmesinde yaşanacak gecikme nedeniyle ilan yapılmayan zorunlu ve acil durumların varlığına ilişkin harcama yetkilisi kararı titizlikle denetlenmelidir.

Pazarlık ihaleleri içerisinde önemli bir paya sahip olan ve rekabet ilkesiyle doğrudan bağlantılı olan 4734 sayılı Kanun'un 21/f maddesi, yaklaşık maliyeti Kanun'da ifade edilen sınıra altında olan alımları kapsamaktadır. Bu madde kapsamında yapılacak alımların toplamının, KİK'in uygunluk görüşü olmaksızın idarelerin bütçelerine bu amaç kapsamında tahsis edilen ödenek toplamalarının %10'unu geçmemesi şartı aranmaktadır. Dolayısıyla rekabet ilkesi açısından doğrudan teminle birlikte değerlendirilmelidir. Bu sınırlamanın amacı idarelerin alımlarını rekabetsiz bir ortamda gerçekleştirme planlarını asgari düzeyde tutmak için bir güvence oluşturmaktır.

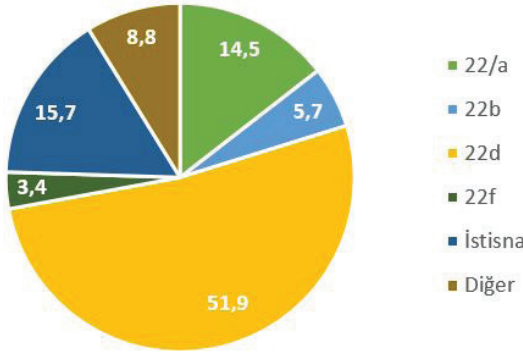
Rekabet ilkesinin ihlali olarak değerlendirilebilecek diğer alım türü, 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesi kapsamında yapılan istisna alımlardır. Bu alımların bir kısmı idarelerin kendi özel yönetmelikleri kapsamında yapılırken bir kısmı ise doğrudan sipariş ile gerçekleştirilmektedir. Bir yarışma ortamının oluşmadığı, ilan ve ihale komisyonu gibi süreçlerin işlemediği bu alımların dikkatli bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. İstisna kapsamındaki alımların büyük bir bölümü 4734 sayılı Kanun'un 3/g maddesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Söz konusu madde; Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların yarısından fazla hissesine sahip her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler tarafından yapılan alımları içermektedir. Kanun'da ifade edilen idarelerin bu madde kapsamında yapacakları alımlara ilişkin özel satın alma yönetmelikleri bulunmaktadır. İlgili yönetmelikler alımlar noktasında rekabete yönelik birtakım düzenlemeleri içerse de genel kuralların dışında hüküm ifade ettikleri için rekabet ilkesinin yanı sıra saydamlık, eşit muamele, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri açısından da birtakım sorunlar yaratması muhtemeldir.

Alım tutarı itibarıyla ikinci sırada yer alan 4734 sayılı Kanun'un 3/b maddesi kapsamındaki alımlar gizlilik içerisinde yürütülmesi icap eden savunma, güvenlik ve istihbarat alımlarını içermektedir. Devletin güvenliği açısından bir zorunluluk teşkil eden bu alımlarda rekabetten ziyade kamu güvenliğinin tesisine odaklanılmalıdır. İstisna alımlara ilişkin 3/g maddesi dışındaki diğer maddelerin büyük bir bölümünde de ulusal güvenlik, uluslararası ilişkiler, kültürel

faktörler gibi birtakım zorunluluk hallerine bağlı alımlar düzenlenmiştir. Sonuç olarak istisna alımlar ile rekabet ilkesi arasındaki ilişki noktasında Kanun'un 3/g maddesi kapsamındaki alımların izlenmesi yeterli olacaktır.

Rekabet ilkesi ile bağdaşmayan diğer kamu alım usulü, doğrudan temindir. Belirli bir şartname hazırlama, ilan, teminat, komisyon kurma, sözleşme yapma, yasal süreleri bekleme gibi prosedürlere tabi olmadan alımın gerçekleştirilecek olması idareleri bu alım yöntemini tercih etmeye teşvik etmektedir. Üstelik doğrudan temin alımlarının önemli bir kısmı (4734 sayılı Kanun'un 22/a-22/b-22/c-22/e maddeleri) tek bir istekli ile yapılmaktadır. Dolayısıyla bir yarışma ortamı yaratmayan bu yöntemde fiyat mekanizmasının belirlenmesi idare ile yüklenici arasında neticelenmektedir. Doğrudan teminin diğer bentleri kapsamında yapılan alımlarda ise tek bir istekli durumu söz konusu olmamakla birlikte rekabetin sağlanmasına ilişkin asgari firma sayısına yönelik bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Grafik 2: Sebep Unsuruna Göre Doğrudan Temin Alımlarının Dağılımı (2021-%)



Kaynak: KİK (2021: 5).

Doğrudan temin alımları içerisinde en fazla paya sahip olan alımlar, her yıl Kanun'da belirtilen tutarın altındaki alımlarla, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımları içermektedir. Söz konusu alımların doğrudan temin içerisindeki payı bazı yıllarda %70'lere kadar çıkmaktadır. Tutar olarak eşik değerinin altında yer alan ihtiyaçların 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi ile herhangi bir ön şart olmaksızın doğrudan bir istekliden temin edilmesi süreci, isteklilerin eşit şartlarda yarıştığı bir rekabet zemininden uzak bir süreci işaret etmektedir. Kanun'un 22/a maddesi

kapsamındaki ihtiyacın yalnızca gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde başvuru alanları ise miktar olarak ikinci sırada yer almaktadır. Dolayısıyla burada rekabet ortamını tesis edecek yarışma durumuna uygun bir ortam olmadığı için bu madde kapsamındaki alımları rekabet ilkesiyle bağdaştırmak mümkün değildir. Özel hak sahipliği kapsamındaki alımları içeren Kanun'un 22/b maddesine bağlı alımlar için de aynı durum söz konusudur.

SONUÇ

Kamu alım yöntemlerinin ortak amacı, kamu kaynağının optimal verimlilikte kullanılmasıdır. Bunun için alım konusu olan mal, hizmet veya yapım işinin en uygun istekliden ekonomik açıdan en avantajlı bedelle karşılanması esastır. En uygun isteklinin seçiminde kullanılan temel kriter teknik ve yeterlilik kriterleridir. Buna karşılık en uygun teklifin seçiminde kullanılan kriter ise fiyat mekanizmasıdır. Bir başka deyişle ihale mantığının esası, kamunun ihtiyacını karşılayabilecek teknik ve yeterlilik kriterlerini sağlayan istekliler arasındaki en avantajlı teklifin belirlenmesidir. Bu noktadaki en önemli hususlardan biri rekabet şartlarının sağlandığı yarışma ortamının tesisidir. Kamu alımlarında rekabetçi bir mekanizmadan bahsedebilmek için söz konusu yarışmaya istekli olabilecek taraf sayısının sınırlandırılmaması ve tüm isteklilerin kamu alımına ilişkin süreçten haberdar olması gerekmektedir.

Kamu alım usullerinin tercihi, rekabet ortamını etkileyen katılım ve ilan kriterleri üzerinde belirleyici bir faktördür. Bu çerçevede öncelikli olarak başvurulması gereken alım yöntemi, ilan zorunluluğu olan ve yeterlilik kriterlerini sağlayan her isteklinin ihaleye iştirak edebileceği açık ihale usulüdür. Türkiye'de ihale usullerine göre kamu alımlarının dağılımına bakıldığında açık ihale usulüyle yapılan alımların diğer usullere nazaran daha yüksek pay teşkil ettiği görülmektedir. Bu durum rekabet ilkesi açısından olumlu bir göstergedir. Ancak 2011 yılında ihale bedeli itibarıyla yaklaşık olarak %83'lük bir paya tekabül eden bu usulün payının 2021 yılında %70'lere kadar gerilemesi rekabet açısından irdelenmesi gereken bir husustur. Nitekim rekabetin önemli bir neticesi olan tenzilat oranlarına bakıldığında en yüksek tenzilatların genel itibarıyla açık ihalelerde gerçekleştiği görülmektedir. Açık ihale usulünün payındaki bu azalışın tenzilat oranlarına yansımaları ile birlikte kamu yararı dışında sonuçlar doğuracağı alenidir. 4734 sayılı Kanun'da ifade edilen diğer temel ihale usulü olan belli

istekliler arasında ihale usulü, rekabet ilkesinin gerekliliklerinden biri olan ilan edilme kriterini karşılamaktadır. Ancak zorunlu nedenlerle teklif verebilecek istekli sayısına getirilen sınırlandırmanın açık ihaleye nazaran daha düşük rekabet ortamı oluşturması muhtemeldir. Tenzilat oranları itibarıyla yapılan inceleme sonucunda elde edilen bulgular da bu söylemi doğrulamaktadır.

İhale usulleri içerisinde rekabet ilkesi açısından en tartışmalı usul pazarlık ihaleleridir. 2017 sonrası dönemde pazarlık ihalelerinin toplam alımlar içerisindeki payının arttığı gözlemlenmektedir. Kamu idarelerinin açık ihale yerine pazarlık ihalelerini tercih etmesi, bu dönemde daha düşük tenzilat rakamlarıyla karşılaşılmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu yararı açısından göz önüne alınması gereken bir husustur. Ayrıca en yüksek payı teşkil eden ve ilan zorunluluğu bulunmayan 21/b maddesine ilişkin acil durumların varlığı noktasında tartışmaya yol açabilecek bir açıklık bulunmazken somut olarak ifade edilmeyen öngörülme durumları hakkında idareler arasında farklı yorumlamalara rastlanılmaktadır. Bu belirsizlik ihale usulünün seçiminde takdir yetkisinin kamu yararı dışında kullanılmasına neden olabilmektedir. Bu noktada kamu yararı açısından öngörülemez durumların varlığında dahi pazarlık ihalelerinin miktar ve kapsamının yeni bir açık ihale yapıncaya kadar ihtiyaç duyulabilecek süre ile sınırlı olması önerilmektedir.

Doğrudan temin alımlarına yönelik incelemede 2011 ve 2018 yılları arasındaki seyirin rekabet açısından pozitif bir seyir izlediği görülmüştür. Öyle ki 2011’de toplam kamu alımları içerisinde %18’lik bir paya sahip olan bu yöntemin 2016-2018 arası dönemdeki payı %1’lere kadar gerilemiştir. Ancak bu seyir 2018 sonrası dönemde değişmeye başlamıştır. 2022 yılının ilk altı ayına ilişkin istatistiklere bakıldığında da artış eğiliminin devam ettiği ve doğrudan teminin payının %6’lara kadar yükseldiği görülmektedir. Bu noktada özellikle limit altında kalmak amacıyla ihtiyaçların kısımlara bölünmemesi kuralı başta olmak üzere doğrudan temine gidilme şartlarının mevcudiyetine ilişkin kontrol ve denetimlerin artırılması önem taşımaktadır.

Kanun’un genel kuralları dışında tutulan alım yöntemlerinden bir diğeri olan istisna alımların toplam kamu alımlarının içerisindeki payı da doğrudan temin alımlarındaki seyirle paralellik göstermektedir. 2012-2018 arasında %8’ler civarında istikrarlı bir seyir söz konusuysa 2018 sonrasında çift haneli rakamlara ulaşılmıştır. Ayrıca 2022 yılının ilk altı ayına ilişkin istatistiklere bakıldığında bu payın ağırlığının %15’ler düzeyine çıktığı görülmektedir. Konuya

rekabet ilkesi açısından yaklaşıldığında 4734 sayılı Kanun'un 3/g maddesi kapsamındaki alımların izlenmesi yeterli olacaktır. Nitekim diğer bentlere bağlı alımlar zorunluluk ve güvenlikle alakalı olduğu için bu noktada da kamu yararı ön plana çıkmaktadır.

Sonuç olarak rekabet ilkesi açısından katılımcı sınırlaması olmayan ve ilana dayalı alımların tercih edilmesi, kamu yararı açısından önem taşımaktadır. İhale usulleri itibarıyla tenzilat miktarları dikkate alındığında, çalışma kapsamında ele alınan dönemde Türkiye'deki kamu alım usullerinin dağılım ve seyrinin bu yönde olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle açık ihale usulünün öncelikle tercih edilmesi, ilansız alımlardan kaçınılması, zorunluluk hali nedeniyle ihale dışı yöntemlerle yapılan alımlarda ise azami rekabet ortamının tesis edilmesi önerilmektedir. Vurgulanması gereken önemli hususlardan biri de 4734 sayılı Kanun'da rekabet ilkesine ilişkin düzenlemelerin yeterince somut ve detaylı olmamasıdır. Bu durumun uygulamada tereddütlere ve farklılıklara neden olduğu görülmektedir. Bu kapsamda ilkeyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, M. ve Abacıoğlu, A. (2021). Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akel, Y. N. (2018). İdarî Usul Ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (11), 48.
- Akpınar, N. (2020). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Öngörülen Kamu İhale Usulleri (5812 Sayılı Kanun Deđiřikliđi İle Genel Bir İnceleme). İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(38), 132-154.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2019). Türk İdare Hukuku. 11. Baskı, Ankara: Savaş Kitabevi.
- Arslan, D. (2014). Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar. <http://kikihaledanismanlik.com/index/makale/166>, Erişim: 17.12.2022.
- Atuğ, M. ve Taytak, M. (2018). Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi. Sayıştay Dergisi, (110), 91-123.
- Boynıkar, M. (2020). Temel İhale Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Bozkurt, C. (2009). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Son Deđiřiklikler (5812 Sayılı Kanun) De Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi. Denetiřim Dergisi, (2), 60-74.
- Çağlayan, R. (2019). İdare Hukuku Dersleri. 7. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö. (2014). Evaluation of Public Procurement System Considering the Principles of Competition, Transparency and Equal Treatment. Business&Economics Research Journal, 5(3).
- Çetinkaya, Ö., Filibe, M. ve Üstün, K. (2018). Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6 (1), 311-330.
- Çorbacıoğlu, ř. (1997). Osmanlıdan-Günümüze İhale Yasaları. Türkiye Mühendislik Haberleri Dergisi, 389, 11-15.
- Demirboğa, D. A. (2017). Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri). Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (9), 181-201.
- Günday, M. (2002). İdare Hukuku (6. Baskı). Ankara: İnan Yayıncılık.
- Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler. Dış Denetim, (2), 12-23.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017). İdare Hukukuna Giriş (23. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2011). İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar. 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- İnan, A. (2021). İhale Hukuku Ders Notları (6. Baskı). Ankara: Öztepe Matbacılık.
- Kamu İhale Kanunu (2002, 22 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 24648). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4734.pdf>.
- KİK (2011). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2012). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2013). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2014). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2015). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2016). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2017). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2018). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2019). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2020). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2021). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2022). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- Karagülle, G. (2019). Kamu İhale İlke ve Usulleri Açısından İstisna Kapsamındaki Alımlar. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztunç, İ. (2022). Kamu İhale Kurulu Kararları Çerçevesinde İhale İptal Nedenleri ve Çözüm Önerileri. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sezer, Y. (2014). Kamu İhalelerine Katılmada Davet Yöntemi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 16 (Özel sayı 2014), 3913-3947.
- SIGMA (2016). Kamu Alım Usulleri. <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-10-2016-Turkish.pdf>, Erişim: 10.12.2022.
- TDK (2023). <https://sozluk.gov.tr/>. Erişim: 17.08.2022.
- TDV (2023). <https://islamansiklopedisi.org.tr/sozluk>. Erişim: 17.01.2023.

- Üstün, Ü. S., ve Çalış, H. S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 26(2), 111-147.
- Wiehen, M. ve Olaya, J. (2006). How To Reduce Corruption in Public Procurement: The Fundamentals. Curbing Corruption in Public Procurement. (Ed.) Kostyo, K. Berlin: Transparency International.
- Yaldızlı, E. (2020). Kamu İhale Hukukunda Düzenlenen İş Ortaklıkları ve Konsorsiyumların Rekabet Hukuku Kapsamında Değerlendirilmesi. Rekabet Kurumu (Uzmanlık Tezleri Serisi No: 173) <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/uzmanlik-tezleri/13-eren-yaldizli-20200923173213151-pdf>. Erişim: 14.12.2022.
- Yaşar, H. N. (2013). İdare Hukuku- Genel Esaslar. İstanbul: DER Yayınları.

EVALUATION OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES UNDER THE PRINCIPLE OF COMPETITION

Sedat POLAT
İhsan ÖZTUNÇ

EXTENDED ABSTRACT

The aim of this study is to evaluate public procurement in Türkiye to examine the link between public procurement procedures and the principle of competition. In this context, based on the statistical data obtained from the tender bulletins published by the Public Procurement Authority every year, the distribution and progress of public procurement processes between 2011 and 2021 were examined. Subsequently, analyses were made on the principle of competition, taking into account the theoretical dimension of each public procurement method, its share in procurements, and the changes in these shares over the years examined.

Considering the distribution of public tenders in terms of price between the years 2011 and 2021 in Türkiye, it has been observed that the most common tender method is open tenders. However, the share of this method has decreased in the period after 2017. Although the high proportion of open tender procedures in procurement processes when compared to other procedures is favourable in terms of the principle of competition, the declining trend in recent years points to a problem. The increase in the share of negotiated tendering is another finding for the post-2017 period. Negotiated tendering, which is a method that has been criticized in terms of the principle of competition due to restrictions related to tender notice and participation, is recommended only in exceptional cases. The examination of the distribution of discount rates by tender procedures confirms this analysis. As a matter of fact, while the highest discounts have been realized in open tenders, the lowest discounts have been realized in negotiated tendering. As a result, it is apparent that the outcome of non-competitive negotiated tendering does not correspond with the idea of public interest. However, it has been seen that this procedure has been applied mandatorily, urgently, unpredictably, and unexpectedly, and in cases where the tender process is not interrupted. In order to minimize the impact of the state of necessity on competition, the urgent and unpredictable situations in such procurements should be based on concrete criteria, and in this way, abuses should be prevented. It is advised to set time and budget

limits until a new basic tender procedure can be implemented in order to avoid disrupting the competitive process in purchases made with the intention of avoiding interruptions.

In addition to public tenders, the trends in the share of direct supply and exception procurement methods, which are accepted as procurement methods and carried out outside the regular procurement system, have moved in the opposite direction with the principle of competition after 2016. Particularly, it has been noted that the upward trend in the share of direct supply method following 2016 and the proportion of exception procurement method following 2018 persisted in the first half of 2022. As a result, the increase in the shares of these procurement methods, which are not based on tender notices and include participant restrictions, implies a negative situation in terms of the principle of competition. These two procurement methods, which are contrary to many principles dominating the public procurement law, should be avoided as much as possible in line with the idea of public interest. In this context, abandoning tender procedures by dividing the work into parts and staying below the threshold value for direct procurement should not be allowed. As for exception procurements, an inspection mechanism should be established to determine whether the procurements made within the scope of subparagraph 3/g meet the optimum competitive conditions.